

Reformerad inkomst beskattning

DEL I *Skattereformens* *huvudlinjer*

Betänkande av
utredningen
om reformerad
inkomstbeskattning

SOU 1989:33





Statens offentliga utredningar
1989:33
Finansdepartementet

Reformerad inkomst- beskattning

Del 1 Skattereformens huvudlinjer

Betänkande av utredningen om reformerad
inkomstbeskattning
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981—1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰—12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰—16⁰⁰ (endast internt)

Produktion Allmänna Förlaget 106 9 004
Omslag Hans Bergman/Roland Ingemarsson

ISBN 91-38-10324-9

ISSN 0375-250X

Svenskt Tryck Stockholm 1989 911446

Detta betänkande består av fyra böcker. Dessa är:

Del 1 Skattereformens huvudlinjer

Del 2 Inkomst av kapital

Del 3 Inkomst av tjänst, lagtext och
kommentarer

Del 4 Bilagor, expertrapporter

Till statsrådet och chefen för finansdepartementet

Genom beslut den 11 juni 1987 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet att tillkalla en kommitté med högst åtta ledamöter med uppdrag att göra en översyn av inkomstbeskattningen.

Till ledamöter från den 8 juli 1987 utsågs statssekreteraren Erik Åsbrink, riksdagsledamöterna Jan Bergqvist, Tommy Franzén, Anita Johansson, Bo Lundgren, Bo Södersten, Görel Thurdin och Anne Wibble. Erik Åsbrink förordnades att vara ordförande.

En förteckning över kommitténs ledamöter, sakkunniga och experter samt dess sekretariat bifogas.

Kommittén har antagit namnet utredningen om reformerad inkomstskatt (RINK).

Som underlag för våra överväganden har vi låtit utföra ett antal undersökningar. En förteckning över rapporter med anledning av dessa undersökningar bifogas.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Tommy Franzén, Bo Lundgren, Görel Thurdin och Anne Wibble.

Särskilt yttrande har avgivits av experten Gösta Lyngå.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 1989

Erik Åsbrink

Jan Bergqvist Tommy Franzén Anita Johansson

Bo Lundgren Bo Södersten Görel Thurdin

Anne Wibble

/Per-Olof Dahlin Carl Gustav Fernlund

Cecilia Gunne Ingemar Hansson

*Ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat**Förordnande**Ledamot, tillika ordförande*

Statssekreteraren Erik Åsbrink	1987-07-08
--------------------------------	------------

Ledamöter

Riksdagsledamoten Jan Bergqvist	1987-07-08
F.d. riksdagsledamoten Tommy Franzén	1987-07-08
Riksdagsledamoten Anita Johansson	1987-07-08
Riksdagsledamoten Bo Lundgren	1987-07-08
F.d. riksdagsledamoten Bo Södersten	1987-07-08
Riksdagsledamoten Görel Thurdin	1987-07-08
Riksdagsledamoten Anne Wibble	1987-07-08

Sakkunniga

F.d. justitieombudsmannen Per Anclow	1989-02-01
Skattechefen Bodil Hulgaard	1987-08-17
Departementsrådet Per Anders Lindgren	1987-08-17
Departementsrådet Curt Rispe	1987-08-17
Finansrådet Johan Salsbäck	1988-12-01

Experter

Bitr. skattedirektören Annika Brickman	1988-10-01
Departementsrådet Bertil Edlund	1987-08-17
Kanslirådet Annette Hansson	1987-11-06
Skattedirektören Mats Henricson	1989-03-01
Politiskt sakkunnige Claes Ljungh	1987-08-17
Riksdagsledamoten Gösta Lyngå	1989-01-30
Kammarrättsassessorn Eskil Nord	1987-11-06
Politiskt sakkunnige Ants Nuder	1987-09-24
Kanslirådet Göran Schubert	1987-08-17

Sekreterare

Kammarrättsassessorn Per-Olof Dahlin	1988-11-01
Kammarrättsassessorn Carl Gustav Fernlund	1987-09-01
Kammarrättsassessorn Cecilia Gunne	1988-11-01
Professorn Ingemar Hansson	1987-10-19

Utredningsrapporter

Rolf Aaberge och Tom Wennemo, Forskningsavdelningen, Statistisk Sentralbyrå, Oslo, och Steinar Ström, Universitetet i Oslo: Skatt, arbeidstilbud og inntektsfordeling i Sverige

Jonas Agell, fil. dr, Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, och Per-Anders Edin, fil. dr, nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet: Skattesystemet, hushållens portföljval och prisbildningen på kapitalmarknaden

Stefan Ackerby och Anna Thoursie, departementssekreterare, finansdepartementet: Samhällsekonomiska effekter av en reformerad inkomstbeskattning

Jörgen Appelgren, departementssekreterare, finansdepartementet: Hushållssparandet i ett reformerat skattesystem

Krister Andersson, fil. dr, Internationella valutafonden: Kapitalbeskattning och dess effekter på sparande

Sören Blomqvist, professor vid nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet: Beskattningens effekter på arbetsutbudet

Peter Englund, professor, Institutet för internationell ekonomi: Samspelet mellan svensk och internationell kapitalbeskattning

Gustaf Lindencrona, professor vid juridiska institutionen vid Stockholms universitet: Real kapitalinkomstbeskattning

Sven-Olof Lodin, professor, Sveriges Industriförbund: Nominalistisk metod för enhetlig kapitalbeskattning

Ingvar Linse, departementssekreterare, finansdepartementet: Skattereformens inverkan på bostadsmarknaden

Nils Mattsson, professor vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet: Neutral beskattning av arbetsinkomster

Leif Mutén, professor, Internationella valutafonden: Beskattningen av kapitalinkomster och kapitalvinster: de internationella aspekterna

Mats Persson, professor vid institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet: Effekter på bostadsmarknaden av en ändring av kapitalinkomstbeskattningen

Göran Schubert, kansliråd, finansdepartementet: Ett reformerat skattesystem i ett internationellt perspektiv

Brita Schwarz, forskningschef, och Kjell Nyman, fil. kand., Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm: Fördelningseffekter av reformerad inkomstbeskattning

Vidare har docenten vid juridiska institutionen vid Stockholms universitet Peter Melz, biträtt i vårt arbete.

Innehållsförteckning

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
Summary in english	31

I SKATTEREFORMENS HUVUDLINJER

1 Sammanfattning av direktiven	43
2 Inledning	45
2.1 Utredningsuppdragets genomförande	45
2.2 Betänkandets disposition	48
3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter för reformen	49
3.1 Grundprinciper för inkomstbeskattningen	49
3.1.1 Inledning	49
3.1.2 Principer för skattebördans fördelning	50
3.1.3 Principernas tillämpning i dagens skattesystem	51
3.1.4 Fördelningsprinciperna i svensk skatterätt	51
3.1.5 Inkomstbegreppet	53
3.1.6 Beskattningstidpunkten	55
3.2 Problem vid olikformig beskattning	56
3.2.1 Inledning	56
3.2.2 Samhällsekonomiska snedvridningar	57
3.2.3 Fördelningspolitiska effekter	57
3.2.4 Oenhetliga och komplicerade regler	58
3.2.5 Olikformigheter i ett dynamiskt perspektiv	58
3.3 Principer och riktlinjer för reformförslaget	60
3.3.1 Likformighet och låga skattesatser	60
3.3.2 Socialavgifter	61
3.3.3 Likformig beskattning av arbetsinkomster	63
3.3.4 Likformig beskattning av kapitalinkomster	63
3.3.5 Minimala skattekrediter	64
3.3.6 Real eller nominell beskattning	65
3.3.7 Separat statlig skatt för kapitalinkomster	67
3.3.8 Riktigpunkt för skatteuttag	69
3.3.9 Förebyggande av skatteplanering	71

3.4	Enkla, enhetliga och överskådliga regler	72
3.4.1	Några delmål	72
3.4.2	Inkomstslag och förvärvskällor	73
4	Skatteskalen och finansieringen	75
4.1	Avskaffad statlig inkomstskatt för det stora flertalet	75
4.2	Endast statlig skatt för inkomst av kapital	79
4.3	Finansieringen av reformen	80
4.3.1	Sammanställning av skattebortfall och finansiering	80
4.3.2	Beräkningsprinciper	82
4.3.3	Skattebortfall genom ändrade skattesatser	83
4.3.4	Budgetförstärkningar genom basbreddningar m.m.	83
4.3.5	Finansieringsbidrag från KIS	84
4.3.6	Finansieringsbidrag från URF	84
4.3.7	Sänkta socialavgifter	85
4.4	Fördelningspolitiska och statsfinansiella följdkrav	86
4.4.1	Ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet genom breddad bas och enhetliga regler	86
4.4.2	Likformig beskattning av olika typer av arbets- ersättning och kapitalinkomster	86
4.4.3	Höjt barnbidrag	87
5	Beskattningen av arbetsinkomster m.m.	89
5.1	Inledning	89
5.2	Utgångspunkter för en neutral beskattning av arbets- inkomster	89
5.2.1	Inledning	89
5.2.2	Marginaleffekter vid beskattning av kontantlön	89
5.2.3	Löneförmåner	91
5.2.4	Samhällsekonomiska effekter av olikformig beskattning av löneförmåner	92
5.2.5	Kvarvarande undervärderade löneförmåner	94
5.2.6	Metoder för en mer likformig beskattning av löneförmåner	95
5.3	Allmänt om utformningen av inkomstslaget tjänst m.m.	99
5.3.1	Inledning	99
5.3.2	Viss utvidgning av inkomstslaget tjänst	100
5.3.3	Värderingen av naturaförmåner	101
5.3.4	Den skattemässiga behandlingen av vissa försäkringsförmåner	103
5.3.5	Vissa ersättningar som inte är skattepliktiga enligt 32 § KL	105
5.3.6	Resor mellan bostad och arbetsplats	106
5.3.7	Traktamentsbeskattningsreglerna	108
5.3.8	Avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfällig anställning och vid dubbel bosättning	110
5.3.9	Avdrag för kostnader för resor med bil i tjänsten	110
5.3.10	Utformningen av 19 § KL	110

5.3.11	Vissa allmänna avdrag m.m.	113
5.3.12	Minskade subventioner avseende återbetalnings- pliktiga studiemedel m.m.	114
5.3.13	Vissa övriga frågor	116
6	Beskattningen av kapitalinkomster	119
6.1	Inledning	119
6.2	Reavinster och reaförluster	119
6.2.1	Likformig beskattning av reavinster och löpande kapitalavkastning	119
6.2.2	Skärpta värderingsregler	120
6.2.3	Blandade fång	120
6.2.4	Tidpunkt för beskattning	121
6.3	Skatteberäkning och avdragsbegränsningar	121
6.3.1	Kapitalinkomstskatt och skattereduktion	122
6.3.2	Avvisade metoder för avdragsbegränsning	122
6.3.3	Kvotering av reaförluster	123
6.3.4	Ränteavdragstak	123
6.4	Sparstimulerande åtgärder	124
6.4.1	Motiv för en skattesats på 30 %	124
6.4.2	Effekter på sparandet	124
6.4.3	Högre inflationstakt	125
6.4.4	Finanspolitiska effekter av övergången	125
6.4.5	Skatteförmån för sparande inom bolag	125
6.4.6	Slutsats avseende sparstimulerande åtgärder	126
6.5	Beskattning av räntor	127
6.5.1	Likformig beskattning av finansiellt sparande	127
6.5.2	Spar- och premieobligationer	128
6.5.3	Andra inkomster som beskattas som räntor	128
6.5.4	Budgetförstärkning	129
6.6	Aktier, andelar m.m.	129
6.6.1	Löpande avkastning	129
6.6.2	Reavinstbeskattning	129
6.6.3	Budgetförstärkning genom basbreddning	131
6.7	Övrig reavinstbeskattning	131
6.7.1	Skulder	131
6.7.2	Utländsk valuta	131
6.7.3	Övrig lös egendom	132
6.8	Övriga avdrag	132
6.9	Beskattning av pensionssparande	132
6.9.1	Motiv för likformighet	132
6.9.2	Likformig beskattning av pensionsfonder o.d.	133
6.10	Kapitalförsäkringar och övrigt indirekt sparande	134
6.11	Förmögenhetsbeskattningen	134
7	Beskattningen av näringsverksamhet	135
7.1	Inledning	135
7.2	Sänkt skattesats och begränsade reserveringar	135
7.3	Räntekorrektion	136

7.4	Fördelning av aktier mellan näringsverksamhet och kapital	137
7.5	Fastigheter	138
7.6	Konsekvensändringar för egenföretagare	139
7.6.1	Rättvisekrav	139
7.6.2	Resor till och från arbete	139
7.6.3	Bil med blandad användning	139
7.7	Basbreddning avseende näringsverksamhet	140
8	Bostadsbeskattningen	141
8.1	Inledning	141
8.2	Privatbostad och näringsfastighet	143
8.2.1	Principer för gränsdragning	143
8.2.2	Gränsdragning i praktiken	143
8.2.3	Gränsdragning i andra avseenden	144
8.3	Skatteuttag för privatbostäder	145
8.4	Löpande beskattning av privatbostäder	146
8.5	Reavinstbeskattning av privatbostäder	147
8.6	Uthyrning av privatbostad	147
8.7	Likformig beskattning av bostadsrätt	148
8.8	Långsiktig lösning med beskattning på föreningsnivå	149
8.8.1	Utgångspunkter	150
8.8.2	Taxeringsvärde och fastighetsskatt	150
8.8.3	Räntor och skatt	151
8.8.4	Beskattning av föreningens hyresintäkter	151
8.9	Långsiktig lösning med beskattning endast på delägarnivå	152
8.10	Hyresrätt på lång sikt	152
8.11	Löpande beskattning av bostads- och hyresrätt på kort sikt	153
8.12	Fastighetsskatt	154
8.12.1	Småhus	154
8.12.2	Hyreshus	155
8.13	Justering av räntebidragen	156
8.13.1	Nuvarande räntebidrag	156
8.13.2	Behov av justering	158
8.13.3	Oförändrat räntebidrag för egnahem	158
8.14	Initialt reducerad fastighetsskatt för nyproduktion	160
8.14.1	Behovet av lättnader för nyproduktion	160
8.14.2	Ingen nedsättning av byggmomsen	160
8.14.3	Reducerad fastighetsskatt	161
8.15	Övergångsregler för hyreshus	163
8.16	Övergångsregler för småhus	164

8.17	Ändring av bostadsutgift	166
8.17.1	Förutsättningar och beräkningsmetod	166
8.17.2	Ökad direkt betalning av boendekostnader	167
8.17.3	Resultat för hyreshus i allmännyttan	167
8.17.4	Resultat för privatägd hyresrätt	169
8.17.5	Resultat för bostadsrätt	170
8.17.6	Resultat för egnahem	171
8.18	Ökningen av fastighetsskatten år 1991 och år 1993 i olika fall	172
8.19	Ändrad skatt för egnahemsägare	175
8.20	Ändring av skatteuttag	176
8.20.1	Egnahem	176
8.20.2	Hyreshus	177
8.20.3	Räntebidrag	177
9	Skatte- och avgiftsberäkning	179
9.1	Inkomstslaget kapital	179
9.2	Förvärvskällor i inkomstslaget näringsverksamhet	179
9.2.1	Nuvarande regler	179
9.2.2	Överväganden och förslag	180
9.2.3	Aktiv och passiv förvärvskälla	181
9.3	Socialavgifter	182
9.4	Underskottsavdrag i näringsverksamhet och tjänst	183
9.4.1	Nuvarande regler	183
9.4.2	Utgångspunkter	184
9.4.3	Full kvittning över tiden inom förvärvskälla	184
9.4.4	Sidoalternativ med kvoterad kvittning	185
9.4.5	Jämförelse mellan alternativen	186
9.4.6	Illustrativt exempel	187
9.4.7	Underskott i inkomstslaget tjänst	187
9.4.8	Budgetförstärkning genom restriktiva underskottsavdrag	187
9.4.9	Förlustavdrag	188
9.5	Grundavdrag	188
9.6	Schablonavdrag endast i inkomstslaget tjänst	189
9.7	Budgeteffekter	190
9.8	Slopad avrundning	190
9.9	Exempel	191
9.10	Övriga budgetförstärkningar	192
9.11	Uppgiftsskyldighet och preliminär skatt	192
9.12	Metod för justering av skiktgräns	193
9.12.1	Utgångspunkter	193
9.12.2	Konsumentprisindexreglering	194
9.12.3	Löneindexreglering	195
9.12.4	Avsiktsförklaring	196

10	Skatteregler för pensioner	197
10.1	Utgångspunkter	197
10.1.1	Mål	197
10.1.2	Utfall vid i övrigt oförändrade regler	197
10.1.3	Problem vid nuvarande extra avdrag	198
10.1.4	Grundavgift vid intjänande eller uttag	200
10.2	Huvudförslag för beskattning av pensioner	201
10.2.1	Skattefri folkpension	201
10.2.2	Grundavdrag och skiktgräns	202
10.2.3	Avtrappning av extra avdrag	202
10.2.4	Sammanfattning av skatteuttag	203
10.3	Effekter av huvudalternativet	204
10.3.1	Ändring av real inkomst efter skatt	204
10.3.2	Marginal effekt	206
10.4	Pensionssparande	208
10.4.1	Sociala avgifter endast vid pensionsuttag	208
10.4.2	Konsekvenser för framtida pensionssparande	209
10.4.3	Avdrag för pensionssparande	210
10.5	Sidoalternativ med justering av basbelopp	210
10.5.1	Inledning	210
10.5.2	Utformning av sidoalternativet	211
10.5.3	Fördelar med huvudalternativet jämfört med sidoalternativet	211
10.5.4	Fördelar med sidoalternativet jämfört med huvudalternativet	212
10.6	Budgeteffekter	212
11	Åtgärder avseende kommunalskatten	213
11.1	Korrigerig av fördelning av skatteintäkter mellan stat och kommun	213
11.2	Åtgärder för att motverka kommunala skattehöjningar	215
12	Ekonomiska effekter	217
12.1	Ekonomisk och annan analys i underlagsrapporter	217
12.2	Utvärdering av reformförslaget	218
12.3	Dynamiska effekter	218
12.4	Effekter på arbetsutbud på lång sikt	219
12.5	Potentiell budgetförstärkning genom dynamiska effekter	221
12.6	Priseffekter av reformens finansiering	222
12.7	Utfall avseende skatteuttag för olika tillgångar	223

13 Fördelningseffekter	225
13.1 Horisontell rättvisa	225
13.2 Två utvärderingar av fördelningseffekter	226
13.2.1 Beräkningsmetod	226
13.2.2 Felkällor och osäkerhet	227
13.2.3 Uppläggning	229
13.3 Uppdelning efter socioekonomisk grupp	229
13.4 Uppdelning i decil efter bruttointkomst per konsumtionsenhet	232
13.5 Uppdelning i decil efter ekonomisk standard	233
13.6 Uppdelning efter förmögenhet	235
13.7 Uppdelning efter hushållstyp	235
13.8 Resultat för pensionärer	236
13.9 Förändring av skattebetalning för vissa grupper	237
13.10 Åtgärder mot 0-taxering	238

Reservationer av

Tommy Franzén	241
----------------------	-----

Bo Lundgren	271
--------------------	-----

Görel Thurdin	305
----------------------	-----

Anne Wibble	323
--------------------	-----

Särskilt yttrande av

Gösta Lyngå	335
--------------------	-----

Förkortningar

AFA	Arbetsmarknadens försäkringsaktiebolag
AFL	lagen (1962:381) om allmän försäkring
AGB	Avgångsbidragförsäkring
AGS	Avtalsgruppsjukförsäkring
ATP	allmän tilläggspension
ARA	allmänna reseavtalet
BevU	bevillningsutskottet
Ds	departementsstencil
FIFO	först-in-först-ut (-principen)
FP	folkpension
FPG	Försäkringsbolaget Pensionsgaranti, ömsesidigt
FTL	fastighetstaxeringslagen (1979:1152)
IBU	Utredningen om inflationskorrigerad inkomstbeskattning
ITP	Industrins och handelns tilläggspension för tjänstemän
KIS	Kommittén för indirekta skatter
KL	kommunalskattelagen (1928:370)
LAF	lagen (1976:380) om allmän försäkring
LO	Landsorganisationen i Sverige
PRI	Pensionsregistreringsinstitutet
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse
RSV	riksskatteverket
RÅ	regeringsrättens årsbok
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SAL	lagen (1981:691) om socialavgifter
SAS	Scandinavian Airlines System
SCB	statistiska centralbyrån
SFO	förhandlingsorganisationen för statsägda företag
SFS	svensk författningssamling
SIFO	Svenska institutet för opinionsundersökningar
SIL	lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt
SJ	statens järnvägar
SkU	skatteutskottet
SOU	statens offentliga utredningar
SPP	Försäkringsbolaget SPP, ömsesidigt
STP	särskild tilläggspension enligt de bestämmelser som fastställts i överenskommelser som träffats av SAF och LO

SURV	skatteutjämningsreserv
TBS	traktamentsbeskattningssakkunniga
TFA	trygghetsförsäkring vid arbetsskada
TGL	tjänstegruppplivförsäkring
TL	taxeringslagen (1956:623)
TrL	lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse
URF	Utredningen om reformerad företagsbeskattning
UBL	uppbördslagen (1953:272)

Sammanfattning

Inledning

Vi föreslår en både i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv genomgripande reformering av inkomstskatten, som innebär kraftigt sänkta skattesatser och en väsentligt mera likformig beskattning. Sänkningen av skattesatserna kostar ca 63 miljarder kr. motsvarande 85 % av intäkterna från den statliga inkomstbeskattningen. Reformen finansieras genom basbreddningar avseende såväl inkomstskatten som andra skatter på sammanlagt 58 miljarder kr. I kombination med förslagen från kommittén för indirekt beskattning och från utredningen om reformerad företagsbeskattning ger vårt förslag ett väsentligt lägre skatteuttag för arbete och ett högre skatteuttag för kapitalinkomster, energi och konsumtion.

Dessa tre kommittéer föreslår tillsammans en omfattande och samordnad reformering av det svenska skattesystemet.

Behovet av en genomgripande skattereform

Nuvarande inkomstskattesystem utmärks av höga skattesatser och olikformig behandling av olika typer av inkomster. Kapitalinkomster gynnas jämfört med arbetsinkomster, naturaförmåner gynnas jämfört med kontant lön samtidigt som skatteplanering och skattefusk gynnas jämfört med produktiva insatser.

Regelsystemet är också oenhetligt och svåröverskådligt. Detta beror bl.a. på att olika delområden har förändrats successivt samt att ett växande antal uppgifter lagts på skattesystemet under årens lopp utöver de grundläggande uppgifterna att ge skatteintäkter och skapa fördelningseffekter. Även om varje sådan förändring framstått som angelägen när den införts så är det samlade resultatet inte tillfredsställande.

Olikformig beskattning av olika inkomster leder till samhällsekonomiska snedvridningar genom att personer och företag av skatteskal lockas att välja arbets-, organisations- och ersättningsformer samt investerings- och finansieringsalternativ som inte skulle ha valts i annat fall. Olikformig beskattning leder också till orättvisor genom att personer med samma faktiska inkomst betalar olika skatt beroende på moral och skillnader i kunskap och möjligheter att genom olika metoder uppnå en lägre skatt. Eftersom det i första hand är personer med höga inkomster som får reducerad skatt genom nuvarande olikformigheter bidrar olikformigheterna också till att nuvarande inkomstskatt ger en väsentligt mindre utjämning än vad som framgår av de formella skatteskalorna.

Dessa brister i det nuvarande inkomstskattesystemet har fått en över tiden ökande betydelse genom att metoderna för att undvika skatt har utvecklats och fått en allt större spridning. Det ökande internationella beroendet liksom avregleringen av kreditmarknaden har accentuerat problemen med snedvridningar och orättvisor.

Den skattereform som genomfördes 1983–1985 reducerade utrymmet

för skatteplanering genom att skattelättnaden för underskottsavdrag maximerades till 50 och numera 47 % vid 30 % kommunalskatt. En svaghet med denna typ av avdragsbegränsning är dock att den kan kringgås bl.a. genom att ränteutgifter i stället redovisas på annat sätt som ger full skattelättnad. Reformen bidrog också till att i vissa avseenden göra systemet mindre enhetligt och mera komplicerat, vilket är en nackdel inte minst ur fördelningspolitisk synvinkel.

Reformens inriktning

En utgångspunkt för våra förslag är att beskattningen skall göras mera likformig genom att personer med samma faktiska inkomst skall betala samma skatt. Den progressivitet som uttrycks av skatteskalorna skall också väsentligt bättre än i dag överensstämma med det faktiska skatteuttaget. Skatteeffekter får inte heller skapa stora skillnader mellan vad som är privatekonomiskt och samhällsekonomiskt lönsamt. Olika typer av arbets- och kapitalinkomster skall således behandlas på ett likformigt och i största möjliga utsträckning enhetligt sätt.

En annan utgångspunkt är att skattesatserna skall sänkas för att möjliggöra en mera likformig beskattning samt för att reducera de samhällsekonomiska snedvridningarna bl.a. genom att göra skatteplanering och skattefusk mindre lönsamt. Sänkta skattesatser innebär också en anpassning med hänsyn till Sveriges ökande internationella beroende samt med hänsyn till sänkningar av redan tidigare lägre inkomstskattesatser i omvärlden.

Dessa två utgångspunkter har ett nära samband. En långtgående sänkning av marginalsatterna är fördelningspolitiskt acceptabel endast om den kombineras med en ökad likformighet och andra åtgärder som ökar inkomstskattens fördelningspolitiska träffsäkerhet.

Därtill finns samband genom att en mera likformig beskattning bidrar till att finansiera sänkningen av skattesatserna samt genom att höga skattesatser erfarenhetsmässigt leder till omfattande avsteg från en likformig beskattning.

Skattesatser

Vi föreslår att den statliga inkomstskatten slopas för förvärvsinkomster för ca 90 % av de skattskyldiga. Det stora flertalet kommer att betala enbart kommunal skatt på sina förvärvsinkomster genom att statlig skatt utgår endast för förvärvsinkomster utöver 200 000 kr. år 1991, motsvarande ca 180 000 kr. i 1989 års penningvärde. Den statliga skattesatsen för sådana inkomster föreslås bli 20 %. Den högsta marginalsatten blir då 50 % vid 30 % kommunalskatt.

Kapitalinkomster beskattas med en enhetlig statlig skatt på 30 %. Skattesatsen har valts med hänsyn till att den skall tillämpas för nominellt beräknade kapitalinkomster, dvs. även inflationsdelen av räntan och annan kapitalavkastning beskattas.

Ränteutgifter avseende bl.a. egnahem och bostadsrätter ger därmed en skattelättnad på 30 %, vilket motsvarar det stora flertalets skattesats för förvärvsinkomster. Det stora flertalet får därmed fullt avdrag för ränteutgifter.

Även personer med hög förvärvsinkomst och därmed 50 % marginalskatt får 30 % skatt på kapitalinkomster. Därmed begränsas skattelättnaden för ränteutgifter till 30 % även för denna grupp, vilket är önskvärt av bl.a. fördelningspolitiska skäl. En annan konsekvens är att skatteuttaget blir rimligt med hänsyn till att hela den nominella avkastningen beskattas, vilket inte skulle varit fallet vid 50 % skatt. Den enhetliga skattesatsen för kapitalinkomster överensstämmer med den bolagsskattesats som föreslås av utredningen om reformerad företagsbeskattning. Denna långtgående enhetlighet reducerar utrymmet för skatteplanering, t.ex. i form av att kapitalinkomster redovisas hos personer inom hushållet som har låg marginalska- eller i form av att sparande sker inom företag i stället för inom hushållet.

En proportionell skatt på 30 % för nominellt beräknade kapitalinkomster leder till att skattens andel av den reala kapitalavkastningen ungefär överensstämmer med det samlade skatteuttaget för arbetsinkomster, när man beaktar både inkomstskatten och den s.k. skattedelen av socialavgifterna.

Syftet med de föreslagna skattesatserna är

- att skapa förutsättningar för rimlig löneutveckling efter skatt utan att allvarligt driva upp inflationstakten,
- att sänka inkomstskatten för alla,
- att skapa förutsättningar för en likformig beskattning av olika typer av kapital- och arbetsinkomster samt
- att stimulera sparande och motverka låntagande genom att räntan efter skatt åtminstone överstiger inflationstakten.

Sänkningen av skattesatserna ger ett skattebortfall på ca 63 miljarder kr. jämfört med 1989 års regler. Ett sådant stort skattebortfall ställer hårda krav på basbreddningar inom inkomstskatten och finansiering utanför inkomstskatten.

Ekonomiska effekter

Syftet med skattereformen är att förbättra ekonomins funktionssätt genom

- att bidra till högre välstånd genom reducerade snedvridningar och ökad flexibilitet på arbets- och kapitalmarknaden,
- att reducera utrymmet för skatteplanering och skattefusk,
- att uppnå ökad rättvisa genom att personer med höga inkomster inte skall kunna undvika skatt samt, mera generellt, genom att personer med samma faktiska inkomst skall betala samma skatt och
- att uppnå en internationell harmonisering avseende marginalsatser.

Fördelningseffekter

En långtgående isolerad sänkning av marginalsatserna är inte acceptabel av fördelningspolitiska skäl. Vårt förslag har inte heller denna inriktning utan är utformat så att fördelningseffekterna av de sänkta marginalsatserna motverkas av omfattande och långtgående förändringar som ger en förbättrad fördelningspolitisk träffsäkerhet.

Ett viktigt inslag är därvid övergången till likformig beskattning av olika typer av kapital- och arbetsinkomster. Fördelningseffekterna av sänkta marginalsatser motverkas också genom

- att det sammanlagda skatteuttaget för arbete reduceras väsentligt medan skatteuttaget ökar för kapital, konsumtion och energi,
- att alla löneförmåner beskattas på samma sätt som kontantlön, vilket särskilt berör höginkomsttagare,
- att arbetsinkomster inom enskild näringsverksamhet och fåmansbolag beskattas likformigt med löntagares arbetsinkomster,
- att reavinster beskattas mera likformigt,
- att avdragsrätten för ränteutgifter, underskott, reaförluster och andra förluster begränsas,
- att skattefria "öar" elimineras i stor utsträckning, bl.a. genom att grundavdrag inte medges för kapitalinkomster och genom att sparavdraget slopas,
- att alla typer av kapitalavkastning, inkl. avkastning på pensionssparande, beskattas på ett i huvudsak likformigt sätt,
- att skatteplanering, mera generellt, förebyggs på ett grundläggande sätt genom full beskattning av olika typer av inkomster,
- att extra real kapitalavkastning inom näringsverksamhet alltid blir föremål för någon typ av dubbelbeskattning,
- att reglerna förenklas och görs mera enhetliga, vilket gynnar personer som av ekonomiska eller andra skäl inte anlitar skatterådgivare samt
- att barnbidraget höjs väsentligt.

Utvärderingen av förslaget fördelningspolitiska effekter visar, vid försiktiga antaganden om dynamiska effekter, att samtliga socioekonomiska grupper får ökad disponibel inkomst till följd av reformen. Beräkningarna visar också att hushållen med de högsta inkomsterna vinner mindre än genomsnittshushållet på reformen. De med de allra högsta inkomsterna kommer efter reformen t.o.m. att betala mer i skatt än före reformen.

Barnfamiljernas relativa position förbättras medan personer med hög förmögenhet får väsentligt högre skatt.

Förändringar i regelsystemet

Indelningen i inkomstslag

Nuvarande sex inkomstslag slås samman till tre, nämligen inkomst av tjänst som omfattar löneinkomster, löneförmåner och pensioner, inkomst av näringsverksamhet som omfattar övriga förvärvsinkomster avseende

rörelse, jordbruk och hyreshus samt inkomst av kapital som omfattar alla typer av kapitalavkastning.

Inkomst av tjänst

Inkomstslaget tjänst blir i högre grad än i dag en allmän uppsamlingspost för vissa inkomster. Ändringen innebär att all ersättning som härrör från eget arbete eller prestation utanför näringsverksamhet omfattas av inkomstslaget.

Naturaförmåner och andra löneförmåner värderas redan i dag i princip till marknadspriset, medan det i praktiken förekommer skattemässig undervärdering genom skattefrihet för olika typer av förmåner och genom mindre väl avvägda schablonregler. Vi föreslår att dessa regler skärps så att alla typer av förmåner värderas på ett mera rättvisande sätt och blir föremål för både socialavgifter och inkomstskatt.

De skärpta reglerna gäller bl.a. värdet av bilförmån, som föreslås öka från 22 till 30 % av nybilspriset. Subventioner från arbetsgivaren avseende måltider, resor och lån liksom försäkringsförmåner, vinstandelar samt köp av aktier och konvertibla skuldebrev till underkurs skall behandlas på samma sätt som kontantlön.

Även reglerna för beskattning av traktamenten skärps för att förhindra att reglerna används för att undvika skatt och socialavgifter. Nuvarande regler för privatanställda om att traktamenten och andra ersättningar är skattepliktiga medan avdrag medges enligt vissa schabloner utvidgas till att omfatta även offentliganställda. Reglerna skärps genom förändrad avgränsning av den vanliga verksamhetsorten, genom reducerade avdragsgilla schablonbelopp, genom att avdrag inte medges för förhöjda kostnader vid endagsförrättningar samt genom att den nya avdragsschablonen för tjänsteresor får tillämpas vid högst tre månaders bortavaro, varefter schablonbeloppet sänks.

För den som använder egen bil i tjänsten medges avdrag enligt en schablonregel baserad på kostnaden för extra körsträcka som beräknas till 10 kr. per mil som körts i tjänsten.

Avdrag för *resor mellan bostad och arbetsplats* medges med 60 öre per km för den del av den sammanlagda sträckan som överstiger 60 km per dag dock högst 15 000 kr. per år. Avdraget medges oberoende av färd sätt och färdtid, vilket innebär avsevärda förenklingar samtidigt som skatte-reglerna inte längre missgynnar kollektiva transportmedel och samåkning.

Av enkelhetsskäl föreslår vi också ett fast *schablonavdrag* på 1 000 kr. mot löneinkomster avseende kostnader för annat än resor till och från arbetet.

Skärpningen av reglerna för beskattning av naturaförmåner m.m. omfattar även egenföretagare med hänsyn till målet om likformig beskattning av arbetsinkomster i form av lön samt i form av överskott inom enskild näringsverksamhet och inom fåmansbolag. Ett viktigt inslag är därvid att vi föreslår särskilda regler som förhindrar att arbetsinkomster inom fåmansbolag tas ut i form av lågt beskattad reavinst bl.a. genom s.k. skalbolagsaffärer. Som en följd av dessa regler kan nuvarande föga

verkningsfulla s.k. stopplagstiftning inom detta område avskaffas.

Socialavgifter

Förutom förändringar i riktning mot en mera likformig inkomstbeskattning av arbetsinkomster ökas likformigheten också genom att alla typer av förvärvsinkomster föreslås bli föremål för någon typ av socialavgift. Därmed förstärks också sambandet mellan socialavgifter och förmåner.

Löner liksom flertalet typer av förmåner för personer som är högst 65 år föreslås bli förmånsgrundande avseende sjukersättning och ATP på ett mera enhetligt sätt, samtidigt som *arbetsgivaravgifter* utgår. Överskott inom näringsverksamhet för personer som är aktiva i verksamheten och är högst 64 år blir också förmånsgrundande samtidigt som *egenavgifter* utgår.

För inkomst av näringsverksamhet där den skattskyldige inte är aktiv föreslår vi en s.k. *grundavgift* motsvarande skattedelen av socialavgifterna som inte ger ökade förmåner för löntagaren eller den aktive näringsidkaren.

Folkpensionen görs skattefri. För att inte pensionärer skall gynnas av reformen mer än andra grupper samt i enlighet med vår princip om att all arbetsersättning skall beläggas med någon typ av socialavgift, föreslår vi att grundavgift skall utgå också för pensionärers förvärvsinkomster i form av pensioner, lön och inkomst av näringsverksamhet.

Grundavgiften för pensionsförmåner tas ut först vid utbetalningen av pensionerna på samma sätt som vid inkomstbeskattningen. Grundavgift utgår för alla typer av pensioner utom folkpension, pensionstillskott och motsvarande ATP eftersom dessa pensionsbelopp utgår till alla och således inte utgör arbetsersättning.

För att undvika ett dubbelt uttag av socialavgifter föreslås att enskilda näringsidkares avdrag för pensionsförmåner görs mot inkomst av näringsverksamhet före beräkning av egenavgifter samt att skattedelen av socialavgifterna restitueras för löntagares privata pensionsförsäkringar. Dessa förslag är ett resultat av att vi prioriterar målet om likformig och rättvis beskattning före målet om basbreddningar.

Denna breddning av basen för socialavgifterna används dels för att finansiera de sänkta inkomstskatteatserna och dels för att sänka socialavgifterna med 0,68 procentenheter. Breddningen av skattebasen och sänkningen av skattesatserna omfattar även socialavgifterna.

Skattereduktioner och extra avdrag

Skattereduktionen för fackföreningsavgift anpassas med hänsyn till de lägre skattesatserna och föreslås uppgå till 20 % av avgiften dock maximalt 400 kr.

Som ett led i våra strävanden att förenkla skattesystemet och att anpassa reglerna med hänsyn till utvecklingen av andra stödformer till vissa hushållstyper samt sjuka föreslår vi slopat avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn, slopade skattereduktioner för hemmamake och

ensamstående med barn samt slopat extra avdrag med hänsyn till existensminimum och sjukdomskostnader.

På dessa områden räknar vi inte med några större budgetförstärkningar då befintliga stödformer inom berörda områden bör ökas i ungefär motsvarande utsträckning. Målet är att förenkla och renodla regelsystemet utan att försämra villkoren för berörda grupper.

Inkomst av kapital

Skatteberäkning och avdragsbegränsningar

Alla typer av kapitalavkastning i form av ränta, utdelning och realiserade värdeökningar liksom ränteutgifter beskattas på ett enhetligt sätt i inkomstslaget kapital med en statlig skattesats på 30 %. Detta gäller även tillgångar där kapitalavkastningen utfaller i form av lotterivinster som t.ex. premieobligationer och s.k. vinstsparande i bank.

Den statliga skattesatsen på 30 % tillämpas också enligt förslaget från utredningen om reformerad företagsbeskattning, för överskott inom aktiebolag, ekonomiska föreningar m.m., vilket bidrar till en hög grad av enhetlig och likformig beskattning.

Realiserade värdeändringar beskattas fullt ut på samma sätt som löpande kapitalavkastning, medan inflationen beaktas genom en förhållandevis låg skattesats. Denna metod för beaktande av inflationen är väsentligt enklare än alternativa metoder som explicit inflationskorrigering eller kvotering av kapitalinkomster och överensstämmor också med målet om internationell harmonisering av regelsystemet.

Underskott i inkomstslaget kapital ger en skattereduktion på 30 % på samma sätt som överskott beskattas med 30 %. För att undvika att underskott i inkomstslaget kapital underminerar beskattningen av förvärvsinkomster i alltför stor utsträckning samt för att förebygga skatteplanering föreslås ett avdragstak för ränteutgifter per år på 100 000 kr. per vuxen och på 10 000 kr. per barn under 18 år. Begränsningen är utformad så att ränteutgifter för normalt boende liksom ränteutgifter avseende egen näringsverksamhet inte skall påverkas. Däremot begränsas utrymmet för skatteplanering radikalt för s.k. 0-taxerare samt för personer som i annat fall skulle finansiera placeringar i tillgångar med en låg skattepliktig direktavkastning med lån där hela ränteutgiften är omedelbart avdragsgill. Ränteavdragstaket bidrar också till våra mål om att uppmuntra sparande och att motverka låntagande.

För att förebygga skatteplanering föreslås också att reaförluster blir avdragsgilla endast till 70 %. Därmed blir det normalt inte skattemässigt lönsamt att bygga upp skattekrediter genom att realisera förluster så snabbt som möjligt i kombination med att beskattningen av värdeökningar skjuts på framtiden. Kvoteringen är vald så att den skall resultera i faktisk snarare än formell symmetri avseende den skattemässiga behandlingen av realiserade värdeändringar.

Sparstimulerande åtgärder

Sänkningen av skattesatsen för normalt banksparande och för ränteutgifter från upp till 72 % till 30 % stimulerar sparande och motverkar låntagande. Likformig beskattning av kapitalinkomster innebär emellertid en väsentligt ökad beskattning av bl.a. reavinster på aktier och pensionssparande samt visst nu skattefritt banksparande, vilket kan tendera att reducera sparandet.

Med hänsyn till målen om att sparande skall stimuleras samt för att mildra övergångseffekterna för befintligt sparande föreslår vi en reducerad skattesats på 20 % för särskilt angeläget sparande, nämligen allemans- och därmed sammanhängande ungdomsbosparande samt för alla typer av pensionssparande.

Pensions- och försäkringssparande

En övergång till likformig beskattning får också stor betydelse för pensions- och försäkringssystemen, då all arbetsersättning skall bli föremål för någon typ av socialavgifter samt då all kapitalavkastning skall beskattas.

Vi föreslår således att avkastningen för alla typer av pensionssparande oberoende av om sparandet sker i försäkringsbolag, pensionsstiftelse, bank eller genom bokföringsmässiga avsättningar inom företagen skall beskattas. Skattesatsen föreslås dock bli 20 i stället för 30 % för att stimulera sparandet samt med tanke på att beskattningen avser även befintligt pensionssparande.

Kapitalavkastning avseende kapitalförsäkring är beskattad vid nuvarande regler och liknar även i övrigt hushållens direkta sparande genom att premierna betalas med inkomstbeskattade medel medan uttag inte inkomstbeskattas. Av dessa skäl bör den normala skattesatsen på 30 % tillämpas för kapitalavkastning avseende kapitalförsäkringar.

Reavinstbeskattningen av värdepapper m.m.

Nuvarande regler för reavinstbeskattning av aktier och andra värdepapper ger ett stort utrymme för skatteplanering samtidigt som reglerna är komplicerade och skapar inlåsningsproblem. Som exempel kan nämnas att den skattepliktiga andelen av reavinster på aktier reduceras från 100 till 40 % vid två års innehav, vilket leder till att det blir skattemässigt oförmånligt att realisera vinster före denna tidsgräns. Kvoteringen leder också till skatteplanering genom att arbetsinkomster och andra inkomster omvandlas till lågt beskattade reavinster.

Vårt förslag om en övergång till likformig beskattning innebär stora förändringar inom detta område.

För den helt dominerande gruppen värdepapper – marknadsnoterade aktier och liknande – föreslås vinstberäkningen ske enligt en helt ny s.k. portföljmetod. Metoden innebär att skatteuttaget vid försäljningar baseras på anskaffningsvärde och marknadsvärde för hela aktieportföljen och inte på den realiserade värdeändringen för den enskilda aktien eller aktieslaget som vid nuvarande regler för s.k. yngre resp. äldre aktier. Vid portföljme-

toden beräknas den skattepliktiga vinsten normalt som en viss andel av försäljningsintäkterna, där andelen bestäms av aktieportföljens anskaffningsvärde och marknadsvärde vid årets ingång. Därmed uppnås en enkel, kontrollerbar samt förutsebar beskattning. Förenklingarna belyses av att redovisningen av reavinster på aktier m.m. i flertalet fall skall kunna ske genom att den skattskyldige godkänner avlämnade kontrolluppgifter genom en kryssmarkering inom den förenklade deklarationen.

För icke marknadsnoterade aktier, skuldebrev och andra värdepapper föreslår vi att den skattepliktiga vinsten beräknas som den genomsnittliga vinsten för varje slag av värdepapper på ungefär samma sätt som vid nuvarande regler för s.k. äldre aktier.

Den huvudsakliga skillnaden mellan portföljmetoden och genomsnittsmetoden är att den genomsnittliga vinsten beräknas på portföljnivå i den förra metoden och på värdepapperslagsnivå i den senare metoden. I övrigt tillämpas enhetliga regler i största möjliga utsträckning.

Även för övrig lös egendom som guld, diamanter och konst beskattas hela den nominella reavinsten oberoende av innehavstiden. Lös egendom som används för personligt bruk blir dock i huvudsak skattefri i enlighet med principen om att inkomstbeskattningen främst skall avse förvärvsinkomster och kapitalavkastning.

Vidare föreslås två nyheter på reavinstbeskattningsområdet som kan väntas få en över tiden ökande betydelse med tanke på avregleringen av valuta- och kreditmarknaderna.

Det första förändringen är därvid att värdeändringar på tillgångar i utländsk valuta skall reavinstbeskattas på samma sätt som andra kapitalplaceringar, vilket föreslås ske genom portföljmetoden.

Det andra inslaget är att skulder i svensk och utländsk valuta skall reavinstbeskattas. Denna beskattning beräknas ge ett skattebortfall netto då avdragsgilla reaförluster blir mera vanliga än skattepliktiga reavinster åtminstone för skulder i svensk valuta.

En lagreglering av befintliga och framtida typer av tillgångar och skulder är också angelägen med tanke på vårt mål om förutsägbara regler som kan bli bestående under en lång tid. Den tidigare ordningen där beskattningen av optioner och andra nya instrument fastställdes genom praxis med en betydande tidsförskjutning är inte tillfredsställande med hänsyn till dessa mål samt med hänsyn till målen om enhetliga och likformiga regler.

Bostadsbeskattning

Den löpande inkomstbeskattningen av egna hem och fritidshus i form av schablonintäkt slopas och ersätts av en högre fastighetsskatt för att undvika parallella skatteuttag för en stor grupp personer. Fastighetsskatten för småhus liksom för hyreshus föreslås bli 1,5 % av taxeringsvärdet.

Genom sänkningen av skattesatserna reduceras skattelättnaden för ränteavdrag från normalt 47 till 30 %. Räntebidragen för egna hem ändras ej medan räntebidragen för hyres- och bostadsrätt justeras så att räntan efter bidrag och skatt blir lika stor för alla dispositionsformer. I kombination med den enhetliga fastighetsskatten innebär detta en väsentligt mera

likformig behandling av olika boendeformer, vilket också överensstämmer med det bostadspolitiska målet om neutralitet mellan boendeformerna.

För att dämpa kostnadseffekterna på nyproduktionen av våra förslag samt förslaget från kommittén om indirekt beskattning om en övergång till full mervärdesskatt för byggande samt för att bidra till mera likartade utgifter för bostäder av olika ålder föreslås att det inte utgår någon fastighetsskatt under de första fem åren för framtida nyproduktion samt att det utgår halv fastighetsskatt under påföljande fem år för såväl småhus som bostadshyreshus.

Även skattereformens övergångseffekter för bostadsbeståndet i kombination med de höjda taxeringsvärdena dämpas genom nedsättningar av fastighetsskatten för småhus till 1,2 % av taxeringsvärdet under år 1991 och 1992. För att dämpa övergångseffekten i de delar av beståndet som påverkas av reduktionen av räntebidragen och som har höga ränteutgifter nedsätts fastighetsskatten också för senare årgångar genom särskilda övergångsregler.

Uthyrning av egnahem och bostadsrätt blir skattepliktig oberoende av om det gäller permanent- eller fritidsboende samtidigt som reglerna förenklas.

Reavinstbeskattningen av egnahem och andra fastigheter läggs om radikalt. Nuvarande uppräknig av anskaffningsvärdena med hänsyn till inflationen liksom nuvarande uppskov med beskattningen vid vissa försäljningar av egnahem slopas av förenklings- och rättviseskäl, för att undvika snedvridningar samt för att uppnå enhetliga regler för egnahem och bostadsrätt.

Liksom för andra tillgångar blir grundregeln att hela den nominella reavinsten för egnahem och bostadsrätt redovisas i inkomstslaget kapital och därmed beskattas med 30 % oberoende av innehavstiden precis som för andra tillgångar.

För att motverka inlåsnings- av bl.a. bostads- och arbetsmarknadspolitiska skäl begränsas emellertid skatteuttaget vid försäljningar genom ett skattetak på 9 % av försäljningsintäkten för permanentbostäder och på 18 % av försäljningsintäkten för övriga bostäder.

Ovan angivna regler för egnahem föreslås också gälla för bostadsrätt samt för andra s.k. *privatbostäder* som mangårdsbyggnaden på jordbruksfastigheter som bebos av ägaren. Detta förutsätter dock ekonomiskt rättvisande taxeringsvärden också för bostadsrätter, vilket kan föreligga först år 1993–1994 av administrativa skäl. Under övergångstiden föreslås i huvudsak en oförändrad löpande beskattning av bostadsrätter och bostadsrättsföreningar förutom de mera generella förändringarna av fastighetsskatten och räntebidragen.

Fastigheter som inte huvudsakligen används för ägarens eller närståendes boende benämns *näringsfastigheter* och beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet på i huvudsak samma sätt som övriga tillgångar inom näringsverksamhet. Skatteuttaget begränsas emellertid även i dessa fall genom ett skattetak på 26 % av försäljningsintäkten för flertalet och på 36 % av försäljningsintäkten för personer med höga inkomster för att motverka inlåsnings- och för att undvika ett skatteuttag som kan uppfattas

som oskäligt särskilt vid långa innehavstider och vid låg belåning.

Skattetaken för privatbostäder och näringsfastigheter kan mera generellt ses som ett ytterligare sätt att beakta inflationen utöver de allmänt låga skattesatserna.

Summary

Introduction

The Committee for the Reform of Individual Taxation has been assigned by the Swedish Government to make a proposal for reforming the system of taxation of individuals.

The Committee contains members of parliament representing both the party in government and the parties in opposition. The report from the Committee describes the majority proposal and in some parts the reservations of the opposition.

The report from the Committee will be submitted to various organizations and authorities. This will result in a Government proposal to the parliament. The legislation resulting from Parliament's decision on the proposal will come into effect on January 1, 1991.

The Report

We are proposing a reform of the Swedish income tax system which, from historical and international perspectives, is fundamental, involving substantial reductions in tax rates and significantly more uniform taxation.

The reduction of the state tax rates will cost about SEK 63,000 million corresponding to 85 percent of state income tax revenue. The reform is financed by base-broadening of the state income tax and other taxes with totally SEK 58,000 million. Combined with proposals from the Committee for Indirect Taxation and the Committee for the Reform of Corporate Taxation, our proposal provides significantly lower taxation of employment and a higher taxation of capital income, energy and consumption.

These three Committees jointly propose an extensive and coordinated reform of the Swedish tax system.

The need for a fundamental tax reform

The current income tax system is characterized by high tax rates and unequal treatment of various types of income. Income from capital is favoured to income from employment, non-cash benefits are favoured to cash wages and salaries, at the same time as tax planning and tax evasion becomes profitable compared with productive contributions.

The regulatory system is also inconsistent and difficult to comprehend. This is due in part to gradual changes in various areas and the assigning of various tasks to the tax system over the years, besides the basic task of providing tax revenue and creating distribution effects. Even if every such change appears necessary at the time of introduction, the total result is not satisfactory.

The unequal taxation of various types of income results in macroeconomic distortions as a result of the fact that people and companies are attracted for tax reasons to choose forms of work, organization and remuneration, as well as investment and financing alternatives, which would otherwise not be selected. Non-uniform taxation also leads to inequalities resulting from the fact that people with the same income pay different amounts of tax depending on their moral attitude and differences in knowledge and ability to use various methods to attain a lower tax. Since it is primarily people with high incomes who obtain tax reductions by means of the current inequalities, these differences contribute to the current income tax system giving substantially less equality than shown in the formal tax scales.

Over the years, the shortcomings in the current income tax system have gained increased importance as a result of the increasing sophistication and proliferation of tax evasion methods. Increasing international dependence and the deregulation of the credit market has accentuated the problem of distortions and inequalities.

The tax reform completed during 1983 to 1985 reduced the scope for such tax reductions by limiting the value of the deficit deduction to 50 percent, currently 47 percent, at 30 percent municipal tax. A weakness of this type of deduction limit is that it can be circumvented through reporting interest expenses in a manner that provides a full tax deduction. The reform also contributed in certain respects to making the system less uniform and more complicated, which is a drawback particularly from the point of view of income distribution policy.

The direction of the reform

One basis for our proposal is that taxation should be made more uniform by making people with the same actual income pay the same amount of tax. Thus, the progressive aspect expressed in the tax scales should comply more significantly with the actual tax rate. Neither should tax effects create great inconsistencies between what is profitable for the individual and for the national economy. Consequently, various types of work and capital income should be handled in a similar and, to the greatest extent possible, uniform manner.

Another basis is that the tax rates should be lowered to permit more uniform taxation and reduce the macroeconomic distortions by making tax planning and tax evasion less profitable. A reduction in tax rates also entails an adjustment to Sweden's growing international dependence and to reductions of the existing lower tax rates in other parts of the world.

These two basic points are closely related. A substantial reduction of marginal tax rates is acceptable from the viewpoint of income distribution policy only if it is combined with increased uniformity and other measures that increase the accuracy of taxation from an income distribution standpoint.

In addition, there is also a relationship resulting from the fact that more uniform taxation contributes to financing a reduction of tax rates, as well

as to the fact that experience shows that high tax rates lead to substantial deviations from uniform taxation.

Tax rates

We propose that state tax on earned income be abolished for about 90 percent of all taxpayers. Accordingly, a great majority of people will pay only municipal tax on earned income, since state tax will be paid only on income exceeding SEK 200,000 in 1991, corresponding to SEK 180,000 in 1989 prices. The state tax rate proposed for such incomes is 20 percent. Consequently, the highest marginal tax rate will be 50 percent at 30 percent municipal tax.

Income from capital will be taxed at a uniform state tax rate of 30 percent. This rate has been selected on the basis that it should be applied to nominally calculated capital income, meaning that even the part of interest and other capital gains that is attributable to inflation will be taxed.

Thus, interest expenses relating to owner-occupied homes and tenant-owner residences will be subject to a tax reduction of 30 percent, corresponding to the tax rate for the majority of wage earners. Consequently, a great majority of taxpayers will receive a full deduction for these interest expenses.

Even persons with high earned income, and thus 50 percent marginal tax, will pay 30 percent tax on income from capital. This means that tax reductions for interest expenses will be limited to 30 percent even for this group, which is desirable from a distributional point of view. Another implication is that the tax paid will be reasonable since the entire nominal return will be taxed. The uniform tax rate on income from capital complies with the corporate rate proposed by the Committee for the Reform of Corporate Taxation. This contributes to reducing the scope for tax planning through, for example, income on capital being attributed to people within the household with low marginal tax or in the form of saving within the company instead of within the family.

A proportional tax rate of 30 percent for nominally calculated income from capital means that the tax portion of the real capital return will approximately comply with the combined tax rate on income from employment, taking into account income tax as well as the so-called tax portion of social welfare payments.

The aims of the proposed tax rates are:

- to create conditions for a reasonable wage trend without significantly adding to inflation,
- to reduce income tax for everybody,
- to create conditions for uniform taxation of all types of income from capital and employment, and
- to stimulate savings and counteract borrowing through interest after tax at least exceeding the rate of inflation.

The proposed reduction of the tax rates results in a shortfall in tax revenue of about SEK 63,000 million compared with the result of the current

regulations, corresponding to 85 percent of state income tax revenue. Such a large shortfall in tax revenue imposes stringent demands on the broadening of the income tax base and methods of financing outside the state tax.

Economic effects

The tax reform is aimed at attaining the following economic effects:

- to contribute to increased national welfare through a reduction in distortions and increased flexibility of the labour and capital markets,
- to reduce the scope for tax planning and tax evasion,
- to achieve increased equality by preventing high-income earners from avoiding tax and, more generally, through people with the same actual incomes paying identical tax, and,
- to achieve international harmony in respect of marginal tax rates.

Income distribution effects

A fundamental reduction in marginal tax rates alone is not acceptable for reasons of income distribution policy. Nor is this the direction of our proposals which are, instead, designed to ensure that the distribution effects of reduced marginal rates are offset by extensive and fundamental changes to improve the accuracy of income distribution policy.

Accordingly, an important contribution is the transition to uniform taxation of various types of income from capital and employment. The distribution effects of reduced marginal taxes are also offset by the fact that:

- the total tax on income from employment will be reduced substantially, while the tax on capital, consumption and energy will increase,
- all wage benefits will be taxed in the same manner as cash wages and salaries, which in particular affects high-income earners,
- income from self-employment and closed corporations will be taxed in the same way as wage-earners' income from employment,
- capital gains will be taxed more effectively,
- deductions for interest expenses, deficits, capital losses and other losses will be limited,
- tax-free "islands" will generally be eliminated, in part as a result of the fact that no basic deduction will be permitted for capital income and as a result of the removal of the special savings deductions,
- all forms of return on capital, including the return on pension savings, will be taxed in a generally uniform manner,
- tax evasion in general will be prevented in a fundamental manner as a result of the full and equal taxation of various types of income,
- the extra real return from business operations will always be subject to some form of double taxation,
- the simplification and uniformity of the regulations will favour those who for financial or other reasons do not use tax consultants, and
- that childrens' allowance will be increased substantially.

A prudent projection of the dynamic effects arising from the proposals on income distribution policy indicates that all socio-economic groups will receive increased disposable income as a result of the reform. Estimates also show that households with the highest income gain less than the average from the reforms. In fact, after the implementation of the reforms those with the highest income will pay more in tax.

The relative status of families with children is improved while people with substantial wealth will pay significantly higher tax.

Key changes in the regulatory system

Categorization of income

The current six categories of income will be reduced to three: namely, income from employment, including wages and salaries, wage benefits, and pensions; income from business which include other income from employment in regard to companies, agriculture and rented residential buildings; and income from capital which will cover all types of income from capital.

Income from employment

To a greater extent than now, income from employment will be a general collective item for certain incomes. The change means that profits from hobby activities, and in particular all remuneration accruing from work or activities outside businesses will be covered by this.

In principal, non-cash benefits and other wage and salary benefits are already valued at the market price, but in tax terms there are instances of under-valuation resulting from various types of tax-free benefits and unsatisfactory standard regulations. We propose that these regulations be tightened so that all types of benefits are treated in the same manner as cash wages and salaries, meaning that the benefits are valued in a more equitable manner and be made subject to social welfare contributions and income tax.

The tightening of the regulations applies in part to the value of company car as a benefit in the employment, which it is proposed will be increased from 22 to 30 percent of the new car price. Subsidies from employers for meals, travel and loans as well as insurance benefits, profit-sharing schemes and the purchase of stock and convertible debentures at less than market prices will be treated in the same manner as cash salaries.

Regulations covering the taxation of per-diem allowances will be tightened to prevent them from being used in attempts to avoid tax and social welfare payments. The current regulations for employees in the private sector, which state that per-diem and other remunerations are taxable while deductions are given according to certain standard rates, will be extended to include public-sector employees. Regulations will be tightened through changes in the definition of the usual location of operations, the removal of the deduction for increased expenses relating to one-day functions and by the fact that the new standard deductions for

company travel will apply for a maximum of three months absence.

For persons using their own car on company business, a deduction is provided in accordance with a standard rule based on the cost for additional travel distance calculated on the basis of SEK 10 per Swedish mile travelled on business.

Deductions for travelling between residence and workplace will be allowed in the amount of SEK 0.60 per km for the portion of the total distance travelled that exceeds 60 km per day, with a maximum of SEK 15,000 per year. The deduction is permitted regardless of the means of transport and traveling time, which means significant simplifications, at the same time as the tax regulations no longer discriminate against public transport and group commuting.

For reasons of simplicity, we propose a fixed standard deduction of SEK 1,000 from wage income in respect of other costs than those for traveling to and from work.

The tightening of regulations concerning the taxation of non-cash benefits etc. also includes company owners on the basis of the objective of equal taxation of income from employment in the form of wages and salaries and in the form of profits in single proprietorships and in closed corporations. An important aspect in this context is that we propose special regulations to prevent income from employment in closed corporations from being utilized in the form of low taxed capital gains through certain currently existing tax evasion transactions.

Social welfare fees

Apart from changes aimed at a more uniform taxation of income from employment, uniformity can also be increased as a result of the proposal to make all types of income from employment subject to some form of social welfare contribution. This also strengthens the relationship between social welfare fees and benefits.

Wages and salaries, as well as most types of benefits for persons under 64 are proposed to be made on the basis of benefits for sickness insurance and ATP (National Supplementary Pension Scheme) in a more uniform manner, at the same time as being subject to employers contributions. Profits from businesses for people active in the enterprise, who are under 64, will also form a basis for benefits and will also be subject to individual contributions. At present, social welfare fees in the form of employer contributions are charged at a rate of 37.47 percent and individual fees at 34.19 percent. Other types of income from employment such as pension benefits, wages and salaries and income from business operations for persons over 65, as well as income from business in which the taxpayer is not active shall be subject to a basic fee of 22.51 percent. This basic fee corresponds to the taxable portion of social welfare contributions, meaning the portion of social welfare fees that do not provide increased benefits for employees or the active business owner.

National basic pension is made tax-free. So that pensioners will not be favoured at the expense of other groups, the basic fee of 22.51 percent

mentioned above will be charged on all pensions and earned incomes.

To avoid the double payment of social welfare contributions, it is proposed that a self-employed person's deduction for pension benefits be made from income from business operations before the calculation of individual contributions and that the tax portion of the social welfare contributions be refunded for wage-earner's private pension insurances. These proposals result from giving priority to the objective of uniformity and equitable taxation before the objective of widening the base for income tax and social welfare contributions.

This widening of the base for social welfare contributions is used in part to finance the reduced income tax rates and in part to reduce social welfare contributions by 0.68 percentage units. Accordingly, the broader tax base and reduced tax rates also encompass social welfare contributions.

Tax reductions and extra deductions

The tax reduction for trade-union fees will be adjusted on the basis of the lower tax rates and it is proposed to amount to 20 percent of the fees, with a maximum of SEK 400 per year.

As part of our objective of simplifying the tax system and to adjust the regulations to take into account the development of other forms of support to other types of households and for the sick, we propose the removal of deductions for the support of non-resident children, the removal of tax reductions for housewives and single parents with children, and the removal of extra deductions with regard to existence minimums and sickness costs. In this area we don't expect any strengthening of the budget, since instead there will be an increase in existing forms of support within the areas affected. The objective is to simplify and streamline the system without deteriorating the conditions for the affected groups.

Income from capital

Calculation of tax and limitation of deductions

All types of capital return in the form of interest, dividends and realized value increases as well as interest expenses are to be taxed in a uniform manner in the capital income category, at a state tax rate of 30 percent. This also applies to assets in which the yield on capital is paid in the form of lottery winnings, such as premium bonds, and so-called profit saving in banks.

The state tax rate of 30 percent applies also for profits in closed corporations, economic associations and others, thereby contributing to a high degree of uniformity and equal taxation.

Realized value changes should be fully taxed in the same manner as continual capital yields, in which inflation is taken into account through a relatively low tax rate. This method of accounting for inflation is considerably simpler than alternative methods such as explicit inflation adjustment or a quota of capital incomes, and it also complies with the

objective of international harmony of the system of regulations.

A deficit in the capital income category will provide a tax reduction of about 30 percent in the same way as a surplus is taxed at 30 percent. To prevent deficits in the capital income category from undermining taxation of income from employment to an unacceptable degree, and to prevent tax planning, an interest-expense ceiling of SEK 100,000 per adult and SEK 10,000 for children under 18 is proposed. The limits are designed in such a manner that interest expense for normal residential costs as well as interest expenses relating to own business operations will not be affected. However, the scope for tax planning is radically limited for so-called zero-taxpayers as well as for those who otherwise could finance investments in assets with a low-tax direct yield by means of loans in which the entire interest expense is immediately deductible. The interest deduction ceiling also contributes to our objective of increasing savings and counteracting borrowing.

To prevent tax planning, it is also proposed to make capital losses deductible up to a maximum of 70 percent. As a result, it will not normally be profitable in tax terms to build up tax credits through realizing losses as fast as possible in combination with the postponement of tax on value increases. The quota has been selected so that it will result in the actual rather than formal symmetry of the tax treatment of realized value changes.

Pension and insurance savings

A transition to uniform taxation also has major implications for the Swedish pension and insurance system, since all work remuneration will be subject to some form of social welfare fees and all returns from capital will be taxed.

Accordingly, we propose that the return from all types of pension savings, regardless of whether this is done via insurance companies, pension foundations, banks or through allocations in companies are to be taxed. However, the proposed tax rate is 20 percent instead of 30 percent in order to stimulate saving and because of the fact that taxation also covers existing pension savings.

The return on capital from capital insurance is currently taxed according to existing regulations and is also similar to other direct household savings since premiums are paid with taxed income while withdrawals are not subject to income tax. For these reasons, the normal tax rate should be 30 percent for capital returns on capital insurance.

Measures to stimulate savings

A reduction of the tax rate applying to normal bank savings and interest expenses from 72 to 30 percent will stimulate savings and discourage borrowing. However, uniform taxation of capital income also means a substantial increase in the taxation of capital gains on shares, pension savings, and certain tax-free bank savings which tends to reduce savings.

Based on the objective of stimulating saving, and to reduce the transition effects for existing savings, we propose a reduced tax rate of 20 percent for particularly urgent saving, namely saving in general public savings funds and the related youth housing savings and for all types of pension savings.

Capital gains tax on securities, etc.

The current regulations applying to the taxation of stock and other securities provides substantial scope for tax planning, at the same time as the regulations are complicated and lead to locking-in effects. For example, the taxed portion of capital gains on stock is reduced from 100 percent to 40 percent after more than two years' holding, which means that for tax reasons it is disadvantageous to realize profits before this time limit. Current regulations also encourage tax evasion since income from employment and other income is transformed into low-taxed capital gains.

Our proposal for a transition to uniform taxation entails major changes in this area.

For the dominant category of securities – listed shares and similar securities – we propose that profit be calculated according to an entirely new method, referred to as the portfolio method. This method means that the payment of tax at the time of sale is based on historical cost and the market value for the entire portfolio and not on the realized value change for the particular share or stock according to the current regulations for so-called young and old stock.

With the portfolio method, the taxable profit is normally calculated as a certain share of the sales revenue, in which the portion is determined by the historical cost of the portfolio and the market value at the beginning of the year. This results in a form of taxation that is simple, easy to supervise and capable of being forecast. The simplifications are illustrated by the fact that the reporting of capital gains on securities, etc. can in most cases be done simply by the individual approving the data by marking an appropriate box in the simplified tax return form.

For non-listed shares, debt instruments and other securities, we propose that the taxed profit be estimated as the average profit for each type of security in approximately the same manner as the existing regulations for so-called older shares.

The primary difference between the portfolio method and the average method is that average profits are estimated at the portfolio level in the former method and on the type of security in the latter method. Otherwise, uniform rules are to be applied to the greatest extent possible.

Furthermore, in the case of movable property such as gold, diamonds and art, the total nominal capital gain will be taxed regardless of the length of time of the holding. Movable property which is used for personal use will, however, basically be tax-free in accordance with the principle that income tax shall apply primarily to income from employment and capital return.

In addition, two innovations in the area of tax on capital gains are

proposed which in the longer term can be expected to gain significance against the background of the deregulation of the currency and credit markets.

The first of these innovations is that changes in the value of assets in foreign currencies shall be subject to capital gains tax in the same manner as other capital investments, which it is proposed shall be done through the portfolio method.

The other new feature is that liabilities in Swedish and foreign currencies should be subject to capital gains tax. This type of taxation is expected to lead to a net reduction in tax revenue since the deductible capital losses will become more common than taxable capital gains, at least in the case of liabilities in Swedish kronor.

A legal regulation of existing and future types of assets and liabilities is also urgent in view of our objective of forecastable regulations that can be sustained over a protracted period. The previous system in which the taxation of options and other new instruments was determined through practice, with a substantial time lag, is not satisfactory in view of these objectives and the objective of uniform and similar regulations.

Taxation of housing

The continual income tax on owner-occupied homes and summer houses, in the form of a standard revenue will be abolished and replaced by a higher real estate tax to avoid parallel tax payments for a large group of people. The real estate tax for private dwellings and for apartment buildings is proposed to be 1.5 percent of the ratable value.

As a result of the reduction of the tax rates, the tax relief for interest deductions will be reduced from the normal level of 47 to 30 percent. The interest subsidy for owner-occupied homes will not be changed while the interest subsidy on rented and tenant-owner apartments will be adjusted so that interest after contributions and tax will be equally large for all forms of arrangements. Combined with the uniform real estate tax, this entails a significantly more uniform treatment of different types of housing, which also complies with the housing policy objective of neutrality between the various forms of housing.

To dampen the cost implications for new construction resulting from our proposal and the proposal of the Committee for Indirect Taxation in regard to a transition to full value-added tax for construction and to contribute to more uniform charges for housing of varying age, it is proposed that no real estate tax be applied during the first five years for future new construction and that only 50 percent of the normal real estate tax be paid during the subsequent five years for both private houses and apartment buildings.

The transition effects on housing and the increased ratable values, will be alleviated through reductions of the real estate tax for private dwellings by 1.2 percent of the ratable value for the period 1991 through 1992. To reduce the transitional effects in those sections of housing affected by the reduction of the interest subsidy and which are also subject to high interest

expenses, real estate tax will also be reduced for recently built houses through special transitional regulations.

The renting of owner-occupied homes will be subject to tax regardless of whether it involves permanent or holiday residence, at the same time as regulations will be simplified.

Capital gains tax on owner-occupied homes and other real estate will be changed fundamentally. The current estimation of historical cost, adjusted for inflation, as well as the current deferment of taxation in the case of certain sales of owner-occupied homes will be abolished for reasons of simplicity and equity, and to avoid distortions and to attain uniform regulations for owner-occupied homes and tenant-owner flats.

As in the case of other assets, the basic rule will be that the entire nominal capital gain for owner-occupied homes and tenant-owner apartments will be reported in the category of capital income, and will thus be taxed by 30 percent regardless of the holding period.

However, to counteract the locking-in effects for housing and labour market policies, the capital gains tax will be limited by means of a tax ceiling of 9 percent of the sales revenue for permanent residences and 18 percent of the sales revenue for other types of residences.

It is proposed that the above regulations for owner-occupied homes will also apply to tenant-owner flats and other so-called private residence such as farmhouses on agricultural real estate inhabited by the owner. This however assumes an economically equitable ratable value for tenant-owner flats, which for administrative reasons will not come into force prior to 1993/94. During the transition period, it is generally proposed to retain an unchanged taxation of tenant-owner flats and tenant-owner associations, besides the more general changes in real estate taxation and interest subsidy.

Real estate which is not used primarily as a residence for the owner or related persons will be categorized as business real estate and will be taxed in the business operations category in basically the same manner as in the case of other business assets. However, tax will be limited also in such cases by means of a tax ceiling of 26 percent of the sales revenue for the majority and 36 percent of the sales revenue for high-income earners in order to counteract locking-in effects and a tax rate that can be regarded as unreasonable, particularly in cases involving a protracted holding period with a low mortgage.

The tax ceiling for private houses and business premises can more generally be regarded as an additional way of taking account of inflation in addition to the generally low tax rates.

1 Sammanfattning av direktiven

I juni 1987 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, att tillkalla en kommitté med högst åtta ledamöter med uppdrag att göra en översyn av inkomstskattesystemet i de delar som inte har direkt samband med företagsbeskattningen. Syftet med översynen angavs vara att åstadkomma ett mer rättvist och enkelt skattesystem som i förhållande till dagens innebär lägre skattesatser för den statliga inkomstskatten, en breddad skattebas samt en mer enhetlig kapitalbeskattning som stimulerar till ökat sparande och minskad skuldsättning. Ett annat viktigt mål för kommittén var att åstadkomma ett regelsystem som kan bli bestående under lång tid.

Kommitténs arbete skulle ha i huvudsak följande inriktning.

Ett förslag bör utarbetas till en ny skatteskala för den statliga inkomstskatten med lägre skattesatser. Skatteskalan bör ha få skikt för att uppnå förenklingar och undvika en snabb upptrappning av marginaleffekter vid inkomstökningar.

I avsikt att bredda skattebasen och åstadkomma en neutral beskattning av arbetsinkomster bör en genomgång företas av nuvarande avdragsmöjligheter och en prövning ske av vilka begränsningar som kan göras. Målsättningen är att så få avdrag som möjligt behålls. I sammanhanget bör avdraget för resor till och från arbetet ses över samt reglerna för beskattning av traktamenten och övriga kostnadsersättningar. Även storleken av schablonavdraget samt grundavdraget bör övervägas.

En reformerad kapitalbeskattning framhålls som en mycket angelägen del av en framtida inkomstskattereform dels för att förenkla skattesystemet och uppnå en effektivare kapitalanvändning, dels för att minska möjligheterna till skatteplanering och därmed uppnå ökad rättvisa.

Kommitténs arbete i denna del bör inriktas på regler som innebär en likformig beskattning av olika slag av kapitalinkomster. Det nya skattesystemet bör stimulera till ökat sparande och minskad skuldsättning. Reglerna bör vidare leda till neutralitet vid den skattemässiga behandlingen av vinster vid försäljning av villafastigheter och bostadsrätter. En tänkbar modell för en enhetlig kapitalbeskattning som bör prövas är att olika typer av kapitalinkomster förs samman i ett inkomstslag.

En fråga som är särskilt central på kapitalbeskattningsområdet och som bör undersökas är i vilken utsträckning nominella resp. reala principer skall tillämpas, dvs. huruvida skattesystemet skall ta hänsyn till inflation eller

inte. I det sammanhanget bör också studeras i vilken utsträckning reala principer används utomlands. En fråga på kapitalbeskattningsområdet som nämns särskilt är metoder för aktievinstbeskattningen.

Vidare bör undersökas om det finns skäl att göra några begränsningar i avdragsrätten för skuldräntor och för realisationsförluster. Härvid bör beaktas effekterna av ett sådant förslag för dem som har högt belånade villafastigheter och bostadsrätter.

Kommittén bör eftersträva att åstadkomma ett enkelt och lättbegripligt inkomstskattesystem. Av detta skäl bör undersökas om det finns möjligheter att förenkla reglerna på vissa områden eller lösa frågorna utanför skattesystemet. Exempel på sådana områden är reglerna om extra avdrag på grund av existensminimum, avdrag för sjukdomskostnader, avdrag för underhåll till icke hemmavarande barn, skattereduktion för s.k. hemma-make och för ensamstående med barn.

Reglerna om extra avdrag för folkpensionärer bör ses över i syfte att minska marginaleffekterna och att uppnå förenklingar. Något som också bör kunna tas upp är förvärvskälleindelningen och indelningen i inkomstslag samt gränsdragningen mellan hobbyverksamheter och rörelse. Kommittén har fått frihet att ta upp även andra frågor som rör inkomstbeskattningen än sådana som uttryckligen har nämnts i direktiven. Även förslag till åtgärder inom t.ex. familje- och bostadspolitik som kan bli nödvändiga till följd av reformen ingår i uppdraget.

Det nya regelsystemet bör utformas så att det i sina huvuddrag kan bli bestående under lång tid.

Kommittén har att visa hur en skattereform i dess helhet skall finansieras.

2 Inledning

2.1 Utredningsuppdragets genomförande

Vårt uppdrag har varit att göra en fullständig översyn av inkomstbeskattningen i de delar som inte avser företagsbeskattningen. I enlighet med vad direktiven anger har vårt arbete varit inriktat på att utarbeta ett förslag till reformerat inkomstskattesystem som innebär

- sänkta skattesatser och minskad progressivitet i skatteskalan,
- breddad skattebas genom minskade avdragsmöjligheter och en mer enhetlig beskattning av arbetsinkomster,
- mer enhetlig kapitalinkomstbeskattning som stimulerar till sparande och motverkar skuldsättning,
- förenklingar i skattesystemet samt ett
- system som skall kunna bestå under lång tid.

Under utredningsarbetet har vi analyserat nackdelarna med höga skattesatser, bl.a. effekterna på samhällsekonomin samt de avsteg från en neutral beskattning som höga skattesatser framtvingar. Av stor betydelse är att det nya skattesystemet kan bidra till en större fördelningspolitisk rättvisa än vad det nuvarande skattesystemet har förutsättningar att göra. Mot denna bakgrund har vi utfört en rad analyser av de fördelningspolitiska effekterna av sänkta skattesatser och en mer enhetlig beskattning av kapital och arbetsinkomster. Även om sådana analyser aldrig exakt kan återspegla de samlade fördelningseffekterna ger de ändå klart stöd för uppfattningen att det nya skattesystem som här föreslås ger bättre fördelningseffekter än det gamla.

Det hittillsvarande skattesystemet har på olika sätt missgynnat sparande och varit förmånligt vid skuldsättning. Det låga finansiella hushållssparandet är ett allvarligt problem för den svenska ekonomin. Ett av de viktigaste inslagen i skattereformen är därför enligt direktiven att utforma ett skattesystem som främjar sparande och motverkar skuldsättning. Vi har under utredningsarbetet undersökt olika grundmodeller för kapitalinkomstbeskattningen, vilka på olika sätt beaktar inflationen, såsom real beskattning av kapitalinkomster genom indexreglering, en s.k. kvotmetod enligt vilken endast en viss kvotdel av ränteinkomster m.m. skall tas upp till beskattning och endast motsvarande andel av ränteutgifter får dras av samt en separat beskattning av kapitalinkomster där hänsyn tas till inflationen

genom skattesatsens nivå. Vi har därvid ansett den sistnämnda metoden vara att föredra och utformat vårt förslag i enlighet härmed.

Vidare har vi undersökt effekterna av de olikformigheter som finns i dagens kapitalbeskattningssystem, bl.a. vad avser snedvridande effekter på samhällsekonomin och möjligheterna till skatteplanering. Våra förslag på kapitalbeskattningsområdet har mot bakgrund av vad denna analys visat inriktats på att uppnå en avsevärt större likformighet i beskattningen av olika typer av kapitalinkomster. Vidare har våra förslag syftat till att motverka skatteplanering dels genom den grundläggande uppbyggnaden av kapitalbeskattningssystemet, dels genom förslag till speciella åtgärder på vissa områden.

Även när det gäller beskattningen av arbetsinkomster har vi undersökt vilka avsteg från en neutral arbetsinkomstbeskattning som nuvarande regelsystem kan anses innebära samt de effekter på samhällsekonomin och möjligheter till skatteplanering dessa avsteg medför. Också på detta område har det enligt vår uppfattning varit angeläget att eftersträva en likformig beskattning. Det finns många exempel på hur dagens olikformigheter utnyttjas i skatteplaneringssyfte, bl.a. den i praktiken många gånger relativt lindriga beskattningen av olika naturaförmåner och de schabloniserade reglerna för avdrag för kostnadsersättningar. Ett annat viktigt mål för reformen har således varit att åstadkomma en mer enhetlig beskattning av olika löneförmåner med utgångspunkt i principen att anställningsinkomster skall beskattas på ett likformigt sätt oavsett i vilken form de utgår.

Under de senaste åren har en omfattande reformverksamhet pågått på skatteområdet i ett stort antal industriländer. Skattereformerna har genomgående syftat till att sänka inkomstbeskattningen för fysiska personer, vilket i de flesta fall delvis finansierats genom breddad bas för inkomstskatten. För ett litet land som Sverige med en öppen ekonomi är naturligtvis händelseutvecklingen på skatteområdet i vår omvärld mycket viktig. Vi har därför under utredningsarbetet ägnat stor uppmärksamhet åt utländska skattereformer och inhämtat ett omfattande material härom.

Det svenska skattesystemet har med tiden blivit komplicerat och svåröverskådligt. Delvis beror detta på att ett stort antal delreformer företagits under årens lopp, varvid inte alltid beaktats delreformernas inverkan på helheten. Komplexiteten har också påverkats av att allt större krav efter hand ställts på skattesystemet bl.a. med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen. Ett annat viktigt inslag i vårt arbete har mot denna bakgrund varit att förenkla regelsystemet. Vår inriktning har här i första hand varit att åstadkomma ett system som är enkelt och lätthanterligt för såväl enskilda som skattemyndigheter vad gäller det stora flertalet skattskyldiga med anställningsinkomster. På vissa områden, främst vissa delar av kapitalbeskattningen, är det emellertid, med hänsyn till de invecklade transaktioner det är fråga om, oundvikligt att reglerna delvis är av komplicerad natur för att en neutral beskattning skall kunna upprätthållas.

Grunderna för det nuvarande skattesystemet lades fast för mer än 60 år sedan när KL antogs. Även om det företagits omfattande förändringar

i skattelagstiftningen sedan dess återspeglar den fortfarande i stor utsträckning det dåvarande samhällets ekonomiska struktur och synsätt. Exempel härpå är att KL är uppbyggt enligt den s.k. källteorin som innebär att man i princip bara skulle beskatta inkomster från varaktiga inkomstkällor och inte t.ex. reavinster. Ett annat exempel på den ålderdomliga strukturen i KL är uppdelningen av fastigheter i jordbruksfastigheter och annan fastighet, vilket återspeglar den dominerande ställning jordbruket då hade i samhällsekonomin. När nu en total översyn av inkomstskattelagstiftningen företas har det enligt vår mening funnits anledning att även pröva grundstrukturen i skattesystemets uppbyggnad, såsom vilket inkomstbegrepp som bör utgöra utgångspunkten, indelningen i inkomstslag och förvärvskällor och klassificeringen av fastigheter.

I ett tidigt skede av utredningsarbetet uppdrog vi åt en rad externa experter och åt sakenheter inom finansdepartementet att utarbeta rapporter i vissa frågor. Rapporterna har intagits som bilagor till betänkandet. Dessa rapporter har utgjort en viktig del av underlaget för våra ställningstaganden vad gäller bl.a. utformningen av kapital- och arbetsinkomstbeskattningen samt för att belysa statsfinansiella, fördelningspolitiska och samhällsekonomiska effekter av våra förslag.

Vi har under arbetets gång samrått med URF samt, framför allt på sekretariatsnivå, haft kontakter med KIS, MIA, boendekostnadsutredningen, stiftelse- och föreningsskattekommittén samt kommittén för översyn av reglerna för underhållsbidrag till barn och bidragsförskott.

RINK började sitt arbete hösten 1987. Vårt uppdrag har varit mycket omfattande och i många delar komplicerat. Det framhålls emellertid i direktiven att arbetet trots det skulle bedrivas skyndsamt, med sikte på att det nya inkomstskattesystemet skulle kunna träda i kraft den 1 januari 1990 och börja tillämpas vid 1991 års taxering. Med hänsyn till den knappa tiden behövde enligt direktiven detaljförslag inte utarbetas på alla områden som behandlades. Vi fick vidare själva bestämma om utredningsuppdraget skulle redovisas samlat eller i olika delbetänkanden.

En omläggning av skattesystemet av den omfattning vi föreslår kräver enligt vår bedömning att riksdagsbeslut om förändringarna fattas minst ett halvår innan de nya reglerna skall träda i kraft. Beslutet skall föregås av en omfattande remissbehandling av myndigheter och organisationer, lagrådsremiss samt utarbetande av proposition till riksdagen. För att våra förslag skulle ha kunnat träda i kraft år 1990 hade det krävt att vi kunnat avsluta vårt arbete redan sommaren 1988. Detta visade sig på ett tidigt stadium inte vara möjligt. Vårt arbete har i stället varit inriktat på att förslagen skall kunna träda i kraft den 1 januari 1991. Detta behöver i och för sig inte utesluta att delar av den föreslagna reformen genomförs tidigare. Även med denna något längre tid för utredningsarbetet har detta med hänsyn till frågornas komplexitet och omfång bedrivits under stor tidspress. Vi har emellertid trots den knappa tiden haft ambitionen att utarbeta konkreta förslag på alla centrala områden som vi behandlat. Beträffande några frågor har vi dock bara angett huvuddragen av de förändringar vi förordar.

Ytterligare en fråga som särskilt bör omnämnas i detta sammanhang är beskattningen av handelsbolag. URF:s förslag i denna del innebär att

handelsbolag skall utgöra skattesubjekt. URF:s ställningstagande i frågan har skett i ett sent skede av utredningsarbetet. Det har därför inte varit möjligt för oss att närmare analysera detta förslags inverkan på de delar av skattesystemet som vi haft att utreda.

Beträffande författningsförslagen har vi av tidsskäl inte lagt fram förslag till rena följdändringar som kan behöva företas med anledning av de materiella förändringar vi föreslår. Följdändringarna bör enligt vår bedömning utan större olägenhet kunna utarbetas i ett senare skede.

En komplicerande faktor vad gäller författningsförslagen har varit att såväl våra som URF:s förslag föranleder omfattande förändringar i författningarna på skatteområdet, främst KL och SIL. I de delar av dessa lagar där URF föreslår grundläggande förändringar men även våra förslag föranleder vissa förändringar har vi inte ansett det meningsfullt att framlägga förslag till ny lydelse av berört stadgande, utan endast angett vilka förändringar våra förslag bör föranleda.

2.2 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i fem huvudavsnitt. Del I behandlar bakgrunden till och utgångspunkterna för reformen samt anger huvuddragen av de förändringar vi föreslår. Detaljförslagen beträffande inkomstlagen kapital och tjänst återfinns i delarna II resp. III av betänkandet. I del IV presenteras författningsförslagen med kommentarer. Reservationer och särskilda yttranden finns intagna efter kapitel 13 i del I. I del V återfinns slutligen betänkandets bilagor. Syftet med att i del I kortfattat ange de materiella ändringar som sedan behandlas utförligare i de följande delarna, är att det skall vara möjligt att få en helhetsbild av förslaget till skattereform genom att enbart läsa del I av betänkandet. Detta medför visserligen upprepningar mellan de olika delarna av betänkandet. Vi har emellertid ansett att denna nackdel uppvägs av fördelarna med att kunna få en överblick över förslaget genom att enbart läsa del I.

Del I, II och V utgör separata band medan del III och IV tillsammans utgör ett band.

3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter för reformen

I detta kapitel behandlar vi allmänna principer och utgångspunkter som ligger till grund för vårt förslag till omläggning av skattesystemet. Först berörs de hittillsvarande grundprinciperna för skattesystemets uppbyggnad och skattebördans fördelning samt deras tillämplighet i ett reformerat inkomstskattesystem. Det följande avsnittet tar upp de problem som en olikformig beskattning ger upphov till. I det tredje avsnittet behandlas behovet av anpassning till omvärlden. I det fjärde avsnittet anges riktlinjerna för vårt förslag till framtida inkomstskattesystem. Bl.a diskuteras utgångspunkterna för likformig arbets- resp. kapitalbeskattning, uttag av socialavgifter, skattekrediter, frågan om real eller nominell beskattning samt riktpunkt för skatteuttaget. I det femte och sista avsnittet i detta kapitel behandlas frågan om förenklingar av skattesystemet.

3.1 Grundprinciper för inkomstbeskattningen

3.1.1 Inledning

I våra direktiv framhålls att ett huvudsyfte med reformen är att åstadkomma ett skattesystem som i förhållande till dagens är enklare och mer rättvist. I det följande redogörs något för de principer som hittills varit vägledande för "rättvisbegreppet" i den svenska skattelagstiftningen, främst skatteförmågeprincipen och strävan efter horisontell och vertikal rättvis, dvs. att personer med samma faktiska inkomst skall betala samma skatt resp. att skatten skall utjämna inkomsterna på ett väl avvägt sätt. Vi berör i detta avsnitt också inkomstbegreppet i skattelagstiftningen samt några principer av mer teknisk karaktär som följer av de grundläggande begreppen.

Att skattesystemet skall vara enkelt och rättvist kan förefalla självklart. Vissa motsättningar mellan dessa krav och en del andra mål som ställts upp för skattesystemet kan dock uppkomma. Det kan således föreligga en motsättning mellan kraven på horisontell rättvisa och kraven på enkelhet och på ökad schablonisering t.ex. vad gäller avdrag för kostnader. Vidare kan det råda en konflikt mellan kraven på vertikal rättvisa och önskemål om att inkomstskatten skall medföra så små samhällsekonomiska snedvridningar som möjligt.

Ur de allmänna teoretiska principerna om skattebördans fördelning och

inkomstbegreppet kan vidare vissa andra mer konkreta principer för skattesystemet härledas, t.ex. i vilken utsträckning kapitalvinster bör beskattas, hur försörjningsbördan skall beaktas, m.m.

3.1.2 Principer för skattebördans fördelning

När det gäller *fördelningen* av skattebördan används ibland begreppen intresseprincipen, skatteförmågeprincipen och minsta offerprincipen.

Intresseprincipen betonades av den klassiska liberalismen och är den historiskt sett äldsta av de nu nämnda beskattningsprinciperna. Den innebär att man vid beskattningen skall ta hänsyn till vilken nytta den enskilde har av de offentliga utgifterna. Man skall således betala skatt i proportion till sitt utnyttjande av samhällets tjänster. Principen har inte fått någon större praktisk betydelse. I flera länder spelar dock fortfarande fastighets- och särskilda näringskatter som bygger på denna princip relativt stor roll vid den kommunala beskattningen. När det gäller statliga skatter kan i Sverige beskattningen av motorfordon och socialförsäkringsavgifterna ses som skatter delvis bestämda efter intresseprincipen.

Skatteförmågeprincipen kan tolkas på flera olika sätt. Tidigare menade man i regel härmed att skatten skulle innebära att personer med lika stora inkomster skulle betala lika mycket i skatt. Teorin var således inriktad på den horisontella rättvisan. Numera torde man i begreppet skatteförmåga i allmänhet även innefatta den vertikala rättvisan såsom denna anges i minsta offerprincipen (se nedan). Principerna synes således ha kommit att smälta samman.

En svårighet vid tillämpningen av skatteförmågeprincipen i denna utvidgade mening ligger i att det inte går att objektivt jämföra skatte-trycket för personer med olika stora inkomster. Man kan således inte på grundval av denna princip säga hur mycket en person med 100 000 kr. i inkomst skall erlägga i skatt för att hans skatteförmåga skall anses ha tagits i anspråk i lika hög grad som för den som har en inkomst på 60 000 kr. och betalar t.ex. 15 % i skatt på denna inkomst, om de har samma försörjningsbörda etc.

Skatteförmågeprincipen har därför haft sin viktigaste roll vid jämförelse mellan personer med lika stor inkomst. Man kan således diskutera hur inkomstbegreppet bör vara uppbyggt, vilka avdrag som bör tillåtas, i vad mån försörjningsbördan bör beaktas m.m. för att två personer med lika stor beskattningsbar inkomst skall ha samma skattebörda.

Enligt *minsta offerprincipen* bör skatten fördelas så att den medför minsta möjliga uppoffring för samhällsmedlemmarna (skatt efter bärkraft). Vidare utgår den från att en person med högre inkomst har mindre nytta av ett ytterligare inkomsttillskott. Det innebär således enligt denna teori generellt sett en mindre uppoffring att ta ut en viss summa skatt från en stor än en liten inkomst så länge den förra efter skatt är större än den senare efter skatt.

3.1.3 Principernas tillämpning i dagens skattesystem

Skatteförmågeprincipen och minsta offerprincipen måste fortfarande anses som de vägledande principerna för inkomstbeskattningen. Exempelvis kan kraven på likformighet som betonats starkt i flera utländska skattereformer under senare tid sägas bygga på skatteförmågeprincipen. Även minsta offerprincipen torde vara vedertagen och utgöra den huvudsakliga grunden för de progressiva inslag som finns i så gott som samtliga västländers skattesystem. Utvecklingen mot minskad progressivitet i inkomstskatten under senare år kan knappast ses som ett uttryck för att man ansett minsta offerprincipen felaktig, utan att man bedömt att höga marginalskatter ger upphov till alltför stora ekonomiska störningar. Påfrestningarna på skattesystemen torde också ha ökat på grund av att utvecklingen på kreditmarknaden gett ökade möjligheter till skatteplanering. Samtidigt har dessutom gjorts gällande att progressiva skatter utgör ett relativt trubbigt instrument för inkomstutjämning och att andra åtgärder inom inkomstskattesystemets ram ger bättre resultat.

3.1.4 Fördelningsprinciperna i svensk skatterätt

Den nuvarande inkomstbeskattningen i Sverige har vuxit fram ur den s.k. allmänna bevillningen, som var ett system av avkastningsskatter där varje inkomstkälla beskattades för sig. På 1860-talet företogs betydande reformer av den allmänna bevillningen men först år 1902 infördes en allmän inkomstskatt. Skatten var endast statlig och utgjorde ett tillägg till den allmänna bevillningen. År 1910 ersattes den allmänna bevillningen helt av en allmän statlig inkomstskatt. Den nya lagstiftningen innehöll flera väsentliga nyheter. Man övergick till att i princip beskatta den verkliga avkastningen av fastigheter, vilket fortfarande gäller. För det andra ansåg man att inkomst av förmögenhet gav större skattekraft än inkomst av arbete. En tredje nyhet var att reavinstbeskattning infördes vid försäljning av sådan egendom som kunde anses ha förvärvats i spekulationssyfte. Spekulationssyfte presumerades föreligga om egendomen såldes inom vissa tidsfrister efter förvärvet. KL bygger i huvudsak på 1910 års inkomstskatteförordning. I förarbetena till KL (prop. 1927:102 s. 98–134) finns en utförlig historik angående utvecklingen fram till förslaget till KL.

Det finns få direkta uttalanden angående grundläggande beskattningsprinciper i förarbetena till svensk skattelagstiftning. I förarbetena till KL (prop. 1927:102, s. 109) refereras dock kommunalskattekommitténs allmänna utgångspunkt för reformen. Kommittén uttalar bl.a. att man inte funnit anledning att närmare diskutera frågan om kommunalbeskattningen borde bygga på väsentligen principen "skatt efter intresse" eller på principen "skatt efter förmåga". Kommittén ansåg att detta spörsmål var av föga praktisk betydelse. I verkligheten var det enligt kommittén nog så att, såsom i alla föregående förslag faktiskt skett, hänsyn måste tas till båda de sidor av problemet som tagit sig uttryck i nämnda formler. Kommunalskatten måste fylla vissa förhandenvarande behov och problemet blev att fördela skattesumman på kommunens skattedragande medlemmar på

ett så rimligt och skäligt dvs. rättvist sätt som möjligt.

Andra uttalanden som finns i förarbetena till skattelagstiftningen rör i regel att skatten bör tas ut efter de skattskyldigas bärkraft. Terminologin ansluter därvid närmast till skatteförmågeprincipen. Ofta har man dock syftat till en inkomstutjämning.

Skatteförmågeprincipen har haft stor betydelse inom den svenska skatterätten för utformandet av inkomstbegreppet. Utgångspunkten har därvid varit att personer med samma skattebetalningsförmåga skall erlägga lika hög skatt. Härav har bl.a. följande krav härletts, vilka för övrigt torde gälla för de flesta länders skattesystem.

1. Inkomstskatten skall utgå på nettoinkomsten efter avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande.
2. Beskattningen skall vara likformig så att personer med samma beskattningsbara inkomst, förmögenhet etc. träffas av lika hög skatt.
3. Vid bestämmandet av den beskattningsbara inkomsten skall hänsyn tas till sådana faktorer som försörjningsförpliktelser vilka påverkar skattebetalarnas bärkraft.
4. Inkomst av förmögenhet betraktas som mer bärkraftig än inkomst av arbete.

Kravet på likformig beskattning av personer med samma skatteförmåga kan också motiveras som ett specialfall av allas likhet inför lagen.

De nyss nämnda fyra principerna har fortfarande aktualitet i dagens svenska skattesystem. De tillämpas dock inte konsekvent. Visst avsteg från principen att inkomstskatten skall utgå på nettoinkomsten efter avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande har gjorts genom införandet av schablonavdraget under inkomst av tjänst. Några grundläggande avsteg från denna princip bör enligt vår mening inte göras, utan vi anser att den bör gälla även fortsättningsvis.

Kravet på likformighet har betonats starkt i senare tids skattedebatt och framhålls t.ex. i våra direktiv. Vårt förslag till inkomstskattereform har som mål att åstadkomma en mera likformig och rättvis beskattning och vi behandlar detta mål utförligt i följande avsnitt.

Beträffande beaktandet av försörjningsbördan finns fortfarande flera inslag av denna art, såsom reglerna om existensminimum, avdrag för underhållsskyldighet för icke hemmavarande barn m.m. Utvecklingen har dock gått mot att lösa allt fler av dessa frågor utanför skattesystemets ram. Även våra förslag går i denna riktning.

Vad gäller förmögenhetens särskilda bärkraft kan förmögenhetsskatten anses bygga på denna tanke. Avkastning av förmögenhet är annars genomsnittligt sett lägre beskattad än arbetsinkomster.

Mot kraven på likformig beskattning och fördelningspolitisk utjämning får vägas andra krav, t.ex. av näringspolitisk, social eller administrativ art. Ett sådant annat krav på skattesystemets utformning är att de ekonomiska snedvridningar som skatten ger upphov till skall minimeras. Detta är en fråga som uppmärksammas alltmer under senare år bl.a. mot bakgrund av stigande skattetryck. Vidare finns numera en stark strävan efter förenkling av regelsystemen.

Som vi kommer att utveckla närmare i följande avsnitt är ett av huvudskälen för den utformning av skattereformen som vi föreslår att minska de ekonomiska snedvridningar det nuvarande skattesystemet ger upphov till, vilket vi anser vara angeläget ur samhällsekonomisk synvinkel. För den skull behöver emellertid inte skattesystemets inkomstutjämnande effekter nödvändigtvis bli mindre. De lägre skattesatser vi föreslår möjliggör att skattesystemet på ett helt annat sätt än det nuvarande får en enhetlig och likformig uppbyggnad, vilket i sin tur leder till att den formella progressiviteten i skattesystemet bättre överensstämmer med den faktiska än vad fallet är i dag.

Det kan finnas anledning att i detta sammanhang något ytterligare beröra enkelhetskravet som också betonas i våra direktiv. För att få ett från skatteförmågesynpunkt så rättvist system som möjligt har ett komplicerat regelsystem byggts upp för att ange vad som skall tas upp som inkomst, vilka avdrag för inkomstens förvärvande som får göras samt vad som i övrigt skall beaktas vid skattens fastställande. Systemet möjliggör att individuella variationer i stor utsträckning kan beaktas.

Nackdelen är att systemet blivit krångligt och svåröverskådligt. Till detta har även bidragit regler som tillkommit av andra skäl. Komplexiteten har i viss utsträckning kommit att motverka det inkomstutjämnande syftet med regelsystemet på så sätt att personer som är väl insatta i det eller har möjlighet att anlita skattekonstuler kan utnyttja förmånliga regler och kringgå oförmånliga på ett helt annat sätt än personer som saknar dessa förutsättningar. Det är således tänkbart att t.ex. mer schabloniserade regler på vissa områden formellt kan synas mindre rättvisa men i praktiken ger en totalt sett bättre fördelning av skattebördan från skatteförmågesynpunkt genom att bl.a. möjligheterna till missbruk av regelsystemet minskar.

Ett annat krav som ökat i betydelse är harmonisering med omvärldens skattesystem. Hänsyn måste enligt vår mening tas till att påfrestningarna på skattesystemet kan komma att öka på grund av näringslivets och kapitalmarknadens ökande internationalisering. Även denna fråga behandlas utförligare i ett senare avsnitt.

För att minska skatternas negativa effekter finns möjligheten att lägga över en del av skatteuttaget från den i många avseenden problematiska inkomstskatten till andra befintliga skatteformer såsom indirekta skatter, löneskatter och olika typer av tillgångsskatter. I flera utländska skattereformer har finansieringen av en sänkning av direkta skatterna skett delvis genom höjda indirekta skatter.

3.1.5 Inkomstbegreppet

Med hänsyn till att en del av skatten skall tas ut på inkomsten blir en grundläggande fråga vid fastställandet av skatteförmågan vad som skall anses som inkomst.

Inkomstbegreppet har blivit föremål för omfattande diskussioner i den juridiska och ekonomiska litteraturen. Man brukar därvid tala om ett vidare och ett snävare inkomstbegrepp. Det snävare inkomstbegreppet utgörs av vad som ingår i nationalinkomsten, dvs. nettoinkomsten av

produktiv verksamhet, framställning av varor och tjänster, löpande kapitalavkastning, utdelning och ränteinkomster minskade med ränteutgifter. Utanför detta begrepp faller förmögenhetsöverflyttningar (arv, gåva, bodelning) och förmögenhetsvinster, på t.ex. aktier som stigit i kurs. Kapitalvinsterna betraktas då som en omfördelning av förmögenheten mellan olika personer¹.

En annan teori som i huvudsak leder till samma inkomstbegrepp är den s.k. källteorin. Enligt denna bör man endast beskatta sådan inkomst som utgör avkastning från en varaktig inkomstkälla. Bara regelbundet återkommande inkomst räknas då som inkomst. Däremot ingår inte värdeförändringar och vinster på själva inkomstkällan. Se även kap.15.

Det vidare inkomstbegreppet tar fasta på alla typer av konsumtionsmöjligheter eller värdeöverföringar som en person erhåller².

Det inom nationalekonomin numera etablerade inkomstbegreppet för beskattning m.m. är att som inkomst räkna summan av konsumtion och förmögenhetsändring under en aktuell tidsperiod, varvid konsumtion närmast motsvarar privata levnadskostnader. Därmed inkluderas varje form av resurstillskott av arbete, näringsverksamhet, löpande avkastning på tillgångar, arv, gåvor, lotterivinster m.m. samt värdeförändringar på kapitaltillgångar.

Det inkomstbegrepp som låg till grund för KL var närmast det snävare. Bl.a. framgår källprincipen genom uppdelningen i olika förvärvskällor och inkomstslag. Redan från början skedde emellertid en viss beskattning av kapitalvinster och denna typ av vinster har efter hand i allt större utsträckning kommit att omfattas av det skatterättsliga inkomstbegreppet.

Av förarbetena till KL framgår att 1924 års skatteberedning tagit upp frågan om inkomstbegreppet (se prop. 1927:102, s. 183). Beredningen framhåller att man beskattar "inkomsten" därför att denna anses utgöra en tämligen god mätare på vederbörandes skatteförmåga. Det var enligt beredningen framför allt denna omständighet som borde beaktas vid fastställande av skattelagstiftningens inkomstbegrepp.

I utgiftsskattekommitténs betänkande (SOU 1986:40, s. 35) anförts att en teoretiskt renodlad inkomstskatt innebär att den skattepliktiga inkomsten skall inkludera alla löpande värdeförändringar även om de inte realiserats medan orealiserade värdeminskningar skall vara avdragsgilla, vilket motsvarar det ovan beskrivna nationalekonomiska inkomstbegreppet för beskattning m.m. Man framhåller dock de praktiska svårigheterna med beskattning av orealiserade värdeförändringar, bl.a. värderingsproblem, där även rättssäkerhetsaspekter och likviditetsproblem kommer in.

Sistnämnda svårighet har dock möjligen minskat i betydelse under senare år på grund av avregleringen av kreditmarknaden.

¹ Lodin, m.fl. Beskattning av inkomst och förmögenhet, Del 1, s. 23.

² Grosskopf/Edvardsson, Inkomst- och Förmögenhetsbeskattning, Del 1, s. 17, SOU 1986:40, Utgiftsskatt, s. 35, Melz, Kapitalvinstbeskattningens problem, s. 11 f.

För att uppnå likformig beskattning i ekonomisk mening är det etablerade nationalekonomiska inkomstbegrepp som tillämpades av utgiftsskattekommittén mest adekvat, dvs. att inkomst för en given tidsperiod definieras som konsumtion plus förmögenhetsförändring under tidsperioden.

Förutom själva definitionen av vad som är inkomst aktualiseras i detta sammanhang tre ytterligare frågor nämligen

1. den tidsperiod under vilken inkomsten skall mätas,
2. den enhet som skall ligga till grund för mätningen (individer eller hushåll) samt
3. om inflation skall beaktas.

Som tidsperiod för mätning av inkomsten har det svenska skattesystemet normalt ett år. Härmed sammanhänger principerna om beskattningsårets slutenhet och kontantprincipen.

Vad gäller beskattningens enhet har inkomstskatten successivt justerats i riktning mot ökad särbeskattning, av jämställdhets-, arbetsmarknads- och enkelhetsskäl samt för att uppnå skattemässig likformighet mellan olika typer av samboende. Vårt förslag till inkomstskattereform baseras på en fortsatt särbeskattning.

En annan utgångspunkt är att arv, gåvor samt lotterivinster som inte utgör kapitalavkastning- eller arbetsersättning beskattas i särskild ordning (i den mån så anses erforderligt). Det skattemässiga inkomstbegreppet skall därför inte innefatta denna typ av förmögenhetsöverföringar och därav finansierad konsumtion eller förmögenhetsförändring.

Frågan om i vilken mån inflationen skall beaktas behandlas i avsnitt 3.4.6.

3.1.6 Beskattningstidpunkten

Frågan om vid vilken tidpunkt skatteplikten inträder är betydelsefull. Man kan här tala om tre principer i skattelagstiftningen. Den ena är *beskattningsårets slutenhet*.

Av praktiska skäl har man valt att beskatta varje års inkomst för sig. Viss inkomstutjämnning mellan åren är dock tillåten, bl.a. genom reglerna om beräkning av ackumulerad inkomst. Vidare finns enligt KL två olika redovisningssätt, *bokföringsmässiga grunder* och *kontantprincipen*.

Bokföringsmässiga grunder gäller numera för inkomst av rörelse, jordbruksfastighet och i vissa fall konventionellt beskattad fastighet. I övrigt gäller kontantprincipen.

Bokföringsmässiga grunder innebär att inkomster och utgifter skall redovisas det år till vilket de hänförs. Enligt kontantprincipen skall en inkomst redovisas när den kan disponeras av den skattskyldige och en utgift när den betalas.

Före KL:s tillkomst användes i princip bokföringsmässiga grunder som generell redovisningsmetod, även om många i praktiken tillämpade kontantprincipen. Vid KL:s införande blev i stället kontantprincipen huvudmetod. Utvecklingen har därefter gått i riktning mot att i allt större

omfattning tillämpa bokföringsmässiga grunder.

Kontantprincipen medför vissa gränsdragningsproblem angående till vilket år s.k. årsskiftesbetalningar och betalning för framtida kostnader skall hänföras och öppnar även möjligheter till skatteplanering. Detta har kunnat utnyttjas på ett sätt som framtvingat särskilda regler som innebär avsteg från kontantprincipen vad gäller förskottsräntor.

Med hänsyn till bl.a. utvecklingen på kapitalmarknaden torde det finnas risk för att kontantprincipen i större utsträckning än tidigare kan utnyttjas i skatteplaneringssyfte. Det finns därför anledning ifrågasätta om inte bokföringsmässiga grunder borde tillämpas i större utsträckning. Vi behandlar denna fråga närmare i avsnitt 15.7 och föreslår där vissa ytterligare inskränkningar i tillämpningen av kontantprincipen.

3.2 Problem vid olikformig beskattning

3.2.1 Inledning

Den nuvarande inkomstskatten har kommit att fungera allt sämre ur ekonomisk och fördelningspolitisk synvinkel som en följd av förändrade förutsättningar inom och utom landet. Inkomstskatten har tillsammans med andra delar av regelsystemet gett upphov till en lång rad oönskade effekter som varit svåra att förutse vid den successiva framväxten av dessa regelsystem. Ekonomiska förändringar och inte minst Sveriges ökande internationella beroende har bidragit till denna utveckling.

Bristerna i nuvarande inkomstskatt har under de senaste åren analyserats och påtalats av olika organisationer och forskare samt inom offentliga utredningar. För att ytterligare fördjupa och bredda beslutsunderlaget har vi beställt särskilda rapporter från några av de mest framstående svenska forskarna inom resp. specialområde. Dessa självständiga rapporter redovisas i del V av betänkandet.

Analyserna visar att bristerna i nuvarande regelsystem i stor utsträckning ytterst beror på att olika typer av inkomster behandlas på ett olikformigt sätt i kombination med höga formella skattesatser.

Olikformigheterna är mest utpräglade inom kapitalinkomstbeskattningen där viss kapitalavkastning, som t.ex. banksparande, inkomstbeskattas för hela den nominella avkastningen medan huvuddelen av all kapitalavkastning i vid mening inte omfattas av inkomstbeskattning. Graden av olikformighet illustreras av att den personliga kapitalinkomstbeskattningen totalt sett ger ett skattebortfall på ca 5 – 10 miljarder kr. för stat och kommun, dvs. skattelättnaden för ränteavdragen överstiger de samlade skatteintäkterna från den personliga inkomstbeskattningen av räntor, aktieutdelningar, reavinster m.m.

Strikt likformig beskattning kräver generellt att alla typer av inkomster beskattas när de *uppkommer* så att värdeändringar beskattas på samma sätt som löpande avkastning i form av ränta eller aktieutdelning. Beskattning av värdeändringar när de realiseras innebär uppskjuten beskattning jämfört med denna strikta likformighetsprincip. Den skattskyldige erhåller således en räntefri skattekredit. Skillnaden är betydande även vid låga

skattesatser, vilket belyses av följande exempel.

En investering på 100 kr. som stiger i värde med 7 % årligen ger en behållning efter 30 % skatt på 301 kr. efter 20 år om avkastningen beskattas först vid detta tillfälle. Om avkastningen i stället beskattas varje år, som för banksparande, så uppgår behållningen efter skatt i stället till 260 kr.

Även för arbetsinkomster förekommer olikformigheter bl.a. genom att olika typer av förmåner som inte utgår i form av kontant ersättning är lågt beskattade samt ibland inte beläggs med sociala avgifter, genom att arbetsinkomster inom fåmansföretag i praktiken kan tas ut som lågbeskattad reavinst vid försäljning av aktierna samt på andra sätt där sociala avgifter inte utgår.

Dessa olikformigheter leder till oönskade effekter i ett antal avseenden som diskuteras närmare i följande delavsnitt.

3.2.2 Samhällsekonomiska snedvridningar

Som analyseras närmare i underlagsrapporterna ger olikformig beskattning upphov till samhällsekonomiska snedvridningar. Problemet är att personer och företag av skatteskäl lockas att välja alternativ som de aldrig skulle ha valt i annat fall. Skattelättnaden uppväger extra kostnader och andra nackdelar för de valda alternativen, vilket innebär att sådana extra kostnader indirekt bärs av andra skattebetalare.

Som ett av många exempel kan nämnas att kontantlön kan ersättas av andra löneförmåner trots att kostnaderna för dessa överstiger löntagarens värdering av dem exkl. skatteeffekten. Vid likformig beskattning skulle sådana löneförmåner konkurrera med kontantlön på lika villkor, varvid de skulle ersätta kontantlön endast om detta innebär en fördel också ur samhällsekonomisk synvinkel.

Ett annat exempel är att personer av skatteskäl kan lockas att välja investeringar som ger en förhållandevis låg avkastning före skatt, vilket innebär en samhällsekonomiskt felaktig fördelning mellan olika investeringar.

Mera generellt leder olikformig beskattning till att alla organisations-, produktions- och konsumtionsbeslut riskerar att snedvridas av att personer och företag väljer med hänsyn till vad som är mest förmånligt efter skatt. Utfallet avviker då ofta från vad som är mest förmånligt ur samhällsekonomisk synvinkel, dvs. exkl. skatteeffekter.

3.2.3 Fördelningspolitiska effekter

Olikformig beskattning leder också till orättvisor genom att personer med samma egentliga inkomst betalar olika mycket i skatt. Skatten kan således reduceras genom val av lågbeskattade arbets- och kapitalinkomster.

Olika studier visar att olikformigheterna i första hand utnyttjas av personer och hushåll med höga inkomster för att reducera skatten. Utgiftsskattekommittén visade således att nuvarande beskattning av

personliga kapitalinkomster ger en skattelättnad i genomsnitt för personer och hushåll med höga inkomster som en följd av stora ränteavdrag medan motsatsen gäller för personer och hushåll med låga inkomster (SOU 1986:40, Utgiftsskatt).

Höginkomsttagarna är också överrepresenterade när det gäller olika typer av lågbeskattade löneförmåner som t.ex. bilförmån, lån till låg ränta och tilldelning av bl.a. konvertibla skuldebrev.

En ytterligare aspekt är att olikformigheter liksom komplicerade regler missgynnar personer som på grund av bristande information och kontakter eller av ekonomiska och moraliska skäl inte utnyttjar alla möjligheter till lägre skatt.

Olikformig beskattning motverkar således den inkomstutjämning som avses att uppnås genom en progressiv inkomstskatt. Som visats av utgiftsskattekommittén leder detta till att inkomstskattens *faktiska* progressivitet, dvs. skatten i förhållande till ett ekonomiskt relevant inkomstmått, är väsentligt svagare än den *formella* progressivitet som uttrycks av skatteskalorna. En övergång till en mera likformig beskattning ger således ett utrymme för en minskning av den *formella* progressiviteten utan att detta reducerar inkomstskattens faktiska progressivitet.

Slutsatsen är att en övergång till likformig beskattning är anslagen av fördelningspolitiska skäl.

3.2.4 Oenhetliga och komplicerade regler

Olikformigheterna i nuvarande inkomstskattesystem avspeglas också i att skattereglerna är oenhetliga och svåröverskådliga på många sätt. En given kapitalinkomst beskattas ofta på olika sätt beroende på kapitaltyp, finansieringsväg och mottagare samt beroende på om det gäller löpande avkastning eller värdeökning. Sådana oenhetliga och komplicerade regler bidrar till ovan nämnda snedvridningar och orättvisor samt leder också till kostnader i form av tid och andra resurser för såväl skattskyldiga som skattemyndigheter. De betydande resurser som används för att utnyttja de komplicerade reglerna på ett privatekonomiskt förmånligt sätt utgör bortkastade resurser ur samhällsekonomisk synvinkel. Orättvisor uppkommer också i form av högre skatt för personer som inte förmår att utnyttja de komplicerade reglerna på detta sätt.

3.2.5 Olikformigheter i ett dynamiskt perspektiv

Skattesystemets oönskade effekter i form av snedvridningar, orättvisor och komplikationer har accentuerats successivt på flera sätt.

Tekniken för skatteplanering eller, mera generellt, skatteinpassning, har utvecklats och fått en allt större spridning. Med skatteinpassning menas därvid varje typ av beteende eller förhållande som påverkas av skatterna. Skatteplanering avser åtgärder som huvudsakligen vidtas för att undvika skatt på ett sätt som avviker från lagstiftarens intentioner. Begreppet skattefusk avser åtgärder som reducerar skatten i strid med gällande rätt.

Som exempel på skatteanpassning som ökat över tiden kan nämnas att lunchkuponger liksom utdelning av aktier och konvertibla skuldebrev till anställda knappast förekom för 20 år sedan. Tjänstebil förekom sällan som en renodlad lönförmån för personer som inte använde bilen i tjänsten.

Tekniken för skatteplanering genom att ta ut arbetsinkomster i form av reavinster på aktier – bl.a. så kallade skalbolagsaffärer – och mera generellt tekniken för att utnyttja asymmetrierna i nuvarande kapitalinkomstbeskattning bl.a. genom så kallade premiepooler och genom bankkonto med uppskjuten ränta har också utvecklats och spridits under de senaste åren. Nya instrument har utvecklats på kapitalmarknaden som innebär skattemässiga fördelar som t.ex. konvertibla skuldebrev och vinstandelsbevis. Dessa instrument är motiverade ur samhällsekonomisk synvinkel endast om de är konkurrenskraftiga också vid en likformig skattebehandling.

Avvecklingen av valutaregleringen ökar möjligheterna till skattearbitrage, eftersom antal tillgängliga låneformer och placeringar ökar drastiskt.

Det ökande internationella beroendet och nationsgränsernas successivt minskande betydelse innebär att avvikelser mellan skattesystemen i Sverige och i omvärlden leder till allt mera oönskade effekter i form av snedvridningar, orättvisor och komplikationer. Nuvarande höga formella skattesatser och starka formella progressivitet kan bidra till att personer med höga inkomster och därmed sammanhängande verksamhet flyttar till andra länder. Om ränteinkomster och -utgifter beskattas resp. ger en skattelättnad på upp till 72 % i Sverige som vid nuvarande regler, så leder detta till omfattande avdrag för ränteutgifter medan de skattepliktiga ränteinkomsterna kan bli begränsade genom skatteanpassning och i viss mån genom skattefusk. Som nämnts ovan kan nuvarande skattebortfall för den personliga kapitalinkomstbeskattningen förklaras på detta sätt och problemet växer genom den ökande internationella integrationen.

En ytterligare aspekt är att många industriländer i omvärlden under de senaste åren genomfört eller planerar omfattande förändringar på skatteområdet. Dessa reformer har medfört sänkta skattesatser och därigenom ökat skillnaden gentemot skattesatserna i Sverige ytterligare. Reformen i den riktningen har företagits i våra nordiska grannländer, USA, Canada, Storbritannien, Förbundsrepubliken Tyskland, Österrike och Australien, för att nämna några. I de flesta av dessa länder har funnits en strävan att sänka det totala skatteuttaget för fysiska personer.

Ett annat gemensamt drag för flertalet av reformerna har varit sänkta marginalsatser. Sänkningarna av skattesatserna har i regel finansierats delvis genom basbreddningar, dvs. avdragsmöjligheterna har begränsats och flera inkomster har gjorts skattepliktiga. I många länder har inkomstskattesänkningarna också finansierats genom ökade konsumtionsskatter och ökad beskattning av näringslivet. Det synes vidare finnas en internationell

tendens till ökad enhetlighet i beskattningen av kapitalinkomster. Steg i den riktningen har tagits av bl.a. USA och Australien.

I bilaga 1.2 lämnas en översiktlig redogörelse för några utländska skattereformer. Vidare görs i tabellform en jämförelse mellan det svenska skattesystemet och vissa utländska skattesystem. Beträffande skattereformen i USA finns en utförligare beskrivning i Leif Muténs underlagsrapport i bilaga 14.

Den ökande internationella integrationen och målet om anpassning av bl.a. skattereglerna med hänsyn till omvärldens regler talar för en motsvarande skattereform i Sverige. Särskilt nuvarande höga marginalskattesatser innebär påtagliga avvikelser från omvärlden efter att skattesatserna och i synnerhet de högsta marginalskatterna reducerats i många länder.

Motiven för en svensk skattereform i början av 1990-talet bör givetvis utvärderas i förhållande till hur ett oförändrat skattesystem skulle fungera under 1990-talet. Mycket talar för att problemen i form av snedvridningar, orättvisor, komplikationer och skatteplanering som orsakas av bl.a. olikformiga regler och internationellt avvikande skattesatser skulle ökas successivt vid oförändrade regler, som en följd av teknikutveckling och -spridning avseende skatteanpassning och skatteplanering, som en följd av kredit- och valutamarknadens avreglering samt mera generellt som en följd av den ökande internationella integrationen.

I detta perspektiv framstår en genomgripande svensk skattereform med ökad likformighet och sänkta skattesatser som högst angelägen.

3.3 Principer och riktlinjer för reformförslaget

3.3.1 Likformighet och låga skattesatser

Vårt förslag: Skattesatserna skall sänkas och skattebasen breddas genom en övergång till en mer likformig beskattning. Inkomstskatten skall utformas med utgångspunkt från de grundläggande målen om att ge skatteintäkter och skapa fördelningseffekter medan andra mål i första hand bör uppnås genom åtgärder utanför inkomstskattens ram.

Mot bakgrund av analysen i föregående avsnitt, som utvecklas ytterligare i underlagsrapporterna, föreslår vi att beskattningen skall göras väsentligt mer likformig och att skattesatserna skall sänkas. Dessa inslag har ett nära samband på åtminstone två sätt.

Ett första samband föreligger eftersom de sänkta skattesatserna delvis måste finansieras inom inkomstskattens ram, vilket kan ske genom att beskattningen görs mera likformig, dvs. genom begränsning av avdragen och genom att alla inkomster görs skattepliktiga. Liksom i andra länder finansieras då de sänkta skattesatserna genom en breddning av skattebasen.

Ett andra samband föreligger mellan ökad likformighet och sänkta skattesatser genom att nuvarande avvikelser från likformighet, som t.ex.

skatteförmåner för vissa sparformer och löneförmåner samt reducerad skatt för reavinster, i stor utsträckning tillkommit för att mildra effekterna av höga skattesatser. En utgångspunkt för vårt förslag är därför att skattesatserna skall sättas så lågt att de kan tillämpas på ett likformigt och enhetligt sätt för i stort sett alla typer av inkomster. Därmed bör också särskilda skatteförmåner undvikas i största möjliga utsträckning.

Den föreslagna övergången till en mer likformig inkomstbeskattning med låga skattesatser innebär mera generellt att inkomstskatten utformas med utgångspunkt från dess fundamentala uppgifter att ge skatteintäkter och att skapa fördelningseffekter.

Nuvarande inkomstskatt utmärks av att reglerna utformats med hänsyn till en lång rad andra mål, där varje justering kan ha framstått som angelägen när den infördes. Sammantaget har emellertid dessa justeringar lett till ett komplicerat och svåröverskådligt inkomstskattesystem, som ger oförutsedda och oönskade effekter i många avseenden.

En utgångspunkt för vårt förslag är därför att inkomstskatten skall utformas för att ge skatteintäkter och rättvisa i form av inkomstutjämning och genom att personer med samma faktiska inkomst betalar samma skatt medan övriga mål i första hand skall tillgodoses på annat sätt än genom skattesystemet.

En av många fördelar med en sådan uppläggning är att alternativa metoder för att uppnå t.ex. närings- eller bostadspolitiska mål då kan prövas på lika villkor av regering, riksdag och väljare. Som utvecklas närmare i Nils Mattssons underlagsrapport i bilaga 13 finns det risk för att dolda subventioner inom skattesystemet blir alltför omfattande jämfört med andra i budgeten synliga åtgärder som kan utformas och avvägas på ett mera adekvat sätt.

3.3.2 Socialavgifter

Vårt förslag: Alla förvärvsinkomster skall beläggas med någon typ av socialavgift. Fulla socialavgifter i form av arbetsgivaravgift och egenavgift skall i högre grad utgå då inkomsten är förmånsgrundande. I andra fall beläggs förvärvsinkomster med en grundavgift motsvarande skattedelen av socialavgifterna.

Målet om likformig beskattning gäller inte bara den personliga inkomstskatten utan även övriga delar av skattesystemet. URF föreslår således en övergång till en väsentligt mera likformig och enhetlig beskattning av bolag och andra företagsformer, där breddningen av skattebasen ger utrymme för en sänkning av bolagsskattesatsen från 52 till 30 %. Utredningen om indirekt beskattning föreslår övergång till en mera likformig mervärdeskatt bl.a. genom att skattefriheten elimineras för tjänster och energi.

Vid nuvarande regler utgår socialavgifter i form av arbetsgivaravgifter på 37,47 % år 1989 som erläggs av arbetsgivare för anställdas lön och skattepliktiga naturaförmåner. Därtill utgår egenavgifter på 34,19 % för egenföretagares inkomst av rörelse och jordbruk.

Sambandet mellan avgifter och förmåner har tunnats ut. Förmånerna är endast i begränsad utsträckning beroende av avgifternas storlek och faktisk inbetalning, samtidigt som förmåner utgår inom och utanför socialförsäkringssystemet för personer med låga avgiftsgrundande inkomster. Socialavgifterna utgör därför en kombination av skatt och förmånsgrundande försäkringspremier i ekonomisk mening.

För vissa avgifter, som t.ex. folkpensionsavgift och allmän löneavgift, finns inget samband mellan avgift och förmån, vilket innebär att dessa avgifter helt utgör en skatt i ekonomisk mening. För andra avgifter, som t.ex. ATP- och sjukförsäkringsavgifter, finns däremot ett samband genom att en högre avgiftsgrundande inkomst ger högre förväntade förmåner. Sambandet mellan avgift och förmåner begränsas dock även för dessa avgifter bl.a. genom att avgifter utgår även för ej förmånsgrundande inkomster under 1 och utöver 7,5 basbelopp samt genom att pensionstillskott och den lägsta nivån för sjukpenning utgår även för personer som inte har någon avgiftsgrundande inkomst. Vidare gäller att ATP liksom sjuk- och föräldrapenning baseras på inkomster under förhållandevis begränsade perioder.

Sammantaget innebär detta att en väsentlig del av de sociala avgifterna fungerar som en skatt i ekonomisk mening.

Graden av samband mellan socialavgifter och förmåner kan komma att ändras genom framtida ändringar av socialförsäkringssystemet. Inom en överskådlig tid torde emellertid en väsentlig del av nuvarande sociala avgifter utgöra en skatt i ekonomisk mening. Vårt mål om likformighet gäller därför även uttag av socialavgifter för olika typer av förvärvsinkomster. Reglerna i dessa avseenden bör utformas så att de fungerar på ett tillfredsställande sätt även vid annorlunda framtida samband mellan avgifter och förmåner i socialförsäkringssystemet.

En utgångspunkt för våra förslag är därför att alla förvärvsinkomster, dvs. all arbetsersättning och all inkomst av näringsverksamhet, skall bli föremål för någon typ av socialavgifter. Endast de inkomster som grundar rätt till socialförsäkringsförmåner föreslås bli belagda med fulla socialavgifter i form av arbetsgivar- eller egenavgifter.

För övriga förvärvsinkomster föreslår vi av likformighetsskäl uttag av en *grundavgift* motsvarande skattedelen av socialavgifterna. Det samlade skatteuttaget i form av inkomstskatt och skattedelen av de sociala avgifterna blir därmed likvärdigt för denna typ av förvärvsinkomster och kontantlön.

Med hänsyn till målen om enkla och enhetliga regler bör grundavgiften vara densamma för egenföretagare och arbetsgivare.

Såvitt avser egenföretagare medför förslaget i huvudsak att inkomst av näringsverksamhet där den skattskyldige inte själv är aktiv eller är mer än 65 år beläggs med grundavgift. När det gäller löntagare innebär förslaget att all ersättning från en arbetsgivare till en arbetstagare som är att likställas

med lön kommer att – så långt detta är möjligt – bli föremål för arbetsgivaravgifter samtidigt som ersättningen blir förmånsgrundande på samma sätt som kontantlön.

Förvärvsinkomster som inte bör ingå i förmånsgrundande inkomster, exempelvis lön till personer som är mer än 65 år, vissa försäkringsersättningar samt framför allt pensioner föreslås bli föremål för grundavgift. Som diskuteras närmare i kap. 10 kan grundavgiften för pensioner tas ut vid intjänande eller vid uttag av pension.

Skattedelen av de sociala avgifterna bör beräknas som summan av folkpensions-, barnomsorgs- och allmän löneavgift plus hälften av övriga egenavgifter, vilket ger en grundavgift på 22,51 % efter de av oss föreslagna sänkningarna av socialavgifterna. Genom denna utformning uppnås en viss automatisk anknytning till framtida justeringar i skatte- och avgiftsdel för de sociala avgifterna. Frågorna behandlas utförligare i kap. 35.

3.3.3 Likformig beskattning av arbetsinkomster

En konsekvens av den allmänna likformighetsprincipen är att alla typer av löneförmåner skall beskattas på samma sätt som kontantlön. Skatteuttaget för kontantlön i form av inkomstskatt och skattedelen av de sociala avgifterna skall sättas så lågt att det kan tillämpas på ett likformigt sätt för alla typer av löneförmåner som t.ex. pensions- och andra försäkringsförmåner, tjänstebilar, vinstandelar, aktier, konvertibla skuldebrev samt av arbetsgivaren subventionerade måltider, bostäder, resor och lån.

En annan konsekvens är att arbetsinkomster inom enskild näringsverksamhet och inom fåmansbolag skall beskattas på samma sätt som arbetsinkomster för löntagare. Skattereglerna skall således inte snedvrida valet mellan olika organisations- och företagsformer. Olika former för uttag av arbetsinkomster som t.ex. stora aktieutdelningar och reavinster för aktier i fåmansbolag liksom uttag efter 65 års ålder bör således beskattas på samma sätt som kontantlön.

Mera generellt bör nuvarande regler för kontantlön i kombination med en väsentligt sänkt skattesats bli normgivande för beskattningen av alla typer av arbetsersättning. Vi behandlar frågan om likformig arbetsinkomstbeskattning utförligare i kap. 5.

3.3.4 Likformig beskattning av kapitalinkomster

En annan utgångspunkt för våra förslag är att principen om likformighet skall tillämpas för alla typer av kapitalavkastning avseende såväl direkt sparande inom hushållen som indirekt sparande inom företag, pensionsfonder m.m.

Av likformighetsprincipen följer att värdeökningar bör beskattas på samma sätt som löpande avkastning i form av ränta och utdelning i största möjliga utsträckning. Därmed fullföljs den successiva utveckling av inkomstskatten som skett genom att kapitalvinster i allt större utsträckning

gjorts skattepliktiga under de senaste decennierna.

Likformighetsprincipen innebär också att all typ av kapitalavkastning skall beskattas på ett enhetligt sätt oberoende av om det gäller direkt sparande inom hushållen, indirekt sparande i form av kvarhållna vinstmedel eller kvarhållna arbetsinkomster inom företag eller indirekt sparande i form av olika typer av pensions- och försäkringssparande. Principen är således att avkastningen på alla typer av indirekt sparande skall beskattas på samma sätt och med samma skattesats som avkastningen på hushållens direkta sparande.

Tillsammans med principen om likformig beskattning av alla typer av arbetsersättning innebär detta att individuella liksom kollektiva pensioner skall beläggas med inkomstskatt och grundavgift samt att avkastningen på alla typer av fonderade pensionsmedel skall beskattas på i huvudsak samma sätt som hushållens direkta sparande.

3.3.5 Minimala skattekrediter

Som nämnts ovan kräver strikt likformighet att värdeökningar beskattas när de uppkommer och inte när de realiseras.

En sådan omedelbar beskattning av värdeändringar är emellertid svår att tillämpa i praktiken då många tillgångar är svåra att värdera, då den skattepliktiga inkomsten skulle uppvisa stora fluktuationer samt då beskattning av orealiserade värdeändringar skulle orsaka påtagliga likviditetsproblem. Av dessa skäl utgår vårt förslag från att värdeändringar i huvudsak beskattas när de realiseras.

Beskattning av värdeökningar när de realiseras innebär att skatten uppskjuts jämfört med en strikt likformighetsprincip. Vid en över tiden konstant skattesats uppkommer en räntefri skattekredit som förfaller till betalning när försäljning sker. Denna liksom andra avvikelser från strikt likformighet ger upphov till snedvridningar, orättvisor och komplikationer.

Snedvridningar uppkommer i form av inlåsnings av tillgångar hos befintliga ägare, genom att försäljning leder till att skattekrediten upphör. Skatten mätt i nuvärde blir lägre för tillgångar som beskattas först vid försäljning, vilket skapar snedvridningar till förmån för sådana investeringar och därmed till nackdel för investeringar med en hög löpande avkastning.

Dessa skillnader i skatteuttag skapar orättvisor i form av en förhållandevis hög skatt för personer som får en hög löpande avkastning i stället för värdeökning samt för personer som av olika skäl inte kan behålla tillgångarna under en lång tid. Som exempel kan nämnas att en person som flyttar ofta mellan olika egnahem eller bostadsrätter av arbets- eller familjerskäl missgynnas, jämfört med personer med ett mera stabilt boende, om värdeökningen på bostaden beskattas vid varje flyttning.

Komplikationer uppkommer genom att personer får skattemässiga incitament att undvika byte av tillgångar samt genom behov av kompletterande regler som syftar till att dämpa inlåsnings i särskilt angelägna fall.

Slutsatsen är att vi av praktiska skäl måste acceptera att värdeändringar i huvudsak beskattas först när de realiseras men att denna avvikelse från

strikt likformighet bör minimeras. Reglerna bör därför utformas så att skattekrediter undviks i största möjliga utsträckning.

3.3.6 Real eller nominell beskattning

Vårt förslag: Beskattningen baseras på nominellt beräknade kapitalinkomster medan inflationen beaktas genom en låg enhetlig skattesats på 30 %.

Vid inflation utgör en del av den traditionellt beräknade nominella kapitalavkastningen endast compensation för inflationen och bidrar därmed inte till skattebetalningsförmågan i egentlig mening. Om en person har 100 000 kr. på banken och får 9 % eller 9 000 kr. i ränta och inflationen uppgår till 6 % så måste behållningen öka till 106 000 kr. för att sparbeloppet mått i köpkraft skall vara oförändrat. Konsumtionsutrymmet vid en i reala termer oförändrad förmögenhet uppgår således endast till avkastningen utöver inflationen motsvarande den reala räntan på i detta exempel 3 % eller 3 000 kr.

Målet om att skatt skall utgå efter bärkraft talar för att inflationen beaktas på något sätt så att skatten blir rimlig i förhållande till den reala avkastningen för olika tillgångar. Det i direktiven angivna målet om likvärdig beskattning av kapital- och arbetsinkomster kan i detta perspektiv tolkas som att skattens andel av real kapitalavkastning skall vara likvärdig med skatteuttaget för arbetsinkomster i form av inkomstskatt och skattedelen av de sociala avgifterna.³

Frågan är då vilken metod som skall användas för att beakta inflationen.

En möjlig metod är att tillämpa s.k. real beskattning, dvs. att korrigera alla kapitalinkomster med hänsyn till inflationen så att beskattningen avser endast avkastning utöver inflationen. I exemplet ovan skulle den skattepliktiga inkomsten således beräknas som den reala räntan på 3 000 kr. Låntagare skulle på samma sätt medges avdrag endast för ränteutgifter utöver inflationskompensationen motsvarande i detta exempel 3 %. Vid reavinstbeskattning skulle anskaffningskostnaden få räknas upp med hänsyn till inflationen så att endast reala värdeökningar beskattas på det sätt som gäller vid nuvarande reavinstbeskattning för fastigheter förutom under de fyra första innehavsåren.

För att uppnå en likvärdig beskattning av kapital- och arbetsinkomster skulle den sålunda beräknade reala avkastningen beläggas med en skatt motsvarande inkomstskatten plus skattedelen av socialavgifterna.

³ Förutom inkomstskatt och socialavgifter utgår förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt för kapital medan mervärdesskatt liksom övriga konsumtionsskatter i princip belastar arbete men inte kapital eftersom den procentuella kapitalavkastningen efter skatt inte reduceras av sådana skatter. Se I. Hansson, "Skatter och samhällsekonomi", Studieförbundet Näringsliv och Samhälles förlag 1986, för en vidare analys av vad som i ekonomisk mening utgör skatter på arbete och kapital.

Frågan om real beskattning har tidigare utretts av realbeskattningsutredningen i SOU 1982:1 Real beskattning och har också undersökts närmare av en till oss parallell utredning, IBU.

Denna metod för hänsynstagande till inflation är teoretiskt korrekt, vilket innebär att den skulle ge adekvata resultat i många avseenden. Metoden är emellertid också förknippad med ett antal nackdelar som lett till att vi föreslår en annan enklare metod för hänsynstagande till inflationen.

Det kanske främsta skälet mot real beskattning är att denna metod inte tillämpas i de för svensk ekonomi mer betydelsefulla länderna. Införande av real beskattning i Sverige skulle således strida mot målet om en internationell harmonisering av skattereglerna. En så grundläggande skillnad i inkomstskattens utformning skulle innebära komplikationer för företag och personer med inkomster i flera länder samt i samband med dubbelbeskattningsavtal.

Internationellt avvikande regler skulle också skapa utrymme för internationellt skattearbitrage. Som exempel kan nämnas att partiell skattefrihet för ränteinkomster och motsvarande begränsning av avdragen för ränteutgifter i Sverige skulle skapa skatteanpassning och skattefusk i form av att betalningar till företag och personer i Sverige i största möjliga utsträckning redovisas som räntor medan betalningar från företag och personer i Sverige i minsta möjliga utsträckning redovisas som ränteutgifter.

En ytterligare aspekt är att internationellt bestämda förhållanden som räntenivå samt handels- och i viss mån redovisningsmetoder baseras på internationellt normala skatteregler avseende bl.a. beaktande av inflation. Avvikande skatteregler i Sverige riskerar att leda till oönskade och svårförutsebara spänningar av olika slag.

Real beskattning enligt realbeskattningsutredningens modell skulle också innebära komplikationer för skattskyldiga och skattemyndigheter. Det största problemet är därvid att räntor på alla fordringar och lån skulle fördelas mellan inflationskompensation och en skattepliktig resp. avdragsgill real ränta. En sådan klyvning skulle ske i ett mycket stort antal fall. I praktiken skulle klyvningen få utföras av banker och andra finansinstitut, varvid de skattskyldiga i många fall skulle ha svårt att förutse, förstå och kontrollera resultatet. Därtill skulle klyvningen ge särskilda problem vid lån mellan privatpersoner i Sverige liksom vid lån mellan privatperson i Sverige och motpart som inte är uppgiftsskyldig i Sverige.

Vid reavinstbeskattning skulle anskaffningskostnader och andra faktorer som påverkar omkostnadsbeloppet omräknas med hänsyn till inflationen. Detta skulle innebära avsevärda komplikationer särskilt för värdepapper som beskattas enligt den genomsnittsmetod som för närvarande tillämpas för äldre aktier. Omräkningen skulle behöva avse alla tidigare anskaffningsutgifter och delförsäljningar av resp. aktieslag.

Ett annat problem med real beskattning är att lånebelopp och därmed ränteutgifter normalt bestäms i nominella termer. Om avdrag medges endast för den reala räntan skulle avdraget variera mellan olika år, vilket skulle försvåra låntagarens planering. Vid ett lån på 1 milj. kr., motsvaran-

de en högt belånad villa i ett storstadsområde, och 50 % skatt för reala kapitalinkomster skulle en ökning av inflationen med 5 procentenheter reducera avdraget med 50 000 kr. och därmed öka skatten med 25 000 kr. per år eller 2 083 kr. per månad. Sådana variationer i skatten skulle innebära påtagliga likviditets- och kostnadsproblem för många ägare av högt belånade egna hem och bostadsrätter.

Som diskuteras närmare i realbeskattningsutredningens betänkande skulle dessa problem kunna dämpas genom övergång till reala lån där lånebelopp och därmed ränteutgifter och amorteringar i stället bestäms i reala termer som antal basbelopp eller motsvarande. Sådana låneformer har tidigare använts för studielån samt inom det s.k. paritetslånesystemet för bostäder. Därvid kunna erfarenheter visar emellertid att låntagarna har svårt att förstå och acceptera reala lån samt att det kan uppkomma krav på politiska åtgärder som underminerar och på sikt eliminerar dessa låneformer. Reala lån skulle kanske ha större möjligheter att fungera på ett tillfredsställande sätt vid avtal mellan privatpersoner och företag utan statlig medverkan men detta skulle inte automatiskt garantera en från politiska synpunkter acceptabel bostadsfinansiering eller studiefinansiering.

Omfattande indexering i skattesystemet och på lånemarknaden kan därtill få spridningseffekter i form av indexering av hyror och på sikt löner. Erfarenheter från andra länder visar att en sådan process ofta innebär en försvagning av inflationsbekämpningen och en stigande inflation.

En ytterligare aspekt är att personer som nyligen köpt ett egna hem eller en bostadsrätt ofta har förhållandevis höga bostadsutgifter efter skatt som en följd av nuvarande nominella lånesystem. Vid real beskattning skulle avdrag medges endast för räntan utöver inflationen, vilket skulle leda till väsentligt högre bostadsutgifter efter skatt under en del av livscykeln då personer ofta ändå har en ansträngd ekonomi. För framtida bostadsköpare skulle denna effekt motverkas genom lägre priser på villor och bostadsrätter men denna dämpande effekt försvagas av att priserna på lång sikt styrs av kostnaderna för nyproduktion. Därtill skulle övergångsproblemen för befintliga villa- och bostadsrättsinnehavare vara påtagliga.

Mot denna bakgrund föreslår vi att inflationen beaktas på annat sätt än genom real beskattning. Vi föreslår således att skatten även fortsättningsvis baseras på en nominellt beräknad kapitalavkastning, varvid inflationen beaktas genom en särskilt låg skattesats. Denna metod för beaktande av inflationen överensstämmer med reformens allmänna inriktning mot låga skattesatser och en bred skattebas. URF föreslår på samma sätt att företagsbeskattningen liksom tidigare och i omvärlden baseras på en nominellt beräknad vinst samtidigt som bolagsskatten sänks så att den ger en rimlig beskattning av real kapitalavkastning. Skattesatsen föreslås därvid bli 30 % för aktiebolag, ekonomiska föreningar och andra företagsformer.

3.3.7 Separat statlig skatt för kapitalinkomster

Som diskuteras närmare i nästa avsnitt föreslår vi att den statliga inkomstskatten avskaffas för förvärvsinkomster för 90 % av de skattskyldiga. Det stora flertalet skattskyldiga kommer därför endast att betala kom-

munal skatt på ca 30 % för löneinkomster m.m. Av främst bostadspolitiska skäl är det angeläget att denna stora grupp får motsvarande avdrag för sina ränteutgifter, dvs. skattelättnaden för ränteutgifter bör normalt uppgå till 30 %.

Av symmetri- och allmänna likformighetsskäl bör skatten för ränteinkomster och övriga nominellt beräknade kapitalinkomster då också uppgå till 30 %.

En skattesats på mer än 30 % för kapitalinkomster skulle strida mot vårt mål om att sparande skall stimuleras och att låntagande skall motverkas. Vid 4 % inflation, vilket kanske kan vara en realistisk inflationstakt på medellång sikt, och 3 % real ränta uppgår den nominella räntan till 7 %. Vid 30 % skatt för nominellt beräknade kapitalinkomster uppgår skatten till 2,1 %, vilket ger en real ränta efter skatt på 0,9 %. Vid 6 % inflation blir skatten i stället 2,7 % och den reala räntan efter skatt 0,3 % medan den reala räntan efter skatt blir negativ om inflationstakten överstiger 7 %.

En ytterligare aspekt är att en förhållandevis hög skattesats för nominella ränteinkomster och -utgifter är fördelaktig ur fördelningspolitisk synvinkel eftersom räntan efter skatt och därmed all kapitalavkastning efter skatt då tenderar att bli förhållandevis låg. Konsumtionsutrymmet för förmögna personer reduceras därmed.

En skattesats på 30 % för nominellt beräknade kapitalinkomster utgör således vår avvägning mellan å ena sidan fördelningspolitiska mål samt bostadspolitiska mål om att det stora flertalet skall få dra av ränteutgifter fullt ut mot löneinkomster och å andra sidan målet om att sparande skall stimuleras och att låntagande skall motverkas.

Därmed uppnås en skattesats på ca 30 % för det stora flertalets förvärvsinkomster, för aktiebolag och andra företagsformer samt för personliga kapitalinkomster. En sådan enhetlighet bidrar till en hög grad av likformighet och förenklingar i många avseenden.

Av fördelningspolitiska skäl, som diskuteras närmare i nästa avsnitt, föreslår vi en statlig skatt på 20 % för förvärvsinkomster utöver 200 000 kr., vilket innebär en marginalsatt på 50 % vid 30 % kommunalskatt. För att uppmuntra sparande och motverka låntagande bör emellertid den reala räntan efter skatt vara positiv även för denna grupp. Av detta skäl, samt med hänsyn till den valda metoden för beaktande av inflation, föreslår vi att kapitalinkomster generellt beskattas med 30 % oberoende av den skattskyldiges övriga inkomster.

En ytterligare fördel med denna separata beskattning av kapitalinkomster är att skattelättnaden för ränteutgifter inte blir högre för personer med hög marginalsatt. Bostadskostnaden för ett eget hem eller en bostadsrätt blir därigenom inte lägre för personer med hög marginalsatt. Vid 1982 års skattereform begränsades skattelättnaden för underskottsavdrag till 50 % för att dämpa detta bostadspolitiska problem. Problemet kvarstår dock i dagens system genom att en högre marginalsatt ger lägre bostadskostnader till den del ränteutgifterna inte ger upphov till något underskott, t.ex. för att de i praktiken redovisas i annan förvärvskälla, samt till den del bostaden finansieras genom reduktion av annat skattepliktigt

sparande. Genom en separat proportionell kapitalbeskattning blir däremot den bostadspolitiskt relevanta skattesatsen för ränteutgifter och uteblivna kapitalinkomster alltid 30 %.

En enhetlig skatt för kapitalinkomster innebär också stora fördelar ur likformighetssynvinkel då den samlade skatten blir oberoende av hur kapitalinkomsten fördelas inom ett hushåll samt då beskattningen av indirekt sparande i företag och fonder liksom räntebidrag m.m. kan anpassas med utgångspunkt från en enhetlig skattesats för beskattning av personliga kapitalinkomster.

En enhetlig skattesats på 30 % innebär också förenklingar genom att det preliminära skatteuttag på 30 % hos banker m.fl. som föreslås i kap. 26 ger en exakt överensstämmelse mellan preliminär och slutlig skatt för skattskyldiga som endast har kapitalinkomster.

För att uppnå en enhetlig skattesats på exakt 30 % bör skatten för kapitalinkomster inte vara kommunal utan statlig i enlighet med nuvarande regler för aktiebolag.

3.3.8 Riktpunkt för skatteuttag

Vårt förslag: Investeringar i Sverige bör beskattas något lägre än räntebärande tillgångar genom en riktpunkt om ett skatteuttag på 1,5 % av marknadsvärdet vid en real avkastning före skatt på 2,4 %. Real kapitalavkastning inom näringsverksamhet utöver denna nivå bör bli föremål för ett sammanlagt skatteuttag motsvarande inkomstskatten och skattedelen av socialavgifterna för arbetsinkomster.

Vårt förslag innebär således att personer med höga förvärvsinkomster får ca 50 % marginalsatt för förvärvsinkomster samt 30 % skatt för kapitalinkomster. Trots att skattesatsen för kapitalinkomster är lägre än skattesatsen för förvärvsinkomster så är den egentliga beskattningen av t.ex. ränteinkomster snarast högre än för arbetsinkomster eftersom skattesatsen appliceras för *nominellt* beräknade kapitalinkomster.

Vid 4 % inflation och 3 % real ränta uppgår skatten till 30 % av den nominella avkastningen på 7 % motsvarande 70 % av den reala avkastningen. Som jämförelse kan nämnas att skatteuttaget för arbetsinkomster i form av skattedelen av socialavgifterna samt inkomstskatt uppgår till 43,5 % vid den genomsnittliga kommunalskatten på 30,8 % och till 59,8 % vid 50,8 % marginalsatt.

Den i vissa fall lägre formella skattesatsen för kapitalinkomster innebär således inte att kapitalinkomster gynnas jämfört med arbetsinkomster trots att reglerna skenbart ger detta intryck. Exemplet ovan visar i stället att den föreslagna skatten på 30 % är ganska hög för räntebärande tillgångar med hänsyn till att beskattningen av kapital- och arbetsinkomster skall vara likvärdig.

Vid en bedömning av kapitalbeskattningens nivå bör man beakta inte enbart beskattningen av räntebärande tillgångar utan även beskattningen av bl.a. aktier, egnahem, bostadsrätter samt utformningen av företagsbeskattningen. Räntebärande tillgångar liksom aktier och t.ex. pensionsfonder utgör endast ett mellanled i kedjan från investeringsprojekt inom företagen till slutlig finansiering genom uppskjuten konsumtion i hushållen.

Frågan är då hur målet om en likvärdig beskattning av kapital- och arbetsinkomster i detta vidare perspektiv skall förverkligas vid den ytterligare utgångspunkten att den formella skattesatsen skall uppgå till 30 % för nominellt beräknade kapitalinkomster inom person- och företagsbeskattningen.

En strikt likformig person- och företagsbeskattning skulle innebära ett skatteuttag på 2,1 % vid en avkastning före skatt på 3 % inte bara för räntebärande tillgångar utan för alla typer av kapital. Ett sådant skatteuttag på 70 % av den reala avkastningen skulle överstiga det jämförbara skatteuttaget för arbetsinkomster på 43,5–59,8 %. En sådan strikt likformighet är inte heller möjlig eftersom värdeökningar av praktiska skäl i huvudsak måste beskattas när de realiserats och inte när de uppkommer.

En annan aspekt är att en hög investeringnivå i Sverige innebär fördelar i form av teknikspridning, hög efterfrågan på arbetskraft och en allmänt god tillväxt. En hög investeringsnivå kan uppmuntras genom att investeringar i Sverige beskattas något lägre än räntebärande tillgångar.

En ytterligare aspekt är att ett likformigt skatteuttag på 2,1 % av marknadsvärdet vid 3 % avkastning skulle innebära en påtaglig ökning av skatteuttaget för bl.a. egnahem, vilket för närvarande uppgår till ca 0,9 % av marknadsvärdet. En lägre avvikande beskattning för egnahem och därmed rimligen också bostadsrätter och hyresfastigheter skulle strida mot målet om likformig beskattning av olika kapitaltillgångar.

Mot denna bakgrund föreslår vi att skatteuttaget för en i ekonomisk mening marginell riskfri investering något understiger skatteuttaget för räntebärande tillgångar, som uppgår till 2,1 % av förmögenhetsvärdet vid 4 % inflation och 3 % real ränta.

En riktpunkt om ett skatteuttag på 1,5 % ger tillsammans med den reala räntan efter skatt på 0,9 % (=3-2,1) ett realt avkastningskrav på 2,4 % för en marginell riskfri investering. Ett sådant lägre skatteuttag leder således till att avkastningskravet för en marginell riskfri investering något understiger den reala räntan före skatt på 3 %, vilket kan antas bidra till en hög investeringsnivå.

Ett skatteuttag på 1,5 % för en marginell riskfri investering utgör 62,5 % av motsvarande avkastningskrav på 2,4 %, vilket något överstiger det sammanlagda skatteuttaget för arbetsinkomster på 43,5–59,8 %. Målet om likvärdig beskattning av kapital- och arbetsinkomster bör dock bedömas för en genomsnittlig riskfylld och inte för en marginell riskfri investering.

Real kapitalavkastning inom näringsverksamhet utöver det reala avkastningskravet för en marginell riskfri investering på 2,4 % bör bli föremål för någon typ av dubbelbeskattning med tanke på att arbetsinkomster beläggs med både inkomstskatt och skattedelen av socialavgifterna.

Tillsammans med URF föreslår vi att extra real kapitalavkastning inom aktiebolag och liknande företagsformer beskattas både i bolaget och hos delägarna. Det sammanlagda skatteuttaget för utdelad kapitalavkastning uppgår därmed till 51 % $[=0,3+0,3(1-0,3)]$. Skatteuttaget för behållen vinst är något lägre som en följd av reserveringsmöjligheter som baseras på eget kapital samt som en följd av att värdeökningar på aktier beskattas först när de realiseras. Skatten för en extra avkastning inom aktiebolag uppgår därmed till ca 45 %.

Extra real kapitalavkastning inom enskild näringsverksamhet beläggs med inkomstskatt plus skattedelen av socialavgifterna genom att grundavgift utgår för passiv näringsverksamhet medan fulla egenavgifter utgår för hela överskottet inom aktiv näringsverksamhet. Det sammanlagda skatteuttaget för en extra real kapitalavkastning inom enskild näringsverksamhet uppgår därmed till 43,5–59,8 %.

Skatteuttaget för kapitalavkastning inom aktiebolag uppgår då till 1,5 % vid 2,4 % avkastning plus 45 % skatt för överskjutande avkastning. Vid en real kapitalavkastning inkl. riskersättning på 5 % ger detta en sammanlagd skatt på 53,4 % av den reala avkastningen före skatt.⁴ Motsvarande reala kapitalavkastning inom enskild näringsverksamhet på 5 % ger ett sammanlagt skatteuttag på 52,8–61,1 %.⁵ Dessa skatteuttag för genomsnittlig kapitalavkastning är ungefär likvärdiga med skatteuttaget för arbetsinkomster på 43,5–59,8 %.

Slutsatsen är att en riktpunkt om ett skatteuttag på 1,5 % för en marginell riskfri investering tillsammans med någon typ av dubbelbeskattning av extra real kapitalavkastning inom näringsverksamhet leder till ett skatteuttag för real kapitalavkastning som är ungefärligen likvärdigt med det sammanlagda skatteuttaget för arbetsinkomster.

Den i vissa fall lägre formella skattesatsen för kapitalinkomster än för förvärvsinkomster ger således inte en lägre sammantagen beskattning av real kapitalavkastning inom näringsverksamhet utan detta skatteuttag ligger i stället närmare det högsta skatteuttaget för arbetsinkomster.

3.3.9 Förebyggande av skatteplanering

Vårt och URF:s förslag innebär en väsentligt mera likformig företags- och ägarbeskattning av olika typer av näringsverksamhet, vilket begränsar utrymmet för skatteplanering. Ett av många exempel är att det inte längre blir skattemässigt lönsamt att ta ut arbetsinkomst i fåmansbolag i form av reavinster på aktier.

Målet att skapa fördelningseffekter som dämpar effekterna av sänkt formell progressivitet, målet om basbreddningar samt målet att förebygga skatteplanering motiverar en restriktiv linje avseende avdrag för reaför-

⁴ Beräknat som $[0,015+0,45(0,05-0,024)]/0,05$.

⁵ Beräknat som $[0,015+0,438(0,05-0,024)]/0,05$ resp. $[0,015+0,598(0,05-0,024)]/0,05$.

luster och underskott i förvärvskälla. Vårt förslag innebär därför att avdragsrätten för reaförluster begränsas. Underskott av näringsverksamhet blir avdragsgilla endast mot framtida överskott. Ränteutgifter blir avdragsgilla endast upp till en viss gräns, som är satt så att räntekostnader förblir avdragsgilla för ca 99 % av de skattskyldiga.

En stor del av skatteplaneringen baseras ytterst på skillnader i marginalskatt, bl.a. genom utnyttjande av skattefria "öar" av olika slag. En långtgående sänkning av marginalskatterna innebär därför ett mindre utrymme för skatteplanering. Av fördelningspolitiska och statsfinansiella skäl föreslår vi därtill att nuvarande skattefria öar elimineras i största möjliga utsträckning. Dessa öar har för övrigt en tendens att växa i betydelse över tiden genom att dra åt sig allt större redovisade inkomster.

Det kvantitativt viktigaste exemplet är att inkomstbeskattningen utsträcks till att omfatta även avkastningen på indirekt sparande i bl.a. pensionsförsäkringar.

Skattefria öar förekommer också genom skattefrihet för mindre belopp som t.ex. för reavinster på äldre aktier upp till 2 000 kr., för reavinster på yngre aktier upp till 1 000 kr. och för inkomst av kapital upp till 1 600 kr. För den som bara har kapitalinkomster (exempelvis många barn) innebär detta genom grundavdraget på 10 000 kr. att han kan ha kapitalinkomster på 11 600 kr. utan att behöva betala någon inkomstskatt. Elementär skatteplanering går ut på att utnyttja dessa skattefria öar genom:

- 1) att sälja mindre poster av äldre och yngre aktier varje år,
- 2) att redovisa inkomster på åtminstone 1 600 kr. under inkomst av kapital för så många hushållsmedlemmar som möjligt samt
- 3) genom att redovisa ränte- och utdelningsinkomster så att alla i hushållet kan utnyttja grundavdraget fullt ut.

Vårt förslag reducerar utrymmet för sådan skatteplanering genom att i största möjliga utsträckning eliminera denna typ av skattefrihet samt genom att grundavdrag inte medges i det utvidgade inkomstslaget kapital.

3.4 Enkla, enhetliga och överskådliga regler

3.4.1 Några delmål

En annan central utgångspunkt för våra förslag är att reglerna skall göras enkla, enhetliga och överskådliga. Detta mål är väsentligt inte minst av fördelningspolitiska skäl eftersom personer med begränsad information, kontakter och andra resurser missgynnas av komplicerade regler. Enklare regler innebär också att mindre tid och andra knappa resurser används för samhällsekonomiskt improduktiva ansträngningar att minimera skatten.

Enkla, enhetliga och överskådliga regler bidrar mera generellt till att skattesystemet uppfattas som rättvist och rimligt, vilket kan ha stor betydelse bl.a. för förebyggande av skatteanpassning, skatteplanering och skattefusk.

Målet om enkelhet är av särskild vikt för regler som gäller ett stort antal skattskyldiga då det stora flertalet bör kunna få korrekt – och därmed vid

gällande regler minimal – skatt utan en komplicerad deklaration och utan att anlita rådgivare.

Ett delmål är därför att nästan alla som inte bedriver näringsverksamhet skall kunna deklarera förenklat, varvid flertalet inte skall behöva lämna några tilläggsuppgifter. För att uppnå detta mål och särskilt för att undvika byten mellan förenklad och allmän deklaration är det önskvärt att reavinstbeskattningen av åtminstone marknadsnoterade aktier utformas så att den normalt kan ske inom ramen för den förenklade deklarationen utan omfattande tilläggsuppgifter.

Ett annat delmål är att den preliminära skatten skall överensstämma exakt med den slutliga skatten för en stor andel av de skattskyldiga.

Ett tredje delmål är att likartade och helst samma regler skall användas för alla typer av inkomster och alla typer av skattskyldiga.

3.4.2 Inkomstslag och förvärvskällor

Vårt förslag: Fysiska personers inkomster delas upp i tre inkomstslag; inkomst av tjänst, inkomst av kapital och inkomst av näringsverksamhet.

Följande inkomstslag föreslås för fysiska personer:

Inkomst av tjänst motsvarar nuvarande inkomst av tjänst plus vissa intäkter av varierande natur.

Inkomst av kapital motsvarar nuvarande inkomst av kapital och tillfällig förvärvsverksamhet, utom sådan som hänför sig till näringsverksamhet, samt schablonbeskattad annan fastighet.

Inkomst av näringsverksamhet motsvarar nuvarande inkomst av rörelse, jordbruk och konventionellt beskattad annan fastighet samt sådan inkomst av kapital och tillfällig förvärvsverksamhet som hänför sig till näringsverksamhet.

Alla typer av kapitalavkastning inom privatekonomi redovisas i inkomstslaget kapital och beskattas separat med en skattesats på 30 %. För att undvika krav på uppdelning och särredovisning av bl.a. lån och avkastning i form av ränta och värdeökning föreslår vi att det skall finnas endast en förvärvskälla inom detta inkomstslag.

Förvärvsinkomster redovisas i inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet och inkluderar arbetsinkomster i vid mening som t.ex. pension och sjukpenning.

Avgränsningen mellan näringsverksamhet och hobby föreslås ske genom i viss mån skärpta krav för att en verksamhet skall kvalificera som näringsverksamhet i kombination med att övriga intäkter av varierande natur redovisas under inkomstslaget tjänst på sätt som preciseras närmare i kap. 34.

Inkomstslaget tjänst bibehålls som en enda förvärvskälla. I inkomstslaget näringsverksamhet behålls i stort nuvarande principer för indelning i förvärvskällor, vilket diskuteras närmare i avsnitt 9.2.

Vi föreslår enkla skatteregler för det stora flertalet som endast har inkomstlagen tjänst och kapital. För personer som bedriver enskild näringsverksamhet krävs en kvarvarande skattemässig avgränsning mellan näringsverksamheten, som redovisas i inkomstlaget näringsverksamhet, samt resterande privatekonomi, som redovisas i inkomstlagen tjänst och kapital.

Som diskuteras närmare i kap. 7 och 18 uppdelas bl.a. fastigheter, aktier och personbilar på ett konsekvent sätt mellan privatekonomi och näringsverksamhet.

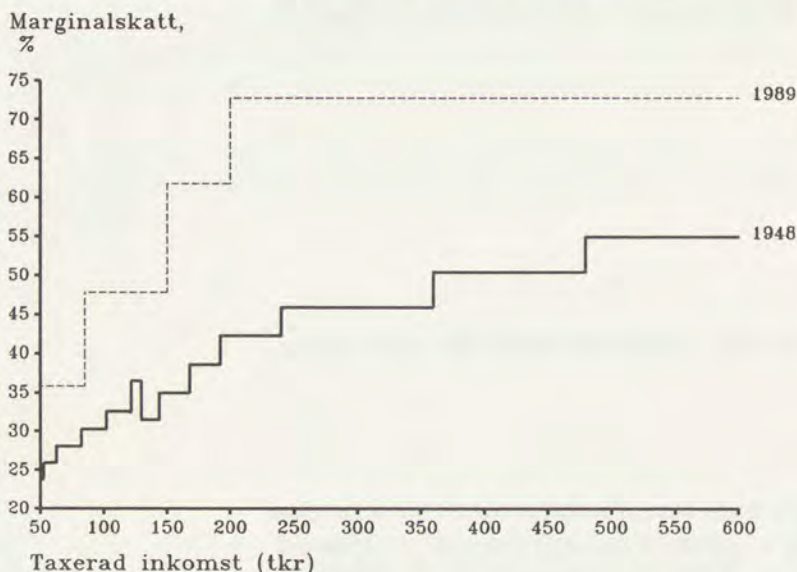
4 Skatteskalan och finansieringen

4.1 Avskaffad statlig inkomstskatt för det stora flertalet

Vårt förslag: Den statliga inkomstskatten avskaffas för det stora flertalets förvärvsinkomster genom att statlig inkomstskatt inte utgår på förvärvsinkomster under 200 000 kr. (i 1991 års penningvärde). För förvärvsinkomster utöver denna gräns utgår statlig inkomstskatt på 20 %. Den högsta marginalskatten blir således 50 % vid 30 % kommunalskatt. Grundavdraget höjs till 12 000 kr. Schablonavdraget under inkomst av tjänst sänks till 1 000 kr.

När de progressiva inslagen i skattesystemet introducerades berörde de inte normalinkomsttagarna. (Av fig. 4:1 framgår skatteskalans utformning 1948 och 1989). Skattetrycket har emellertid skärpts efter hand och progressionen ökat för allt fler skattebetalare. I början av 1980-talet hade ca hälften av alla förvärvsarbetande och en stor majoritet av de heltidsarbetande en marginalskatt som översteg 50 %. Skattereformen 1983–1985 innebar att skattesatserna för första gången under efterkrigstiden sänktes avsevärt. År 1987 hade således närmare 75 % av alla heltidsarbetande en marginalskatt på högst 50 %. Med stigande förvärvsinkomster förs emellertid på nytt en allt större del av skattebetalarna upp i skikt med högre marginalskatt än 50 %. Redan i början av 1990-talet kommer troligen en majoritet av de heltidsarbetande att ligga i de två översta stegen på skatteskalan om inga förändringar görs.

Figur 4:1 Skatteskalans utformning 1989 och 1948 i 1989 års penningvärde.

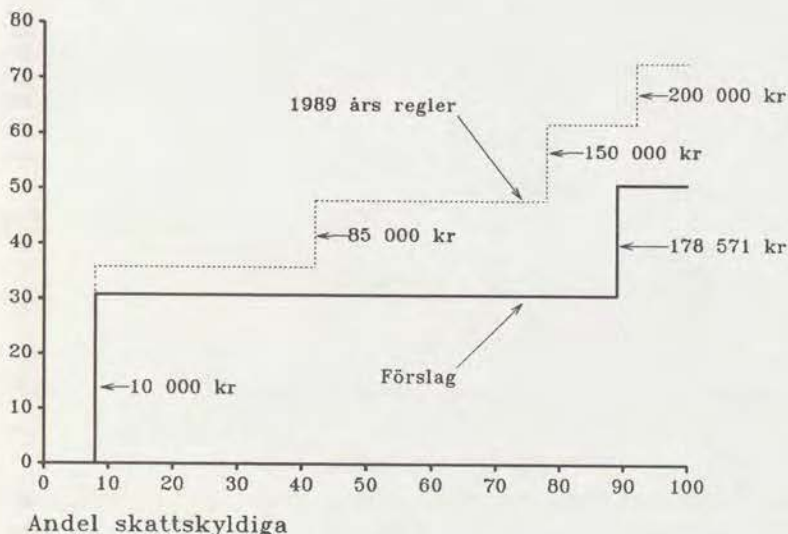


I direktiven påpekas att höga skattesatser ger upphov till en rad problem. Däribland kan nämnas att höga skattesatser inbjuder till skattefusk och skatteplanering samt leder till en utbredd informell eller "grå" ekonomi med byte av tjänster och lågproduktiv egenverksamhet. Utbytet av en inkomstökning t.ex. på grund av extraarbete blir litet. Inkomstbortfallet vid en minskad arbetsinsats blir också litet. Detta kan antas hämma arbetsutbudet och leda till onödigt stelhet på arbetsmarknaden. Stora skillnader i skattesatser mellan Sverige och andra länder medför risk för att arbetskraft, kapital, arbetstillfällen och produktion lämnar Sverige till förmån för länder med lägre skatt. Ett starkt progressivt skattesystem leder vidare till svårigheter i avtalsrörelserna och försvårar en dämpning av pris- och lönestegringstakten.

Den inkomstskattereform som vi föreslår innebär för svenska förhållanden mycket långtgående sänkningar av skattesatserna i syfte att komma till rätta med de negativa effekterna av dagens skattesatser. Den statliga inkomstskatten avskaffas således för förvärvsinkomster för det stora flertalet. Vid 30 % kommunalskatt skall marginalsattesatsen vara 30 % för förvärvs- och kapitalinkomster för cirka 90 % av de skattskyldiga och ränteutgifter skall vara fullt avdragsgilla mot denna marginalsattesats. Detta uppnås genom att den statliga inkomstskatten avskaffas för förvärvsinkomster upp till 200 000 kr. år 1991, motsvarande cirka 178 600 kr. år 1989. För inkomster över denna nivå utgår en statlig skatt på 20 % vilket ger en marginalsatt på 50 % vid 30 % kommunalskatt. I fig. 4:2 jämförs dagens skatteskala med den av oss föreslagna skatteskalen.

Figur 4:2 Jämförelse mellan dagens skatteskala och den av oss föreslagna skatteskalan avseende marginalsatt för olika andelar av de skattskyldiga.

Procent



Beträffande *grundavdraget* föreslår vi en höjning till 12 000 kr. Även vissa andra förändringar av *grundavdraget* bör företas och vi återkommer till denna fråga i kap. 9. Med hänsyn till de förändringar vi föreslår beträffande reglerna rörande avdrag för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats kan enligt vår bedömning *schablonavdraget* under inkomst av tjänst sänkas till 1 000 kr., utan att några olägenheter för taxeringsförfarandet uppkommer. Statlig inkomstskatt skall således utgå på *beskattningsbar* inkomst som överstiger 187 000 kr.

Sänkningen av marginalsatterna bör reducera skattesystemets snedvridande effekter i olika avseenden genom att

- 1) öka ekonomins anpassningsförmåga,
- 2) öka utbudet av arbete och andra produktiva resurser samt
- 3) inrikta arbetsinsatserna på aktiviteter som är produktiva även ur samhällsekonomisk synvinkel bl.a. genom att göra skatteplanering och skattefusk mindre attraktivt.

En sänkning av marginalsatten till denna nivå innebär också en anpassning av det svenska skattesystemet med hänsyn till ett trendmässigt ökande internationellt beroende samt med hänsyn till minskad valutareglering och sänkta marginalsatter i andra länder från nivåer som redan före sänkningarna var lägre än de som gäller i Sverige. En sänkning av den högsta marginalsatten till 50 % är långtgående för svenska förhållanden men innebär snarast en normalisering ur ett internationellt perspektiv (se

tabellerna 4:1 och 4:2). Eftersom socialavgifterna är förhållandevis höga i Sverige blir den totala beskattningen av en extra arbetsinkomst fortfarande hög i Sverige jämfört med övriga länder även vid en högsta marginals katt på 50 %.

Tabell 4:1 Sänkningar av högsta marginals kattesatsen i olika länder.

	förr	nu
Sverige	80	72
Danmark	73	68
Finland	68	60 ¹
Island	56	37
Norge	71	54
Australien	60	49
Nya Zeeland	66	33
Storbritannien	83	40
USA	75	28 ²
Västtyskland	56	53
Österrike	62	50

Om hänsyn även tas till uttaget av socialavgifter blir som nämnts ovan skatteuttaget på arbetsinkomster högt i Sverige vid en internationell jämförelse även med de skattesatser vi föreslår, vilket framgår av tabell 4:2.

Tabell 4:2.a Högsta marginals kattesats i några länder för 1988-89 (beslutad eller föreslagen) med hänsyn till ett ungefärligt genomsnitt av delstatliga och kommunala inkomstskatter.

Land	Nuvarande skattesats i %	Besk. bar ink. vid vilken högsta skattesats inträder	Skattesats inkl socialavgifter
Sverige	72	190 000	80
Danmark	68	180 000	68
Finland	60	350 000	64
Norge	54	188 000	63
Australien	49	175 000	49
Storbritannien	40	200 000	40
USA	33	110 000	38
Västtyskland	53	500 000	53
Sverige efter reform	50	187 000	64

¹ Avser 1990.

² 33 % i ett visst skikt.

Tabell 4:2.b Skatteuttag på olika inkomster.

Tax. ink. (iSKR)	Sverige		Norge	Dan- mark	Väst- tyskland	Austra- lien	USA
	nu	efter reform					
80 000	31 %	26 %	18 %	34 %	14 %	17 %	13 %
130 000	37 %	27 %	21 %	40 %	17 %	24 %	17 %
160 000	40 %	28 %	25 %	43 %	20 %	28 %	20 %
200 000	45 %	28 %	28 %	46 %	25 %	31 %	25 %
300 000	54 %	35 %	35 %	53 %	30 %	37 %	30 %

4.2 Endast statlig skatt för inkomst av kapital

Vårt förslag: Kapitalinkomster beskattas med en proportionell statlig inkomstskatt på 30 %.

Som nämnts i avsnitt 3.4.7 innebär vårt förslag att kapitalinkomster skall redovisas under inkomst av kapital och bli föremål för endast statlig proportionell skatt på 30 %.

För att undvika skattefria öar och, mera generellt, för att reducera spännvidden i relevanta marginalskatter beskattas därvid inkomst av kapital utan grundavdrag och utan nuvarande extra avdrag på 1 600 kr.

Det huvudsakliga motivet för att kapitalinkomster endast beläggs med en statlig skatt är att detta möjliggör förenklingar samt basbreddningar genom eliminering av skattefria öar. Vi anser vidare att banker och andra som är uppgiftsskyldiga avseende räntor och aktieutdelningar bör åläggas att ta ut en preliminär skatt för räntor och aktieutdelningar på 30 %. Om det endast utgår statlig skatt för inkomst av kapital så överensstämmer denna preliminära skatt med den slutliga skatten för ett stort antal skattskyldiga, eftersom den inte påverkas av variationerna i den kommunala utdebiteringen.

Personer som endast har ränte- och utdelningsinkomster, som t.ex. många barn, får en preliminär skatt som är lika med den slutliga skatten. Dessa skulle i princip kunna beskattas utan att det krävs någon deklaration eller någon slutlig justering av skatten. Skattefria öar i form av kapitalinkomster som redovisas hos barn kan därmed undvikas. Förutom basbreddningar medför detta en förbättrad fördelningspolitisk träffsäkerhet utan att antalet deklarationsskyldiga ökar.

Endast statlig beskattning av inkomst av kapital innebär därtill en högre grad av likformighet mellan beskattning av kapitalinkomster hos fysiska och juridiska personer eftersom juridiska personer endast erlägger statlig skatt.

Eventuell jämkning på grund av t.ex. ränteutgifter för en privatbostad bör normalt i första hand göras genom att preliminärskatteuttaget på

arbetsinkomster justeras. Det skulle innebära avsevärda komplikationer om banker m.fl. var skyldiga att annat än undantagsvis beakta jämkning vid preliminärskatteavdrag på ränteinkomster.

4.3 Finansieringen av reformen

Vårt förslag: Reformen finansieras dels genom en breddning av basen för inkomstskatten, dels genom kompletterande finansiering utanför inkomstskattesystemet, främst mervärdeskatten.

4.3.1 Sammanställning av skattebortfall och finansiering

Avskaffandet av den statliga inkomstskatten för det stora flertalets förvärvsinkomster finansieras till stor del genom att basen för inkomstbeskattningen breddas, dvs. genom att fler inkomster görs skattepliktiga samtidigt som avdragen begränsas, på ett sätt som ger en mera likformig och rättvis beskattning. Dessutom krävs kompletterande finansiering utanför inkomstskatten som också bör utformas så att den bidrar till ökad likformighet och rättvisa samt till att uppnå energi- och miljöpolitiska mål. Den föreslagna skattereformen innebär sammantaget att de sänkta inkomstskattesatserna i betydande utsträckning finansieras genom att energi beläggs med mervärdeskatt, genom annan basbreddning för mervärdeskatten samt genom en basbreddning avseende socialavgifterna.

I följande fyra tabeller redovisas översiktligt kostnaderna för och finansieringen av inkomstskattereformen. Beloppen avser intäkter i miljarder kr. i 1989 års penningvärde för den konsoliderade offentliga sektorn, dvs. för staten, kommunerna och socialförsäkringssystemet.

Tabell 4:3 Skattebortfall genom sänkta skattesatser.

		SKATTE- BAS	SKATTEINTÄKTER		
			1989	nya regler	ändring
Grundbelopp					
1.	Fast belopp		0,6	0	-0,6
2.	10 000– 85 000	388,8	19,4 (5%)	0	-19,4
3.	85 000– 178 600	179,8	30,6 (17%)	0	-30,6
4.	178 600–	38,4	6,5 (17%)	0	-6,5
Tilläggsbelopp					
5.	150 000– 178 600	31,0	4,3 (14%)	0	-4,3
6.	178 600– 200 000	13,5	1,9 (14%)	2,7 (20%)	+0,8
7.	200 000–	42,0	10,5 (25%)	8,4 (20%)	-2,1
8.	Ej indexreglerat grund- och schablonavdrag			2,4	+2,4
9.	Borträkning av kapitalinkomster från underlaget för tilläggsbelopp	-12,6		- 2,5 (20%)	-2,5
10.	30% och inte 30,8 % skatt för nettounderskottet i inkomstslaget kapital			0,2	+0,2
Summa			73,8	11,2	-62,6

Tabell 4:4 Budgetförstärkning för inkomst av tjänst.

1. Inkomst av tjänst utvidgas till en uppsamlingspost	0,1
2. Högre värdering av bilförmån	0,8
3. Skärpt beskattning av måltidssubventioner	2,0
4. Skärpt skatteplikt för förmånliga lån från arbetsgivaren	0,3
5. Slopade 600-kr. regel	0,3
6. Skärpt beskattning av anställdas förvärv av värdepapper från arbetsgivaren	0,8
7. Beskattning av vissa försäkringsförmåner	2,5
8. Beskattning av vissa kostnadsersättningar	0,3
9. Avdrag för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats endast vid långa avstånd	1,6
10. Skärpt traktamentsbeskattning	3,0
11. Skärpta regler för ersättning för resor i tjänsten	1,0
12. Beskattning av vissa skattefria inkomster	0,1
13. Slopade skattereduktioner m.m.	0,4
Summa	13,2
Av summan avser ca 4,6 miljarder socialavgifter	

Tabell 4:5 Budgetförstärkning för kapitalinkomster m.m.

	genomsnitt 1991-1993	(1991/1992/1993)	[lång- sikt]
1. Beskattning av allemanssparande m.m.	0,8	(0,8/0,9/0,9)	[1,3]
2. Skärpt beskattning av aktier, m.m.	5,0	(4,8/5,0/5,2)	[5,5]
3. Slopade extra avdrag för inkomst av kapital	1,4	(1,4/1,4/1,4)	[1,4]
4. Slopade grundavdrag för inkomst av kapital	0,5	(0,5/0,5/0,5)	[0,5]
5. Likformig beskattning av pensionsfonder	7,9	(8,1/7,9/7,8)	[4,3]
6. Ökad löpande beskattning av egna hem	1,9	(1,8/1,4/2,4)	[1,3]
7. Ökad reavinstbeskattning av egna hem	1,7	(1,1/1,7/2,3)	[2,6]
8. Höjd fastighetsskatt för övriga småhus (bostadsrätt och inom jordbruksfastighet)	0,3	(0,3/0,3/0,4)	[0,4]
9. Andrad fastighetsskatt för hyreshus (inkl. bostadsrätt)	-0,4	(-0,5/-0,4/-0,4)	[1,6]
10. Reducerade räntebidrag för hyres- och bostadsrätt	3,4	(3,4/3,4/3,4)	[3,4]
11. Ökad reavinstbeskattning av bostadsrätt	0,2	(0,2/0,3/0,3)	[0,3]
12. Skärpt beskattning vid uthyrning av privatbostad	0,6	(0,6/0,6/0,6)	[0,6]
Summa	23,3	(22,5/23,0/24,8)	[23,2]

Tabell 4:6 Sammanställning av finansiering.

1. Basbreddningar avseende arbetsinkomster	13,2	(13,2/13,2/13,2)	[13,2]
2. Basbreddningar avseende kapitalinkomster	23,3	(22,5/23,0/24,8)	[23,2]
3. Nominell reavinstbeskattning för näringsfastigheter	0,3	(0,1/0,3/0,4)	[1,2]
4. Övriga breddningar avseende näringsverksamhet	0,7	(0,7/0,7/0,7)	[0,7]
5. Ränteavdragstak	2,0	(2,5/2,0/1,5)	[1,0]
6. Grundavgift för passiv näringsverksamhet och äldre	1,4	(1,4/1,4/1,4)	[1,4]
7. Mera restriktiva regler för underskottsavdrag	1,0	(1,0/1,0/1,0)	[1,0]
8. Slopade avrundning	0,1	(0,1/0,1/0,1)	[0,1]
9. Övriga budgetförstärkningar	1,0	(1,0/1,0/1,0)	[1,0]
10. Pensioner, netto	-0,5	(-0,5/-0,5/-0,5)	[-0,5]
11. Studiemedel	0,6	(0,6/0,6/0,6)	[0,5]
12. Bidrag från KIS	19,5	(19,8/19,5/19,2)	[18,5]
13. Bidrag från URF	2,8	(2,9/2,8/2,7)	[1,0]
SUMMA	65,4	(65,3/65,1/66,1)	[62,3]
Avgår: Skattebortfall genom sänkta skattesatser enligt tabell 4:3	-62,6		[-62,6]
Kommunal skattesänkning	-0,7		[-0,7]
Sänkta socialavgifter (0,68 %)	-2,8		[-2,8]
Höjt barnbidrag och slopade mjölksubventioner.	-3,7		[-3,7]
Automatisk höjning av bostadsbidrag och bidragsförskott	-0,5		[-0,5]
Differens	-4,9	(-5,0/-5,2/-4,2)	[-8,0]
Tillkommer: Dynamiska effekter	5,0	(2,5/5,0/7,5)	[20,0]
Slutlig differens	0,1	(-2,5/-0,2/+3,3)	[12,0]

4.3.2 Beräkningsprinciper

Samtliga beräkningar avser budgeteffekter av förslagen vid jämförelse med de regler och förhållanden som gällde i början av år 1989. Resultaten anges i 1989 års penningvärde. Detta innebär att de beslut riksdagen har fattat under vårsessionen 1989 och som berör vissa skatter och barnbidrag

m.m. inte beaktats. I tabell 4:5 och 4:6 redovisas separata beräkningar dels för åren 1991, 1992 och 1993, dels för förslagets mera långsiktiga budgeteffekter för den offentliga sektorn. Diskussionen i följande avsnitt avser huvudsakligen de kortsiktiga effekterna, beräknat som ett genomsnitt av resultaten för 1991, 1992 och 1993.

Beräkningarna baseras på en kommunalskatt på 30,8 %, vilket överensstämmer med den genomsnittliga kommunalskatten år 1989. Inflationen antas vara 6 %, vilket tillsammans med en antagen normal real ränta på 3 % ger en nominell ränta på 9 %.

Beräkningarna baseras i huvudsak på antaganden om oförändrade förhållanden, dvs. regeländringarnas effekter på betående, löner och priser har i allmänhet inte beaktats. Däremot har hänsyn tagits till att förändring av en skatt påverkar underlaget för andra skatter, t.ex. genom att ett uttag av sociala avgifter för en inkomst reducerar basen för inkomstskatten. Hänsyn har också tagits till att ett breddat underlag för sociala avgifter ökar de offentliga utgifterna för bl.a. sjukersättning och ATP.

4.3.3 Skattebortfall genom ändrade skattesatser

Budgeteffekterna av ändrade skattesatser redovisas i tabell 4:3, där gränsen på 178 600 kr. i 1989 års penningvärde motsvarar den av oss föreslagna gränsen för statlig inkomstskatt på 200 000 kr. år 1991. Som framgår av tabell 4:3 uppkommer 54,9 miljarder kr. av skattebortfallet genom sänkta skattesatser för inkomster upp till 178 600 kr.

Tabell 4:3 redovisar också den automatiska budgetförstärkning som uppkommer genom att grund- och schablonavdragen inte är indexreglerade. Övergången till en proportionell beskattning av kapitalinkomster ger isolerat sett en budgetförsvagning som emellertid möjliggör en långtgående basbreddning avseende kapitalinkomster, vilket redovisas närmare senare.

Nuvarande beskattning av kapitalinkomster i inkomstlagen kapital och tillfällig förvärvsverksamhet ger sammantaget en *negativ* skattebas på 22,5 miljarder kr. år 1989 som en följd av att ränteavdragen överstiger de skattepliktiga kapitalinkomsterna. Skillnaden mellan kommunalskatten på 30,8 % och den föreslagna enhetliga skattesaten för kapitalinkomster på 30 % ger därför upphov till en mindre budgetförstärkning som också beaktas i tabell 4:3.

Sammantaget ger dessa förändringar av skattesatser och allmänna beräkningsmetoder en budgetförsvagning på 62,6 miljarder kr., vilket utgör 85 % av intäkterna från den nuvarande statliga inkomstskatten för fysiska personer på 73,8 miljarder kr.

4.3.4 Budgetförstärkningar genom basbreddningar m.m.

Ett så stort skattebortfall ställer mycket stora krav på finansiering i form av basbreddningar. Våra förslag avseende budgetförstärkningar genom olika basbreddningar sammanfattas i tabellerna 4:4–4:6.

De redovisade beloppen avser budgetförstärkning givet de nya

skattesatserna eftersom skattebortfallet genom sänkta skattesatser beaktas i tabell 4:3. För att bedöma hur skatteuttaget ändras inom ett delområde måste hänsyn tas både till de sänkta skattesatserna enligt tabell 4:3 och till basbreddningarna enligt tabellerna 4:4–4:6. Förändringen av skatteuttaget för olika delområden, som således i allmänhet avviker från beloppen i tabellerna 4:4–4:6, diskuteras i resp. delavsnitt.

4.3.5 Finansieringsbidrag från KIS

KIS som samtidigt framlägger sitt betänkande har upplyst att dess förslag innebär en budgetförstärkning på 19,5 miljarder kr. på kort sikt (tabell 4:6).³ Enligt våra och KIS direktiv skall denna budgetförstärkning användas för att finansiera sänkningen av inkomstskatten. Som framgår av tabellerna utgör detta finansieringsbidrag den största enskilda posten motsvarande nästan en tredjedel av skattebortfallet på 62,6 miljarder kr. Vårt förslag om slopad statlig inkomstskatt för förvärvsinkomster för det stora flertalet skulle knappast kunna genomföras utan detta betydande finansieringsbidrag från KIS.

Av det totala beloppet på 19,5 miljarder kr. i 1989 års penningvärde utgör 7,8 miljarder kr. ökad beskattning av energi genom uttag av mervärdeskatt i kombination med reducerade punktskatter. Övergången till full byggmoms ger en budgetförstärkning på 4,4 miljarder kr. på kort sikt efter beaktande av höjda kostnader för räntebidrag till nyproducerade bostäder. Övriga basbreddningar gäller inhemsk personbefordran, nöjen, sport och idrott, kultur, teletjänster, dagstidningar, tjänster som tillhandahålls av frisörer, skönhetsinstitut samt alla tjänster av juridisk, ekonomisk och administrativ art, informationstjänster, personalserveringar, vatten/avlopp, sophämtning, fastighetsförvaltning, radio och TV, visningsrätt till film, video m.m. samt övergång till full moms för hotell- och restaurangbranschen, vilket beräknas ge en sammanlagd budgetförstärkning på 8,7 miljarder kr. Slutligen ger KIS förslag om borttagande av diverse mindre punktskatter ett skattebortfall på 1,4 miljarder kr.

4.3.6 Finansieringsbidrag från URF

Den av URF föreslagna förändringen av bolagsbeskattningen beräknas ge ett bestående budgetmässigt överskott på 1 miljard kr. samt en engångseffekt genom neddragningen av bolagens och enskilda näringsidkares reserver på 21 miljarder kr. fördelat över åren 1991–1995. Räntan på detta engångsbelopp motsvarande 9 % eller 1,89 miljarder kr. inkluderas som ett finansieringsbidrag från URF. Eftersom räntebeloppet är konstant i nominella termer sjunker det reala värdet av bidraget under åren

³ I KIS betänkande anges ett något lägre belopp, vilket främst beror på att våra resultat redovisas i 1989 års penningvärde medan KIS resultat redovisas i 1987 års penningvärde.

1991–1993, vilket ger ett genomsnittligt sammanlagt finansieringsbidrag på kort sikt på 2,8 miljarder kr.

4.3.7 Sänkta socialavgifter

Vårt förslag: Socialavgifterna sänks med 0,68 procentenheter i samband med breddningen av basen för de sociala avgifterna.

De förslag till en mera likformig beskattning av olika löneförmåner som sammanfattas i tabell 4:4 ökar även underlaget för socialavgifter, vilket beräknas öka skattedelen av socialavgifterna med cirka 4,2 miljarder kr. motsvarande en ökning av de sammanlagda socialavgifterna med ca 6,1 miljarder kr. Även andra inslag i finansieringen, som beskattning av pensionsfonder, kan påverka företagens kostnadsläge genom höjda pensionspremier.

Den partiella övergången från punktskatter till mervärdeskatt för energi beräknas reducera företagens kostnader med cirka 3 miljarder kr. eftersom mervärdeskatten inte utgör en kostnad för företagen. Av större betydelse är att skattereformen mera allmänt kan väntas vara positiv för företagen eftersom dessa liksom hushållen gynnas av ett större utbud och en samhällsekonomiskt mera effektiv användning av arbete, kapital och andra resurser särskilt på medellång och lång sikt. Som diskuteras närmare i bilaga 4 kan de sänkta marginalsatserna också dämpa löneökningarna, vilket också har stor betydelse för företagens kostnadsläge.

I många andra länder har skattereformer delvis finansierats genom ökad företagsbeskattning inte bara på lång sikt genom en mera välfungerande ekonomi utan även på kort sikt. Den av oss föreslagna skattereformen har dock ej denna inriktning med hänsyn till att Sverige är en liten ekonomi som blir allt mera öppen för internationell konkurrens.

Mot denna bakgrund föreslår vi att den kostnadshöjning som följer för företagen genom en breddad bas för socialavgifter dämpas genom en sänkning av socialavgifterna. Därmed kan principen om sänkta skattesatser och breddad bas utsträckas till att gälla även socialavgifterna. En lämplig avvägning är därvid att finansieringsbidraget från URF på 2,8 miljarder kr. på kort sikt används för att sänka de sociala avgifterna med 0,68 procentenheter. Vi föreslår därför att den allmänna löneavgiften på 0,34 % slopas samt att folkpensionsavgiften reduceras med 0,34 %.

4.4 Fördelningspolitiska och statsfinansiella följdkrav

Vårt förslag: För att förändringarna i skatteskalen skall få acceptabla fördelningspolitiska och statsfinansiella effekter föreslås omfattande förändringar i skattesystemet för att öka inkomstskattens fördelningspolitiska träffsäkerhet. Exempel härpå är åtgärder för att motverka skatteplanering och skattefusk, likvärdig beskattning av kapital- och arbetsinkomster, likformig beskattning av olika typer av kapitalinkomster och olika typer av arbetsersättning samt ett väsentligt höjt barnbidrag.

4.4.1 Ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet genom breddad bas och enhetliga regler

En så långtgående sänkning av marginalsatserna ställer stora krav på andra förändringar i skattereglerna för att skattereformen totalt sett skall få acceptabla fördelningspolitiska och statsfinansiella effekter. Reformen måste därför öka inkomstskattens fördelningspolitiska träffsäkerhet så att den skattepliktiga inkomsten i långt högre utsträckning än nu motsvarar den skattskyldiges faktiska skattebetalningsförmåga. Reformen innebär därför en väsentligt mera likformig beskattning som reducerar utrymmet för skatteplanering och övrig skatteanpassning.

Skattesatserna appliceras således på en väsentligt bredare skattebas, där basbreddningen sker genom eliminering av skatteförmåner och olikformigheter som i en förhållandevis hög utsträckning utnyttjas av personer med höga inkomster. Den formella och den faktiska progressiviteten kommer därigenom att ligga betydligt närmare varandra än vad som nu är fallet.

Målen om ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet samt en bredare skattebas talar för enhetliga och enkla skatteregler eftersom olikformigheter och komplicerade regler missgynnar personer som inte utnyttjar detta, t.ex. som en följd av bristande kunskaper eller moraliska betänkligheter avseende skatteplanering. Den av oss föreslagna reformen innebär därför väsentligt mera enhetliga regler bl.a. för beskattning av olika typer av privatbostäder, olika typer av pensionssparande samt olika typer av näringsverksamhet, så att valet mellan olika dispositions-, spar- och företagsformer inte styrs av skatteeffekter.

4.4.2 Likformig beskattning av olika typer av arbets- ersättning och kapitalinkomster

Dessa höga krav avseende fördelningseffekter och basbreddningar leder till en mycket restriktiv linje avseende vilka inkomster som skall vara skattefria och vilka avdrag som skall medges. Inom inkomstslaget tjänst

ökar den fördelningspolitiska träffsäkerheten samtidigt som skattebasen breddas genom ökad likformighet mellan å ena sidan kontantlön och å andra sidan naturaförmåner i form av fri eller subventionerad bil, subventionerad lunch, lån från arbetsgivaren till låg ränta m.m.

Den personliga kapitalinkomstbeskattningen leder i dag totalt sett till *skattebortfall* för stat och kommun på 5–10 miljarder kr. trots att hushållens nettoförmögenhet på i storleksordningen 1 500 miljarder kr. kan väntas ge en real avkastning på ca 30–45 miljarder kr. Reformen innebär en väsentligt mera likvärdig beskattning av kapitalinkomster jämfört med arbetsinkomster och därmed en avsevärd budgetförstärkning genom ökat skatteuttag på nu lågt beskattade kapitalinkomster.

Vårt och URF:s förslag innebär också en väsentligt mera likformig företags- och ägarbeskattning för olika typer av näringsverksamhet, vilket ger en basbreddning genom reducerade reserveringsmöjligheter samt genom ett mera begränsat utrymme för skatteplanering. Ett av många exempel är att det inte längre blir skattemässigt lönsamt att ta ut arbetsinkomst i fåmansbolag i form av lågbeskattade reavinster på aktier.

4.4.3 Höjt barnbidrag

Vårt förslag: Barnbidraget höjs från 5 820 kr. år 1989 till 10 060 kr. år 1991.

Preliminära studier av reformförslagets fördelningseffekter visade att den relativa situationen för barnfamiljer skulle försämrats bl.a. genom att minskningen av skattelättnaden för ränteutgifter från normalt 47 till 30 % leder till en förhållandevis stor ökning av boendekostnaderna i egnahem. För att undvika denna effekt samt mera allmänt för att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljerna utöver den allmänna förbättring som uppkommer genom en mera välfungerande ekonomi föreslår vi en väsentlig höjning av barnbidraget. För att ytterligare förbättra barnfamiljernas situation samt för att i ökad utsträckning finansiera skattereformen genom utgiftsminskningar föreslår vi också att mjölksubventionerna avskaffas, varvid den därav följande inbesparingen används för att ytterligare öka barnbidraget. En sådan omläggning gynnar barnfamiljerna eftersom mjölksubventionerna delvis tillfaller även andra kategorier än barnfamiljerna.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det nuvarande barnbidraget på 5 820 kr. per barn och år höjs till 10 060 kr. år 1991. Flerbarnstilläggen höjs i motsvarande utsträckning. Omräknat i reala termer ökar barnbidraget därmed med 54 %. Tillsammans med slopandet av mjölksubventionerna beräknas detta ge en budgetförsvagning på 3,7 miljarder kr. som ingår i sammanställningen i tabell 4:6.

5 Beskattningen av arbetsinkomster m.m.

5.1 Inledning

I det följande behandlas inledningsvis principerna för en neutral arbetsinkomstbeskattning. Till grund för våra överväganden i detta avsnitt ligger bl.a. en underlagsrapport av Nils Mattsson (bilaga 13). Därefter redogör vi översiktligt för våra förslag avseende inkomstslaget tjänst, undantagen från skatteplikt enligt 19 § KL och vissa skattereduktioner m.m. Budgetförstärkningarna med anledning av de föreslagna basbreddningarna redovisas i resp. avsnitt och sammanställs i tabell 4:4 i kap. 4. Förslagen i detalj återkommer vi till i kap. 27 – 36.

5.2 Utgångspunkter för en neutral beskattning av arbetsinkomster

5.2.1 Inledning

Med arbetsinkomster avses alla typer av avkastning från arbetsinsatser t.ex. kontantlön, naturaförmåner, överskott från enskild näringsverksamhet samt arbetsinkomster i fåmansbolag, som i praktiken kan tas ut i form av lön, aktieutdelning och värdeökning på aktierna i fåmansbolaget.

Inledningsvis analyseras marginaleffekterna vid beskattningen av kontantlön. Därefter beskrivs olika typer av löneförmåner (varmed vi avser andra förmåner än kontantlön) och de samhällsekonomiska effekterna av olikformig beskattning av löneförmåner. Slutligen diskuteras vissa enligt vår mening undervärderade löneförmåner samt metoder för en mer likformig beskattning av löneförmåner.

5.2.2 Marginaleffekter vid beskattning av kontantlön

Huvuddelen av arbetsinkomsterna utgår i form av kontantlön. Av detta skäl bygger den fortsatta analysen på att beskattningen av kontantlön skall vara normgivande för beskattning av alla övriga typer av arbetsinkomster. Ett syfte med reformen är således att försöka uppnå en beskattning som kan tillämpas fullt ut för alla typer av arbetsinkomster utan undantag och undervärdering. Det finns anledning att här understryka det ömsesidiga sambandet mellan marginalsattesatser och basbreddningar.

För personer med inkomster över 7,5 basbelopp ger en extra socialav-

gift ingen extra förmån, vilket innebär att de sociala avgifterna för en extra inkomst utgör en skatt i sin helhet. För personer med inkomst under 7,5 basbelopp är de sociala avgifterna ett mellanting av försäkringspremie och skatt. Fördelningen mellan försäkringspremie och skatt varierar i hög grad mellan olika personer och mellan olika år för enskilda personer. Eftersom ATP grundas på inkomsten under de 15 år inkomstsynvinkel bästa åren kan en extra inkomst under dessa år leda till en extra förväntad pension som överstiger de extra sociala avgifterna. Under andra perioder har en extra inkomst normalt ingen effekt på framtida ATP, medan förväntade sjuk- och föräldraförmåner kan påverkas. För en person som planerar att vara föräldraledig kan en extra arbetsinkomst leda till en extra föräldraförmån som väsentligt överstiger den extra sociala avgiften.

Tabell 5:1 visar den sammanlagda skatten för en extra kontantlön vid olika "skattedelar" för de sociala avgifterna och vid olika *marginaleffekter*, där marginaleffekten inkluderar inte bara marginals-katten i inkomstskatten utan också inkomstberoende avdrag, avgifter och bidrag. De högsta marginaleffekterna kan vara relevanta bl.a. för pensionärer med inkomstberoende extra avdrag och bostadsbidrag samt för barnfamiljer med inkomstberoende barnomsorgsavgifter och bostadsbidrag; de senare reduceras med 20 % av en inkomstökning. Marginals-katten och därmed marginaleffekten varierar också mellan olika kommuner och församlingar.

För personer med inkomster över 7,5 basbelopp är arbetsgivaravgifterna på sammanlagt 36,79 % efter av oss föreslagna sänkningar. Den sammanlagda skatten för extra kontantlön till sådana personer vid olika marginaleffekter redovisas i kolumn 3 i tabellen.

För personer med inkomster under 7,5 basbelopp kan skattedelen av socialavgifterna beräknas till 22,51 % på det sätt som redovisas i kap. 35 (motsvarande kolumn 2 i tabell 5:1) Som nämnts ovan är detta emellertid ett genomsnitt för en högst heterogen grupp. För vissa personer och vissa år ligger skattedelen nära 36,79 % medan de extra förmånerna kan överstiga de extra avgifterna, motsvarande en *negativ* skattedel, i andra fall. Den sammanlagda skatten för personer i denna grupp varierar därför åtminstone mellan de gränser som anges i kolumn 1 och kolumn 3 i tabellen.

Den första kolumnen med en skattesats på 0 % är också relevant för personer som är minst 65 år samt för kontantlön som av andra skäl är befriad från sociala avgifter.

Tabell 5:1 Sammanlagd skatt för en extra kontantlön vid olika "skattedel" av socialavgifter och olika marginaleffekt.

Marginaleffekt	Skattedel av sociala avgifter		
	0 %	22,51 %	36,79 %
	(1)	(2)	(3)
30 %	30,0 %	42,9 %	48,8 %
40 %	40,0 %	51,0 %	56,1 %
50 %	50,0 %	59,2 %	63,4 %
70 %	70,0 %	75,5 %	78,1 %
90 %	90,0 %	91,8 %	92,7 %

Som framgår av tabellen kan en hög skattedel för socialavgifterna i kombination med en hög marginaleffekt ge en mycket hög sammanlagd skatt för en extra kontantlön.

5.2.3 Löneförmåner

I vid mening bidrar arbete till personers välbefinnande inte bara genom att arbetsinsatser ersätts med kontantlön och naturaförmåner utan också genom trivsel i arbete, social status, kontakter m.m. Av praktiska skäl är det emellertid nödvändigt att dra en snävare gräns för den ersättning för arbetsinsatser som skall beskattas. Den skattepliktiga ersättningen måste t.ex. kunna värderas i kronor på ett någorlunda objektivt sätt och basen för skatteuttaget måste allmänt uppfattas som rimlig av anställda och företag.

Riksdagen har för något år sedan beslutat om en sådan avgränsning (prop. 1987/88:52), där olika typer av naturaförmåner delas upp i *personalvårdsförmåner* som kännetecknas bl.a. av att de inte är avsedda att utgöra direkt vederlag för utfört arbete utan i stället är ett led i arbetsgivarens personalvård. Personalvårdsförmåner är skattefria hos den anställda och arbetsgivaren får göra avdrag för sina kostnader. Andra *naturaförmåner* är som regel inkomstskattepliktiga för den anställda och föremål för arbetsgivaravgifter på samma sätt som kontantlön. Ett undantag är att fri sjukvård, tandvård (dock ej patientavgift vid tandvård) och företagshälsovård skall vara skattefria hos förmånstagaren. Arbetsgivaren får göra avdrag för dessa kostnader utom för anställds sjuk- och hälsovård som avser vård på privat sjukvårdsinrättning.

Den därvid gjorda avgränsningen mellan skattefria personalvårdsförmåner och skattepliktiga naturaförmåner samt de införda skattereglerna för naturaförmåner utgör ett steg i riktning mot en mera likformig beskattning av olika typer av arbetsinkomster som överensstämmer med våra mål om en mera likformig och rättvis beskattning.

Reglerna för fastställande av skattepliktiga värden för olika naturaförmåner som t.ex. olika typer av försäkringar samt teckningsrätt för anställda avseende konvertibler o.d. har emellertid också påverkats av allmänna försiktighetsprinciper samt av andra bl.a. personalsociala skäl.

Lägre skattesatser, minskad progressivitet och kravet på att de lägre skattesatserna skall finansieras genom en breddad skattebas innebär delvis nya förutsättningar för dessa avvägningar. En värderingsregel som kanske skulle kunna innebära ett alltför högt skatteuttag i enskilda fall vid övervärdering kan kanske vara acceptabel vid lägre marginalsattesatser om detta innebär t.ex. förenklingar.

Allmänt finns det enligt vår uppfattning anledning att inventera möjligheterna till basbreddningar genom modifierade regler för beskattning av olika typer av löneförmåner i vid mening. Som en löneförmån bör således betraktas även att en anställd exempelvis får en skattefri kostnadsersättning som överstiger den verkliga kostnaden eller ett schablonmässigt avdrag som överstiger den verkliga kostnadens storlek.

Vår inventering har omfattat bl.a. värderingsreglerna för naturaförmåner dit även s.k. avtalsförsäkringar kan räknas, avdragsreglerna för bl.a. traktamenten och andra kostnadsersättningar, resor i tjänsten och mellan bostad och arbetsplats samt vissa undantag från skatteplikt som finns i bl.a. 19 och 32 §§ KL. Även vissa allmänna avdrag och skattereduktioner har vi tagit upp i detta sammanhang. Beskrivningen i följande avsnitt behandlar i första hand naturaförmåner men analysen är giltig även för andra typer av förmåner.

5.2.4 Samhällsekonomiska effekter av olikformig beskattning av löneförmåner

Olikformig beskattning av arbetsinkomster leder, precis som olikformig beskattning av kapitalinkomster, till samhällsekonomiska snedvridningar och komplikationer. Samtidigt urholkas inkomstmåttets fördelningspolitiska träffsäkerhet. Detta kan förklaras med utgångspunkt från ett exempel från en tidningsartikel där ett skattefritt förmånspaket utan svårighet konstruerats på totalt 8 400 kr.

Om företaget använder dessa 8 400 kr. för att öka kontantlönen ger detta vid 50 % marginals katt och 36,79 % sociala avgifter en ökning av lönen efter skatt med 3 074 kr. enligt tabell 5:1. Lönen efter skatt är således väsentligt mindre än hälften av företagets arbetskraftskostnad.

Med hänsyn till denna beskattning är alternativet med det skattefria förmånspaketet, som kostar 8 400 kr., fördelaktigast ur privatekonomisk synvinkel även om den anställda anser att paketet endast är värt 3 075 kr. (=3 074 + 1). En sådan lägre subjektiv värdering kan bero på att förmånerna i stället för att utgå kontant är förknippade med en viss användning som t.ex. restaurangmåltider, rabatt på varor inom arbetsgivarens sortiment etc. I detta exempel uppkommer en samhällsekonomisk snedvridning genom att resurser motsvarande 8 400 kr. används för att producera något som endast är värt 3 075 kr., dvs. den samhällsekonomiska effektivitetsförlusten uppgår till 5 325 kr.

Mera generellt innebär skattemässig undervärdering av löneförmåner att företag och anställda lockas att välja löneförmåner i stället för kontantlön även när den samhällsekonomiskt relevanta kostnaden för förmånen överstiger den anställdes värdering av denna. Den uteblivna skatten utgör

en privatekonomisk inbesparing för företag och anställda som mer än väl kan kompensera för att förmånen inte är värd så mycket för den anställda. Utebliven skatt är emellertid ingen inbesparing ur samhällsekonomisk synvinkel, vilket resulterar i en samhällsekonomisk effektivitetsförlust när kostnaden för löneförmånen överstiger den anställdes värdering av denna.

Skattemässigt undervärderade löneförmåner urholkar också inkomstmåttets fördelningspolitiska träffsäkerhet; två personer med samma faktiska inkomst får olika skattepliktig inkomst om den ena personen får en del av sin inkomst i form av undervärderade löneförmåner. Detta innebär s.k. horisontella orättvisor. Eftersom undervärderade löneförmåner är mera vanliga för personer med höga inkomster så urholkas också inkomstskattens progressivitet. Fördelningseffekterna av en sänkt formell progressivitet kan därför motverkas genom en skärpning av värderingsreglerna för löneförmåner som t.ex. bil, bostad, konvertibler o.d.

Skattefria och lågvärderade löneförmåner kan innebära förenklingar i vissa fall bl.a. genom att företagets utgifter för anställdas kaffe o.d. inte behöver särbehandlas samt genom att besvärande övervärderingar kan undvikas i enskilda fall. Å andra sidan innebär skattemässig undervärdering att företag och anställda lockas att av skatteskäl välja ersättningsformer som är mera komplicerade och svåröverskådliga för företag, anställda och skattemyndigheter. Användning av löneförmåner i stället för kontantlön kan ses som en partiell återgång till en komplicerad och samhällsekonomiskt ineffektiv bytesekonomi. De tillkommande komplikationerna synes överväga de förenklingar som kan uppkomma i många fall.

Dessa samhällsekonomiska snedvridningar, orättvisor och komplikationer skulle undvikas genom en regel om att det skattemässiga förmånsvärdet inte får understiga företagets kostnad på i exemplet 8 400 kr. Skatten för förmånspaketet blir då lika hög som skatten för motsvarande kontantlön, vilket innebär att förmånspaketet skulle väljas endast om det är fördelaktigt också ur samhällsekonomisk synvinkel, dvs. om värdet av paketet för den anställda överstiger kostnaden på 8 400 kr.

Ett annat alternativ är att begränsa företagets avdragsrätt för kostnader för löneförmåner till mottagarens skattepliktiga förmånsvärde. I ett fall där kontantlön beskattas med 50 % inkomstskatt och beläggs med socialavgifter på 36,79 % krävs en bolagsskatt på 63,4 % för att uppnå likformighet genom att inte medge avdrag för löneförmåner. Även en bolagsskatt på 30 % enligt URF:s förslag skulle emellertid förhindra de samhällsekonomiskt mest skadliga löneförmånerna där värdet för den anställda är väsentligt lägre än kostnaden. Dessa och andra metoder för att uppnå ökad likformighet mellan kontantlön och löneförmåner diskuteras ytterligare i nästa avsnitt.

Den samhällsekonomiska utvärderingen kan bli något annorlunda för löneförmåner som har avsevärda positiva bieffekter för andra än företaget och dess anställda. Företagshälsovård kan t.ex. motverka sjukdomar och arbetsskador, vilket kan innebära avsevärda bieffekter i form av reducerade offentliga utgifter för sjukfrånvaro och sjukvård. Förekomsten av kompletterande försäkringar kan på samma sätt innebära reducerade offentliga utgifter för bl.a. socialbidrag. I sådana fall får dessa positiva bieffekter vägas

mot de nackdelar som kan uppkomma ur effektivitets-, fördelnings- och förenklingssynvinkel enligt tidigare analys.

För andra typer av förmåner, som t.ex. subventionerade måltider kan det förekomma positiva bieffekter inom företaget, men detta utgör knappast något skäl för att subventionera sådana aktiviteter genom lägre beskattning. Företag och anställda kan beakta dessa spridningseffekter vid förhandlingar om kontantlön och löneförmåner på ett samhällsekonomiskt adekvat sätt om och endast om förhandlingsutfallet är oberoende av skatten.

Sammantaget antyder denna analys att nuvarande regler leder till ett överutnyttjande av löneförmåner jämfört med kontantlön ur samhällsekonomisk effektivitets-, fördelnings- och förenklingssynvinkel. Dessa aspekter får då vägas mot målet om att undvika övervärdering i enskilda fall, vilket talar för en försiktighetsprincip, samt att förenklingsskäl och rimlighetsaspekter kan tala för att mindre löneförmåner skall vara skattefria.

5.2.5 Kvarvarande undervärderade löneförmåner

Även efter den uppstramning som skett beträffande naturaförmånerna kvarstår betydande möjligheter till skatteanpassning bl.a. genom utnyttjande av skattefria eller lågbeskattade löneförmåner, t.ex. lunchkuponger och förmåner på högst 600 kr. per år som inte är direkt vederlag för utfört arbete och som utgått i annat än pengar. För andra löneförmåner, t.ex. fri eller subventionerad bil, och semesterbostad tillämpas mer eller mindre schablonmässiga värderingsregler som i praktiken leder till undervärdering i många enskilda fall, bl.a. som följd av allmänna försiktighetsprinciper.

Därtill kan skattemässig undervärdering förekomma när anställda får möjlighet att teckna bl.a. aktier, optioner och konvertibla skuldebrev. Andra typer av löneförmåner, som t.ex. pensions- och andra försäkringsförmåner är delvis föremål för skattemässigt gynnad behandling enligt särskilda regler. Även traktamentsreglerna torde i betydande omfattning utnyttjas för att ge anställda skattefria ersättningar.

För många typer av löneförmåner uppkommer undervärdering inte bara som en följd av försiktighetsprinciper utan också genom en selektionsmekanism, dvs. företag och anställda kan "plocka russin ur kakan". Även om en genomsnittligt korrekt värdering skulle tillämpas för alla tänkbara fall så tenderar faktiskt använda löneförmåner att innebära systematiska undervärderingar eftersom förmånerna utformas och väljs just med hänsyn till deras privatekonomiska lönsamhet.

Som exempel kan nämnas att den nuvarande schablonregeln om att förmånsvärdet för fri bil skall beräknas som normalt 22 % av nybilspriset. Även om denna schablonregel skulle vara korrekt i genomsnitt för personer som hade fri bil när regeln infördes så ger regeln upphov till en selektion, så att personer som värderar fri bil till mer än 22 % av nybilspriset, t.ex. som en följd av omfattande privat körning, kommer att utnyttja denna regel i stor utsträckning. För personer som inte kör så mycket privat kan alternativet med privat bil och skattefri milersättning från företaget vara mera förmånligt, vilket kan leda till att fri bil blir mindre vanlig för denna

grupp. Selektionsmekanismen innebär således att personer som faktiskt har fri bil tenderar att värdera denna till mer än det schablonmässiga värdet när företag och anställda har anpassat sig till de nya reglerna på ett privatekonomiskt adekvat sätt. Detta kan leda till det något paradoxala resultatet att personer som kör mycket privat kommer att ha fri bil i förhållandevis stor utsträckning medan personer som kör mycket inom arbetet kan komma att använda sin privata bil för att få ut en hög milersättning. Problemet ställs på sin spets om t.ex. en fåmansföretagare har en bil i företaget och en privat; därvid är det skattemässigt förmånligt att i första hand utnyttja företagets bil vid privata resor och privatbilen vid resor i tjänsten.

Denna selektionsmekanism är ännu tydligare t.ex. när ett företag i princip väljer mellan möjliga metoder för att låta de anställda delta i teckning av aktier, konvertibler m.m. De skattemässigt oförmånliga metoderna sorteras bort mer eller mindre automatiskt, varvid valet i praktiken står mellan olika konstruktioner som ger skattelättnader jämfört med kontantlön. Om företaget inte skulle finna några sådana konstruktioner väljer man kanske kontantlön i stället såvida inte löneförmånerna ger några privatekonomiskt (och därmed också samhällsekonomiskt) relevanta fördelar utöver skatteeffekterna.

Även om de skattemässiga värderingsreglerna skulle ge ett korrekt resultat sett som ett genomsnitt över alla möjliga metoder för att låta anställda bli delägare i företag så tenderar faktiskt valda konstruktioner att ge en skattemässig undervärdering just för att metoderna väljs med utgångspunkt från deras privatekonomiska lönsamhet.

Sammantaget synes det således fortfarande finnas ett betydande utrymme för skatteinpassning genom utnyttjande av skattemässigt undervärderade löneförmåner.

De beloppsmässigt största undervärderingarna i enskilda fall förekommer sannolikt när personer i ledande befattningar får teckna konvertibla skuldebrev e.d. Betydande undervärderingar förekommer också när företag anskaffar villor eller bostadsrätter som tilldelas ledande befattningshavare, eftersom den skattemässigt accepterade hyran normalt ligger väsentligt under den marknadsmässiga hyran på grund av att bruksvärdesystemet inte tillåter att marknadspriset slår igenom.

Det största skattebortfallet genom undervärdering uppkommer sannolikt för löneförmåner som utnyttjas av bredare grupper, som t.ex. fri bil, subventionerad lunch samt skattefria försäkringar.

5.2.6 Metoder för en mer likformig beskattning av löneförmåner

Vår slutsats med anledning av vad som anförts i det föregående är att det med hänsyn till målen om en likformig och breddad beskattning finns starka skäl att ompröva nuvarande skatte- och värderingsregler för löneförmåner som inte utgår i form av kontant lön.

Under utredningsarbetet har vi diskuterat flera metoder för att uppnå en mera likformig och breddad beskattning av löneförmåner. De som vi

funnit vara tänkbara alternativ till dagens värderingsprinciper presenteras kortfattat i det följande.

Allmän översyn av värderings- och avdragsregler och regler om undantag från skatteplikt

Ett alternativ är att försöka uppnå en mer likformig och breddad beskattning genom en allmän översyn av bl.a. traktamentsregler, de värderingsregler som förekommer för bl.a. bil, bostad, måltider, o.d. samt av de löneförmåner som är undantagna från beskattning enligt särskilda regler.

Om man t.ex. finner att nuvarande schablonregel om att fri bil värderas till 22 % av nybilspriset innebär en undervärdering så skulle skattebasen kunna breddas genom en höjning av denna schablonprocent. Övergångseffekterna skulle mildras av en samtidig sänkning av marginalsatserna.

En samtidig sänkning av skattesatserna ger mer allmänt ett avsevärt utrymme för eliminering av undervärderingar utan att skattebeloppen ökar. Lägre skattesatser innebär också att därigenom uppkomna övervärderingar i enskilda fall ger en mer begränsad extra skatt.

En ytterligare aspekt är att lägre marginalsatser ger företagen större möjligheter att kompensera anställda genom höjd kontantlön vid skattemässiga övervärderingar i enskilda fall. Om t.ex. ett företag vill att en anställd skall ha en tjänstebil men detta är skattemässigt oförmånligt på grund av kort privat körsträcka så kan företaget kompensera den anställde genom en något högre kontantlön.

Principer för värdering av naturaförmåner

Som allmän värderingsprincip kan regeln om att en förmån skall värderas efter sitt marknadsvärde förefalla oantastlig. Regeln borde naturligen leda till att förmåner varken övervärderas eller tas upp för lågt. I den praktiska tillämpningen sker emellertid ofta undervärderingar. Orsaken här till kan vara, att det ofta är förenat med svårigheter att fastställa ett odiskutabelt marknadsvärde för olika förmåner. Möjligen tillåts även subjektiva inslag inverka på värderingen i enskilda fall.

Det finns emellertid även andra olägenheter med principen om marknadsvärdet. En av dessa är att det kan vara komplicerat att redan på preliminärskattestadiet fastställa ett riktigt sådant värde. Det finns således flera skäl att undersöka möjligheter att införa nya värderingsprinciper för naturaförmåner.

En metod skulle kunna vara att för vissa förmåner införa *preventiva värderingsregler*.

En mycket hög skattemässig värdering av t.ex. fri bil skulle leda till att flertalet valde att äga bilen privat och ta ut milersättning, varvid värderingsproblem och andra komplikationer överflyttas till att gälla adekvat nivå, beräkning och kontroll av denna milersättning. Av dessa skäl är det samhällsekonomiskt angeläget att försöka undvika en övervärdering av fri bil för personer som använder bil i tjänsten i stor utsträckning.

Om den skattemässigt godtagbara milersättningen också sätts mycket lågt för att undvika skatteanpassning och skattefusk i dessa avseenden

skulle förmånsbilen ofta ersättas med en privatbil och en tjänstebil med ett lågt utnyttjande för båda bilarna. Detta är också ett samhällsekonomiskt slöseri som är mer uppenbart men därför inte nödvändigtvis mer allvarligt.

För löneförmåner, t.ex. bilar och i viss mån bostäder och måltider, som används både privat och i tjänsten i stor utsträckning finns således ingen helt problemfri lösning. De skattemässiga värdena för naturaförmåner, acceptabel milersättning och motsvarande får därför bestämmas genom en avvägning mellan olika typer av samhällsekonomiska snedvridningar och andra effekter.

I många fall används löneförmåner, som t.ex. bil, bostad och lunch, nästan uteslutande för privat bruk. I sådana fall utgör kontantlön ett tillgängligt och enkelt alternativ som skulle eliminera alla värderings- och olikformighetsproblem. Ursamhällsekonomisk synvinkel innebär naturaförmåner betydande nackdelar och inga fördelar i alla dessa fall. Detta talar för att snarast preventiva värderingsregler införs för sådana löneförmåner. I enskilda fall skulle avsevärda övervärderingar uppkomma men detta synes vara mindre allvarligt då övervärderingen kan undvikas genom en övergång till kontantlön.

Preventiva värderingsregler skulle också kunna tillämpas för företagsledares och anställdas tilldelning av konvertibla skuldebrev o.d., t.ex. genom att förmånsvärdet beräknas som det högsta marknadspris som noteras före det att taxeringen sker eller, om sådant marknadspris saknas, till 150 % av ett uppskattat marknadsvärde.

Beskattningen av kontantlön och andra löneförmåner kan alternativt göras mera likformig genom en *begränsning av företagens avdragsrätt* för kostnader för löneförmåner som överstiger det skattepliktiga förmånsvärdet för de anställda. Denna metod tillämpas genom nuvarande regler om att löneförmåner i form av vård på privat sjukvårdsinrättning är skattefria hos förmånstagaren medan arbetsgivaren inte får göra avdrag för kostnader för sådan vård. Principen har också införts nyligen i Australien. Nuvarande begränsningsregler avseende avdrag för representation bidrar också till likformighet mellan kontantlön och löneförmåner i form av måltider som betalas av företaget.

Metoden skulle kunna tillämpas mer generellt för löneförmåner i form av måltider, bil, bostad, motion, resor m.m. samt för löneförmåner understigande 600 kr. som är skattefria enligt nuvarande regler.

En fördel med detta alternativ jämfört med en allmän uppvärdering av förmånsvärdena för den anställde är att den direkta kostnadsökningen bärs av företaget och inte av den anställde. Detta mildrar övergångsproblemen eftersom företaget har störst möjligheter att påskynda övergången från löneförmåner till kontantlön. Antalet direkt berörda skattskyldiga skulle också bli betydligt färre.

En nackdel är att undervärderade löneförmåner ändå skulle vara privatekonomiskt lönsamma vid en bolagsskatt på 30 %, speciellt för anställda med hög marginalskatt. Avdragsbegränsningen skulle därtill endast påverka arbetsgivare som betalar skatt i Sverige och skulle därför inte ge en mera likformig beskattning av löneförmåner som utbetalas av stat, kommuner, vissa ideella organisationer samt utländska företag. Att

införa principen skulle således kunna leda till ökade skillnader i beskattningssituationen mellan privat- och offentliganställda och därmed strida mot målet om likformighet. En ytterligare brist är att kvarvarande skattemässigt undervärderade förmåner fortfarande skulle urholka inkomstmåttets fördelningspolitiska träffsäkerhet.

Ett annat skäl mot denna metod framfördes i den tidigare nämnda prop. 1987/88:52. Här diskuterades möjligheten att vägra företagen avdragsrätt för kostnader för vissa typer av konstlade förmåner. Föredragande statsrådet stannade dock för att inte föreslå en sådan regel. Han framhöll att begränsningar som tar sikte på att urskilja vissa typer av artfrämmande förmåner i hög grad komplicerar såväl lagstiftningen och tillämpningen av den.

Vi anser mot bakgrund av det anförda att det inte är lämpligt att införa någon generell begränsning av företagens avdragsrätt.

Ytterligare en metod som vi övervägt är att *lägga arbetsgivarens kostnader för förmånen till grund för värderingen*.

Även en sådan värderingsregel skulle sannolikt leda till en övergång från löneförmåner till kontantlön. En annan variant skulle kunna vara en regel om att förmånsvärdet skall tas upp till ett belopp som motsvarar företagets kostnader för förmånen, dock *lägst* marknadsvärdet.

Förmånsbeskattningskommittén, vars arbete legat till grund för de delvis nya regler som trädde i kraft den 1 januari 1988, ansåg i sitt betänkande Ds Fi 1986:27 att bestämmelser borde införas om att arbetsgivarens kostnad skulle läggas till grund för preliminärbeskattningen.

Föredraganden anförde i prop. 1987/88:52 s. 60 att värderingsregeln i 42 § KL inte alltid gav direkt svar på frågan om vilket värde en förmån skulle ha. Föredraganden framhöll vidare bl.a. att i de allra flesta fallen det pris arbetsgivaren själv har betalat för förmånen är lika med marknadspriset. I det fall priset påverkats av t.ex. inköpsrabatter finns vidare möjlighet för arbetsgivaren att beakta detta. Vid egen tillverkning och liknande fall kan värderingen göras med ledning av vad som gäller för uttag ur egen näringsverksamhet. Mot denna bakgrund ansåg han att kommitténs förslag om särskilda regler vid preliminärbeskattningen inte behövdes. För tydlighetens skull poängterade han att man i allmänhet bör kunna godta det belopp som arbetsgivaren betalt för produkterna som värde vid beskattningen.

Redan dagens regelsystem torde således innebära att arbetsgivarens kostnad för olika förmåner i många fall kan läggas till grund för den anställdes beskattning.

En värderingsregel som knyter an både till marknadsvärdet och företagets kostnader kan enligt vår bedömning medföra betydande tillämpningssvårigheter. Ett problem i detta sammanhang är hur arbetsgivarens kostnad skall beräknas i de fall då ett avsevärt inslag av gemensam användning av förmåner förekommer. I vissa fall kan det vara fråga om ett över- resp. underutnyttjande av en förmån. Detta leder till att arbetsgivarens kostnad kanske inte motsvarar det verkliga värdet. Ibland kan kostnaden kanske delvis avse rörelseverksamheten som sådan och delvis förmånsutnyttjandet. Ibland kan det vara så att någon direkt kostnad inte

uppkommer, t.ex. eljest tomma platser i flygplan. Det kan även många gånger vara svårt att beräkna vissa av en arbetsgivares kostnader, såsom t.ex. kapitalkostnader.

De främsta svårigheterna i ett system med dubbla värderingsprinciper är dock sannolikt att såväl lagstiftning som administrativa förfaranden kan antas bli avsevärt komplicerade. Dubbla värderingsregler skulle bli erforderliga inte bara vid den slutliga beskattningen, utan även vid preliminärbeskattningen och i socialförsäkringssystemet. Även i kontrolluppgifterna torde det krävas dubbla värden. Vidare kan en konsekvens av dubbla principer bli att myndigheterna mer eller mindre regelmässigt redan vid uppbördsförfarandet belastas med att jämföra kostnader med uppskattat marknadsvärde.

Mot bakgrund av dessa svårigheter har vi kommit till slutsatsen att den nuvarande grundregeln om marknadsmässig värdering fortfarande bör gälla i princip oförändrad. Vid fastställandet av en förmåns marknadsvärde torde man emellertid ändå, som framgått av det nyssnämnda uttalandet i förarbetena till de nuvarande värderingsreglerna ofta kunna utgå från att marknadsvärdet för en förmån inte understiger arbetsgivarens kostnader för förmånen. Vårt arbete har med hänsyn till det anförda inriktats på en allmän översyn av de specialregler för värdering av vissa förmåner som i dag finns i lagstiftningen i syfte att analysera vilka justeringar som är motiverade för att åstadkomma en mer likformig inkomstbeskattning på detta område.

5.3 Allmänt om utformningen av inkomstslaget tjänst m.m.

5.3.1 Inledning

Ett av målen för skattereformen är som vi anförut inledningsvis att uppnå ett ur samhällsekonomisk synvinkel neutralt skattesystem. För arbetsinkomstbeskattningens del innebär detta bl.a. att alla typer av arbetsersättning skall beskattas likformigt, oavsett i vilken form ersättningen utgår. Det likformiga skatteuttaget skall inte bara omfatta inkomstskatten utan också socialavgifter för att neutralitet skall uppnås. Vid vår genomgång av inkomstskattesystemet har vi därför haft som utgångspunkt att sådana beskattningsregler för särskilda ersättningar som kan anses avvika från en neutral beskattning skall elimineras. Endast om starka skäl talar för det bör avvikelser från neutraliteten tillåtas. I några fall har vi ansett att det funnits skäl av sådan styrka att det motiverat ett avsteg från neutralitetsprincipen.

Bl.a. för att uppnå förenklingar, främst beträffande vissa kostnadsavdrag som rör mycket stora grupper av skattskyldiga, såsom t. ex. resor mellan bostad och arbete, resor med bil i tjänsten och traktamentsersättningar har vi föreslagit delvis nya schablonregler. För att undvika skattemässig "överkompensation" i dessa fall har vi genomgående varit restriktiva vad gäller beloppen i schablonreglerna. De föreslagna förändringarna på detta

område innebär att även skattskyldiga som har avdrag för ökade levnads-kostnader och kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats kommer att kunna använda förenklad självdeklaration. Vidare bör förändringarna medföra att skattemyndigheterna behöver ägna mindre tid åt granskning av löntagarnas deklarationer.

Några grundläggande förändringar i uppbyggnaden av inkomstslaget tjänst finns enligt vår mening inte anledning att företa. Den nuvarande gränsdragningen gentemot andra inkomstslag bör således i stort behållas. Likaså bör inkomst av tjänst utgöra en enda förvärvskälla. Vidare bör som en huvudprincip gälla att avdrag får göras för utgifter som är att anse som kostnader för fullgörandet av tjänsten, om än, såsom redan nu är fallet, med vissa betydelsefulla begränsningar och schabloniseringar.

Vissa viktiga förändringar har vi dock funnit anledning föreslå. För det första bör inkomstslaget tjänst utvidgas till att omfatta vissa inkomster som till följd av den nuvarande uppbyggnaden av KL kommit att hamna utanför inkomstslagen. Vidare föreslår vi ändrade beskattningsregler beträffande vissa naturaförmåner.

Förändringar bör också ske vad gäller beskattningsreglerna för s.k. avtalsförsäkringar, traktaments- och andra kostnadsersättningar samt resor i tjänsten och mellan bostad och arbetsplats.

Andra betydelsefulla förändringar är att skattereduktionerna för ensamstående med barn och för "hemmama" slopas.

Vi redovisar våra förslag översiktligt i följande avsnitt.

5.3.2 Viss utvidgning av inkomstslaget tjänst

Det kan sägas föreligga två huvudkategorier av inkomster som i dag räknas till inkomst av tjänst. För det första räknas naturligtvis olika typer av anställningsinkomster samt pensioner o.d. dit. Till intäkt av tjänst räknas emellertid även olika slag av tillfälligt bedriven verksamhet. Fram till år 1955 beskattades dessa tillfälliga inkomster under inkomstslaget tillfällig förvärvsverksamhet. Efter den ändring som då gjordes blev inkomst av tjänst en uppsamlingsplats för inkomster som erhållits på grund av en utförd prestation. Det behöver inte ha förelegat ett uppdragsförhållande för att inkomsten skall tas upp till beskattning, t.ex. har således hittelön och vinster i fisketävlingar m.m. tagits upp till beskattning under inkomstslaget.

Med den nuvarande utformningen av inkomstslaget tjänst kan det emellertid förekomma inkomster som, trots att de inte är skattebefriade enligt 19 § KL, undgår beskattning på grund av att de faller utanför befintliga inkomstslag och förvärvskällor. Till dessa fall hör t.ex. överskott av hobbyverksamhet som bedrivs både självständigt och varaktigt, men utan påvisbart vinstsyfte. Med hänsyn till neutralitetsaspekterna framstår det enligt vår mening som en brist att sådana överskott för närvarande undgår beskattning, medan verksamheter som bedrivs kanske på ett mer tillfälligt sätt hänförs till inkomst av tjänst. Det finns emellertid även andra fall som det från neutralitetssynpunkt ter sig befogat att hänföra till inkomst av tjänst. Inkomstslaget tjänst bör därför ges en sådan utformning

att att det i högre grad än i dag fungerar som en uppsamlingspost för inkomster som någon fått på grund av egen prestation eller verksamhet men som inte är att hänföra till inkomst av kapital eller näringsverksamhet. Frågan om gränsdragningen mellan hobby och näringsverksamhet behandlas utförligare i kap. 34

Förändringen uppskattas öka skatteinkomsterna med ca 100 milj. kr. (tabell 4:4, punkt 1).

5.3.3 Värderingen av naturaförmåner

I avsnitt 5.2 har vi redogjort för bl.a. vilka principer som bör gälla för värderingen av naturaförmåner. Vi föreslår således en oförändrad grundregel för värdering av naturaförmåner. Vårt arbete har inriktats på en översyn av de värderingsregler som finns för vissa specialreglerade naturaförmåner.

Vi föreslår inte heller någon ändring i de förutsättningar som för närvarande gäller för att en förmån skall hänföras till skattefri personalförskott.

Bilförmån

Enligt nuvarande regler skall värdet av bilförmån för helt år bestämmas till 22 % av nybilspriset i slutet av året före beskattningsåret för senaste årsmodell av förmånsbilen. För årsmodeller äldre än tre år sker en reducering av procentsatsen.

Den nuvarande beskattningsnivån är ett uttryck för en sammanvägning av värdet av dispositionsrätten i sig, den beskattningsnivå som gällde före de nuvarande reglernas tillkomst och värdet av den för bilförmånshavare slopade avdragsrätten för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats.

Det ligger i schablonens natur att den i det enskilda fallet ofta inte kommer att motsvara det verkliga värdet av förmånen, eftersom det rör sig om bl.a. en uppskattad genomsnittlig körsträcka. Det finns emellertid skäl att tro att en schablonregel av detta slag i praktiken leder till en systematisk undervärdering av förmånen genom att skattskyldiga för vilka nuvarande regler innebär en skattemässig förmån väljer att skaffa sig förmån av fri bil. För att främja en likformig beskattning finns det därför enligt vår mening anledning att höja förmånsvärdet av fri bil. Ett annat skäl för en höjning av förmånsvärdet är de avdragsbegränsningar som vi föreslår för resor mellan bostad och arbetsplats. En lämplig nivå är därvid enligt vår bedömning 30 % av nybilspriset.

Enligt uppgifter från SCB och RSV hade närmare 190 000 skattskyldiga förmån av fri bil inkomståret 1987 och värdet uppgick till ca 3,2 miljarder kr. Vi har uppskattat att förmånsvärdet för 1989 uppgår till ca 4,5 miljarder kr. En höjning av förmånsvärdet till 30 % skulle uppskattningsvis

ge en budgetförstärkning på 0,8 miljarder kr. när både skattedelen av de sociala avgifterna och inkomstskatten beaktas (tabell 4:4, punkt 2).

Förmån av subventionerade måltider

Huvudregeln för värdering av kostförmån säger att förmånsvärdet av ett mål om dagen (lunch eller middag) är lika med 60 % av genomsnittspriset för en lunchmåltid av normal beskaffenhet. Förmånsvärdet av helt fri kost är lika med 150 % av nämnda genomsnittspris.

Regeln är avsiktligt satt så att värdet är lägre än den faktiska genomsnittskostnaden för måltiden. Detta har motiverats med bl.a personalsociala skäl.

Regeln är således ett klart avsteg från en neutral beskattning. Av likformighets- och basbreddningsskäl bör förmånen värderas till 100 % av genomsnittspriset.

Antalet anställda som har måltidssubvention i form av rikskuponger uppgår till ca 500 000. Denna subvention motsvarar ett värde på knappt 3 000 kr. om året. Ytterligare ca en milj. anställda har måltidssubvention av annan typ med ett motsvarande värde. Denna basbreddning uppskattas ge en inkomstförstärkning på ca två miljarder kr. (tabell 4:4, punkt 3).

Reseförmåner

För närvarande gäller som huvudregel att förmån av fria resor är skattepliktig (punkt 3 av anvisningarna till 32 § KL). Har resan åtnjutits på grund av anställning eller särskilt uppdrag är den emellertid skattefri. Bestämmelsen har i praktiken begränsats till att gälla i huvudsak för anställda i trafik- och reseföretag. Sedan den 1 januari 1988 gäller skattefriheten för den anställda, dennes maka eller sambo och barn under 18 år.

Av likformighetsskäl föreslår vi att skattefriheten för ifrågavarande resor tas bort. Förändringen torde ge en mycket måttlig basbreddning.

Förmån av lån till låg ränta

En person kan från sin arbetsgivare eller uppdragsgivare erhålla räntefritt eller lågförräntat lån. Om den faktiskt erlagda räntan understiger sedvanlig ränta utgör denna förmån inte skattepliktig intäkt av tjänst. I stället skall ett räntetillägg beräknas enligt anvisningar av RSV. Räntetillägget påförs med ett belopp motsvarande skillnaden mellan erlagd ränta och sedvanlig ränta och beaktas enbart vid beräkningen av underlaget för tilläggsbelopp (10 § 6 mom. SIL). Sedvanlig ränta utgör enligt RSV:s anvisningar en ränta som motsvarar det lägsta av riksbankens diskonto plus två procentenheter vid årets ingång eller utgång.

Förmån av räntefritt eller lågförräntat lån skall uppges på kontrolluppgiften. Den s.k. frigränsen för denna löneförmån är 2 000 kr.

Dessa regler bör ändras så att förmånens värde bestäms med hänsyn till marknadsräntan. Något fribelopp bör inte finnas. Vidare bör förmånen tas upp under inkomst av tjänst och belastas med sociala avgifter, vilket inte

nu är fallet. Vi föreslår vidare att ett belopp motsvarande förmånen får dras av i inkomstslaget kapital.

Förmånsvärdet beräknas uppgå till ca 600 milj. kr. Ändringen skulle således kunna medföra en inkomstförstärkning på ca 300 milj. kr. (tabell 4:4, punkt 4).

600-kronorsregeln

Förmåner vars sammanlagda värde per år uppgår till högst 600 kr. är skattefria. Enligt förarbetena har denna regel införts för att i den praktiska tillämpningen underlätta gränsdragningen mellan skattefria personalvårdsförmåner och skattepliktiga naturaförmåner. Vi föreslår att denna regel slopas och att skattepliktiga förmåner beskattas från första kronan.

Vi har uppskattat att denna basbreddning ger en inkomstförstärkning på ca 300 milj. kr. (tabell 4:4 punkt 5).

Anställdas förvärv av värdepapper

Om en anställd förvärvar värdepapper från arbetsgivaren på förmånliga villkor skall redan enligt dagens regler förmånen värderas marknadsmässigt och beskattas. I praktiken synes emellertid i vissa fall en påtaglig undervärdering ske på grund av att det i många fall kan vara svårt att fastställa marknadsvärdet. Även enligt vårt förslag skall förmånen värderas marknadsmässigt. Vi föreslår dock den preciseringen att förmånsvärdet skall beräknas till skillnaden mellan vederlaget och marknadsvärdet på värdepapperet vid tiden för förvärvet av detsamma. Vissa modeller till hjälp för beräkningen av marknadsvärdet i de fall där något verkligt marknadsvärde inte finns presenteras också i avsnitt 28.6.

Denna skärpning av värderingsreglerna och tidigareläggning av beskattningen uppskattas öka det årliga förmånsvärdet med 1,7 miljarder kr. motsvarande en budgetförstärkning på 0,8 miljarder kr. (tabell 4:4, punkt 6).

Övriga naturaförmåner

I 1987 års lagstiftning om utvidgad beskattning av naturaförmåner finns uttryckliga stadganden om beskattning av bl.a. fri hälso- och sjukvård, fria arbetskläder och gåvor till anställda.

Bestämmelserna innebar i huvudsak inga sakliga förändringar i förhållande till vad som tidigare gällt. Vi har inte funnit anledning föreslå några förändringar beträffande dessa förmåner.

5.3.4 Den skattemässiga behandlingen av vissa försäkringsförmåner

Vissa s.k. avtalsförsäkringar, TGL, AGB, AGS och TFA, är skattemässigt gynnade på olika sätt enligt dagens regler. Någon beskattning av förmånen av fri premie eller motsvarande sker inte för någon av försäkringstyperna.

Utfallande belopp beskattas endast i viss utsträckning. Gemensamt för dessa försäkringar är att de grundar sig på kollektivavtal och att premierna antingen betalas av arbetsgivaren eller i särskild ordning. I fråga om of-fentliganställda gäller i vissa fall att försäkringsförmånerna utgår utan direkt samband med någon tecknad försäkring. Ett gemensamt drag för dessa försäkringar och därmed likställda anordningar är också att förmånerna utgår i samband med tjänsten eller yrket.

De olika försäkringstyperna och motiven till att de delvis gjorts skattefria beskrivs i det följande.

Förmån av *fri tjänstegrupplivförsäkring* (TGL) är skattefri oberoende av om tjänsten är statlig, kommunal eller privat, i sistnämnda fallet dock under förutsättning att förmånen inte varit väsentligt förmånligare än för statligt anställda. Arbetsgivaren har avdragsrätt för premieinbetalningarna, när han inte står självrisk.

I prop. 1963:24 i vilken de aktuella reglerna föreslogs motiverades särbehandlingen med att flertalet löntagare förmodligen ändå kunde utnyttja ett mot premien svarande avdrag inom ramen för det s.k. försäkringsavdraget som då fanns. Denna avdragsrätt finns emellertid inte längre kvar.

För att en likformig beskattning skall uppnås bör den anställde förmånsbeskattas medan arbetsgivaren även i fortsättningen bör få avdrag för kostnaden som för en lönekostnad. För den anställde är den inbetalning arbetsgivaren har gjort en premie för en kapitalförsäkring och därför inte avdragsgill. Utfallande belopp är inte skattepliktiga.

Särskilda regler gäller enligt 32 § 1 mom. tredje stycket KL samt punkt 11 av anvisningarna till 32 § KL för vissa ersättningar som utfaller på grund av *kollektiv* avgångsbidragsförsäkring (AGB) meddelad av Arbetsmarknadens försäkringsaktiebolag. Två basbelopp är skattefria av ersättningens s.k. B-belopp. Motsvarande regler gäller också i fråga om vissa andra kollektiva avgångsbidragsförsäkringar samt avgångsersättning som staten utbetalar. Även viss avgångsersättning som utbetalas till arbetstagare som omfattas av det s.k. trygghetsavtalet är skattefri till en summa motsvarande två basbelopp (32 § 1 mom. tredje stycket KL och punkt 11 fjärde stycket av anvisningarna till 32 § KL).

Enligt motiven till de aktuella bestämmelserna (bl. a. prop. 1967:39) borde även dessa ersättningar i princip vara skattepliktiga eftersom avgångsvederlag i princip utgör skattepliktig inkomst av tjänst. Departementschefen uttalade att fullständig skattefrihet inte kunde komma i fråga. Han ville emellertid inte motsätta sig en speciell skattelindring, när ömmande omständigheter kunde anses föreligga. Reglerna om nedsatt skatteförmåga och ackumulerad inkomst ansågs inte tillräckliga. Mot bakgrund härav infördes skattefrihet för en årlig summa på högst två basbelopp.

Belopp som utfaller på grund av AGB och motsvarande anordningar bör enligt vår mening inkomstbeskattas i sin helhet.

Förmån av *fri gruppsjukförsäkring* (AGS) är skattefri om försäkringen är sådan att den utformats enligt grunder som fastställts i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer.

I motiven till bestämmelsen (se t.ex. prop. 1974:90) anfördes att utbetalade belopp enligt sådana försäkringar i princip borde vara skattepliktiga men att man kunde godta att de trots det gjordes skattefria. Departementschefen pekade på att ersättning som sjukpenning kom att utgå med relativt små belopp och att ersättning som förtidspension var begränsad till 95 % av inkomsten upp till 7,5 basbelopp. Denna begränsning jämte kompletteringsförmånens speciella natur motiverade enligt departementschefen skattefrihet för utfallande belopp.

Belopp som utfaller på grund av AGS och motsvarande anordningar bör av neutralitetsskäl tas upp till beskattning hos den som erhåller förmånen.

Ersättning som utgår på grund av ansvarighetsförsäkring enligt grunder som fastställts i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer (TFA-försäkringar) är till viss del skattefria enligt bestämmelser i 19 § KL. Ersättningen är skattefri till den del den utgår under de första trettio dagarna av den tid den skadade är arbetsoförmögen och beräknas så att ersättningen uppgår för insjuknandedagen till högst 30 kr. och för övriga dagar till högst 6 kr.

I förarbetena motiverades skattefriheten bl.a. med att AGS och TGL var helt eller delvis skattefria och att TFA-försäkringen var en angelägen påbyggnad av det sociala trygghetssystemet.

Vi anser att skattefriheten för den s.k. dagersättningen bör slopas.

Med hänsyn till kraven på neutralitet och basbreddningar finns det alltså enligt vår mening inte tillräckligt starka skäl att även i fortsättningen skattemässigt gynna ifrågavarande försäkringar. Reglerna bör därför ändras så att samma principer tillämpas för dessa försäkringar som för övriga försäkringar. De kraftigt sänkta skattesatserna bör underlätta en sådan förändring. Reglerna är dessutom relativt invecklade och en slopad särbehandling skulle leda till inte obetydliga förenklingar i regelsystemet.

Den sammanlagda premien för TGL uppgick för 1987 till drygt 800 milj. kr. Utbetalningarna under 1987 för AGB uppgick till 131 milj. kr. Utfallande belopp på grund av AGS uppgick under 1987 till ca 1,6 miljarder kr. Vårt förslag innebär att förmånsbeskattning bör ske för premier eller intjänad förmån för TGL samt för de kategorier som omfattas av annat grupplivskydd. Vidare bör beskattning ske av utfallande belopp i sin helhet för AGB, AGS och TFA. Även andra kategorier med motsvarande skydd bör omfattas. Det föreligger på grund härav en viss osäkerhet om storleken av basbreddningen vad gäller förslaget i denna del. Vår uppskattning är dock att den i 1989 års penningvärde uppgår till sammanlagt ca 4 miljarder kr. och att inkomstförstärkningen uppgår till ca 2,5 miljarder kr., inklusive socialavgifter (tabell 4:4, punkt 7).

5.3.5 Vissa ersättningar som inte är skattepliktiga enligt 32 § KL

I 32 § 3 mom. KL anges vissa av staten, kommuner och vissa andra offentliga institutioner anvisade ersättningar, som inte skall tas upp som intäkt. Så skall däremot ske i enskild tjänst, varvid avdrag medges för faktiska kostnader.

Av likformighetsskäl samt för att förhindra skattefria förmåner maskerade i form av kostnadsersättningar bör även statliga och kommunala kostnadsersättningar vara skattepliktiga och avdrag i stället medges för uppkomna kostnader om inte särskilt starka skäl talar för skattefrihet för någon av dessa ersättningar.

Denna förändring har vi beräknat ge ökade skatteintäkter på ca 300 milj. kr. (tabell 4:4, punkt 8).

Beträffande ersättning för flyttningskostnad, kostnadsersättningar för vård i enskilt familjehem, vissa ersättningar till värnpliktiga och understöd vid arbetskonflikt föreslår vi inga förändringar.

Kostnadsersättning som stat och kommun lämnar för *vård av personer i enskilt familjehem*, är inte skattepliktig. Avdrag medges inte för kostnader som kostnadsersättningen är avsedd att täcka, även om kostnaden i något fall skulle överstiga ersättningen. I förarbetena till dessa bestämmelser (prop 1974:159 s. 78) framhålls att det ur beskattningssynpunkt är viktigt att kostnadsersättningen beräknas på ett likformigt sätt.

Om ersättningen görs skattepliktig skulle det förmodligen leda till ett relativt stort antal tvister angående kostnadsavdragens storlek på grund av att dessa kostnader ofta kan vara särskilt svåra att beräkna. En slopad skattefrihet skulle därför sannolikt leda till en del praktiska svårigheter. Å andra sidan synes nuvarande regler ge utrymme för visst missbruk genom att en kommun kan beteckna en ersättning som kostnadsersättning även om den kraftigt överstiger de verkliga kostnaderna. Enligt vår mening bör frågan utredas ytterligare i annat sammanhang.

Vissa förmåner och ersättningar till värnpliktiga är skattefria. Med hänsyn till dessa ersättningsars speciella karaktär anser vi att de även i fortsättningen bör vara skattefria.

Understöd, som vid arbetskonflikt utgått till i konflikten indragen arbetare från organisation, som han tillhört, är enligt punkt 8 av anvisningarna till 32 § KL inte att hänföra till skattepliktig intäkt.

I avsnitt 33.3 behandlar vi frågan om skattereduktion för fackföreningsavgift och föreslår att nuvarande system i stort sett skall bibehållas. Vi anser därför inte att det finns skäl att ändra regeln om skattefrihet för understöd vid arbetskonflikt.

5.3.6 Resor mellan bostad och arbetsplats

Resor mellan bostad och arbetsplats räknas enligt skattelagstiftningen i princip som privata levnadskostnader. Bl.a. med hänsyn till att det för många skattskyldiga rör sig om en avsevärd kostnad som har samband med inkomsternas förvärvande medges trots det avdrag för sådana kostnader under vissa förutsättningar. Basbreddnings- och förenklings-skäl talar i och för sig för att helt slopa avdragsrätten för dessa kostnader. Enligt vår bedömning bör emellertid även i fortsättningen ett skäligt avdrag medges. Reglerna bör dock vara restriktivare än i dag med hänsyn till att det rör sig om ett undantag från den grundläggande principen om att avdrag inte skall medges för privata levnadskostnader och behovet av att bredda skattebasen. Ett annat viktigt skäl för de av oss föreslagna reglerna är att

åstadkomma avsevärda förenklingar av regelsystemet. Avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats bör enligt vårt förslag medges för den del av färdsträckan som överstiger 60 kilometer per dag – oavsett tidsvinst och vilket kommunikationsmedel som används – med 60 öre per kilometer, dock högst 15 000 kr. om året.

De föreslagna förändringarna medför minskade reseavdrag för vissa grupper. Avdragsrätten finns emellertid kvar i en relativt stor utsträckning. Personer som har långt avstånd mellan bostad och arbetsplats kommer alltså även i fortsättningen att få göra avdrag om än inte med lika stora belopp som i dag. I detta sammanhang måste också vägas in de skattelättnader som uppkommer genom de sänkta skattesatserna. Några oskäliga konsekvenser bör enligt vår bedömning inte uppstå med den utformning av reglerna som vi föreslår.

Basbreddning

År 1986 hade ca 1,2 milj. skattskyldiga – med avdrag överstigande schablonavdraget – avdrag för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats och det sammanlagda beloppet till den del det översteg schablonavdraget uppgick till 8,7 miljarder kr. Helt slopat reseavdrag ger vid ett schablonavdrag på 3 000 kr., en basbreddning på 5,2 miljarder kr., vilket motsvarar ökade skatteinkomster på ca. 1,8 miljarder kr. Då kostnaderna för arbetsresorna växer snabbt – på grund av dels högre taxor, dels längre resor, så torde basbreddningen år 1989 vid helt slopad avdragsrätt överstiga 6 miljarder kr. och ökningen av skatteinkomsterna uppgå till ca 2,2 miljarder kr.

Av en rapport från SCB från år 1985 angående arbetsresor m.m. kan man uppskatta att närmare 10 % av de förvärvsarbetande har längre avstånd mellan bostad och arbetsplats än tre mil. Detta motsvarar ca 400 000 personer. Om man antar att dessa 400 000 personer i genomsnitt har ett avstånd på 4,5 mil till arbetsplatsen skulle de enligt de nu presenterade reglerna få avdrag med $3 \times 220 \times 6 = 3\,960$ kr. eller totalt med 1,6 miljarder kr., vilket motsvarar en skattelättnad på 500–600 milj. kr. Basbreddningen år 1989 skulle således vid ett schablonavdrag på 3 000 kr. uppgå till ca 4,5 miljarder kr. och de ökade skatteinkomsterna till 1,6 miljarder kr. (tabell 4:4, punkt 9).

Om gränsen för rätt till avdrag skulle sänkas ytterligare, till 2 mil, krymper skattebasen relativt kraftigt. Åtminstone 15 % av de skattskyldiga skulle då vara berättigade till avdrag.

En höjning av avdraget med 1 kr. per mil medför minskade skatteintäkter på ca 150 milj. kr.

En annan nackdel med att sänka avståndsgränsen är att många som nu åker kollektivt och inte är berättigade till avdrag skulle få reseavdrag och dessutom många gånger med belopp som kraftigt överstiger de verkliga kostnaderna genom att de kan utnyttja regionala månadskort och liknande.

5.3.7 Traktamentsbeskattningsreglerna

Nuvarande traktamentsbeskattningsregler ger upphov till åtskilliga problem, bl.a. genom att ersättningar som egentligen är lön döljs genom att betecknas som traktamenten. Vidare är kontrollsvårigheterna betydande, vilket delvis har sin grund i att det ofta kan finnas ett gemensamt intresse mellan arbetsgivaren och den anställde att beteckna utbetalda ersättningar som traktamente i stället för lön, eftersom socialavgifter då inte utgår och ersättningen i regel inte heller blir föremål för inkomstbeskattning hos den anställde. Det statistiska material som vi haft tillgång till tyder vidare på en kraftig ökning av utbetalda traktamentsbelopp under senare år.

Med tanke på målet om ett neutralt inkomstskattesystem är det viktigt att avdrag inte medges för annat än verkliga kostnadsfördringar och att ersättningar som i själva verket är lön inte kan döljas i form av kostnadsersättningar. Avsteg av detta slag från en neutral inkomstbeskattning riskerar att ge upphov till allvarliga ekonomiska snedvridningar och bidrar till att undergräva förtroendet för skattesystemet genom att det framstår som orättvist.

Mot bakgrund härav har vi funnit det angeläget att ta upp traktamentsbeskattningsreglerna till en ingående prövning i syfte att på detta område skapa en mer neutral inkomstbeskattning. Ett annat viktigt mål för översynen är att åstadkomma förenklingar i regelsystemet.

Vårt förslag innebär att traktamentsbeskattningen utformas efter följande huvudlinjer.

- Alla traktamentsersättningar, även statliga och kommunala blir skattepliktiga. Avdrag medges med vissa schablonbelopp efter i stort de principer som i dag gäller för anställda i privat tjänst.
- En utgångspunkt är att arbetsgivaren i så stor utsträckning som möjligt direkt betalar de kostnader som uppkommer i samband med tjänstereisor. Avdragsmöjligheten bör därför mer ses som en skyddsregel som syftar till att undvika obilliga konsekvenser för anställda vars arbetsgivare inte direkt betalar de aktuella kostnaderna. Schablonbeloppen bör därför beräknas med utgångspunkt i att den anställde vid förrättningen strävar efter att begränsa ökningen i levnadskostnaderna så mycket som möjligt.
- Den vanliga verksamhetsorten bestäms som hittills med utgångspunkt från tjänstestället. I vissa fall likställs den skattskyldiges bostad med tjänstestället. *Geografiskt* omfattar den vanliga verksamhetsorten ett område inom ett avstånd av 50 km från tjänstestället eller bostaden. De nuvarande särbestämmelserna för tätorter avskaffas.
- Den tid under vilken arbete på annan ort än den vanliga verksamhetsorten anses som tjänsteförrättning (resa i tjänsten) begränsas till tre månader mot två år enligt nuvarande huvudregel. Efter tre månader betraktas den faktiska verksamhetsorten som vanlig verksamhetsort. Det skall finnas en möjlighet för skattemyndigheterna att medge undantag för anställda där det av speciella skäl bör tillåtas avdrag för ökade levnadskostnader med schablonbelopp under längre tid än tre månader.

- Avdrag för ökade levnadskostnader vid endagsförrättningar skall över huvud taget inte medges.
- Vid förrättningar som medför övernattning medges avdrag för ökade levnadskostnader enligt schablon. Inom tremånadersperioden bör gälla endast en avdragsschablon på 150 kr. för dag.
- För logikostnader medges avdrag med den faktiska kostnaden. För den som inte har styrkta logikostnader medges avdrag med ett schablonbelopp på 50 kr.
- Reglerna för beräkning av avdrag för ökade levnadskostnader skall beaktas redan på källskattestadiet. Traktamentsersättning eller del därav som inte motsvaras av rätt till avdrag skall således inkluderas i den årslön som arbetsgivaren redovisar på kontrolluppgiften. Preliminärskatt skall dras på denna del och den skall beläggas med sociala avgifter. På kontrolluppgiften skall arbetsgivaren ange att traktamente utbetalats. Den skattskyldige behöver emellertid inte redovisa uppgifter om traktamenten i sin deklaration.

År 1986 erhöll ca 413 000 personer i privat tjänst traktamenten som var specificerade på kontrolluppgifter. Beloppet, exklusive s.k. kryssmarkeringar¹, uppgick till 3,9 miljarder kr. Hur stort belopp som döljer sig bakom kryssmarkeringarna, som uppgick till 906 000, är svårt att bedöma, uppskattningsvis uppgår det till åtminstone hälften av den redovisade summan eller ca två miljarder kr. Därtill kommer anställda hos vissa privata arbetsgivare som inte behöver lämna kontrolluppgifter på traktamenten. Den sistnämnda kategorin rör sig i stor utsträckning om arbetsgivare med stort antal anställda som erhåller traktamenten. Uppskattningsvis utbetalades sammanlagt av privata arbetsgivare ca 7 miljarder kr. i traktamentsersättningar. Statistiska uppgifter om de offentliganställdas traktamenten har inte gått att få fram. Med hänsyn till de undersökningar traktamentsbeskattningssakkunniga företog (SOU 1983:3) bör storleken av dessa kunna uppskattas till drygt hälften av de privatanställdas eller till närmare 4 miljarder kr. Sammantaget har vi uppskattat traktamentsbeloppen till 11 miljarder kr. i 1986 års penningvärde och till 12,5 miljarder kr. i 1989 års penningvärde. De föreslagna skärpningarna av traktamentsreglerna borde kunna medföra en basbreddning motsvarande hälften av traktamentsbeloppen, eller således ca 6 miljarder kr. och ge ökade skatteinkomster på ca 3 miljarder kr. (tabell 4:4 punkt 10).

Även nuvarande regler för utlandstraktamenten finns det enligt vår mening skäl att se över med hänsyn till att även dessa kan innebära avsevärda skattemässiga förmåner. Vi har dock inte ansett det möjligt att ta upp också denna fråga inom den snäva tidsram vi haft att arbeta inom. Vi anser dock att frågan bör utredas i annat sammanhang.

¹ Om traktamentsersättningen understiger 500 kr eller inte har utgått i mer än 24 dagar behöver beloppet inte redovisas på kontrolluppgiften utan det är tillräckligt att med en kryssmarkering ange att traktamente har utgått.

5.3.8 Avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfällig anställning och vid dubbel bosättning

I sina huvuddrag behålls de nuvarande grundläggande förutsättningarna för rätt till avdrag vid tillfällig anställning utanför bostadsorten eller på grund av dubbel bosättning. Avdraget vid tillfällig anställning kompletteras så att det uttryckligen omfattar även fall där tremånadersperioden för tillämpning av traktamentsschablonen löpt ut men den skattskyldiges arbets- och bostadssituation är oförändrad. Möjligheten att erhålla avdrag vid dubbel bosättning utvidgas till att – i viss utsträckning – gälla även för ensamstående samt vidare omfatta den situationen att den gemensamma bostaden flyttas till ena makens nya arbetsort medan den andra maken under en övergångsperiod kvarstannar på den tidigare gemensamma bostadsorten.

Tidsgränser införs för de olika avdragsfallen. Vid avdrag på grund av tillfällig anställning medges avdrag under högst två år. Avdrag på grund av dubbel bosättning medges under högst tre år för skattskyldig som är gift medan annan berörd skattskyldig får sådant avdrag under högst ett år. Möjlighet skall finnas att förlänga tidsgränserna om anställningens natur eller andra särskilda skäl talar för det. Bedömningen av förutsättningarna för förlängning skall göras av skattemyndigheten.

Huvudregeln skall vara att avdraget skall motsvara faktisk fördring. Vissa schablonavdrag får emellertid användas. Någon basbreddning beräknas denna förändring inte ge.

5.3.9 Avdrag för kostnader för resor med bil i tjänsten

Avdragsrätten för resor med bil i tjänsten styrs i dag i stor utsträckning av de statliga reglerna för bilersättning, vilka enligt vår bedömning medför en kraftig överkompensation, framför allt för den som använder bilen i tjänsten i liten omfattning.

Vad gäller körning med privat bil i tjänsten bör enligt vår mening avdrag bara medges för den extrakostnad som körningen i tjänsten genomsnittligt sett kan antas ha uppgått till. Vi anser att en ersättning på 10 kr. per mil är rimlig.

Inkomståret 1986 uppgick avdraget för kostnader för resor i tjänsten till ca 5,4 miljarder kr. Därtill kommer statliga och kommunala ersättningar. En omläggning av reglerna rörande avdrag för bilkostnader enligt vårt förslag skulle uppskattningsvis innebära ökade skatteinkomster på ca en miljard kr. (tabell 4:4, punkt 11).

5.3.10 Utformningen av 19 § KL

19 § KL kompletterar den beskrivning av inkomstbegreppet som kan sägas utgöras av bestämmelserna i de olika inkomstslagen genom att ange vad som inte skall räknas som skattepliktig inkomst enligt KL. I paragrafen räknas en rad inkomster upp som inte är skattepliktiga. Stadgandet ger uttryck för vissa generella principer och avgränsar genom en negativ

bestämning KL:s inkomstbegrepp i vissa viktiga avseenden. Paragrafen anses ha en övergripande karaktär, vilket innebär att bestämmelserna i 19 § tar över principerna för de olika inkomstslagen, i den mån inte annat särskilt stadgas. Uppräkningen av skattefria inkomster i 19 § kan sägas utgöra en blandning av principiella ståndpunktstaganden och specialbestämmelser för särskilda ersättningar.

I huvudsak kan man skilja mellan följande grupper av skattefria inkomster.

1. Familjerättsliga förvärv
2. Gåvor
3. Lotterivinster
4. Belopp som utfaller på grund av vissa typer av försäkringar
5. Vissa periodiska understöd
6. Stipendier
7. Socialbidrag och näringsbidrag

I detta avsnitt behandlas vissa bestämmelser i denna paragraf beträffande vilka det enligt vår mening kan ifrågasättas om de står i överensstämmelse med en neutral beskattning.

De nedan föreslagna basbreddningarna har beräknats ge ökade skatteinkomster på högst 100 milj. kr. (tabell 4:4, punkt 12).

Lotterivinster

Enligt 19 § första stycket tredje ledet KL räknas inte till skattepliktig inkomst vinst i svenskt lotteri eller vinst vid vinstdragning på här i riket utfärdade premieobligationer och ej heller sådan vinst i utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer, som uppgår till högst 100 kr.

Vi föreslår att vinster som i huvudsak utgör avkastning på ett sparbelopp, som t.ex. vinster på premieobligationer, beskattas som annan kapitalavkastning i inkomstslaget kapital medan den nuvarande ordningen behålls för övriga lotterivinster av praktiska skäl samt då skillnaden mellan priset för lotten och det förväntade värdet av vinsten utgör privat levnadskostnad.

Belopp som utfaller på grund av vissa typer av försäkringar

I fjärde ledet av 19 § första stycket finns regler om skattefrihet för vissa försäkringsersättningar, såsom ersättning på grund av sjuk- och olycksfallsförsäkringar.

Bl.a. gäller att ersättning på grund av försäkring jämlikt lagen (1962:381) om allmän försäkring, lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring är skattefria om inte ersättningen grundas på en förvärvsinkomst av 6 000 kr. eller högre belopp för år eller utgör föräldrapenning. En motsvarande gräns för skatteplikten gäller även för vissa andra ersättningssystem som står den allmänna sjukförsäkringen nära.

Enligt nionde ledet är ersättning enligt lagen (1956:293) om ersättning åt smittbärare skattefri om inte ersättningen grundas på en förvärvsinkomst på 6 000 kr. eller högre belopp per år.

Genom dessa stadganden blir ersättning enligt bl.a. lagen om allmän försäkring skattefri om ersättningen inte grundas på förvärvsinkomst, t.ex. läkemedlersättning. Beloppsgränsen på 6 000 kr. torde inte längre ha någon betydelse i detta sammanhang för ersättningar som grundas på förvärvsinkomst. Någon anledning att göra de nu skattefria ersättningarna skattepliktiga finns enligt vår mening inte. Bestämmelserna bör emellertid omarbetas redaktionellt.

Skattefrihet för vissa stipendier

Stipendier är skattefria under förutsättning att de utgått för mottagarens utbildning och inte utgjort ersättning för arbete som utförts eller skall utföras för utgivarens räkning. Bestämmelsen har fått denna utformning genom SFS 1986:1245 och tillämpas fr.o.m. 1988 års taxering. Enligt den tidigare lydelsen var stipendier skattefria om de utgått till studerande vid undervisningsanstalter eller annars varit avsedda för mottagarens utbildning. Den gamla lydelsen tolkades i praxis så att stipendiet skulle ha karaktär av gåva för att bli skattefritt. Stipendier från arbetsgivare eller honom närstående samt från uppdragsgivare till anställda resp. uppdragstagare samt stipendier som eljest ansågs vara ersättning för någon prestation inkomstbeskattades däremot.

Genom en tidsbegränsad lagstiftning utvidgades emellertid skattefriheten vid 1984 – 1987 års taxeringar. Utvidgningen tog sikte på stipendier som utgick för deltagande i fackliga kurser. Syftet med att göra dessa stipendier skattefria var att det skulle bli möjligt för anställda, som inte hade rätt till ledighet för studier med bibehållen lön, att delta i fackliga kurser. Den provisoriska lagstiftningen permanentades och togs genom ovannämnda lagändring in i 19 § KL (prop 1986/87:45).

Av främst neutralitetsskäl bör såväl fackliga stipendier som bidrag till utbildning m.m. bli föremål för beskattning. Andra typer av stipendier, t.ex. från arbets- eller uppdragsgivare betraktas redan för närvarande som skattepliktiga enligt gällande rätt. Flera frågor behöver emellertid lösas innan ett slopande av skattefriheten för stipendier kan ske, bl.a. avgränsningar, avdragsfrågor och kontrollproblem. Vidare finns det enligt vår mening anledning att företa en viss kartläggning av omfattningen och användningen av stipendier. Framför allt det sistnämnda arbetet har på grund av tidsbrist inte varit möjligt för oss att företa. Vi föreslår mot bakgrund härav inte några ändringar i lagstiftningen vad gäller stipendier. Frågan bör i stället utredas av Stiftelse- och föreningsskattekommittén (Fi 1988:03).

Intäkter från försäljning av bär-, svamp- och kottplockning

Intäkter av försäljning av vilt växande bär och svampar samt kottar som den skattskyldige själv plockat intill ett belopp av 5 000 kr. är skattefria för

den som har plockat dessa. Bestämmelsen infördes 1981 (SFS 388) och började tillämpas fr.o.m. 1982 års taxering, vad gäller bär och svampar. Från och med 1989 års taxering har bestämmelsen utvidgats till att även avse kottplockning (prop 1988/89:57). Av neutralitetsskäl och med hänsyn till våra förslag om kraftigt sänkta skattesatser samt precisering av gränsdragningen mellan hobbyverksamhet och rörelse anser vi att ifrågavarande regler om skattefrihet bör avskaffas.

Beträffande övriga undantag från skatteplikt enligt 19 § KL föreslår vi inga ändringar.

5.3.11 Vissa allmänna avdrag m.m.

I detta avsnitt behandlas vissa avdrag och skattereduktioner som vi ansett det finns anledning att ompröva. Basbreddningarna kan beräknas ge en inkomstförstärkning på ca 0,4 miljarder kr. (tabell 4:4, punkt 13).

Avdrag för underhåll till icke hemmavarande barn m.m.

För närvarande medges avdrag för underhåll till icke hemmavarande barn under 18 år och i vissa fall till dess barnet fyllt 21 år. Avdrag får göras med högst 3 000 kr. per barn.

I uppbringningslagen finns regler om s.k. särskild skattereduktion i vissa fall. Skattereduktionen sker vid debiteringen och har alltså inte något direkt samband med taxeringsförfarandet. De skattereduktioner som berörs här avser s.k. hemmame och ensamstående med barn. Beloppet som skatten minskas med uppgår enligt huvudregeln till 1 800 kr. per år.

Vi föreslår att rätten till avdrag för underhållsbidrag till icke hemmavarande barn och de nämnda skattereduktionerna slopas. Denna förändring påverkar givetvis bl.a. ensamföräldrarnas ekonomi. Vi har med hänsyn härtill inte räknat med att slopandet av avdragsrätten för underhåll till icke hemmavarande barn och skattereduktionen till ensamstående med barn skall medföra ökade skatteinkomster. De belopp som genom de av oss föreslagna åtgärderna frigörs räknar vi med skall komma denna kategori till godo i andra former enligt förslag som kommer att läggas fram av kommittén (S 1986:05) för översyn av reglerna för underhållsbidrag till barn och bidragsförskott.

Med hänsyn till att vårt förslag även påverkar redan utgående underhållsbidrag föreslår vi att regler om nedsättning av dessa underhållsbidrag införs i en särskild lag.

Möjligheten att få jämkning av preliminärskatteuttaget på grund av existensminimum bör avskaffas. Jämningsmöjligheten bör dock finnas kvar när det gäller avdrag för kvarstående skatt.

Beträffande avdraget för nedsatt skatteförmåga på grund av sjukdom har i årets budgetproposition aviserats att detta skall ersättas med stöd till sjuka och handikappade i andra former. Vi förutsätter därför att detta avdrag avskaffas.

För år 1986 uppgick

- avdragen för underhåll till icke hemmavarande barn till ca 800 milj. kr.
- avdragen för nedsatt skatteförmåga på grund av sjukdom till ca 250 milj. kr.
- skattereduktionen för hemmamake till 100 milj. kr.
- skattereduktionen för ensamstående med barn till 400 milj. kr.

Skattereduktion för fackföreningsavgift och arbetsgivares kostnader för organisationsverksamhet

Basbreddningsskäl talar för att såväl skattereduktionen för fackföreningsavgift som arbetsgivares avdragsrätt för kostnader för organisationsverksamhet bör avskaffas.

Frågan om avdragsrätt för fackföreningsavgifter har i allmänhet kopplats till frågan om arbetsgivares avdragsrätt för medlemsavgifter till arbetsgivarföreningar. Ett avskaffande av skattereduktionen för fackföreningsavgift kräver därför enligt vår mening att även arbetsgivarnas avdragsrätt för föreningsavgifter begränsas, eftersom annars en olikformighet uppstår i behandlingen mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. En begränsning av arbetsgivarnas avdragsrätt har vid flera tillfällen utretts utan att någon tekniskt godtagbar lösning kunnat hittas. Vi är därför inte beredda att införa någon sådan begränsning. Detta talar enligt vår mening också för att skattereduktionen för fackföreningsavgift bör finnas kvar. Denna skattereduktion skiljer sig dessutom fördelaktigt i sin fördelningspolitiska inriktning från de flesta avdrag som förekommer i det nuvarande skattesystemet.

Vissa förändringar av skattereduktionen bör dock företas. Med hänsyn till de sänkta skattesatserna bör reduktionen sättas ned till 20 %. Det nuvarande taket för avgifterna, 1 200 kr. måste emellertid anses för lågt. Baserat på en undersökning av avgifternas storlek hos ett antal fackförbund föreslår vi att taket höjs till 2 000 kr. Vidare är det angeläget, för att inte debiteringen av slutlig skatt skall försenas, att uppgift om fackföreningsmedlemmarnas avgifter kommer skattemyndigheterna tillhanda ungefär vid samma tid som kontrolluppgifterna.

Skattereduktionen för fackföreningsavgifter uppgick år 1986 till 1 300 milj. kr. Vårt förslag innebär en viss budgetförstärkning dels genom att den maximala skattereduktionen sänks från 480 kr. till 400 kr, dels genom att ett relativt stort antal skattskyldiga betalar mindre än 2 000 kr. i avgift. Förslaget bör ge ökade skatteinkomster på ca 0,3 miljarder kr.

5.3.12 Minskade subventioner avseende återbetalningspliktiga studiemedel m.m.

Statens kostnader för studiemedel består i huvudsak av två delar – studiebidrag och räntesubvention avseende återbetalningspliktiga studiemedel. I samband med att studiemedelssystemet reformerades 1988 försköts tyngdpunkten i statens subventioner genom att studiebidraget ökades och

räntesubventionerna minskades. Det nya studiemedelssystemet trädde i kraft den 1 januari 1989.

Vid utformningen av det nya studiemedelssystemet var inriktningen att låntagarens kostnad för de återbetalningspliktiga medlen skulle marknadsanpassas. Studiemedelskommittén skrev i sitt betänkande (SOU 1987:39) att regleringstalet för uppräknings av de återbetalningspliktiga studiemedlen var bestämt bl.a. med hänsyn till reglerna för avdragsrätt för skuldräntor. Man framhöll vidare att ett motsvarande hänsynstagande måste ske även i det nya studiemedelssystemet. Vid denna tidpunkt (1987) medförde avdrag för skuldräntor en skattereduktion motsvarande 50 % av räntekostnaden. Man förordade därför att "återbetalningsmedlen beläggs med ränta som motsvarar hälften av statens upplåningskostnad". Kommittén uttalade vidare att "om skattesystemets avdragsregler ändras får statsmakterna i särskild ordning pröva om och på vad sätt en sådan ändring skall påverka reglerna i studiemedelssystemet".

Vårt förslag till reformering av skattesystemet innebär att skuldräntor skall få dras av mot en skattesats på 30 %. Detta är en sådan förändring av avdragsreglerna som studiemedelskommitténs uttalande tar sikte på. Vi föreslår därför att räntan på de återbetalningspliktiga studiemedlen, från den tidpunkt då de nya avdragsreglerna träder i kraft, bestäms som 70 % av statens upplåningskostnad.

Utgångspunkten för studiemedelskommitténs förslag var vidare att subventionsgraden skulle vara lika hög i det nya studiemedelssystemet som i det gamla. Vårt förslag ovan innebär att subventioneringen i det nya studiemedelssystemet minskar. För att subventionsnivåerna i det gamla och det nya studiemedelssystemet även fortsättningsvis skall vara lika höga bör även räntesubventionerna för de återbetalningspliktiga studiemedel som utbetalats enligt det gamla systemet, dvs. enligt de regler som gällde fram till och med år 1988 minskas. Vi föreslår därför att taket för det regleringstal som bestämmer uppräknings av återbetalningspliktiga studiemedel höjs från 4,2 % per år till 5,8 % per år.

Den besparing som uppnås genom att subventionerna för återbetalningspliktiga studiemedel minskas kan utifrån 1989 års förhållanden beräknas till högst ca 0,7 miljarder kr. per år för det gamla studiemedelssystemet. Denna besparing kommer till stånd under år då inflationen är 5,8 % eller högre. För det nya studiemedelssystemet kan besparingen på sikt beräknas till 0,6 miljarder kr. per år. Det kan vidare antas att skuldstocken i det gamla studiemedelssystemet avvecklas, till följd av att studiemedlen återbetalas, i ungefär samma takt som det nya studiemedelssystemet tas i bruk. Besparingen skulle då, i 1989 års priser, uppgå till 0,7 miljarder kr. år 1991 för att sedan långsamt falla till 0,6 miljarder kr. per år.

Reformeringen av skattesystemet beräknas ge en engångsökning av konsumentprisindex med 4,5 % enligt diskussionen i kapitel 12. Därigenom ökar statens kostnader för studiemedel. Vi har beräknat denna kostnadsökning till ca 0,1 miljarder kr. per år i 1989 års prisnivå. Nettoeffekten

avseende studiemedel blir därmed en budgetförstärkning på 0,6 miljarder kr. på kort sikt och på 0,5 miljarder kr. på lång sikt (tabell 4:6, punkt 11).

5.3.13 Vissa övriga frågor

Skattefrihet för utländska medborgare i vissa fall

Särskilda undantagsbestämmelser finns för utländska forskare som tillfälligt har anställning i Sverige. Skattelättnaderna är begränsade till anställning eller uppdrag som avser kvalificerat forsknings- eller utvecklingsarbete med sådan inriktning eller på sådan kompetensnivå att betydande svårigheter föreligger att rekrytera inom landet.

De skattesatser som vi föreslår innebär att de svenska marginalsatterna kommer ner i nivå med vad som är internationellt mer vanligt och de här beskrivna reglerna bör därför kunna undvaras. Vi anser därför att det inte längre finns tillräckliga skäl att behålla lättnaderna.

Av i stort sett samma skäl föreslås att den nuvarande särbehandlingen av anställda hos SIPRI och Nordiska ministerrådet avskaffas.

Frikallelse i vissa fall från skattskyldighet

En fysisk person som är bosatt i Sverige är i princip skattskyldig här för all inkomst, oavsett varifrån den härrör. Ett undantag är att personer som uppbär inkomst vid utlandstjänstgöring undantas från beskattning i Sverige för denna inkomst om tjänstgöringen pågått minst sex månader och avsett anställning hos arbetsgivare som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i det land där arbetet utförs. Den som inte är anställd hos sådan arbetsgivare befrias ändå från skatt i Sverige på inkomst från utlandstjänstgöring om vistelsen och anställningen varat minst ett år i ett och samma land. Särskilda regler om befrielse gäller för anställda ombord på utländska fartyg.

De problem som kravet på anställning hos arbetsgivare som bedriver rörelse från ett fast driftställe i tjänstgöringslandet orsakat såväl skattemyndigheterna som de skattskyldiga och deras arbetsgivare motiverar att detta krav tas bort. Med hänsyn till att det är angeläget att Sverige utnyttjar den beskattningsrätt som kan ha tillagts Sverige i dubbelbeskattningsavtal bör borttagandet av detta krav ersättas av ett krav på faktisk beskattning i verksamhetslandet. En sådan regel är mera lätthanterlig för den skattskyldige eftersom den rör beskattning av hans egen inkomst och inte, som när det gäller kravet på fast driftställe, frågan om företagets – där han är anställd – skatterättsliga status i verksamhetslandet. Av den skattskyldige bör krävas att han visar kvitto eller intyg på att beskattning sker i utlandet. Ett sådant intyg eller kvitto tillsammans med anställningsavtal som visar att anställning utomlands varat eller kommer att vara minst ett halvår bör kunna utgöra underlag för ett jämningsbeslut i Sverige. En sexmånadersregel utformad på detta sätt bör även bli lättadministrerad för skattemyndigheterna som därmed slipper de ofta tidsödande utredningarna om huruvida fast driftställe finns eller ej.

Genom att kravet på anställning hos arbetsgivare som bedriver rörelse från fast driftställe i tjänstgöringslandet tas bort behövs inte längre ettårsregeln.

Gränsdragningen mellan hobby och näringsverksamhet

De nuvarande reglerna på detta område medför att skattskyldiga kan få oberättigade skatteförmåner bl.a. genom att de kan kvitta kostnader för vad som i realiteten är en hobbyverksamhet mot sina övriga inkomster. Genom de begränsningar som föreslås vad gäller möjligheterna att kvitta underskott av näringsverksamhet mot tjänst minskas detta problem i viss utsträckning men det elimineras inte helt. Vi föreslår därför vissa kompletterande åtgärder på detta område.

För det första föreslår vi att kraven för att en verksamhet skall anses som näringsverksamhet höjs något jämfört med nuvarande rörelsebegrepp. En verksamhet skall anses som näringsverksamhet endast om det av omständigheterna klart framgår att den bedrivs i vinstsyfte. Den andra åtgärden vi föreslår är den i kap. 27 omnämnda utvidgningen av inkomstslaget tjänst till ett "restinkomstslag". Det innebär t.ex. att intäkterna i en sådan verksamhet, som inte ansetts som näringsverksamhet för att det brister i vinstsyftet, skall beskattas som inkomst av tjänst.

Mätningsekostnad

Till sådana utgifter som utgör avdragsgilla kostnader i tjänsten hör t.ex. kostnader för mättnings- och granskningsarbeten.

I samband med bl.a. tillkomsten av det nuvarande schablonavdraget på 3 000 kr. har önskemål framställts som går ut på att mätningsekostnad skulle falla utanför schablonavdraget och medges särskilt. Någon särbehandling kom emellertid inte till stånd (prop. 1984/85:180). Frågan har därefter behandlats av riksdagen, SkU 1986/87:33. Utskottet, som avstyrkte en motion om att sådana kostnader inte skulle utgöra inkomst av tjänst, hänvisade bl.a. till att skattesystemets utformning i stort skulle bli föremål för utredning.

Mot bakgrund av reformens inriktning mot neutralitet och basbreddning anser vi oss inte kunna föreslå en särbehandling av dessa kostnader. Vi vill dock framhålla, att den av oss föreslagna sänkningen av schablonavdraget i sig generellt medför att avdrag som överstiger 1 000 kr. kommer att få genomslag vid beskattningen.

There is a great deal of
 to be said for the
 of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

6 Beskattning av kapitalinkomster

6.1 Inledning

För att uppnå enhetlig beskattning samt av förenklingsskäl samlas alla kapitalinkomster inom privatekonomi, dvs. utanför enskild näringsverksamhet, i ett utvidgat inkomstslag kapital. Alla typer av kapitalavkastning som t.ex. räntor, aktieutdelningar liksom reavinster och reaförluster beskattas därmed med en statlig proportionell inkomstskatt på 30 %.

I detta kapitel presenteras vårt förslag avseende kapitalbeskattning på ett översiktligt sätt med redovisning av budgetförstärkningen inom respektive delområden. Förslaget presenteras på ett mera detaljerat sätt i kap. 14–26. Först diskuteras några generella regler för inkomstslaget kapital och därefter sammanfattas de föreslagna reglerna för olika typer av kapitalavkastning.

6.2 Reavinster och reaförluster

Vårt förslag: Realiserade värdeändringar beskattas på samma sätt som löpande kapitalavkastning i största möjliga utsträckning bl.a. genom skärpta regler för beräkning av skattepliktig reavinst.

6.2.1 Likformig beskattning av reavinster och löpande kapitalavkastning

Beskattningen av reavinster ansågs ursprungligen som en extraordinär åtgärd. Synsättet har därefter successivt ändrats varvid reavinstbeskattningen utvidgats till att gälla allt flera egendomstyper och allt längre tidsperioder. Denna successiva lagstiftning har emellertid lett till oenhetliga, olikformiga och orättvisa regler.

Som exempel kan nämnas att anskaffningsvärdena får uppräknas med hänsyn till inflationen förutom under de fyra första innehavsåren samtidigt som uppskov medges vid reavinstbeskattning av egna hem som utgör permanent bostad medan bostadsrätter beroende på innehavstid beskattas för 25–100 % av en nominellt beräknad reavinst utan att uppskov medges.

Ett annat exempel är att reavinster på aktier, fastigheter och bostadsrätter beskattas utan tidsbegränsning medan reavinster på skuldebrev samt annan lös egendom som t.ex. guld och konst är skattefria vid innehavstider på mer än fem år.

Med utgångspunkt från vårt övergripande mål om likformig och enhetlig beskattning föreslår vi att kapitalavkastning i form av reavinster beskattas för i princip all egendom utan tidsbegränsning. Därmed elimineras den sista resten av de ursprungliga reavinstbeskattningsreglerna.

6.2.2 Skärpta värderingsregler

För att ytterligare bidra till en likformig beskattning av reavinster jämfört med löpande kapitalavkastning föreslår vi vidare att vissa normer för inkomstberäkningen, som redan delvis tillämpas i praxis, skall förstärkas genom markering i lagtexten.

Detta sker genom förslag om att varje form av definitiv avhändelse av egendom förutom arv och gåva skall utlösa reavinstbeskattning samt att avdrag endast medges för faktiska definitiva reaförluster. Våra förslag i dessa avseenden redovisas närmare i kap. 15.6.

6.2.3 Blandade fång

Överlåtelse av en tillgång till ett pris som understiger marknadspriset utgör, om det finns gåvoavsikt, en kombination av benefik och onerös överlåtelse. Förutom för fastigheter innebär nuvarande regler en skattemässig klyvning så att en del av överlåtelsen behandlas som gåva, medan resterande del behandlas som en avyttring som medför reavinstbeskattning hos överlåtaren. Detta ger samma resultat som om en del av egendomen överlåtits som gåva vid ett tillfälle medan resterande del sålts till ett marknadsmässigt pris vid ett senare tillfälle. Detta utfall är korrekt ur likformighetssynvinkel.

För fastigheter – men inte för bostadsrätter – tillämpas dock den s.k. huvudsaklighetsprincipen, som innebär att överlåtelsen i sin helhet behandlas som gåva om överlåtelsen huvudsakligen utgör gåva. Vid denna bedömning utgår man från taxeringsvärdet trots att detta normalt endast utgör 25–70 % av fastigheternas marknadsvärden. Förutom denna undervärdering innebär huvudsaklighetsprincipen en olikformighet genom att den sammanlagda skatten blir en annan om en del av fastigheten överlåts som gåva vid ett tillfälle och resterande del säljs vid ett annat tillfälle.

Den föreslagna allmänna värderingsregeln leder till att fastighetsöverlåtelser kommer att innefatta en skattemässigt benefik förmögenhetsöverföring i ett större antal fall. Vid nuvarande regler föranleder överlåtelse till ett pris motsvarande taxeringsvärdet normalt varken gåvo- eller reavinstbeskattning.

Med utgångspunkt från målen om likformiga och överskådliga regler föreslår vi enhetliga regler med klyvning vid blandade fång för alla typer av tillgångar, vilket också bidrar till målet om enhetliga och rättvisa regler för

egna hem och bostadsrätt. Vårt förslag i detta avseende presenteras närmare i kap. 15.5.

6.2.4 Tidpunkt för beskattning

I inkomstslaget näringsverksamhet baseras beskattningen på bokförda inkomster. Bl.a. ränteinkomster beskattas därmed för den period räntan avser enligt *belöpandeprincipen* oberoende av om räntan är tillgänglig för lyftning eller inte. I inkomstslaget kapital tillämpas däremot i huvudsak *kontantprincipen*, dvs. inkomsten beskattas när den blir tillgänglig för lyftning. Undantag har dock införts bl.a. i form av begränsade avdrag för förskottsräntor för att hindra skatteplanering.

Enligt URF:s förslag skall alla inkomster för aktiebolag m.m. redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet, vilket innebär en generell *belöpandeprincip* för företag. Oenhetliga regler för företag och privatpersoner skapar utrymme för skatteplanering t.ex. genom s.k. framtidskonton där banken får dra av räntan omedelbart enligt *belöpandeprincipen* medan privatpersonen beskattas först när räntan blir tillgänglig för lyftning enligt *kontantprincipen*. Genom denna olikformighet får banken en skattelättnad som överstiger bankspararens skatt mått i nuvärde. Därigenom snedsvrids valet mellan olika sparformer samtidigt som orättvisor uppkommer. Förskotts-räntor fungerar på i princip samma sätt genom att privatpersonen får avdrag för ränteutgiften omedelbart när den betalas medan mottagande bank eller annat företag beskattas vid ett senare tillfälle.

Målet om att förebygga skatteplanering talar för att *belöpandeprincipen* tillämpas generellt även inom inkomstslaget kapital så att samma princip tillämpas för privatpersoner och företag.

Som diskuteras närmare i kap. 15.7 skulle emellertid en generell *belöpandeprincip* innebära komplikationer i andra avseenden bl.a. genom att räntan skulle periodiseras även för lån mellan privatpersoner. *Belöpandeprincipen* bör därför begränsas till delområden inom inkomstslaget kapital där den kan förebygga skatteplanering utan att orsaka komplikationer för det stora flertalet skattskyldiga. *Belöpandeprincipen* bör därför i första hand gälla framtidskonton och obligationer som utges till påtaglig underkurs.

Därtill bör reavinster beskattas vid avyttringstidpunkten och inte vid första betalningstillfället som vid nuvarande "första kronans princip" på det sätt som föreslås i kap. 15.7.

6.3 Skatteberäkning och avdragsbegränsningar

Vårt förslag: Överskott i inkomstslaget kapital beskattas med 30 % medan underskott ger en skattereduktion på 30 %.

6.3.1 Kapitalinkomstskatt och skattereduktion

För inkomstslaget kapital föreslår vi en proportionell statlig skatt på 30 %. Underskott i inkomstslaget ger en skattereduktion på 30 % på ett symmetriskt sätt som får avräknas mot statlig och kommunal inkomstskatt samt fastighetsskatt avseende samma beskattningsår men som inte får utnyttjas på annat sätt av förenklingskäl.

6.3.2 Avisade metoder för avdragsbegränsning

Underskott i inkomstlagen näringsverksamhet och tjänst ger ingen omedelbar skattelättnad utan sparas i stället och får kvittas mot framtida överskott i samma förvärvskälla som diskuteras närmare i kap. 9. En sådan avdragsbegränsning är dock inte lämplig för inkomstslaget kapital eftersom bl.a. räntor avseende boende får dras av i detta inkomstslag, vilket bör ge en omedelbar skattelättnad av bostads- och i viss mån fördelningspolitiska skäl.

Samtidigt krävs det någon typ av avdragsbegränsning även i inkomstslaget kapital med hänsyn till målen om att bredda skattebasen, att förebygga skatteplanering och skattefusk, att motverka låntagande och att skapa till marginalskattesänkningen motverkande fördelningseffekter.

En utgångspunkt är därvid att avdrag skall medges i inkomstslaget kapital för alla typer av ränteutgifter inom privatekonomi eftersom det är teoretiskt och praktiskt omöjligt att särskilja t.ex. bostadsräntor eller räntor avseende aktieplaceringar från andra räntor på ett likformigt och rättvist sätt. Nuvarande regler om att vissa ränteutgifter skall redovisas i inkomstslaget annan fastighet medan andra skall redovisas i inkomstslaget kapital, liksom tidigare avdragsbegränsning för underskott avseende t.ex. en fritidsbostad i annan kommun, kan i praktiken kringgå på många sätt. Som exempel kan nämnas att tillgångar med begränsade ränteavdrag kan finansieras med eget kapital i första hand medan tillgångar med obegränsade ränteavdrag kan finansieras med lån i högre utsträckning än vad som skulle varit fallet vid likformig beskattning. Ett annat exempel är att avdrag kan erhållas i inkomstslaget kapital genom att fastigheten ägs av en person medan ränteutgifterna *betalas* av en annan person i hushållet.

En begränsning av avdragen till att avse vissa typer av ränteutgifter är också mindre lämplig av fördelningspolitiska skäl eftersom sådana regler lätt kan kringgå av välinformerade personer samt av personer med goda kontakter.

Vi har även övervägt metoden att begränsa underskottet i inkomstslaget kapital till att avse ett högsta belopp på t.ex. 100 000 kr. motsvarande en maximering av den skattereduktion som kan avräknas mot skatten för förvärvsinkomster på 30 000 kr. Även denna metod har emellertid allvarliga brister bl.a. ur fördelningspolitisk synvinkel eftersom personer med stora aktieutdelningar eller reavinster inte skulle påverkas, vilket skulle innebära ett försteg jämfört med personer som endast har förvärvsinkomster bl.a. vid inköp av ett eget hem eller en bostadsrätt med hög belåning. En annan brist med denna regel är att personer med stora

aktieutdelningar skulle kunna skjuta upp beskattningen genom att ta upp stora lån som placeras i tillgångar som har en låg löpande avkastning som t.ex. bankkonton i D-mark, aktier och reinvesterande aktiefonder.

Efter att ha avvisat dessa metoder för avdragsbegränsning i inkomstslaget kapital föreslår vi i stället att avdrag för reaförluster begränsas genom kvotering och att avdrag för ränteutgifter begränsas genom ett ränteavdragstak på det sätt som diskuteras i följande avsnitt.

6.3.3 Kvotering av reaförluster

Enligt nuvarande regler redovisas reavinster och reaförluster i inkomstslaget tillfällig förvärvsverksamhet. Avdragsrätten för reaförluster begränsas därvid genom att dessa i princip endast får kvittas mot reavinster under samma samt följande sex beskattningsår.

Denna typ av avdragsbegränsning är mindre lämplig vid den här föreslagna inkomstbeskattningen eftersom löpande avkastning och värdeökningar skall beskattas på ett så enhetligt och likformigt sätt som möjligt, vilket bl.a. manifesteras av att all kapitalavkastning samlas i det nya inkomstslaget kapital.

Formell symmetri i form av full avdragsrätt för realiserade förluster skulle emellertid leda till faktisk *asymmetri* då de skattskyldiga skulle kunna "plocka russin ur kakan" genom att erhålla skattelättnader genom att realisera förluster samtidigt som beskattningen av vinster kan uppskjutas. Därmed får den skattskyldige en räntefri skattecredit, vilket strider mot målen om en likformig och rättvis beskattning.

Fullt avdrag för reaförluster i inkomstslaget kapital skulle också innebära allmänt ökade avdrag för reaförluster, vilket strider mot skattereformens mål om en breddad skattebas samt om att skatteplanering skall förebyggas.

Av dessa skäl föreslår vi att avdrag medges för 70 % av reaförluster i inkomstslaget kapital. Som diskuteras närmare i kap. 16 är denna andel vald med utgångspunkt från målet om att uppnå faktisk snarare än formell symmetri samt målet om att förebygga skatteplanering och skattefusk. Den sålunda kvoterade reaförlusten är avdragsgill mot alla typer av kapitalavkastning och kan även ge upphov till ett underskott i inkomstslaget kapital och därmed en skattereduktion på 21 ($=0,3 \times 0,7$) % av reaförlusten.

Jämfört med nuvarande regler uppkommer förenklingar bl.a. genom reducerade gränsdragningsproblem samt genom avskaffande av reglerna om sparande av reaförluster.

Vårt förslag avseende reaförluster diskuteras och preciseras ytterligare i kap. 16.

6.3.4 Ränteavdragstak

En kvotering av avdragen för ränteutgifter på samma sätt som för reaförluster är mindre lämplig eftersom ränteutgifter för en normal

privatbostad bör vara fullt avdragsgilla mot förvärvsinkomster för det stora flertalet skattskyldiga av främst bostadspolitiska skäl.

Mot denna bakgrund föreslår vi att avdragen för ränteutgifter inom inkomstslaget kapital maximeras till 100 000 kr. per år för vuxna och till 10 000 kr. per år för barn. Gränsen för vuxna är vald så att avdrag skall medges för det stora flertalets ränteutgifter avseende privatbostäder även vid hög belåning och ett förhållandevis högt prisläge. Vid 12 % låneränta medges således avdrag för ett lånebelopp upp till 833 000 kr. per person motsvarande 1 666 000 kr. för ett par, vilket överstiger de lån som det stora flertalet kan finansiera med sina löneinkomster.

Vi är medvetna om att ränteavdragstaket delvis kan kringgås genom att ränteutgifter omfördelas inom ett hushåll och genom att ränteutgifter överflyttas till ett av den skattskyldige kontrollerat bolag. Den föreslagna lösningen är dock att föredra jämfört med de alternativ som föreligger inkl. alternativet att medge i princip obegränsade skattereduktioner för underskott i inkomstslaget kapital.

Vid oförändrat beteende skulle ränteavdraget beröra ca 1 % av de skattskyldiga, företrädesvis personer med hög eller mycket hög bruttoinkomst, samt ge en budgetförstärkning på 3,0 miljarder kr. Den i tabell 4:3 beaktade budgetförstärkningen på kort och särskilt på lång sikt har emellertid reducerats med hänsyn till avsedda anpassningar som minskat låntagande och oavsedda anpassningar som omfördelning av ränteutgifterna inom hushållet.

Ränteavdragstakets närmare utformning redovisas i kap. 17.3.

6.4 Sparstimulerande åtgärder

Vårt förslag: För att säkerställa att skattereformen ger önskad effekt på sparandet samt med hänsyn till övergångseffekter föreslår vi att avkastning på allemanssparande och pensionssparande samt bonusränta på ungdomsbosparande beskattas med 20 i stället för 30 %.

6.4.1 Motiv för en skattesats på 30 %

Skattesatsen för inkomstslaget kapital på 30 % har valts av flera skäl. Ett skäl är att en skattesats på 30 % överensstämmer med den av URF föreslagna skattesatsen för juridiska personer. Ett annat skäl är att denna skattesats ungefär överensstämmer med kommunalskatten, vilket innebär att ränteutgifter normalt blir fullt avdragsgilla mot förvärvsinkomster.

6.4.2 Effekter på sparandet

En 30-procentig skatt på kapitalinkomster leder vid en konsekvent tillämpning till en mycket betydande ökning av intäkterna från kapitalin-

komstbeskattningen. Av bl.a. detta skäl har vi gjort särskilda studier av hur skattereformen kan påverka sparandet, som redovisas i underlagsrapporter av Jonas Agell och Per Anders Edin, Krister Andersson samt Jörgen Appelgren i bilaga 3, 6 resp. 5.

Som framgår av dessa rapporter innebär övergången till en 30-procentig skatt för ränteinkomster och -utgifter en påtaglig förbättring av de relativa villkoren för finansiellt sparande. Detta kan väntas leda till en förhållandevis kraftig ökning av hushållens finansiella nettosparande både genom ökat banksparande och genom minskat låntagande.

I bilaga 5 beaktas det väsentligt högre skatteuttaget för kapitalinkomster bl.a. om man skulle genomföra 30 % beskattning av avkastningen hos pensionsfonder. Slutsatsen är därvid att skattereformen kan väntas öka hushållens finansiella nettosparande väsentligt. Effekten på det totala sparandet bedöms vara något osäker med hänsyn till det väsentligt ökade skatteuttaget för kapitalinkomster bl.a. genom beskattningen av pensionsfonder.

Denna osäkerhet är något besvärande med tanke på vårt mål om att sparandet skall stimuleras.

6.4.3 Högre inflationstakt

Ett annat skäl för valet av den 30-procentiga skattesatsen för kapitalinkomster är att skatteuttaget för real kapitalavkastning då är likvärdigt med skatteuttaget för arbetsinkomster vid en måttlig inflationstakt på cirka 4 %. Vid en högre inflationstakt kan skatteuttaget dock bli alltför högt för real kapitalavkastning särskilt för finansiella tillgångar jämfört med denna norm. Vid 7 % inflation och 3 % real ränta blir skatteuttaget för finansiella tillgångar också lika med 3 %, vilket leder till att den reala räntan efter skatt blir lika med noll.

Det kan inte uteslutas att inflationen åter når en sådan nivå under begränsade tidsperioder bl.a. med tanke på att inflationen i Sverige i hög grad påverkas av den internationella inflationsutvecklingen. Även en 30-procentig skatt på kapitalinkomster kan således vara alltför hög under sådana omständigheter.

6.4.4 Finanspolitiska effekter av övergången

En ytterligare aspekt är att det råder osäkerhet om skattereformens kortsiktiga finanspolitiska effekter. Även detta talar för att vissa särskilda sparstimulanser bibehålls åtminstone under en övergångsperiod.

6.4.5 Skatteförmån för sparande inom bolag

Kvarhållna vinstmedel inom aktiebolag och andra företag utgör en kvantitativt mycket betydelsefull form av indirekt sparande. Enligt URF:s förslag inräknas sådant sparande i underlaget för företagets skatteutjämningsreserv (SURV), vilket resulterar i en skattemässigt förmånlig

räntefri skattecredit. Den faktiska skattesatsen för indirekt sparande inom företag sänks därmed till 23 %, vilket kan jämföras med den formella skattesatsen för bolag på 30 %.

En motverkande faktor är att kvarhållna vinstmedel leder till en större värdeökning på aktierna, vilket leder till en högre reavinstbeskattning för aktier som omsätts regelbundet. Den faktiska skatten för kvarhållna vinstmedel i sådana bolag kan därför t.o.m. överstiga den formella skattesatsen.

Denna faktor är dock inte relevant för bl.a. fåmansbolag där sparandet inom bolaget i praktiken kan anpassas med hänsyn till ägarnas aktieförsäljningar. Ägare av fåmansbolag kan ofta spara inte bara kapitalavkastning utan även arbetsinkomster inom bolaget genom uttag av en förhållandevis låg lön i utbyte mot högre framtida uttag i form av lön eller, om det skulle visa sig mera skattemässigt förmånligt, i form av utdelning eller reavinst. Även för denna typ av indirekt sparande uppgår den faktiska skattesatsen till 23 % som en följd av bolagens skatteutjämningsreserv.

Utgångsläget är således att det förekommer vissa skattemässiga förmåner för sparande inom företag. Därmed är det inte möjligt att uppnå en fullständigt likformig beskattning. Frågan blir i stället om de förmåner som ges för sparande bl.a. inom fåmansaktiebolag skall utsträckas till att gälla även andra typer av särskilda sparformer.

6.4.6 Slutsats avseende sparstimulerande åtgärder

Sammantaget kan den förslagna skattesatsen på 30 % för inkomstslaget kapital ses som en kompromiss mellan å ena sidan målet om att stimulera sparande, vilket talar för en ännu lägre skattesats, och å andra sidan målet om att samma skattesats skall tillämpas för räntor och löneinkomster för flertalet skattskyldiga av bl.a. bostadspolitiska skäl. Samtidigt kvarstår en viss risk för att skatteuttaget blir alltför högt ur sparandesynvinkel.

Mot denna bakgrund föreslår vi att vissa typer av sparande beskattas med en något reducerad skattesats.

Pensionssparande utgör ett långsiktigt bundet sparande, vilket reducerar risken för att en något lägre beskattning leder till skatteplanering. Pensionssparande bidrar också till att personer i högre utsträckning kan klara sin försörjning själva under pensionstiden. En alltför hög beskattning av pensionfonder i Sverige kan därtill leda till konkurrensproblem jämfört med utländska pensionsförsäkringar. En ytterligare tungt vägande aspekt är att beskattningen av pensionsfonder av bl.a. förenklingskäl bör avse även befintliga fonder och befintliga pensionsavtal, varvid en något lägre skattesats dämpar övergångseffekterna för sådant pensionssparande.

Vi föreslår därför att avkastningen på pensionsfonder skall beskattas med 20 i stället för 30 % på det sätt som anges närmare i kap. 25. Skattesatsen på 20 % är vald så att det inte skall vara lönsamt att låna eller att avstå från att amortera skulder för att delta i pensionssparande.

Allemanssparandet är en annan angelägen sparform som åtminstone i viss utsträckning bidragit till sparvanor genom regelbundna insättningar på upp till 800 kr. per månad. En övergång till full beskattning av allemans-

sparandet riskerar att försvaga dessa sparvanor och kan i viss mån strida mot målet om stabila regler, vilket är av särskild vikt i samband med sparbeteende.

Ett ytterligare skäl för vissa kvarvarande förmåner för allemanssparandet är att konsumtionen kan öka om en stor del av behållningen tas ut och används för konsumtion, vilket kan bidra till en finanspolitiskt olämplig ökning av den allmänna efterfrågan i samband med skattereformens genomförande. Då det som nämnts ändå råder en viss osäkerhet om skattereformens kortsiktiga finanspolitiska verkningar bör denna osäkerhet knappast förstärkas genom övergång till full beskattning av allemanssparande.

Mot denna bakgrund föreslås att allemanssparande beskattas med en skattesats på 20 % från den 1 januari 1991 samt att insättningar även fortsättningsvis tillåts med maximalt 800 kr. per månad. För allemanskonton kan denna lägre skattesats enklast uppnås genom att endast 2/3 av räntan görs skattepliktig. Banker m.fl. kan då redovisa preliminär skatt samt kontrolluppgift avseende denna del av räntan.

Den reducerade skattesatsen bör också gälla för bonusränta på ungdomsbosparande, vilken liksom avkastningen på allemanssparande är skattefri vid nuvarande regler.

Dessa särskilda sparstimulerande åtgärder för pensions- och allemanssparande innebär en avvikelse från likformighetsprincipen. En sådan avvikelse är emellertid motiverad med hänsyn till den påtalade osäkerheten om skattereformens effekter på sparandet särskilt i övergångsskedet. Samtidigt bör det emellertid betonas att den i särklass viktigaste sparstimulerande åtgärden i vårt reformförslag är att skattesatsen för normalt banksparande och låntagande reduceras från 47–72 % till 30 %.

6.5 Beskattning av räntor

Vårt förslag: Ränteinkomster, ränteutgifter och motsvarande inkl. oregelbunden kapitalavkastning i form av vinster på t.ex. premieobligationer redovisas i inkomstslaget kapital.

6.5.1 Likformig beskattning av finansiellt sparande

Vi föreslår att alla typer av ränteintäkter och liknande inkomster inom privatekonomi redovisas i inkomstslaget kapital och därmed beskattas med 30 %, förutom för allemanssparkonto där skattesatsen blir 20 %. Jämfört med nuvarande regler uppkommer förenklingar genom att ränteutgifterna inte längre skall fördelas mellan inkomstlagen kapital och annan fastighet, vilket bl.a. innebär en mera likformig behandling av ränteutgifter avseende bostadsrätt och egnahem.

Som diskuteras närmare i kap. 26 bör skatten på ränteinkomster normalt tas ut som en preliminär skatt av banker och andra som enligt nuvarande regler är uppgiftsskyldiga avseende räntor som utbetalas till privatpersoner.

6.5.2 Spar- och premieobligationer

En konsekvens av regeln om likformig beskattning av räntor är att hela avkastningen på bl.a. sparobligationer utgör skattepliktig inkomst, dvs. nuvarande skattefria bonus bör elimineras. Detta bör dock endast gälla för sparobligationer som emitteras efter skattereformens genomförande, eftersom staten utlovat långivarna en skattefri bonus för tidigare utgivna sparobligationer.

Vinster vid vinstdragning på premieobligationer bör av likformighetsskäl likställas med ränta eftersom vinsterna, till skillnad från övriga lotterivinster, i huvudsak utgör kapitalavkastning. Även här avser förändringen endast premieobligationer som emitteras efter skattereformens genomförande. Motsvarande regler föreslås för s.k. vinstsparande i bank på sätt som anges närmare i kap. 17.

En övergång till inkomstbeskattning av premieobligationer bör på sikt kombineras med att kontrolluppgift lämnas också för dessa inkomster. Detta förutsätter dock att premieobligationernas innehavare registreras på samma sätt som för t.ex. sparobligationer, VPC-noterade aktier och bankkonton. En sådan innehavarregistrering skulle även förebygga fusk avseende förmögenhetsskatt samt förmögenhetsberoende avgifter och bidrag.

6.5.3 Andra inkomster som beskattas som räntor

Enligt nuvarande regler beskattas indextillägg liksom skillnaden mellan anskaffningskostnaden och inlösenvärdet för räntefria statsskuldväxlar o.d. som räntor. För andra skuldebrev sker en gränsdragning mellan räntor och reavinstbeskattade värdeändringar, vilket innebär en komplicerad och ekonomiskt ofta godtycklig gränsdragning mellan ränta och värdeändring. En annan aspekt är att huvudregeln om att avdrag medges för endast 70 % av en reaförlust skulle vara opåkallat restriktiv för många skuldebrev med hänsyn till att storleken på potentiella skattekrediter ändå begränsas genom begränsade löptider och måttliga kursvariationer.

Av dessa skäl föreslår vi att värdeändringar på marknadsnoterade skuldebrev i svenska kronor i princip beskattas som ränta. En realiserad förlust på sådana skuldebrev blir därmed fullt avdragsgill mot andra kapitalinkomster på samma sätt som ränteutgifter inom ramen för ränteavdragstaket på 100 000 kr.

Övriga skuldebrev reavinstbeskattas med 70-procentig kvotering för förluster enligt huvudregeln på sätt som preciseras i kap. 21.

6.5.4 Budgetförstärkning

Beskattning av alla räntor ger en budgetförstärkning genom beskattning av allemanssparande, genom eliminerad skattefrihet för bonusen på sparobligationer samt genom att avkastningen på premieobligationer skulle påverka olika inkomstberoende avgifter och bidrag. Å andra sidan skulle det sannolikt krävas en ökad avkastning före skatt för sparobligationer, premieobligationer och allemanssparande, vilket ger en motverkande budgetförsvagning. Nettoresultatet uppskattas bli en kortsiktig budgetförstärkning på 0,8 miljarder kr. samt en långsiktig budgetförstärkning på 1,3 miljarder kr., som redovisas i tabell 4:5. Som nämnts tidigare avser dessa belopp effekter av basbreddningen givet de sänkta skattesatserna. Vid en bedömning av hur det totala skatteuttaget ändras för i detta fall ränteinkomster måste även effekterna av de sänkta skattesatserna beaktas. Eftersom skattesatsen sänks från 35–72 % till 30 % så leder skattereformen till väsentligt lägre skatt för fullt beskattat banksparande.

6.6 Aktier, andelar m.m.

Vårt förslag: Utdelning och nominellt beräknad reavinst på aktier, andelar och andra värdepapper inom privatekonomi redovisas i inkomstslaget kapital och beskattas med 30 %.

6.6.1 Löpande avkastning

Aktieutdelningar och motsvarande redovisas i inkomstslaget kapital och beskattas därmed med 30 %. VPC och andra som är uppgiftsskyldiga avseende aktieutdelning får skyldighet att dra av en motsvarande preliminär skatt. För det stora flertalet aktieägare skulle den preliminära skatten överensstämma med den slutliga skatten för dessa utdelningar.

6.6.2 Reavinstbeskattning

Som diskuterats i avsnitt 3.4 föreslår vi att kapitalinkomster skall beskattas i sin helhet och att inflationen i stället beaktas genom en förhållandevis låg skattesats. Nominellt beräknande reavinster på aktier, andelar m.m. skall därför beskattas i sin helhet.

För marknadsnoterade aktier o.d. föreslår vi en ny beskattningsmetod som benämns *portföljmetoden*, eftersom beskattningen baseras på anskaffnings- och marknadsvärde för hela aktieportföljen. Enskilda aktier behandlas som en del av en aktieportfölj, där skatteuttaget bestäms av värdeutvecklingen för hela portföljen och således inte bara på värdeutvecklingen för den sålda aktien på det sätt som diskuteras närmare i kapitel 20.

Det huvudsakliga skälet för att vi föreslår portföljmetoden är att reavinstbeskattningen förenklas för det stora flertalet aktieägare jämfört

med nuvarande synnerligen komplicerade och svåröverskådliga regler. Som exempel kan nämnas att redovisning av reavinster på aktier normalt skulle kunna ske inom ramen för den förenklade deklarationen, varvid flertalet aktieägare endast skulle bekräfta lämnade kontrolluppgifter genom en kryssmarkering i deklarationen. Denna förenkling uppnås genom att skyldigheten att lämna kontrolluppgifter utvidgas till att inkludera information om anskaffningskostnader och försäljningsintäkter för aktier på sätt som diskuteras närmare i avsnitt 26.2.

Ett annat skäl för portföljmetoden är att den bidrar till en mera likformig beskattning. Skatteuttaget för en given försäljningsintäkt blir oberoende av vilka aktier som säljs, vilket eliminerar de snedvridningar som uppkommer vid nuvarande regler, där försäljningar i stor utsträckning påverkas av skatteöverbäganden.

Eftersom vinstberäkningen görs på portföljnivå kvittas värdeminskningar på vissa aktier mot värdeökningar på andra aktier när de uppkommer. Därmed uppnås en ur likformighetssynvinkel motiverad kvittning mellan värdeminskningar och värdeökningar utan att den skattskyldige kan "plocka russinen ur kakan" genom att realisera förluster och uppskjuta beskattningen av värdeökningar. Därmed uppnås faktisk likformighet utan kvotering av värdeminskningar på enskilda aktier, vilket motverkar snedvridningar och ökar den fördelningspolitiska träffsäkerheten.

Eftersom skatteuttaget baseras på värdeutvecklingen för hela portföljen kan försäljning av en enskild aktie som sjunkit i värde utlösa beskattning om övriga aktier stigit i värde. På samma sätt kan försäljning av en enskild aktie som stigit i värde bli skattefri eller ge en avdragsgill reaförlust om övriga aktier sjunkit i värde. Sådana smittoeffekter uppkommer inte vid nuvarande reavinstbeskattning och kan åtminstone under en övergångsperiod uppfattas som märkliga av aktieägare som inte ser sitt aktieinnehav som en helhet. Detta utgör en nackdel för portföljmetoden som enligt vår mening övervägs av ovan angivna fördelar.

Portföljmetoden begränsas till att omfatta marknadsnoterade aktier och motsvarande eftersom metoden förutsätter information om aktiernas marknadsvärde vid årsskiftet samt för att undvika en skattemässig sammanslagning av marknadsnoterade aktier och aktier i fåmansbolag.

För icke marknadsnoterade aktier liksom för övriga värdepapper samt andelar i handelsbolag och ekonomiska föreningar m.m. beräknas den skattepliktiga reavinsten för varje tillgångsslag för sig. Vid olika anskaffningsvärden baseras beskattningen på det genomsnittliga anskaffningsvärdet för identiska tillgångar på ungefär samma sätt som vid nuvarande genomsnittsmetod för äldre aktier.

Reaförluster föreslås bli avdragsgilla till 70 % oberoende av beräkningsmetoden, dvs. reaförluster för hela portföljen liksom reaförluster för t.ex. andelar i ett handelsbolag är avdragsgilla till 70 % i inkomstslaget kapital.

För aktier i fåmansbolag krävs särskilda regler för att förebygga att den progressiva beskattningen av förvärvsinkomster undviks genom att arbetsinkomster tas ut i form av 30-procentigt beskattad utdelning eller

reavinst på aktierna. Dessa regler liksom övriga regler för reavinstbeskattning av aktier m.m. diskuteras närmare i kap. 20.

6.6.3 Budgetförstärkning genom basbreddning

Den här föreslagna reavinstbeskattning av aktier, andelar och andra värdepapper uppskattas ge en budgetförstärkning genom basbreddning på cirka 5,0 miljarder kr. på kort sikt och 5,5 miljarder kr. på lång sikt, vilket redovisas i tabell 4:5. Merparten av denna basbreddning beror på övergången till full nominell i stället för kvoterad reavinstbeskattning av äldre aktier.

Övergången till full beskattning av nominella reavinster överväger effekten av sänkta skattesatser och leder till en ökning av skatteuttaget för utdelning och reavinster på aktier med cirka 1,6 miljarder kr. på lång sikt.

6.7 Övrig reavinstbeskattning

Vårt förslag: Alla tillgångar som utgör kapitalplacering reavinstbeskattas utan tidsmässig eller annan begränsning i inkomstlaget kapital.

6.7.1 Skulder

Som en nyhet i svensk skattelagstiftning föreslår vi att skulder skall reavinstbeskattas. En sådan reavinst uppkommer t.ex. när ett skuldbelopp skrivs av med ett större belopp än låntagaren har återbetalat. Skulder ger på motsvarande sätt upphov till en reaförlust om någon får betala tillbaka mer än han lånat t.ex. vid förtida inlösen av ett lån. En sådan reaförlust skall på samma sätt som övriga reaförluster vara avdragsgill till 70 % i inkomstlaget kapital.

6.7.2 Utländsk valuta

En annan nyhet i svensk skattelagstiftning utgör vårt förslag om att reavinster på utländsk valuta skall beskattas på samma sätt som annan kapitalavkastning. Sådan beskattning anses ha varit teoretiskt möjlig även enligt nuvarande regler. För att undanröja oklarheter i tillämpningen föreslår vi en uttrycklig reglering genom att tillgångar och skulder i utländsk valuta reavinstbeskattas enligt den portföljmetod som vi föreslår för marknadsnoterade aktier. Vidare skall ränteutgifter för skulder i utländsk valuta i första hand kvittas mot värdeändringar på skulder i utländsk valuta.

6.7.3 Övrig lös egendom

Som diskuteras närmare i kap. 24 föreslår vi att s.k. övrig lös egendom som t.ex. guld, konst och diamanter skall reavinstbeskattas utan tidsbegränsning. Skattefrihet förelås dock för lös egendom för personligt bruk avseende föremål som kan förutses ha en livslängd på högst 50 år i enlighet med den allmänna principen om att inkomstbeskattningen i huvudsak bör begränsas till förvärvsinkomster och kapitalavkastning. För mera varaktig egendom avsedd för personligt bruk föreslås skattefrihet för reavinster upp till 20 000 kr. per år.

Av förenklingsskäl samt för att begränsa skatteuttaget vid längre innehav föreslås också en schablonregel om att anskaffningsvärdet för lös egendom för personligt bruk får beräknas som 25 % av försäljningsintäkten. Därmed uppkommer ett skattetak på 22,5 % (=30 % av 75 %) försäljningsintäkten.

Bl.a. med tanke på denna skattefrihet för reavinster avseende lös egendom för personligt bruk medges inte avdrag för reaförluster avseende lös egendom för personligt bruk.

Jämfört med nuvarande regler innebär vårt förslag skärpt beskattning av investeringsobjekt som t.ex. guld, diamanter och konst medan reavinstbeskattningen i huvudsak avskaffas för bl.a. fritidsbåtar, möbler och andra hushållsinventarier.

6.8 Övriga avdrag

Förutom ovan beaktade budgetförstärkningar för inkomstslaget kapital uppkommer en budgetförstärkning på ca 1,4 miljarder kr. genom avskaffandet av det s.k. sparavdraget på 1 600 kr. samt en budgetförstärkning på ca 0,5 miljarder kr. genom att grundavdrag inte medges mot kapitalinkomster.

Av förenklingsskäl behålls den nuvarande regeln om att förvaltningskostnader får dras av i inkomstslaget kapital endast till den del de överstiger 1 000 kr.

6.9 Beskattning av pensionssparande

Vårt förslag: Avkastningen på alla typer av pensionssparande beskattas med 20 %.

6.9.1 Motiv för likformighet

En allmän utgångspunkt för vårt förslag är att skattesatserna skall vara så låga att beskattningen kan utformas på ett likformigt sätt för olika typer av sparande. Förslaget syftar därför till att skapa en hög grad av likformighet även mellan hushållens direkta sparande som beskattas i inkomstslaget

kapital och indirekt sparande i form av t.ex. pensions- och kapitalförsäkringar samt i form av kvarhållna vinstmedel i företag.

Som diskuterats ovan krävs dock vissa avvikelser från en strikt likformighetsprincip bl.a. med hänsyn till den osäkerhet som råder avseende skattereformens kortsiktiga effekter på sparandet. Olikformigheterna skall dock begränsas avsevärt jämfört med nuvarande mycket olikformiga beskattning av bl.a. pensionssparande.

Nuvarande olikformigheter mellan direkt och indirekt sparande medför skatteanpassning bl.a. genom att personer tar lån eller, vilket är vanligare, avstår från att amortera befintliga lån och i stället deltar i olika typer av indirekt sparande. Det låga finansiella nettosparandet i hushållssektorn och det höga finansiella nettosparandet särskilt i försäkringsbolag indikerar en mycket omfattande skatteanpassning av denna typ. Detta innebär skattelättnader för indirekt sparande som ytterst belastar alla skattebetalare.

Även målet om att förebygga skatteplanering och andra snedvridningar genom att allmänt reducera spännvidden mellan relevanta marginalsatser talar för att indirekt sparande i största möjliga utsträckning skall beskattas på samma sätt som hushållens direkta sparande.

6.9.2 Likformig beskattning av pensionsfonder o.d.

Den viktigaste formen för indirekt sparande förutom kvarhållna vinstmedel utgörs av olika typer av pensionssparande, som beskrivs närmare i kap. 25.

Vi föreslår att avkastningen på alla typer av pensionssparande beskattas på ett sätt som är ungefär likvärdigt med beskattningen av indirekt sparande i form av kvarhållna vinstmedel inom företagen. Detta kan uppnås genom en lägre formell skattesats eller genom att pensionsfonder får använda en skatteutjämningsreserv på samma sätt som övriga bolag. Den senare lösningen är dock mindre lämplig då pensionsfonder knappast har något egentligt behov av en skatteutjämningsreserv och då uppbyggnaden av obeskattade reserver skulle leda till ett betydande skattebortfall under en avsevärd övergångsperiod.

Mot denna bakgrund föreslås att den skattepliktiga avkastningen för pensionsfonder beräknas enligt ordinarie aktiebolagsregler men exkl. skatteutjämningsreserv medan skattesatsen sätts till 20 %.

Denna beskattning tillämpas på ett enhetligt och likformigt sätt för pensionssparande i försäkringsbolag och pensionstryggande i företagens egen regi, dvs. även för pensionsstiftelser och kontoavsättningar.

Svenska Bankföreningen har i en skrivelse till finansdepartementet föreslagit att personer skall ges möjlighet till bundet pensionssparande i bank på ett skattemässigt likformigt sätt jämfört med pensionssparande i försäkringsbolag. Då vårt förslag allmänt syftar till att ge likformiga regler för en given aktivitet oavsett organisationsform samt att uppmuntra sparande bör detta önskemål tillmötesgå. Vi har dock inte utarbetat något konkret förslag i detta hänseende.

Behållningen i olika typer av pensionssparande uppgår till ca 400 miljarder kr. år 1989. Beskattning av detta sparande med en skattesats på

20 % beräknas ge en budgetförstärkning på 7,9 miljarder kr. på kort sikt, vilket utgör den största posten i sammanställningen avseende kapitalbeskattningen i tabell 4:5. På lång sikt blir budgetförstärkningen väsentligt lägre eftersom beskattning av pensionsfonder reducerar underlaget för framtida inkomstbeskattning och, vid de regler som föreslås i kap. 10, för framtida grundavgift för pensioner.

6.10 Kapitalförsäkringar och övrigt indirekt sparande

Vårt förslag: Kapitalavkastning för kapitalförsäkringar beskattas med 30%.

Indirekt sparande i form av kapitalförsäkringar bör beskattas med ordinarie aktiebolagsregler men utan skatteutjämningsreserv. De starka skäl som föreligger för en lägre skattesats för pensions- och allemanssparande är mindre relevanta för sparande i kapitalförsäkring. Målet om likformighet mellan direkt och indirekt sparande överväger i detta fall, vilket innebär att skattesatsen bör uppgå till 30 %.

Jämfört med nuvarande regler för beskattning av kapitalförsäkringar breddas skattebasen bl.a. genom att s.k. stycke- och procentavdrag avskaffas samtidigt som skattesatsen sänks från 50 till 30 %. Sammantaget bör detta leda till ett ungefärligen oförändrat skatteuttag för kapitalförsäkringar.

Till skillnad från pensionssparande men i likhet med normalt banksparande finansieras sparande i kapitalförsäkring med inkomster som belagts med socialavgifter och inkomstskatt samtidigt som utbetalningarna är skattefria. De föreslagna reglerna innebär därför en hög grad av likformighet mellan sparande i kapitalförsäkring och hushållens direkta sparande i bank m.m.

6.11 Förmögenhetsbeskattningen

Särskilda bestämmelser om nedsättning av statlig inkomstskatt och förmögenhetsskatt finns i lagen (1970:172) om begränsning av skatt i vissa fall. Denna lagstiftning kan komma att påverkas både av vårt förslag och av resultatet av den översyn av förmögenhetsbeskattningen som pågår inom finansdepartementet.

7 Beskattning av näringsverksamhet

7.1 Inledning

Ansvarsfördelningen mellan URF och oss kan illustreras på följande sätt.

Tablå 7:1. Ansvarsfördelning mellan URF och oss avseende inkomst- och skatteberäkning för olika inkomstslag och olika skattskyldiga.

	Kapital	Näringsverksamhet
Fysisk person	RINK	URF & RINK
Aktiebolag m.m.	förekommer ej	URF

Som framgår av tablåen skall aktiebolag och vissa andra juridiska personer endast ha inkomstslaget näringsverksamhet. Inkomstslaget kapital ligger därför helt inom vårt ansvarsområde medan inkomstslaget näringsverksamhet berör både oss och URF.

I detta avsnitt sammanfattas först URF:s förslag. Därefter diskuteras regler för inkomstslaget näringsverksamhet som har ett nära samband med reglerna för övriga inkomstslag.

7.2 Sänkt skattesats och begränsade reserveringar

URF föreslår att skattesatsen för juridiska personer sänks till 30 % och att detta finansieras genom basbreddningar som ger ett ungefärligen oförändrat skatteuttag för juridiska personer. En stor del av dessa basbreddningar gäller inkomstslaget näringsverksamhet generellt och omfattar därmed även fysiska personer medan andra basbreddningar endast gäller juridiska personer.

Bland de basbreddningar som gäller inkomstslaget näringsverksamhet generellt kan nämnas avskaffande av nuvarande lagernedskrivningar, investeringsfonder och investeringsreserver, primäravdrag för byggnader samt återanskaffningsfond för fastigheter.

URF föreslår att alla dessa tillgångsrelaterade reserveringsmöjligheter ersätts med en allmän obeskattad skatteutjämningsreserv, SURV. Juridiska

personer får välja mellan att beräkna SURV-underlaget som antingen 30 % av skattemässigt eget kapital eller 30 % av lönesumman upp till 25 basbelopp och 10 % av överskjutande lönesumma. För enskilda näringsidkare beräknas SURV-underlaget alltid som 30 % av skattemässigt eget kapital samtidigt som en ytterligare reservering för göras motsvarande 20 % av lönesumman upp till 25 basbelopp. Den sammanlagda reserveringen för en enskild näringsidkare får dock inte överstiga 8 basbelopp.

7.3 Räntekorrektion

Vårt förslag: Om SURV-underlaget understiger noll skall ett belopp beräknat som mellanskillnaden multiplicerad med statslåneräntan redovisas som avdrag i inkomstslaget kapital och som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet.

Överskott i inkomstslaget näringsverksamhet utgör förvärvsinkomst och beläggs därmed med socialavgifter och progressiv inkomstskatt, vilket ger ett sammanlagt skatteuttag på mellan 44 och 63 % vid 1989 års genomsnittliga kommunalskatt på 30,8 %. Ränteinkomster liksom ränteutgifter ger således en skatteeffekt på 44–63 % i inkomstslaget näringsverksamhet medan motsvarande skatteeffekt uppgår till 30 % i inkomstslaget kapital.

Vid frånvaro av särskilda regler skulle denna skillnad i skatteuttag skapa snedvridningar samt ge utrymme för skatteplanering genom att ränteinkomster och andra kapitalinkomster redovisas i inkomstslaget kapital medan ränteutgifter redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet i största möjliga utsträckning.

Den av URF förslagna skatteutjämningsreserven ger emellertid en motverkande effekt då den baseras på skattemässigt *eget kapital* inom näringsverksamheten. Överflyttning av t.ex. banksparande till inkomstslaget näringsverksamhet medför ett högre eget kapital och därmed en högre skattemässigt förmånlig SURV. Denna fördel balanserar ungefär den nackdel som uppkommer för den skattskyldige genom det högre skatteuttaget för ränteinkomster inom näringsverksamhet för det stora flertalet skattskyldiga som har en marginalsatt på cirka 30 %.

Överflyttning av ränteutgifter och därmed sammanhängande lån från inkomstslaget kapital till inkomstslaget näringsverksamhet ger på motsvarande sätt en nackdel för den skattskyldige genom en lägre SURV som ungefär balanserar fördelen av att ränteutgifterna ger en större sammanlagd skattelättnad i inkomstslaget näringsverksamhet.

Slutsatsen är att SURV:en skapar en acceptabel grad av likformighet mellan redovisning av ränteutgifter, ränteintäkter och annan kapitalavkastning i inkomstlagen kapital och näringsverksamhet så länge SURV-underlaget är positivt, dvs. när det skattemässiga restvärdet för tillgångarna överstiger de skulder som redovisas inom näringsverksamheten.

Denna balanserande effekt uppkommer emellertid inte om SURV-underlaget är negativt, dvs. när skulderna inom näringsverksamheten överstiger tillgångarnas skattemässiga restvärde. Den låga skattesatsen för inkomstslaget kapital måste därför av likformighetsskäl kompletteras med en särskild regel så att skattelättnaden för ytterligare ränteutgifter i näringsverksamheten begränsas till 30 % när SURV-underlaget är negativt. I annat fall skulle enskilda näringsidkare i praktiken ofta kunna erhålla en större skattelättnad än 30 % även för ränteutgifter avseende privatbostad, aktieplaceringar och t.o.m. banksparande genom att redovisa lån inom näringsverksamheten. Detta skulle innebära en orättvisa jämfört med löntagare, där skattelättnaden för ränteutgifter alltid begränsas till 30 %. Genom en sådan redovisning av lån skulle egenföretagare också kunna undvika ränteavdragstaket på 100 000 kr. för lån som använts t.ex. för att anskaffa en privatbostad.

Vi föreslår därför en särskild *räntekorrektion* som innebär att ett belopp beräknat som statslåneräntan multiplicerad med det negativa SURV-underlaget redovisas som ett avdrag i inkomstslaget kapital och som en intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet.

Om en näringsidkare har ett SURV-underlag på t.ex. minus 100 000 kr. och statslåneräntan uppgår till 11 % så ger räntekorrektionen ett avdrag i inkomstslaget kapital och en intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet på 11 000 kr. Därmed uppkommer samma inkomst i båda inkomstlagen som om lånet i stället redovisats i inkomstslaget kapital om låneräntan uppgår till 11 %.

Som framgår av detta exempel innebär räntekorrektionen att den avdragsbegränsning som gäller för löntagare genom att ränteutgifter ger en skattelättnad på 30 % utsträcks till att gälla även egenföretagare för lån som resulterar i ett negativt skattemässigt eget kapital inom näringsverksamheten. Därmed uppnås likformighet och rättvisa mellan löntagare och egenföretagare trots de olika skattesatserna för inkomstlagen kapital och näringsverksamhet.

7.4 Fördelning av aktier mellan näringsverksamhet och kapital

Vårt förslag: Aktier, andelar och andra värdepapper som utgör kapitalplacering redovisas i inkomstslaget kapital medan enskilda näringsidkares näringsbetingade aktier, andelar och andra värdepapper redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet.

Aktier, andelar och andra värdepapper som redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet beskattas löpande och vid försäljning i detta inkomstslag enligt URF:s förslag, vilket ger ett sammanlagt skatteuttag på 44–63 % jämfört med skatteuttaget i inkomstslaget kapital på 30 %. Som nämnts

ovan balanseras emellertid detta högre skatteuttag av att sådana tillgångar ingår i SURV-underlaget samt att ränteutgifter också ger en skattelättnad på 44–63 % i inkomstslaget näringsverksamhet.

En annan skillnad mellan inkomstlagen är att avdragen i näringsverksamhet begränsas genom att löpande underskott inte får kvittas mot andra inkomster samtidigt som förluster får dras av utan kvotering mot alla inkomster inom förvärvskällan.

Eftersom juridiska personer endast har inkomstslaget näringsverksamhet så gäller dessa regler generellt för juridiska personer, dvs. nuvarande uppdelning av aktier och andra värdepapper mellan inkomstlagen kapital och rörelse slopas för juridiska personer.

Fysiska personer har emellertid både inkomstlagen näringsverksamhet och kapital, vilket innebär att det krävs en kvarvarande uppdelning av aktier, andelar samt andra värdepapper. Uppdelningen föreslås ske på samma sätt som vid nuvarande regler, dvs. aktier, andelar t.ex. i ekonomiska föreningar och andra värdepapper som betingas av den skattskyldiges näringsverksamhet redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet medan övriga aktier m.m. redovisas i inkomstslaget kapital. Därmed uppnås samma beskattning av kapitalplaceringar i aktier och andra värdepapper för löntagare och egenföretagare.

Vid nuvarande regler har denna uppdelning i första hand betydelse vid beräkning av underlaget för reducerad förmögenhetsskatt avseende förmögenhet inom jordbruk och rörelse (enligt redovisning på blankett K4).

Uppdelningen blir mera betydelsefull vid de av URF och oss föreslagna reglerna då aktier och andelar m.m. inom inkomstslaget näringsverksamhet till skillnad från aktier och andelar m.m. i inkomstslaget kapital skall beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet inte bara löpande utan också vid försäljning.

Kapitalplaceringsaktier skall således inte kunna redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet hos en enskild näringsidkare. I anvisningarna till 5 § förmögenhetsskattelagen ges vägledning för bedömningen av vilka aktier som kan anses innehavda i kapitalplaceringssyfte.

7.5 Fastigheter

Skattereglerna för fysiska personers fastigheter i inkomstslaget näringsverksamhet inkl. uppdelningen mellan inkomstlagen kapital och näringsverksamhet motsvarande uppdelningen mellan privatbostad och näringsfastighet behandlas i kapitel 8, 18 och 19.

Sammanfattningsvis föreslår vi att näringsfastigheter vinstbeskattas i inkomstslaget näringsverksamhet men att skatteuttaget begränsas vid försäljning dels genom att det utgår grundavgift i stället för fulla egenavgifter även för aktiva näringsidkare och dels genom en schablonregel om att anskaffningsvärdet får beräknas som 40 % av försäljningsintäkten.

7.6 Konsekvensändringar för egenföretagare

Vårt förslag: De regler som föreslås för bl.a. naturaförmåner, resor och traktamenten inom inkomstslaget tjänst skall tillämpas på ett likformigt och i största möjliga utsträckning enhetligt sätt inom inkomstslaget näringsverksamhet.

7.6.1 Rättvisekrav

Likformiga och enhetliga regler bör gälla för löntagare och egenföretagare i största möjliga utsträckning av rättviseskäl samt för att undvika snedvridningar mellan olika verksamhetsformer. De i kapitel 5 föreslagna basbreddningarna inom inkomstslaget tjänst i form av bl.a. skärpta regler för värdering av natura- och löneförmåner bör således tillämpas även för inkomstslaget näringsverksamhet på ett likvärdigt och likformigt sätt.

7.6.2 Resor till och från arbete

De föreslagna reglerna för avdrag för kostnader för resor till och från arbete skall således tillämpas även i inkomstslaget näringsverksamhet.

7.6.3 Bil med blandad användning

De i kap. 5 föreslagna reglerna för värdering av bilförmån liksom reglerna för ersättning för resor i tjänsten utgår från principen att bilinnehav och en körsträcka på 1 500 mil skall ses som privat levnadskostnad. Avdraget för ersättning för bilresor i tjänsten beräknas således med utgångspunkt från de merkostnader som uppkommer vid en körsträcka utöver 1 500 mil.

Denna princip bör tillämpas även för bilar som delvis används inom enskild näringsverksamhet. Bilar som används både inom näringsverksamhet och privat bör således behandlas på samma sätt som bilar som används både inom tjänst och privat.

Om bilen används inom näringsverksamhet i icke oväsentlig utsträckning får den redovisas inom näringsverksamheten på samma sätt som vid nuvarande regler. Sådana "näringsverksamhetsbilar" behandlas som andra tillgångar inom näringsverksamhet, dvs. värdeminskningsavdrag medges och det skatttemässiga restvärdet inräknas i SURV-underlaget. Om näringsidkaren använder bilen för privat bruk skall han redovisa ett förmånsvärde i inkomstslaget näringsverksamhet beräknat på samma sätt som löntagares bilförmån, dvs. normalt 30 % av nybilspriset enligt förslaget i kap. 5.

Om bilen inte redovisas inom näringsverksamheten och således kan sägas vara en "privatbil" medges avdrag i inkomstslaget näringsverksamhet med 10 kr. per mil på samma sätt som löntagare medges avdrag för bilersättning på högst 10 kr. per mil för bilresor i tjänsten. Liksom vid

nuvarande regler skall den skattskyldige kunna redovisa underlag för avdraget genom körjournal eller på annat sätt.

Målet om att förebygga skatteplanering och skattefusk talar för ett tak för antal mil som på detta sätt får dras av inom näringsverksamheten medan enkelhetsskäl talar mot sådana regler. Tills vidare föreslås inga sådana begränsningsregler.

Även för övriga förmåner och kostnadsersättningar bör likvärdiga och, om möjligt, enhetliga regler tillämpas för löntagare och egenföretagare.

7.7 Basbreddning avseende näringsverksamhet

Den i kap. 19 föreslagna reavinstbeskattningen för näringsfastigheter beräknas ge en budgetförstärkning genom basbreddning på 1,2 miljarder kr. på lång sikt. Den kortsiktiga budgetförstärkningen blir väsentligt mindre som en följd av övergångsregler om att omkostnadsbeloppet får beräknas som det belopp som skulle ha gällt vid försäljning den 31 december 1990.

Övriga budgetförstärkningar inom enskild näringsverksamhet kan grovt uppskattas till 0,7 miljarder kr. fördelat mellan 0,2 miljarder kr. genom räntekorrektion och 0,5 miljarder kr. genom mera restriktiva regler för bilförmån, bilersättning, och traktamenten m.m.

URF:s förslag om övergång från nuvarande reserveringsmöjligheter till reserveringar som baseras på eget kapital och lönesumma för enskilda näringsidkare beräknas ge reducerade reserveringar och därmed tillfälligt högre skatteintäkter under åren 1991–1995 motsvarande ett belopp på uppskattningsvis 0,5 miljarder kr. Denna engångseffekt beaktas genom att en beräknad nominell ränta på detta belopp motsvarande 0,045 miljarder kr. inkluderas i det bidrag från URF som redovisas i tabell 4:6.

8 Bostadsbeskattningen

8.1 Inledning

Bostäder i form av egnahem och bostadsrätter utgör ungefär hälften av hushållens totala förmögenhetstillgångar. Beskattningen av olika typer av bostäder är därför av central betydelse med hänsyn till vårt mål om en mera likformig och enhetlig beskattning av kapitalinkomster. Härtill kommer områdets komplexitet och stora betydelse för det stora flertalet skattskyldiga.

Med utgångspunkt från målet om mera likformiga och enhetliga regler bl.a. för egnahem och bostadsrätt föreslår vi förändrad inkomst- och fastighetsskatt för fysiska personers fastigheter och bostadsrätter.

Enligt direktiven skall vi även lägga fram sådan förslag till kompletterande åtgärder inom bostadspolitiken som inte direkt berör skattesystemet som kan vara nödvändiga för att skattereformen skall få fördelningspolitiskt godtagbara effekter.

Nuvarande räntebidrag för olika dispositionsformer är utformade med hänsyn till att det förekommer en schablonintäkt för egnahem samt att resterande underskott ger en skattelättnad på 47 %. Vårt förslag om att schablonintäkten för egnahem skall ersättas med en förhöjd fastighetsskatt och att skattelättnaden för ränteutgifter skall uppgå till 30 % förändrar påtagligt dessa förutsättningar. Vi har därför även utarbetat ett förslag om hur räntebidragen bör justeras som en konsekvens av dessa förändringar och med hänsyn till målet om att uppnå fördelningspolitiskt godtagbara effekter för olika boendeformer.

Tillsammans med förslaget från KIS om att mervärdeskatten skall utvidgas till att omfatta även energi, fastighetsförvaltning, vatten, avlopp och sophämtning samt om att full mervärdeskatt skall utgå för byggande innebär våra förslag en förhållandevis kraftig ökning av boendekostnaderna. För att undvika en alltför hög kostnadsökning för nyare bostäder föreslår vi även nedsättning av fastighetsskatten för senare årgångar på det sätt som diskuteras närmare senare.

Dessa förslag till följdändringar gäller justeringar inom ramen för nuvarande regelsystem för räntebidrag och fastighetsskatt eftersom mera genomgripande förändringar av dessa regelsystem ligger utanför ramen för vårt uppdrag. URF avstår på samma sätt från att föreslå någon förändring av nuvarande oenhetliga system med å ena sidan schablonbeskattning av

hyreshus som ägs av allmännyttiga bostadsföretag och äkta bostadsrättsföreningar samt å andra sidan s.k. konventionell beskattning av övriga privatägda hyreshus, dvs. hyreshus som ägs av fysiska personer samt av aktiebolag.

Dessa avgränsningar har skett dels med utgångspunkt i kommittéernas direktiv och dels av tidsskäl.

Våra förslag till förändringar avseende bostadsbeskattningen är så omfattande att de kan föranleda en mera allmän översyn av regelsystemet för ränte- och bostadsbidrag, fastighetstaxering och fastighetsskatt samt annan löpande beskattning av privatägd och allmännyttig hyresrätt. Som ett led i detta arbete har bostadsministern tillsatt en utredning, boendekostnadsutredningen, som bl.a. har till uppgift att analysera hur skattereformen och finansieringen av denna påverkar förutsättningarna för att uppnå de bostadspolitiska målen.

En likformig beskattning av egnahem och bostadsrätter kan knappast uppnås utan att det föreligger ekonomiskt rättvisande värden för bostadsrätter eller bostadsrättsföreningars fastigheter. En särskilt tillkallad utredningsman skall utreda hur dessa fastigheter skall taxeras (dir. 1989:27).

Med utgångspunkt i målet om likformiga och enhetliga regler för egnahem och bostadsrätt diskuterar vi två tänkbara långsiktiga alternativ för beskattning av bostadsrätter under förutsättning att det föreligger ekonomiskt rättvisande taxeringsvärden. Av administrativa skäl kan sådana taxeringsvärden föreligga tidigast 1993–1994. Vi utarbetar därför också ett förslag om hur bostadsrätter skall beskattas under de närmaste åren i avvaktan på framtagande av sådana taxeringsvärden.

Varken vi eller URF har av tidsskäl samt då det föreligger ett nära samband med frågan om taxeringsvärden för bostadsrättsfastigheter haft möjlighet att utarbeta ett fullständigt förslag om löpande beskattning av bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag. Även detta område undersöks närmare av utredningen om taxering av bostadsrättsfastigheter m.m.

Våra förslag avseende justering av räntebidragen samt reduktion av fastighetsskatten för senare årgångar liksom de två alternativen för framtida beskattning av bostadsrätt är provisoriska i den meningen att arbetet inom de två nämnda utredningarna kan leda till kompletterande och alternativa förslag jämfört med de av oss förslagna förändringarna. Vårt förslag kan då utgöra en startpunkt eller ett jämförelsealternativ vid överväganden om alternativa och systemmässigt kanske mera långtgående förändringar avseende bl.a. fastighetsskatten och bostadsstödet i form av ränte- och bostadsbidrag.

Våra förslag innebär höjda bostadskostnader och kan därmed föranleda justeringar av bostadsbidragen. Även denna fråga ligger dock utanför ramen för vårt arbete och behandlas i stället av boendekostnadsutredningen.

8.2 Privatbostad och näringsfastighet

8.2.1 Principer för gränsdragning

Vårt förslag: Vid inkomstbeskattningen klassificeras en fastighet antingen som privatbostad som redovisas i inkomstslaget kapital eller som näringsfastighet som redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet. Med privatbostad avses därvid i Sverige belägen fastighet eller bostadsrätt som till övervägande delen används för ägarens eller denne närståendes boende. Alla övriga fastigheter utgör näringsfastigheter.

I syfte att uppnå enkla, enhetliga och likformiga regler för inkomstbeskattning av fastigheter föreslår vi att fastigheter delas upp mellan inkomstslagen kapital och näringsverksamhet vid inkomsttaxeringen, varefter enhetliga regler tillämpas inom resp. inkomstslag. Inom inkomstslaget näringsverksamhet bör fastigheter beskattas med utgångspunkt från faktiska inkomster och kostnader medan enklare och mera schablonmässiga regler bör tillämpas inom inkomstslaget kapital. Fastigheter och bostadsrätter som beskattas i inkomstslaget kapital benämns privatbostäder medan övriga fastigheter benämns näringsfastigheter.

Uppdelningen av fastigheter mellan privatbostad och näringsfastighet, motsvarande uppdelningen mellan inkomstslagen, baseras på en gränsdragning mellan fastigheter och bostadsrätter som i huvudsak används för eget eller närståendes boende samt övriga fastigheter och bostadsrätter. Med privatbostad menas i Sverige belägen fastighet eller bostadsrätt som huvudsakligen används för ägarens eller närståendes boende. Alla övriga fastigheter hänförs till begreppet näringsfastigheter.

Av definitionen följer att endast fysiska personer kan inneha privatbostäder – fastigheter som innehas av juridiska personer inkomstbeskattas alltid som näringsfastigheter. En fysisk person kan i princip med vårt förslag inneha högst tre privatbostäder, t.ex. permanentbostad i tätort, fritidshus på landet samt bostadsrättslägenhet i fjällen.

8.2.2 Gränsdragning i praktiken

Denna uppdelning mellan privatbostad och näringsfastighet innebär förenklingar genom enhetliga och likformiga regler inom resp. inkomstslag. Gränsdragningen kräver dock en något annorlunda uppdelning av fastigheter vid inkomsttaxeringen än vad som gäller vid fastighetstaxeringen, vilket i praktiken kan uppnås på följande sätt.

Vid fastighetstaxeringen indelas fastigheter på ett sätt som underlättar värderingen i grupperna småhusenhet, hyreshusenhet, industrienhet samt lantbruksenhet. Indelning sker även i undergrupper som t.ex. hyreshusenhet: tomtmark, hyreshusenhet: huvudsakligen bostäder, hyreshusenhet: bostäder och lokaler, hyreshusenhet: kiosk m.m.

Denna uppdelning vid fastighetstaxeringen innebär inga lånningar avseende uppdelningen mellan privatbostad och näringsfastighet vid inkomsttaxeringen, vilket bl.a. framgår av att fastigheter som ägs av juridiska personer alltid skall redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet och således alltid utgör näringsfastighet.

Uppdelningen mellan privatbostad och näringsfastighet leder i många fall till en inkomstskattemässig klyvning av en fastighet så att t.ex. mangårdsbyggnaden på en jordbruksfastighet som bebos av ägaren beskattas i inkomstslaget kapital medan resterande del av jordbruksfastigheten beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet. Mangårdsbyggnaden behandlas således som andra privatbostäder. Därmed uppnås enhetliga och rättvisa regler i detta sammanhang.

För det stora flertalet skattskyldiga blir denna uppdelning mellan inkomstlagen kapital och näringsverksamhet mycket enkel eftersom småhus som ägs av fysiska personer utgör privatbostad medan hyreshus och industrienheter utgör näringsfastighet.

Gränsdragningen mellan privatbostad och näringsfastighet samt reglerna för övergång specificeras ytterligare i kap. 18 och 19.

8.2.3 Gränsdragning i andra avseenden

Förutom denna föreslagna gränsdragning mellan privatbostad och näringsfastighet vid inkomstbeskattningen förekommer ytterligare uppdelning av fastigheter dels genom nuvarande regler för räntebidrag och dels genom nuvarande regler för fastighetsskatt. Dessa uppdelningsgrunder belyses i tabell 8:1, som visar nuvarande fastighetsskatt för olika kategorier. För enkelhets skull uttrycks fastighetsskatten här som andel av taxeringsvärdet medan skatten i andra sammanhang uttrycks som en andel av en andel av taxeringsvärdet, som t.ex. 1,5 % av 1/3 av taxeringsvärdet för schablonbeskattade en- och tvåbostadsfastigheter.

Tabell 8:1 Fastighetsskatt vid nuvarande regler och därvid tillämpad uppdelning av bostadsfastigheter och bostadsrätter efter dispositionsform, ägarkategori och hustyp.

	Småhus	Hyreshus
Privatbostad		
Egna hem	0,47 %	—
Bostadsrätt	0,47 %	0,77 %
Näringsfastighet		
Privatägd hyresrätt	0,47-0,67 %	1,38 %
Bostadsrätt och hyresrätt i allmännyttan	0,47 %	0,77 %

Som framgår av tabellen differentieras fastighetsskatten med hänsyn till hustyp samt med hänsyn till om ägaren beskattas konventionellt som privatägda hyreshus, eller schablonmässigt, som allmännyttiga fastighetsbolag och s.k. äkta bostadsrättsföreningar. Som redovisas i tabell 8:2 nedan

(avsnitt 8.13.1) differentieras räntebidragen med hänsyn till dispositionsform och ägarkategori så att privatägd hyresrätt har störst räntebidrag, följt av bostadsrätt och hyresrätt i allmännyttiga fastighetsbolag medan egnahem har lägst räntebidrag.

Sammantaget uppfyller nuvarande regelsystem knappast kraven på enkla, enhetliga och överskådliga regler.

Den fortsatta diskussionen avser om ej annat anges de vanligaste kombinationerna, nämligen egnahem motsvarande småhus som bebos av ägaren, bostadsrätt i hyreshus samt hyresrätt i hyreshus.

8.3 Skatteuttag för privatbostäder

Som nämnts ovan utgör privatbostäder ungefär hälften av hushållens totala förmögenhetstillgångar. Med hänsyn till målet om likformig kapitalbeskattning samt behovet av budgetförstärkningar bör vår riktpunkt om ett skatteuttag på 1,5 % av marknadsvärdet för marginella investeringar i princip tillämpas även för privatbostäder.

Denna riktpunkt tillämpas för det sammanlagda skatteuttaget i form av fastighetsskatt, skattepliktig schablonintäkt samt reavinstbeskattning för privatbostäder. Hela fastighetsskatten beaktas således trots att den tillsammans med räntebidragen åtminstone delvis kan ses som ett bostadspolitiskt medel som syftar till att utjämna bostadsutgifterna mellan olika årgångar.

Även vid en sådan likformighet mellan privatbostäder och investeringar i Sverige avseende summan av inkomstskatt och fastighetsskatt kvarstår bostadspolitiskt betingade subventioner i form av bostads- och räntebidrag. Bostäder gynnas också jämfört med annan konsumtion genom att mervärdeskatt inte utgår för hyror utan endast för en del av bostadssektorns insatsvaror. Den breddning av mervärdeskatten som föreslås av KIS innebär dock en reducerad särbehandling av bostäder även i detta avseende.

Skatteuttaget för privatbostäder bör ses i relation till den skattelättnad som uppkommer genom att ränteutgifter föreslås ge en skattelättnad på 30 %. Vid 3 % real ränta och 4 % inflation uppgår skattelättnaden till 2,1 % av lånebeloppet. Riktpunkten om ett skatteuttag på 1,5 % av marknadsvärdet för privatbostäder innebär därför en skattelättnad på 0,6 % av marknadsvärdet vid 100 % belåning (liksom då alternativet är att placera det egna kapitalet på bank).

Ett normalt eget hem med ett marknadspris på 500 000 kr. ger således en skattelättnad netto på 3 000 kr. per år vid 100 % belåning medan ett dubbelt så dyrt eget hem ger en skattelättnad netto på 6 000 kr. per år. En lägre riktpunkt för skatteuttaget för privatbostäder skulle leda till större skattelättnader netto särskilt för dyra högt belånade egnahem, vilket ger oönskade fördelningseffekter samt strider mot vårt mål om att låntagande skall motverkas.

En ytterligare aspekt är att nedan preciserade regler utgår från att taxeringsvärdet uppgår till 75 % av marknadsvärdet för privatbostäder. I

praktiken är taxeringsvärdet betydligt lägre i genomsnitt bl.a. som en följd av eftersläpande justeringar av taxeringsvärdet, vilket leder till att det faktiska blir lägre. Denna eftersläpning blir dock mindre betydelsefull om man övergår till en löpande justering av taxeringsvärdena med utgångspunkt från utvecklingen av fastighetsprisindex.

8.4 Löpande beskattning av privatbostäder

Vårt förslag: Schablonintäkten avskaffas för egnahem och ersätts med en fastighetsskatt för privatbostäder på 1,5 % av taxeringsvärdet.

Enligt nuvarande regler för egnahem uttas skatt löpande både genom schablonintäkt och fastighetsskatt. Vid den här föreslagna proportionella skatten för kapitalinkomster fungerar schablonintäkten i huvudsak på samma sätt som fastighetsskatten för egnahem.

En skillnad är dock att nuvarande fastighetsskatt är progressiv då schablonintäktsp procenten överstiger 2 % för taxeringsvärdena utöver 450 000 kr. år 1989. Denna progressivitet kan dock ifrågasättas eftersom den inte bara beror på villans storlek och standard utan även på det allmänna prisläget i regionen. En given villa kan således få en högre schablonintäktsp procent som en följd av att den ligger i en storstadsregion.

Mot denna bakgrund föreslår vi att schablonintäkten avskaffas. Hela den löpande skatten för privatbostäder tas i stället ut genom en högre fastighetsskatt.

De regler som föreslås för reavinstbeskattning av privatbostäder i nästa avsnitt uppskattas ge skatteintäkter på ca 0,38 % av marknadsvärdet. Riktningen om ett skatteuttag på 1,5 % av marknadsvärdet kräver då ett resterande skatteuttag på 1,12 % av marknadsvärdet, vilket motsvarar 1,5 % av taxeringsvärdet om taxeringsvärdet utgör 75 % av marknadsvärdet.

Vi föreslår därför en enhetlig fastighetsskatt på 1,5 % av taxeringsvärdet för egnahem och andra privatbostäder.

Som jämförelse kan nämnas att nuvarande fastighetsskatt och schablonintäkt ger ett löpande skatteuttag på normalt 1,42 % av 1981 års taxeringsvärde.¹ Övergång till en fastighetsskatt på 1,5 % av taxeringsvärdet ger därför endast en liten ökning av den löpande beskattningen utöver den höjning som uppkommer om procentsatserna för fastighetsskatt och schablonintäkt hålls oförändrade när taxeringsvärdena för småhus höjs från och med inkomståret 1990.

Den kraftiga höjningen av taxeringsvärdena tillsammans med övriga

¹ Nuvarande löpande beskattning beräknas därvid som summan av fastighets-skatten på 1,4 % av 1/3 av taxeringsvärdet plus schablonintäkten på normalt 2 % multiplicerad med en marginalskatt på 47,8 % ($0,0142 = 0,014 / 3 + 0,02 \times 0,478$).

förändringar inom bostadsbeskattningen motiverar dock särskilda övergångsregler för fastighetsskatten för småhus som diskuteras närmare i avsnitt 8.11.

8.5 Reavinstbeskattning av privatbostäder

Frågan om reavinstbeskattning av privatbostäder och näringsfastigheter diskuteras närmare i kapitel 19. Sammanfattningsvis framhålls där vikten av att den nominella beskattningsprincipen upprätthålls av förenklings- och likformighetsskäl samtidigt som skatteuttaget måste begränsas vid försäljningar för att undvika alltför kraftiga inläsningar.

Grundregeln för privatbostäder liksom för andra tillgångar är att hela den nominella reavinsten redovisas i inkomstslaget kapital och därmed beskattas med 30 %. Skatteuttaget vid försäljningar av fastigheter maximeras dock genom en *schablonregel* om att anskaffningsvärdet får beräknas som 70 % av försäljningsintäkten för permanentbostäder och 40 % av försäljningsintäkten för övriga privatbostäder. Därmed uppkommer ett tak för den skattepliktiga vinsten på 30 % av försäljningsintäkten för permanentbostäder motsvarande ett skattetak på 9 % av försäljningsintäkten. För övriga privatbostäder uppkommer på samma sätt ett tak för den skattepliktiga vinsten på 60 % av försäljningsintäkten och därmed ett skattetak på 18 % av försäljningsintäkten. Detta skattetak ersätter nuvarande uppskov liksom nuvarande alternativregler för beräkning av skattepliktig vinst.

Den föreslagna reavinstbeskattningen ger högre skatteintäkter än nuvarande regler trots det förhållandevis låga skattetaket. De förhållandevis låga skatteintäkterna vid dagens system beror på att anskaffningsvärdena får räknas upp med inflationen och på uppskovsinstitutet.

8.6 Uthyrning av privatbostad

Gränsdragningen mellan privatbostäder och näringsfastigheter innebär att småhus som hyrs ut i rörelseliknande former beskattas med utgångspunkt från faktiska inkomster och utgifter i inkomstslaget näringsverksamhet. Annan uthyrning bör emellertid inte leda till byte av inkomstslag. Sådana hyresintäkter beskattas i stället i inkomstslaget kapital. Förslagen är utformade så att beskattning normalt skall ske i inkomstslaget kapital.

För närvarande tillämpas svårkontrollerade och inkonsekventa skatte regler vid uthyrning av egnahem och bostadsrätter. Intäkter från uthyrning av egnahem beskattas enligt nuvarande regler om de avser fritidsboende och överstiger 8 000 kr. medan intäkter från uthyrning av bostadsrätter beskattas om uthyrningen omfattar minst halva året.

Som diskuteras närmare i avsnitt 18.3.6 föreslår vi att intäkter från uthyrning av privatbostad beskattas i inkomstslaget kapital enligt en förenklad metod, där avdrag inte medges för bl.a. underhåll, reparationer och värdeminskning. Vid uthyrning av ett eget hem eller ett fritidshus medges i stället ett schablonmässigt avdrag, beräknat som 4 000 kr. plus

20 % av hyresintäkterna, som är avsett att täcka bl.a. sådana kostnader.

Vid uthyrning av en bostadsrätt liksom vid andrahandsuthyrning av hyresrättslägenhet medges dock avdrag för avgift till bostadsrättsföreningen som inte avser kapitaltillskott resp. avdrag för erlagd hyra i stället för avdraget på 20 % av hyresintäkterna. Avdraget uppgår då till 4 000 kr. plus relevant avgift resp. hyra.

Därtill medges alltid avdrag för ränteutgifter i inkomstslaget kapital samtidigt som fastighets- och reavinstbeskattningen inte påverkas av uthyrningen.

Budgetförstärkningen genom en sådan beskattning av uthyrda privatbostäder kan grovt beräknas till 0,6 miljarder kr., vilket redovisas som en del av finansieringen i tabell 4:5.

8.7 Likformig beskattning av bostadsrätt

Vårt förslag: Privatbostäder i form av bl.a. egnahem och bostadsrätter bör beskattas på ett likformigt, rättvist och enhetligt sätt. Eftersom detta kräver ekonomiskt rättvisande taxeringsvärden för bostadsrättsfastigheter förordar vi att sådana taxeringsvärden tas fram så snabbt som möjligt.

Nuvarande regler för beskattning av bostadsrätter skapar betydande olikformigheter jämfört med beskattningen av egnahem samt jämfört med beskattningen av många andra tillgångar. Därmed uppkommer samhälls-ekonomiska snedvridningar samt orättvisor mellan olika dispositionsformer.

Ett av de grundläggande problemen är att bostadsrättens skattemässiga förmögensvärde i många fall endast utgör en mycket liten del av marknadsvärdet för en bostadsrätt. En bostadsrätt med ett för Stockholms innerstad ganska normalt marknadspris på 1 miljon kr. har i många fall ett skattemässigt förmögensvärde som understiger 100 000 kr. En person som köper en sådan bostadsrätt och finansierar detta genom lån eller genom uttag av fullvärderade tillgångar som t.ex. banktillgodohavanden reducerar den skattemässiga förmögenheten med 900 000 kr. Därmed kan förmögenhetsskattebeloppet minskas med upp till 27 000 kr. per år medan arvs- och gåvoskattebeloppet kan reduceras med maximalt 585 000 kr. Sådan undervärdering skapar snedvridningar och orättvisor.

Även inkomstskatten påverkas genom att den skattemässiga förmögenheten påverkar pensionärers extra avdrag samt genom begränsningsregeln. Därtill påverkas olika typer av förmögenhetsberoende bidrag och avgifter som t.ex. bostads- och studiebidrag.

Den skattemässiga undervärderingen av bostadsrätter beror på att hyreshus vid fastighetstaxeringen värderas med utgångspunkt från den avkastning fastigheten skulle ha gett vid dispositionsformen hyresrätt även om dispositionsformen är bostadsrätt. Detta taxeringsvärde liksom bostadsrättsföreningens lån fördelas mellan bostadsrättsinnehavarna, vilket

ger ett skattemässigt nettoförmögensvärde för varje delägare som ofta endast utgör en bråkdel av bostadsrättens marknadsvärde.

Undervärdering påverkar också underlaget för fastighetsskatt. På en bostadsrätt med ett marknadspris på 1 milj. kr. belöper normalt en väsentligt lägre fastighetsskatt än på ett eget hem med samma marknadspris.

Med hänsyn till de av oss betonade målen om likformig och rättvis beskattning bör bostadsrätter beskattas på ett likformigt sätt jämfört med egna hem. Likformig och rättvis inkomst-, förmögens-, arvs- och gåvobeskattning kan endast uppnås genom att rättvisande taxeringsvärden tas fram för bostadsrättsfastigheterna, vilket kan ske tidigast 1993–1994.

I följande avsnitt presenteras två tänkbara modeller för hur man kan uppnå likformig och rättvis beskattning av bostadsrätter i ett långsiktigt tidsperspektiv när det föreligger rättvisande taxeringsvärden. Fullständiga förslag har ej utarbetats då reglerna ändå inte kan tillämpas under de närmaste åren och då fortsatt utredning krävs om hur en rättvisande fastighetstaxering i praktiken skall kunna genomföras för bostadsrättsfastigheter. I senare avsnitt presenteras vårt förslag avseende vilka regler som bör gälla för bostadsrätter i avvaktan på dessa rättvisande taxeringsvärden.

Diskussionen ovan avser dispositionsformen bostadsrätt i hustypen hyreshus. Dispositionsformen bostadsrätt förekommer även i hustypen småhus, varvid taxeringsvärdet i praktiken styrs av småhusets värde när det utgör ett eget hem, dvs. när småhuset bebos av ägaren. Denna oenhetlighet skapar ytterligare olikformigheter och orättvisor i detta fall mellan bostadsrätt i småhus jämfört med bostadsrätt i hyreshus.

Olika regler för olika dispositionsformer och olika hustyper innebär mera generellt att regelsystemet blir komplicerat, svåröverskådligt och olikformigt. En övergång till enklare och mera enhetliga regler är därför angelägen inte bara avseende inkomst- och fastighetsbeskattning utan även avseende fastighetstaxering och räntebidrag m.m. En sådan mera generell översyn ligger emellertid utanför ramen för vårt arbete men kan aktualiseras i ovan nämnda utredningar.

8.8 Långsiktig lösning med beskattning på föreningsnivå

Vårt förslag: Bostadsrätter skall efter en övergångsperiod behandlas likformigt med egna hem genom ekonomiskt rättvisande taxeringsvärden och samma fastighetsskattesats, genom samma räntebidragsregler och en tillkommande skattelättnad på 30 % även för föreningens lån, som samordnas med bostadsrättsinnehavarnas räntetak, samt genom att

intäkter av uthyrning beskattas med 30 %. Det fortsatta utredningsarbetet får visa om detta lämpligen sker med eller utan beskattning på föreningsnivå.

8.8.1 Utgångspunkter

Den första tänkbara lösningen för likformig beskattning av bostadsrätt utgår från att beskattning och subventionering i första hand skall ske på föreningsnivå, då reglerna för de många bostadsrättsinnehavarna därigenom blir förhållandevis enkla samt då denna lösning överensstämmer med boendeformens kollektiva natur ur civilrättslig och annan synvinkel.

En annan utgångspunkt är att bostadsrättsföreningar bör beskattas i inkomstslaget kapital på lång sikt med i huvudsak samma regler som för privatbostäder för att uppnå likformighet mellan bostadsrätt och egnahem samt mellan redovisning av lån i bostadsrättsföreningen och hos bostadsrättsinnehavarna.

8.8.2 Taxeringsvärde och fastighetsskatt

Modellen med beskattning på föreningsnivå förutsätter att varje fastighet med dispositionsformen bostadsrätt – oberoende av om det gäller ett småhus eller ett hyreshus – åsätts ett taxeringsvärde som efter uppdelning på bostadsrättsinnehavarna motsvarar 75 % av summan av bostadsrättsföreningens nettoskuld och bostadsrätternas marknadsvärden. Nuvarande metod för uppdelning av taxeringsvärde och föreningens nettoskuld mellan bostadsrättsinnehavarna ger då ett rättvisande underlag för bl.a. förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt.

Som exempel kan nämnas en bostadsrättsfastighet med 7 delägare som bebor var sin lägenhet samt med 3 lägenheter som hyrs ut. Föreningens nettoskuld antas uppgå till 700 000 kr. och bostadsrätternas sammanlagda marknadsvärden antas vara 7 milj. kr.

Fastighetens taxeringsvärde skall då fastställas som 75 % av 7,7 milj. kr. eller 5,775 milj. kr. Efter uppdelning av taxeringsvärde och nettoskuld blir den skattemässiga nettoförmögenheten 725 000 kr. per bostadsrättsinnehavare. Därmed uppnås likformighet och rättvisa jämfört med motsvarande egnahem med ett marknadspris på 1,1 milj. kr. samt lån på 100 000 kr. Även i detta fall uppgår den skattemässiga nettoförmögenheten till 725 000 kr. beräknat som 75 % av 1,1 milj. kr. minus skulden på 100 000 kr.

Bostadsrättsföreningen betalar en fastighetsskatt på 1,5 % av fastighetens taxeringsvärde, vilket liksom för egnahem ersätter nuvarande schablonintäkt.

8.8.3 Räntor och skatt

Föreningens ränteutgifter redovisas i inkomstslaget kapital och ger vid underskott en skattereduktion på 30 % på i princip samma sätt som när ränteutgifterna redovisas hos bostadsrättsinnehavarna. Skattereduktionen avräknas mot fastighetsskatten. Om full avräkning inte kan ske bör eventuellt resterande belopp utbetalas till bostadsrättsföreningen eftersom skatten normalt kan avräknas mot skatt på förvärvsinkomster när lånen placeras hos delägarna samt för egnahem.

För att undvika snedvridningar och orättvisor bör samordning ske mellan ränteutgifter som ger skattelättnad inom bostadsrättsföreningen samt bostadsrättsinnehavarnas ränteavdragstak på 100 000 kr. Ränteutgifter som dragits av hos föreningen bör således reducera bostadsrättsinnehavarens räntetak med detta belopp. Därtill krävs att föreningen inte medges avdrag för ränteutgifter som överstiger 100 000 kr. för en bostadsrättsinnehavare.

Om föreningens ränteutgifter i exemplet ovan antas uppgå till 12 000 kr. per bostadsrätt så skall delägarna medges avdrag för ränteutgifter i inkomstslaget kapital endast upp till 88 000 kr. Därmed uppnås likformighet mellan lån i föreningen och lån hos bostadsrättsinnehavarna.

När likformighet nås på detta sätt avseende inkomst- och fastighetsbeskattning bör bostadsrätt få räntebidrag enligt samma regler som egnahem. Därtill skall reavinster på bostadsrätter beskattas på samma sätt som för egnahem på det sätt som preciseras närmare i kap. 19.

8.8.4 Beskattning av föreningens hyresintäkter

Bostadsrättsföreningens intäkter från uthyrning av t.ex. affärslokaler, bostäder eller parkeringsplatser bör vara skattepliktiga eftersom motsvarande intäkter beskattas vid uthyrning av ett eget hem. Av förenklingskäl bör föreningens uthyrning inte påverka föreningens räntebidrag, ränteavdrag, fastighetsskatt eller reavinstbeskattning. Beskattning bör därför ske i inkomstslaget kapital samtidigt som värdeminskingsavdrag inte medges. Avdrag medges däremot för reparationskostnader som är omedelbart betingade av uthyrningen samt för en rimlig andel av drifts- och underhållskostnader. Reglerna motsvarar därmed de regler som föreslås i kap. 18 när en mindre andel av ett eget hem används inom näringsverksamhet.

Regeln om att föreningen medges avdrag för vissa reparations-, drifts- och underhållskostnader avviker dock från regeln om att fysiska personer får att schablonmässigt avdrag på 4 000 kr. plus 20 % av hyresintäkten vid uthyrning av ett eget hem. Denna skillnad motiveras av att en egentlig överskottsberäkning är enklare vid föreningars uthyrning än vid uthyrning av privatbostad bl.a. med tanke på att väsentligt färre och normalt administrativt mera kunniga skattskyldiga berörs, att tillfredsställande

redovisning ofta ändå sker av andra skäl samt att föreningens uthyrning ofta är mera varaktig.²

8.9 Långsiktig lösning med beskattning endast på delägarnivå

Den andra tänkbara lösningen för beskattning av bostadsrätt på lång sikt utgår i stället från att beskattning skall ske endast på delägarnivå och då med samma regler som för egnahem. En sådan skattemässig genomsyn påminner om nuvarande regler för beskattning av handelsbolag och innebär givetvis ingen förändring av bostadsrätternas status ur civilrättslig synvinkel.

I detta alternativ fastställs ett taxeringsvärde för varje bostadsrätt, som skall vara lika med 75 % av bostadsrättens marknadsvärde jämte bostadsrättens andel i föreningens nettoskuld. Bostadsrättsinnehavaren betalar en fastighetsskatt på 1,5 % av detta taxeringsvärde.

Föreningens nettointäkter från uthyrning av lokaler och bostäder efter avdrag för vissa reparations-, underhålls- och driftskostnader liksom ränteinkomster m.m. fördelas mellan bostadsrättsinnehavarna och beskattas i inkomstslaget kapital. Föreningens ränteutgifter fördelas på samma sätt och dras av hos delägarna i inkomstslaget kapital. De lån som ligger i bostadsrättsföreningen inordnas därmed automatiskt i delägarnas ränteavdragstak på 100 000 kr.

Även i detta fall bör givetvis en skattemässig likabehandling kompletteras med enhetliga räntebidragsregler för egnahem och bostadsrätt.

Vi tar inte ställning i valet mellan dessa två långsiktiga lösningar för beskattning av bostadsrätt utan vill i stället, genom att presentera två ur likformighetssynvinkel acceptabla lösningar, stimulera till en fortsatt prövning av dessa frågor.

8.10 Hyresrätt på lång sikt

Målen om likformiga och enkla regler talar för att skatte- och subventionsregler för såväl privatägd hyresrätt som hyresrätt i allmännyttan i största möjliga utsträckning utformas på samma sätt som för egnahem och bostadsrätt. Detta är angeläget bl.a. för att de av oss skisserade modellerna för framtida beskattning och subventionering av bostadsrätt inte skall introducera opåkallade skillnader mellan reglerna för hyres- och bostadsrätt.

² En alternativ lösning är att beskatta uthyrningsdelen i inkomstslaget näringsverksamhet enligt reglerna för ekonomiska föreningar med tanke på att bostadsrättsföreningar utgör ekonomiska föreningar. Denna långsiktiga lösning kräver dock en klyvning inte bara av reparations-, drifts- och underhållskostnader utan även av ränteutgifter, räntebidrag, fastighetsskatt samt reavinst, vilket innebär påtagliga komplikationer. Därtill skulle skillnaden mellan beskattningen av föreningens uthyrning och beskattningen vid uthyrning av privatbostad accentueras, vilket strider mot målet om enhetliga och likformiga regler. Även denna alternativa lösning bör dock undersökas närmare i det fortsatta utredningsarbetet.

Underlaget för fastighetsskatt bör t.ex. vara likvärdigt ur boendesynvinkel för alla dispositionsformer så att en enhetlig fastighetsskatt för olika ägarkategorier och hustyper uppfyller skatte- och bostadspolitiska likformighets- och neutralitetsmål. Nuvarande fastighetsskatt liksom nedan föreslagna övergångsregler innebär vissa brister i detta avseende då fastighetsskatten baseras på nuvarande taxeringsvärde för bostads- och hyresrätt trots att detta taxeringsvärde inte beaktar skillnaden mellan en hyra som bestäms enligt bruksvärdeprincipen och en mera marknadsmässig hyra som avspeglar hela boendevärdet.

Taxeringsvärdet för hyresrätt kan inte justeras på samma förhållandevis enkla sätt som för bostadsrätt på lång sikt eftersom taxeringsvärdet även skall avspegla fastighetsägarens förmögenhet i samband med bl.a. förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt. Taxeringsvärdet för hyresrätt bör därför även fortsättningsvis vara relaterat till fastighetens marknadspris, som i sin tur påverkas av att hyrorna bestäms enligt bruksvärdeprincipen.

Frågan om lämpligt underlag för fastighetsskatt för hyresrätt på lång sikt ligger emellertid utanför vårt ansvarsområde.

En annan frågeställning är om schablonbeskattningen bör avskaffas inte bara för privatbostäder utan även för hyresrätt i allmännyttan, så att reglerna för beskattning i näringsverksamhet utsträcks till att gälla såväl privatägd hyresrätt som hyresrätt i allmännyttan. Även denna fråga ligger emellertid utanför vårt område.

8.11 Löpande beskattning av bostads- och hyresrätt på kort sikt

Vårt förslag: Schablonbeskattningen bibehålls under de närmaste åren för bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag.

Ovan diskuterade regler för beskattning av bostadsrätter på lång sikt kan genomföras först när det föreligger rättvisande taxeringsvärden för bostadsrättsfastigheter. Frågan är då vilka förändringar som bör göras av den löpande beskattningen på kort sikt när sådana taxeringsvärden ej föreligger.

Övergång till rättvisande taxeringsvärden i dessa fall innebär i många fall en väsentligt höjd fastighetsskatt särskilt för äldre bostadsrätter som ofta har mycket låga taxeringsvärden vid nuvarande regler. För att i någon mån dämpa dessa övergångseffekter bör skattereduktionen för bostadsrättsföreningens ränteutgifter införas först vid övergång till dessa högre taxeringsvärden.

Eftersom frågan om lämplig taxering och beskattning av bostadsrätter skall bli föremål för fortsatt utredning föreslår vi inte heller någon förändring av den löpande beskattningen av bostadsrätter under de närmaste åren förutom en höjning och vissa andra justeringar av fas-

tighetsskatten. Föreningen och inte delägarna skall således erlägga fastighetsskatt åtminstone under de närmaste åren.

Vidare föreslås att schablonbeskattningen bibehålls för bostadsrättsföreningar under de närmaste åren, dvs. föreningens hyresintäkter förblir skattefria ytterligare några år samtidigt som föreningens ränteutgifter inte ger någon skattereduktion och därmed inte heller påverkar bostadsrättsinnehavarnas ränteavdragstak.

Vi föreslår inte heller någon förändring av den löpande beskattningen för allmännyttig och konventionellt beskattad hyresrätt utöver förändrad fastighetsskatt samt de generella förändringar för inkomstslaget näringsverksamhet som diskuteras i kap. 7.

8.12 Fastighetsskatt

Vårt förslag: Fastighetsskatten skall uppgå till 1,5 % av taxeringsvärdet för alla hustyper och ägarkategorier.

8.12.1 Småhus

Som diskuterats ovan föreslår vi att schablonintäkten avskaffas för egna hem och ersätts med en fastighetsskatt på 1,5 %. Fastighetsskatten höjs därmed från 0,47 % av taxeringsvärdet till 1,5 % av taxeringsvärdet. Det sammanlagda löpande skatteuttaget i form av schablonintäkt och fastighetsskatt höjs från normalt 1,42 till 1,5 % av taxeringsvärdet.

Om hänsyn också tas till att taxeringsvärdena för småhus beräknas öka med i genomsnitt 47 % från 1989 till 1991 samt förändrat penningvärde mellan dessa år så ökar det reala löpande skatteuttaget för egna hem med 38 %.³

Vårt förslag om att småhus på lantbruksenhet som bebos av ägaren eller ägaren närstående personer skall beskattas som andra privatbostäder innebär att nuvarande s.k. konventionella beskattning och därmed också fastighetsskatten på 0,67 % av taxeringsvärdet enligt tabell 8:1 ersätts med en fastighetsskatt på 1,5 % av taxeringsvärdet.

Nuvarande regler innebär samma fastighetsskatt för småhus som är egna hem och som upplåts med bostadsrätt, vilket också föreslås gälla i ovan diskuterade långsiktiga lösningar för beskattningen av bostadsrätter. Dessa förhållanden, liksom restriktionen om att förändringarna i huvudsak skall ske inom ramen för nuvarande system för fastighetsbeskattning samt

³ Beräknat som $0,015 \times 1,47 / ((0,02 \times 0,478 + 0,014/3)1,06 \times 1,06)$, där nämnaren motsvarar nuvarande schablonintäkt, fastighetsskatt och korrigering för förändring av penningvärdet från år 1989 till år 1991.

målen om enkla och enhetliga regler, talar för att fastighetsskatten generellt bör uppgå till 1,5 % för småhus.

8.12.2 Hyreshus

Som framgår av tabell 8:1 uppgår fastighetsskatten för närvarande till 0,77 % av taxeringsvärdet för bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag eller, mera exakt för schablonbeskattade hyreshus, medan fastighetsskatten uppgår till 1,38 % av taxeringsvärdet för privatägda hyreshus eller, mera exakt, för konventionellt beskattade hyreshus.

Denna differentiering kan knappast försvaras ur likformighetssynvinkel. Ett argument som anförts för differentieringen är att fastighetsskatten är avdragsgill för privatägda fastigheter, vilket ger en lägre belastning efter skatt. Argumentet bortser dock från att den hyreshöjning som skall täcka fastighetsskatten, och som genom bruksvärdeprövningen styrs av allmännyttiga bostadsföretags kostnad för fastighetsskatten, är skattepliktig för privatägda hyreshus. Om hyran höjs med samma belopp som fastighetsskatten så påverkas inte den skattepliktiga inkomsten för konventionellt beskattade hyreshus, dvs. höjningen av fastighetsskatten leder inte till någon sänkt inkomstskatt.

Detta är analogt med att en höjning av t.ex. skatten på eldningsolja som leder till en motsvarande höjning av den bruksvärdebestämda hyran inte påverkar den skattepliktiga inkomsten vid konventionell beskattning. Förhållandet mellan dessa två former för hyresrätt blir därmed oförändrat vid samma, men inte vid en större, punktskattehöjning för konventionellt beskattade hyreshus.

En ytterligare aspekt är att det föreslagna uttaget av grundavgift för all inkomst av passiv näringsverksamhet inkl. enskilt ägda hyreshus liksom regeln om att underskott för näringsverksamhet endast får kvittas mot framtida överskott i förvärvskällan leder till ökad skatt för enskilt ägda hyreshus. Detta förhållande liksom de förändringar av räntebidragen som föreslås i nästa avsnitt ökar kostnaderna för privatägda hyreshus jämfört med allmännyttans hyreshus. Därmed skapas ett lämpligt tillfälle för att eliminera den ur likformighetssynvinkel omotiverade högre fastighetsskatten för konventionellt beskattade hyreshus.

Målet om enhetliga och överskådliga regler talar för att samma fastighetsskattesats tillämpas såväl inom gruppen hyreshus som för både småhus och hyreshus, vilket talar för en enhetlig skattesats på 1,5 %. Övergång till en sådan enhetlig fastighetsskatt skulle öka det löpande reala skatteuttaget för bostadshyreshus från år 1989 till år 1991 med i genomsnitt 40 %, vilket ligger nära den ovan nämnda ökningen av det reala löpande skatteuttaget för egna hem på 38 %.

Mot denna bakgrund föreslår vi en övergång till en enhetlig fastighetsskatt för både småhus och hyreshus på 1,5 % av taxeringsvärdet. Därmed blir fastighetsskatten oberoende av såväl hustyp som ägarkategori.

För att ytterligare förstärka likformigheten är det önskvärt att övergå till ett system med samma nivåår, dvs. att samma års marknadsvärden ligger till grund för taxeringen av olika hustyper. I annat fall blir skatteuttaget

förhållandevis högre för den hustyp som har senast nivåår. En övergång till successiva justeringar av taxeringsvärdena genom rullande fastighetstaxering i kombination med övergång till ett gemensamt nivåår i enlighet med förslaget från 1976 års fastighetstaxeringskommitté (SOU 1984:37 och 38 Rullande fastighetstaxering m.m.) skulle stabilisera skatteuttagets reala nivå och därmed bidra till att uppnå vår riktpunkt för skatteuttaget. Tillsammans med vårt förslag om en enhetlig fastighetsskattesats skulle detta resultera i en likformig och enkel fastighetsskatt.

8.13 Justering av räntebidragen

Vårt förslag: Räntebidragen reduceras för hyres- och bostadsrätt genom att den garanterade räntan bestäms till 70 % av den garanterade räntan för egnahem av samma årgång. Räntebidragen för egnahem ändras ej.

8.13.1 Nuvarande räntebidrag

Nuvarande räntebidrag innebär att subvention utgår för skillnaden mellan en beräknad och en garanterad ränteutgift. För egnahem uppgår den garanterade räntan till 4,9 % det första året. Vid en ränta på 12 % så utgår i princip räntebidrag för skillnaden på 7,1 procentenheter.⁴ Den här föreslagna skattelättnaden på 30 % av ränteutgifter efter bidrag ger en ränta efter skatt och bidrag på 70 % av 4,9 % eller 3,43 %. Egnahemsägaren betalar därmed mindre än 1/3 av bruttoräntan under det första året.

Den garanterade räntan ökar med 0,5 procentenheter per år för egnahem, motsvarande en ökning av räntan efter skatt och bidrag med 0,35 procentenheter vid 30 % skattelättnad för ränteutgifter.

Äldre årgångar har en högre garanterad ränta och därmed lägre räntebidrag på det sätt som visas av kolumn 1 i tabell 8:2. De garanterade räntorna har justerats vid ett flertal tillfällen, vilket resulterat i att skillnaden i garanterad ränta mellan angränsande årgångar överstiger 0,5 procentenheter i flera fall. Enligt en särskild regel utgår inte räntebidrag för egnahem byggda 1977 eller tidigare, vilket motsvarar en ålder på mer än 11 år i tabellen. För närvarande utgår inte heller räntebidrag för egnahem av årgång 1978 då räntan understiger den garanterade räntan på 12,45 % för denna årgång.

⁴ Reglerna är något mera komplicerade då den garanterade ränteutgiften baseras på det ursprungliga lånebeloppet medan den beräknade ränteutgiften baseras på det kvarvarande lånebeloppet. Denna skillnad i underlag har en förhållandevis begränsad betydelse särskilt för yngre årgångar.

Tabell 8:2. Garanterad ränta för bostäder av olika ålder och dispositionsformer år 1989, %.

Ålder	Nuvarande regler			Förslag	
	Egnahem	Hyresrätt i allmännyttan o bostadsrätt	Privatägd hyresrätt	Egnahem schablonbesk.	Hyresrätt och bostadsrätt
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
0	4,90	2,70	2,45	oförändrat	3,43
1	5,40	2,85	2,60		3,78
2	5,90	3,10	2,85		4,13
3	6,50	3,35	3,10		4,55
4	7,00	3,60	3,35		4,90
5	7,55	3,85	3,60		5,29
6	8,05	3,95	3,70		5,64
7	8,65	4,55	4,30		6,06
8	9,15	4,85	4,60		6,41
9	9,70	5,05	4,80		6,79
10	10,70	5,25	5,00		7,49
11	12,45	5,85	5,60		8,72
12	—	6,15	5,90		9,07
13		6,30	6,05		9,42
14		6,80	6,55		9,77
15		7,50	7,25		10,12
16		7,60	7,35		10,47
17		8,60	8,35		10,82
18		8,90	8,65		11,17
19		9,50	9,25		11,52
20		9,70	9,45		11,87
21		9,70	9,45		12,22

Hyres- och bostadsrätt får högre räntebidrag än egnahem med hänsyn till att ränteutgifter utöver schablonintäkten ger en skattelättnad på normalt 47 % för egnahem medan motsvarande skattelättnad inte förekommer för hyres- och bostadsrätt.

Som framgår av tabellen uppgår den initiala garanterade räntan till 2,7 % för hyresrätt i allmännyttan och för bostadsrätt samt till 2,45 % för privatägd hyresrätt, eller, mera exakt, för konventionellt beskattade hyreshus. Den 0,25 procentenheter lägre garanterade räntan motsvarande ett högre räntebidrag för privatägd hyresrätt har tillkommit med hänsyn till att privatägda hyreshus har en högre fastighetsskatt än hyresrätt i allmännyttan och bostadsrätt.

Detta utgör ett exempel på hur oenhetliga regler i ett avseende leder till korrigeringar och oenhetliga regler i ett annat avseende, vilket resulterar i komplicerade och svåröverskådliga regelsystem. Därtill kan den önskade balansen mellan de båda oenhetligheterna endast uppnås för vissa normala eller genomsnittliga fall medan olikformigheterna kvarstår för alla andra fall.

Denna skillnad i räntebidrag bör elimineras som en konsekvens av vårt förslag om en enhetlig fastighetsskatt för de berörda kategorierna. Den

därav följande kraftigare minskningen av räntebidragen för privatägd hyresrätt dämpar den relativa förbättring som annars uppkommer för privatägd hyresrätt vid övergången till en enhetlig fastighetsskatt.

8.13.2 Behov av justering

Vårt förslag om en enhetlig 30-procentig skattelättnad för ränteutgifter samt övergång från schablonintäkt till fastighetsskatt för egnahem kräver en justering av nuvarande räntebidrag eftersom de högre räntebidragen för hyres- och bostadsrätt anpassats med hänsyn till att ränteutgifter utöver schablonintäkten för egnahem ger en skattelättnad på 47 %.

Målen om enkla och likformiga regler liksom det bostadspolitiska målet om neutralitet mellan dispositionsformerna talar för att reglerna för räntebidrag justeras så att den ränta som ingår i bostadskostnaderna, dvs. räntan efter bidrag och skattelättnad, blir lika hög för alla dispositionsformer. Därmed uppnås också samma ränta efter bidrag och skatt för bostadsrättsföreningars och bostadsrättsinnehavares lån även på kort sikt.

En sådan likformighet är särskilt angelägen med tanke på att den tillsammans med den enhetliga fastighetsskatten skulle innebära en hög grad av enhetlighet och neutralitet mellan olika dispositionsformer.

Eftersom egnahem får en skattelättnad på 30 % för räntan efter räntebidrag uppnås denna likhet mellan räntan efter bidrag och skatt om den garanterade räntan för hyres- och bostadsrätt sätts lika med 70 % av den garanterade räntan för egnahem.

8.13.3 Oförändrat räntebidrag för egnahem

Nästa fråga gäller om den enhetliga räntan efter bidrag och skatt skall uppnås genom en höjning av räntebidragen för egnahem eller genom en sänkning för hyres- och bostadsrätt.

En aspekt är därvid att sänkningen av skattesatserna och höjningen av barnbidraget till någon del bör finansieras genom sänkta offentliga utgifter, vilket talar för reducerade räntebidrag för hyres- och bostadsrätt. En höjning av räntebidraget för egnahem skulle i stället öka de offentliga utgifterna och därmed skapa ett ytterligare finansieringsbehov. En höjning av räntebidragen för egnahem skulle också innebära en permanent höjning av denna form av bostadssubventioner. Vi anser att den motsatta utvecklingen är att föredra.

Mot denna bakgrund föreslår vi oförändrade räntebidrag för egnahem samt att den garanterade räntan för såväl hyres- som bostadsrätt sätts lika med 70 % av den garanterade räntan för egnahem av samma årgång.

De därav följande garanterade räntorna för hus av olika ålder redovisas i tabell 8:2. Den garanterade räntan för nyproduktion av hyresrätt i allmännyttan höjs således från 2,70 till 3,43 % eller med cirka 27 %. Den garanterade räntan ökar i allmänhet något mer i beståndet. För hyresrätt i allmännyttan uppgår höjningen till 37 % vid åldern 5 år, till 43 % vid

åldern 10 år samt till 22 % vid åldern 20 år.⁵

Den garanterade räntan ökar förhållandevis mer för privatägd hyresrätt, vilket beror på övergången till enhetliga räntebidrag för olika typer av hyresrätt. För nyproduktion av privatägd hyresrätt ökar den garanterade räntan med 40 % medan motsvarande höjning begränsas till 27 % för hyresrätt i allmännyttan.

Som jämförelse kan nämnas att övergången från 47 till 30 % skattelättnad för ränteutgifter avseende egnahem ökar räntan efter skatt från 53 till 70 % av den oförändrade garanterade räntan eller med 32 %. Den föreslagna förändringen av skattesatser och räntebidrag ger därför ungefär samma procentuella ökning av räntan efter bidrag och skatt för subventionerade lån för hyres- och bostadsrätt som för egnahem.

Som nämnts tidigare ökar det löpande skatteuttaget i form av schablonintäkt och fastighetsskatt också ungefär lika mycket för hyres- och bostadsrätt som för egnahem.

Justeringen av räntebidragen och ändringen av fastighetsskatten ger därför tillsammans en likartad ökning av bostadskostnaden för dessa två grupper samt, mera generellt, för olika dispositionsformer. Denna fråga analyseras mera utförligt senare.

Även upptrappningen på 0,5 procentenheter per år föreslås bli oförändrad för egnahem, vilket resulterar i en upptrappning på 0,35 % per år för hyres- och bostadsrätt för att upprätthålla regeln om att den garanterade räntan för hyres- och bostadsrätt skall utgöra 70 % av den garanterade räntan för egnahem.

Som nämnts ovan är detta förslag avseende räntebidragen provisoriskt i den meningen att fortsatta överväganden inom andra utredningar kan komma att leda till kompletterande och alternativa förslag avseende utformningen av räntebidragen.

⁵ Här liksom i andra avseenden är utgångspunkten för beräkningarna 1989 års regler och förhållanden. Om man i stället är intresserad av förändringen av den garanterade räntan år 1991 för en viss årgång jämfört med fallet utan justeringar så kan denna lätt beräknas med utgångspunkt från tabell 8:2. Som exempel kan nämnas att en hyresrätt i allmännyttan av årgång 1985 har en garanterad ränta på 3,60 % år 1989 enligt tabell 8:2. Vid nuvarande upptrappingsregler skulle den garanterade räntan uppgå till $3,60 + 0,25 + 0,25 = 4,10$ % år 1991. Eftersom den garanterade räntan för ett eget hem då skulle uppgå till $7,00 + 0,5 + 0,5 = 8,00$ % innebär förslaget en garanterad ränta på $0,7 \times 8,00 = 5,60$ % år 1991, motsvarande en höjning med 37 % jämfört med nuvarande regler.

8.14 Initialt reducerad fastighetsskatt för nyproduktion

Vårt förslag: Höjningen av bostadsutgifterna för nyproduktion fr.o.m. år 1991 mildras genom att det för bostadsfastigheter inte utgår någon fastighetsskatt under de första fem åren efter byggandet samt genom att det endast utgår halv fastighetsskatt under de följande fem åren.

8.14.1 Behovet av lättnader för nyproduktion

I kombination med den av KIS föreslagna övergången till full mervärdeskatt för byggande och övriga basbreddningar avseende mervärdeskatten skulle här föreslagna förändringar av fastighetsskatten, räntebidragen och skattelättnaden för ränteutgifter leda till en mycket kraftig ökning av utgifterna i nyproducerade bostäder.

För nyproducerade hyreslägenheter i allmännyttan skulle bostadsutgifterna öka jämfört med läget 1989 med realt cirka 28 % eller 142 kr. per kvadratmeter och år motsvarande 14 200 kr. för en lägenhet på 100 kvadratmeter. Denna utgiftsökning skulle överstiga den genomsnittliga ökningen för hela bostadsbeståndet och därmed accentuera det paritetsproblem som föreligger genom att bostadsutgifterna är väsentligt högre för nyproduktionen än för beståndet.

En utgiftshöjning av denna storleksordning och karaktär är knappast acceptabel ur bostads- och fördelningspolitisk synvinkel. Höjningen är inte bara ett övergångsproblem, eftersom försämringen av pariteten mellan beståndet och nyproduktionen skulle bestå under en lång tid.

En så kraftig höjning av utgifterna för nyproduktionen skulle leda till en allmänt höjd hyresnivå på lång sikt. Detta skulle leda till en extra prisökning för hela fastighetsbeståndet som knappast är önskvärd ur fördelningssynvinkel.

Av dessa skäl bör utgiftsökningen för framtida nyproduktion mildras på något sätt. Frågan är då hur denna dämpning bör ske.

8.14.2 Ingen nedsättning av byggmomsen

Enligt KIS förslag skall full mervärdeskatt utgå för byggande liksom för nästan alla andra varor och tjänster utan nuvarande reducerade skattesatser för bl.a. byggande, entreprenörtjänster samt hotell- och restaurangtjänster. En bibehållen eller justerad nedsättning av mervärdeskatten för byggandet skulle strida mot denna allmänna princip.

Om nedsättningen inskränks till att gälla t.ex. ny-, till- och ombyggnad av bostäder tillkommer gränsdragningsproblem och därmed snedvridningar och orättvisor mellan bostäder och annat byggande samt mellan ny-, till- och ombyggnad av bostäder jämfört med reparationer och underhåll för

bostäder. Sådana justeringar inom ramen för mervärdeskatten skulle göra denna mera komplicerad, vilket riskerar att leda till samma utveckling som för inkomstskatten; nämligen att systemet blir allt mera svåröverskådligt och oenhetligt genom att det åläggs uppgifter utanför de grundläggande uppgifterna att ge skatteintäkter och att skapa fördelningseffekter.

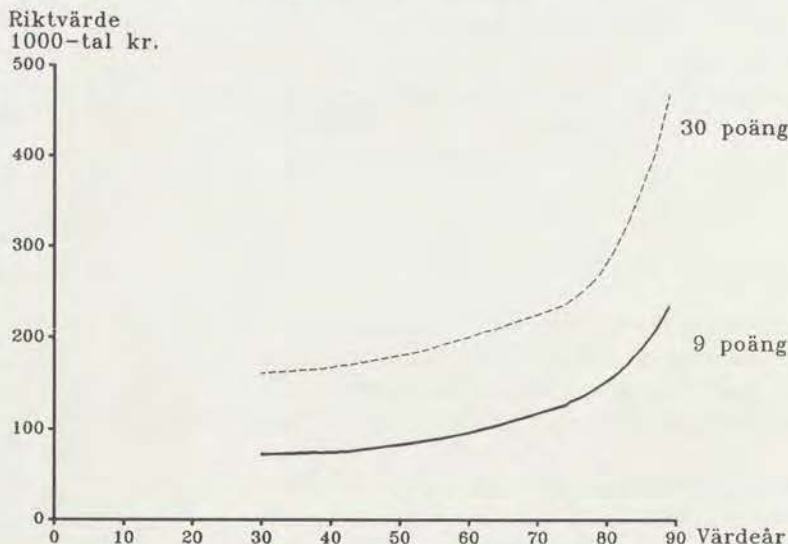
Dessa skäl talar för att justeringar bör göras på annat sätt än genom avsteg från full mervärdeskatt för byggande, vilket också överensstämmer med förslaget från KIS.

8.14.3 Reducerad fastighetsskatt

En annan möjlighet är att justera fastighetsskatten för nyproduktionen. Detta förefaller vara mera naturligt med hänsyn till att fastighetsskatten utgör ett bostadspolitiskt medel bl.a. genom att ge skatteintäkter som bidrar till att finansiera räntebidragen och ge skattelättnader för ränteutgifter avseende bostäder.

En orsak till den stora utgiftsökningen för nyproduktionen är att marknads- och därmed taxeringsvärdena är väsentligt högre för nyare årgångar än för äldre i övrigt jämförbara fastigheter. Övergången till en fastighetsskatt på 1,5 % av taxeringsvärdet beräknas således öka fastighetsskatten med 34 kr. per kvadratmeter för nyproducerade lägenheter medan ökningen för äldre årgångar endast uppgår till ca 7 kr. per kvadratmeter. Även för småhus har de senaste årgångarna numera högre priser än tidigare årgångar för i övrigt likvärdiga fastigheter. Detta förhållande illustreras i figur 8:1, som visar riktvärden för taxering av småhus med olika värdeår vid en standard motsvarande 9 resp. 30 standardpoäng.

Figur 8:1. Värdeinverkan av ålder för olika standardpoäng



De högre priserna för nyare årgångar beror åtminstone delvis på att dessa årgångar erhåller räntebidrag. Förmånen i form av räntebidrag leder till ett högre marknadspris, som i sin tur leder till ett högre taxeringsvärde och därmed en högre fastighetsskatt. Nuvarande fastighetskatt förtär därmed en del av räntebidragens effekter på ett oönskat sätt.

Mot denna bakgrund föreslår vi att problemet med en alltför kraftig sammanlagd ökning av bostadsutgifterna för nyproduktionen motverkas genom en nedsättning av fastighetsskatten för nyproducerade bostadsfastigheter. Nedsättningen bör göras på ett enkelt och för olika dispositionsformer enhetligt sätt. Vidare bör nedsättningen vara tidsbegränsad av statsfinansiella skäl samt då problemen med höga utgifter är mest påtagliga under de första 5–10 åren.

Vid frånvaro av nedsättning skulle fastighetsskatten för nyproducerade hyresrätter i allmännyttan uppgå till 70 kr. per kvadratmeter. Borttagande av hela fastighetsskatten under det första året skulle således reducera utgiftsökningen från 142 till 72 kr. per kvadratmeter. Utgiftsökningen skulle därmed begränsas till 13,6 %, vilket ligger nära den genomsnittliga utgiftsökningen för hyresrätt i allmännyttan. Som framgår av senare redovisade tabeller uppkommer likartade resultat för andra dispositionsformer.

Vi föreslår därför att utgiftsökningen för nyproducerade fastigheter mildras genom att det inte utgår någon fastighetsskatt för nyproducerade bostäder under de första fem åren samt genom att fastighetsskatten nedsätts till hälften under år 6–10. Genom en trappa i två steg begränsas ökningen av bostadsutgiften när tidsgränsen passerar till ca 6 % för hyreshus och till ca 12 % för egna hem. En sådan begränsning är angelägen med hänsyn till att bostadsutgiften samtidigt ökar genom den successiva

upptrappningen av den garanterade räntan.

Denna reduktion av fastighetsskatten gäller årgångar som ändå subventioneras genom räntebidragen och bidrar därmed till en reducerad s.k. rundgång.

En på detta sätt åldersdifferentierad fastighetsskatt innebär att skatten kommer att fungera som ett bostadspolitiskt medel som bidrar till en förbättrad paritet genom utjämning av bostadsutgifterna mellan olika årgångar. Detta överensstämmer med de ursprungliga intentionerna för fastighetsskatten, men denna funktion har, som nämnts ovan, tidigare motverkats genom förhållandevis höga taxeringsvärden för nyare årgångar.

8.15 Övergångsregler för hyreshus

Vårt förslag: Höjningen av bostadsutgifterna för hyreshus mildras genom övergångsregler om att det för bostadshyreshus inte utgår någon fastighetsskatt för årgång 1977–1990 samt halv fastighetsskatt för årgång 1973–1976 under år 1991, att det inte utgår någon fastighetsskatt för årgång 1979–1990 samt halv fastighetsskatt för årgång 1975–1978 under år 1992, att det inte utgår någon fastighetsskatt för årgång 1981–1990 samt halv fastighetsskatt för årgång 1977–1980 under år 1993 osv. tills dess att övergångsreglerna för de totalt berörda 18 årgångarna är avvecklade efter nio år.

Förslaget om reducerad fastighetsskatt för framtida nyproduktion av bostäder är ett permanent inslag i fastighetsskatten som syftar till att uppmuntra nyproduktion och därigenom bidra till en allmänt lägre hyres- och bostadskostnadsnivå.

Utöver dessa mera långsiktiga aspekter uppkommer övergångsproblem genom att utgiftsökningen den 1 januari 1991 skulle bli särskilt stor för vissa delar av bostadsbeståndet. Eftersom dessa problem utgör övergångsproblem bör de dämpas genom temporära och inte genom permanenta åtgärder.

Höjningen av fastighetsskatten och särskilt reduktionen av räntebidragen leder till stora utgiftsökningar för de senaste årgångarna hyreshus. Som nämnts ovan beror detta bl.a. på att räntebidragen leder till högre fastighetspriser och därmed till högre fastighetsskatt, vilket motverkar effekten av räntebidraget. Detta förhållande liksom de stora utgiftsökningarna för de senaste årgångarna hyresrätt kräver övergångsåtgärder som mildrar utgiftsökningen.

Mot denna bakgrund föreslås att tekniken med borttagande av fastighetsskatten för de senaste årgångarna tillämpas även som en övergångsåtgärd för befintliga bostadshyreshus i samband med höjningen av fastighetsskattesatsen och minskningen av räntebidragen. Som framgår av senare beräkningar uppnås en förhållandevis jämn utgiftsökning om det är

1991 inte utgår någon fastighetsskatt för årgång 1977–1990 medan det utgår halv fastighetsskatt för årgång 1973–1976. Därmed omfattas totalt 18 årgångar av dessa övergångsregler.

För att undvika en alltför lång övergångsperiod bör övergångsreglerna avvecklas genom att nedsättningen elimineras för två årgångar per år. Eftersom halv fastighetsskatt utgår för fyra årgångar kommer därmed berörda fastigheter att få halv fastighetsskatt under en period på två år. Passage av en sådan tidsgräns beräknas öka bostadsutgifterna för hyreshus med 3–6 %.

Förslaget innebär således att dessa särskilda övergångsregler för hyreshus avvecklas successivt och övergår i en initial nedsättning av fastighetsskatten under 10 år för såväl hyres- som småhus som produceras med full byggmoms från och med år 1991.

8.16 Övergångsregler för småhus

Vårt förslag: Höjningen av bostadsutgifterna för småhus mildras genom övergångsregler om att fastighetsskatten nedsätts till 1,2 % av taxeringsvärdet år 1991 och år 1992 samt genom att det utgår halv fastighetsskatt för årgång 1986–1990 år 1991, för årgång 1987–1990 år 1992, för årgång 1988–1990 år 1993, för årgång 1989–1990 år 1994 samt för årgång 1990 år 1995.

För småhus ökar det löpande skatteuttaget i form av fastighetsskatt och schablonintäkt från år 1989 till år 1990 i första hand genom höjda taxeringsvärden. Denna ökning av taxeringsvärdena skulle dock uppkommit även utan en skattereform och kan ses som en normalisering jämfört med läget med taxeringsvärden som ligger långt under normen om att de skall utgöra 75 % av marknadsvärdet.

Trots dessa förhållanden krävs särskilda övergångsregler även för småhus för att mildra effekterna av höjda taxeringsvärden i kombination med övriga av oss och KIS föreslagna åtgärder. Basbreddningen för mervärdeskatten påverkar även egna hem genom ökade kostnader för energi, vatten/avlopp och sophämtning.

De sänkta skattesatserna reducerar skattelättnaden för ränteutgifter från normalt 47 till 30 %. Detta kan också ses som en ökning av bostadskostnaderna som emellertid balanseras direkt av en sänkt skatt då räntor förblir fullt avdragsgilla för det stora flertalet skattskyldiga.

Övergångsreglerna för småhus bör inte inriktas endast på de senaste årgångarna som för hyreshus eftersom taxeringsvärdena ökar för alla årgångar. Ett ytterligare skäl för annorlunda övergångsregler är att den "kostnadsökning" som uppkommer genom att skattelättnaden reduceras från 47 till 30 % i första hand beror på storleken på lånen och inte på årgången. En viss extra lättnad för de senaste årgångarna är dock

motiverad även för småhus med hänsyn till att taxeringsvärdena väntas öka särskilt kraftigt för dessa årgångar så att de får förhållandevis höga taxeringsvärden enligt figur 8:1 samt med hänsyn till att dessa årgångar nästan genomgående har höga lån, vilket framgår i nedan redovisade beräkningar.

Som diskuterats tidigare ökar det samlade skatteuttaget genom fastighetsskatt och schablonintäkt från 1,42 % av taxeringsvärdet år 1989 till 1,5 % av det nya taxeringsvärdet år 1991. Tillsammans med den beräknade ökningen av taxeringsvärdena för småhus på i genomsnitt 47 % ökar det löpande skatteuttaget därmed med 38 % mätt i fast penningvärde.

Ökningen av bostadsutgiften för egna hem beror i huvudsak på höjda taxeringsvärden, vilket medför att ökningen i hög grad varierar mellan olika delar av landet. Om taxeringsvärdet fördubblas, vilket kan bli aktuellt i bl.a. Stockholm, så ökar detta skatteuttag med 87 i stället för med 38 % samtidigt som ökningen blir motsvarande lägre i genomsnitt för övriga delar av landet. Effekterna av höjda taxeringsvärden för olika regioner m.m. diskuteras mera i samband med tabell 8:7 nedan.

Sådana variationer i kostnadsökningen för egna hem innebär påtagliga övergångsproblem. En ytterligare relaterad aspekt är att kostnadsökningen för hyresrätt utjämnas genom att allmännyttan utjämnar utgiftsökningen mellan olika årgångar, medan sådan utjämning inte förekommer för egna hem.⁶

Dessa särskilda övergångsproblem talar för att ökningen av fastighetsskatten för småhus till den långsiktiga nivån på 1,5 % av taxeringsvärdet bör ske successivt och inte omedelbart den 1 januari 1991. Samtidigt är det angeläget att en sådan generell nedsättning av fastighetsskatten för småhus inte utsträcks över en alltför lång övergångsperiod då nedsättningen är förhållandevis kostbar och då den inte avvecklas successivt på samma sätt som övergångsreglerna för hyreshus. Även reformens ansträngda finansiering särskilt under övergångsskedet talar också mot en utsträckt generell nedsättning.

Mot denna bakgrund föreslår vi att fastighetsskatten för småhus nedsätts temporärt till 1,2 % för år 1991 och år 1992 så att den av likformighetsskäl motiverade nivån på 1,5 % gäller först fr.o.m. år 1993.

Den genomsnittliga reala ökningen av skatteuttaget genom schablonintäkt och fastighetsskatt från år 1989 till år 1991 begränsas därmed till 10 %. Övergången till full fastighetsskatt år 1993 ökar det reala skatteuttaget med ytterligare 11 % jämfört med 1991 års nivå vid oförändrade taxeringsvärden och en inflationstakt på 6 %.

Vid en fördubbling av taxeringsvärdet reduceras ökningen från år 1989 till år 1991 på samma sätt från 87 till 50 % medan den kvarstående ökningen från år 1991 till år 1993 uppgår till 11 % även i detta fall.

⁶ Frågan om hur de föreslagna förändringarna påverkar hyrorna i olika delar av bostadsbeståndet liksom övriga effekter på bostadsmarknaden analyseras mera utförligt i bilaga 12 av Ingvar Linse. Frågan av reformens effekter på fastighetspriserna på kort och lång sikt analyseras också i bilaga 15 av Mats Persson.

För att ytterligare begränsa utgiftsökningen för de senaste årgångarna av de skäl som nämnts ovan föreslås att halv fastighetsskatt utgår för årgång 1986–1990 år 1991, för årgång 1987–1990 år 1992 osv., varvid dessa övergångsregler avvecklas efter fem år. För årgång 1990 uppgår därmed fastighetsskatten till 0,6 % av taxeringsvärdet år 1991 och år 1992, till 0,75 % av taxeringsvärdet år 1993–1995 samt till 1,5 % av taxeringsvärdet från och med år 1996.

8.17 Ändring av bostadsutgift

8.17.1 Förutsättningar och beräkningsmetod

I detta avsnitt redovisas beräkningar av hur bostadsutgifterna förändras för olika årgångar och olika kategorier som en följd av våra förslag i kombination med KIS förslag om att full mervärdeskatt införs på byggande, underhåll, reparationer, vatten/avlopp, sophämtning, förvaltningstjänster och energi samtidigt som nuvarande punktskatter på energi sänks med 30 %.

Resultaten inkluderar effekten av att de *real*a taxeringsvärdena för småhus beräknas öka från år 1989 till år 1991 med i genomsnitt 31 % trots att ökningen av taxeringsvärdena inte beror på skattereformen. På samma sätt beaktas att de *real*a taxeringsvärdena för hyreshus reduceras med 11 % som en följd av antagen inflation och nominellt konstanta taxeringsvärden.

Resultaten avser bostadsutgiftsändring exkl. ändrad reavinstbeskattning och exkl. införandet av grundavgift och ändrad inkomstskatt för privatägda hyreshus.

Liksom i övriga delar av betänkandet baseras beräkningarna på 1989 års förhållanden, dvs. resultaten visar förändringen av bostadsutgiften om de föreslagna reglerna och de nya *real*a taxeringsvärdena tillämpats år 1989.

Beräkningarna gäller vidare utgiftsändring vid genomsnittlig belåning och i övrigt genomsnittliga förhållanden för resp. dispositionsform och åldersgrupp. Särskilt för egnahem och bostadsrätter varierar belåningen i hög grad även inom en åldersgrupp, vilket leder till en stor spridning i förändringen av bostadsutgiften. Denna spridning undersöks närmare i tabell 8:7–8:8.

Det kan frågasättas om alla här beaktade förändringar bör ses som en höjning av bostadskostnaden i egentlig mening. Sänkta marginalsatter reducerar visserligen den skattelättnad som uppkommer genom ränteavdrag men motsvaras av en sänkt skatt för de inkomster som används för att betala räntorna och ökar därför inte bostadskostnaden på samma sätt som t.ex. en kvotering av ränteavdragen vid oförändrade marginalsatter.

Införande av mervärdeskatt för energi ökar den här beräknade bostadskostnaden men kan också ses som en allmän ökning av levnadskostnaderna på samma sätt som införande av mervärdeskatt på TV-licens och dagstidningar. Den beräknade bostadsutgiften för hyresrätt i allmännyttan ger dock ett relevant mått för hur den allmänna hyresnivån påverkas av våra och KIS förslag.

Vid alla beräkningar av denna typ förekommer en allmän osäkerhet genom att underlaget för beräkningarna är ofullständigt och schablonmässigt särskilt för bostadsrätt och egnahem.

Resultaten är mest tillförlitliga för hyresrätt i allmännyttan, då det föreligger ett fullgott beräkningsunderlag för denna kategori. Förändringen av bostadsutgifterna för denna kategori är också särskilt betydelsefull då den genom bruksvärdeprincipen styr förändringen av den allmänna hyresnivån.⁷

8.17.2 Ökad direkt betalning av boendekostnader

Våra och KIS förslag tillsammans med uppjustering av taxeringsvärdena beräknas öka de sammanlagda bostadsutgifterna med 19,2 miljarder kr. eller med 13,7 % för hela beståndet permanentbostäder vid denna beräkningsmetod. För att uppnå jämförbarhet med tidigare redovisade resultat måste dock effekten av att skattelättnaden för egnahemsägarnas underskottsavdrag liksom för bostadsrättsinnehavarnas ränteutgifter reduceras från 47 till 30 % räknas bort, eftersom denna effekt redan beaktas vid beräkning av skattebortfallet genom ändrade skattesatser i tabell 4:3. Efter denna korrigering uppgår den i viss mening egentliga bostadskostnadsökningen till 12,9 miljarder kr. eller 9,2 % för hela bostadsbeståndet.

Av det totala skattebortfallet genom sänkta skattesatser på 62,6 miljarder kr. enligt tabell 4:3 finansieras således 12,9 miljarder kr. eller cirka 1/5 genom ökade bostadsutgifter. Hushållen får därmed i högre utsträckning betala bostadsutgifterna direkt i egenskap av boende i stället för indirekt i egenskap av skattebetalare. En sådan omläggning är möjlig genom att alla får sänkt skatt och genom att barnfamiljerna får höjt barnbidrag samtidigt som nedsättningen av fastighetsskatten bidrar till att ge en likartad höjning av bostadsutgifterna för olika årgångar och dispositionsformer.

8.17.3 Resultat för hyresrätt i allmännyttan

Förändringen av bostadsutgiften för hyresrätt i allmännyttan i genomsnitt och för bostäder av olika ålder redovisas i tabell 8:3. Resultaten anges som förändring av bostadsutgift per kvadratmeter och år. Den genomsnittliga ökningen på 46 kr. motsvarar således en ökning på 4 600 kr. per år eller 383 kr. per månad för en lägenhet på 100 kvadratmeter.⁸

Tabell 8:3. Förändring av bostadsutgift för hyresrätt i allmännyttan. Förutom i den sista kolumnen anges resultaten i kr. per kvadratmeter och år i 1989 års

⁷ Beräkningarna har utförts av Torsten Landgren, bostadsdepartementet.

⁸ Den genomsnittliga ytan per bostadsenhet uppgår till 66 kvadratmeter för hyresrätt i allmännyttan, 67 kvadratmeter för privatägd hyresrätt, 68 kvadratmeter för bostadsrätt och 122 kvadratmeter för egnahem.

penningvärde.

Ålder	Fastighetsskatt	Räntebidrag	Breddad moms	Summa	Urspr. utgift	Ökning (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Nyprod.	-36	69	16+23	72	530	13,6
1- 4	-33	77	18	61	483	12,7
5-14	-20	63	19	63	450	14,0
15-29	6	15	20	41	370	11,2
30-48	7	14	21+1	43	365	11,8
49-	7	22	20+1	50	386	12,9
Genomsn.	0	26	20+1	46	388	12,0

Bostadsutgifterna för hyresrätt i allmännyttan ökar således med i genomsnitt 12,0 %, vilket understiger den genomsnittliga ökningen för hela bostadsbeståndet på 13,7 %. Eftersom hyrorna i allmännyttan bestäms av allmännyttans utgifter kan hyresnivån i allmännyttan väntas öka med ca 12 % som en följd av skattereformen. Då den allmänna hyresnivån styrs av hyrorna i allmännyttan genom bruksvärdeprövningen så kan därmed den allmänna hyresnivån också väntas öka med cirka 12 %.

Som framgår av kolumn 7 är utgiftsökningen likartad i de olika åldersgrupperna. Det förekommer inte heller någon större skillnad mellan årgångarna inom de här redovisade åldersgrupperna. Den största skillnaden av denna typ uppkommer genom att fastighetsskatten år 1991 nedsätts till hälften vid åldern 18 men inte vid åldern 19 år, vilket dämpar utgiftsökningen för bostäder som är 18 år med 14 kr. per kvadratmeter eller med 3,8 procentenheter jämfört med läget utan nedsättning.

Eftersom bostadsutgifterna ökar procentuellt ungefär lika mycket för olika årgångar leder skatteformen varken till förbättrad eller försämrad utgiftsparitet mellan olika årgångar i allmännyttan. Detta är anmärkningsvärt då neddragningen av räntebidragen ger en mycket större utgiftsökning för nyare bostäder enligt kolumn 3 och därmed tenderar att försämma pariteten. Som framgår av kolumn 2 uppnås den förhållandevis jämna ökningen av bostadsutgifterna genom borttagandet av fastighetsskatten för bostäder som är 1-14 år samt genom halveringen av fastighetsskatten för bostäder som är 15-18 år.

Effekterna av basbreddningen för mervärdeskatten är fördelad mellan ökad driftsmoms och ökad byggmoms i kolumn 4. Införandet av mervärdeskatt för energi och andra driftskostnader har en förhållandevis liten betydelse för nyare mera energisnåla hus, vilket tenderar att utjämna utgiftsökningen mellan olika årgångar.

För nyproduktionen ökar bostadsutgifterna också genom övergång till full byggmoms, där huvuddelen av utgiftsökningen dock balanseras av automatiskt ökade räntebidrag.

Trots övergången till full byggmoms och minskningen av räntebidragen begränsas utgiftsökningen för nyproduktionen till 13,6 %, vilket ligger ganska nära den genomsnittliga utgiftsökningen. Även i detta fall är

förklaringen att det inte utgår någon fastighetsskatt för nyproduktionen.

Som nämnts ovan avser resultaten genomsnittlig effekt för olika dispositionsformer och åldersgrupper. Inom varje grupp finns betydande variationer. I första hand äldre fastigheter som inte erhåller räntebidrag påverkas inte av sänkningen av räntebidragen, vilket givetvis innebär en mindre utgiftsökning. Utgiftsökningen blir på motsvarande sätt högre än den som anges i tabellen för äldre fastigheter med stora ombyggnadslån.

8.17.4 Resultat för privatägd hyresrätt

Motsvarande resultat för privatägd hyresrätt, dvs. hyreshus som ägs av privatpersoner eller kommersiella aktiebolag, redovisas i tabell 8:4.

Tabell 8:4. Förändring av bostadsutgift för privatägd hyresrätt. Förutom i den sista kolumnen anges resultaten i kr. per kvadratmeter och år i 1989 års penningvärde.

Ålder	Fastighetsskatt	Räntebidrag	Breddad moms	Summa	Urspr. utgift	Ökning (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Nyprod.	-63	79	16+25	58	529	10,9
1- 4	-58	84	18	45	472	9,5
5-14	-33	84	21	72	450	16,0
15-29	-3	23	22	41	360	11,5
30-48	-1	13	22+1	35	381	9,2
49-	-1	21	23+1	43	372	11,6
Genomsn.	-4	23	22+1	42	374	11,1

Den genomsnittliga utgiftsökningen på 11,1 % ligger något under motsvarande utgiftsökning för hyresrätt i allmännyttan. Som framgår av tabellerna beror detta på att privatägd hyresrätt tidigare haft en ur likformighetssynvinkel omotiverat hög fastighetsskatt.

Som framgår av kolumn 1 minskar den reala fastighetsskatten även för åldersgrupper som inte berörs av övergångsreglerna trots att fastighetsskattesatsen ökar från 1,38 till 1,5 % av 1979 års taxeringsvärde för privatägda hyreshus. Förklaringen är att den antagna inflationen från år 1989 till år 1991 överväger effekten av den höjda fastighetsskattesatsen.

En jämförelse mellan kolumnerna 2 i tabellerna 8:3 och 8:4 visar att övergången till enhetliga räntebidrag ger en större utgiftsökning för privatägd hyresrätt än för hyresrätt inom allmännyttan för de i dessa sammanhang betydelsefulla yngre årgångarna, vilket tenderar att utjämna den totala utgiftsökningen för dessa två typer av hyresrätt. Beståndens olika sammansättning leder dock till en något lägre genomsnittlig utgiftsökning genom reducerade räntebidrag för privatägd hyresrätt än för hyresrätt i allmännyttan, vilket också förklarar den något lägre utgiftsökningen för privatägda hyreshus.

Breddningen av mervärdeskatten ger en motverkande högre utgiftsökning för privatägd hyresrätt jämfört med hyresrätt i allmännyttan. Skillnaden i utgiftsökning per kvadratmeter mellan privatägd hyresrätt och hyresrätt i allmännyttan begränsas därmed till 4 kr. per kvadratmeter.

Höjningen av utgifterna för allmännyttan styr hyresändringen i privatägd hyresrätt som en följd av bruksvärdeprincipen. Den något lägre utgiftsökningen i privatägd hyresrätt tenderar därför att ge ett ökat överskott för privatägd hyresrätt. Detta motverkas dock av införandet av grundavgift för passiv näringsverksamhet samt av skärpta regler för underskottsavdrag, vilket inte beaktats i beräkningarna.

Slutsatsen är därför att skattereformen totalt sett ger ganska likartade effekter för dessa två typer av hyresrätt. Övergången till en enhetlig fastighetsskatt kan därför av allt att döma ske utan att förändringarna sammantaget leder till en allt för stor ökning av överskottet i privatägd hyresrätt.

8.17.5 Resultat för bostadsrätt

Motsvarande resultat för bostadsrätt redovisas i tabell 8:5.

Tabell 8:5. Förändring av bostadsutgift för bostadsrätt. Förutom i den sista kolumnen anges resultaten i kr. per kvadratmeter och år i 1989 års penningvärde.

Ålder	Fastighetsskatt	Räntebidrag	Räntor 30 ej 47%	Breddad moms	Summa	Urspr. utgift	Ökning (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Nyprod.	-33	59	2	15+23	67	459	14,6
1- 4	-30	69	2	17	58	460	12,6
5- 14	-19	52	6	19	58	403	14,5
15- 29	7	9	2	21	39	345	11,5
30- 48	7	10	3	22+1	43	291	14,8
49-	8	18	11	21+1	59	396	15,0
Genomsn.	-1	23	4	21+1	47	360	13,1

Förändringen av fastighetsskatten och räntebidragen enligt de två första kolumnerna ligger nära motsvarande förändringar för hyresrätt i allmännyttan. Detta beror på att samma regler tillämpas för dessa två kategorier även före de här föreslagna förändringarna.

Förändringen av bostadsutgiften för bostadsrätt påverkas emellertid även av att skattelättnaden för bostadsrättsinnehavarens ränteutgifter reduceras från 47 till 30 % på samma sätt som för egnahemsägarens lån. Den därav följande genomsnittliga utgiftsökningen redovisas i kolumn 4.

Liksom för egnahemsägaren ökar räntan efter skatt därmed från 53 till 70 % av räntan före skatt eller med 32 %. Denna förhållandevis kraftiga ökning av en delpost som berör bostadsrätt men inte hyresrätt i allmännyttan får ett genomslag i form av en högre procentuell ökning av

bostadsutgifterna i bostadsrätt än i allmännyttan.

Effekten framgår också av den sista raden i tabell 8:5, som visar att den genomsnittliga utgiftsökningen per kvadratmeter för bostadsrätt överstiger motsvarande ökning för hyresrätt i allmännyttan på grund av den tillkommande utgiftsökningen på 4 kr. per kvadratmeter enligt kolumn 4.

Enligt underlaget för dessa beräkningar uppgår bostadsrättsinnehavarnas lån i genomsnitt till endast 12 500 kr. men här finns, liksom för egna hem, betydande variationer. Ett extra lån på 100 000 kr. för en bostadsrättsinnehavare liksom för en egna hemsägare ger vid 12 % ränta en extra utgiftsökning på i flertalet fall 17 % av räntan eller 2 040 kr. Om bostaden har en yta av 100 kvadratmeter ger detta en ökning på 20 kr. per kvadratmeter utöver de öknings som redovisas i tabellerna.

För att få en rättvisande bild måste man emellertid beakta inte bara förändringen av räntan efter skatt utan även förändringen av inkomstskatten på förvärvsinkomster, eftersom räntan efter skatt ökar som en följd av sänkta skattesatser och inte som en följd av explicita avdragsbegränsningar för det stora flertalet skattskyldiga. Beräkningar av denna typ redovisas i tabell 10:8 nedan.

8.17.6 Resultat för egna hem

Motsvarande resultat för egna hem redovisas i tabell 8:6.

Tabell 8:6. Förändring av bostadsutgift för egna hem. Förutom i den sista kolumnen anges resultaten i kr. per kvadratmeter och år i 1989 års penningvärde.

Ålder	Fastighetsskatt o. schabl.int.	Räntor 30 ej 47%	Breddad moms	Summa	Urspr. utgift	Ökning (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Nyprod.	-35	64	13+20	62	410	15,1
1- 4	-13	62	12	61	407	15,0
5-14	1	49	14	64	376	17,0
15-29	2	32	15	49	328	14,8
30-48	4	23	15	42	282	15,0
49-	4	25	14	43	280	15,5
Genomsn.	3	33	14+0	50	323	15,6

Som framgår av tabellen ökar de genomsnittliga bostadsutgifterna med cirka 50 kr. per kvadratmeter för egna hem, vilket något överstiger motsvarande ökning för övriga kategorier. Ökningen per bostadsenhet blir dock betydligt större för egna hem eftersom den genomsnittliga ytan uppgår till 122 kvadratmeter jämfört med 66-68 kvadratmeter för övriga kategorier.

Som framgår av tabellen beror ökningen av bostadsutgifterna för egna hem i första hand på att skattelättnaden för ränteutgifter reduceras

från 47 till 30. Förändringen av den löpande beskattningen enligt kolumn 2 är förhållandevis betydelselös förutom för årgångar som får sänkt löpande beskattning genom särskild nedsättning av fastighetsskatten.

Även den kanske mera relevanta procentuella ökningen av bostadsutgiften är högre för egnahem än för övriga kategorier. Som diskuterats tidigare ökar räntan efter bidrag och skatt med ca 32 % genom reducerade räntebidrag och genom ändrade skattesatser.

För egnahem gäller detta alla ränteutgifter medan det för hyresrätt gäller endast lån som erhåller räntebidrag. Ökningen av räntan efter skatt får därför ett större genomslag för egnahem än för hyresrätt, liksom för bostadsrätt jämfört med hyresrätt enligt tidigare diskussion, vilket bidrar till att förklara den större utgiftsökningen för egnahem.

Den högre utgiftsökningen för egnahem beror också på att lånebeloppet per kvadratmeter är ca 15 % högre för egnahem än för hyresrätt, vilket också bidrar till att ökningen av räntan efter bidrag och skatt får ett större genomslag för egnahem.

Även för egnahem är ökningen av bostadsutgiften ganska likartad för de olika åldersgrupperna. Genom halveringen av fastighetsskatten för åldersgruppen 1-4 år begränsas utgiftsökningen till 15,0 % medan den i annat fall skulle ha uppgått till 19,8 % vid det här gjorda antagandet att taxeringsvärdet för de senaste årgångarna ökar med i genomsnitt 70 % och inte som för hela beståndet med 47 %.

Den procentuella utgiftsökningen för nyproduktionen är lägre än den genomsnittliga ökningen för egnahem trots övergången till full byggmoms. Som framgår av tabellen beror detta på borttagandet av fastighetsskatten för nyproduktionen.

8.18 Ökning av fastighetsskatt år 1991 och år 1993 i olika fall

Ovan redovisade resultat avser genomsnittliga förändringar för olika grupper och ger således ingen information om variationen inom resp. grupp. Som nämnts ovan kan särskilt de nya taxeringsvärdena för småhus väntas leda till stora regionala variationer i förändringen av det löpande skatteuttaget i form av schablonintäkt och fastighetsskatt för egnahem.

Därtill avser beräkningarna de föreslagna reglerna för år 1991, medan även effekten år 1993 är av intresse för egnahem med tanke på att fastighetsskatten då höjs från 1,2 till 1,5 % av taxeringsvärdet.

Kompletterande information i dessa frågor redovisas i tabell 8:7, som visar den löpande skatten i form av schablonintäkt och fastighetsskatt åren 1989, 1991 och 1993 för egnahem i olika regioner, med olika yta och med olika produktionsår. För att uppnå jämförbarhet med föregående tabeller redovisas resultaten som löpande skatt per kvadratmeter omräknat i 1989 års penningvärde.

Det löpande skatteuttaget år 1989 beräknas därvid som 1,42 % av det tidigare taxeringsvärdet motsvarande en fastighetsskatt på 0,47 % av taxeringsvärdet samt en inkomstskatt på 47,8 % av schablonintäkten på 2 %.

Skatteuttaget år 1991 beräknas som den föreslagna fastighetsskatten på 1,2 % av det nya taxeringsvärdet korrigerad för förändringen av penningvärdet från år 1989 till år 1991 vid en antagen inflation på 6 %.

Skatteuttaget år 1993 beräknas på samma sätt som den föreslagna skattesatsen på 1,5 % korrigerad för förändringen av penningvärdet. Det reala skatteuttaget ökar med 11,2 % från år 1991 till 1993 genom att ökningen av skattesatsen från 1,2 till 1,5 % eller med 25 % dämpas genom att taxeringsvärdena sjunker i reala termer vid nominellt konstanta taxeringsvärden. Beräkningarna beaktar således inte effekterna av en eventuell övergång till rullande fastighetstaxering där taxeringsvärdena justeras med hänsyn till utveckling av fastighetspriserna.

Tabell 8:7. Löpande skatt i form av schablonintäkt och fastighetsskatt för egna hem i olika regioner, med olika yta och med olika produktionsår. Kr. per kvadratmeter i 1989 års penningvärde.

REGION	Stockholm, ytter- områden	Stockholm, centralt belägna kommuner	Riket, orter med mer än 75 000 inv.	Riket, orter med mindre än 75 000 inv.
PROD.ÅR	1935	1935	1935	1935
YTA m ²	85	85	85	85
TID. TAXV.	174 000	190 000	158 000	113 000
NYTT TAXV.	326 000	400 000	247 000	166 000
1989	29	32	26	19
1991	41	51	31	20
1993	46	56	34	23
PROD.ÅR	1935	1935	1935	1935
YTA m ²	130	130	130	130
TID. TAXV.	293 000	319 000	266 000	131 000
NYTT TAXV.	548 000	673 000	415 000	185 000
1989	32	35	29	21
1991	45	56	34	20
1993	50	62	38	23
PROD.ÅR	1935	1935	1935	1935
YTA m ²	205	205	205	205
TID. TAXV.	430 000	469 000	391 000	280 000
NYTT TAXV.	755 000	935 000	572 000	369 000
1989	30	33	27	19
1991	39	48	30	19
1993	44	54	33	21
PROD.ÅR	1965	1965	1965	1965
YTA m ²	130	130	130	130
TID. TAXV.	405 000	441 000	368 000	263 000
NYTT TAXV.	758 000	929 000	573 000	359 000
1989	44	48	40	29
1991	62	76	47	29
1993	69	85	53	33
PROD.ÅR	1986	1986	1986	1986
YTA m ²	130	130	130	130
TID. TAXV.	399 000	435 000	363 000	259 000
NYTT TAXV.	890 000	1 093 000	675 000	424 000
1989	44	48	40	29
1991 (1/2 skatt)	36	45	29	17
1993	79	99	61	38
PROD.ÅR	1989	1989	1989	1989
YTA m ²	130	130	130	130
TID. TAXV.	405 000	441 000	368 000	263 000
NYTT TAXV.	903 000	1 109 000	684 000	430 000
1989	44	48	40	29
1991	37	45	28	19
1993	42	51	31	20

Som framgår av tabellen leder de förhållandevis kraftiga ökningarna av taxeringsvärdena i Stockholmsregionen till en större ökning av det löpande skatteuttaget och därmed av bostadsutgifterna genom de föreslagna reglerna för år 1991, jämfört med år 1989. Motsatsen gäller för orter med mindre än 75 000 invånare.

Tabellen visar också att ökningen av fastighetsskatten från 1,2 % år 1991 till 1,5 % år 1993 ger en förhållandevis liten ytterligare ökning av det reala skatteuttaget. Som nämnts ovan beror detta på att effekterna av den höjda skattesatsen motverkas av att inflationen sänker det reala taxeringsvärdet vid nominellt konstanta taxeringsvärden.

Effekterna av halveringen av fastighetsskatten för de fem senaste årgångarna belyses genom redovisning av resultaten för årgång 1986. Denna årgång får halverad fastighetsskatt och därmed en fastighetsskatt på endast 0,6 % av taxeringsvärdet år 1991. Genom denna dubbla nedsättning sjunker skatteuttaget år 1991 jämfört med år 1989, medan ökningen från år 1991 till år 1993 blir förhållandevis kraftig eftersom båda nedsättningarna försvinner för just denna årgång.

Årgång 1989 får däremot en nedsatt fastighetsskatt och därmed sänkt real skatt jämfört med år 1989, både år 1991 och år 1993.

8.19 Ändrad skatt för egnahemsägare

Förändringen av den sammanlagda inkomst- och fastighetsskatten i olika fall redovisas i tabell 8:8 för att ytterligare belysa variationer inom gruppen egnahem. I dessa beräkningar beaktas ej förändringen av mervärdeskatten och övriga basbreddningar.

Tabell 8:8. Förändring av real skatt för egnahemsägare år 1991 jämfört med år 1989 genom vårt förslag.

1989 års priser. Utdebitering = 30,80 kr. Taxeringsvärdena har förutsatts öka realt med 30% i landsorten och med 80% i Stockholmsområdet.

Exempel	1989 års taxerings- värde, kr	Ränte- utgifter kr.	Inkomstskattens reala förändring i kronor vid en lön i 1000-tal kronor på						
			90	120	150	180	210	240	300
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0 ⁹	0	0	-3 761	-8 861	-13 961	-22 555	-26 625	-33 225	-46 425
A. Villaägare i landsorten									
1	200 000	0	-3 486	-8 586	-13 826	-22 840	-27 350	-33 950	-47 150
2		10 000	-2 186	-6 806	-11 906	-20 500	-24 570	-31 170	-44 370
3		20 000	-1 606	-5 026	-10 126	-18 720	-22 790	-29 390	-42 590
4		30 000	-1 026	-3 246	-8 346	-16 940	-21 010	-27 610	-40 810
5	400 000	0	-3 211	-8 211	-14 111	-23 125	-28 075	-34 675	-47 875
6		20 000	-851	-4 751	-9 851	-18 445	-22 515	-29 115	-42 315
7		40 000	+309	-1 191	-6 291	-14 885	-18 955	-25 555	-38 755
8		60 000	+1 469	-31	-2 731	-11 325	-15 395	-21 995	-35 195
B. Villaägare i Stockholmsområdet									
1	300 000	0	-1 549	-6 649	-12 169	-21 183	-25 913	-32 513	-45 713
2		15 000	+281	-3 979	-9 079	-17 673	-21 743	-28 343	-41 543
3		30 000	+1 151	-1 309	-6 409	-15 003	-19 073	-25 673	-38 873
4		45 000	+2 021	+ 521	-3 739	-12 333	-16 403	-23 003	-36 203
5	600 000	0	-771	-5 871	-12 651	-21 665	-27 385	-33 985	-47 185
6		30 000	+3 009	-531	-5 631	-14 225	-18 295	-24 895	-38 095
7		60 000	+4 749	+3 249	-291	-8 885	-12 955	-19 555	-32 755
8		90 000	+6 706	+5 203	+3 703	-3 331	-7 401	-14 001	-27 201

8.20 Ändring av skatteuttag

8.20.1 Egnahem

Jämfört med år 1989 beräknas det reala skatteuttaget genom fastighets-skatt och schablonintäkt för egnahem öka med endast 0,4 miljarder kr. år 1991 på grund av nedsättningen av fastighetsskattesatsen till 1,2 % och den ytterligare nedsättningen för årgång 1986–1990. Vid övergången till full fastighetsskatt år 1993 beräknas det reala skatteuttaget ha ökat med 1,0 miljard jämfört med 1989 års nivå.

De budgetförstärkningar som anges i tabell 4:5 överstiger dessa nettoökningar av skatteuttaget genom fastighetskatt och schablonintäkt eftersom effekten av sänkt skattesats för schablonintäkten inräknas som en del av budgetförsvagningen i tabell 4:3.

De föreslagna reglerna för reavinstbeskattning beräknas öka skatteuttaget genom reavinstbeskattning av egnahem med cirka 2,0 miljarder kr.

⁹ Uppgifterna som avser löntagare utan villa har medtagits som jämförelse.

då det på grund av bristande dataunderlag och allmän osäkerhet är svårt att uppskatta intäkterna från nuvarande reavinstbeskattning.¹⁰

Den i tabell 4:5 relevanta budgetförstärkningen genom basbreddning är högre på lång sikt eftersom budgetförsvagningen genom sänkta skattesatser beaktas i tabell 4:3. Den kortsiktiga budgetförstärkningen är väsentligt lägre som en följd av en övergångsregel om att omkostnadsbeloppet enligt grundregeln beräknas med utgångspunkt från det omkostnadsbelopp inkl. uppräknig av anskaffningsvärdet som skulle gällt vid försäljning den 31 december 1990.

8.20.2 Hyreshus

Vid frånvaro av nedsättningar skulle fastighetsskatten för hyreshus ha ökat med realt 0,6 miljarder på kort sikt jämfört med 1989 års nivå. Nedsättningen av fastighetsskatten ger emellertid ett budgetbortfall på 1,0 miljarder, varför nettoeffekten blir en budgetförsvagning på 0,4 miljarder kr.

Övergång till ekonomiskt rättvisande taxeringsvärden för bostadsrättsfastigheter beräknas ge en budgetförstärkning på 1,0 miljard kr. och därmed en ökning av fastighetsskatten för hyreshus på lång sikt med 1,6 miljarder kr.

8.20.3 Räntebidrag

Den föreslagna reduktionen av räntebidragen för hyres- och bostadsrätt beräknas ge en budgetförstärkning på 3,4 miljarder kr.

¹⁰ Intäkterna från reavinstbeskattningen av villor beräknas ha uppgått till ca 0,2 miljarder kr. i 1989 års penningvärde år 1979 och år 1983, vilket är väsentligt lägre än den här uppskattade långsiktiga intäkten vid nuvarande regler på 1,3 miljarder kr. Detta synes vara rimligt med hänsyn till att de låga intäkterna år 1979 kan förklaras av att uppräknig då medgavs även för de första fyra åren medan de låga intäkterna år 1983 kan förklaras av det kraftiga reala prisfallet på villor från år 1979 till år 1983, som analyseras närmare i Mats Perssons underlagsrapport. En ytterligare faktor som kan förklara de mycket låga skatteintäkterna år 1979 och år 1983 är att uppskoven ger en större skattelättnad på kort sikt än på lång sikt.

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the

9 Skatte- och avgiftsberäkning

9.1 Inkomstslaget kapital

Som diskuterats närmare i kap. 6 utgår en statlig skatt på 30 % för överskott inom inkomstslaget kapital medan ett underskott ger en skatte-reduktion på 30 % som avräknas mot statlig och kommunal inkomstskatt samt skogsvårdsavgift och fastighetsskatt under samma år. Beloppet för skattereduktionen begränsas inte på annat sätt än genom ränteavdragstaket på 100 000 kr. per person och år samt genom att reaförluster får dras av endast till 70 %.

9.2 Förvärvskällor i inkomstslaget närings- verksamhet

Vårt förslag: Indelning i förvärvskällor i inkomstslaget näringsverksamhet görs efter mönster från nuvarande regler för inkomstslaget rörelse. En förvärvskälla klassificeras som aktiv eller passiv beroende på om den skattskyldige varit verksam i förvärvskällan i inte obetydlig omfattning.

9.2.1 Nuvarande regler

Nuvarande regler för indelning i förvärvskällor härstammar från KL:s tillkomst. Under arbetet med KL ansågs det inte möjligt att ge en kort och uttömmande definition på vad som utgjorde en skattepliktig inkomst. Man valde i stället att stadga att en inkomst var skattepliktig om den härflutit ur någon viss angiven källa.

För att en inkomst skall vara skattepliktig vid nuvarande regler krävs att den kan hänföras till en förvärvskälla. Med undantag för inkomstslaget tjänst kan varje inkomstslag innehålla flera förvärvskällor. Inkomstberäkning sker separat för varje särskild förvärvskälla.

Syftet med förvärvskälleindelningen har varit att skapa en formell ram för sortering av de intäkter och kostnader som hör ihop, vilket har betydelse bl.a. för uppdelningen mellan inkomstlagen.

När det gäller jordbruksfastighet och annan fastighet sammanfaller i

allmänhet förvärvskällan med taxeringsenheten. Flera taxeringsenheter kan dock i en ägares hand bilda en förvärvskälla. Detta gäller om de brukas tillsammans som en förvaltningsenhet, dvs. förvaltningen och driften sköts på ett sådant sätt att de ekonomiskt sett framträder som en naturlig enhet.

För inkomstslaget rörelse har man valt en annan teknik. Där skall som en förvärvskälla anses varje förvärvsverksamhet som är att anse som självständig rörelse.

Om olika verksamheter bedrivs huvudsakligen med den skattskyldiges egen arbetskraft anses i allmänhet en förvärvskälla föreligga. Som exempel på detta anges en författare som också ägnar sig åt bildhuggeri eller en hantverkare som är både snickare och smed.

Är verksamheterna till arten helt olika och utan något egentligt inre sammanhang skall det som regel vara fråga om skilda förvärvskällor.

För att ett inre sammanhang skall anses föreligga är det inte tillräckligt att ledningen är gemensam. Dessutom krävs viss gemensamhet i övrigt, exempelvis gemensamhet i verksamhetsart eller i driftkostnader.

9.2.2 Överväganden och förslag

Genom kvittningsbegränsningar för underskott i förvärvskälla vid beräkning av egenavgifter och inkomstskatt har indelningen i förvärvskällor fått en ökad betydelse. Som diskuteras närmare i avsnitt 9.4 föreslår vi att kvittning inte medges mellan olika förvärvskällor, vilket medför att indelningen i förvärvskällor blir ännu mera betydelsefull. Nu gällande regler för indelning i förvärvskällor, som i allt väsentligt tillkom för mer än sextio år sedan, har utformats för att tillgodose andra syften och är inte anpassade till här föreslagna regler för avgifts- och inkomstberäkning.

Om all näringsverksamhet skulle redovisas i en enda förvärvskälla skulle underskott från en verksamhet fritt kunna kvittas mot överskott från andra verksamheter. Detta skulle direkt motverka våra förslag om restriktiva regler för underskottsavdrag. Mot denna bakgrund bör förvärvskälleindelningen göras efter mönster från nu gällande regler för inkomstslaget rörelse.

Sammanlagningen av de nuvarande inkomstlagen rörelse, jordbruksfastighet och annan fastighet (konventionellt beskattad) till det nya inkomstslaget näringsverksamhet leder till färre förvärvskällor, eftersom uppdelning inte längre behöver göras mellan dessa tre tidigare inkomstslag.

För lantbruket uppkommer därmed en enda förvärvskälla för all den verksamhet som kan förekomma på en jordbruksfastighet och som har en naturlig anknytning till denna. Som jämförelse kan nämnas att sådan verksamhet i många fall fördelas mellan tre skilda inkomstslag vid nuvarande regler. En lantbrukares uthyrning av överloppsbestäder liksom en täktverksamhet redovisas i inkomstslaget annan fastighet. I den mån täktverksamheten får något större omfattning skall den liksom en eventuell växthusverksamhet redovisas i inkomstslaget rörelse.

När det gäller övrig näringsverksamhet bör en presumptionsregel tillämpas. Om olika verksamheter inte framträder som ett enhetligt företag och inte uppvisar en naturlig anknytning till varandra bör presumptionen

vara att skilda förvärvskällor föreligger. Härutöver kan ledning hämtas från nuvarande regler för förvärvskälleindelning.

Den här förslagna indelningen av näringsverksamhet medför färre förvärvskällor för många skattskyldiga.

9.2.3 Aktiv och passiv förvärvskälla

I syfte att uppnå enkla regler för bl.a. socialförsäkringsförmåner och -avgifter föreslår vi en klassificering av förvärvskällorna med utgångspunkt från den skattskyldiges arbetsinsats. Inkomst som härrör från en verksamhet där den skattskyldige varit verksam i inte obetydlig omfattning klassificeras som aktiv. Övrig verksamhet, där den egna arbetsinsatsen varit obetydlig och kanske blott av kapitalförvaltande karaktär, klassificeras därmed som passiv.

Uppdelningen mellan aktiv och passiv förvärvskälla har betydelse för socialförsäkringsförmåner, uttag av socialavgifter, grundavdrag och pensionssparande på sätt som preciseras senare.

Uppdelningen mellan aktiv och passiv näringsverksamhet bör göras med utgångspunkt från förädlingsvärdet. Med förädlingsvärde förstås det värde som alstras av produktionsfaktorerna arbete och kapital (eget och främmande). Förädlingsvärdet kan på ett enkelt sätt uttryckas som företagets försäljningsintäkter för varor och tjänster med avdrag för kostnaderna för utifrån köpta tjänster och varor. Förädlingsvärdet blir således den värdeökning eller produktionsinsats som företaget åstadkommer.

Om förädlingsvärdet i huvudsak alstras av den egna arbetsinsatsen föreligger en inkomst av aktiv natur. Ett exempel kan tjäna till ledning. En anställd arkitekt åtar sig av och till extraknäck genom att rita hus i sådan omfattning att kraven på näringsverksamhet anses uppfyllda. Förädlingsvärdet kan i detta och liknande tjänsteproducerande fall antas i allt väsentligt tillskapat av den egna arbetsinsatsen.

Bedömningen bör bli den motsatta i fall där förädlingsvärdet huvudsakligen utgör kapitalavkastning. Det kan här vara fråga om att den skattskyldige uppträder som finansär för en verksamhet utan att ta aktiv del i arbetet. Hit hör även traditionellt passiva inkomster, inkomster av närmast förmögenhetsförvaltande karaktär. Exempel på detta utgör förvaltning av hyreshus, arrendeintäkter och intäkter från upplåtelse av avverkningsrätter.

Ofta skapas förädlingsvärdet genom en kombination av eget och anställdas arbete samt kapital. En anställd bilförsäljare startar exempelvis en egen biluthyrningsverksamhet med hjälp av lånat kapital. Inledningsvis arbetar han dock kvar på deltid i sin anställning. En sådan verksamhet bör anses som aktiv om en icke obetydlig arbetsinsats föreligger. Detta bör anses vara fallet t.ex. om den skattskyldige minskat sin arbetsinsats i anställningen. Om förädlingsvärdet i stället huvudsakligen alstras genom kapitalinsats eller anställdas arbete och den egna arbetsinsatsen är av måttlig omfattning bör verksamheten normalt bedömas som passiv.

Motsvarande gäller exempelvis i ett lantbruk. Om den skattskyldige lägger ned sin huvudsakliga arbetsinsats på lantbruket är inkomsten av

aktiv natur. Detta gäller även om en lantbrukare, som är vanligt förekommande, kompletterar med en anställning.

Sammanfattningsvis bör i fall då förädlingsvärdet alstrats genom en kombination av arbete och kapital verksamheten bedömas som aktiv om den skattskyldige själv genom egen arbetsinsats varit verksam i inte obetydlig omfattning.

Inkomst av utomlands bedriven näringsverksamhet bör alltid klassificeras som passiv eftersom sådana inkomster inte ger förmåner enligt nuvarande socialförsäkringssystem.

9.3 Socialavgifter

Vårt förslag: Inkomst av aktiv näringsverksamhet är förmånsgrundande och utgör underlag för egenavgift för personer som är högst 65 år. Inkomst av aktiv näringsverksamhet för personer som är mer än 65 år liksom inkomst av passiv näringsverksamhet är inte förmånsgrundande och utgör underlag för grundavgift. Grundavgift utgår även för lön och annan arbetsersättning till person som är mer än 65 år.

Som ett led i en likformig beskattning föreslår vi att det skall utgå någon typ av socialavgifter för alla förvärvsinkomster på det sätt som preciseras i kap. 35.

För inkomster som ger förmåner som bl.a. sjukersättning och ATP uttas fulla arbetsgivaravgifter resp. egenavgifter. För övriga förvärvsinkomster uttas endast skattedelen av socialavgifterna, s.k. *grundavgift*, som beräknas som hälften av de förmånsgrundande egenavgifterna plus övriga egenavgifter motsvarande 22,51 % vid 1989 års egenavgifter minus den sänkning av socialavgifterna som föreslagits i kap. 4.

För inkomstslaget tjänst är inkomsterna som regel förmånsgrundande för personer som är högst 65 år, vilket innebär att det utgår fulla arbetsgivaravgifter på 36,79 % efter den av oss föreslagna sänkningen. Löner till personer som är mer än 65 år bör, liksom vid nuvarande regler, inte ge förmåner i form av sjukersättning och ATP, varför vi föreslår att grundavgift skall utgå för sådana löner.

Inkomst av aktiv näringsverksamhet bör vara förmånsgrundande på i huvudsak samma sätt som vid nuvarande regler, varvid egenavgifter utgår med 33,51 %. Inkomst av näringsverksamhet för personer som är mer än 65 år vid inkomstårets utgång liksom all inkomst av passiv näringsverksamhet bör inte vara förmånsgrundande, vilket innebär att endast grundavgift bör utgå.

Grundavgiften för inkomst av näringsverksamhet som inte är förmånsgrundande balanserar den skattemässiga förmån som uppkommer för kapitaltillgångar genom SURV:en, vilket bidrar till att ge likartade skatteeffekter för kapitalinkomster och ränteutgifter som redovisas under

inkomstslagen näringsverksamhet och kapital. Genom grundavgiften uppnås också målet om att extra real kapitalavkastning inom näringsverksamhet skall bli föremål för någon typ av dubbelbeskattning.

Budgetförstärkningen genom att grundavgift uttas för passiv näringsverksamhet samt för lön och inkomst av näringsverksamhet för personer som är mer än 65 år beräknas uppgå till 1,4 miljarder kr., där merparten avser grundavgift för lön till personer som är mer än 65 år.

9.4 Underskottsavdrag i näringsverksamhet och tjänst

Vårt förslag: Underskott i förvärvskälla i inkomstlagen näringsverksamhet och tjänst kvittas mot framtida överskott i förvärvskällan utan tidsbegränsning. Ackumulerade underskott som utgör en definitiv förlust när förvärvskällan upphör dras av efter 70-procentig kvotering i inkomstlaget kapital på samma sätt som reaförluster. Avdraget får fördelas över tre år.

9.4.1 Nuvarande regler

I nuvarande skatte- och avgiftssystem tillämpas fyra olika regler för behandling av underskott.

Vid beräkning av underlag för socialavgifter medges inte kvittning på något sätt, dvs. varken över tiden inom en förvärvskälla eller mellan förvärvskällor.

Vid beräkning av underlag för tilläggsbelopp vid den statliga inkomstbeskattningen medges kvittning över tiden i samma förvärvskälla medan kvittning inte medges mellan förvärvskällor. Underskott får kvittas mot överskott i förvärvskällan under de närmaste sex åren. Den skattskyldige får välja vilket år underskottsavdraget skall utnyttjas.

Vid beräkning av beskattningsbar inkomst vid den statliga och kommunala inkomstbeskattningen medges kvittning både mellan förvärvskällor och över tiden. Kvittningen mellan förvärvskällor samma år uppkommer genom att underskott i en förvärvskälla får dras av som allmänt avdrag och därmed mot överskott i andra förvärvskällor. Om övriga inkomster inte är tillräckligt stora för att ge full kvittning får resterande underskott sparas och utnyttjas som ett förlustavdrag under de närmaste sex åren. Därmed uppkommer kvittning över tiden såväl inom som mellan förvärvskällor. Även i detta fall får den skattskyldige välja vilket år avdraget skall utnyttjas.

Den fjärde regeluppsättningen gäller rörelse och fastighet i utlandet, där underskott får kvittas mot överskott i förvärvskällan under de närmaste sex åren avseende såväl grund- som tilläggsbelopp.

9.4.2 Utgångspunkter

Vi lägger stor vikt vid målet om enkla, enhetliga och överskådliga regler bl.a. av fördelningspolitiska skäl. Komplicerade regler missgynnar personer som inte utnyttjar alla möjligheter till reducerad skatt på grund av t.ex. bristande kunskaper eller av moraliska skäl.

Som framgår av sammanställningen ovan uppfyller nuvarande regler för behandling av underskott inte dessa krav. En utgångspunkt för vårt förslag är därför att kvittning skall medges på ett enhetligt och enkelt sätt.

Målen om basbreddningar och förebyggande av skatteplanering samt målet om att förhindra att marginalsattesänkningen ger olämpliga fördelningseffekter talar för restriktiva regler för underskottsavdrag. Dessa mål bör tillmätas stor vikt. En annan utgångspunkt för vårt förslag är därför att avdragsbegränsningen för höginkomsttagare bör vara minst lika restriktiv som nuvarande avdragsbegränsning, som för övrigt infördes vid 1982 års skattereform just för att dämpa fördelningseffekterna av sänkta marginalsatser.

Skatteplanering går ofta ut på att uppnå en räntefri skattekredit genom att redovisa skattemässiga underskott under ett antal år som i bästa fall motsvaras av överskott under senare år. Skatteplanering kan också gå ut på att redovisa underskott hos personer med hög marginalsatt som balanseras av samtida eller senare överskott för personer utan eller med låg marginalsatt. Dessa liksom andra typer av skatteplanering kan förebyggas genom förhållandevis restriktiva regler för underskottsavdrag.

Nuvarande avdragsbegränsning med uppdelning mellan underlag för grundbelopp och underlag för tilläggsbelopp är mindre lämplig i det inkomstskattesystem som vi föreslår då den skulle innebära en tredje inkomstskattebas utöver kapitalinkomster och förvärvsinkomster. Därtill bör skattekrediter genom underskottsavdrag motverkas även för det stora flertalet skattskyldiga som har en marginalsatt på 30 %.

9.4.3 Full kvittning över tiden inom förvärvskälla

Mot denna bakgrund kvarstår två möjligheter nämligen att kvittning medges antingen över tiden inom en förvärvskälla eller mellan förvärvskällor under samma år. Vi föreslår att kvittning medges över tiden men diskuterar också en sidoversion med kvoterad kvittning mellan förvärvskällor som i högre utsträckning liknar nuvarande regler.

Huvudalternativet innebär således att underskott kvittas mot framtida överskott i förvärvskällan avseende såväl socialavgifter som progressiv inkomstskatt så snart som möjligt men utan tidsbegränsning. Ackumulerade underskott som avser definitiv förlust när förvärvskällan upphör får dras av efter 70-procentig kvotering på samma sätt som reaförluster i inkomstslaget kapital.

En sådan full kvittning över tiden inom förvärvskällan uppnås genom att underskott i en förvärvskälla fastställs vid inkomsttaxeringen och återförs som ett avdrag i förvärvskällan i nästa deklaration före beräkning av socialavgifter. Om överskott uppkommer i nästa års deklaration så har full

kvittning uppnåtts avseende såväl socialavgifter som inkomstskatt. Om underskott uppkommer även i nästa års deklaration så förs underskottet vidare till påföljande deklaration. Underskottet förs på detta sätt vidare utan tidsbegränsning men får inte kunna överföras mellan olika skattskyldiga.

Om det sålunda ackumulerade underskott avser en definitiv förlust föreslår vi att underskottet får dras av i inkomstslaget kapital när förvärvskällan upphört med 70-procentig kvotering på samma sätt som reaförluster i inkomstslaget kapital. Därmed uppnås balans mellan enskilda näringsidkares avdrag för definitiva förluster och avdragsrätten för reaförluster avseende aktier i bl.a. fåmansbolag.

För att förlusten skall anses vara definitiv krävs att alla tillgångar i förvärvskällan avyttrats eller uttagsbeskattats till marknadsmässiga priser, varvid bevisbördan föreslås ligga på den skattskyldige i oklara fall. Avdragsrätt föreligger således inte om tillgångarna överförts från förvärvskällan till ett aktiebolag eller om en näringsfastighet övergår till att bli privatbostad till bokföringsmässiga värden som understiger marknadsvärdena.

Liksom för reaförluster medges avdrag för 70 % av det ackumulerade underskottet, vilket resulterar i en skattelättnad på 21 % av underskottsbeloppet. Genom denna regel får misslyckade projekt inom enskild näringsverksamhet en viss skattelättnad motsvarande den som uppkommer om aktier i t.ex. ett fåmansbolag avyttras med reaförlust. Därmed uppmuntras risktagande inom enskild näringsverksamhet jämfört med fallet utan avdrag för definitiva förluster.

Genom kvotering och avdrag i inkomstslaget kapital i stället för i inkomstslaget näringsverksamhet blir det normalt inte förmånligt att avveckla verksamheten för att utnyttja avdraget så länge det finns en hygglig chans till framtida överskott och därmed full kvittning avseende såväl inkomstskatt som socialavgifter.

Större ackumulerade underskott kan via ett underskott i inkomstslaget kapital ge en skattereduktion som överstiger den skattskyldiges inkomst- och fastighetsskatt under samma år. Eftersom skattereduktionen inte får sparas skulle detta missgynna personer som har en låg inkomst av tjänst t.ex. som en följd av en seriös satsning på näringsverksamheten. För att undvika denna konsekvens och allmänt för att undvika att restriktiva avdragsregler diskriminerar seriöst risktagande föreslår vi att ackumulerade underskott som utgör en definitiv förlust när förvärvskällan upphört får fördelas över tre år.

9.4.4 Sidoalternativ med kvoterad kvittning

Sidoalternativet innebär kvoterad kvittning mellan förvärvskällor under samma år medan kvittning inte medges över tiden. För inkomst av tjänst uttas socialavgifter av arbetsgivaren. Av praktiska skäl kan kvittning därför inte ske avseende socialavgifter mellan förvärvskälla i inkomstslaget näringsverksamhet och inkomstslaget tjänst. Av likformighetsskäl bör kvittning då inte heller medges avseende socialavgifter mellan olika

förvärvskällor inom inkomstslaget näringsverksamhet.

Den kvarstående frågan i sidoalternativet är då vilken grad av kvittning som bör medges avseende inkomstskatt. Vid nuvarande regler har höginkomsttagare en skattesats på 72 % för överskott medan underskott ger en skattelättnad på 47 %, dvs. underskottsavdrag kvoterar med en kvot på ca 65,3 %. Detta ligger nära den kvotering på 70 % som föreslås för reaförluster. Sidoalternativet preciseras därför som att avdrag medges för 70 % av ett underskott.

Sammanfattningsvis innebär sidoalternativet således att underskott aldrig får kvittas vid beräkning av underlag för socialavgifter, medan allmänt avdrag medges för 70 % av ett underskott.

9.4.5 Jämförelse mellan alternativen

En fördel med huvudalternativet jämfört med sidoalternativet är att det är enklare bl.a. genom att enhetliga regler tillämpas för socialavgifter och inkomstskatt.

En annan fördel med huvudalternativet är att skatteplanering förebyggs på ett genomgripande och generellt sätt eftersom det inte längre blir möjligt att uppnå skattekrediter genom att redovisa skattemässiga underskott. Full kvittning mellan underskott och *framtida* överskott skapar knappast något större utrymme för skatteplanering eftersom näringsidkare ofta kan uppnå samma effekt genom att avstå från att utnyttja alla avskrivnings- och reserveringsmöjligheter.

En tredje fördel med huvudalternativet är att seriöst nyföretagande uppmuntras jämfört med sidoalternativet och kanske också jämfört med nuvarande regler genom att kvittning medges även avseende socialavgifter.

Sidoalternativet liksom nuvarande regler innebär nämligen en ur likformighetssynvinkel opåkallad kvittningsbegränsning mellan underskott ett år och överskott under *senare* år. Som exempel kan nämnas att en näringsidkare som endast har intäkter i en förvärvskälla som uppvisar ett varierande resultat går miste om all kvittning i sidoalternativet medan kvittning kan ske mellan olika år i huvudalternativet.

Om en nystartad verksamhet ger underskott under några år och därefter ger överskott är huvudalternativet med full kvittning över tiden ofta mera förmånligt än en begränsad omedelbar kvittning. För det stora flertalet skattskyldiga med ca 30 % marginalska blir nuvärdet av det sammanlagda skatteuttaget lägre i huvudalternativet än i sidoalternativet om underskottet kan utnyttjas inom 10–15 år, vilket normalt gäller för seriöst nyföretagande.

Även jämfört med ett hypotetiskt men av andra skäl avvisat tredje alternativ med full kvittning avseende inkomstskatt och utan kvittning avseende socialavgifter ger huvudalternativet en lägre sammanlagd skatt mätt i nuvärde om underskottet kan utnyttjas inom 5–6 år, vilket torde gälla flertalet fall av seriöst nyföretagande.

Dessa beräkningar avseende minimal tidsförskjutning för att huvudalternativet skall vara förmånligt för nyföretagande bortser dock från att omedelbar kvittning kan vara särskilt betydelsefull för företagare som har likviditetsproblem. Vi anser dock inte att skattesystemet skall fungera som

en långivare i sådana situationer med tanke på att skattesystemet bör utformas med utgångspunkt från de primära målen om att ge skatteintäkter och att skapa fördelningspolitiska effekter.

Sammantaget synes huvudalternativet vara mera förmånligt för seriöst nyföretagande än sidoalternativet. Eftersom huvudalternativet därtill är enklare och förebygger skatteplanering på ett mera effektivt sätt förordar vi detta alternativ.

Regeln om att underskott kvittas mot framtida överskott i förvärvskällan föreslås gälla på ett enhetligt sätt för aktiv och passiv näringsverksamhet i och utanför Sverige. Reglerna kommer därmed även att tillämpas för bl.a. bostäder i utlandet eftersom dessa redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet på i princip samma sätt som vid nuvarande regler. För att undvika mera förmånliga regler för bostäder i utlandet än i Sverige, för att inte utöka avdragen jämfört med nuvarande regler samt av kontrollskäl medges inget avdrag för ackumulerade underskott för näringsverksamhet utanför Sverige.

9.4.6 Illustrativt exempel

De föreslagna reglerna om att underskott sparas i förvärvskällan illustreras genom ett exempel i tabell 9:1.

Tabell 9:1
Redovisning i förvärvskälla som ger underskott åren 1991 och 1992

År:	1991	1992	1993
Intäkter	58 901	79 012	182 530
Kostnader	-89 333	-55 456	-56 777
Underskott från föregående år	0	-30 432	-6 786
Avdrag för egenavgift	0	0	-29 860
Nettointäkt och underskott	-30 432	-6 786	89 107

9.4.7 Underskott i inkomstslaget tjänst

Ovan beskrivna regler för underskott i inkomstslaget näringsverksamhet tillämpas på motsvarande sätt för underskott i inkomstslaget tjänst. Av praktiska skäl kan dock ej kvittning uppnås avseende socialavgifter som erläggs av arbetsgivaren. Detta utgör inget större problem då underskott i inkomstslaget tjänst är ytterst ovanliga.

9.4.8 Budgetförstärkning genom restriktiva underskottsavdrag

Jämfört med nuvarande regler innebär förslaget ökade kvittningmöjligheter genom att kvittning medges avseende underlag för socialavgifter samt utan

tidsbegränsning. Reglerna är dock samtidigt väsentligt mera restriktiva genom att löpande underskott i en förvärvskälla inte får kvittas mot överskott i annan förvärvskälla medan nuvarande regler tillåter sådan kvittning vid beräkning av underlag för grundbelopp. Förslaget förebygger skatteplanering, vilket också bidrar till en basbreddning. Sammantaget kan de föreslagna reglerna uppskattas ge en budgetförstärkning på ca 1,0 miljarder kr., som redovisas i sammanställningen i tabell 4:6.

9.4.9 Förlustavdrag

Vårt förslag: Förlustavdragen slopas.

Om hela deklarationen uppvisar ett underskott så uppkommer en förlust som enligt nuvarande regler får dras av som ett förlustavdrag under de närmaste sex åren.

Våra förslag om att underskott sparas i förvärvskällan för inkomstlagen näringsverksamhet och tjänst och att underskott i inkomstlaget kapital ger en skattereduktion medför i kombination med övriga förslag att det inte kan uppkomma ett avdragsgillt underskott för hela deklarationen. Förlustavdraget kan därmed avskaffas, vilket innebär ytterligare förenklingar.

Förlustavdrag avseende 1990 eller tidigare får dras av som vid nuvarande regler mot förvärvs- och kapitalinkomster.

9.5 Grundavdrag

Vårt förslag: Grundavdraget på 12 000 kr. medges endast mot arbetsinkomster, dvs. mot inkomst av tjänst samt inkomst av näringsverksamhet där den skattskyldige är aktiv. Grundavdrag medges således ej för inkomstlaget kapital eller för passiv näringsverksamhet.

Nuvarande grundavdrag kan ses som ett första steg i skatteskalan som i första hand syftar till att reducera skatten för personer med som har låga arbetsinkomster och eget försörjningsansvar. En annan viktig funktion är att grundavdraget bidrar till en hög förvärvsfrekvens genom att i praktiken fungera som ett schablonmässigt avdrag för de extra kostnader för bl.a. resor, barnomsorg och mat som uppkommer som en följd av förvärvsarbete. Av fördelningspolitiska skäl samt med hänsyn till målen om jämställdhet mellan könen och en bred skattebas genom hög förvärvsfrekvens anser vi att summan av schablon- och grundavdrag även fortsättningsvis skall uppgå till 13 000 kr.

Som nämnts i kap. 4 är, med hänsyn till de föreslagna reglerna för bl.a. resor till och från arbetet, ett schablonavdrag på 1 000 kr. tillräckligt för att undvika specificerade avdrag i alltför många fall. Därmed möjliggörs också en förenkling genom att schablonavdraget kan göras till ett fast avdrag på 1 000 kr. i stället för att, som nu, maximeras till 10 % av tjänsteinkomsten. Eftersom summan av grund- och schablonavdrag bör uppgå till 13 000 kr. föreslår vi ett grundavdrag på 12 000 kr.

Dessa skäl för skattefrihet för låga inkomster motiverar i första hand att grundavdrag medges mot arbetsinkomster. Grundavdrag för kapitalinkomster är mindre angelägna med hänsyn till att personer med endast kapitalinkomster normalt försörjer sig på annat sätt, vilket t.ex. gäller för barn med enbart kapitalinkomster. Av detta skäl, för att förebygga skatteplanering samt för att undvika avvikelser mellan preliminär och slutlig skatt för bl.a. barn med endast kapitalinkomster bör grundavdrag inte utgå för inkomstslaget kapital.

Inkomst av passiv näringsverksamhet utgör också kapitalinkomst men redovisas ändå i inkomstslaget näringsverksamhet då samma regler skall gälla som för aktiv näringsverksamhet avseende bl.a. redovisning och beskattning enligt bokföringsmässiga principer, avskrivningar samt skattemässiga reserveringar. Redovisning av passiv och aktiv näringsverksamhet i olika inkomstslag skulle också innebära påtagliga svårigheter regelmässigt och därmed för skattskyldiga och skattemyndigheter när en förvärvskälla övergår från att vara passiv till att vara aktiv eller omvänt.

De skäl som anförts ovan för att grundavdrag inte skall utgå för inkomst av kapital gäller därför med något undantag även kapitalinkomster inom passiv näringsverksamhet. Mot denna bakgrund, för att förebygga skatteplanering samt för att bidra till målet om likformig beskattning av kapitalinkomster inom inkomstslaget kapital och passiv näringsverksamhet, föreslår vi att det inte utgår något grundavdrag för inkomst av passiv näringsverksamhet.

9.6 Schablonavdrag endast i inkomstslaget tjänst

Vårt förslag: Det fasta schablonavdraget på 1 000 kr. utgår endast i inkomstslaget tjänst.

Som nämnts ovan föreslår vi ett fast schablonavdrag på 1 000 kr. Målet om likformighet mellan löntagare och egenföretagare talar för att schablonavdrag medges för både inkomstslaget tjänst och för aktiv näringsverksamhet på ett likformigt och samordnat sätt. Schablonavdrag skulle då medges i ettdera inkomstslaget under förutsättning att det inte finns något kostnadsavdrag i i inkomstslaget tjänst eller i aktiv näringsverksamhet.

En närmare undersökning av denna fråga visade emellertid att administrativa komplikationer skulle uppkomma både för den skattskyldige och för skattemyndigheterna. En sådan samordning skulle nämligen kräva att avdrag för bl.a. egenavgifter och ränteutgifter medges inom näringsverksamhet oberoende av schablonavdraget om likformigheten skall upprätthållas, vilket kräver en annars onödig gränsdragning och särredovisning av vissa avdrag.

Endast 1–1,3 % av de skattskyldiga, i första hand egenföretagare med mindre tjänsteinkomster, skulle få högre skatt genom denna åtgärd samtidigt som instruktionerna för dess tillämpning skulle meddelas samtliga skattskyldiga med inkomst av tjänst eller näringsverksamhet. Eftersom beloppet för schablonavdraget sänks till 1 000 kr. blir även skillnaden i skatt mycket liten. Budgetförstärkningen beräknas uppgå till endast 0,03 miljarder kr.

Trots vår betoning av målet om likformighet överväger dessa aspekter. Vi föreslår därför att schablonavdraget på 1 000 kr. medges endast i inkomstslaget tjänst.

9.7 Budgeteffekter

Övergång från ett grundavdrag på 10 000 kr. och ett inkomstberoende schablonavdrag på 3 000 kr. till ett grundavdrag på 12 000 kr. och ett fast schablonavdrag på 1 000 kr. beräknas ge en budgetförsvagning på 0,2 miljarder kr. Denna förhållandevis begränsade budgetförsvagning beror på att grundavdrag inte medges för kapital, passiv näringsverksamhet och pensionärer enligt förslag i senare avsnitt. Avskaffandet av grundavdraget för passiv näringsverksamhet ger en budgetförstärkning på 0,2 miljarder. Förändringarna avseende schablon- och grundavdrag beräknas därför inte ge något budgeteffekt netto.

9.8 Slopad avrundning

Vårt förslag: Kapital- och förvärvsinkomst beräknas utan avrundning.

Av enkelhetsskäl är det önskvärt att det preliminära skatteuttaget överensstämmer exakt med det slutliga skatteuttaget för så många som möjligt. Det är därför önskvärt med ett system där huvudarbetsgivaren beaktar den skattskyldiges exakta kommunalskatt, schablon- och grundavdrag samt, om informationen ändå finns tillgänglig, skattereduktion för fackföreningsavgift. Övriga som gör preliminärskatteavdrag, som t.ex. försäkringskassan, skulle då kunna ta ut en skatt motsvarande den exakta kommunalskatten utan att beakta några avdrag.

Då vi föreslår en avsevärd begränsning av övriga avdrag skulle den preliminära skatten i så fall överensstämma exakt med den slutliga skatten

för en mycket stor del av de skattskyldiga som inte innehar fastighet och som inte bedriver näringsverksamhet.

Vi har emellertid inte utarbetat något konkret förslag avseende ett sådant uttag av exakt preliminär skatt även för tjänsteinkomster då frågan kräver ytterligare utredning.

För att ytterligare minska skillnaden mellan preliminär och slutlig skatt särskilt vid ett sådant framtida exakt preliminärskatteuttag, föreslår vi att nuvarande avrundning nedåt till närmaste 100-tal kronor slopas för såväl kapital- som förvärvsinkomster. Detta ger en budgetförstärkning på ca 0,1 miljarder kr.

9.9 Exempel

De föreslagna reglerna kan sammanfattas på följande sätt.

Tabell 9:2

Sammanställning av inkomster motsvarande första sidan på en allmän självdeklaration för en typisk löntagare med enkla inkomstförhållanden, en aktiv näringsidkare som har vissa sidoinkomster i inkomstslaget tjänst samt en studerande som har ett mindre feriearbete och som äger ett mindre hyreshus tillsammans med sina syskon.

	(1)	(2)	(3)
Tjänst	96 784	13 765	6 789
Aktiv näringsverksamhet	0	89 107	0
Passiv näringsverksamhet	0	0	34 567
Avgår:			
Grundavdrag	-12 000	-12 000	-6 789
Beskattningsbar förvärvsinkomst	84 784	90 872	34 567

Löntagaren enligt kolumn 1 antas ha en kommunalskatt på 30,50 % samt ett underskott i inkomstslaget kapital på 12 347 kr. Skattebeloppet beräknas som den kommunala skatten på 25 859 kr. minus skattereduktionen på 3 704 kr. för kapitalunderskottet, vilket ger en inkomstskatt på 22 155 kr.

Vid samma antaganden erlägger näringsidkaren enligt kolumn 2 en kommunal skatt på 27 716 kr. och egenavgifter på 29 708 kr. Skattereduktionen på 3 704 kr. ger då skatter och avgifter på sammanlagt 53 720 kr.

Den studerande enligt kolumn 3 erlägger vid samma kommunalskatt och en inkomst av kapital på 14 888 kr. en kommunal skatt på 10 543 kr.,

grundavgift på 7 781 kr. (22,51 % av 34 567 kr.) och statlig kapitalinkomstskatt på 4 466 kr, vilket ger skatter och avgifter på sammanlagt 22 790 kr.¹

9.10 Övriga budgetförstärkningar

Förutom ovan beaktade budgetförstärkningar tillkommer ett antal andra mindre budgetförstärkningar. Som exempel kan nämnas övergången till evig reavinstbeskattning av skuldebrev och annan lös egendom som t.ex. guld, diamanter och konst, belöpan demetod för framtidskonton, underkursobligationer och överkurslån, beskattning av reavinster vid avyttringstidpunkten, delningsprincip vid blandade fång, skärpta regler för värdering av vederlag vid reavinstbeskattning samt kvotering av reaförluster. Beskattningen av reavinster på tillgångar i utländsk valuta kan ge en betydande budgetförstärkning jämfört med fallet med skattefrihet eller oklar praxis genom att förebygga skatteplanering. Reavinstbeskattning av skulder ger sannolikt ett skattebortfall genom att avgifter är betydligt vanligare än rabatter vid förtidsinlösen av skulder.

Dessa budgetförstärkningar är mycket svåra att uppskatta men bör ändå beaktas på något sätt för att undvika en systematiskt missvisning. Efter mycket överslagsmässiga kalkyler för olika delposter sätts dessa budgetförstärkningar till försiktigtvis 1 miljard kr., vilket inkluderas i sammanställningen i tabell 4:6.

9.11 Uppgiftsskyldighet och preliminär skatt

Vårt förslag: Företagens skyldighet att lämna kontrolluppgifter och att dra preliminär skatt utvidgas så att det förenklade deklarationsförfarandet kan tillämpas för det stora flertalet skattskyldiga samt så att den preliminära skatten överensstämmer exakt med den slutliga skatten för en stor andel av de skattskyldiga.

För att den förenklade deklarationen skall kunna användas på enklast möjliga sätt krävs att systemet med kontrolluppgifter utvidgas till att omfatta även bl.a försäljning och köp av aktier och liknande värdepapper på det sätt som diskuteras närmare i kap. 26.

För att undvika att en 30-procentig beskattning av alla kapitalinkomster ökar antalet deklarationer och ger avvikelser mellan preliminär och slutlig

¹ Dessa sammanlagda skatte- och avgiftsbelopp kan givetvis inte jämföras med de beskattningsbara förvärvsinkomsterna eftersom dessa inkomster beräknas efter grund- och schablonavdrag och efter avdrag för socialavgifter. Därtill förekommer kapitalöverskott och -underskott som inte ingår i den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

skatt samt allmänt för att förebygga skatteanpassning och skattefusk föreslår vi vidare att preliminär skatt skall tas ut för ränteinkomster och aktieutdelningar.

Som exempel kan nämnas att ett barn som endast har ränte- och utdelningsinkomster på 11 111 kr. då får en preliminär och slutlig skatt på 3 333 kr., varvid det varken krävs deklaration eller slutlig justering av skatten.

För att uppnå ytterligare förenklingar föreslår vi att deklarationsskyldigheten slopas för skattskyldiga som endast har ränte- och utdelningsinkomster där preliminär skatt dragits. Många skattskyldiga med andra inkomster skulle kunna lämna en förenklad deklaration, varvid de skattskyldiga och skattemyndigheterna skulle finna att den preliminära skatten överensstämmer med den slutliga skatten i ett stort antal fall.

9.12 Metod för justering av skiktgräns

Vårt förslag: Vi föreslår att regering och riksdag i samband med beslut om skattereformen uttalar en avsiktsförklaring om att gränsen för uttag av statlig inkomstskatt för förvärvsinkomster bör justeras efter hand så att endast cirka 10 % av de skattskyldiga erlägger sådan skatt.

9.12.1 Utgångspunkter

Enligt direktiven skall vi föreslå ett regelsystem som kan bli bestående under en lång tid. Ett annat angivet mål är att marginalskatteerna skall sänkas.

Vi har under arbetet preciserat målsättningen avseende skattesatserna som att ca 90 % av de skattskyldiga endast skall betala kommunal skatt på sina förvärvsinkomster, vilket innebär en marginals katt motsvarande kommunalskatten på ca 30 %.

Den angivna gränsen för 50 % marginals katt avseende löneinkomster på 200 000 kr. år 1991 – motsvarande 178 600 kr. eller en månadslön på 14 900 kr. i 1989 års penningvärde – har valts med utgångspunkt från denna målsättning. I kombination med grund- och schablonavdrag på sammanlagt 13 000 kr. blir slutsatsen att 20 % statlig skatt skall utgå för beskattningsbar förvärvsinkomst utöver 187 000 kr. år 1991. Vid 1989 års inkomstförhållanden skulle därmed något mindre än 10 % av de skattskyldiga få 50 % marginals katt.

Om inflationstakten är 4 % och de reala skattepliktiga förvärvsinkomsterna per person ökar med 2 % årligen, bl.a. som en följd av att skattereformen leder till att beskattad arbetsinkomst inte längre har samma konkurrensnackdel jämfört med o- och lågbeskattad arbetsersättning och fritid, så ökar de skattepliktiga förvärvsinkomsterna per person med 6 % årligen.

Vid en i nominella termer konstant gräns för statlig skatt på förvärvsinkomster skulle denna inkomstutveckling leda till att en allt större andel av de skattskyldiga skulle få ca 50 % marginalskatt. Vid en årlig inkomstökning på 6 % skulle 26 % av de skattskyldiga beröras av den högre marginalskatten redan efter fem år medan andelen skulle stiga till 47 % efter tio år.

En sådan utveckling är inte förenlig med vårt mål om att 90 % av de skattskyldiga inte skall betala statlig inkomstskatt på sina förvärvsinkomster.

Med hänsyn till målet om att det föreslagna regelsystemet skall kunna bli bestående under en lång tid bör vi, mot denna bakgrund, föreslå någon typ av regler eller avsiktsförklaring för hur gränsen för statlig skatt på förvärvsinkomster kan justeras med hänsyn till framtida pris-, löne- eller inkomstutveckling.

I kommande två delavsnitt diskuterar vi några alternativ där skiktgränsen knyts till utvecklingen av något index så att automatisk justering sker i frånvaro av beslut om förändringar. Därefter diskuteras några alternativ med justeringar utan sådan automatik.

9.12.2 Konsumentprisindexreglering

En metod som har tillämpats i Sverige och som tillämpas eller har tillämpats i andra länder är att anknyta inkomstskatteskalen till utvecklingen av något index. Den i Sverige tillämpade metoden innebär att inkomstgränserna för den statliga progressiva inkomstbeskattningen anknöts till utvecklingen av konsumentprisindex under de föregående 12 månaderna fram till augusti månad året före inkomstårets början.

En potentiell fördel med konsumentprisindexreglering är att skatteskalorna automatiskt justeras med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen vid frånvaro av riksdagsbeslut om förändrade regler. Detta kan underlätta löneförhandlingarna eftersom löntagarna då alltid kan kompenseras för inflationen genom en nominell löneökning motsvarande inflationstakten. Vid frånvaro av konsumentprisindexreglerade skatteskalor kan det i stället krävas en löneökning på minst t.ex. 6 % för att uppnå en oförändrad real lön efter skatt vid 4 % inflation.

Erfarenheterna från den tidigare indexregleringen visar emellertid att konsumentprisindexreglerade skatteskalor även kan försvåra löneförhandlingarna vid sjunkande inflation. Detta beror på den eftersläpning som uppkommer genom att skatteskalorna av praktiska och konstitutionella skäl måste anknytas till inflationstakten *året före* beskattningsåret.

Antag t.ex. att inflationen under de senaste 12 månaderna fram till augusti månad före det aktuella inkomståret uppgår till 8 % och att inflationen förväntas bli 4 % framöver. Skatteskalorna justeras då med hänsyn till 8 % inflation. Om alla löner ökar med 4 % i enlighet med den förväntade inflationen så blir resultatet att den reala lönen efter skatt ökar mer för personer med hög lön. Om låglönegrupperna av denna anledning kräver högre löneökningar så riskerar detta att försvåra förhandlingarna, vilket ytterst kan tillintetgöra den förväntade nedgången av inflationstakten.

En andra potentiell fördel är att konsumentprisindexreglerade skatteskalor förhindrar att inflation leder till en automatisk ökning av skattens andel av en i reala termer given inkomst. Även denna fördel är emellertid tveeggad eftersom inflation kan bero på en alltför hög efterfrågan i ekonomin, varvid en i nominella termer given progressiv skatteskala kan fungera som en automatisk stabilisator genom att reducera efterfrågan.

En tredje snarast pedagogisk fördel med konsumentprisindexreglerade skatteregler är att förändringar av skatteskallorna kan diskuteras med utgångspunkt från ett i ekonomisk mening mera relevant jämförelsealternativ.

En brist med anknytning till konsumentprisindex är att andelen som berörs av den högre marginals-katten skulle öka över tiden som en följd av stigande reala inkomster. Vid en årlig real inkomstökning på 2 % skulle således 14 % beröras av den högre marginals-katten efter 5 år medan andelen skulle stiga till 20 % efter 10 år. Om skiktgränsen ändå skall justeras för att upprätthålla målet om att endast 10 % av de skattskyldiga skall beröras av den högre marginals-katten så försvagas argumenten för indexreglerade skatteskallor.

9.12.3 Löneindexreglering

Det sistnämnda problemet med konsumentprisindexreglerad skiktgräns skulle kunna dämpas genom att gränsen i stället anknyts till någon typ av löneindex.

Denna lösning leder emellertid till andra problem bl.a. genom att det saknas ett väletablerat löneindex. En sådan löneindexreglering skulle också strida mot målet om enhetliga och överskådliga regler eftersom pensionssystemen och därmed det extra avdraget liksom andra delar av skattesystemet, som t.ex. avdragreglerna för pensionssparande samt takbelopp för egenföretagares SURV, anknyts till basbeloppet och därmed indirekt till konsumentprisindex.

Anknytning till löneindex skulle därtill inte upprätthålla vårt mål om att den högre marginals-katten skall omfatta ca 10 % av de skattskyldiga eftersom den berörda andelen påverkas inte bara av timlöneändringar som avspglas i löneindex utan även av arbetstidsförändringar samt förändringar av de skattskyldigas fördelning i olika avseenden.

Dessa problem skulle lösas om skiktgränsen i stället knyts till ett löneinkomstindex som även beaktar ändring i arbetstid. En sådan lösning försvåras emellertid av det inte finns något index av denna typ och beaktar därtill inte förändringar av de skattskyldigas fördelning bl.a. mellan grupperna löntagare, pensionärer och övriga.

En mera allmän aspekt är att såväl pris- som löneindexreglering avviker från skattereformens uppläggning i övrigt, där inflationen endast beaktas implicit genom en förhållandevis låg skattesats för inkomstslaget kapital.

9.12.4 Avsiktsförklaring

Målet om att regelsystemet skall kunna bli bestående under en lång tid kan också tillgodoses genom att vi föreslår att regering och riksdag, vid ett beslut om skattereformen, uttalar en avsiktsförklaring om hur skiktgränsen bör justeras med hänsyn till framtida ändrade förutsättningar avseende pris-, löne- eller inkomstnivå m.m. Frågan om tidpunkt och närmare utformning av denna justering lämnas då till framtida riksdagar som ändå har suverän beslutsrätt i frågan. En fördel med denna lösning är att hänsyn kan tas till då aktuella förutsättningar avseende inte bara priser och löner utan även avseende det allmänna finanspolitiska läget, räntenivån och aktuella beslut i angränsande frågor. Justeringen av skiktgränsen skulle då kunna behandlas utan komplikationer i form av justeringar av automatiska justeringar.

Å andra sidan kan en avsiktsförklaring innebära en något större kvarvarande osäkerhet avseende framtida skatteregler än en indexering, vilket i så fall kan försvåra de skattskyldigas planering avseende investeringar, boende m.m. Skillnaden i detta avseende torde emellertid vara ganska begränsad med hänsyn till att skattereglerna ändå omprövas från tid till annan med hänsyn till förändrade förutsättningar i olika andra avseenden.

Mot denna bakgrund förordar vi lösningen men en avsiktsförklaring. Vi föreslår således att regering och riksdag, i samband med beslut om skattereformen, uttalar en avsiktsförklaring om att skiktgränsen för 50 % marginalskatt bör justeras efter hand så att den högre marginalskatten även fortsättningsvis omfattar endast ca 10 % av de skattskyldiga.

10 Skatteregler för pensioner

10.1 Utgångspunkter

10.1.1 Mål

Vid nuvarande regler är folkpensionen skattepliktig till skillnad från andra transfereringar som t.ex. barn- och bostadsbidrag. För pensionärer utan eller med låg ATP utgår emellertid ett s.k. extra avdrag som innebär att denna grupp pensionärer inte betalar någon inkomstskatt. I detta kapitel presenteras vårt förslag avseende beskattning av folkpension, utformning av extra avdrag samt uttag av socialavgifter för arbetsersättning som utgår i form av pensioner.

Våra förslag i detta avseende utgår från följande målsättningar.

1. Pensionärer utan eller med låg ATP skall få oförändrad eller höjd inkomst efter skatt.
2. Den samlade marginaleffekten från inkomstbeskattning samt inkomstberoende avdrag, bidrag och avgifter skall reduceras för pensioner samt pensionärers förvärvs- och kapitalinkomster.
3. Utfallet av skattereformen för pensionärerna som kollektiv bör ungefär överensstämma med utfallet för övriga.
4. Pensioner som utgör arbetsersättning skall bli föremål för någon typ av socialavgifter antingen vid intjänandet eller vid utbetalningen enligt vår allmänna princip om att all arbetsersättning skall bli föremål för någon typ av socialavgift.

10.1.2 Utfall vid i övrigt oförändrade regler

Vårt förslag innebär tillsammans med förslaget från KIS att sänkningen av inkomstskatten till en betydande del finansieras genom ökad indirekt beskattning, vilket anges redan i direktiven till dessa utredningar. Denna del av finansieringen kan väntas leda till höjda priser för berörda varor och tjänstervid skattereformens genomförande. Prispåverkande budgetförstärkningar i form av breddad bas för mervärdeskatten, övergång från schablonintäkt till en högre fastighetsskatt samt reducerade räntebidrag uppgår till sammanlagt cirka 29,9 miljarder kr. Som diskuteras närmare i kap. 12 kan skattereformen därför väntas leda till en engångshöjning av konsumentprisindex med cirka 4,5 %, medan de lägre marginalskatterna kan väntas leda till en mera permanent dämpning av pris- och löneökningarna på lång sikt.

Pensionärernas inkomster utgörs i huvudsak av folkpension, pensionstillskott och ATP, där beloppen mätt i kronor bestäms av basbeloppet och därmed indirekt av konsumentprisindex. En av skattereformen orsakad höjning av konsumentprisindex leder till en motsvarande ökning av folkpension, ATP och extra avdrag. Pensionärerna får därmed i huvudsak automatisk kompensation för de prishöjningar som uppkommer genom skattereformen.

Pensionärerna berörs inte heller av basbreddningarna under inkomst av tjänst motsvarande budgetförstärkningar på ytterligare 13,2 miljarder kr. Sammantaget innebär detta att pensionärerna inte berörs av budgetförstärkningar på 43,1 miljarder kr., vilket utgör 69 % av de totala budgetförstärkningarna. Vissa pensionärer med kommunalt bostadstillägg, s.k. KBT, får kompensation för att hyran och andra bostadskostnader kan väntas öka med 12–15 % inte bara genom höjt basbelopp utan även genom höjt bostadstillägg.

Pensionärerna skyddas således från huvuddelen av skattereformens finansiering samtidigt som gruppen får väsentligt sänkt inkomstskatt. Samtidigt får pensionärerna en förhållandevis liten skattesänkning eftersom många pensionärer inte betalar någon statlig inkomstskatt eller betalar en mycket låg statlig inkomstskatt redan vid nuvarande regler. Underrepresentationen är dock väsentligt svagare i detta avseende.

Vid i övrigt oförändrade regler inkl. ett extra avdrag som ger skattefrihet för pensionärer utan eller med låg ATP skulle skattereformen resultera i en överföring från gruppen förvärvsarbetsande till gruppen pensionärer på cirka 5 miljarder kr. Det ovan angivna målet om att utfallet av skattereformen för pensionärer ungefär skall överensstämma med utfallet för övriga kräver därför någon typ av kompletterande ändring som motverkar denna omfördelning.

Pensionärer som erhåller pensionstillskott som en följd av att de har låg eller ingen ATP betalar ingen inkomstskatt vid nuvarande regler och kan därför inte heller få någon skattesänkning. Målet om att denna grupp pensionärer skall få en oförändrad eller höjd real inkomst efter skatt innebär att dessa kompletterande ändringar måste inriktas på att dämpa ökningen av inkomsten efter skatt för personer med relativt hög pension, som får förhållandevis stora skattelättnader och som i stor utsträckning får automatisk kompensation för reformens finansiering.

En av skattereformen orsakad prisökning på 4,5 % innebär ökade offentliga utgifter för folkpension, pensionstillskott och ATP på cirka 3,9 miljarder kr. när hänsyn tagits till ökade skattebetalningar. Därtill skulle KBT öka med cirka 0,1 miljard kr. som en följd av höjda bostadskostnader. Denna budgetförsvagning bör i huvudsak finansieras genom kompletterande förändringar för pensionärer för att uppnå målet om att skattereformen skall ge ungefär samma utfall för kollektivet pensionärer som för övriga.

10.1.3 Problem vid nuvarande extra avdrag

Alla typer av pensioner är skattepliktiga vid nuvarande regler oberoende av om de utgör fördröjda förvärvsinkomster eller en allmän transferering från staten i form av folkpension eller pensionstillskott. Pensionärer med låg ATP blir emellertid befriade från inkomstskatt genom ett extra avdrag som tillsammans med grundavdraget motsvarar minimipensionen i form av folkpension och pensionstillskott. Vid ett här antaget basbelopp för 1991 på 32 600 kr. uppgår minimipensionen för ensamstående ålderspensionär

till 46 944 kr. år 1991.¹ Det här föreslagna grundavdraget på 12 000 kr. kräver då ett extra avdrag på 34 944 kr. för ensamstående ålderspensionär år 1991 för att även fortsättningsvis ge skattefrihet för denna minimipension.

Vid inkomster överstigande denna minimipension avtrappas det extra avdraget år 1989 med 66 2/3 % i ett inkomstskikt på 30 000 kr., med 40 % i ett inkomstskikt på 15 000 kr. samt med 33 1/3 % därutöver tills dess att det extra avdraget eliminerats. Vid reallt konstanta inkomstskikt innebär denna avtrappning att det extra avdraget elimineras först vid en inkomst på 113 100 kr. för ensamstående och 90 300 kr. för gifta år 1991. Det extra avdraget skulle därmed beröra en mycket stor del av pensionärerna.

Ett så stort extra avdrag innebär nackdelar i flera avseenden även efter ett borttagande av den statliga skatten för inkomstintervall där extra avdrag utgår.

För det första uppkommer en förhöjd marginaleffekt för berörda pensionärer. Avtrappningen på 66 2/3 % i ett stort inkomstintervall innebär att en inkomstökning på 100 kr. reducerar det extra avdraget med 66,67 kr., vilket medför att den beskattningsbara inkomsten ökar med 166,67 kr. Vid den genomsnittliga kommunala skattesatsen på 30,8 % ökar skatten med 51,33 kr., dvs. den ekonomiskt intressanta marginaleffekten uppgår till 51,33 %. Om pensionären har KBT avtrappas detta därtill med 33 %, vilket leder till en sammanlagd marginaleffekt på 84,33 %.

Målet om reducerade marginaleffekter talar därför för ett mera begränsat extra avdrag. En snabbare avtrappning är mindre adekvat i detta avseende; visserligen berörs ett mindre antal pensionärer men marginaleffekten blir desto högre för den grupp som fortfarande har extra avdrag.

En andra och relaterad nackdel med nuvarande extra avdrag är att avtrappningen accentuerar problemet med stora skillnader i kommunalskatt. Om kommunalskatten överstiger riksgenomsnittet med 3 procentenheter så blir skillnaden i marginaleffekt 1,67 gånger så stor, dvs. den uppgår till 5,0 procentenheter, i det breda inkomstintervall där det extra avdraget avtrappas med 66 2/3 %. Pensionärer i kommuner med hög kommunalskatt som berörs av det extra avdraget och därtill erhåller KBT får därmed en i vissa fall extremt hög sammanlagd marginaleffekt.

En tredje nackdel med stora extra avdrag är att pensionssparande blir skattemässigt diskriminerat jämfört med hushållens direkta sparande. Om pensionssparande ger en skattelättnad på 30,8 % medan utfallande pension beskattas med 51,3 % som en följd av att det extra avdraget avtrappas med 66 2/3 % så blir pensionssparande skattemässigt oförmånligt jämfört med banksparande även om pensionsfonderna endast beskattas med 20 % i enlighet med vårt förslag. Pensionssparande blir då skattemässigt förmånligt för personer som ändå har hög pension och skattemässigt oförmånligt för personer med låg pension.

¹ Folkpensionen för ensamstående ålderspensionär uppgår till 0,96 basbelopp eller 31 296 kr. vid det här antagna basbeloppet medan pensionstillskottet uppgår till 0,48 basbelopp eller 15 648 kr., vilket tillsammans ger en minimipension på 46 944 kr.

En fjärde nackdel med extra avdrag är att den relevanta marginaleffekten för kapitalinkomster uppgår till 40–50 % och inte till 30 % om det extra avdraget avtrappas med 33 1/3–66 2/3 % även mot kapitalinkomster på samma sätt som vid nuvarande regler.

Av dessa skäl är det angeläget att dämpa de förhöjda marginaleffekter som uppkommer genom extra avdrag dels genom att göra de extra avdragen mindre omfattande och dels genom att undvika en så kraftig avtrappning som 66 2/3 %.

10.1.4 Grundavgift vid intjänande eller uttag

Enligt vår princip om att all arbetsersättning skall bli föremål för någon typ av socialavgifter skall socialavgifter utgå antingen vid intjänande av pensionsförmånen, på samma sätt som för övriga löneförmåner, eller vid uttag av pensionen på samma sätt som att inkomstskatt tas ut först när pensionen utbetalas. Då pensionsförmåner inte bör ingå i underlaget för sjukpenning och ATP skall endast grundavgift utgå.

Alternativet med uttag av grundavgift vid utbetalningen av pensioner i stället för vid intjänandet av förmånerna innebär fördelar i flera avseenden.

För offentliganställdas pensioner liksom för andra ej fonderade pensioner är det svårt att ta ut en ekonomiskt korrekt grundavgift vid intjänandet av pensionsförmånerna eftersom pensionen fastställs först vid pensioneringen. Vårt mål om enhetliga regler för offentlig- och privatanställda talar därför för att grundavgiften tas ut först vid pensionsutbetalningen för såväl privat- som offentliganställda. Vid avvikelser i detta avseende skulle införande av en grundavgift för pensioner liksom senare ändringar av denna avgift påverka de relativa pensionerna för privat- och offentliganställda på ett godtyckligt sätt.

De allmänna målen om enhetliga och likformiga regler talar således för att grundavgiften tas ut vid utbetalningen för alla typer av pensioner som utgör arbetsersättning.

Uttag av grundavgift vid utbetalningen i stället för vid intjänandet är ett sätt att uppnå målet om att utfallet av skattereformen för kollektivet pensionärer ungefär skall överensstämma med utfallet för övriga, vilket också talar för detta alternativ. Som diskuterats ovan krävs någon typ av kompletterande förändring för pensionärer med hänsyn till den automatiska höjningen av basbeloppet.

Grundavgift bör inte utgå för folkpension och pensionstillskott eftersom dessa pensioner inte utgör arbetsersättning. Av förenklings- och neutralitetsskäl bör grundavgift då inte heller utgå för ATP som ersätter pensionstillskottet krona för krona, dvs. för ATP upp till 48 % av basbeloppet eller 15 648 kr. år 1991.

ATP utöver denna gräns bör beläggas med grundavgift eftersom sådan ATP utgör arbetsersättning. Ett sådant avgiftsuttag, eller egentligen skatteuttag, för ATP är nödvändigt för att uppnå den erforderliga balansen mellan pensionärer och övriga. Frånvaro av grundavgift för ATP skulle därtill skapa orättvisor mellan pensionärer med samma totala pension eftersom en pensionär med låg ATP och hög annan pension då skulle få

högre skatt än en person med hög ATP och låg annan pension. Avgiftsfrihet för ATP upp till 48 % av basbeloppet utgör inget problem i detta avseende eftersom denna ATP eller motsvarande pensionstillskott i princip utgår för alla pensionärer och sålunda kan ses som ett komplement till folkpensionen.

Mot denna bakgrund presenteras ett huvudförslag med grundavgift vid uttag av pensioner i nästa avsnitt. I avsnitt 10.3 presenteras ett sidoalternativ där grundavgift i stället utgår vid intjänande av pensionsförmåner och där balansen mellan pensionärer och övriga i stället upprätthålls genom att basbeloppet justeras så att pensionärerna inte får automatisk kompensation för skattereformens finansiering.

10.2 Huvudförslag för beskattning av pensioner

Vårt huvudförslag: Folkpensionen blir skattefri. Pensionstillskottet blir skattefritt för personer utan eller med låg ATP genom ett extra avdrag på 48 % av basbeloppet som avtrappas med 40 % mot inkomst av tjänst, inkomst av näringsverksamhet samt inkomst av kapital utöver 1 000 kr.

Alla pensioner förutom folkpension, pensionstillskott och motsvarande ATP beläggs med grundavgift som erläggs av pensionsutbetalaren.

Grundavdraget slopas för pensionärer. Den statliga 20-procentiga skatten utgår för beskattningsbar förvärvsinkomst utöver 170 600 kr.

Basbeloppet höjs i förtid den 1 januari 1991 med hänsyn till engångshöjningen av konsumentprisindex i början av 1991.

Enskilda näringsidkare får avdrag för pensionssparande i inkomstslaget näringsverksamhet. Löntagare får skatteåterbäring motsvarande grundavgiften för individuellt pensionssparande.

10.2.1 Skattefri folkpension

En utgångspunkt för huvudalternativet är att grundavgift skall utgå vid utbetalning av pensioner som utgör arbetsersättning, dvs. för alla pensioner förutom folkpension, pensionstillskott eller motsvarande ATP upp till 48 % av basbeloppet. Införande av en sådan grundavgift i kombination med de föreslagna skatteskalorna skulle emellertid leda till en sänkt real inkomst efter skatt för flertalet pensionärer med normal och hög pension. Detta skulle strida mot målet om att utfallet av skattereformen för pensionärerna ungefär skall överensstämma med utfallet för övriga. Uttaget av grundavgift för pensioner måste därför kombineras med någon annan förändring som förbättrar utfallet för pensionärerna.

En lämplig åtgärd är därvid att göra folkpensionen skattefri eftersom detta ger den erforderliga förbättringen och eftersom det då krävs ett betydligt mindre extra avdrag för att personer utan och med låg ATP skall bli befriade från inkomstskatt. Eftersom folkpensionen liksom barn-,

bostads- och socialbidrag utgör en transferering och inte en förvärvsinkomst är en sådan skattefrihet också förenlig med den allmänna principen att inkomstskatten i första hand skall avse förvärvsinkomster och kapitalavkastning.

Vi föreslår därför att folkpensionen blir skattefri.

10.2.2 Grundavdrag och skiktgräns

Den föreslagna skattefriheten för folkpensionen motiverar särskilda skiktgränser för pensionärer med tanke på att pensionärerna då får ett generellt skattefritt stöd utöver den beskattningsbara förvärvsinkomsten. Ett ytterligare skäl är att skattefriheten för folkpensionen fungerar på samma sätt och i viss mån kan tolkas som ett förhöjt grundavdrag för pensionärer. Ytterligare grundavdrag bör inte utgå med hänsyn till målet om att utfallet av skattereformen för kollektivet pensionärer skall vara ungefär likvärdigt med utfallet för övriga.

Även gränsen för statlig inkomstbeskattning på 20 % bör väljas med hänsyn till att folkpensionen är skattefri. Vid ett basbelopp på 32 600 kr. uppgår den skattefria folkpensionen till 31 296 kr. för ensamstående och 25 591 kr. för gifta motsvarande ett skattefritt belopp utöver det normala grundavdraget på 19 296 resp. 13 591 kr. Eftersom olika skiktgränser för ensamstående och gifta skulle leda till administrativa och andra komplikationer bör skiktgränsen för pensionärer understiga skiktgränsen för övriga med genomsnittet av dessa belopp eller med 16 400 kr. efter avrundning. Då skiktgränsen för övriga uppgår till 187 000 leder detta till en skiktgräns för pensionärers förvärvsinkomster på 170 600 kr.

10.2.3 Avtrappning av extra avdrag

För att pensionärer utan och med låg ATP skall förbli skattefria krävs ett kvarvarande extra avdrag motsvarande pensionstillskottet på 48 % av basbeloppet eller 15 648 kr. Som jämförelse kan nämnas att det vid en kvarvarande beskattning av folkpensionen skulle krävas ett extra avdrag på 34 944 kr.

Vi föreslår att det extra avdraget avtrappas med 40 % mot inkomster utöver minimipensionen, då en sådan avtrappning överensstämmer med ovan angivna mål avseende fördelningseffekter och reducerade margina-effekter. En avtrappning med 40 i stället för 66 2/3 % över ett stort inkomstintervall ger lägre margina-effekter och innebär också att en från riksgenomsnittet avvikande kommunalskatt får ett något mindre genomslag för pensionärer.

Trots den långsammare avtrappningen elimineras det extra avdraget vid en lägre inkomst än vid nuvarande regler, vilket är en följd av att skattefriheten för folkpensionen möjliggör en väsentlig sänkning av det extra avdraget.

Enligt nuvarande regler avtrappas det extra avdraget både mot kapitalinkomster och mot förmögenhet, vilket leder till höga sammanlagda

marginaleffekter för sparande. Dessa effekter strider mot våra mål om att uppmuntra sparande, att motverka låntagande och att motverka skatteanpassning t.ex. i form av att pensionärer av skatteskal överför tillgångar till närstående.

Anknytningen till förmögenhet har reducerats från och med år 1989 och sker med olikformiga och komplicerade regler för olika typer av tillgångar. Mot denna bakgrund samt av enkelhetsskäl föreslår vi att förmögenhetsanknytningen avskaffas. Anknytningen till kapitalinkomster bör dock kvarstå av fördelningspolitiska skäl eftersom avdraget kan ses som ett extra stöd till pensionärer med låga inkomster.

För personer som har extra avdrag ger en extra kapitalinkomst på 100 kr. dels en statlig skatt på 30 % och dels en ökning av den beskattningsbara förvärvsinkomsten med 40 kr., vilket leder till en sammanlagd ökning av skatten med 42,32 kr. vid 30,8 % kommunalskatt. Marginaleffekten för kapitalinkomster kommer därmed att understiga nuvarande marginaleffekter på 48–64 % för personer som berörs av det extra avdraget.

För att begränsa skattelättnaden för underskott i inkomstslaget kapital till 30 % föreslås att sådant underskott inte beaktas vid beräkningen av pensionärernas extra avdrag. Vidare bör avtrappning endast ske mot den del av inkomsten av kapital som överstiger 1 000 kr. Genom gränsen på 1 000 kr. kan pensionärer ha mindre ränteinkomster utan att detta orsakar avvikelser mellan den slutliga skatten och den preliminära skatt som dras av pensionsutbetalare, banker m.fl.

10.2.4 Sammanfattning av skatteuttag

Våra förslag innebär sammanfattningsvis att det för ensamstående pensionär utgår

- 1) grundavgift som erläggs av pensionsutbetalaren för pensioner utöver minimipensionen på 46 944 kr. och som reducerar pensionärernas skattepliktiga förvärvsinkomst
- 2) kommunal inkomstskatt för förvärvsinkomster efter grundavgift och efter extra avdrag utöver den skattefria folkpensionen på 31 296 kr.
- 3) extra avdrag på maximalt 15 648 kr. som avtrappas med 40 % mot förvärvsinkomster utöver minimipensionen på 46 944 kr. samt mot inkomst av kapital utöver 1 000 kr.
- 4) statlig inkomstskatt för pensioner efter grundavgift och andra förvärvsinkomster utöver 170 600 kr.

Därtill ger överskott och underskott i inkomstslaget kapital en statlig skatt resp. en skattereduktion på 30 % på samma sätt som för övriga skattskyldiga.

10.3 Effekter av huvudalternativet

10.3.1 Ändring av real inkomst efter skatt

Förändringen av real inkomst efter skatt från 1989 till 1991 vid de här föreslagna reglerna redovisas i tabell 10:1 och 10:2 för ensamstående respektive gifta ålderspensionärer. Resultaten avser ålderspensionär som inte påverkas av basbreddningarna inom inkomstslagen kapital och näringsverksamhet. En mera fullständig utvärdering av fördelningseffekterna för pensionärer som tar hänsyn till sådana basbreddningar redovisas i kap. 13. De här angivna resultaten är dock relevanta för en förhållandevis stor grupp pensionärer som har obetydliga inkomster av kapital och näringsverksamhet.

Tabell 10:1.

Real ökning av inkomst efter skatt från 1989 till 1991 för ensamstående ålderspensionär med ,resp. inom parentes utan, här föreslagna kompletterande förändringar, %.

Lön före pensionering	ingen annan pension	annan index-reglerad pens.	annan ej index-reglerad pens.
(1)	(2)	(3)	(4)
0	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)
41 850	0,0 (0,0)	0,9 (1,1)	0,7 (0,9)
69 750	1,8 (2,4)	2,6 (3,5)	2,3 (3,2)
97 650	3,7 (4,9)	2,8 (5,6)	2,5 (5,2)
125 550	3,0 (6,1)	6,0 (9,4)	5,5 (6,1)
153 450	6,0 (10,2)	6,3 (12,6)	5,8 (8,9)
181 450	6,3 (12,8)	6,5 (15,0)	6,0 (12,0)
209 250	6,5 (14,8)	7,7 (18,0)	7,2 (17,4)
237 150		10,4 (21,5)	9,5 (20,7)
279 000		14,1 (22,3)	12,7 (21,1)
418 500		20,3 (32,9)	18,4 (30,6)
558 000		24,5 (40,3)	21,9 (37,2)

Tabell 10:2.

Real ökning av inkomst efter skatt från 1989 till 1991 för gift ålderspensionär med, resp. inom parentes utan, här föreslagna kompletterande ändringar, %.

Lön före pensionering	ingen annan pension		annan index-reglerad pens.		annan ej index-reglerad pens.	
(1)	(2)		(3)		(4)	
0	0,0	(0,0)	0,0	(0,0)	0,0	(0,0)
41 850	0,0	(0,0)	1,0	(1,3)	0,8	(1,0)
69 750	2,1	(2,8)	2,9	(3,9)	2,5	(3,5)
97 650	4,0	(5,4)	3,2	(6,3)	2,9	(5,9)
125 550	2,8	(6,7)	2,5	(8,5)	2,0	(7,9)
153 450	2,7	(9,3)	3,3	(11,9)	2,8	(11,3)
181 350	3,3	(12,1)	3,9	(14,5)	3,4	(13,8)
209 250	3,9	(14,3)	4,6	(16,7)	4,1	(16,1)
237 150			7,6	(21,2)	6,7	(20,1)
279 000			11,4	(22,0)	10,0	(20,8)
418 500			17,9	(32,5)	15,9	(30,1)
558 000			22,5	(40,0)	19,9	(36,8)

Resultaten redovisas för olika löner före pensioneringen enligt kolumn 1, där de ojämna siffrorna beror på att beräkningarna gjorts med utgångspunkt från antal basbelopp, där basbeloppet år 1989 uppgår till 27 900 kr.

Den andra kolumnen visar utfallet för pensionärer som endast har folkpension, pensionstillskott och ATP. Den maximala förmånsgrundande inkomsten för sådana pensioner är 7,5 basbelopp eller 209 250 kr. år 1989, vilket förklarar varför resultat inte redovisas för högre inkomster.

Den tredje kolumnen avser utfallet för pensionärer som utöver dessa offentliga pensioner har en tillkommande pension, som antagits uppgå till 10 % av lönebeloppet understigande 209 250 kr. och till 65 % av lönebelopp mellan 209 250 och 558 000 kr. Denna tillkommande pension antas vara indexreglerad, vilket innebär att även denna pension uppjusteras med hänsyn till engångshöjningen av konsumentprisindex.

I kolumn 4 antas i stället att den tillkommande pensionen inte ökas för att kompensera för engångshöjningen av konsumentprisindex, vilket ger en något mindre ökning av den reala inkomsten efter skatt särskilt vid höga pensioner.

Som framgår av tabellerna leder våra förslag till en ökad real inkomst efter skatt för alla pensionärer som endast har pensionsinkomster och således inte berörs av basbreddningarna.

Effekterna av en isolerad marginalsattesänkning redovisas inom parentes i tabellerna. Därvid framgår att här föreslagna förändringar avseende grundavgift, folkpension, grundavdrag, extra avdrag och skiktgräns dämpar ökningen av den reala inkomsten efter skatt särskilt mycket för pensionärer med höga tillkommande pensioner, vilket är en fördel ur fördelningspolitisk synvinkel.

En central effekt i detta sammanhang är att bl.a. befintliga individuella pensionsförsäkringar gett en skattelättnad på 50–75 % för inbetalda premier under de senaste 10–20 åren samtidigt som skatten skulle uppgå till endast 30,8 resp. 50,8 % efter skattereformen vid frånvaro av kompletterande förändringar.

De här föreslagna reglerna ger i stället ett skatteuttag på 43,5 resp. 59,8 % för sådana pensioner, vilket ligger närmare de skattesatser som gällt vid sparandet. Därigenom undviks fördelningspolitiskt opåkallade skattelättnader för sådana pensioner.

Å andra sidan kan dessa pensionssparare hävda att de dubbelbeskattas avseende socialavgifter; sparandet har ju i stor utsträckning finansierats genom löner som varit föremål för socialavgifter samtidigt som grundavgift skulle utgå vid utbetalning av motsvarande pensioner.

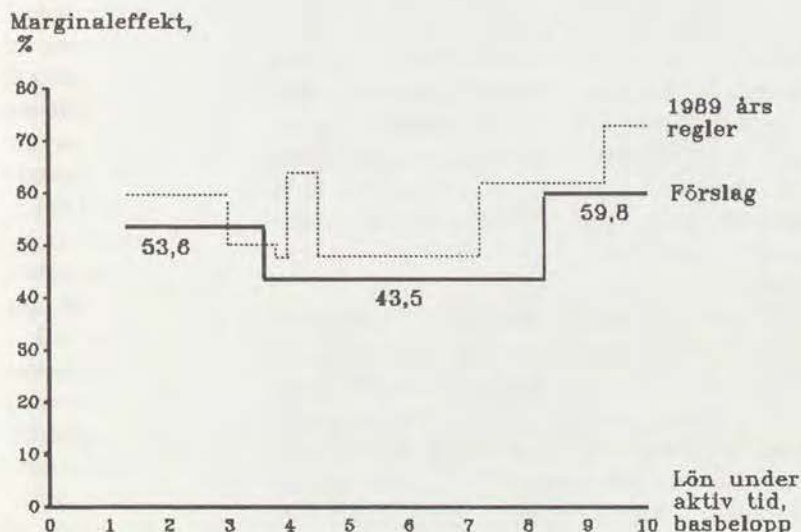
Det är emellertid mera rimligt att ta fasta på det sammanlagda skatteuttaget för pensioner efter skattereformen jämfört med den skattelättnad som uppkommit vid tidigare pensionssparande, varvid skattereformen ger ett förmånligt utfall för även sådant pensionssparande. Därtill talar enkelhets- och enhetlighetsskäl för att grundavgift skall utgå för alla pensioner. En ytterligare aspekt är att övergångseffekter för befintligt pensionssparande beaktas genom att pensionsfonder beskattas med 20 i stället för 30 %.

En faktor som inte beaktats i dessa beräkningar är att pensionärer med låga inkomster ofta kompenseras för ökade bostadskostnader både genom att pensionen höjs genom anknytningen till konsumentprisindex och genom att KBT höjs. Pensionärer med höga inkomster har inte KBT och får därför inte kompensation på detta sätt.

10.3.2 Marginaleffekt

Förändringen av marginaleffekten för pensions- och andra förvärvsinkomster för ensamstående ålderspensionärer belyses i figur 10:1.

Figur 10:1
 Marginaleffekt för pensioner och andra förvärvsinkomster vid föreslagna regler
 samt vid 1989 års regler.



Den streckade kurvan visar marginaleffekt vid 1989 års regler för ensamstående ålderspensionär. Avtrappningen av det extra avdraget ger en förhöjd marginaleffekt tills dess att det extra avdraget avtrappats vid en inkomst på 114 200 kr. motsvarande en lön före pensionering på cirka 4,4 basbelopp eller 122 800 kr. år 1989. För inkomster utöver denna nivå sammanfaller marginaleffekten med marginalsikten på 47,8–72,8 % vid 1989 års regler.

Den heldragna kurvan visar marginaleffekt i huvudalternativet när även grundavgiften beaktas. Avtrappningen av det extra avdraget för pensionsinkomster upp till 95 100 kr. leder till sammanlagd marginaleffekt på 53,6 % genom grundavgift, inkomstskatt och extra avdrag.²

För inkomster utöver denna nivå uppgår marginaleffekten till 43,5 % i ett mycket stort inkomstintervall där det endast utgår grundavgift samt kommunalskatt. Den statliga inkomstskatten på 20 % leder till en marginaleffekt på 59,8 % vid högre inkomster.

² Här angiven gräns för extra avdrag avser pensionsinkomster före eventuella sociala avgifter. Marginaleffekten för en extra pensionsinkomst på 100 utgörs av dels av den sociala avgiften på 18,37 motsvarande 22,51 % av inkomsten efter avgift, dels inkomstskatt. Resterande inkomstskattepliktiga inkomst på 81, 63 ökar den kommunalt beskattningsbara inkomsten med 81, 63 x 1,4 då det extra avdraget avtrappas med 40 %, vilket ger en ökad kommunal skatt på 35,19 och därmed en sammanlagd tillkommande skatt på 53,56 motsvarande en marginaleffekt på avrundat 53,6 %.

Som framgår av figuren uppfyller de här föreslagna reglerna målet om reducerade marginaleffekter för pensioner.

De i figuren redovisade marginaleffekterna gäller både för pensioner och förvärvsinkomster. Någon ytterligare sänkning av marginaleffekten för pensionärers löneinkomster är knappast påkallad med tanke på motsvarande marginaleffekt för det stora flertalet löntagare uppgår till 43,5, % medan löntagare med inkomster på mer än 7,5 basbelopp har en marginaleffekt på 64,0 %. De föreslagna reglerna uppfyller därför även målet om sänkta marginaleffekter för pensionärernas övriga förvärvsinkomster.

Som nämnts ovan uppgår marginaleffekten för kapitalinkomster utöver 1 000 kr. till 42,3 % för pensionärer som har extra avdrag samt till 30 % för övriga. Detta innebär en väsentlig sänkning jämfört med nuvarande marginaleffekt för kapitalinkomster, som överensstämmer med den streckade kurvan i figuren.

För pensionärer med KBT som avtrappas med inkomsten tillkommer en marginaleffekt på 33 % vid nuvarande regler samt på 33 % av inkomsten efter grundavgift, dvs. på 26,9 %, vid de föreslagna reglerna. Marginaleffekten sänks således med ytterligare 6,1 procentenheter för denna grupp. Denna extra marginaleffekt berör pensioner, inkomst av näringsverksamhet och kapitalinkomster men inte löneinkomster, eftersom KBT numera inte avtrappas mot löneinkomster. Likformighetsskäl talar för att KBT då inte heller borde avtrappas mot inkomst av *aktiv* näringsverksamhet i det nya skattesystemet, men denna fråga ligger utanför ramen för vårt uppdrag.

Här liksom i övriga delar av betänkandet sker beräkningarna med utgångspunkt från de regler som gäller i början av 1989. Grundavgiften enligt den föreslagna beräkningsmetoden, som beskrivs närmare i kap. 35, blir 22,51 % efter den föreslagna sänkningen av socialavgifterna med 0,68 %. I kompletteringspropositionen föreslår regeringen en ökning av ATP-avgiften med 2 % och en motsvarande minskning av folkpensionsavgiften. Eftersom endast hälften av ATP-avgiften inräknas i grundavgiften enligt den här föreslagna beräkningsmetoden skulle en sådan omläggning reducera grundavgiften från 22,51 till 21,51 %. En sådan lägre grundavgift skulle leda till att skattereformen ökade pensionärernas inkomst efter skatt något mer än vad som redovisas i tabell 10:1-2. Marginaleffekten skulle också bli 0,33–0,46 procentenheter lägre än vad som redovisas i detta kapitel.

Införande av en tillfällig arbetsmiljöavgift påverkar inte beräkningarna om avgiften inte uttas år 1991.

10.4 Pensionssparande

10.4.1 Socialavgifter endast vid pensionsuttag

Individuellt pensionssparande i form av pensionsförsäkring finansieras med löner eller överskott från näringsverksamhet som blivit föremål för socialavgifter vid nuvarande regler. Vårt förslag om att grundavgift skall uttas vid utbetalning av alla pensioner kräver därför ytterligare föränd-

ringar för att undvika dubbelt uttag av socialavgifter för framtida pensionssparande. En sådan korrigering är också påkallad med hänsyn till att pensionssparande i övrigt beskattas ungefär på samma sätt som direkt sparande vid här föreslagna regler.

För enskilda näringsidkare kan problemet med dubbelt uttag av socialavgifter enklast lösas genom att avdrag för pensionssparande görs i inkomstslaget näringsverksamhet före uttag av socialavgifter. Därmed likställs enskilda näringsidkare med löntagare inkl. personer som är anställda av ett av dem själva kontrollerat fåmansaktiebolag. Pensionspremierna belastar näringsverksamhetens resultat, vilket är korrekt ur ekonomisk och skattemässig synvinkel.

För löntagares individuella pensionssparande i pensionsförsäkring samt vid ett eventuellt framtida pensionssparande i bank krävs att en del av socialavgifterna i stället återbetalas på det sätt som diskuteras närmare i kap. 25.

Ett uppskjutet uttag av socialavgifter för näringsidkares och löntagares individuella pensionssparande innebär ett temporärt skattebortfall för staten som balanseras av högre framtida skatteintäkter mätt i nuvärde. Den offentliga sektorn kan därmed sägas vara medfinansierad på lika villkor för bruttosparande i pensioner avseende såväl inkomstskatt som socialavgifter.

Det temporära skattebortfallet, som beräknas uppgå till 0,7 miljarder kr., bidrar till ett högt bruttopensionssparande, vilket kan ses som en önskvärd sidoeffekt. En skatteåterbäring motsvarande erlagda socialavgifter skulle mera generellt kunna stimulera pensionssparandet som i övrigt kan dämpas av övergången till en mera likformig beskattning av pensionssparande.

10.4.2 Konsekvenser för framtida pensionssparande

Löntagares pensionssparande som finansieras av arbetsgivarna liksom näringsidkares pensionssparande ger en sammanlagd skattelättnad i form av skattedelen av socialavgifterna och inkomstskatt på cirka 43,5 % för det stora flertalet, vilket överensstämmer med skatteuttaget för framtida pensioner. Skattelättnaden vid sparandet balanserar då skatteuttaget vid utbetalningen mätt i nuvärde, vilket innebär att skattekrediten inte påverkar sparandets *procentuella* avkastning.

För löntagare och näringsidkare med höga inkomster både vid in-tjänandet och uttaget av pensionen balanseras skattelättnaden på sammanlagt 59,8 % vid sparandet på samma sätt av det sammanlagda skatteuttaget på 59,8 % vid utbetalningen.

För löntagarnas privata pensionssparande ger restitutionen av skattedelen av socialavgifterna ett i huvudsak motsvarande resultat.

Pensionssparande blir dock skattemässigt diskriminerat för löntagare som berörs av det extra avdraget när de i framtiden blir pensionärer eftersom marginaleffekten för utbetalningen då blir 53,6 % medan pensionssparande endast ger en skattelättnad på 43,5 % vid här föreslagna skattesatser. Denna grupp löntagare är ganska begränsad då det extra avdraget avtrappas över ett förhållandevis litet inkomstintervall vid här

föreslagna regler. Problemet skulle vara något allvarigare vid oförändrade regler för det extra avdraget, eftersom avdraget då skulle avtrappas över ett större inkomstintervall. Som nämnts ovan utgör detta ett argument för här föreslagen reduktion av det extra avdraget.

10.4.3 Avdrag för pensionssparande

Vårt förslag: Beloppsgränserna för avdrag för pensionssparande föreslås vara oförändrade.

Nuvarande regler för pensionssparande innebär i huvudsak att avdrag medges för premier för pensionsförsäkringar mot A-inkomst, vilket ungefär motsvarar arbetsinkomster.

För A-inkomst inom jordbruksfastighet och rörelse medges avdrag med högst 35 % av inkomsten till den del den inte överstiger 20 basbelopp och högst 25 % av den del av inkomsten som överstiger 20 men inte 30 basbelopp. Dessa regler omfattar även inkomst från anställning där den skattskyldige helt saknar pensionsrätt i anställningen och inte är anställd i aktiebolag eller ekonomisk förening vari han har bestämmande inflytande (oberoende arbetstagare).

För övrig A-inkomst får avdraget uppgå till högst 10 % av inkomsten till den del den tillsammans med A-inkomst enligt ovan inte överstiger 20 basbelopp.

Analogt med nuvarande regler om att avdrag för pensionssparande medges endast mot A-inkomst bör avdrag medges i förvärvskällan för aktiv men inte för passiv näringsverksamhet. För övrigt pensionssparande medges avdrag mot inkomst av tjänst men inte mot inkomst av kapital.

Vi har övervägt att föreslå mindre restriktiva gränser för avdragsgillt pensionssparande med hänsyn till vårt förslag om en i huvudsak likformig beskattning av pensionssparande. Målet om basbreddningar talar emellertid mot förändringar i detta avseende. En övergång till mindre restriktiva avdragsregler är särskilt olämplig i samband med skattereformen med tanke på den osäkerhet som råder om hur de genomgripande regeländringarna kan påverka skattebasen.

Mot denna bakgrund föreslår vi tills vidare oförändrade beloppsgränser för avdragen för pensionssparande. En övergång till mindre restriktiva regler bör emellertid enligt vår mening övervägas vid ett senare tillfälle efter reformens genomförande.

10.5 Sidoalternativ med justering av basbelopp

10.5.1 Inledning

I detta delavsnitt presenteras ett annat alternativ för beskattning av pensioner, som utgår från att socialavgifter tas ut vid intjänande och inte

vid uttag av pensionsförmåner. Balansen mellan pensionärer och övriga upprätthålls i detta sidoalternativ genom att basbeloppet inte räknas upp med hänsyn till den ökning av konsumentprisindex som orsakas av skattereformens finansiering. Pensionärer och andra med basbeloppsanknutna inkomster får därmed inte automatisk kompensation för denna del av reformens finansiering.

10.5.2 Utformning av sidoalternativet

Sidoalternativet kan sammanfattas på följande sätt:

Reglerna för beräkning av basbeloppet justeras så att basbeloppet inte påverkas av den engångshöjning av konsumentprisindex som uppkommer genom skattereformens finansiering.

Folkpensionen höjs från 96 till 102 % av basbeloppet för ensamstående och från 78,5 till 84,5 % av basbeloppet för gifta för att undvika en sänkt real inkomst efter skatt för personer med låg ATP.

Extra avdrag utgår med maximalt 150 % av basbeloppet och avtrappas med 75 % i ett inkomstskikt av bredden 36 000 kr. och med 40 % för inkomster däröver.

Grundavdraget slopas för pensionärer.

Socialavgifter uttas vid intjänande av alla typer av pensionsförmåner.

10.5.3 Fördelar med huvudalternativet jämfört med sidoalternativet

En fördel med huvudalternativet jämfört med sidoalternativet är att extra avdrag utgår för ett mindre inkomstintervall, motsvarande lön före pensioneringen upp till 3,6 basbelopp (100 444 kr. 1989) i stället för lön före pensioneringen upp till 5,5 basbelopp (153 400 kr. 1989) för ensamstående med normala tillkommande pensioner. Därmed begränsas de problem som uppkommer genom extra avdrag, bl.a. i form av att pensionssparande kan diskrimineras skattemässigt, till att gälla en väsentligt mindre grupp.

En annan fördel med huvudalternativet är att justeringen omfattar inte bara ATP och andra mer eller mindre basbeloppsanknutna pensioner utan omfattar alla utgående pensioner som utgör arbetsersättning i någon form. Den fördelningsmässiga profilen blir därmed mera fördelaktig ur utjämningsynvinkel som en följd av att justeringen avser även tillkommande pensioner. Skillnaden beror således på att grundavgiften i huvudalternativet utgår även för tillkommande pensioner medan justeringen av basbeloppet i sidoalternativet inte ger någon motsvarande effekt.

En tredje fördel med huvudalternativet är att övergång till skattefrihet för folkpension samt uttag av grundavgift för övriga pensioner före inkomstbeskattning bidrar till att upprätthålla den finansiella balansen mellan stat och kommun. Därmed reduceras behovet av korrigeringar i detta avseende.

En fjärde fördel med huvudalternativet jämfört med sidoalternativet är att basbeloppets anknytning till konsumentprisindex upprätthålls, vilket är av betydelse då basbeloppet används i många andra sammanhang.³

10.5.4 Fördelar med sidoalternativet jämfört med huvudalternativet

En fördel med sidoalternativet jämfört med huvudalternativet är att justering av basbeloppet angriper problemet med automatisk kompensation för skattereformens finansiering på ett mera direkt sätt. Styrkan i detta argument kan dock ifrågasättas eftersom pensioner ändå skall beläggas med socialavgifter antingen vid intjänande eller vid uttag enligt vår princip om att all arbetsersättning skall beläggas med någon typ av socialavgifter.

En annan fördel med sidoalternativet jämfört med huvudalternativet är att man undviker ett dubbelt uttag av socialavgifter för pensioner som finansierats med inkomster som tidigare varit föremål för socialavgifter. Eftersom socialavgifter restitueras för framtida pensionssparande är detta endast ett övergångsproblem, som emellertid accentueras av att övergångseffekten berör sparande som skett under en lång tidsperiod.

10.6 Budgeteffekt

Skattereformens utfall för pensionärerna belyses dels i tabell 10:1–2 ovan och dels genom en mera utförlig analys i kap. 13. Beräkningarna i detta delavsnitt gäller i stället budgeteffekter för den offentliga sektorn utöver de effekter som beaktats på annan sätt, som t.ex. sänkningen av skattesatserna i tabell 4:3.

Skattereformen beräknas ge en engångshöjning av konsumentprisindex med 4,5 %, vilket ger en budgetförsvagning på 3,9 miljarder kr. för den offentliga sektorn genom höjning av basbeloppsanknutna pensioner när hänsyn tagits till ökade skattebetalningar. De höjda bostadskostnaderna beräknas öka KBT med 0,1 miljarder, vilket ger en sammanlagd budgetförsvagning på 4,0 miljarder kr. Införande av grundavgift för utbetalda pensioner i kombination med övriga förändringar i huvudalternativet ger en budgetförstärkning på sammanlagt 3,5 miljarder. Nettoeffekten blir därför en budgetförsvagning på 0,5 miljarder kr., som ingår i sammanställningen i tabell 4:6.

³ Denna nackdel skulle dock kunna undvikas genom att justeringen avsåg procentsatser för ATP i stället för basbelopp, men justeringen skulle då riktas mera ensidigt mot ATP och inte omfatta andra pensionsformer med mer eller mindre stark anknytning till ATP.

11 Åtgärder avseende kommunalskatten

11.1 Korrigering av fördelningen av skatteintäkter mellan stat och kommun

Vårt förslag: För att skattereformen skall ge ett balanserat budgetmässigt utfall i förhållandet mellan staten och kommunerna slopas de bidrag som utgår till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garanti- resp. företagsbeskattningen. Vidare höjs skatteutjämningsavgiften med 20 öre per skattekrona.

Beräkningen av budgetförstärkningarna i tabellerna 4:4–4:5 avser effekter för den totala offentliga sektorn. Skattereformen bör emellertid ge ett balanserat utfall inte bara för den totala offentliga sektorn utan också i förhållandet mellan staten och kommunerna. Enligt av oss företagna beräkningar medför skattereformen en ökning av det kommunala skatteunderlaget med drygt 24 miljarder kr., motsvarande ökade skatteintäkter på ca 7,5 miljarder kr. Vidare medför vårt förslag i avsnitt 11.2 en utgift för staten på uppskattningsvis 400–500 milj. kr., vilket bör beaktas i detta sammanhang.

De åtgärder som kan komma i fråga för att uppnå en balans bör vara så utformade att de dels innebär en permanent indragning, dels inte försvagas över åren. Vidare bör åtgärderna träffa alla de tre kommunkategorierna.

För att uppfylla dessa kriterier kan en kombination av åtgärder vara nödvändiga. Vi föreslår i första hand följande.

För det första bör beaktas att KIS förslag enligt vad vi inhämtat medför ökade kostnader för kommunerna med ca 3,8 miljarder kr. Det bör med hänsyn härtill vara tillräckligt att omfördela ytterligare ca 4,2 miljarder kr. från kommunerna till staten. Kommunerna erhåller för närvarande bidrag med anledning av avskaffandet av den kommunala garanti- resp. företagsbeskattningen. Beloppet kan för budgetåret 1989/90 beräknas till sammanlagt 1,8 miljarder kr. Dessa bidrag bör upphöra. Återstående belopp, 2,4 miljarder kr. bör omfördelas genom att skatteutjämningsavgiften höjs. Vi bedömer att höjningen bör vara 20 öre per skattekrona. Resultatet av 1989

års taxering kommer att ge ett säkrare underlag för den närmare beräkningen av vilken höjning som krävs.

Vi vill nämna att ett par ytterligare alternativ kan övervägas. Ett sådant är att vid beräkningen av det skattebelopp som skall utbetalas till kommunerna utgå från ett högre grundavdrag än det som gäller vid inkomstbeskattningen, så att skatteutbetalningarna till kommunerna minskar med ett belopp på ca 2,4 miljarder kr. Ett annat alternativ är att göra en procentuell minskning av det skatteunderlag som ligger till grund för beräkning av utbetalningarna.

Av tidsskäl har vi inte haft möjlighet att analysera effekterna av våra förslag för enskilda kommuner. Skulle avsevärda ekonomiska svårigheter uppkomma för någon kommun bör detta kunna lösas genom systemet för extra skatteutjämningsbidrag.

Författningsregleringen av förslagen finns i kap. 37 och 38. Beträffande de kyrkliga kommunerna har vi inte utarbetat några detaljförslag.

Det kan påpekas att de nya reglerna med anledning av skattereformen slår igenom för kommunernas vidkommande med en viss fördröjning.

Vidtas inga förändringar i gällande ordning för utbetalning av skatt till kommunerna innebär en förändring av skatteregler som träder i kraft den 1 januari 1991 följande.

De nya reglerna tillämpas första gången vid 1992 års taxering. Utbetalningarna till kommunerna under 1991 och 1992 påverkas inte, eftersom dessa grundar sig på 1990 resp. 1991 års taxeringar. Statens inkomster påverkas i den mån reglerna slår igenom vid uttaget av preliminär skatt.

År 1993 påverkas utbetalningarna till kommunerna dubbelt. Dels sker en slutavräkning på grundval av 1992 års taxering, som skett enligt de nya reglerna, mot det förskott som utbetalats under 1991 på grundval av 1990 års taxering, som skett enligt de gamla reglerna, dels beräknas förskott (samt skatteutjämningsbidrag och skatteutjämningsavgift) på grundval av 1992 års taxering, som skett enligt de nya reglerna. År 1994 är förhållandena desamma som 1993 (med ett års förskjutning av de angivna årtalen). År 1995 har ett jämviktsläge inträtt. Slutavräkningen på grundval av 1994 års taxering sker mot det förskott som utbetalades under 1993 på grundval av 1992 års taxering, som skett enligt de nya reglerna.

11.2 Åtgärder för att motverka kommunala skattehöjningar

Vårt förslag: Av den inkomstökning som uppstår om primär- eller landstingskommuner höjer skatten under perioden 1991–1993 får kommunen behålla endast 1/3 medan 2/3 dras in till staten. Under samma period ges ett statsbidrag till kommuner som sänker skattesatsen motsvarande 2/3 av kostnaden för skattesänkningen, dock endast i den mån skatteuttaget överstiger 16,50 kr. per skattekrona för primärkommuner, 14,50 kr. per skattekrona för landstingskommuner samt 31 kr. per skattekrona för kommuner utanför landstingen.

Vårt förslag om att slopa den statliga inkomstskatten för det stora flertalets arbetsinkomster bör leda till ökad uppmärksamhet avseende kommunalskattens nivå i olika kommuner. Trots det finns det emellertid en risk för att sänkta statliga skattesatser anses ge utrymme för höjda kommunala skattesatser. En sådan utveckling skulle kunna äventyra de effekter som skall uppnås genom skattereformen.

Det finns därför enligt vår bedömning ett behov av att vidta åtgärder som motverkar kommunala skattehöjningar och även bidrar till en minskad spännvidd mellan olika kommuners skatteuttag. Vi föreslår att följande åtgärder företas.

Kommunerna får utnyttja endast en del av inkomstökningar som uppstår på grund av höjning av kommunalskatten.

Av den inkomstökning som uppstår om kommuner och landsting höjer skatten under perioden 1991–1993 får kommunen behålla endast 1/3 medan 2/3 dras in till staten. Utgångspunkten för denna indragning skall vara utdebiteringen för inkomståret 1989. Undantag görs för de kommuner som år 1990 får en skärpning eller blir omfattade av den progressiva skatteutjämningsavgiften. Dessa bör tillåtas höja skatten med ett belopp som motsvarar avgiftshöjningen utan att drabbas av någon indragning.

De indragna medlen bör användas för finansiering av skatteutjämnningen.

Bidrag till skattesänkningar

För att utjämna de kommunala skattesatserna och samtidigt betona vikten av att den sammanlagda inkomstskatten sänks införs under ovannämnda period ett bidrag motsvarande 2/3 av kostnaden för en skattesänkning, dock endast i den mån skatten överstiger 16,50 kr. per skattekrona för primärkommuner, 14,50 kr. per skattekrona för landstingskommuner samt 31 kr. per skattekrona för kommuner utanför landstingen. Även här skall jämförelse ske med inkomståret 1989. Om alla kommuner utnyttjar

möjligheten att sänka skatten maximalt uppkommer en kostnad för staten på ca 950 miljoner kr. om året.

12 Ekonomiska effekter

12.1 Ekonomisk och annan analys i underlagsrapporter

För att få bästa möjliga beslutsunderlag för vårt arbete samt för remissinstanser, regering och riksdag har vi bett framträdande forskare inom i första hand nationalekonomi och finansrätt att utarbeta underlagsrapporter inom olika delområden som berörs av skattereformen. Dessa rapporter har utgjort ett viktigt underlag för våra förslag bl.a. avseende vår starka betoning av målet om en likformig beskattning.

I bilagorna 2 och 7 presenteras två olika oberoende studier av Rolf Aaberge, Steinar Ström och Töm Wennemo resp. av Sören Blomquist om hur en sänkning av marginalskatterna kan väntas påverka arbetsutbudet. Resultaten ingår i underlaget för vår bedömning av hur skattereformen kan väntas påverka den totala produktionen i ekonomin genom s.k. dynamiska effekter, vilket har stor betydelse för reformens finansiering och fördelningseffekter på det sätt som diskuteras i nästa delavsnitt resp. i nästa kapitel.

I bilaga 3 av Jonas Agell och Per-Anders Edin, i bilaga 6 av Krister Andersson samt i bilaga 9 av Peter Englund analyseras hur nuvarande skattesystem påverkar kapitalbildning, sparandets nivå och sparandets fördelning. Dessa studier utgör en viktig del av underlaget för våra förslag om en mera likformig beskattning av olika typer av kapitalinkomster, ett höjt skatteuttag för kapitalinkomster för mottagare som är skattskyldiga i Sverige samt ett oförändrat och i vissa fall sänkt skatteuttag för investeringar i Sverige.

I bilaga 15 av Mats Persson studeras hur ändrade marginalskatter påverkar bostadsmarknaden inklusive effekterna på fastighetspriserna på kort och lång sikt. Denna studie har bidragit till vårt förslag om en nedsättning av fastighetsskatten för småhus år 1991 och 1992.

I bilaga 14 av Leif Mutén analyseras utformning och effekter av skattereformer i USA och andra länder. Rapporten har bl.a. bidragit till vår slutsats att man inte bör föreslå skatteregler som förutsätter att man kan särskilja ränteutgifter avseende boende från andra ränteutgifter.

I bilaga 10 av Gustaf Lindencrona och bilaga 11 av Sven-Olof Lodin diskuteras bl.a. olika metoder för att beakta inflationen vid utformning av kapitalinkomstbeskattningen. Dessa studier har bidragit till vårt förslag om att inflationen skall beaktas genom en separat beskattning av kapitalin-

komster med en förhållandevis låg skattesats. Frågan om real beskattning undersöks närmare i betänkandet från IBU.

Underlagsrapporterna publiceras i del V av betänkandet och utgör enligt vår mening en betydande kunskapskälla avseende effekter av det nuvarande skattesystemet och även beträffande effekter av här föreslagna förändringar.

Resultaten sammanfattas som regel i respektive underlagsrapport och återges därför inte på ett mera utförligt sätt i detta kapitel.

12.2 Utvärdering av reformförslaget

Efter hand som våra förslag har preciserats har vi också beställt särskilda studier av reformförslagets effekter i vissa betydelsefulla avseenden.

Reformförslagets effekter på sparandet analyseras således av Jörgen Appelgren i bilaga 5, där en tidigare version utgjorde en del av underlaget för vårt förslag om sparstimulerande åtgärder i form av en nedsatt skattesats för pensions- och allemanssparande.

Effekterna av reformförslaget och särskilt av den föreslagna kapitalbeskattningen med hänsyn till Sveriges internationella beroende analyseras av Göran Schubert i bilaga 16. Reformens effekter på bostadsmarknaden studeras av Ingvar Linse i bilaga 12, där en tidigare version ingått i underlaget för våra förslag om nedsatt fastighetsskatt för nyproduktion samt övergångsvis för senare årgångar i beståndet.

Reformens effekter på den mera allmänna ekonomiska utvecklingen avseende arbetsutbud, tillväxt, bytesbalans, lönebildning och inflation på kort och lång sikt analyseras av Anna Thoursie och Stefan Ackerby i bilaga 4. Denna studie liksom Blomquists och Aaberge-Ström-Wennemos underlagsrapporter ingår i underlaget för vår bedömning av hur skattereformen kan väntas påverka den totala produktionen i ekonomin genom s.k dynamiska effekter.

Därtill har en utvärdering av reformens fördelningseffekter företagits av Brita Schwarz och Kjell Nyman. Sistnämnda rapport berörs närmare i nästa kapitel.

Dessa studier utgör tillsammans med analysen i övriga delar av betänkandet en ganska omfattande utvärdering av skattereformens ekonomiska effekter. I detta kapitel avser diskussionen i första hand frågeställningar som har betydelse för skattereformens finansiering såsom reformens effekter på skatteunderlaget på kort och lång sikt.

12.3 Dynamiska effekter

Ett huvudsyfte med skattereformen är att reducera skattesystemets snedvridande effekter så att val som sker med utgångspunkt från privatekonomiska överväganden i högre utsträckning ger ett tillfredsställande resultat även ur samhällsekonomisk synvinkel. Reformförslaget är således utformat så att arbete och sparande stimuleras medan låntagande motverkas.

Sänkning av marginalskatterna och finansiering genom bl.a. en mera likformig beskattning samt höjda och miljöanpassade energiskatter kan väntas leda till ett större totalt utrymme för privat och offentlig konsumtion nu och i framtiden, där konsumtion tolkas i vid mening och inkluderar bl.a. värdet av en god miljö.

En ökning av beskattat arbete och sparande leder till en automatisk budgetförstärkning genom att skattebaserna ökar inte bara för inkomstskatten utan även för övriga direkta och indirekta skatter. Om sådana s.k. *dynamiska effekter*, som utgör ett huvudsyfte för reformen, inte beaktas vid utvärdering av reformens finansiering och fördelningseffekter så underskattas skattereformens fördelar på ett systematiskt sätt. Skattereformen framstår då som ett s.k. nollsummespel där vissa förlorar vad andra vinner.

Å andra sidan är dessa dynamiska effekter svåra att mäta både på förhand och i efterhand eftersom den ekonomiska utvecklingen samtidigt påverkas av många andra faktorer som t.ex. den internationella konjunkturutvecklingen. Därtill råder stor osäkerhet om hur snabbt dynamiska effekter kan uppkomma. Om effekterna uppkommer med en tidsfördröjning på flera år krävs annan finansiering under övergångstiden för att upprätthålla finanspolitisk balans.

I detta delavsnitt studeras först skattereformens långsiktiga effekt i ett enda avseende, nämligen arbetsutbudet. Därefter diskuteras i vilken utsträckning dynamiska effekter bör beaktas i våra finansieringsberäkningar på kort och lång sikt.

12.4 Effekter på arbetsutbud på lång sikt

Frågan om hur sänkta marginalskatter påverkar arbetsutbudet har, som nämnts ovan, undersökts närmare av Aaberge–Ström–Wennemo i bilaga 2, av Blomquist i bilaga 7 samt av Akerby i bilaga 4.

Som diskuteras närmare i bilaga 4 skulle den föreslagna skattereformen öka det faktiska arbetsutbudet med i storleksordningen 5–6 % enligt en kalkyl som baseras på två ekonometriska studier av Blomquist, varav den ena redovisas i bilaga 7. Arbetsinkomsterna beräknas öka något mer eller med 6–7 % som en följd av att arbetsutbudet beräknas öka förhållandevis mer för personer med hög timlön.

En motsvarande kalkyl med utgångspunkt från Aaberge–Ström–Wennemo skulle maximalt ge en ökning av arbetstiden med 1 1/2–2%.

Utvärderingen i bilaga 4 av dessa studier samt vissa andra överväganden leder till slutsatsen att skattereformen kan väntas öka utbudet av arbetskraft på lång sikt med 4–5 % jämfört med om skattereformen inte genomförts.

Vid det fortsatta utredningsarbetet har det framkommit att Aaberge–Ström–Wennemos studie snarast avser hur sänkta marginalskatter påverkar *anställningstiden*, vilket inte ger någon direkt information om effekten på arbetad tid, som är mera relevant i detta sammanhang. Som diskuteras närmare i bilaga 17 av Brita Schwarz och Kjell Nyman baseras

nämligen Aaberge–Ström–Wennemos studie på data som endast innehåller uppgifter om anställningstid i form av antal veckor per år och antal timmar per vecka medan uppgift saknas om bl.a. övertid och tjänstledighet. Enligt Schwarz–Nyman kan det använda datamaterialet medföra en väsentlig underskattning av hur sänkta marginalskatter påverkar arbetsutbudet.

Dessa anmärkningar visar att resultaten från Aaberge–Ström–Wennemos studie bör användas med stor försiktighet. Diskrepansen mellan resultaten i de två underlagsrapporterna visar mera generellt att det råder en betydande osäkerhet om hur skattereformen påverkar arbetsutbudet.

För att ytterligare bredda underlaget för en bedömning av denna viktiga fråga refereras ytterligare två studier av arbetsutbudet. I bilaga 15 till 1987 års långtidsutredning undersökte Olov Ljones och Steinar Ström hur en sänkning av kommunalskatten med 5 procentenheter skulle påverka arbetsutbudet för ensamstående och gifta/samboende män och kvinnor. En sammanvägning av resultaten för dessa grupper indikerar att arbetsutbudet skulle öka med cirka 5 %. Med utgångspunkt från denna skattning skulle den här förslagna skattereformen kunna öka arbetsutbudet med 10–15 %. Även denna studie har emellertid brister som gör att resultatet bör tolkas med stor försiktighet.¹

Som ett ytterligare underlag kan nämnas en tidigare utvärdering av hur skatterna påverkar arbetsutbudet utförd av Ingemar Hansson och redovisad i Rivlin (1987).² Denna utvärdering baseras i sin tur på fyra olika studier av arbetsutbud och skatter. Hanssons utvärdering utgick från förändringen av den *totala marginaleffekten* för arbetsinkomster mätt som ett genomsnitt för alla arbetsinkomster, när man beaktar direkta och indirekta skatter samt inkomstberoende transfereringar. De av oss föreslagna skattesatserna i kombination med reformens finansiering beräknas reducera den totala marginaleffekten från drygt 70 till 61,5 %. En översättning av resultaten i denna utvärdering indikerar att skattereformen skulle öka arbetsutbudet med 5–9 % på lång sikt. Detta resultat ligger ganska nära slutsatsen av utvärderingen i bilaga 4 om att skattereformen kan öka arbetsutbudet med 4–5 % på lång sikt.

Sammantaget visar dessa studier att det råder en betydande osäkerhet om hur skattereformen skulle påverka arbetsutbudet. De nämnda utvärderingarna indikerar att den långsiktiga effekten kan uppgå till i storleksordningen 5 % samtidigt som diskussionen i detta kapitel och i bilaga 4 visar att effekten kan vara väsentligt större eller mindre.

¹ Underlagsrapporten från Aaberge–Ström–Wennemo kommenterar den tidigare studien på följande sätt: "Da antall observasjoner er svært lite i Ljones og Strøms analyse blir koeffisientene i modellen svært upresist bestemt. ... En bør derfor ikke legge stor vekt på de empiriske resultatene som presenteres der."

² A. Rivlin (red.) Den svenska ekonomins framtidsutsikter, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle förlag, 1987.

Trots att det finns många hinder för en anpassning av antalet arbetade timmar på kort sikt är en långsiktig förändring av denna storleksordning inte exceptionell i ett historiskt perspektiv bl.a. med tanke på att antalet faktiskt arbetade timmar per person i befolkningen (16-64 år) sjönk med 11,4 % mellan år 1963 och år 1982, varefter det skett en ökning med 7,5 % fram till år 1988.

12.5 Potentiell budgetförstärkning genom dynamiska effekter

Förutom effekter på arbetsutbudet kan skattereformen påverka den totala produktionen och därmed baserna för olika skatter genom en samhällsekonomiskt mera effektiv användning av en given mängd arbete - bl.a. genom en mera flexibel arbetsmarknad och genom att mindre resurser ägnas åt skatteanpassning och skattefusk - samt genom en större insats och en mera effektiv användning av andra produktionsresurser än arbete. Sådana dynamiska effekter är ännu svårare att mäta men behöver för den skull inte vara mindre betydelsefulla.

Förutom denna osäkerhet om storleken på de långsiktiga dynamiska effekterna råder stor osäkerhet om hur snabbt effekterna kan uppkomma.

En möjlig slutsats är att dynamiska effekter inte skall beaktas alls vid beräkning av skattereformens finansiering. De budgetförstärkningar som kan uppkomma genom dynamiska effekter skulle i så fall ses som en fördel som ger utrymme för sänkta skatter eller ökade offentliga utgifter efter hand som effekterna uppkommer.

Ett sådant synsätt är dock föga tillfredsställande då osäkerheten kvarstår även om effekterna beräkningsmässigt sätts lika med noll, samt då beräkningsmetoden ger en systematiskt missvisande bild av för- och nackdelar av en skattereform som syftar till att förbättra ekonomins funktionssätt. Om man tror att de dynamiska effekterna är försumbara så försvagas motiven för en skattereform av denna typ. Om man tror att de dynamiska effekterna är betydande så finns det skäl för att åtminstone i viss mån beakta dessa även vid en beräkning av reformens effekter.

Mot denna bakgrund har vi valt att beakta denna typ av dynamiska effekter vid beräkning av finansieringsbehovet på kort och lång sikt samt vid utvärderingen av reformens fördelningseffekter. Vi utgår därvid från att skattereformen *totalt sett* ger dynamiska effekter i form av ett ökat utbud av arbete och kapital samt i form av en samhällsekonomiskt mer effektiv användning av arbete och kapital som är likvärdiga med en ökning av arbetsinkomsterna med 4 % på lång sikt.

Detta är ett förhållandevis försiktigt antagande med tanke på bedömningen i bilaga 4 om att arbetsutbudet skulle öka med 4-5 % på lång sikt samt med tanke på andra kanske ännu mera betydelsefulla dynamiska effekter som t.ex. en samhällsekonomiskt mera effektiv fördelning av arbetsinsatser och kapital.

Dynamiska effekter motsvarande en ökning av arbetsinkomsterna med 4 % på lång sikt motsvarar en ökning av arbetsinkomsterna inkl. alla

skatter med cirka 32 miljarder. En sådan produktionsökning ger utrymme för ökad konsumtion på lång sikt motsvarande 32 miljarder kr. per år eller cirka 4 000 kr. per invånare. Den därav följande långsiktiga budgetförstärkningen uppgår till cirka 20 miljarder kr. när alla direkta och indirekta skatter beaktas. Detta belopp har angetts som en tillkommande budgetförstärkning på lång sikt sist i sammanställningen i tabell 4:6. Som framgår av tabellen skulle en sådan långsiktig dynamisk effekt ge ett budgetmässigt överskott på 12 miljarder kr. för den här föreslagna skattereformen på lång sikt.

För att exemplifiera potentiella skattesänkningar kan nämnas att en sänkning av mervärdeskatten med 12 miljarder kr. i 1989 års penningvärde skulle motsvara en sänkning av påläggsskattesatsen från 23,47 till 20,41 %. Om beloppet i stället fördelas jämnt mellan skattesänkningar och utgiftsökningar så kan mervärdeskatten sänkas från 23,47 till 21,94 % samtidigt som 6 miljarder kr. kan användas t.ex. för att finansiera befintliga åtaganden inom socialförsäkringssystemen.

Eftersom de dynamiska effekterna ökar produktionen sjunker skattekvoten, dvs. skatternas andel av BNP, liksom de offentliga utgifternas andel av BNP även om en del av budgetförstärkningen används för att finansiera ökade offentliga utgifter.

Dessa exempel avser endast att illustrera det potentiella utrymmet för framtida skatte- och utgiftsändringar och innebär således inget förslag eller förslag till avsiktsförklaring från vår sida. Frågan om framtida allmänna skatte- och utgiftsändringar, till skillnad från frågan om hur inkomstskattereglerna skall kunna bli bestående under en lång tid, ingår inte i vårt uppdrag.

Som nämnts ovan och som diskuteras närmare i bilaga 4 råder också stor osäkerhet om hur snabbt skattereformen kan leda till en högre total produktion genom ett högre utbud och en samhällsekonomiskt bättre användning av arbete, kapital och andra produktionsresurser.

Vi får därför göra ett antagande avseende möjlig budgetförstärkning genom dynamiska effekter även på kort sikt, som – liksom antagandet om att det inte uppkommer några dynamiska effekter – är mycket osäkert. Vi gör därför det närmast beräkningstekniska antagandet att den totala produktionsökningen genom dynamiska effekter, avseende såväl ökat arbetsutbud som andra kanske mera betydelsefulla faktorer, motsvarar en ökning av arbetsinkomsterna med 0,5, 1,0 samt 1,5 % för år 1991, 1992 resp. 1993. Budgetförstärkningen genom dynamiska effekter blir då 2,5, 5,0 respektive 7,5 miljarder kr. för dessa tre år motsvarande ett genomsnitt på 5 miljarder på kort sikt. Dessa belopp inkluderas som potentiella budgetförstärkningar på kort sikt i tabell 4:6.

12.6 Pris effekter av reformens finansiering

En del av skattereformens finansiering leder till en engångshöjning av konsumentprisindex. Det viktigaste inslaget är därvid breddningen av mervärdeskatten men även minskningen av räntebidragen, avskaffandet av mjölksubventionerna samt höjningen av fastighetsskatten ökar kon-

sumentprisindex. En något udda effekt är att övergången från schablonintäkt till högre fastighetsskatt för egnahem höjer konsumentprisindex eftersom fastighetsskatten men inte schablonintäkten påverkar konsumentprisindex trots att skatterna är likvärdiga både för den skattskyldige och för den offentliga sektorn.

Om denna finansiering slår igenom fullt ut i form av höjda konsumentpriser kan skattereformen beräknas ge en engångshöjning av konsumentprisindex med 4,8–5,0 %. Preiseffekten kan dock dämpas genom att breddningen av mervärdeskatten i någon mån dämpar priserna exkl. mervärdeskatt bl.a. för byggnad, där priseffekten beaktas via effekterna på hyran. Som diskuteras närmare i bilaga 4 kan skattereformen därtill väntas dämpa löneökningarna, vilket motverkar prisökningen. Skattereformen kan därtill leda till en något lägre ränta, vilket också motverkar ökningen av konsumentprisindex. Av dessa skäl antas att finansieringen av skattereformen ger en engångshöjning av konsumentprisindex på 4,5 %, vilket något understiger den ovan angivna effekten vid fullt genomslag. Denna priseffekt har betydelse bl.a. för beräkning av den budgetförsvagning som uppkommer genom att pensionärerna får automatisk kompensation för denna del av reformens finansiering genom en höjning av pensionerna.

12.7 Utfall avseende skatteuttag för olika tillgångar

I detta avsnitt görs en kort utvärdering av våra förslag i relation till ovan angivna riktpunkter om att skatteuttaget för en marginell investering skall uppgå till 1,5 % av marknadsvärdet och att real kapitalavkastning skall beskattas ungefär likvärdigt med arbetsinkomster när hänsyn tas till såväl inkomstskatt som skattedelen av socialavgifterna.

Skatteuttaget för egnahem har reducerats jämfört med riktpunkten om ett skatteuttag på 1,5 % av marknadsvärdet genom den föreslagna nedsättningen av fastighetsskatten under de första tio åren för nyproducerade bostäder samt genom att eftersläpningen vid bestämning av taxeringsvärden inte beaktats vid utformningen av reglerna. Det faktiska långsiktiga skatteuttaget för egnahem kan därför uppskattas till 1,3 % av marknadsvärdet, medan nuvarande skatteuttag uppgår till cirka 0,9 % av marknadsvärdet. Den kvarvarande avvikelsen jämfört med riktpunkten om ett skatteuttag på 1,5 % av marknadsvärdet är ett uttryck för i första hand bostadspolitiska hänsynstaganden.

Skatteuttaget för en marginell riskfri investering inom aktiebolag vid 4 % inflation och 3 % real ränta före skatt kan beräknas till 1,2 % vid lånefinansiering, 3,2 % vid nyemission och 2,2 % för kvarhållna vinstmedel motsvarande ett vägt genomsnitt på 1,8 % vid de av oss och URF föreslagna reglerna, enligt beräkningar som utförts av Jan Södersten. Skatteuttaget vid lånefinansiering understiger således riktpunkten om ett sammanlagt skatteuttag på 1,5 % av marknadsvärdet medan motsatsen gäller vid finansiering med eget kapital.

Dessa avvikelser får anses acceptabla med hänsyn till att vårt och URF:s förslag innebär en väsentligt mera likartad beskattning av lånat och eget kapital och med hänsyn till att vårt förslag om full beskattning av utdelning och nominellt beräknade reavinster för aktier innebär påtagliga fördelar i form av att skatteplanering förebyggs samt i form av förenklingar.

Vid en genomsnittlig real avkastning på 5 % för kapital inom aktiebolag uppgår det totala skatteuttaget till cirka 57 % av denna avkastning, vilket ungefär motsvarar det sammanlagda skatteuttaget för arbetsinkomster på 43,5–59,8 %.³ Målet om en likvärdig beskattning av kapital- och arbetsinkomster kan därmed anses vara uppfyllt för kapitalavkastning inom aktiebolag.

Kapital inom enskild näringsverksamhet beskattas i huvudsak enligt samma regler som kapital inom aktiebolag. Ränteutgifter ger dock en större omedelbar skattelättnad inom enskild näringsverksamhet än inom aktiebolag eftersom de är avdragsgilla både mot socialavgifter och progressiv inkomstskatt. Detta ger ett något lägre avkastningskrav för lånefinansierade investeringar inom enskild näringsverksamhet än inom aktiebolag. Eget kapital inom enskild näringsverksamhet är å andra sidan något mindre förmånligt behandlat genom att vinstmedel inte kan kvarhållas på samma sätt som inom aktiebolag, genom att skatteutjämningsreserven maximeras till åtta basbelopp samt genom att kapitalavkastning inom enskild näringsverksamhet behandlas som förvärvsinkomst och därför inkomstbeskattas med 50 % för personer med höga inkomster. En motverkande skillnad är att skatten vid reavinstbeskattning av näringsfastigheter begränsas genom ett skattetak för enskilda näringsidkare men inte för aktiebolag.

Sammantaget synes vårt och URF:s förslag ge i genomsnitt ungefär samma skatteuttag för kapital inom enskild näringsverksamhet som för kapital inom aktiebolag. Målet om en ungefär likvärdig beskattning av kapital- och arbetsinkomster uppnås även för kapital inom enskild näringsverksamhet.

³ Skatteuttaget vid en avkastning på 5 % är beräknad som skatteuttaget för en marginell investering på 1,8 % vid en avkastning på 2,7 % plus ett sammanlagt skatteuttag genom företags- och ägarbeskattning på 45 % av överskjutande avkastning; $[0,018 + 0,45(0,05 - 0,027)]/0,05 = 0,57$.

13 Fördelningseffekter

13.1 Horisontell rättvisa

Vårt förslag är utformat så att skatteuttaget i väsentligt högre utsträckning än nu baseras på den skattskyldiges faktiska inkomst i ekonomisk mening, dvs. den horisontella rättvisan förbättras. Denna förbättrade fördelningspolitiska träffsäkerhet uppnås bl.a. genom en mera likformig beskattning av olika typer av löneförmåner. Därmed får skattskyldiga med samma faktiska inkomst i högre utsträckning betala samma skatt oberoende av om arbetsinsatsen ersätts genom kontantlön eller genom andra typer av löneförmåner.

Den mera likformiga beskattningen av kapitalinkomster innebär på motsvarande sätt att individer och hushåll med samma faktiska kapitalinkomst får betala en mera likvärdig skatt oberoende av om sparandet sker direkt i hushållen eller indirekt i t.ex. pensionsfonder samt oberoende av om ersättningen utgår i form av utdelning, ränta eller extra intäkt vid försäljning av tillgången.

Den horisontella rättvisan ökar också mera generellt genom att skatten blir i huvudsak oberoende av finansieringsväg och kapitaltyp för en given investering samt genom att skatten blir oberoende av hur kapitalinkomsten fördelas mellan olika hushållsmedlemmar.

Det sammanlagda skatteuttaget för real kapitalavkastning blir ungefär lika högt som det sammanlagda skatteuttaget för en extra arbetsinkomst inkl. skattedelen av socialavgifterna. Detta utgör en väsentlig skillnad jämfört med nuvarande regler, som ger ett skattebortfall totalt sett för den personliga beskattningen av kapitalinkomster.

Mera generellt blir all *extra* avkastning för såväl arbetsinsatser som kapital inom näringsverksamhet föremål för någon typ av dubbelbeskattning genom skattedelen av socialavgifterna i kombination med inkomstskatt eller genom företagsskatt på 30 % i kombination med inkomstskatt, vilket bidrar till en allmän utjämning av arbets- och kapitalersättning efter skatt.

Den föreslagna separata beskattningen av kapitalinkomster med en skattesats på endast 30 % ger en skenbart lägre beskattning av kapitalinkomster än av arbetsinkomster, där den högsta marginalskatten uppgår till 50 %. Detta är emellertid enbart en skenbar effekt eftersom den låga skattesatsen för kapitalinkomster appliceras på nominellt beräknade kapitalinkomster. Skattesatsen för kapitalinkomster har i stället valts så att skatteuttaget för reala kapitalinkomster skall vara ungefär likvärdigt med

skatteuttaget för arbetsinkomster i form av inkomstskatt och skattedelen av socialavgifterna.

Förutom dessa steg i riktning mot en mera likformig och likvärdig beskattning av olika typer av arbets- och kapitalinkomster föreslår vi också ett flertal särskilda åtgärder för att förebygga skatteplanering, vilket också förbättrar den fördelningspolitiska träffsäkerheten. Som exempel kan nämnas att avdragen för reaförluster, underskott och ränteutgifter begränsas på olika förhållandevis restriktiva sätt. Ett annat exempel är att skattedelen av socialavgifterna utgår oberoende av ålder och aktivitet i förvärvskällan, vilket bl.a. motiveras av att all extra kapitalavkastning inom näringsverksamhet skall dubbelbeskattas på något sätt.

Sammantaget innebär dessa åtgärder att personer som vid nuvarande regler betalar låg skatt i förhållande till sin inkomst – t.ex. som en följd av omfattande skattefria förmåner eller skatteplanering – tenderar att få höjd skatt medan personer som endast har kontantlön och små avdrag tenderar att få sänkt skatt. Vårt förslag innebär därför en väsentligt ökad horisontell rättvisa.

13.2 Två utvärderingar av fördelningseffekter

13.2.1 Beräkningsmetod

En isolerad sänkning av marginalsatserna skulle inte vara fördelningspolitiskt acceptabel eftersom personer med höga inkomster skulle gynnas i alltför hög utsträckning. Vårt förslag har inte heller denna inriktning utan sänkningen av marginalsatserna kombineras med långtgående åtgärder som förbättrar den fördelningspolitiska träffsäkerheten och som därigenom motverkar fördelningseffekterna av en isolerad sänkning av marginalsatserna. Därtill ökas barnbidragen väsentligt av fördelningspolitiska skäl.

En central fråga är då vilka fördelningseffekter dessa förändringar sammantaget ger för olika grupper. Fördelningseffekterna av en isolerad marginalsattesänkning kan i viss mån belysas genom en traditionell beräkning av skatteändringar för olika inkomstnivåer. En sådan redovisning är emellertid irrelevant för den här föreslagna skattereformen, som motverkar fördelningseffekterna av en isolerad sänkning av marginalsatserna genom en förbättrad fördelningspolitisk träffsäkerhet samt genom förbättringar för barnfamiljerna.

Skattereformens fördelningseffekter för olika grupper belyses på ett utförligt sätt i bilaga 8 av Bengt Eklind och Rolf Johansson. Den därvid tillämpade beräkningsmetoden avseende inkomstbegrepp, uppdelning av hushåll m.m. har i huvudsak utvecklats som en del av utgiftsskattekommitténs analys av nuvarande och alternativa skattesystem (SOU 1986:40).

Med hänsyn till frågans stora vikt och med hänsyn till att reformens fördelningseffekter är omöjliga att bedöma utan denna typ av noggranna och systematiska beräkningar har vi också beställt en parallell utvärdering av skattereformens fördelningseffekter av två forskare inom detta område, nämligen Brita Schwarz och Kjell Nyman, rapporten redovisas i bilaga 17.

Liksom i övriga delar av betänkandet avser beräkningarna kortsiktiga och långsiktiga effekter av de föreslagna reglerna jämfört med 1989 års regler med utgångspunkt från inkomstförhållanden och övriga förhållanden år 1989. Skattereformens effekter i form av ett ökat utbud av produktiva resurser och reducerade snedvridningar beaktas på samma sätt som i finansieringsberäkningarna på kort och lång sikt, dvs. genom att de totala arbetsinkomsterna antas öka med 1 resp. 4 %.

Vid dessa beräkningar har den finansiering av skattereformen som anges i tabell 4:4-4:6 fördelats ut som en sänkning av hushållens disponibla inkomster i första hand genom att regeländringarna beaktats explicit och i andra hand genom att budgetförstärkningen fördelats ut schablonmässigt med utgångspunkt från befintliga statistiska uppgifter. Hela budgetförstärkningen avseende t.ex. löneförmåner och beskattning av pensionsfonder har således fördelats ut som en sänkning av den disponibla inkomsten för berörda hushåll.¹ Övergången till oreducerad mervärdesskatt för bostadsbyggande har dock ej fördelats ut som en minskning av de disponibla inkomsterna på kort sikt eftersom bostadslånen antas öka i samma uträkning i enlighet med beräkningarna i kap. 8.

Beräkningarna sker på hushållsnivå eftersom den fördelningspolitiskt relevanta faktiska konsumtionsstandarden i huvudsak bestäms på hushållsnivå. Effekterna av det höjda barnbidraget, de höjda bostadskostnaderna samt vissa åtgärder som förebygger skatteplanering, som t.ex. beskattning av kapitalinkomster och ränteutgifter oberoende av hur de redovisas inom hushållet, kan belysas på ett adekvat sätt endast vid beräkning på hushållsnivå.

Här liksom i bilagorna redovisas resultaten när hushållen indelas efter socioekonomisk grupp, inkomstnivå, förmögenhet, hushållstyp samt boendeform.

13.2.2 Felkällor och osäkerhet

Beräkningar av detta slag är ofullständiga och osäkra av flera skäl. För det första baseras beräkningarna på ett slumpmässigt urval av hushåll, vilket innebär en allmän statistisk osäkerhet jämfört med en totalundersökning. Vissa resultat som baseras på ett fåtal observationer eller som av andra skäl är särskilt osäkra redovisas därför inom parentes.

För det andra baseras beräkningarna på de data som är tillgängliga i dessa urvalsundersökningar. Hushåll kan ha en hög konsumtionsstandard jämfört med redovisade inkomster för ett enstaka år bl.a. som en följd av studier, värnplikt, barnledighet, egenföretagares reserveringsmöjligheter, delårsarbete i utlandet, skatteplanering eller skattefusk. Förutom att

¹ Beräkningstekniskt har detta skett genom att arbetsgivarens kostnad antagits vara oförändrad, varvid den disponibla inkomsten reducerats både med hänsyn till ökade socialavgifter och ökad inkomstskatt. Här liksom i andra avseenden beaktas att ett högre underlag för socialavgifter ökar de sociala förmånerna för personer med en inkomst på högst 7,5 basbelopp samt att högre socialavgifter reducerar underlaget för inkomstskatt.

inkomstmätningen blir felaktig leder begränsningar i statistiken, som t.ex. avsaknaden av uppgifter om vem som har vissa löneförmåner, till att de föreslagna regeländringarna i många fall måste beaktas i beräkningarna på ett mycket schablonmässigt sätt.

En tredje och mera fundamental brist är att fördelningsberäkningarna, liksom de tidigare finansieringsberäkningarna, i huvudsak baseras på antagande om oförändrade förhållanden avseende resursanvändning, priser, löner och räntor. Effektivitetsvinster och andra orsaker till ökad produktion i form av dynamiska effekter måste därmed inkluderas på ett högst schablonmässigt sätt i form av en allmän ökning av arbetsinkomsterna.

Skattereformen kommer att i hög grad påverka ekonomins funktionssätt och därmed resursanvändning, priser, löner och räntor. Enligt underlagsrapporten från Aaberge-ström-Wennemo, bilaga 2, leder sänkta marginalsatser till en ändring av arbetsutbudet som väsentligt reducerar inkomstspridningen. Slutresultatet skulle då bli en jämnare inkomstfördelning efter reformen än vad som framkommer i här redovisade beräkningar.

En likartad effekt är att sänkningen av marginalsatserna kan påverka lönebildningen t.ex. genom att personer med låg lön får en något större löneökning än vad de skulle fått i annat fall.

En ytterligare aspekt är att de väsentligt sänkta marginalsatserna kan ge lägre löne- och prisökningar, vilket kan ge önskvärda och påtagliga indirekta fördelningspolitiska effekter.

Ett ökat finansiellt sparande och ett minskat låntagande kan leda till en något lägre räntenivå än vad som skulle varit fallet vid oförändrade skatteregler, vilket kan ha betydande fördelnings- och bostadspolitiska återverkningar. Effekten på räntenivån torde dock bli ganska begränsad med hänsyn till att räntan i Sverige i stor utsträckning styrs av den internationella räntenivån. En lägre räntenivå kan dock möjligtvis uppkomma om skattereformen bidrar till ett ökat internationellt förtroende för Sveriges ekonomi. Skattereformen kan därtill påverka den relativa avkastningen för olika placeringar samt priserna på olika tillgångar, vilket inte heller beaktas.

En fjärde mera allmän brist är att resultaten i huvudsak avser genomsnittlig förändring för resp. grupp, där skillnaderna inom gruppen kan vara betydande. Denna brist motverkas dock av att hushållen uppdelas i grupper på många olika sätt, vilket belyser fördelningseffekterna ur olika perspektiv. Därtill redovisas spridningen inom olika grupper i första hand i bilaga 17.

Trots dessa begränsningar utgör den här typen av beräkningar bästa möjliga tillgängliga metod för utvärdering av skattereformens fördelningseffekter. De beräkningsmetoder som används i bilagorna 8 och 17 har utvecklats av nationalekonomiska forskare före den här aktuella användningen för att utvärdera fördelningseffekter av skatteändringar på ett systematiskt och rättvisande sätt.

13.2.3 Uppläggning

I detta kapitel sammanfattas resultaten från de två utvärderingarna av reformens fördelningseffekter. Beräkningarna i bilaga 8 baseras på ett mera detaljerat statistiskt underlag och förmår därför att beakta de föreslagna regeländringarna avseende bl.a. löneförmåner och kapitalinkomstbeskattning på ett mera exakt sätt än vad som är möjligt i bilaga 17. Den modell som används i bilaga 17 är å andra sidan mera detaljerad avseende specificeringen av bostadssektorn och inkluderar därtill mera utförliga beräkningar avseende spridningen i resultaten inom en grupp.

Inom varje delområde redovisas först resultaten från bilaga 8, varefter jämförelse i förekommande fall sker med de resultat som redovisas i bilaga 17. En mera utförlig redovisning av beräkningsmetoder, antaganden och resultat återfinns i resp. bilaga.

Eftersom förhållanden och skatteregler är olika för pensionärer och övriga och eftersom beräkningarna i bilaga 17 inte omfattar pensionärer redovisas resultaten separat för dessa två grupper. De närmaste delavsnitten gäller därför hushåll där ingen är pensionär och där hushållsföreståndaren, dvs. den person i hushållet som har högst arbetsinkomst, är mellan 20 och 64 år.

13.3 Uppdelning efter socioekonomisk grupp

De först redovisade resultaten avser förändring av real disponibel inkomst när hushållen uppdelas efter socioekonomisk grupp. Varje hushåll klassificeras därvid med hänsyn till hushållsföreståndarens yrke avseende normal organisationstillhörighet och normala utbildningskrav. Som diskuteras närmare i utgiftsskattekommitténs betänkande (SOU 1986:40) är denna uppdelning i socioekonomisk grupp förhållandevis tillförlitlig ur statistisk synvinkel eftersom själva uppdelningen inte påverkas av tillfälliga inkomstvariationer. Därmed undviks många av de statistiska felkällor som uppkommer när uppdelning i stället sker efter inkomst.

Tabell 13.1.

Förändring av real disponibel inkomst när hushållen indelas efter socioekonomisk grupp; 20–64 år, ej pensionärer.

Grupp	kort sikt	lång sikt alt. I	lång sikt alt II
(1)	(2)	(3)	(4)
1. Samtliga	+ 2,9 %	+ 6,2 %	+ 6,1 %
2. Arbetare	+ 3,5 %	+ 6,6 %	+ 6,6 %
3. Låg- och mellantjänstemän	+ 3,5 %	+ 6,5 %	+ 6,2 %
4. Högre tjänstemän	+ 2,3 %	+ 5,1 %	+ 4,6 %
5. Övriga	+ 0,8 %	+ 5,7 %	+ 5,9 %

Kolumn 2 avser resultat på kort sikt vid den kortsiktiga finansiering som redovisas i tabell 4:4–4:6, när effektivitetsvinster och andra orsaker till höjd produktion inkluderas genom antagandet att alla arbetsinkomster ökar med 1 %.

Som framgår av den första raden i kolumn 2 ökar den disponibla inkomsten med i genomsnitt 2,9 % för alla hushåll som en följd av att finansieringen förutom dynamiska effekter understiger skattesänkningen samt som en följd av ökade arbetsinkomster.

Den disponibla inkomsten ökar något mera för arbetare samt för tjänstemän på låg nivå och mellannivå än för högre tjänstemän. Detta beror bl.a. på att högre tjänstemän har omfattande låg- och obeskattade löneförmåner, ett förhållandevis stort pensionssparande samt förhållandevis stora aktieinnehav och ränteutgifter. Beskattning av pensionssparandet har särskilt stor betydelse i detta avseende eftersom högre tjänstemän har ett mycket högt sparande av denna typ, där avkastningen är skattefri vid nuvarande regler.

Utfallet för gruppen högre tjänstemän visar att reformförslaget starka betoning av målet om likformighet tillsammans med restriktiva regler för olika typer avdrag förmår att uppväga fördelningseffekterna av de kraftiga marginalskattesänkningarna för denna grupp höginkomsttagare. Detta är ett anmärkningsvärt resultat som visar storleken på nuvarande olikformigheter och dess återverkningar i form av att den faktiska progressiviteten blivit mycket lägre än den formella progressiviteten. Denna fråga belyses även i tabell 13:2 nedan.

Beskattning av pensionsfonder kan också reducera de fördelningspolitiska spänningarna vid själva övergången eftersom en förhållandevis stor del av löneutrymmet för högre tjänstemän kan få avsättas för att bibehålla nuvarande pensionsförmåner. I så fall reduceras ökningen av kontantlönen för en grupp som får en förhållandevis stor skattesänkning genom sänkta marginalskatter. Även detta utgör ett exempel på hur olika inslag i reformförslaget skapar motverkande fördelningseffekter.

Gruppen övriga, motsvarande den sista raden i tabell 13:1, som bl.a. består av studerande och egenföretagare, får en förhållandevis liten ökning av den disponibla inkomsten, vilket beror på att de har förhållandevis låga redovisade inkomster. Den genomsnittliga bruttoinkomsten uppgår således till 80 100 kr. per konsumtionsenhet, vilket kan jämföras med den genomsnittliga bruttoinkomsten per konsumtionsenhet på 110 100 kr. för samtliga, där en konsumtionsenhet i genomsnitt motsvarar en person.² Som diskuterats ovan avspeglar dock denna redovisade inkomst gruppens konsumtionsstandard på ett bristfälligt sätt, eftersom studerande även finansierar konsumtion genom lån eller genom stöd från föräldrar, t.ex. genom att de bor kvar hemma under studietiden, samt eftersom egenföretagares redovisade inkomster påverkas av explicita och implicita reserveringar m.m.

² Beräkningarna baseras på socialstyrelsens definition av konsumtionsenheter, där en vuxen utgör 1,15 konsumtionsenheter, två vuxna utgör 1,90 konsumtionsenheter medan barn i åldersgrupperna 0-3, 4-10 och 11-18 år utgör 0,55, 0,65 resp. 0,75 konsumtionsenheter.

Fördelningseffekterna på lång sikt redovisas i kolumn 3 och 4 för två fall med olika antaganden avseende fördelning av budgetmässigt överskott och ökning av arbetsutbud. Därmed belyses resultatens känslighet för alternativa antaganden i dessa avseenden.

Kolumn 3 avser förändrad disponibel inkomst på lång sikt när det budgetmässiga överskottet på 12 miljarder kr. enligt tabell 4:6 beräkningstekniskt används för att sänka den allmänna prisnivån motsvarande t.ex. en sänkt mervärdeskatt och när arbetsinkomsterna antas öka med 4 % för varje person.

I kolumn 4 antas i stället att det budgetmässiga överskottet på 12 miljarder kr. fördelas mellan 6 miljarder kr. som sänkt moms och 6 miljarder kr. som ett i kronor lika stort tillskott för alla vuxna, motsvarande t.ex. en höjning av grundavdraget eller höjda offentliga utgifter, som ger en i kronor likartad förbättring för alla. En annan skillnad i kolumn 4 jämfört med kolumn 3 är att arbetsinkomsterna antas öka förhållandevis mer för personer som arbetar kort tid i utgångsläget på det sätt som redovisas närmare i bilaga 8.

Vid båda dessa alternativ ökar den reala disponibla inkomsten med ca 6 % i genomsnitt på lång sikt. Ökningen är något större för arbetare samt för tjänstemän på låg nivå och i mellanställning. Även gruppen övriga får en betydande inkomstökning på lång sikt i första hand som en följd av ökade arbetsinkomster.

Förändringen av inkomstskattens faktiska progressivitet belyses också i tabell 13:2. Trots den nuvarande starka formella progressiviteten ökar skattens andel av bruttoinkomsten endast från 30,5 % för arbetare till 37,0 % för högre tjänstemän, medan bruttoinkomsterna per konsumtionsenhet uppgår till 104 600 resp. 164 400 kr. Skattereformen sänker den formella progressiviten väsentligt medan den faktiska progressiviteten t.o.m. förstärks i den meningen att skillnaden i skatteandel mellan arbetare och högre tjänstemän ökar från 6,5 till 7,1 procentenheter.

Även dessa resultat visar att likformighet i beskattningen inkl. skärpt beskattning av bl.a. pensionssparande och löneförmåner i kombination med restriktiva avdragsregler har mycket stor betydelse för inkomstskattens faktiska progressivitet.

Tabell 13:2.
Skattens andel av bruttoinkomsten för arbetare och tjänstemän. 20–64 år, ej pensionärer.

Grupp	1989	1991–1993
(1)	(2)	(3)
1. Arbetare	30,5 %	27,0 %
2. Låg- och mellantjänstemän	32,8 %	29,2 %
3. Högre tjänstemän	37,0 %	34,1 %

13.4 Uppdelning i decil efter bruttoinkomst per konsumtionsenhet

Utgiftsskattekommittén studerade också fördelningseffekter när hushållen indelas i 10 deciler (tiondelar) efter storleken på real bruttoinkomst per konsumtionsenhet. Bruttoinkomsten mäts därvid som summan av lön, företagarinkomst, inflationskorrigerad inkomst av kapital, 2 % av eget kapital i eget hem, inkomst av tillfällig förvärsverksamhet samt transfereringar. Effekterna av skattereformen vid en sådan uppdelning i deciler redovisas i tabell 13:3.

Tabell 13:3.

Förändring av real disponibel inkomst när hushållen uppdelas i deciler efter real bruttoinkomst per konsumtionsenhet. 20–64 år, ej pensionärer.

Grupp	Syssel- sättn. grad	kort sikt	lång sikt alt. I	lång sikt alt. II
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Samtliga	80 %	+ 2,9 %	+ 6,2 %	+ 6,1 %
1:a decilen	33 %	– 2,2 %	+ 2,4 %	+ 2,9 %
2:a decilen	63 %	+ 1,1 %	+ 4,6 %	+ 5,2 %
3:e decilen	73 %	+ 1,9 %	+ 5,1 %	+ 5,5 %
4:e decilen	80 %	+ 2,4 %	+ 5,7 %	+ 5,9 %
5:e decilen	86 %	+ 2,8 %	+ 6,0 %	+ 6,1 %
6:e decilen	89 %	+ 3,3 %	+ 6,5 %	+ 6,5 %
7:e decilen	94 %	+ 3,9 %	+ 7,1 %	+ 7,0 %
8:e decilen	94 %	+ 4,1 %	+ 7,6 %	+ 7,4 %
9:e decilen	95 %	+ 4,6 %	+ 8,3 %	+ 7,7 %
10:e decilen	94 %	+ 2,2 %	+ 5,2 %	+ 4,6 %
99-100 %		– 4,9 %	– 2,8 %	– 3,3 %

Som framgår av tabellen får alla deciler utom den första höjd real disponibel inkomst på både kort och lång sikt. Den första decilen får sänkt disponibel inkomst på kort sikt. Som framgår av kolumn 2 arbetar de vuxna inom dessa hushåll endast 33 % av heltid, vilket kan jämföras med genomsnittet på 80 % för hela gruppen. Förklaringen är att den lägsta decilen till stor del består av personer som endast tillfälligtvis har låga inkomster som en följd av kort arbetstid och som därför endast tillfälligtvis befinner sig i den lägsta decilen vid statistiska uppdelningar efter inkomst under ett enstaka år av detta slag.

Som exempel på hushåll i den lägsta decilen kan nämnas hushåll som har låg redovisad inkomst som en följd av studier, värnpliktstjänstgöring, barnledighet samt utlandsarbete eller annan vistelse utomlands under delar av året. I gruppen ingår också personer som har låga redovisade inkomster på grund av explicita eller implicita reserveringar inom egna företag. Därtill kan personer givetvis ha låga redovisade inkomster som en följd av skatteplanering och skattefusk.

Den lägsta decilen är således mycket heterogen, där de låga redovisade inkomsterna ofta kan vara förknippade med en normal eller t.o.m. hög konsumtion som en följd av framgångsrik skatteplanering eller skattefusk. Som nämnts ovan är uppdelningen efter socioekonomisk grupp mindre känslig i detta avseende eftersom en tillfälligt låg inkomst inte påverkar denna klassificering.

Ett hushåll som mera varaktigt har låga inkomster som en följd av låg lön per timme hamnar normalt i en något högre decil. Som exempel kan nämnas att ett hushåll med två vuxna, ett barn i åldern 0-3 år och ett barn i åldern 4-9 år som har löner och bostadsbidrag på sammanlagt 13 000 kr. per månad hamnar i andra decilen. Det stora flertalet personer med låg timlön och normal arbetstid hamnar därför i de deciler som enligt tabell 13:3 får höjd disponibel inkomst genom skattereformen även på kort sikt.

Ökningen av den disponibla inkomsten är större för högre deciler med undantag för den högsta decilen, där ökningen av den disponibla inkomster understiger den genomsnittliga ökningen. En uppdelning inom denna grupp visar att de 2 % av hushållen som har de allra högsta inkomsterna får sänkt disponibel inkomst. Detta beror av allt att döma på att de restriktiva avdragsreglerna avseende underskott, reaförluster och ränteavdrag liksom basbreddningar avseende bl.a. aktiebeskattningen får ett förhållandevis stort genomslag för hushåll med de allra högsta inkomsterna. Även detta resultat visar att reglerna för inkomstberäkning och avdrag kan vara mera väsentliga än formell progressivitet för inkomstskattens funktion i fördelningspolitiskt intressanta avseenden.

13.5 Uppdelning i decil efter ekonomisk standard

Även i Schwarz-Nymans utvärdering studeras fördelningseffekter genom att hushållen uppdelas i deciler, men uppdelningen sker därvid efter ekonomisk standard mätt som disponibel inkomst per konsumtionsenhet i 1989 års system och inte efter bruttointkomst per konsumtionsenhet som i tabell 13:3. Schwarz-Nyman gör också något annorlunda antaganden för beräkningarna på lång sikt, som här benämns alternativ III och IV för att undvika sammanblandning. Alternativ III avser en långsiktig arbetsinkomstökning på 5 % för alla, där budgetförstärkningen återförs till hushållen proportionellt mot hushållens disponibla inkomster. Alternativ IV avser också en långsiktig arbetsinkomstökning på 5 %, men i detta fall återförs hälften av budgetförstärkningen efter antalet konsumtionsenheter i hushållet och resterande belopp proportionellt mot hushållens disponibla inkomster.

Schwarz-Nymans resultat vid uppdelning efter deciler redovisas i tabell 13:4.

Tabell 13:4.

Förändring av real disponibel inkomst när hushållen uppdelas i deciler efter ekonomisk standard. 20–64 år, ej pensionärer.

Grupp	kort sikt alla	kort sikt någon hel- tid	lång sikt alt. III	lång sikt alt. IV
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1:a decilen	(– 4,0 %)	(+ 0,9 %)	(+ 1,2 %)	(+ 6,3 %)
2:a decilen	+ 1,7 %	+ 1,7 %	+ 7,9 %	+ 8,7 %
3:e decilen	+ 1,2 %	+ 1,7 %	+ 7,7 %	+ 8,2 %
4:e decilen	+ 1,5 %	+ 1,6 %	+ 7,9 %	+ 8,2 %
5:e decilen	+ 1,2 %	+ 1,6 %	+ 7,4 %	+ 7,5 %
6:e decilen	+ 1,4 %	+ 1,4 %	+ 7,7 %	+ 7,6 %
7:e decilen	+ 1,7 %	+ 1,6 %	+ 7,7 %	+ 7,5 %
8:e decilen	+ 1,7 %	+ 1,9 %	+ 7,7 %	+ 7,3 %
9:e decilen	+ 2,5 %	+ 2,4 %	+ 8,2 %	+ 7,7 %
10:e decilen	+ 2,2 %	+ 2,1 %	+ 7,5 %	+ 6,8 %

Även enligt dessa beräkningar får alla deciler ökad disponibel inkomst på kort och lång sikt med undantag för den första decilen på kort sikt enligt kolumn 2. För att ytterligare undersöka utfallet i detta avseende har Schwarz–Nyman även gjort beräkningar för gruppen hushåll där någon heltidsarbetar, som redovisas i kolumn 3. Som framgår av denna kolumn får även den lägsta decilen ökad disponibel inkomst på kort sikt när den undersökta gruppen begränsas på detta sätt. Detta illustrerar det tidigare diskuterade förhållandet att utfallet för den lägsta decilen styrs av hushåll som tillfälligtvis eller av andra skäl arbetar ovanligt kort tid när uppdelningen avser alla hushåll.

Förutom för den första decilen ger skattereformen en mycket likartad procentuell ökning av den disponibla inkomsten för olika deciler både på kort och på lång sikt enligt tabell 13:4. Detta avviker från resultaten i tabell 13:3 om en i allmänhet något högre ökning av den disponibla inkomsten för högre deciler, vilket kan bero på att hushållen uppdelas på något olika sätt vid dessa två utvärderingar. Därmed kvarstår en viss oklarhet i denna fråga samtidigt som skillnaden i resultat visar den allmänna osäkerhet som föreligger vid denna och andra typer av utvärdering av fördelningseffekter.

Båda dessa beräkningar visar mycket begränsade skillnader i utfallet för olika deciler särskilt jämfört med vad som skulle vara fallet vid en isolerad marginalsattesänkning. Spännvidden i förändringen av den reala inkomsten efter skatt är således mindre än den spännvidd som framkommer vid en traditionell beräkning av effekterna av marginalsattesänkningen från år 1988 till 1989 trots att sänkningen av marginalsattena då var väsentligt mindre än vad som nu föreslås. Den avgörande skillnaden är att den föreslagna skattereformen har en finansiering och

inkluderar andra åtgärder som utformats för att motverka de fördelningseffekter som uppkommer genom sänkta marginalsatser.

13.6 Uppdelning efter förmögenhet

Nuvarande kapitalinkomstbeskattning har bidragit till stora förmögenhetsskillnader genom att kapitalinkomster varit lågt beskattade samtidigt som ränteutgifter varit avdragsgilla mot en ofta hög marginalsatt. En fördelningspolitiskt intressant fråga är därför hur skattereformen skulle påverka skatten för hushåll med olika förmögenhet. Resultaten i detta avseende redovisas i tabell 13:5.

Tabell 13:5.
Förändring av real disponibel inkomst när hushållen uppdelas efter förmögenhet till marknadsvärde. 20–64 år, ej pensionärer.

Grupp	kort sikt	lång sikt alt. I	lång sikt alt II
(1)	(2)	(3)	(4)
Samtliga	+ 2,9 %	+ 6,2 %	+ 6,1 %
– 200 000	+ 3,6 %	+ 7,0 %	+ 7,0 %
200 000 – 300 000	+ 3,0 %	+ 6,3 %	+ 6,1 %
300 000 – 400 000	+ 3,1 %	+ 6,5 %	+ 6,3 %
400 000 – 500 000	+ 3,0 %	+ 6,1 %	+ 5,8 %
500 000 – 750 000	+ 2,2 %	+ 5,4 %	+ 5,1 %
750 000 – 1 000 000	+ 0,1 %	+ 2,6 %	+ 2,4 %
1 000 000 –	– 3,2 %	+ 0,1 %	– 0,4 %

Som framgår av tabellen ökar den disponibla inkomsten mest för hushåll med förhållandevis små förmögenheter både på kort och på lång sikt medan de allra rikaste hushållen får sänkt disponibel inkomst. Skattereformen och då särskilt övergången till en mera likformig beskattning av kapitalinkomster leder således till en jämnare förmögenhetsfördelning.

13.7 Uppdelning efter hushållstyp

Resultaten vid en uppdelning av hushållen efter hushållstyp redovisas i tabell 13:6.

Tabell 13:6.
Förändring av real disponibel inkomst när hushållen uppdelas efter hushålls-
typ. 20-64 år, ej pensionärer.

Grupp	kort sikt	lång sikt alt. I	lång sikt alt II
(1)	(2)	(3)	(4)
Samtliga	+ 2,9 %	+ 6,2 %	+ 6,1 %
Ensamstående utan barn	+ 2,5 %	+ 5,9 %	+ 5,9 %
Ensamstående med 1 barn	+ 3,8 %	+ 6,7 %	+ 6,4 %
Ensamstående med minst 2 barn	+ 5,4 %	+ 8,0 %	+ 7,6 %
Samtliga ensamstående	+ 2,7 %	+ 6,0 %	+ 6,0 %
Gifta utan barn	+ 2,7 %	+ 6,1 %	+ 6,0 %
Gifta med 1 barn	+ 2,8 %	+ 6,2 %	+ 5,9 %
Gifta med 2 barn	+ 3,1 %	+ 6,3 %	+ 6,0 %
Gifta med minst 3 barn	+ 5,8 %	+ 8,9 %	+ 8,5 %
Samtliga gifta	+ 3,0 %	+ 6,4 %	+ 6,2 %

Som framgår av tabellen ger skattereformen en likartad höjning av den reala disponibla inkomsten för olika hushållstyper förutom att hushåll med många barn får en något större förbättring, vilket är en följd av de kraftigt höjda barnbidragen. Som framgår av bilaga 8 och 17 har hushåll med många barn en förhållandevis låg ekonomisk standard, vilket innebär att denna förbättring för barnfamiljerna bidrar till en utjämning av ekonomisk standard.

Schwarz-Nymans beräkningar för olika hushållstyper ger mycket likartade resultat och redovisas därför inte här. Eftersom resultaten är samstämmiga avseende effekter på olika hushållstyper är de också förhållandevis tillförlitliga.

I bilaga 8 och 17 redovisas därtill resultat när hushållen uppdelas efter boendeform samt när hushållen uppdelas både efter boendeform och hushållstyp. Som framgår av bilagorna är den genomsnittliga ökningen av den disponibla inkomsten något högre för hushåll som bor i hyres- och bostadsrätt än för hushåll som bor i egna hem, vilket överensstämmer med resultatet i kap. 8 om att bostadsutgifterna ökar mera för egna hem än för övriga dispositionsformer. Som diskuteras närmare i kap. 8 beror detta på att övergången till en likformig ränta efter bidrag och skatt får en förhållandevis stor effekt för egna hem som en följd av att större lånebelopp berörs. Den ekonomiska standarden är i genomsnitt högre för hushåll i egna hem än för övriga, vilket innebär att denna högre utgiftsökning för egna hem bidrar till en utjämning av ekonomisk standard.

13.8 Resultat för pensionärer

Som nämnts ovan görs separata beräkningar för pensionärerna eftersom förhållandena liksom skattereglerna är annorlunda för denna grupp. Resultaten redovisas i tabell 13:7 där pensionärshushållen uppdelas i deciler efter bruttoinkomst per konsumtionsenhet. Resultaten för den första deci-

len är något mera tillförlitlig för pensionärer än för hushåll i åldersgruppen 20–64 år eftersom den redovisade bruttointkomsten i princip inte kan understiga minimipensionen. Den första decilen pensionärer har således en genomsnittlig bruttointkomst per konsumtionsenhet på 48 000 kr. medan motsvarande redovisad inkomst för åldersgruppen 20–64 år endast uppgår till 36 100 kr.

Tabell 13:7.

Förändring av real disponibel inkomst när hushållen uppdelas i deciler efter ekonomisk standard. Ålderspensionärer.

Grupp	kort sikt	lång sikt alt. I	lång sikt alt. II
(1)	(2)	(3)	(4)
Samtliga	1,9 %	4,5 %	4,8 %
1:a decilen	1,8 %	3,9 %	4,5 %
2:a decilen	2,2 %	3,1 %	3,7 %
3:e decilen	1,4 %	3,0 %	3,6 %
4:e decilen	1,6 %	4,2 %	4,8 %
5:e decilen	1,2 %	3,7 %	4,2 %
6:e decilen	1,4 %	4,5 %	5,0 %
7:e decilen	3,9 %	5,6 %	6,2 %
8:e decilen	3,2 %	5,7 %	6,2 %
9:e decilen	3,7 %	5,8 %	6,2 %
10:e decilen	-0,3 %	4,2 %	3,9 %

Som framgår av tabellen leder skattereformen till en ökad real disponibel inkomst för pensionärerna som kollektiv både på kort och lång sikt. Införandet av grundavgift och den därav följande sänkningen av pensionerna uppvägs således mer än väl av att folkpensionen görs skattefri, att resterande extra avdrag inte avtrappas så kraftigt samt att pensionärerna får automatisk kompensation för den betydande del av skattereformens finansiering som höjer konsumentprisindex.

Tabellen visar också att alla utom den högsta decilen får höjd disponibel inkomst på kort och lång sikt samt att ökningen är ganska likartad för de olika decilerna. Den högsta decilen, motsvarande de 10 % av pensionärerna som har högst bruttointkomst, får sänkt disponibel inkomst på kort sikt, vilket sannolikt beror på att den skärpta beskattningen av kapitalinkomster får ett förhållandevis stort genomslag i denna grupp.

13.9 Förändring av skattebetalning för vissa grupper

En intressant frågeställning är om personer med höga inkomster eller höga förmögenheter bidrar mer eller mindre till den offentliga sektorns finansiering efter en skattereform av denna typ.

Som nämnts ovan får de två procent av hushållen som har högst bruttointkomst per konsumtionsenhet sänkt disponibel inkomst på såväl

kort som lång sikt trots att inkomsten före skatt ökar. För denna grupp höginkomsttagare ökar inkomstskatten liksom andra skatter både på kort och lång sikt.

Personerna med störst förmögenhet får också sänkt disponibel inkomst genom att inkomstskatten och andra skatter ökar på såväl kort som lång sikt.

Slutsatsen är därför att skattereformen leder till högre skattebetalningar för hushåll med de högsta inkomsterna och de största förmögenheterna, där förändringen är så stor att den disponibla inkomsten reduceras både på kort och på lång sikt.

13.10 Åtgärder mot 0-taxering

Enligt våra direktiv skall vi överväga åtgärder för att förhindra s.k. 0-taxering, exempelvis genom bestämmelser om att den beskattningsbara inkomsten alltid skall motsvara en viss del av den sammanräknade inkomsten.

I Sverige liksom i många andra länder utgör 0-taxering ett rättviseproblem. Skattesystemet framstår som orättvist när personer med betydande inkomster kan betala låg eller ingen skatt alls som en följd av olika typer av kryphål och andra olikformigheter.

I USA infördes regler om en alternativ minimiskatt i samband med 1986 års skattereform. Reglerna innebär att även inkomster som i princip är undantagna från beskattning ingår i minimiskatteunderlaget samtidigt som en mängd avdrag inte får göras vid beräkning av detta underlag. Skatten får inte understiga 21 % av minimiskatteunderlaget, vilket leder till en förhöjd skatt för personer som har stora skattefria inkomster eller stora avdrag enligt de normala beräkningsreglerna.

Som diskuteras närmare i Leif Muténs underlagsrapport i bilaga 14 har emellertid denna minimiskatt kritiserats bl.a. då den leder till i princip två parallella inkomstskattesystem. En sådan lösning strider därför mot våra mål om enkla, likformiga och överskådliga regler.

Vi föreslår väsentligt lägre skattesatser, vilket reducerar värdet av avdragen och därmed lönsamheten för skatteplanering och skattefusk. Detta tenderar att begränsa omfattningen av sådana aktiviteter. Genom den proportionella skatten för kapitalinkomster elimineras i huvudsak den skatteplanering som går ut på att redovisa inkomster hos hushållsmedlemmar med låg marginalsatt eller som lågt beskattat indirekt sparande. Den mera likformiga beskattningen av alla typer av kapitalavkastning innebär mera generellt att det blir svårare att reducera den skattepliktiga inkomsten genom lånefinansierade placeringar i lågt beskattade tillgångar, vilket utgör grunden för en stor del av nuvarande 0-taxering.

I övrigt har vi försökt förhindra 0-taxering genom olika typer av avdragsgränsningar i inkomstlagen kapital och näringsverksamhet. Avdragen för ränteutgifter maximeras således till 100 000 kr. samtidigt som avdrag medges endast för 70 % av en reaförlust. Underskott inom näringsverksamhet får inte dras av löpande mot andra inkomster utan kvittas i stället mot framtida överskott i förvärvskällan. Dessa regler diskuteras närmare

i kap. 6, 7 och 16, och utgör enligt vår mening ändamålsenliga åtgärder för att förebygga skatteplanering och 0-taxering.

Sammanfattning

Förordning

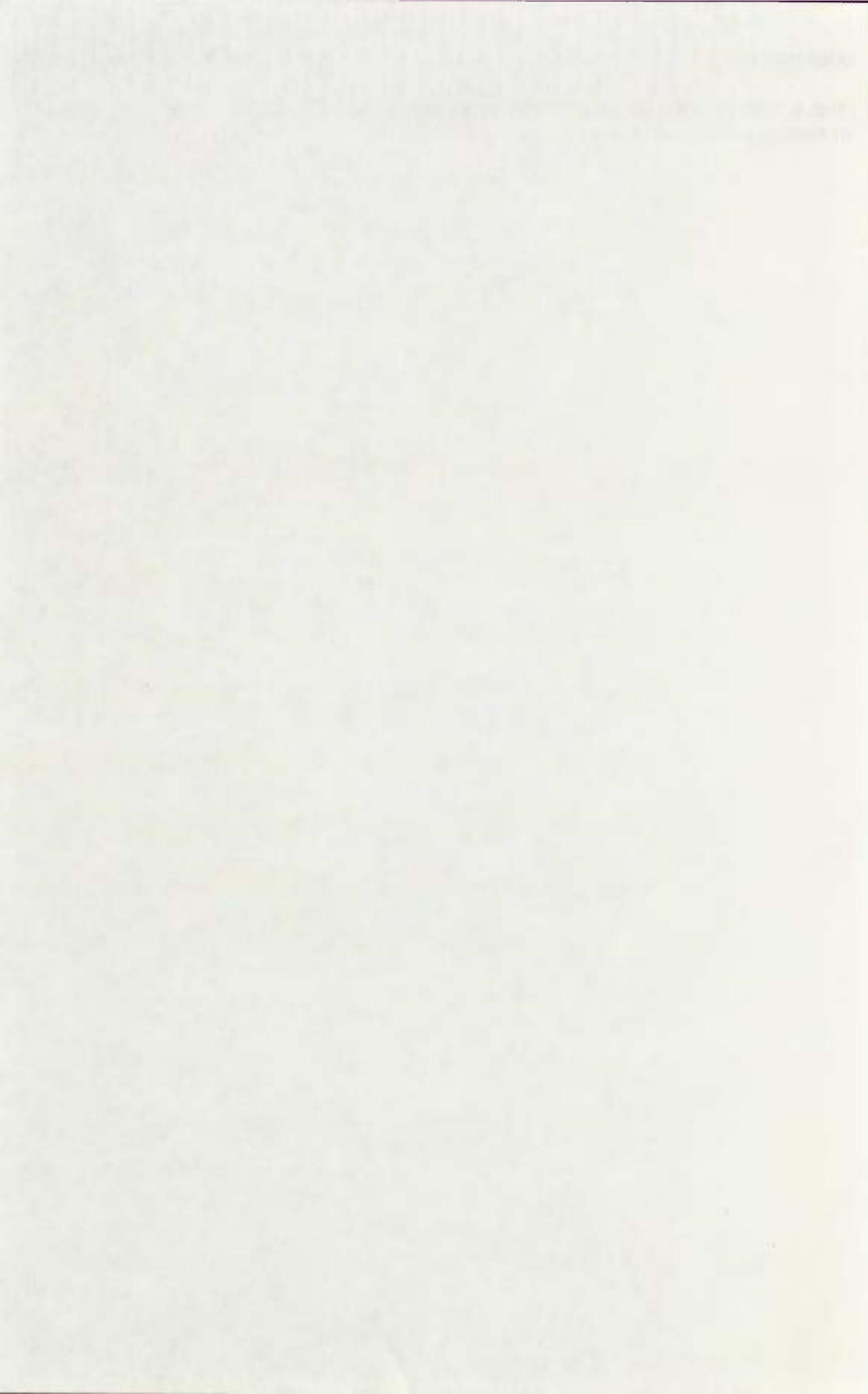
Förordning om vissa i och för sig inte skattebegränsande åtgärder som innebär begränsningar av skattebegränsningar. Förordningen innehåller följande bestämmelser:

Förordningen innehåller bestämmelser om skattebegränsningar som innebär begränsningar av skattebegränsningar. Förordningen innehåller följande bestämmelser:

Förordningen innehåller bestämmelser om skattebegränsningar som innebär begränsningar av skattebegränsningar. Förordningen innehåller följande bestämmelser:

Förordningen innehåller bestämmelser om skattebegränsningar som innebär begränsningar av skattebegränsningar. Förordningen innehåller följande bestämmelser:

Förordningen innehåller bestämmelser om skattebegränsningar som innebär begränsningar av skattebegränsningar. Förordningen innehåller följande bestämmelser:



Reservation av ledamoten Tommy Franzén (vpk)

Sammanfattning

Inledning

GÅNGE RIK TILL – OCH FATTIG FRÅN är ett lämpligt epitet att åsätta utredningens förslag till skattereform. Förslaget är marknadsanpassat och nyliberalt.

Detta är sammanfattningsvis den kritik som anförs i reservationen. Vidare anförs punktvis avvikande meningar gentemot ett stort antal av utredningsmajoritetens förslag. Utredningen kritiseras för att inte framlägga förslag till ett skattesystem med inkomstutjämnande effekter. Det kommer vid en tillämpning att accentuera de redan stora inkomst- och förmögenhetsklyftorna och medverka till att cementera klassklyftorna.

Utredningsförslaget innebär ett totalt undanröjande av varje progressivt spår i beskattningen. Sammantaget med förslagen från andra samtida utredningar på skatteområdet tenderar skattesystemet som helhet att få en regressiv karaktär, dvs. motsatsen till inkomst- och förmögenhetsutjämnande. De med höga inkomster, större förmögenheter och bolag är de stora vinnarna om förslagen genomförs.

Avsaknaden av progressivitet, inkomstutjämnande effekter, i förslaget från RINK förklaras med att nuvarande regler ej heller i praktiken har progressiva effekter. Detta stämmer till en del men trots stora möjligheter till skatteplanering och skatteundandragande, t.o.m. nolltaxering, har ändå många av dem med höga inkomster och förmögenheter träffats av högre skattesatser än vad som är normalt för dem med små och medelstora inkomster av lönearbete. Att som majoriteten föreslå en reform utan inkomstutjämnande effekter är att ånyo gynna redan privilegierade grupper i samhället. En genomgripande reform på skatteområdet borde i stället utformats så att både de formella och faktiska effekterna av skattesystemet medverkar till utjämning och rättvisa. Ett sådant förslag läggs fram i reservationen.

Grundlinjerna för en sådan rättvis skattereform innebär minskade bördor på lönearbetande, barnfamiljer och pensionärer samt ökade skatter på stora inkomster av tjänst, kapital och förmögenhet. Arbete kommer i det väsentligaste att beskattas lägre än kapital. Detta åstadkommes bl.a. med en genomgripande skärpning av den faktiska progressiviteten för

inkomster av såväl arbete som kapital, samt regler som motverkar skatteplanering.

Inkomster av kapital beskattas genom att sammanföras med inkomster av arbete/tjänst och i en progressiv skatteskala. Kapitalinkomster träffas dock aldrig av lägre skattesats än 30 % och i likhet med utredningsförslaget ej heller av grundavdrag.

Skatteskalan görs progressiv med 20 % i lägsta och 65 % i högsta skikten. Detta kombinerat med slopade ränteavdrag gör att progressionen slår igenom utan undantag. Räntor för boende kompenseras inom ramen för ett utvidgat räntebidragssystem. Räntebidragen för hyresrätter hålls intakta och härigenom uppkommer inte de kraftigt ökade boendekostnaderna som i majoritetsförslaget utan kan hållas på en socialt acceptabel nivå. Däremot träffas reala reavinster på fastigheter av kraftig beskattning.

Vissa naturaförmåner som i utredningen föreslås beskattade undantas i reservationens förslag. Dessa är luchsubventioner, avtalsförsäkringar och stipendier för fackliga studier. Vidare avvisas förslaget till de kraftigt försämrade avdragen för resor mellan bostad och arbete och slopandet av skattefriheten för bär-, svamp- och kottplockning. Allemanssparandet föreslås fortsätta med oförändrade regler medan det individuella pensionssparandet beskattas högre.

Utredningsförslaget om pensionärernas beskattning avvisas i huvudsak liksom införandet av socialavgifter på flertalet förmåner som tillkommit genom socialavgifter som ATP m.fl.

Slutligen kritiseras och avvisas de föreslagna straffsanktionerna mot de kommuner som av olika skäl anser sig behöva höja skatten. Ett förslag till skatt på produktionen föreslås som på sikt skall avlösa huvudparten av de nuvarade kommunalskatterna.

Utredningsarbetet

Det finns skäl att på flera punkter rikta kritik mot utredningsuppdragets genomförande. Främst gäller att förslag framlagda av andra ledamöter än majoritetens inte utretts, att inga resurser ställts till minoritetens förfogande samt att handlingar som framställts för behandling vid sammanträden kommit ledamöterna sent tillhanda. Kritiken riktas inte mot de tjänstemän som arbetat med utredningen, de har tvärtom gjort ett förtjänstfullt arbete.

Under det första året av utredningen, från hösten 1987 till november 1988, framfördes flera förslag från oppositionen som borde utretts och belysts. För egen del har jag under utredningens gång vid flerfaldiga tillfällen bl.a. lagt förslag om att utreda konsekvenserna av att helt slopa ränteavdragen i inkomstbeskattningen och i stället lösa de ökade boendekostnaderna genom utvidgning av nuvarande system för bostadsfinansiering. Detta och andra förslag har inte utretts trots att det under det första året av utredningen fanns gott om tid.

Efter att det så kallade "Feldtska paketet", PM 50, lades i november 1988 har utredningsarbete utanför denna ram avvisats av tids- och utredningsmässiga skäl. Med denna begränsning diskuterades att ställa

resurser till förfogande så att oppositionens ledamöter på ett godtagbart sätt kunnat arbeta i utredningen. Detta avvisades.

Efter november 1988 har mängden av handlingar inför sammanträdena vuxit kraftigt. Utredningsarbetet ökade i omfattning och färdigställandet av dokument har ej kunnat ske i tillräckligt god tid före sammanträdena. Därför har omfattande material inte heller kunnat genomläsas och analyseras före sammanträdena i den utsträckning som varit önskvärd. Skälen för detta har varit tidsmässiga. Huvudorsak till att utredningsarbetet forcerats är att det socialdemokratiska förslaget, som ligger till grund för utredningsförslaget, presenterades först efter valet 1988.

För att ytterligare belysa tidspressen och de försvårande omständigheter som följt av detta bör påpekas att vid sista tidpunkten för reservationsinlämnande, 29 maj, har jag ej erhållit den slutliga skrivningen av fördelningseffekterna av reformförslaget som diskuterades vid det extra slutsammanträde som hölls den 21 maj.

Kritik mot dagens skattesystem

En genomgripande skattereform är nödvändig. De senaste decenniernas skattepolitik har inneburit att en allt större andel av skattebördan lagts på de lönearbetande. De med höga inkomster har genom skatteplanering kunnat undgå beskattning i allt högre grad. Bolag och kapitalägare svarar för en allt mindre andel av det samlade skatteuttaget. Skatten på förmögenheter svarar exempelvis inte för mer än 0,5 % av samhällets totala skatteintäkter och bolagsskatten för ca 5 %.

Sedan mitten av 1970-talet har den faktiska progressiviteten sjunkit kraftigt. Då utgjorde den statliga inkomstsikten, den del i skattesystemet där högre inkomst belastades med högre andel skatt än lägre, en knapp tredjedel av den offentliga sektorns samlade skatteintäkter. Till slutet av 1980-talet har denna andel sjunkit till ca 13 % och med utredningens förslag sänks denna del ytterligare till att stanna på bara ca 5 %.

Under samma tid har belastningen på kommunerna ökat väsentligt. Deras åtaganden har ökat samtidigt som de statliga bidragen minskat. Kommunkattnerna har ökat till en nivå som kanske kan betraktas som en "smärtgräns".

Proportionella och regressivt verkande skatters andel har växt. Inte minst är detta kännbart på nödvändighetsvaror som mat där prisökningarna varit högre än genomsnittet och momseffekten till fullo tillåtit slå igenom.

Principer för skattebördans fördelning

Enligt vpk:s mening skall skattesystemet tjäna syftet att till viss del vara inkomstutjämnande. Arbetarrörelsens gamla ideal om skatt efter bärkraft bör fortfarande vara vägledande. Med skatt efter bärkraft avses att de med höga inkomster skall betala en större andel av inkomsten i skatt än den med låga inkomster. Dessutom skall skatten på kapital och spekulation sättas väsentligen högre än på arbete.

Redan i förarbetena till 1928 års kommunalskattelag uttalades "att skatten bör tas ut efter de skattskyldigas bärkraft". Det bör beaktas att vid denna tid hade arbetarrörelsens värderingar inte slagit igenom i lagstiftningsarbetet. Därför är det så mycket mer anmärkningsvärt att det nu föreliggande utredningsförslaget, som för övrigt har socialdemokratisk majoritet, angriper dessa principer och frångår idén om progressivitet i beskattningen som ett instrument för inkomstutjämning.

Olika avdrag, framför allt ränteavdrag, bidrar till att minimera verkan av progression i skatteskalen. Utan ränteavdrag skulle den faktiska beskattningen överensstämma bättre med den formella.

Marknadsliberala ståndpunkter och teorier ligger till grund för fler av de skattereformer som genomförts i utlandet där sänkta marginalskatter utgjort ett huvudinslag. Med det förslag som URF, KIS och RINK presenterar tillåts dessa marknadsliberala teorier tillåtits genomsyra även det svenska skattsystemet. Detta medverkar till tempoförlust i kampen för social, kulturell och ekonomisk demokrati.

Förslaget från RINK är i praktiken ett proportionellt system för beskattning av såväl tjänste- som kapitalinkomster. Förslaget från KIS minskar betydelsen av punktskatternas styrningseffekter och vidgar de regressiva effekterna, dvs. slår hårdare mot dem med låga inkomster än dem med höga inkomster. URF:s förslag till bolagsbeskattning innebär breddad skattebas men samtidigt minskad skattesats till ett i princip oförändrat skatteuttag. Till detta bör den ävenledes proportionella kommunala inkomstkatten på tjänsteinkomster läggas vid en bedömning av vilken karaktär skattsystemet erhåller med dessa förslag genomförda.

Progressiva inslag som hittills funnits, både formellt och faktiskt, har utmönstrats. Skatt efter förmåga eller skatt efter bärkraft är efter detta endast historia. Arbetarrörelsens principer om utjämning har fallit för marknads- och nyliberala idéer och teorier.

Likformighet och låga skattesatser

I avsnittet "Likformighet och låga skattesatser" förutsätts låga skattesatser för att möjliggöra likformig beskattning. Likformigheten får enligt min bedömning inte vara ett självändamål och står inte i motsättning till progressiva och högre skattesatser så som antyds. Den är eftersträfvansvärd men utgångspunkten för beskattningen måste vara vilket syfte olika regler skall tjäna utöver det rent finansiella för att bekosta olika offentliga verksamheter och gemensamma nyttigheter. Vill man att syftet med inkomstkatten skall vara inkomstutjämnande effekter måste det ha progressiva inslag. Vill man att inkomster av kapital och spekulation inte skall beskattas lindrigare än inkomst av arbete måste reglerna härför innebära både formellt och faktiskt högre beskattning än för arbete.

Inget av dessa kriterier uppfyller majoritetens förslag. Därför stämmer inte heller de föreslagna åtgärderna överens med vissa formuleringar i

textavsnittet. Exempelvis sägs att en utgångspunkt för förslaget är att,

"inkomstskatten skall utformas för att ge skatteintäkter och *rättvisa i form av inkomstutjämning* (min kurs.) och i form av att personer med samma faktiska inkomst betalar samma skatt medan övriga mål i första hand skall tillgodoses på annat sätt än genom skattesystemet."

Förslaget ger förvisso skatteintäkter men kan knappast betecknas som rättvist och inkomstutjämnande. De inkomstutjämnande effekterna för olika nivåer av förvärvsinkomster är små om ens några (se avsnittet om kritik mot skatteskalan). Vad avser frågan om att personer med samma faktiska inkomst också skall betala samma skatt finns framför allt två invändningar. Det är riktigt så tillvida om man tar förvärvsarbete utan eller med samma mängd ränteavdrag och samma förvärvsinkomst och boende i samma kommun. Däremot kan skillnaderna uppgå till mer än 10 000 kr. beroende på i vilken kommun man bor, lika väl som om en person har ränteavdrag till följd av lån för omedelbar konsumtion medan en annan väljer att spara och uppskjuta konsumtionen. Vidare kan betydande skillnader uppkomma beroende av om inkomsten är en förvärvsinkomst eller kapitalinkomst och då inte så sällan till det senares förmån.

Utredningsuppdraget borde inte begränsats till statlig inkomstskatt utan även omfattat de kommunala inkomstskatterna.

Grundlinjer för en rättvis skattereform

Skattepolitik är klasspolitik. Dess utformning är en viktig del i den ekonomiska politiken. Den kan användas för att öka redan existerande sociala och ekonomiska skillnader, men också till en utjämning av inkomstskillnader och orättvisor. Den måste av nödvändighet genomsyra hela skattesystemet och inte enbart beröra inkomstskatterna. Det finns enligt min mening skäl att belysa kommunalskatternas betydelse och jag väljer därför att i det följande principiella avsnittet även beröra dessa.

Grundlinjerna i vpk:s skattepolitik är minskade bördor för lönearbetare, barnfamiljer och pensionärer och i stället ökat skatteuttag från stora inkomster och förmögenheter samt bolags- och spekulationsvinster. Vpk vill ha en rättvis fördelning av skatterna med skatt efter bärkraft. De med höga inkomster skall stå för en större andel och de med låga inkomster för en mindre andel av skatten. Arbete skall beskattas lägre än kapital och spekulation. Miljön skall skyddas.

Det är nödvändigt med goda samhällsinkomster för att skapa utjämning inom det rådande ekonomiska systemet. Annars framtvings privatiseringar av viktiga funktioner som bör ombesörjas av den gemensamma sektorn. För att alla skall ges möjligheter till en bra utbildning, en god sjuk- och hälsovård, barn- och äldreomsorg, en socialt acceptabel bostad, rätten till jobb, kollektiva färdmedel och en i övrigt god social och kulturell service krävs en stark gemensam sektor. Inte heller kan nödvändiga åtgärder vidtas för att säkra en god miljö utan samhälleliga åtgärder och insatser via denna sektor.

Vpk:s skattepolitik är en skattepolitik för solidaritet, för social och kulturell rättvisa, för ett ekologiskt samhälle.

Kommunalskatten

För majoriteten av skattskyldiga utgör kommunalskatten den ojämförligt största delen av erlagd skatt. Ett slopande av den statliga skatten för inkomster upp till 200 000 kr. är inte tillräckligt. För dem med låga inkomster bör skatten vara väsentligt lägre än nuvarande kommunalskattenivå. Stora skillnader i uttaxering mellan kommunerna skapar också orättvisor. Skillnaden i disponibel inkomst kan uppgå till 20 000 kr. mellan dyraste och billigaste kommun för en normal tvåbarnsfamilj när skatter och avgifter vägts samman. Huvudparten av den nuvarande kommunala inkomstskatten bör därför på sikt ersättas av en ny skattebas, en skatt direkt i produktionsledet. Det är också nödvändigt för att klara finansieringen av de kommunala åtagandena inför och in på 2000-talet. En rätt utformad produktionsbeskattning skulle kunna ge en högre potential än den av utredningen föreslagna beskattningen av inkomst av tjänst. Det föreslagna sloandet av kommunal beskattningsrätt av kapital liksom den tidigare slopade beskattningsrätten av juridiska personer riskerar att ytterligare utarma kommunernas inkomstmöjligheter.

Med vpk:s förslag till produktionsbeskattning skulle arbetsinkomster träffas endast av en liten del kommunal skatt och en statlig inkomstskatt som samtidigt skulle vara progressiv. Med tyngdpunkten överförd till en produktionsbeskattning skulle helt andra styrmedel för samhället ges, samtidigt som teknik kan beskattas till skillnad mot nu. Den nuvarande utformningen av arbetsgivaravgiften, som särskilt drabbar arbetsintensiva företag till skillnad mot högautomatiserade, skulle förändras inom detta system.

En produktionsbeskattning kan också nyttjas till att minska uttaget av råvara och hög energikonsumtion och stimulera till högre återanvändningsgrad och energisparande genom att beskatta resursslöseri. Dessutom ges möjlighet att styra produktion från mindre nödvändig till nödvändig produktion. Graden av samhällsnytta i produktionen kan differentieras i ett sådant system. Omsättningen i produktionen skulle kunna utgöra huvudbasen i denna beskattningsform som skulle införas successivt och efter hand, som nämnts ovan, ersätta huvuddelen av de kommunala skatterna. Ett system med detta syfte bör enligt min mening utredas.

Anpassning till omvärlden

I utredningen diskuteras den svenska ekonomins ökande internationalisering. Finansministern framhåller bl.a. i direktiven att stora skillnader mellan de i Sverige gällande skattesatserna och omvärlden medför risk för kapital-, produktions- och arbetskraftsflykt till länder med lägre skattesatser. Därför skulle det vara nödvändigt med en anpassning nedåt med hänsyn till det trendmässiga ökade internationella beroendet och den minskade valutaregleringen.

Diskussionen förs enligt min mening från en nationell uppgivenhet gentemot kapitalets transnationalisering. Det finns en stark ovilja att föra en politik för att motverka den snabba transnationaliseringen och utflyttningen av verksamheter från Sverige som i sin förlängning utarmar det svenska kunnandet och skickligheten inom många områden.

En av orsakerna till utflyttning är en lös tillämpning av valutaregleringen och politiska beslut om fortsatt och full avreglering. I stället för att tillmötesgå de multinationella företagens krav om helt fria kapitalrörelser borde tillämpningen av tidigare regleringar stramats upp. Den yttersta konsekvensen av transnationaliseringen gör kapitalet "hemlöst" och nationell anknytning obefintlig eller betydelselös. Detta får också återverkningar på möjligheterna att föra en skattepolitik som har sin udd riktad mot marknadsliberala lösningar och för en solidarisk och rättvis fördelning med bl.a. skattepolitiken som instrument. Olika steg för anpassning till EG ökar dessa problem.

Direktivens utformning och förslagets huvudinriktning närmar sig mycket starkt de skattereformer som genomförts av Reagan i USA och Thatcher i England. Utjämning av inkomstklyftor med hjälp av bl.a. skattesystemet ges nu upp även formellt med hänvisning till omvärlden och beslutade avregleringar. Det är att ge upp möjligheterna att föra en nationellt fristående och suveränt beslutad ekonomisk politik. Än är dock inte för sent att slå vakt om vår nationella integritet och rätt och möjlighet till egna beslut om ekonomi och skatter.

Skatteskalan

Ett av problemen som anges med nuvarande regler är att de i praktiken inte har någon utjämnande effekt trots den formella avsikten. Genomsnittligt betalar inte höginkomsttagaren större andel inkomstskatt än den med låga inkomster. Ränteavdragen bedöms vara den största anledningen härtill. Men den av utredningen föreslagna skatteskalan, där statlig skatt skall betalas med 20 % utöver kommunalskatten för tjänsteinkomster över 200 000 kr., får tillsammans med ränteavdragen samma effekter som dagens system. Den formella skillnaden i skattesatser slår inte heller här igenom vid beräkning av genomsnittlig skatteandel.

Detta framgår av följande exempel med tre olika inkomstnivåer av förvärvsarbete med 100 000 kr., 200 000 kr. och 300 000 kr. i årsinkomst och 30 kr. i kommunalskatt. Dessa kan betecknas som låg-, mellan- resp. höginkomsttagare. Det kan på goda grunder antagas att utnyttjandet av ränteavdragen stiger i grad med högre inkomster. I tabellen redovisas effekterna både utan och med antagna ränteavdrag. Ränteavdrag för låginkomsttagaren är satt till noll, för mellaninkomsttagaren 20 000 och för höginkomsttagaren 60 000 kr. Grundavdrag och schablonavdrag beräknas till sammanlagt 13 000 kr.

Bruttoink.	Skatt i % av bruttoinkomsten	
	utan ränteavdr.	med antagna ränteavdr.
100 000	26	26
200 000	28	25
300 000	35	28 (25)
400 000	39	(31)

Siffror inom () se nedan.

Med fullt utnyttjat ränteavdrag (100 000 kr.) för höginkomsttagare, vilket är fullt möjligt med sådan inkomst, blir den genomsnittliga skatten mindre än 25 %, eller mer exakt 24,5 %, för den med 300 000 kr. i bruttoinkomst och med 400 000 kr. och samma förutsättningar 31 %.

Eventuella utjämnings effekter genom ökad skatt för inkomster över 200 000 kr. är alltså lika obefintliga som med nu gällande regler.

Skatten på inkomster, tjänste- och kapitalinkomster, bör enligt vpk:s och min mening vara progressiv. Beträffande beskattning av kapital återkommer jag i senare avsnitt.

Som jag anförut under avsnittet *Grundprinciper för beskattningen* bör principen skatt efter bärkraft gälla. Detta förutsätter en beskattning med utjämnande struktur, dvs. en progressiv beskattning. Däremot är den i utredningen föreslagna lägsta skattesatsen för tjänsteinkomster, enbart kommunalskatt, för hög för dem med lägre inkomster. Detta föreslås ersättas med en skatt i produktionsledet som i huvudsak ersätter kommunalskatten. Tills detta är genomfört kan i stället en skattereduktion ges med exempelvis 10 procentenheter, motsvarande en tredjedel av nuvarande kommunalskatt. På så sätt skulle den lägsta sammanlagda skattesatsen av statlig och kommunal inkomstskatt i praktiken bli ca 20 % istället för 30 % (med 30 kr. som genomsnittlig kommunalskatt) som utredningens majoritet föreslår.

Med en produktionsbeskattning genomförd och där endast ca 5 kr. i kommunalskatt skulle kvarstå kan den statliga skatten träda in direkt efter gjorda avdrag i likhet med nu gällande regler. En lägsta statlig inkomstskattesats på 15 % och en högsta på 65 % skulle enligt min mening ge en rättvisare beskattning och medverka till utjämning av de stora inkomstskillnaderna. Den högsta skattesatsen skulle inträda vid 300 000 kr. i 1991 års penningvärde. I kombination med slopade ränteavdrag och förändrade regler för kapitalbeskattningen minimeras möjligheterna till skatteplanering och skatteundandragande.

I jämförelse med tabellen ovan skulle effekterna av förslaget bli följande:

Bruttoink.	skatt i % av bruttoinkomsten		
	utan ränteavdrag	med antagna ränteavdrag	med vpk:s förslag
100 000	26	26	17
200 000	28	25	28
300 000	35	28 (25)	37
400 000	39	(31)	44

Siffror inom () se ovan.

Inom utredningen förespråkas olika former för hur systemet skall inflationsskyddas. Erfarenheterna från de borgerliga regeringsåren med en skatteskala inflationsskyddad av de allmänna prisökningarna är förödande. Då undergrävdes beskattningen av att inflationen var högre än löneökningarna. De som tjänade på en sådan lösning var främst högavlönade samtidigt som statens finanser urholkades.

Den andra lösningen som ges som avsiktsförklaring av socialdemokraterna i utredningen bygger på ett inflationsskydd styrt av löneutvecklingen. Den medför att brytpunkten där statlig inkomstskatt inträder förflyttas i förhållande till löneutvecklingen. Den lösningen är enligt min mening mer tilltalande. Dock finns anledning till invändningar. Löneutvecklingen är aldrig lika i olika inkomstskikt och olika verksamhetsområden. Inte så sällan är ökningen generellt större i högre inkomstskikt än i lägre. Ett automatiskt verkande inflationsskydd baserat på en genomsnittlig löneutveckling kan därför komma att favorisera dem som ligger i absolut närhet av brytpunkten och däröver. Automatiskt verkande system tar icke hänsyn till skillnader utan styrs endast av något i förväg bestämt genomsnitt eller annat jämförelsetal. Enligt min mening bör beslut om skatteskalan utseende och nivåer göras när det kan överblickas hur löne- och inkomstutvecklingen varit.

Finansiering

Förslaget till progressiv skatteskala med sänkta skattesatser och slopande av moms på mat, som föreslås av vpk:s representant i utredningen om indirekta skatter, finansieras i huvudsak genom ökad skatt på högre inkomster av tjänst, kapital, förmögenheter och bolag men även delvis genom att basen för inkomstbeskattningen breddas, dvs. att fler inkomster görs skattepliktiga samtidigt som ränteavdragen slopas.

På sikt tillkommer den i reservationen förordade produktionsbeskattningen som samtidigt skall avlösa huvudparten av de kommunala inkomstskatterna.

Grundavdrag – schablonavdrag

Grundavdraget föreslås höjt till 12 000 kr. samtidigt som schablonavdraget under inkomst av tjänst föreslås sänkt till 1 000 kr. Det finns enligt min mening skäl att diskutera grundavdragets utformning och storlek i ett vidare perspektiv än det snäva som görs i utredningen. Det är riktigt som påpekas att grundavdraget kan ses som ett första steg i skatteskalen. Att det däremot syftar till att reducera skatten för personer med låga arbetsinkomster är endast en del av sanningen. Faktiskt gynnar generella avdrag med nuvarande och föreslagen utformning dem med högre inkomster.

Grundavdrag på statlig inkomstskatt medför att värdet av avdraget blir högre ju högre marginals-katten är. Med utredningens förslag till skatteskala innebär grundavdraget på 12 000 kr. enligt förslaget 3 600 kr. i lägre skatt för de med inkomster upp till 200 000 kr. år 1991 och 30 % kommunal-skatt. För dem med inkomster över 212 000 kr. blir det däremot 6 000 kr. lägre skatt. Detta förhållande diskuteras inte. Enligt min mening är denna effekt inte acceptabel. Om grundavdraget, som utredningen säger, "skall syfta till att reducera skatten för personer som har låga arbetsinkomster och eget försörjningsansvar" borde grundavdraget konstruerats så att det åtminstone inte ger högre utfall för dem med högre inkomst än för dem med lägre inkomst.

Ett sätt att uppnå en likformig effekt är att grundavdraget endast får göras vid kommunal taxering. Härigenom erhåller det samma värde oavsett inkomstnivå inom resp. kommun. En annan väg är att omformulera grundavdraget till ett avdrag från skatten – skattereduktion. Här kan exempelvis den genomsnittliga kommunalskatten, avrundad till jämna kronor, läggas som grund. Detta skulle medföra att värdet av grundavdraget blir lika oavsett inkomstnivå och hemort.

På samma sätt kan schablonavdraget konstrueras så även det ger samma utfall oavsett inkomstnivå.

Med anledning av min uppfattning om hur skatteskalan och reseavdrag-
gen bör utformas anser jag att grund- och schablonavdragens nuvarande nivåer inte skall ändras, dvs. kvarhållas på 10 000 resp. 3 000 kr. Däremot bör de konstrueras på sätt som anges ovan så att de ger likformiga effekter.

Kostförmån

Den allmänna översynen och skärpningen av skattereglerna föreslås omfatta även lunchsubvention och liknande. Jag vill instämma i kritiken om att undervärderade förmåner utnyttjats för att minska beskattningen. Däremot finns områden som jag anser fortfarande bör uppbära visst mått av subvention utan att det för den skull skall beskattas. Ett sådant område utgörs av kostförmån.

De gällande reglerna medger skattefrihet för subventionerad lunch om priset som den anställde betalar ej understiger 60 % av genomsnittspriset för en normal lunchmåltid. Subventionen erhålls dels genom att arbetsgivaren tillhandahåller lunch inom företagets egna lokaler eller genom

s.k. rikskuponger där den anställde får betala 60 % av kupongvärdet för en lunch.

Med förslaget till skärpning innebär detta att skillnaden mellan det genomsnittliga priset och det pris som den anställde får betala skall tas upp till beskattning. I förhållande till nuvarande regler skulle det innebära att en anställd beskattas för skillnaden mellan genomsnittspriset, 37 kr. 50 öre, och 60 % av detta, 22 kr. 50 öre. Skillnaden på 15 kr. och 30 % skatt ger en beskattning med 4 kr. 50 öre. Kostnaden för lunchen ökar alltså från 22 kr. 50 öre till 27 kr. Det kan tyckas vara marginellt men jag anser att även denna fördyring, sammantaget med den sannolika prishöjning som föranleds av förslagen från KIS om breddad moms och höjd moms på restauranger, innebär risk för att många kan börja "slarva" med mathållningen. Detta riskerar att gå ut över folkhälsan.

Förslaget innebär också väsentligt större administrativa insatser i företagen för att hålla reda på vilka som utnyttjar förmånen. Mycket talar för att en anpassning till de nya reglerna skulle innebära att subventionerade luncher upphör vilket skulle fördyra kostnaden för lunch med 15 kr. i stället för den mer begränsade skattefördyringen med 4 kr. 50 öre.

Ett annat problem som inte beaktats vid utformningen av de nya reglerna är om priset på en lunch på ett företag är lägre än genomsnittspriset beroende av om företaget inte ansett det nödvändigt att lunchmatsalen går med vinst utan baserar priset efter självkostnadsprincipen. Det kan knappast ses som subvention då det inte är säkert att alla lunchrestauranger utanför företaget vid alla tidpunkter går med vinst. En del faller för konkurs. Men ett lägre pris med anledning av att endast självkostnaden tas ut bör inte föranleda beskattning för den anställde på samma sätt som om kvaliteten på lunchen i företags matsal var påtagligt lägre än genomsnittet.

Det finns dessutom en annan typ av åtande som inte diskuterats i utredningen. Det är "plastkortsätandet" som ofta "drabbar" högre tjänstemän och företagsledare m.fl. Detta om något är fråga om subventionering. Här gäller inte att de åtande skall betala 60 % själva lika litet som det rör sig om luncher eller middagar för 37 kr. 50 öre.

Jag anser med anledning av ovanstående, framför allt folkhälsoaspekten, att de föreslagna reglerna inte läggs till grund för lagstiftning. Luncher, subventionerade såväl genom skatteregler som företag, bör finnas även i fortsättningen.

Avtalsförsäkringar

Avtalsförsäkringar som TGL, AGB, AGS, TFA och andra skall enligt utredningen beläggas med full beskattning. Premiekostnaden för TGL skall beskattas som inkomst hos den anställde medan i de övriga fallen i huvudsak föreslås att de utfallande beloppen beskattas i sin helhet.

Avtalsförsäkringar är inte jämförbara med andra förmåner där utnyttjande av desamma kan sägas vara av frivillig karaktär. De är knutna till avtal som träffats av arbetsmarknadens parter och dessutom skattebelagda i viss omfattning redan i dag. Med detta följer att ett avgörande

motiv för skattebeläggning faller, nämligen den att anställda lockas att välja skattefria löneförmåner i stället för lön. Dessutom utgör avtalsförsäkringarna ingen särskilt hög löneförmån eller enbart riktad till vissa grupper. I stället kan det anses ingå i ett socialt skyddsnät.

Begränsningen av valmöjligheterna beträffande löneförmåner i form av avtalsförsäkringar, talar dessutom för att någon ytterligare skattebelastning än den som redan existerar inte bör införas. Förslaget bör avvisas.

Stipendier

Enligt utredningens uppfattning bör den nuvarande skattefriheten för stipendier slopas. Man föreslår dock att dessa frågor utreds av stiftelse- och föreningsskattekommittén.

Jag delar uppfattningen att stipendier generellt bör beskattas. Undantag är dock befogade. Ett undantag är enligt min uppfattning stipendier som utgår för deltagande i fackliga kurser. Skattefriheten för stipendier för deltagande i fackliga kurser är motiverade. Det underlättar för dem som inte har möjlighet till ledighet med bibehållen lön från sitt ordinarie arbete att delta i fackliga studier. Detta berör främst anställda inom privata sektorn.

Ett skattebeläggande av dessa stipendier skulle försvåra rekryteringen av fackligt aktiva och riskera att minska den fackliga utbildningen. De fackliga stipendierna bör främst betraktas som stimulans för studier i fackliga och politiska frågor. Enligt min mening är utredningens slutsats att stipendierna är avsedda att täcka inkomstbortfall felaktigt. För detta är nivån generellt alldeles för låg.

Så länge som frågan om fackliga studier på betald arbetstid inte är löst genom avtal för samtliga områden bör enligt min mening inte heller stipendierna komma i fråga för beskattning. Detta bör de av utredningen förordade tilläggsdirektiven ta hänsyn till.

Bär-, svamp- och kottplockning

Utredningen diskuterar, som jag tidigare nämnt, inte skattesystemet som möjligt styrinstrument för vissa önskade mål. Ett slopande av skattefriheten upp till 5 000 kr. för plockning av bär, svamp och kottar motiveras med "att åstadkomma en så neutral beskattning av inkomster som möjligt."

Jag motsätter mej slopandet av denna nu gällande skattefrihet. Det finns enligt min mening tvärtom skäl att kvarhålla en sådan asymmetri. Plockning innebär att naturresurser tillvaratas som i hög grad annars skulle gå förlorade. Jag föreslår därför att skattefriheten upp till 5 000 kr. enligt nu gällande regler bibehålls och utökas till 6 000 kr. år 1991. Detta medför troligen inget skattebortfall för samhället utan tillför i stället medel genom ökad handel med bär, svamp och kottar, som annars inte skulle ha blivit utnyttjade.

Egen bil i tjänsten

Majoritetens förslag till ersättning vid användande av egen bil i tjänsten utgår delvis från en felsyn. Vid framräknandet av nivån på avdraget per mil har förutsatts att privat körning uppgår till ca 1 500 mil per år. I detta inräknas körning till och från arbetet.

Min kritik mot beräkningen är att om den skattskyldige ställer sin egen bil till förfogande i tjänsten förutsätter detta rimligen att bilen tas från bostaden till arbetsplatsen/tjänstestället. Detta bör då betraktas som tjänsteresa och ej som privatresa. Av detta följer att det föreslagna schablonbeloppet om 10 kr. per mil bör räknas upp i motsvarande mån.

Avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats

I betänkandet föreslås att avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats skall begränsas till 6 kr. per mil utöver 6 mil per dag oavsett kommunikationsmedel. Detta förklaras med att kostnaderna är att betrakta som "privata levnadsomkostnader".

Jag anser att det kan diskuteras om resa till arbetet är att betrakta som privat levnadsomkostnad. En vanlig syn är att resa till arbetet utgör en del av arbetsinsatsen. I flera fall återfinns även denna syn i kollektivavtal mellan fackförbund och motsvarande arbetsgivareorganisation där reseersättning utges för resa mellan bostad och arbetsplats under vissa förutsättningar, oftast geografiska. Vidare utgör eventuella kostnader för dessa arbetsresor en nödvändighet för inkomstens förvärvande och har även hittills bedömts så i skattelagstiftningen.

För många innebär arbetsresor stora kostnader. Främst berör detta landsbygden i norr där långa avstånd är vanligt. Men det gäller även i storstadsområden, främst Storstockholm, enligt tillgänglig undersökning från SCB. På landsbygden kan långa sträckor som regel avverkas fortare än i storstaden och därför finns det skäl att även inrymma tidsaspekten vid bedömningen.

En grupp i samhället som kommer att drabbas i högre utsträckning än andra av utredningsförslaget är handikappade som behöver bil för att över huvud taget på egen hand kunna ta sig till och från en arbetsplats. De har ingen valmöjlighet. För dem är bilen en nödvändighet som de inte kan avstå från om de även i fortsättningen skall kunna delta i arbetslivet. En rätt som ett nytt skattesystem inte bör sätta gränser för. Effekter av detta slag är helt oacceptabla och måste justeras på annat sätt, exempelvis genom ökat ekonomiskt stöd, om förslaget med kraftigt begränsade reseavdrag genomförs.

Att flytta bostaden närmare arbetsplatsen eller vice versa genom att söka annat arbete kan fungera i vissa fall men rotfastheten till bostadsort eller arbete överväger oftast. Därför kommer det även fortsättningsvis att förekomma omfattande arbetsresor. Där dessa är nödvändiga skall de också beaktas i högre grad än vad majoriteten förordar.

Majoriteten medger även att "många skattskyldiga har avsevärda kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats. För många har därför avdragsrätten stor ekonomisk betydelse." Men det anförts även från

utredningen att "nuvarande regler ger upphov till åtskilliga tillämpnings-svårigheter". Jag medger detta men anser inte att de är större än att de kan bemästras även i fortsättningen.

Det ges även ett exempel på tröskeeffekten för en som har fem mils resa med egen bil och i ena fallet tjänar en timme och 55 minuter och enbart får avdrag för allmänna kommunikationsmedel med månadskort för 2 000 – 3 000 kr. och en annan med fem minuter längre resa och därför medges avdrag med ca 18 000 kr. Att tröskeeffekter uppstår får inte leda till att regler ändras på sådant sätt att inga avdrag alls medges för de med resor enligt exemplet ovan.

För arbetsresor om 10 mil per dag för en person med normal inkomst av lönearbete och nu gällande regler medför dessa en skattesänkning med ca 8 500 kr. per år. Med majoritetens förslag reduceras detta till ca 1 500 kr. Värdet av skatteavdraget för 10 mil med majoritetens förslag innebär utslaget per mil 72 öre eller totalt 7,20 kr. per resdag för nämnda resa. Skulle det gälla någon med högre inkomst och som beräknas tjäna mer än 200 000 kr. år 1991 blir värdet av avdraget 12 kr. eller 1,20 kr. per mil. Detta talar för, oavsett ovan diskuterade avdragsregler, att reseavdrag endast skall beräknas mot det så kallade grundbeloppet eller gällande kommunalskatt. Härigenom skulle värdet av skattesänkningen bli lika för samma resa oavsett inkomstnivå.

Det har även i debatten om bl.a. reseavdragen hävdats miljöskäl för ett slopande av desamma. Vare sig ett totalt slopande av rätt till reseavdrag för bil eller den kraftiga försämring som utredningen förordar får någon positiv effekt på miljön. Däremot skulle en del, framför allt de med låga inkomster, av ekonomiska skäl tvingas till tidsmässigt väsentligt längre resor till och från arbetet.

Jag föreslår därför att nu gällande regler även i fortsättningen skall äga giltighet inberäknat den regel om minst 2 timmars tidsvinst för att avdrag med bil skall medges. Detta medför att ingen heller i fortsättningen medges avdrag för bil vid arbetsresa till storstadskärnor som Stockholms m.fl. Fortfarande skall huvudregeln vara att avdrag för kostnad skall beräknas på kostnad för kollektivt färdmedel. Däremot bör avdragets värde bli lika oberoende av inkomstnivå enligt ovan.

Skattereduktion för fackföreningsavgifter och arbetsgivarens kostnader för organisationsverksamhet

Utredningen diskuterar om det finns skäl att "begränsa såväl arbetsgivares avdragsrätt för kostnader för organisationsverksamhet som anställdas skattereduktion för fackföreningsavgift". Det görs utifrån två utgångspunkter; dels en basbreddning och dels en likformighet i behandlingen av avgifter till fackförening och arbetsgivarorganisation. Utredningen stannar för något förändrade regler för skattereduktionen och oförändrade förhållanden i övrigt.

För min del kan jag inte acceptera att diskutera utifrån någon form av likformighet mellan organisationer med så vitt skilda intressen. Även i 1972 års skatteutredning fördes diskussionen på liknande sätt. I en

reservation skrev vpk:s representant:

"En av de anförda motiveringarna härför (avdrag för avgift till facklig organisation, min anm.) är att likställighet skall skapas med arbetsgivareorganisationerna. Resonemanget är formellt. I ett kapitalistiskt samhälle kan aldrig likställighet skapas mellan ägarna av produktionsmedel och de som enbart äger sin arbetskraft och tvingas sälja den till kapitalisterna."

Denna sanning äger fortfarande tillämplighet. Inget har i sak förändrats i skillnaderna mellan dessa klasser.

Fram till år 1983 saknades någon form av avdrag eller liknande för fackföreningsavgifter i beskattningen. Däremot har alltid företagens kostnader för organisationsverksamhet varit avdragsgill. Det är enbart sex år under 1980-talet som även de lönearbetande erhållit skatteminskning för sina organisationskostnader.

Enligt min mening bör dels en justering av skattereduktionen för fackföreningsavgifter göras och dels bör en begränsning i avdragsrätten för företagens organisationskostnader införas. En sådan begränsning för arbetsgivareorganisation har diskuterats och formulerats inom utredningens sekretariat och har kortfattat följande utformning:

"Den främsta nackdelen med denna lösning (allmänna ombudets i mellankommunala mål, AO, min anm.) är enligt vår mening just att det krävs att ett särskilt bolag bildas för detta ändmål. Vi har därför stannat för ett alternativ som enligt vår bedömning ligger nära den av AO förordade lösningen men där man i stället för att medge avdrag till ett särskilt bolag medger avdrag för en viss del av avgift till arbetsgivareorganisationer som uppfyller vissa krav.

En schablonmässig avdragsrätt övervägdes också i departementspromemorian (Ds B 1980:3) men avvisades då med motiveringen att den andel av avgiften som är tillgänglig för konfliktändamål är högst olika inom de olika organisationerna och att andelen också är olika år från år och att det därför var svårt att tillämpa en schablonregel. Vidare anfördes att en schablonregel av detta slag möjligen kunna medföra att avgifter som för närvarande inte är avdragsgilla skulle berättiga till avdrag.

Av praktiska skäl måste avdraget bestämmas till en viss andel av avgiften oberoende av föreningstillhörighet. En schablonregel av detta slag kommer givetvis att liksom alla schablonregler medföra att vissa får för lågt avdrag medan andra får för högt. Nackdelarna härmed och de svårigheter som framhållits i departementspromemorian bör dock enligt vår bedömning kunna motverkas på ett tillfredsställande sätt genom att avdrag bara medges för avgifter till sådana organisationer som enligt sina stadgar har att vid arbetskonflikt lämna delägar- i föreningen ersättning för skada (t.ex SAF) och där en betydande del av medlemsavgifterna används eller avsätts för konfliktändamål. Med betydande andel bör avses ungefär samma andel som är avdragsgill. Vissa variationer mellan åren bör dock kunna accepteras. Enligt uppgifter som erhållits från SAF uppgick denna andel för åren 1984 - 1988 till drygt 45 % för arbetsgivarförbund anslutna till SAF. Enligt Ds B 1980:3 uppgick andelen vid den tiden till ca 40 %. En schablonregel av detta slag bör vara restriktiv. Schablonen avses att tillämpas även på andra arbetsgivarorganisationer än SAF och dessa synes ofta ha en väsentligt lägre andel konfliktmedel än SAF. För att inte obefogat avdragsutrymme skall

uppkomma för organisationerna utanför SAF anser vi att den avdragsgillade delen skäligen kan sättas till 25 % av avgiften. Därvid bör hänsyn tas till det sammanlagda avgiftsuttaget till en arbetsgivareorganisation och dess eventuella medlemsförbund. För att underlätta för arbetsgivare att bedöma om en avgift till en förening är avdragsgill eller ej bör RSV årligen kunna ange vilka organisationer som enligt RSV:s bedömning uppfyller kraven för att avdragsrätt skall få medges för medlemsavgifter enligt den här beskrivna regeln."

Med en modell enligt ovan, som för övrigt under en tid preliminärt var majoritetsförslag, bör alltså en begränsning kunna införas. Detta skulle, också enligt sekreteriatet, inbringa ca 250 milj. kr. årligen till staten.

Beträffande skattereduktionen för fackföreningsavgifter anser jag att förslaget med 20 % av avgiften i reduktion är för lågt. Skattereduktionen bör uppgå till samma procentsats som den genomsnittliga marginalskattenivån för de flesta berörda. Både med mitt förslag till hur skatteskalen bör utformas och utredningens förslag till skattesatser borde därför reduktionen bestämmas till 30 % av avgiften.

Något tak för reduktionen bör inte förekomma. Enligt uppgifter som utredningen erhållit uppgår avgifterna i många fall till väsentligt högre än de 2 000 kr. som majoriteten bedömt som skäligt. Bl.a. redovisar flera förbund avgifter upp till 2 % av bruttolönen. År 1991 kan det på goda grunder antas att lönenivån för flera av dessa förbunds medlemmar uppgår till 200 000 kr. per år. Detta skulle innebära avgifter upp till ca 4 000 kr. Ett annat skäl till att inte sätta tak för reduktionen är den tröghet som finns att justera detsamma i takt med avgiftshöjningar. Det kan framhållas att riksdagen inte biträtt förslag att höja taket sedan skattereduktionen infördes år 1983 trots att avgifterna ökat väsentligt under dessa år.

Det bör kanske påpekas att de likformighetssträvanden som utredningens majoritet uttalar inte är konsekventa. De föreslår inte något avdragstak för arbetsgivareorganisations kostnader vilket medför en olikformig behandling i förhållande till avgifter till fackliga organisationer.

Kapitalbeskattningen

Utredningen föreslår att inkomstslaget kapital skall beskattas endast med en statlig proportionell skatt på 30 %. Detta skulle utgöra en symmetri mot att underskott ger en skattereduktion på likaledes 30 %. Reaförluster föreslås kvoterade till 70 %.

Under utredningens gång diskuterades frågan om en symmetrisk eller en asymmetrisk (progressiv) modell för kapitalbeskattning. Majoriteten fastnade för den symmetriska modellen, även kallad separatmodell, där alla kapitalinkomster beskattas separat med en statlig skatt.

Det finns framför allt två invändningar mot "vägvalet". Den första är att beskattningen föreslås proportionell utan hänsyn tagen till om kapitalinkomsten är stor eller liten. Den andra att kommunerna fråntas rätten till beskattning av kapital på samma sätt som de tidigare fråntagits rätten till beskattning av juridiska personer och fastigheter genom slopandet av garantibeskattningen. Den justering av inkomster eller underskott som

uppstår vid skatteomläggningen skapar "neutralitet" mellan staten och kommunerna endast vid tidpunkten för omläggningen. På sikt berövas härigenom kommunerna framtida möjligheter till ökade inkomster.

Det finns enligt min mening betydande skäl att motsätta sig den föreslagna modellen. Personer med höga inkomster av tjänst har som regel även större kapitalinkomster än genomsnittet. Med en i stort sett proportionell beskattning av tjänsteinkomster är det ytterligare stötande att även kapitalinkomster beskattas proportionellt.

Ett sätt att skapa progressiv beskattning är att, i likhet med nuvarande regler, lägga samman inkomst av kapital med inkomst av tjänst. Att därtill, som jag föreslår i avsnitten om skatteskala och ränteavdrag, utforma skatteskalan progressivt både formellt och reellt skulle skapa en eftersträvasvärd rättvisa och inkomstutjämning.

För att minimera möjligheterna för en person med enbart inkomst av kapital att träffas av låg beskattning – som är avsedd för låga inkomster av arbete etc. – får kapitalinkomst aldrig träffas av lägre skattesats än i dag gällande kommunal skatt. Detta sker genom att kapitalinkomst ej berättigar till den föreslagna skattereduktionen eller i ett senare skede när produktionsbeskattning genomförts, aldrig får beräknas på skattesatser som understiger ovan angivna procentsats.

Förslaget ökar möjligheterna till skatteanpassning då kapitalinkomst kan överföras till person med lägre eller ingen inkomst av tjänst. Detta motverkas dock genom att inte medge grundavdrag för kapitalinkomst samt att avkastning av tillgångar som är gemensamma, exempelvis äkta makar, också skall beskattas hos resp. innehavare. Förslaget medför att kapitalinkomster totalt och individuellt sett beskattas väsentligen högre än utredningsförslaget.

Ett under utredningsarbetet angivet skäl för separatmodellen gentemot asymmetrimodellen är det minskade utrymmet för skatteplanering genom så enhetliga skattesatser som möjligt. Med de begränsningar som tillförts beträffande kapitalbeskattningen enligt ovan och förslaget till slopad avdragsrätt för räntor har möjligheterna till skatteplanering väsentligen minskats. Det är för övrigt otillfredsställande att skatteplanering föreslås bemötas med låg och proportionell skatt. Det är möjligt att bemöta detta i önskad omfattning genom restriktiva skatteregler. En rättvis fördelning måste vara det överordnade intresset.

Kvoterat avdrag för reaförluster

Avdraget vid reaförluster föreslås kvoterat till 70 % i inkomstslaget kapital. Där sägs "Kvoteringen (70 %) är tillräckligt restriktiv för att förebygga skatteanpassning i *flertalet fall* ...(min kurs.)". I en långtgående analys av detta problem under utredningens gång föreslogs en huvudregel om att avdrag borde medges för *hälften* av reaförluster för olika tillgångar. Jag anser att den analysen är riktigare att lägga till grund för beslutet om kvotering än den anpassning som tillkommit senare och som utgör

utredningens förslag. Med 70 % i kvot ges alltför stort utrymme att med skatteplanering "plocka russen ur kakan."

Allemanssparandet

Tillväxten i allemanssparandet liksom pensionssparande föreslås beskattas med 20 %. För närvarande är avkastning av allemanssparande skattefritt. Allemanssparandet är en subventionerad sparform som skiljer sig från annat sparande. Insättning är maximerad till för närvarande 800 kr. per månad. Detta utgör en begränsning och motverkar att sparandet utnyttjas spekulativt.

Det finns skäl att bibehålla de gynsamma reglerna för allemanssparandet. Ett skäl är att det stimulerar till sparande, vilket är önskvärt. Ett annat är att det ökar det kollektiva ägandet. Vpk:s representant i Ågarutredningen (SOU 1988:38) anför i en reservation bl.a. följande:

"Löntagarfonder, fjärde AP-fonden, aktiespar- och allemansfonder utgör andra former av institutioner som innebär ett kollektivt ägande inom ramen för det kapitalistiska produktionssystemet. Deras utveckling bör enligt min mening befordras och gynnas."

Jag delar denna uppfattning. Med det förslag som utredningen lägger riskerar allemanssparandet att väsentligt minska i omfattning och betydelse. Därför bör avkastningen i allemanssparandet även i fortsättningen vara skattebefriat.

Reavinstbeskattning aktier

För reavinstbeskattning av aktier föreslås en s.k. portföljmetod. Denna skall ersätta nuvarande liberala regler. Jag har anslutit mig till denna metod där framtiden får utvisa om den kommer att medföra en väsentligt skärpt reavinstbeskattning av aktier såsom jag förordat. Därest så inte blir fallet måste metoden omprövas eller skärpas. Den släpphänthet som hittills rått i detta avseende har kritiserats mycket hårt av vpk.

Övergångsreglerna är dock enligt min mening inte tillräckligt restriktiva. Där föreslås att

"när avdragskvoten skall beräknas för första gången för år 1991 beräknas ingående anskaffningsvärde som 40 % av portföljens marknadsvärde den 31 december 1990 eller" ...

Nu gällande regler vid bestämning av anskaffningsvärde är mer än tillräckligt. Här finns en schablonmetod som medför att maximalt 25 % av marknadsvärdet får tas upp som ingående anskaffningsvärde. Vid övergång till en portföljmetod borde åtminstone inte reglerna vara frikostigare än de nuvarande allra helst som avsikten är en skärpning av gällande beskattning.

Pensionssparandet

Gällande skatteregler gynnar i hög grad sparande genom individuella pensionsförsäkringar i förhållande till annat sparande. Skälen som anges är att stimulera ett långsiktigt och bundet sparande. De som mest tjänat på

systemet är de med höga inkomster och därigenom högre marginalsatser. Detta orsakas av att premien dras av mot högsta skattesatsen, till skillnad mot exempelvis avdrag för räntor som endast medges mot s.k. grundbelopp, för närvarande 47 %. Normalt är premier upp till ett basbelopp avdragsgilla. För dem med särskilt höga inkomster, 20 gånger basbeloppet, medges avdrag för premier upp till två basbelopp. Som påtalas i utredningens kap. 25 är det under vissa förutsättningar t.o.m. skattemässigt lönsamt att låna upp belopp att betala pensionsförsäkringspremie med.

Den skärpning av reglerna som föreslås i utredningen är nödvändig. Beskattning av avkastningen har tidigare utretts i form av realränteskatt. Detta ledde tyvärr inte till lagstiftning annat än att en engångsskatt togs ut på försäkringssparandet. Jag stöder bl.a. av det skälet införandet av en beskattning av avkastningen. Däremot anser jag att beskattningen borde vara 30 i stället för 20 % som föreslås. Skälen som anges för att pensionssparandet skall beskattas lindrigare, 20 i stället för 30 % för avkastning av sparande i inkomstslaget kapital, är att det är ett i tiden bundet sparande. Jag kan instämma i att det kan finnas skäl att ta sådan hänsyn men det bör räcka med den avdragsrätt för premien som tillkommer pensionssparande. Denna avdragsrätt bör för övrigt maximeras till *ett basbelopp* oavsett nivå på inkomst. Dessutom bör avdraget endast få göras mot skattesats motsvarande nuvarande grundbelopp. På så sätt blir utfallet likformigt för alla och inte särskilt gynnande för ett mindre antal personer i högsta marginalsattesiktet.

Bostadsbeskattningen

Bostaden – en social rättighet

Vpk:s grundsyn är att bostaden måste betraktas som en social rättighet precis som vård/omsorg och utbildning. Alla ska ha rätt till en bra och ändamålsenlig bostad till rimlig kostnad. Bostadsförsörjningen måste så långt det är möjligt hållas fri från alla inslag av spekulation, skojeri och marknadsekonomi. Bostäder skall fördelas efter behov och den spekulationsfriaste upplåtelseformen, allmännyttig hyresrätt, skall prioriteras. Samtidigt skall de boendes rättigheter och möjligheter till inflytande utifrån besittningsskydd och bytesrätt betonas.

Uppfattningen om vad som är rimlig kostnad/hyra för bostaden sammanfaller med hyresgäströrelsens, dvs. högst 15 % av en genomsnittlig industriarbetarlön för en nyproducerad tvårumslägenhet om 60 kr./kvm.

Av ovanstående följer att det inte kan accepteras att bostadspolitiken och bostadens kostnader behandlas som en konsekvens av skattepolitiken. Bostaden får inte underordnas skatterna. Däremot bör skattepolitiken utgå från och ta hänsyn till bostaden som social rättighet. Boendet i sig skall inte beskattas. Däremot kan och bör spekulation bestraffas hårt – även skattevägen.

Bostadsrätt får inte förväxlas med ägande. Visserligen har spekulationen i bostadsrätter tillåts spåra ur totalt. Men bostadsrätten skall i grunden jämföras med hyresrätten. Bägge ger en dispositionsrätt. Jämför "blandformen" kooperativ hyresrätt. Problemen med bostadsrätt måste på

sikt lösas genom införande av hembudsskyldighet och priskontroll.

Den ökning av boendekostnaderna som blir fallet av skatteförslaget kan inte rättfärdigas av att marginalsatser sänks. De väsentligt ökade boendekostnaderna i förhållande till inkomst efter skatt kan på sikt medföra att storlek och standard på boendet får stå tillbaka jämfört med det egentliga behovet på grund av kostnaden. Dessa konsekvenser är inte heller acceptabla.

Den årliga "avskattning" med 1,5 % av marknadsvärdet som föreslås av utredningen avvisas med bestämdhet. Investering i boende är, enligt min uppfattning och enligt ovan redovisade principella syn, inte jämförbar med "marginella" investeringar i Sverige. Den syn på beskattningen av boendet som anges i utredningen är i grunden felaktigt. Ingen hänsyn tas till att bostaden har en social funktion i motsats till investeringar i allmänhet.

Av detta följer att jag avvisar höjningen av den löpande beskattningen på boendet men förespråkar större avskattning vid försäljning, realiserandet av bostaden. Samtidigt bör alla fastigheter träffas av fastighetsskatt, således även industrifastigheter.

Vpk:s representant i KIS har dessutom avvisat den breddning – höjning – av momsen som majoriteten där föreslår. Flera av förslagen innebär ökade kostnader för boendet.

Utöver de kostnadsökningar som belyses i tabellerna 8:3 – 8:6 som är genomsnittliga för hela riket finns skäl att påvisa konsekvenserna även där prisbilden på småhus är större än genomsnittet. För storstadsområden beräknas exempelvis de nya taxeringsvärdena öka med 100–110 % mot ca 50 % i genomsnitt i landet. Dessutom är kostnadsbilden väsentligen högre på dessa orter bl.a. med anledning av bostadsbrist och ekonomisk "överhettning".

Vid beräkningarna bör dessutom hänsyn tas till om ett hus är så pass gammalt att inga eller små räntebidrag utgår och huset är nyförvärvat i andra hand. Jämförelsen i tabellen 8:6 för ett äldre hus är i huvudsak bara relevant om det innehas av den ursprungliga ägaren eller att ägarskiftet åtminstone är 10 år eller mer tillbaka i tiden. Marknadspriset på ett äldre hus bestäms delvis av tillgång och efterfrågan men även av kostnaden för ett nyproducerat hus med viss avräkning av värdet av lägre lånekostnader med anledning av räntebidrag.

Därför blir konsekvenserna av skatteförslaget för ett äldre hus men relativt nyligen förvärvat en ökning med ca 2 000 kr./månad i storstadsområden om man inte räknar med den under åren 1991–1992 övergångsvis föreslagna nedsättningen av fastighetsskatten. Den är mer avsedd som kosmetika för att dämpa övergångseffekterna av de skärpta skattereglerna. Efter de två övergångsåren blir det en real ökning på ca 1 000 kr./månad år 1993 under förutsättning att det inte sker andra prisökningar, vilket knappast är troligt. Den höjning av boendekostnaderna som föreslås är inte socialt acceptabel.

Som konsekvens till de ökade boendekostnaderna för småhus föreslås att räntebidragen till hyresrätter minskas så att utvecklingen på hyrorna i stort skall följa samma mönster som för småhus. Av ovanstående följer att denna neddragning av räntebidragen inte heller accepteras.

Med de kraftigt ökade kostnaderna för främst egnahemsboendet blir det alltmer betalningsförmågan och inte behovet som styr byggande och fördelning av bostäder.

Konsekvenserna av kostnadsstegringen i boendet påtalades även av utredningsmajoriteten vid slutsammanträdet. Då diskuterades ett eventuellt behov av ökade bostadsbidrag för att kompensera låginkomsttagare och pensionärer för de kraftiga höjningarna förslaget innebär. Huruvida detta återfinns i den revidering av betänkandet i avsnittet om fördelningseffekter som skulle göras är ovisst. Intill dess att reservationen skulle avlämnas hade inte detta avsnitt distribuerats.

Löpande beskattning av fastigheter

Som tidigare redovisats föreslås ökningar i den löpande beskattningen av bostäder. Dels som en följd av en höjd fastighetsskatt men även med anledning av den nya fastighetstaxeringen. Det progressiva inslag som finns med schablonbeskattningen föreslås ersatt med proportionell fastighets-skatt.

Utöver diskussion av löpande beskattningen borde även diskuteras automatiken i ökat uttag av fastighetsskatt med anledning av ökade taxeringsvärden. Det måste ifrågasättas om detta automatiska förhållande skall råda. Förändring av boendekostnaderna får inte, som påtalats i den principiella inledningen till bostadsbeskattningen ovan, underordnas skattepolitiken utan måste underställas bostadspolitiska värderingar. Av den anledningen måste konsekvenser av fastighetsskatt och andra skatter värderas och behandlas när de uppstår och inte tillåtas slå igenom med automatik.

Utredningen föreslår att den s.k. schablonintäkten för småhus slopas och ersätts med fastighetsskatt. Utgångspunkten som anges är att skatten inte skall vara olika beroende på vilken inkomst den har som äger detsamma. Skatten görs "neutral".

Det skäl som jag tidigare anförts emot skattesystemets formella proportionalisering gäller även här. Enligt min uppfattning bör den som äger ett småhus erlagga ökad andel skatt i förhållande till husets värde och utförande och en ökad bärkraft – inkomst. Jag motsätter mej därför slopandet av schablonbeskattningen som dels är progressiv i förhållande till småhusets värde men även i vissa fall till inkomstens storlek.

För att uppnå progressivitet kan även andra lösningar diskuteras. Fastighetsskatten skulle kunna vara progressivt utformad med värdet som utgångspunkt men med hänsyn tagen till regionala skillnader. Därefter skulle den påföras som en kvotdel av erlagd skatt för övriga inkomster. På så vis skulle lyxbetonade hus beskattas högre än andra och skatten träffa hårdare för dem med höga inkomster och därpå följande högre skatt.

Fastighetsskatt för hyreshus

Utredningen föreslår en i stort sett fördubblad fastighetsskatt på s.k. allmännyttiga hyresfastigheter från 0,77 till 1,5 % av taxeringsvärdet. Jag motsätter mej denna höjning av de skäl som jag anfört ovan.

Det föreslås samtidigt att de nuvarande skillnaderna i fastighetsskatt mellan allmännyttigt och privatägda fastigheter skall upphöra. Det föreslås att fastighetsskatten blir lika, 1,5 %, i bägge fallen. Detta motiveras med att "om hyran höjs med samma belopp som fastighetsskatten så påverkas inte den skattepliktiga inkomsten för konventionellt beskattade fastigheter." Motivet stämmer dock endast till fullo när skatten och hyran ökar med samma belopp. Om fastighetsskatten däremot höjs utan motsvarande hyreshöjning reduceras densamma. Omvänt om fastighetsskatten sänks, som i förslaget, påverkar detta endast med ca hälften i skatt på vinsten.

De nuvarande skillnaderna i fastighetsskatt mellan privat- och allmännyttigt ägda hyreshus bör bestå. Ett annat skäl för detta är att bostaden ej bör få betraktas som spekulationsobjekt vilket utan tvekan är en utgångspunkt för privat ägande av hyreshus.

Fastighetsskatt för industrifastigheter

Industrifastigheter är undantagna fastighetsskatten. Med det resonemang som utredningen för vad gäller hyreshus borde den även innefatta industrifastigheter. Nämligen "målet om likformiga och enhetliga regler..". Visserligen behandlas industrifastigheter formellt av företagsskatteutredningen, URF. Men det har under utredningens gång varit ett nära samarbete mellan de båda utredningarna bland annat när det gäller behandlingen av näringsfastigheter. Av det skälet borde även frågan om fastighetsskatt för industrifastigheter kunnat framläggas i samband med behandlingen av bostadsbeskattningen.

Med hänvisning till ovanstående beträffande fastighetsskatt på konventionellt beskattade hyreshus, som för övrigt ofta innehåller stora inslag av kontor och andra lokaler än lägenheter, bör industrifastigheter beläggas med samma fastighetsskatt som dessa. Detta skulle statsfinansiellt innebära en förstärkning med 2 – 3 miljarder kr.

Reavinstbeskattning av fastigheter

Med hänvisning till det föregående beträffande avvägningen mellan löpande beskattning och reavinstbeskattning av fastigheter bör reavinstskatt träffa väsentligen hårdare än löpande beskattning.

Förslaget till reavinstbeskattning är av nominell karaktär. Detta gör att förhållandevis låga nominella skattesatser blir reellt högre. Ett sådant resonemang förs också i kap. 19. Jag kan i stort ansluta mig till detta. Däremot kan diskuteras hur höga skattesatserna bör vara och om de av något skäl bör vara olika.

Beträffande beräkningen av underlaget till skattesatsen har hänsyn tagits till den nu gällande uppskovsregeln vid permanentbosättning. Vpk har aldrig accepterat uppskovsregeln vid reavinstberäkning av permanentbos-

tad. Vår uppfattning har utgått från att avskattning av realisationsvinst skall göras i samband med varje avyttring. Av detta följer att vid bestämmande av skatten bör inte dessa hänsyn tas.

I schablonregeln föreslås att anskaffningsvärdet får tas upp som 70 % av försäljningsintäkten för permanentbostäder och till 40 % för övriga privatbostäder. Denna skillnad kan ifrågasättas. Bl.a. med utgångspunkt från vår syn beträffande uppskovsregeln enligt ovan bör det inte göras skillnad vid reavinstbeskattningen. Någon sådan skillnad görs inte heller beträffande den grundregel som föreslås. I praktiken innebär detta att vid en årlig fastighetsprisökning på 4 alternativt 8 % gäller samma regler upp till 10 resp. 5 års innehavstid. Att därefter missgynna den ena av två typer av privatbostäder förefaller ologiskt. Om nu skillnader skall finnas borde skilda regler i så fall föreslagits oavsett innehavstid.

Jag kan alltså inte förorda olika reavinstregler för permanent- resp. fritidsboende. De som valt, eller av ekonomiska skäl endast kunnat välja fritidshus och hyreslägenhet i stället för permanenthus bör behandlas likformigt med övriga. Nivån bör i bägge fallen, och med hänsyn till den av mig föreslagna skatteskalen och beskattningen av kapitalinkomster, vara lika med den som föreslagits för permanentbostäder. Det innebär att stora reavinster i kombination med höga andra inkomster beskattas hårt vid realberäkning.

Vad avser reavinstbeskattning av bostadsrätter finns skäl att diskutera dess utformning. Som jag nämner inledningsvis får inte bostadsrätt förväxlas med ägande. Bostadsrätt är en dispositionsform som i grunden är jämställd med hyresrätt. Därav följer att problemen med prisökningen i framför allt storstadsområdena inte bör lösas på samma sätt som villor. På sikt måste dessa problem lösas med hembudsskyldighet och priskontroll. Därför bör även reavinstbeskattningen lösas på annat sätt än genom likställande med ägande. Till dess frågan om hembud etc. lösts så accepterar jag att reavinstreglerna för bostadsrätter jämställas med dem för småhus.

Räntebidragen

Räntebidragen föreslås sänkta med ca 1,7 miljarder kr. Detta föranleds bl.a. av att "neutralitet" skall uppnås av kostnader för olika dispositionsformer. Genom att boendekostnaderna kraftigt höjs genom föreslagna åtgärder vad avser äganderätt anser utredningsmajoriteten att räntebidragen skall justeras nedåt.

Jag delar inte uppfattningen att kostnaderna för boende i småhus skall höjas som föreslagits och har därför inte heller skäl att föreslå sänkta räntesubventioner. Bostadspolitiska skäl talar dessutom mot en sänkning. Skäl som vpk:s representant i en reservation till bostadskommitténs betänkande redovisat (SOU 1986:6).

Ränteavdragen

Ränteavdragen är en starkt bidragande orsak till att skattesystemets formella progressivitet inte får avsedd effekt. Den nuvarande kapitalbeskattningen ger stora skattelättnader för personer med höga inkomster som en följd av stora ränteavdrag. Ränteavdragen underminerar skattesystemet och medverkar till att övervältra skatt från personer med höga inkomster till dem med låga inkomster.

Bland annat av ovan nämnda skäl bör rätten till ränteavdrag i inkomstbeskattningen slopas. För att kompensera denna förlust föreslås en utvidgad bostadsfinansiering som medför rätt till lån med räntesubventioner även i det äldre beståndet. Detta skulle begränsa subventionerna till att endast omfatta boende och inte all lånefinansierad konsumtion.

Begränsningen av värdet av avdraget till 30 % och ett räntetak om 100 000 kr. som utredningen förespråkar löser inte problemen med lånefinansierad konsumtion och skapar samtidigt nya problem. För relativt nyblivna egnahems-, bostadsrätts- eller fritidshusägare med måttliga inkomster kan det kraftigt minskade värdet av avdraget medföra så kraftig ökning av boendekostnaden att de inte anser sig ha råd att bo kvar. Samtidigt kan annan typ av konsumtion fortsätta av lånade medel med skatteavdrag för räntekostnaderna. De progressiva effekterna av utredningens förslag om en statlig inkomstskatt för tjänsteinkomster över 200 000 kr. elimineras genom rätten till ränteavdrag.

Genom att helt slopa rätten till ränteavdrag kan en rättvisare fördelning av skatterna erhållas och en sundare samhällsekonomi uppnås. Lånefinansierad konsumtion skulle minska och samhällets skatteinkomster öka. De privilegierade gruppernas övervältring av skattebördorna på vanliga lönearbetande skulle försvåras och skattemässiga vinster genom s.k. skatteplanering minskas.

Även den fackliga huvudorganisationen SACO/SR har i en skrift om den framtida skattepolitiken förordat liknande åtgärder. I en rapport "Real kapitalinkomstbeskattning", bilaga 10, till utredningen förespråkar professor Gustaf Lindencrona att subventionering för boendet bör göras utanför skattesystemet. Han skriver under avsnittet "Fördelning av räntekostnader på bostadslån och andra lån" följande:

"Det vore exempelvis tänkbart att ersätta avdragsrätten för nominella räntor på bostadslån med räntesubventioner. Fördelen med en sådan ordning skall inte underskattas. *Den skulle innebära möjligheten att införa ett konsekvent uppbyggt, hållbart skattesystem...*(min kurs.).

För en särbehandling vid beskattningen av bostadslån talar dessutom den omständigheten att en sådan förekommer på andra håll. Jag har här tidigare refererat reglerna på Island och i Finland och ursprungligen föreslagna i USA (Treasury I). Även den slutligen genomförda skattereformen i USA har kommit att innebära att villalån (permanent residence interest) behandlas förmånligare än andra lån."

Underskottsavdragen i inkomstbeskattningen har ökat starkt de senaste årtiondena. Under åren 1973 till 1982 nära sjudubblades de totala underskottsavdragen. Det är framför allt under 1970- och början av

1980-talet som den markanta ökningen ägt rum. Utvecklingen stagnerade först efter att avdragsbegränsningen infördes men tenderar nu att åter öka. För år 1989 beräknas de att uppgå till 50 000 milj. kr. Ca två tredjedelar av underskottsavdragen beräknas som räntor för boende.

Med ett slopande av ränteavdragen följer, i likhet med vad Gustaf Lindencrona förespråkar, att räntesubventioner inte begränsas till att i huvudsak omfatta statliga lån till nybyggda hus utan utgå till alla lån, oberoende av om fastigheten är gammal eller ny.

För att begränsa möjligheten till att utnyttja dessa räntesubventionerade lån till annan konsumtion än boendet bör reglerna för statliga lån vara normgivande. Det skall alltså inte vara möjligt att belåna fastigheten med mindre än att ny-, om- eller tillbyggnad eller ägarskifte under vissa förutsättningar ägt rum. Dock skall de omfatta även fritidshus och bostadsrätter. Ett sådant system skulle inte behöva höja kostnaderna för boende i småhus och bostadsrätter av normal standard. Däremot skall en boendestandard utöver nuvarande regler för statligt bostadslån (lyxliknande) inte subventioneras utan räntor för kostnaderna för detta får bäras utan subvention av något slag. En viss förändring och uppskärpning av nuvarande regler för räntebidragen till egna hem är dock nödvändig.

Även andra fördelar uppnås. Exempelvis skulle annan lånefinansierad konsumtion belastas med de verkliga kostnaderna utan subvention via skattemedel. Förslaget skulle inte heller göra det möjligt att dra skattemässiga fördelar av att ta upp lån för spekulation i aktier, obligationer etc. och samtidigt kunna göra avdrag för dessa låneräntor på skatten.

Vissa övriga begränsningar skulle också bli nödvändiga. Med nu gällande system tillåts t.ex. avdrag för låneräntor på ett obegränsat antal fastighetsinnehav. Vid den senaste skattereformen i USA infördes begränsning även för antalet fastigheter till två där avdrag från skatt kommer i fråga. En begränsning bör komma i fråga även här. Det skulle med ovan redovisat förslag till finansiering endast vara möjligt att erhålla subventionerade lån för en helägd privatbostad, antingen småhus, bostadsrätt eller fritidshus. Detta innebär en maximering till endast en privatbostad, permanent eller fritid, per person. För hälftenägarskap i exempelvis två privatbostäder är det härigenom möjligt att erhålla subventionerad ränta i bägge fallen, men då endast med 0,5 i vardera fallet. Utredningen föreslår att antalet maximeras till tre!!! privatbostäder.

Genom ett slopande av rätten till ränteavdrag skulle en förstärkning av skatteinkomsterna göras. Med en försiktig beräkning borde detta medföra en "besparing" för samhället med 7-8 miljarder kr.

Ackumulerad inkomst

På grund av de förslag som redovisas i reservationen finns skäl att i större utsträckning än som är motiverat med majoritetens förslag, behålla nuvarande regler i lagen (1951:763) om beräkning av statlig inkomstskatt

för ackumulerad inkomst. De bör ses över men behållas för inkomst av tjänst och kapital i det avseendet som rör reavinstbeskattning av fastighet.

Beskattning av pensionärer

Det finns skäl att diskutera fler av inslagen i de föreslagna reglerna för pensionärernas beskattning. Ett av dessa är konstruktionen av det extra avdraget och den reducering av marginaleffekterna som uppnås i jämförelse med nuvarande. Lösningen med att göra folkpensionen skattefri löser en del problem men samtidigt framkallas andra problem. Ett av dessa är att pensionärer inte medges grundavdrag. Detta utgör en komplikation då kopplingen skattefri folkpension, som de flesta genom extra avdraget upplever att det existerar redan i dag, och ett slopat grundavdrag inte är självklart. Allrahelst kommer detta att ifrågasättas av de pensionärer som utöver pension också har någon form av förvärvsinkomst. Därför bör trots allt en annan lösning på problemet med avtrappningen av det extra avdraget sökas som av de berörda kan uppfattas som logiskt.

Ett annat inslag som inte heller är invändningsfritt är förslaget till s.k. grundavgift på utbetalad ATP-pension utöver den del som motsvarar pensionstillskott. För det första är jag inte överens om att socialavgifter skall belasta förmåner som tillkommit genom socialavgifter. Att den lön som grundar avgiften för ATP och redan belastats med social avgift belastas ytterligare en gång med samma avgift förefaller mest vara en konstruktion för att klara problemet med basbeloppshöjningen som framtvingas av förslaget om höjd och breddad moms.

Förslaget till höjd och breddad moms har avisats av vpk:s representant i utredningen, KIS. Jag har samma uppfattning beträffande dessa förslag. Det är inte fördelningspolitiskt acceptabelt att öka beskattningen av konsumtion, allrahelst nödvändig konsumtion som vatten, energi, resor, byggande etc., för att finansiera sänkta marginalskatter som mest gynnar höginkomsttagare.

Av detta följer att jag avvisar förslaget om införande av grundavgift på ATP-pension och annan kollektiv avtalspension som jag redogör för i följande avsnitt.

Om sådana korrigeringar ändå måste göras därför att en majoritet sluter upp bakom förslaget, borde i stället en lösning sökas som tar sikte på att direkt vid övergången klara motsvarande korrigeringsbehov, exempelvis genom att beräkna ett särskilt pensionsindex.

En sådan lösning har fler fördelar. Den främsta är att det i framtiden inte behöver förklaras varför grundavgiften skall tas ut på utgående pensionsbelopp av ATP. Detta blir ett ständigt pedagogiskt och reellt problem som säkerligen kommer att uppfattas som orättvist. Dessutom är förslaget som jag pekat på i det ovanstående tvivelaktigt.

Effekterna av förslaget om pensionärernas beskattning, betecknat huvudförslag, har dessutom en oacceptabel fördelningsprofil. Den disponibla inkomsten ökar i takt med högre pension och extra pension.

Tvärtom borde i stället den disponibla inkomsten öka mer för pensionärer med låg än för de med redan hög pensionsinkomst.

Sociala avgifter

Utredningen föreslår att sociala avgifter eller skattedelen av sociala avgifter skall träffa alla typer av förmåner. I flera fall är det befogat men i vissa andra fall ologiska. Att sociala avgifter tas ut på förmåner som fri bil etc. är logiskt men att pensionsförmåner typ ITP, STP, ATP och liknande också drabbas är ologiskt. I princip blir det även här sociala avgifter på sociala avgifter.

Av detta följer att jag motsätter mej uttag av socialavgifter eller skattedelen därav på kollektiva försäkringar, de s.k. avtalsförsäkringarna, kollektiva pensioner typ STP, ITP etc.

I den mån de skall belastas med sociala avgifter bör detta ske vid inbetalning av premien etc. och ej på utfallande belopp. Redan inbetalda och därav utfästa åtaganden bör ej belastas.

Beträffande socialavgifterna på ATP se ovan.

Åtgärder avseende kommunalskatten

Genom de föreslagna förändringarna och de förskjutningar som uppstår i fördelningen mellan stat och kommun föreslås vissa korrigeringar. Det finns för min del ingen anledning att ta ställning för dessa korrigeringar då jag i vissa avseenden föreslår helt annorlunda regler. Bl.a. förordar jag införandet av en produktionsbeskattning som skall ersätta huvuddelen av de nuvarande kommunalskatterna.

Beträffande åtgärderna för att motverka kommunala skattehöjningar motsätter jag mig dem. För det första är det enligt min mening kommunernas självklara rätt att besluta om förändringar av den kommunala uttaxeringen. I ett skede med en större omläggning av skattesystemet borde den hittills förda statliga utarmningspolitiken av kommunerna kunnat vändas till kommunernas förmån. De kommunala åtagandena har ökat samtidigt som staten dragit in olika bidrag på tillsammans flera tiotals miljarder kr. Behovet av ökad skatteutjämning borde dessutom göras från statliga medel i stället för fortsatt ökning av den särskilda skatteutjämningsavgiften.

I det läge som många kommuner befinner sig i framstår inte skatesänkningar som ett reellt alternativ. Tvärtom fordras det större resurser för att klara utbyggnaden av barnomsorgen, kollektivtrafiken, vården av gamla och sjuka m.m. Av den anledningen borde vare sig förslaget till straffbeskattning av eventuella kommunala skattehöjningar eller den "fullständiga" korrigeringen genomföras. Kommunerna fråntas genom reformförslaget dessutom beskattningsrätten av inkomstslaget kapital i likhet med att de tidigare fråntagits beskattningsrätten för juridiska personer, dvs. bolag etc.

Ekonomiska effekter

Dynamiska effekter genom ett ökat arbetsutbud diskuteras av utredningen. Detta görs bl.a. utifrån två skilda studier som gjorts genom utredningens försorg. En av Sören Blomqvist och en av Steinar Ström m.fl.

Studierna leder fram till stora skillnader i bedömningen av ökat arbetsutbud med sänkta marginalskatter. Sören Blomqvist redovisar ett väsentligt ökat arbetsutbud medan Steinar Ström m.fl. är mer försiktiga. Tolkningar av dessa studier är mycket osäkra och några större slutsatser i ena eller andra riktningen är svårt att dra.

Enligt tillgänglig statistik av sysselsättningsgraden kan konstateras att bland dem med lägre inkomster är också sysselsättningsgraden väsentligt lägre än bland dem med högre inkomster. Skillnader mellan 60–95 % i sysselsättningsgrad redovisas vid borträknande av de högsta och lägsta intervallerna. I inkomstintervaller som överstiger genomsnittet för heltidsarbetande industriarbetare redovisas över 90 % i sysselsättningsgrad. I dessa intervaller kan knappast potentialen för att öka arbetsutbudet vara särskilt stort.

I de lägre intervallerna, där bl.a. den stora mängden kvinnor återfinns, är det sannolikt att man valt en lägre sysselsättningsgrad av olika skäl. Ett är troligen att man valt kortare arbetstid därför att man har barn. Ett annat skäl kan vara att heltidsarbete inte finns tillgängligt eller att man inte anser sig orka med att arbeta full tid. Ytterligare skäl kan vara att det avtalats om kortare arbetstid än 40 timmar per vecka för vissa grupper av anställda eller att man t.o.m. valt mer fritid av personliga skäl.

Det är vanskligt att påstå att arbetsutbudet kommer att öka väsentligt i dessa intervall där de största skälen till lägre sysselsättningsgrad har andra orsaker än skattesystemet. De flesta i dessa lägre intervall berörs dessutom inte särskilt mycket av de sänkta marginalskatterna. Möjligen kan arbetsutbudet öka av nödvändighet därför att det ekonomiska utfallet av skattereformerna medför sådana försämringar och fördyringar att inkomsterna inte räcker till.

De slutsatser som dras i utredningen om dynamiska effekter om 5 miljarder kr. är ytterst osäkra.

Fördelningseffekter

Fördelningseffekterna av en genomgripande skattereform kan beräknas genom olika typer av studier. Beträffande utredningsförslaget har sådana studier gjorts. Dessa visar på olika resultat men sammataget kommer de flesta genomsnittliga hushållstyper som studerats att tjäna på reformen.

Det finns anledning att diskutera vilka förutsättningar man vill uppnå med en skattereform likaväl som att alla typer av teoretiska studier endast kan göra grova och genomsnittliga beräkningar som skiljer mycket för olika individer i verkligheten.

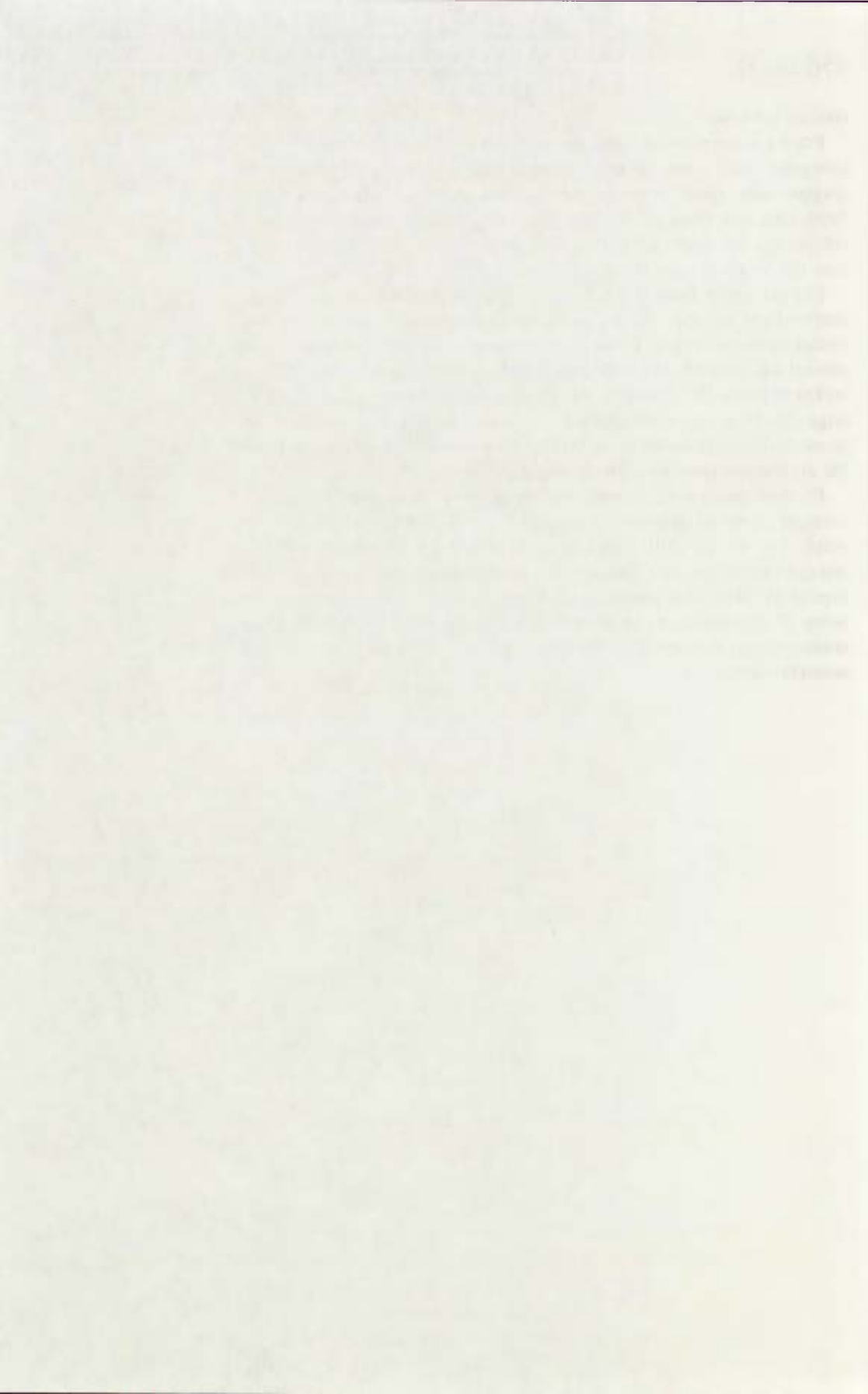
För det första är det tveksamt om nästan alla kategorier kan tjäna på en totalfinansierad reform. Ett sådant resultat kan endast uppnås om s.k. dynamiska effekter uppstår, dvs. att arbetsutbudet ökar i samtliga kategorier. Detta är tvivelaktigt och definitivt gäller det inte samtliga

faktiska individer.

För det andra måste ifrågasättas om det är en önskad effekt att samtliga kategorier skall tjäna på omläggningen. Enligt min mening borde de grupper som tjänat mest på skatteförändringarna under 1970- och 1980-talen inte tjäna på den nya reformen. De som borde tjäna på en reform, om den skall vara rättvis, är de grupper av låginkomsttagare m.fl. som fått betala tidigare reformer.

För det tredje finns det skäl att ifrågasätta resultatet av en "rättvis" skattereform när man för att klara barnfamiljerna nödgas att nära nog fördubbla barnbidragen. Dessa är generella och utgår till samtliga hushåll oavsett inkomstnivå. De med höga inkomster som tjänar mest på skattesänkningarna får dessutom ökade barnbidrag därför att andra icke högavlönade grupper missgynnas av skattereformen och måste kompenseras. Dessutom diskuteras om inte även bostadsbidragen måste höjas för att kompensera dem med särskilt låga inkomster.

Fördelningseffekterna borde visa på positiva utfall för arbete i låga och normala inkomstskikt medan det för de högre skikten borde vara negativt utfall. För att en rättvis fördelning skall komma till stånd bör även matmomsen slopas och finansieras i huvudsak av ökad beskattning av kapital. Ett ökat uttag genom företagsbeskattningen – bolagsskatten – bör bidra till finansiering av en inkomstskattereform. Med sådana inslag kan skattesystemet komma att uppfattas som rättvist av det stora flertalet skattebetalare.



Reservation av ledamoten Bo Lundgren (m)

1 Inledning

Moderata samlingspartiet har under lång tid krävt en omfattande skattereform med syfte att minska det höga skattetrycket och sänka de extremt höga marginalskatterna. Flera länder har under 1980-talet genomfört betydande marginalskattesänkningar vilket har fjärmat Sverige alltmer från omvärlden. I en partimotion i januari 1984 angav vi att målet för en varaktig skattereform borde vara att avskaffa den statliga inkomstskatten utom för höga inkomster.

Utredningen om reformerad inkomstbeskattning tillsattes av regeringen efter överläggningar med övriga riksdagspartier våren 1987. Trots att arbetet inleddes redan i augusti samma år dröjde det till november 1988 – efter riksdagsvalet – innan utredningen började diskutera inriktningen och utformningen av en skattereform. Genomförandet av de angelägna marginalskattesänkningarna har därför försenats.

För att en reform skall kunna genomföras i vart fall den 1 januari 1991 har arbetet i utredningen bedrivits mycket skyndsamt. Det innebär att förslag och synpunkter från minoriteter i utredningen inte kunnat belysas i den omfattning som hade varit önskvärt. Inslagen i den genomgripande skattereform jag förordar har mot denna bakgrund därför inte kunnat utvärderas exempelvis vad gäller följdändringar.

2 Sammanfattning

Sverige har världens högsta skattetryck och extremt höga marginalskatter. Nästan två tredjedelar av en industriarbetares arbetsersättning går i skatt. Utrymmet för marknadsekonomiska lösningar har minskat i takt med det ökade skattetrycket. De problem som därmed uppstår är inte enbart av ekonomisk art.

Det höga skatteuttaget, som bl.a. finansierar de offentliga monopolen inom vård och omsorg, medför en kraftig inskränkning av medborgarnas

rätt att disponera över sina inkomster. Deras valfrihet minskar. Den inkomst som blir kvar efter skatt räcker – för att ge ett exempel – för de allra flesta inte till för att efterfråga annan vård och omsorg än den som erbjuds och subventioneras av de offentliga systemen. Den brist på konkurrens som därmed uppstår leder dessutom till att resurserna utnyttjas sämre.

Det höga skattetrycket driver också in kilar mellan värdet av en arbetsinsats och den ersättning efter skatt som erhålls. Motsvarande gäller för den avkastning som erhålls av ett sparande.

Dessa "skattekilar", som främst orsakas av de höga marginalskatterna, minskar arbetsutbud och sparande. Intresset för entreprenörskap och nyföretagande blir mindre.

Målet för den genomgripande skattereform jag förordar är att öka de enskilda medborgarnas frihet samtidigt som de välfärdsförluster som uppkommer till följd av att skattetrycket och skattesystemets utformning snedvrider ekonomiska beslut minskar kraftigt. För att uppfylla denna målsättning måste skattetrycket successivt sänkas till en nivå som motsvarar vad som gäller i andra jämförbara länder. Samtidigt måste ekonomin avregleras och alternativ till existerande offentliga monopol tillåtas och stimuleras.

Den skattereform jag föreslår har följande huvudsakliga inslag:

- * Skattetrycket sänks med ca 2,5 procentenheter 1991. Det bör därefter sänkas med ca 1 procentenhet per år.
- * Den statliga inkomstskatten slopas för inkomster som understiger 200 000 kr. 1991. Den statliga skattesatsen bestäms till 15 % för 1991 och 10 % fr.o.m. 1992. Den sammanlagda marginalskatten blir då normalt ca 30 % och högst ca 45 % 1991 och 40 % 1992.
- * I det nya inkomstlaget kapital tas bara statlig skatt ut. Skattesatsen blir 30 %. Storleken av en kapitalvinst beräknas efter indexuppräkningsvärdet.
- * Den föreslagna gränsen för uttag av statlig inkomstskatt inflations-skyddas genom anknytning till konsumentprisindex. Den skall dessutom genom särskilda beslut uppjusteras i takt med reallöneutvecklingen.
- * Grundavdraget vid inkomstbeskattningen höjs till 12 000 kr. Grundavdrag medges inte för inkomst av kapital.
- * Ett särskilt grundavdrag på 15 000 kr. per barn vid den kommunala beskattningen införs i tre steg 1991–1993.
- * Skatten på förvärvsarbete för pensionärer sänks så att den motsvarar vad som gäller för andra genom att det extra avdraget inte avtrappas mot förvärvsinkomster.
- * Pensioner, förvärvsinkomster för personer över 65 år och ej förmånsgrundande inkomster av näringsverksamhet skall inte belastas med socialavgifter. Förmånsanknytningen för de sociala avgifterna återinförs successivt.
- * Det nuvarande schablonavdraget slopas. För att bl.a. kunna bibehålla nuvarande reseavdragsregler införs ett "omvänt schablonavdrag". Det innebär att kostnader får dras av i den mån de överstiger 1 000 kr.

- * Fastighetsskatten skall inte öka till följd av de taxeringsvärden som fastställs vid fastighetstaxeringen 1990. Den slopas så snart det stabiliseringspolitiska läget medger det.
- * Schablonintäkten för småhus får inte baseras på högre taxeringsvärdeshöjningar år 1990 än 50 %. Genom att skatten på schablonintäkten sänks från i dag 47–48 % för de flesta till 30 % ökar inte skatteuttaget på småhus.
- * Nuvarande uppskovsregler vid reavinstbeskattningen bibehålls och utvidgas till att också gälla för bostadsrätter och mellan bostadsrätt och småhus.
- * Den föreslagna, permanenta skatten på pensionssparande avvisas.
- * Beskattningen av riskvilligt kapital mildras och anpassas till omvärlden. Reavinst vid försäljning av aktier och motsvarande värdepapper som innehafts längre än fem år blir skattefria. Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar slopas successivt.
- * Det föreslagna ränteavdragstaket avvisas liksom förslaget om att begränsa avdragsrätten för reaförluster till 70 % av förlusten.
- * Rätten att kvitta underskott i en förvärvskälla mot överskott i en annan liksom rätten att kvitta underskott mot överskott i andra inkomstslag bibehålls.
- * Mervärdeskatten höjs inte för att delfinansiera den sänkta inkomstskatten. Den basbreddning som senare kan bli aktuell för en anknytning till EG:s inre marknad utnyttjas då för att sänka momspåslägget från 23,46 till ca 19 %.
- * Energiskatterna höjs inte för att delfinansiera den sänkta inkomstskatten. Inom ramen för ett oförändrat skatteuttag bör emellertid huvuddelen av de nuvarande punktskatterna på energiområdet ersättas av en koldioxidrelaterad skatt.

Det statistiskt beräknade skattebortfallet till följd av mina förslag uppgår 1991 till ca 58,5 miljarder kr. jämfört med 1990. Från detta kan avräknas ökade skatteintäkter till följd av ökat arbetsutbud och andra dynamiska effekter på 8 miljarder kr.

För att undvika en alltför hastig konsumtionsökning kompenseras återstående skattebortfall genom basbreddningar på 21,1 miljarder kr., besparingar på 13,7 miljarder kr. och ökade skatteintäkter på 10 miljarder kr., varav 8 miljarder kr. tillfälligt, till följd av förslagen från utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF). Det skattebortfall som återstår uppgår till knappt 6 miljarder kr.

Den av mig förordade skattereformen kommer att leda till en ökning av hushållssparandet som kan beräknas uppgå till åtminstone 20 miljarder kr. på några års sikt. För 1991 kan sparandeökningen beräknas uppgå till minst 6 miljarder kr. I stabiliseringspolitiskt hänseende kan en ökning av hushållssparandet jämföras med ett ökat offentligt sparande. Inga ytterligare besparingar eller skattehöjningar behövs således.

Den skattereform jag förordar medför att skattetrycket sänks 1991 med ca 2,5 procentenheter. Utredningsmajoritetens förslag utgår från ett oförändrat skatteuttag. De förslag som lagts av utredningen om reformerad

företagsbeskattning leder emellertid i kombination med RINK-majoritetens förslag till en ökning av skattetrycket med ca en procentenhet.

Till följd av att skattetrycket sänks och den något större marginalskattesänkningen torde ökningen av arbetsutbudet bli större med mitt förslag jämfört med majoritetens.

Mitt förslag innebär att boendebeskattningen inte skärps, att en särskild skatt på pensionssparande avvisas och att beskattningen av det riskvilliga sparandet anpassas till omvärlden. En kraftig uppgång i hushållens sparande kan därför förutses. Majoritetens förslag innebär att Sveriges redan nu i förhållande till omvärlden höga kapitalbeskattning skärps. Det finns därför en uppenbar risk att hushållens sparande t.o.m. kan minska. Skärpningen i förhållande till omvärlden kan medföra ett kapitalutflöde och leda till att det utländska ägandet av det svenska näringslivet efter hand ökar.

Utredningsmajoriteten utgår som tidigare sagts från att det totala skatteuttaget till följd av deras förslag skall vara oförändrat. Det innebär att skattesänkningar för vissa kommer att betalas av andra. På kort sikt torde ungefär en tredjedel av skattebetalarna komma att få höjd skatt.

3 Bakgrund

3.1 Inskränkt valfrihet

Sverige är det land i den fria världen där människor är mest beroende av politikens värderingar och politiska beslut. Det innebär att det svenska samhället också har den fria världens högsta skattetryck. Ingen annanstans har så stor del av medborgarnas inkomster socialiserats. Ingen annanstans har marknadsekonomin trängts undan så mycket som i Sverige. Ingen annanstans är utrymmet för enskilt sparande och enskilt ägande så begränsat som i Sverige.

Den genomsnittliga inkomsttagaren i Sverige får för egen del förfoga över ungefär en tredjedel av vad han eller hon har arbetat ihop. Mer blir inte kvar sedan arbetsgivaravgifter, inkomstskatter och konsumtionsskatter betalats. Politiker i stat och kommun styr över ungefär två tredjedelar av ekonomin, medan medborgarna själva direkt kan bestämma över den resterande tredjedelen. Skatteuttaget sker huvudsakligen i former som drabbar låg- och medelinkomsttagare. Detta gäller särskilt de skattehöjningar som genomförts efter år 1982.

Sveriges rekordhårda skattetryck har vuxit fram under ett långvarigt socialdemokratiskt regeringsinnehav. Den enda period under efterkrigstiden då skattetrycket varit oförändrat är åren 1977–1982. Skatteutvecklingen avspeglar en medveten socialistisk politik. Kollektiva lösningar har prioriterats. Vård, omsorg och inkomstomfördelningar över livscykeln handhas av offentliga – huvudsakligen skattefinansierade – monopol. Till detta kommer att den bedrivna konjunkturpolitiken konsekvent har utformats så att åtstramning skett genom skattehöjningar medan efterfrågan stimulerats genom offentliga utgiftsprogram.

De enskilda medborgarnas valfrihet har således efter hand inskränkts kraftigt medan politikernas inflytande ökat. Staten beskattar medborgarna så hårt att de flesta inte har möjlighet att exempelvis välja annan vård eller omsorg än den staten och kommunerna erbjuder. De utlämnas till den politiska sektorn – när den offentliga sjukvården, barnomsorgen eller äldreomsorgen inte fungerar finns inga möjliga alternativ. Det är bara de som har råd att själva betala för icke subventionerad vård och omsorg som kan slippa köer och välja fritt.

Det höga skatteuttaget, skattesystemets utformning, offentliga monopol och inskränkt valfrihet leder dessutom till en felaktig fördelning och ett sämre utnyttjande av våra totala resurser. Skatter, avgifter och subventioner minskar möjligheterna för de enskilda att genom sitt fria val avgöra hur produktionsresultatet skall fördelas. Trögheten i de stora offentliga systemen och bristen på konkurrens ger dålig effektivitet. I en nyligen presenterad internationell undersökning konstateras att svensken bor väsentligt bättre men åter väsentligt sämre än invånarna i flertalet jämförbara länder. Det är följden av regleringar och subventioner.

Man kan som Assar Lindbeck (DN 22/12 1988) beskriva vad som skett på följande vis:

"De höga marginalskatterna och den offentliga tjänsteproduktionen bidrar till att familjen i ökad utsträckning ägnar sig åt "vård" av föremål, medan offentliga institutioner allt mer tar över vård av människor, vilket tidigare ansetts vara familjens speciella uppgift i samhället".

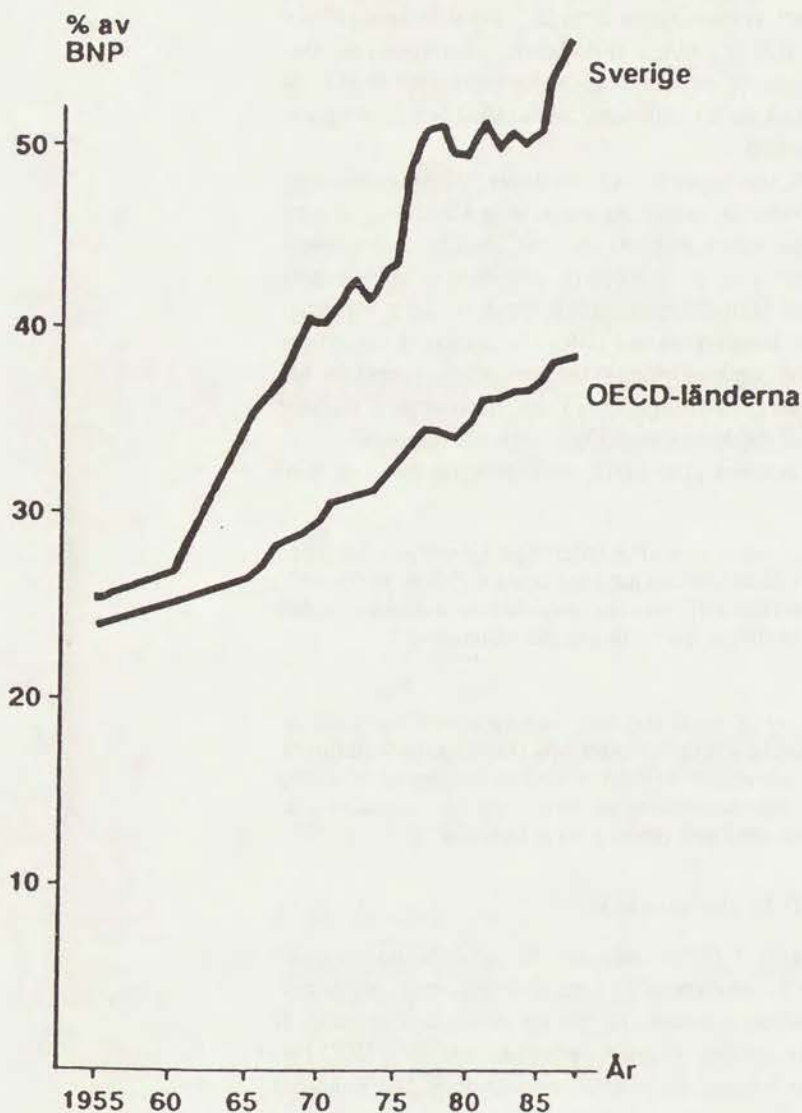
Han fortsätter:

"I en välfärdsstat av svensk typ är det inte företagen som socialiserats, utan familjen, eller rättare många av familjens traditionella funktioner. Kanske kan man säga att medan klassisk socialism betyder socialisering av företag, så innebär en välfärdsstat av svensk typ en socialisering av hushållens traditionella vård och omsorg av människor".

3.2 Skattetryck och skattestruktur

Det totala skatteuttaget i förhållande till de samlade inkomsterna (skattetrycket) i Sverige är extremt högt i ett internationellt perspektiv. Nästan 56 % av de samlade inkomsterna går till skatt. Skattetrycket är därmed nästan 20 procentenheter högre än genomsnittet för OECD-länderna, se diagram 1. Det innebär att vi totalt betalar drygt 200 miljarder kr. – eller uppemot 50 000 kr. per yrkesverksam svensk – mer i skatt jämfört med om skattetrycket i Sverige hade varit 37 %, vilket är OECD-genomsnittet.

Skattetrycket 1955-1987



Källa: "Skattetryck och skattepolitik", Danne Nordling 1989.

Även om inte hela skatteuttaget har formen av direkta skatter på hushållens inkomster, är det ändå hushållen som får betala alla skatter i form av t.ex. högre priser och lägre löner. Den personliga inkomstkatten är störst och svarar för nästan 20 % av BNP. Av denna utgör kommunalskatten den dominerande delen (15 % av BNP).

Även om inkomstskatternas andel av BNP inte ökat sedan 1970 har Sverige ändå de högsta skattesatserna bland de industrialiserade västländerna. En inkomsttagare med 100 000 kr. i inkomst får i Sverige betala 48 % i skatt på en inkomstökning (marginalskatt), vid den genomsnittliga kommunala skatten på 31 kr. Till detta kommer att en inkomstökning ofta leder till avtrappade bostadsbidrag och höjda daghemsavgifter samt marginaleffekter av andra indirekta skatter och arbetsgivaravgifter. Om dessa effekter adderas erhålles den totala marginaleffekten, som i normala inkomstlägen kan uppgå till mellan 70 och 80 %. I vissa extrema fall kan den totala marginaleffekten bli 100 % eller t.o.m. mer.

De lagstadgade arbetsgivaravgifterna var 1965 7,3 %. Dessa avgifter har fram till 1989 femdubblats och uppgår nu till nästan 38 % på bruttolönen. Den starkaste ökningen skedde under 1970-talets första hälft. För 1990 ökar avgiftsuttaget till nästan 40 %.

Egenföretagare erlägger s.k. egenavgifter som är en motsvarighet till arbetsgivaravgifterna. De beräknas på företagsinkomsten och ökar därmed marginaleffekten för företagaren. Om marginalskatten (beräknad endast på inkomstskatten) är 48 %, blir marginaleffekten nästan 70 % om effekterna av egenavgifterna medtas.

Den 1 januari 1969 infördes en mervärdeskatt i Sverige. Den ersatte den tidigare omsättningsskatten. Mervärdeskatten, som sedan införandet höjts flera gånger, har förutom för att finansiera offentliga utgifter också använts i konjunkturpolitiskt syfte. Mervärdeskatten uppgår, efter den höjning som genomdrevs av socialdemokraterna hösten 1982, till 19 % av priset inkl. moms, vilket för konsumenterna innebär ett påslag på priset med 23,46 %.

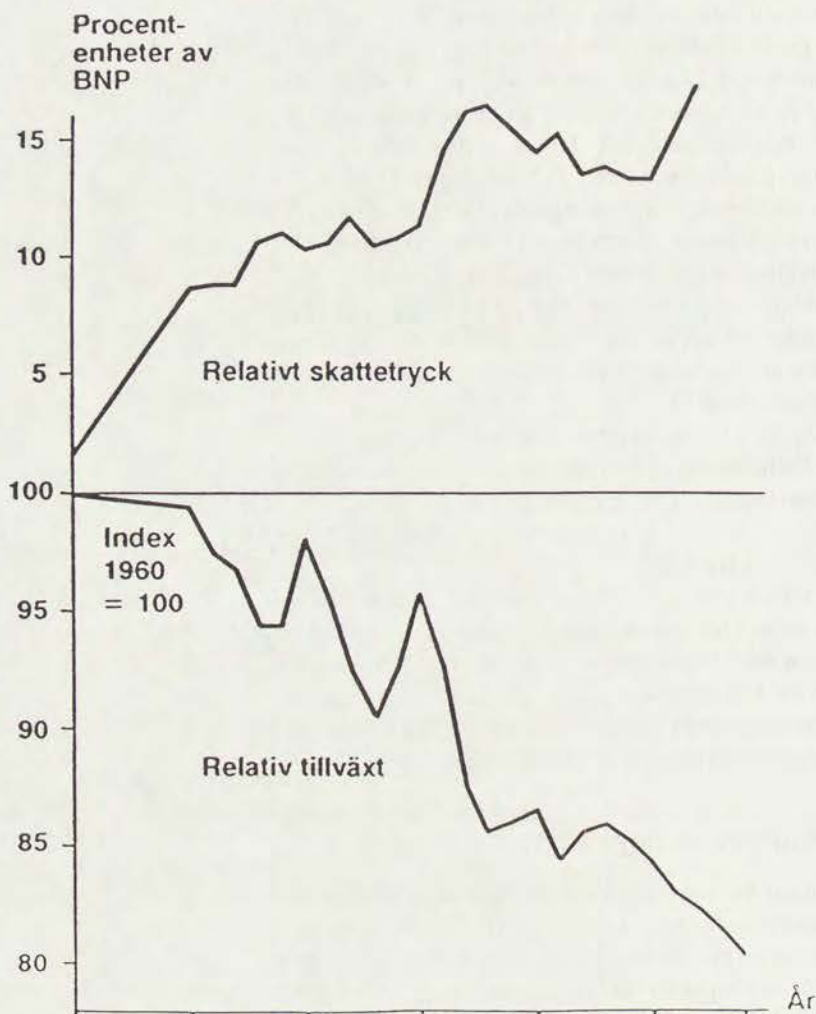
3.3 Negativa verkningar av höga skatter

Sedan mitten av 1960-talet har tillväxten varit lägre i Sverige jämfört med ett genomsnitt av de västliga industriländerna (OECD). Det är också under denna period som skattetrycket i Sverige har skjutit i höjden. Se diagram 2 för en jämförelse av utvecklingen av skattetryck och tillväxt i Sverige och för OECD-länderna i genomsnitt. Hade tillväxten i Sverige under dessa decennier varit densamma som i andra industriländer – som i genomsnitt har ett väsentligt lägre skattetryck – skulle Sveriges totala produktion, ha varit 200 miljarder kr. större.

Det framhålls ibland från socialdemokratiskt håll att det höga skattetrycket skulle vara en förutsättning för välfärden. I själva verket är nuvarande nivå på skatteuttaget i stället ett hot mot välfärden, eftersom skattetrycket medverkar till den alltför låga tillväxttakten.

Skattetryck och tillväxt 1960-1989

Sverige relativt OECD-genomsnittet



Källa: "Skattetryck och skattepolitik", Danne Nordling 1989

Höga skatter har en negativ inverkan på viljan att arbeta, spara och investera. De höga skatterna leder till allvarliga snedvridningar av resursanvändningen och därmed sammanhängande effektivitets- och välfärdsförluster för svensk ekonomi.

Den ökade internationaliseringen innebär också att de negativa effekterna av det extremt höga skattetrycket i vårt land tilltar. Detta gäller beskattningen av både kapital och arbetskraft. Internationaliseringen har inneburit att såväl arbetskraften, t.ex. företagsledare, tekniker, forskare samt välutbildade arbetare och tjänstemän, som kapitalet har blivit mer lätttröligt. Genom de skattereformer som nu genomförs i allt fler industriländer kommer de negativa effekterna av våra höga skatter att bli än större.

Den relativt goda överensstämmelsen mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk avkastning för enskilda individers arbetsinsatser och sparande som förelåg fram till slutet av 1960-talet råder inte längre. Skatterna slår nu in en bred kil mellan å ena sidan produktionsresultatet och å andra sidan ersättningen för det utförda arbetet. Denna "kil" kan mätas som skillnaden mellan vad företagen får betala för en ytterligare arbetsinsats eller för att få disponera ett ökat sparande och vad arbetstagaren resp. spararen får behålla för egen del efter alla skatter.

Alla typer av skatter, såsom inkomstskatter, mervärdesskatter och löneskatter, dvs. den del av arbetsgivaravgifterna som inte ger någon motsvarande förmån, leder till marginaleffekter och därmed sammanhängande skattekilarna.

De stora skattekilarna har medfört att många tjänster har kommit att utföras i den "svarta" sektorn. Ett exempel är att tiotusentals barn tas omhand av "svarta" dagmammor. Verksamheten sker med myndigheternas tysta godkännande. Det rådande skattetrycket gör att varken föräldrar eller dagmammor har råd att betala resp. arbeta för de summor det skulle bli frågan om, om verksamheten skulle bedrivas skattemässigt legalt.

Ett annat område där "svarta" marknader drivs fram till följd av skattetrycket är underhåll och reparationer av villor. Om en hantverkare kräver en ersättning på 1 000 kr. efter skatt för att utföra ett visst arbete måste den vanlige småhusägaren arbeta ihop 7 000–15 000 kr. före skatt för att kunna betala hantverkaren.

Det är lätt att inse att marknadssektorn för privata tjänster till hushållen har svårt att utvecklas och expandera med ett sådant skattetryck.

Höga marginalskatter och stora skattekilarna minskar arbetsutbudet och ökar benägenheten att välja mer fritid. Den enskildes kostnad för ökad fritid är mycket låg jämfört med den totala kostnad som motsvarar produktionsbortfallet. Om en sänkning av arbetstiden med en timma ger en minskning av lönekostnaden (och ett produktionsbortfall) med exempelvis 80 kr., vilket är den samhällsekonomiska förlusten, minskar skatteintäkterna till stat och kommun med drygt 60 kr. vid heltidsarbete. Kostnaden för den enskilde för en extra timmes fritid är således till följd av de stora skattekilarna endast knappt 20 kr.

Anpassningen till mer fritid kan ske genom t.ex. val av deltid för en person som i annat fall skulle ha valt heltid, genom individuella eller kollektiva avtal om kortare veckoarbetstid eller genom längre semester, genom kompensation i form av ledighet för övertidsarbete etc.

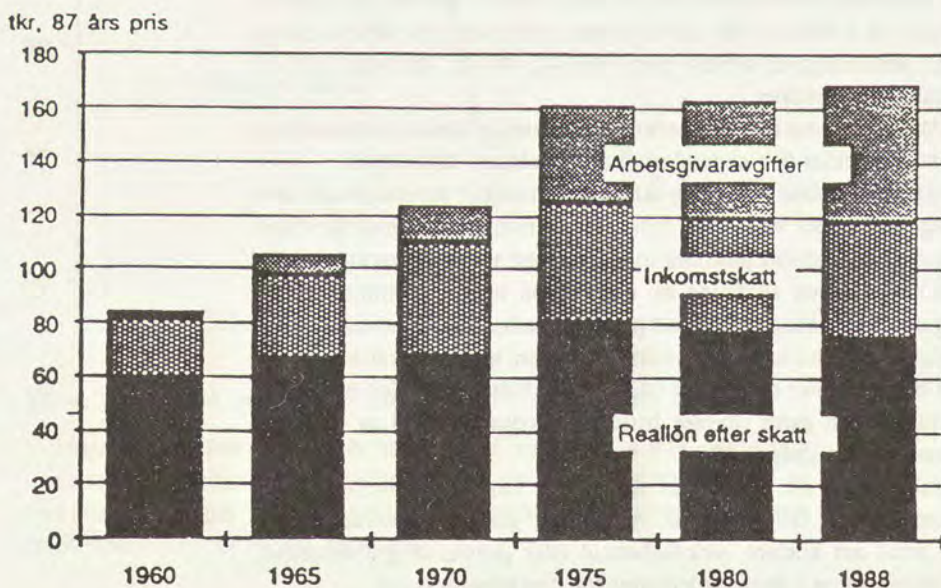
Höga skatter snedvrider också resursallokeringen. Många investeringar görs bara därför att de är skattemässigt fördelaktiga. Andra investeringar

blir inte av trots att de är samhällsekonomiskt lönsamma, eftersom skatten gör dem privatekonomiskt olönsamma. Den höga marginalskaften för svenska företag har medfört att de i stor utsträckning valt att behålla vinstmedel inom det egna företaget. Resultatet har blivit att förändringar i näringslivets struktur inte skett så snabbt som vore önskvärt. I stället för att vinster förs över till mer expansiva sektorer har de i alltför stor utsträckning blivit kvar i de företag där de en gång uppstod.

De höga skatterna hämmar utvecklingen av små och medelstora företag. Skillnaden mellan vad företaget tjänar brutto och vad företagaren får kvar netto är betydande. Detta är särskilt allvarligt eftersom dessa företag i framtiden kan förväntas spela en större roll för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen.

De höga skatterna i Sverige leder dessutom till höga lönekrav. Diagram 3 visar löneutvecklingen för en genomsnittlig industriarbetare mellan åren 1960 och 1988. Den övre delen av staplarna visar den reala arbetskraftskostnad företaget betalar den anställda och den helsvarta delen av varje stapel visar den nettolön som den enskilde får behålla efter skatt. Av diagrammet framgår att nettolönen, i fasta priser, ökat mycket måttligt. 1988 års reallön efter skatt är dessutom lägre än den var både år 1975 och 1980. Kraftigt stigande arbetsgivaravgifter, ökad progressivitet i den statliga skatteskalen och höjda marginalskafter ligger bakom denna utveckling. Det höga och ständigt stigande skattetrycket har därför i betydande omfattning försämrat möjligheterna att nå rimliga uppgörelser i avtalsrörelserna.

Reallöneutveckling för industriarbetare



De höga skatterna medför också en stelhet på arbetsmarknaden. Erbjudanden om nya jobb eller högre befattningar ger ofta alltför liten utdelning för den enskilde. I stället för att förändra sin situation förblir han eller hon hellre vid det gamla. Den successiva och smidiga överföringen av arbetskraft från mindre lönsamma till mer lönsamma arbetsuppgifter och företag förhindras och fördröjs. Därmed bromsas näringslivets struktur-omvandling.

Alla skatter har snedvridande effekter på samhällsekonomin. Det är emellertid uppenbart att inkomstskatten genom sin progressivitet särskilt påverkar viljan till ytterligare arbetsinsatser, sparande och produktiva kapitalplaceringar, vilket medför allvarliga konsekvenser för samhällsekonomin.

3.4 Utvecklingen i vår omvärld

Till de problem som i sig uppkommer till följd av ett så högt skatteuttag och så höga marginalskatter som i Sverige kommer effekterna av stora skillnader gentemot omvärlden. Dessa problem ökar till följd av den ökade integrationen av världsekonomin som i sin tur förutsätter att valutaregleringen avskaffas.

Som framgått tidigare är Sveriges skattetryck långt högre än genomsnittet i omvärlden. Detta är i sig ett problem. Till detta kommer att övriga länder, som redan i utgångsläget haft lägre skattetryck och lägre marginalskatter, nu sänker skattesatserna ytterligare. Om Sverige inte såväl anpassar marginalskatten som successivt sänker skattetrycket till vad som gäller i vår omvärld kommer de problem som redan finns att fördjupas ytterligare.

Till följd av den höga svenska kapitalbeskattningen – och den ökande osäkerheten om vilka spelregler som gäller på skatteområdet – ökar de svenska investeringarna i utlandet kraftigt. Även vad beträffar arbetskraften finns, vad gäller exempelvis kvalificerad personal, tekniker och forskare, en tendens till utflyttning på längre eller kortare tid. Behovet av en anpassning av det totala skatteuttaget till omvärlden framgår bl.a. av den diskussion som nu pågår om vilka effekter en breddad moms-bas får för turistnäringen. Företrädare för näringen har kritiserat förslaget om borttagande av de särskilda reduceringsreglerna för restaurangområdet. Kritiken skall emellertid inte riktas mot borttagandet av reduceringsregeln utan mot att skatteuttaget är så högt. En enhetlig moms blir därvid så hög jämfört med omvärlden att kostnaderna för turister i Sverige i sin tur blir höga. Till detta kommer att prisnivån i sig blir högre till följd av höga inkomstskatter och arbetsgivaravgifter.

4 Utredningsarbetets uppläggning

Majoriteten i inkomstskatteutredningen har som utgångspunkt haft ett oförändrat totalt skattetryck. Den omläggning av skattebördan man därmed förordar leder med automatik till att om vissa inkomsttagare får sänkt skatt

måste den betalas av andra. Som framgår av genomförda studier torde ungefär en tredjedel av inkomsttagarna komma att förlora på omläggningen på kort sikt. Frågan om vilken rätt att disponera sina egna inkomster medborgarna skall ha tas inte alls upp. Restriktionen om oförändrat skattetryck utesluter också möjligheten att åtgärda de snedvridningar av olika slag som uppkommer på utgiftssidan till följd av utformningen av och storleken på skattefinansierade subventioner, regleringar och monopol m.m.

I inledningen till utredningens betänkande anger majoriteten följande syften med den föreslagna skatteomläggningen:

- * Högre välstånd genom reducerade snedvridningar och ökad flexibilitet på arbets- och kapitalmarknaderna.
- * Reducerat utrymme och mindre lönsamhet för skatteplanering och skattefusk.
- * Internationell harmonisering avseende marginalsatser.

Jag delar majoritetens uppfattning vad beträffar dessa målsättningar. De måste emellertid kompletteras med mål om ökad valfrihet för medborgarna och därmed också internationell harmonisering vad avser skatteuttaget. Majoriteten har tydligen inte heller insett att de angivna målsättningarna är motstridiga – särskilt vid ett så högt skatteuttag som i Sverige. De har i sin prioritering valt att lägga utomordentligt stor vikt vid ett reducerat utrymme för vad som skulle kunna kallas överdriven skatteplanering. Man bortser från att lönsamheten av och därmed intresset för sådan verksamhet minskar betydligt genom kraftigt sänkta skattesatser. Majoritetens inställning har därför lett till förslag som bl.a. motverkar riskvilligt sparande och nyföretagande.

Som ett exempel kan nämnas förslaget om ett ränteavdragstak på 100 000 kr. Det kommer att försämra riskkapitalförsörjningen. Det motiveras med att det annars skulle vara möjligt att "kvitta bort" stora ränteinkomster genom att låna upp ett belopp som medför ränteutgifter som motsvarar ränteinkomsterna. För att ett sådant förfarande skall vara lönsamt måste emellertid det belånade beloppet placeras så att avkastningen efter skatt med säkerhet kommer att överstiga nettot av den ursprungliga ränteinkomsten efter skatt. Med tanke på att skattesatsen för kapitalinkomster kommer att vara 30 % torde inte benägenheten att genomföra den typen av transaktioner i skatteplaneringssyfte vara särskild stor.

För att förebygga ett problem som med stor sannolikhet inte längre existerar försämrar således majoriteten förutsättningarna för en tillfredsställande riskkapitalförsörjning.

5 Utgångspunkter för en genomgripande skattereform

Det överordnade målet för en genomgripande inkomstskattereform skall vara att öka de enskilda medborgarnas frihet samtidigt som de välfärdsförluster som uppkommer till följd av att skattesystemet snedvrider ekonomiska beslut minskar kraftigt. Då fungerar ekonomin bättre och tillväxten blir högre. När friheten blir större och tillväxttakten stiger ökar välfärden.

Följande utgångspunkter bör gälla:

- * Medborgarna skall få behålla en större andel av sina inkomster efter skatt. Skatten bör därför sänkas för alla förvärvsarbete och pensionärer.
- * Hänsyn måste tas till att hushållen har anpassat sin ekonomi till nuvarande lagstiftning. "Spelreglerna" får därför inte förändras drastiskt.
- * De mest skadliga effekterna i nuvarande skattesystem skall minimeras. Det viktigaste inslaget blir därför en kraftig sänkning av skatten på inkomstökningar – marginals-katten.
- * Beskattningen skall så långt målet om ökad tillväxt och den nödvändiga omvärldsanpassning medger vara likformig.
- * Inkomstbeskattningen bör utformas så att hänsyn tas till hushållens olika försörjningsbörda.
- * Reformen måste utformas med hänsyn till Sveriges internationella beroende. Särskild hänsyn måste tas till utvecklingen inom EG.
- * Reformen bör genomföras snabbt. Redan 1990 bör, som moderata samlingspartiet föreslagit i riksdagen, ett första omfattande steg tas.
- * Skatteflykt och skattefusk skall motverkas.

6 Sänkt skattetryck, avreglering och brutna monopol

För att uppfylla den angivna målsättningen måste skattetrycket successivt sänkas till dess det kommer i nivå med vad som gäller i andra jämförbara länder. Parallellt med detta måste ekonomin avregleras och alternativ till existerande offentliga monopol tillåtas och stimuleras. Därigenom förstärks den ökning av arbetsutbudet som marginals-kattesänkningarna medför. Genom ökad konkurrens förbättras effektiviteten i den offentliga sektorn samtidigt som de som verkar där får möjlighet att välja mellan olika arbetsgivare och att "starta eget". Deras initiativförmåga tages till vara på ett bättre sätt.

Det är viktigt att kombinera en skattereform och ett sänkt skattetryck med avregleringar och brutna monopol. Hade produktiviteten i den offentliga sektorn under perioden 1970–1980 bara varit oförändrad i stället för att minska med ca 1,5 % årligen i genomsnitt hade skattetrycket kunnat vara sex procentenheter lägre 1980.

- * Det är bara om skattetrycket sänks som medborgarna får behålla en större del av sina egna inkomster efter skatt. En minskning av skattetrycket som kombineras med avreglering och avmonopolisering ökar deras möjligheter att ta ansvar för sig själva och de sina. De får möjlighet att välja mellan olika alternativ.
- * Det är bara om skattetrycket sänks och ekonomin avregleras som de snedvridningar som uppkommit kan minskas i tillräcklig omfattning. En skatteomläggning inom ramen för ett oförändrat skattetryck ger bara begränsade effekter.
- * Det är bara om skattetrycket sänks som en skattereform kan genomföras utan att några medborgare genom högre skatt får betala skattesänkningar för andra.

7 Inkomstslag m.m.

Jag delar utredningsmajoritetens uppfattning om att skattesystemets struktur bör förenklas genom en omvandling av nuvarande sex inkomstslag till tre:

- * Inkomst av tjänst.
- * Inkomst av näringsverksamhet.
- * Inkomst av kapital.

Inkomstslaget kapital bör som föreslås beskattas separat med en proportionell statlig skattesats. Underskott i detta inkomstslag avräknas i form av skattereduktion mot den skatt som beräknas på den sammanlagda inkomsten av tjänst och näringsverksamhet. (Särskilda regler föreslås emellertid för bostadsrätter, se avsnitt 13).

Majoriteten föreslår, som nämnts i avsnitt 4, att ett tak sätts för rätten att dra av ränteutgifter inom inkomstslaget kapital. Mot bakgrund av de argument som redovisas i det tidigare avsnittet avvisar jag förslaget.

8 Behandling av underskott

Utredningsmajoriteten föreslår att nuvarande uppdelning i förvärvskällor bibehålls i princip. Rätten till avdrag för underskott i en förvärvskälla begränsas kraftigt enligt majoritetens förslag. Sådant avdrag medges endast mot överskott under kommande beskattningsår i samma förvärvskälla. Någon kvittning mellan olika förvärvskällor eller olika inkomstslag får inte ske.

Majoriteten bortser från att en sänkning av skattesatserna minskar värdet av underskottsavdrag i motsvarande mån som den skatt som tas ut för överskott minskar.

Frågan om vissa kostnader över huvud taget bör få leda till underskott bör emellertid utredas i särskild ordning. Det är beklagligt att den utredning som hade denna uppgift lades ner av den socialdemokratiska regeringen.

Utredningsmajoritetens förslag om förbud om kvittning av underskott i en förvärvskälla mot överskott i andra eller i annat inkomstslag försämrar förutsättningarna för nyföretagande och entreprenörskap. Det är ofta förekommande att personer med inkomst av tjänst som startar näringsverksamhet räknar med att under den inledande tiden verksamheten går med underskott. I de fall sådana underskott bara kan kvittas framåt i tiden mot eventuella överskott i samma förvärvskälla minskar benägenheten att ta sådana initiativ kraftigt. Detsamma gäller den som redan driver näringsverksamhet i en eller flera förvärvskällor och som överväger att starta ett nytt projekt som blir egen förvärvskälla.

Jag föreslår att avdrag för underskott får göras valfritt antingen på det sätt utredningsmajoriteten föreslagit (vilket bl.a. innebär att en kvittning också sker vad beträffar socialavgifter), eller mot överskott i andra förvärvskällor eller inkomstslag under löpande beskattningsår. Därigenom skapas symmetri eftersom överskott i förvärvskällor och inkomstslag adderas och blir föremål för progressiv beskattning.

9 Skatteskala, grundavdrag och inflationsskydd

9.1 Skatteskala

Utredningens majoritet föreslår att statlig inkomstskatt inte skall tas ut på taxerade inkomster under 200 000 kr. (i 1991 års penningvärde). På inkomster däröver skall statlig inkomstskatt utgå med en skattesats på 20 %. Det innebär att den högsta marginalskatten blir 50 % vid en kommunalskatt på 30 %. Det bör emellertid observeras att den genomsnittliga kommunalskatten de senaste åren stigit och år 1989 uppgår till nästan 31 %.

Som framgår av utredningsbetänkandet är en sänkning av den högsta marginalskatten till ca 50 % långtgående för svenska förhållanden men snarast en normalisering ur ett internationellt perspektiv. Med tanke på att socialavgifterna är höga i Sverige blir emellertid det totala skatteuttaget på arbetsinkomster även fortsättningsvis högt i Sverige vid en internationell jämförelse.

Som angavs i inledningen till reservationen föreslog moderata samlingspartiet redan i januari 1984 att målet för en varaktig skattereform borde vara att avskaffa den statliga inkomstskatten utom för höga inkomster. Den gräns för uttag av statlig inkomstskatt som nu föreslås innebär att ca 90 % av inkomsttagarna enbart kommer att betala kommunal inkomstskatt.

Jag föreslår i likhet med utredningsmajoriteten att statlig inkomstskatt inte tas ut på en taxerad inkomst som 1991 understiger 200 000 kr. I vart fall i skiktet upp till en inkomst på ca 500 000 kr. bör den statliga skattesatsen sättas till 10 %. De intäkter som uppkommer till följd av en skattesats på 20 % för högre inkomster är emellertid försumbara. Den sammanlagda marginalskatt på normalt ca 50 % som skulle bli följden (till vilket kommer löneskatterna) kan leda till fortsatt skatteanpassning med tanke på den lägre skattesatsen i inkomstslaget kapital. Behovet av

spärregler för fåmansbolagen skulle bli mindre med en lägre skattesats.

Jag föreslår därför att den statliga skattesatsen fastställs till 10 %. För beskattningsåret 1991 bör den dock av finansieringsskäl bestämmas till 15 %.

9.2 Skattesatsen i inkomstslaget kapital

I det nya inkomstlaget kapital beskattas i huvudsak kapitalinkomster och kapitalvinster (efter inflationsuppräknings av anskaffningsvärdet). Vid en nominell beskattning av kapitalinkomster får inte skattesatsen sättas så högt att den reala avkastningen efter skatt blir negativ. Bedömningen av hur hög skattesatsen kan vara påverkas av inflationstakten. Den ekonomiska politiken bör (bl.a. genom en kostnadssänkande och utbudsstimulerande skattereform) inriktas på att hålla inflationen under 4 %. Med denna utgångspunkt biträder jag utredningens förslag om en proportionell skattesats på 30 % för inkomstslaget kapital. Denna skattesats är emellertid för hög om inflationsutvecklingen kan förväntas bli sämre än vad som angetts ovan.

9.3 Inflationsskydd

Gränsen för uttag av statlig inkomstskatt måste inflationsskyddas genom anknytning till konsumentprisindex. Utan ett automatiskt verkande inflationsskydd kommer skatteuttaget att öka automatiskt. Efter hand får då allt fler inkomsttagare betala statlig inkomstskatt med högre marginalskatt som följd.

Skiktgränsen bör dessutom successivt uppjusteras i takt med reallöneutvecklingen, så att andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt inte ökar genom ökade realinkomster.

Den "avsiktsförklaring" om regelbunden justering av skiktgränsen med hänsyn till inflationen som majoriteten föreslår har uppenbara brister. För det första kommer det att råda stor osäkerhet om i vilken mån avsiktsförklaringen kommer att fullföljas. Erfarenheterna av socialdemokratiska regeringar har snarast varit de motsatta. Till skillnad från en automatisk justering av skiktgränsen innebär inte en avsiktsförklaring att avtalsrörelserna underlättas.

9.4 Grundavdrag och schablonavdrag

Utredningsmajoriteten föreslår ett grundavdrag vid inkomstbeskattningen på 12 000 kr. (det nuvarande är 10 000 kr.) och ett schablonavdrag vid inkomst av tjänst på 1 000 kr. (det nuvarande är 3 000 kr.). Samtidigt föreslås – vilket anges vara en förutsättning för minskningen av schablonavdraget – kraftigt begränsade avdragsregler vad gäller resor mellan bostad och arbetsplats.

Jag tillstyrker förslaget om en ökning av grundavdraget till 12 000 kr. Minskningen av schablonavdraget till 1 000 kr. är också motiverad av bl.a.

rättviseskäl. Ett högt schablonavdrag innebär att den som inte har några kostnader i samband med sitt arbete får sänkt skatt medan den som redan har kostnader uppgående till minst schablonavdraget och därmed lägre skatteförmåga inte får någon sänkt skatt. Schablonavdraget gäller inte heller pensionärer eller egenföretagare. Jag kan emellertid inte, som framgår av ett senare avsnitt, acceptera den kraftiga försämringen av nuvarande regler för resor mellan bostad och arbetsplats som föreslås. Jag föreslår därför ett "omvänt schablonavdrag". Det innebär att avdrag för kostnader i samband med tjänst får dras av i den mån de överstiger 1 000 kr. Genom denna basbreddning skapas utrymme för att bibehålla nuvarande avdragsregler för resor till och från arbetet.

9.5 Ett nytt grundavdrag för barn

En av de flesta omfattad skattepolitisk princip är att skatteuttaget skall ske med hänsyn till bärkraft. Detta innebär bl.a. att inkomstbeskattningen bör utformas så att skatteuttaget relateras till inkomstagarnas försörjningsbörda. Familjer med olika antal barn har olika stor förmåga att betala skatt, eftersom familjens totala kostnader varierar med antalet barn. Den beskattningsbara inkomsten bör därför reduceras med ett belopp som motsvarar kostnaderna för barn.

Jag föreslår därför att ett grundavdrag för barn införs. Dess storlek beräknas med utgångspunkt i att nödvändiga kostnader för barnens konsumtion (med avräkning av direkta bidrag) skall undantas från beskattningen.

Eftersom den statliga inkomstskatten avskaffas för flertalet inkomstagare bör reformen genomföras inom ramen för den kommunala beskattningen.

Förslaget, som bör genomföras i tre lika stora steg, innebär följande:

- * Grundavdrag med 15 000 kr. per barn upp till 18 års ålder införs vid den kommunala beskattningen. Avdragsrätten skall också omfatta hemmavarande barn mellan 18 och 20 år som går i gymnasieskolan och uppbär studiestöd.
- * De som har så låga inkomster och/eller så många barn att de inte kan utnyttja grundavdraget fullt ut kompenseras genom en "negativ skatt". Detta innebär att ett belopp motsvarande nettoeffekten av den inte utnyttjade delen av grundavdraget utbetalas kontant. Alla kommer därigenom, oavsett inkomstförhållanden och antal barn, att kunna utnyttja avdragets effekt fullt ut.

10 Inkomst av tjänst

I samband med en omfattande marginalsattesänkning bör reglerna för inkomst av tjänst ändras så att alla löneförmåner beskattas lika oavsett hur de utgår. Därigenom blir beskattningen mera rättvis samtidigt som en del av inkomstbortfallet kompenseras. Utredningsmajoriteten föreslår

emellertid på vissa punkter ändringar som jag inte kan acceptera. De redovisas nedan.

10.1 Högre värdering av bilförmån

Riksdagen beslöt för något år sedan om ändrade regler för värdering av förmån av fri bil. Den tidigare regeln som syftade till att beskatta förmånen av det faktiska privata utnyttjandet av bilen ersattes med en schablonregel som innebär att värdet av bilförmån skall bestämmas till 22 % av nybilspriset i slutet av året före beskattningsåret för senaste årsmodell av förmånsbilen. För årsmodell som är äldre än tre år sker en reducering av procentsatsen.

Moderata samlingspartiet motsatte sig denna ändring vid riksdagsbehandlingen. Våra skäl var att förmånsvärdet borde beräknas efter faktiskt föreliggande förhållanden och att schablonregeln stimulerade "anpassningsåtgärder". För en person med omfattande körning i tjänsten och förhållandevis liten privat körning innebar regeländringen att det blev förmånligare att inte ha tjänstebil. För den som däremot körde lite i tjänsten men mycket privat blev det intressant att skaffa tjänstebil.

Utredningsmajoriteten föreslår nu en kraftig skärpning av förmånsbeskattningen genom en höjning av schablonen till 30 %. Därmed förstärks de ovan redovisade orimliga effekterna.

Jag avvisar den föreslagna skärpningen och föreslår en återgång till det tidigare gällande systemet med värdering efter de faktiska förhållandena.

10.2 Reseförmåner

Principen om att löneförmåner skall beskattas på samma sätt som kontant lön skall också gälla reseförmåner. När det gäller utformningen av dessa regler måste man emellertid ta hänsyn till möjligheterna att upprätthålla den föreslagna lagstiftningen. Dessutom måste värderingen av förmånen ske med utgångspunkt i de restriktioner av olika slag som kringgärdar förmånen.

10.3 Anställdas förvärv av värdepapper

Förmånen av att från arbetsgivaren förvärva värdepapper till ett pris som understiger marknadsvärdet skall beskattas. I de fall det föreligger tidsmässiga restriktioner för att avyttra de förvärvade värdepappren bör inte beskattning ske förrän avyttring är möjlig.

10.4 Resor till och från arbetet

Utredningens majoritet föreslår en kraftig begränsning av rätten till avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats. Avdrag skall bara medges för den del av körsträckan som överstiger sex mil per dag oavsett tidsvinst. Avdrag

medges med sex kr. per mil oavsett vilket kommunikationsmedel som används, dock högst 15 000 kr. per år.

Förslaget motiveras bl.a. med att resor mellan bostad och arbetsplats i princip räknas som privata levnadskostnader vilka inte är avdragsgilla.

Man kan emellertid inte bortse från att många skattskyldiga inrättat sig efter nu gällande regler. De har främjat rörligheten på arbetsmarknaden och varit positiva i den mening att de möjliggjort en ökad förvärvsfrekvens. Med tanke på att dessa avdrag för många skattskyldiga i glesbygd och i vissa andra områden, bl.a. Stockholms-området, får anses vara en kostnad för inkomsternas förvärvande bör – särskilt med hänsyn till det höga skatteuttaget – nuvarande regler kvarstå.

Jag motsätter mig inte förändringar som skulle kunna leda till en förenklad tillämpning av nuvarande regelsystem. Någon utredning om detta har emellertid inte varit möjlig att åstadkomma.

10.5 Traktamentsbeskattningsreglerna

Utredningen föreslår att alla traktamenten blir skattepliktiga och att avdrag medges med faktiska kostnader eller vissa schablonbelopp. Avdrag för endagsförrättningar medges inte. Tiden för avdragsrätt begränsas till normalt tre månader under vilken tid en avdragsschablon på 150 kr. för dag bör gälla. För tiden därefter skall dispensmöjligheter finnas och ett schablonavdrag på 75 kr. medges.

För att uppnå rättvisa mellan traktamentsersättningar som utbetalas i privat och offentlig tjänst godtar jag förslaget om att göra alla traktamenten skattepliktiga. Principen om att avdrag skall medges för den ökade levnadskostnad som uppkommit är självfallet rimlig. Den föreslagna avdragsschablonen för flerdagsförrättningar inom tremånadersperioden bör emellertid fastställas av riksskatteverket och justeras årligen i takt med kostnadsökningarna. Reduktionen efter tremånadersperioden till ett avdrag på 75 kr. förefaller alltför stor. Möjligheten att anpassa sina utgifter vid tjänsteförrättning är begränsad varför avdragsschablonen bör vara 2/3 av vad som gäller under tremånadersperioden.

10.6 Avdrag för ökade levnadskostnader i övrigt

I konsekvens med mitt förslag avseende traktamentsbeskattningsreglerna bör avdragsschablonen för ökade levnadskostnader vid tillfällig anställning och dubbel bosättning vara 2/3 av den avdragsschablon som gäller vid traktamentsbeskattning för tjänsteförrättningar inom en tremånadersperiod.

10.7 Avdrag för kostnader för resor i tjänsten

Utredningsmajoriteten föreslår en begränsning av avdragsrätten för den som använder egen bil i tjänsten. Avdrag medges enligt en schablonregel som utgår från att den anställde skulle innehaft bil oavsett att den används

i tjänsten.

Förslaget är orimligt. För den som använder bilen i tjänsten bör hela den faktiska kostnaden vara avdragsgill. Reglerna bör kvarstå i nuvarande skick.

11 Vissa allmänna avdrag m.m.

11.1 Avdrag för underhåll till icke hemmavarande barn

Utredningsmajoriteten föreslår att rätten till avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn slopas. Samtidigt införs bestämmelser om nedsättning av underhållsbidrag i en särskild lag.

Personer som har underhållsskyldighet för icke hemmavarande barn har ofta en mycket ansträngd ekonomisk situation. Detta beaktas i viss utsträckning vid fastställande av underhållsbidragsbeloppet. Man bör emellertid också ta hänsyn till att kostnaderna för en underhållsskyldig ökar utöver vad som avser de faktiska levnadskostnaderna för barnet eller barnen i fråga. Detta medför en lägre skatteförmåga till vilket hänsyn bör tas vid skatteberäkningen. Den nuvarande rätten till avdrag bör därför bibehållas.

11.2 Skattereduktion för fackföreningsavgift och arbetsgivares kostnader för organisationsverksamhet

Frågan om avdragsrätt eller skattereduktion för fackföreningsavgifter har kopplats till frågan om arbetsgivares avdragsrätt för medlemsavgifter till arbetsgivarföreningar. I utredningen har ett underlag om en viss begränsning av arbetsgivarens avdragsrätt i samband med att rätten till skattereduktion för fackföreningsavgift slopas tagits fram.

Utredningsmajoriteten har emellertid stannat för att bibehålla rätten till skattereduktion och utvidga underlaget till 2 000 kr. mot nuvarande 1 200 kr. Den procentsats med vilken reduktionen medges sätts emellertid ner för att skapa symmetri med de föreslagna marginalsattesänkningarna.

Enligt min mening bör skattereduktionen för fackföreningsavgifter slopas. Samtidigt bör arbetsgivarnas avdragsrätt för föreningsavgifter begränsas. Avdragsrätten bör i fortsättningen avse den del av avgifterna som avser konfliktändamål.

Den andel av avgiften som är tillgänglig för konfliktändamål är olika inom organisationerna. Andelen kan också vara olika år från år. En schablonregel kommer mot denna bakgrund givetvis att medföra att vissa får för lågt avdrag medan andra får för högt. Avdrag medges för avgifter till sådana organisationer som enligt sina stadgar har att vid arbetskonflikt lämna delägare i föreningen ersättning för skada (exempelvis SAF) och där en betydande del av medlemsavgifterna används eller avses användas för konfliktändamål. Enligt uppgifter från SAF uppgick denna andel för år

1984–1988 till drygt 45 % för arbetsgivareförbund anslutna till SAF. Den avdragsgilla delen bör därför efter avrundning sättas till 40 % av avgiften.

12 Skatteregler för pensionärer

Utredningens majoritet föreslår stora förändringar i beskattningen av pensionärer. Det främsta motivet för detta är att pensionärerna inte påverkas av huvuddelen av den finansiering majoriteten föreslår. Det beror på att pensionärerna inte berörs av basbreddningarna under inkomst av tjänst och att de får automatisk kompensation för de prisökningar som blir följden av bl.a. det höjda mervärdeskatteuttag majoriteten föreslår.

Majoritetens förslag kan således i viss utsträckning ses som en teknisk förändring i syfte att likställa pensionärer med andra inkomsttagare i fråga om effekterna av den förordade skatteomläggningen. Förslaget innebär att folkpensionen blir skattefri, att pensionstillskottet blir skattefritt för personer utan eller med låg ATP genom ett extra avdrag samt att alla pensioner förutom folkpension, pensionstillskott eller motsvarande ATP upp till 48 % av basbelopp blir föremål för den s.k. grundavgiften (skattedelen av de sociala avgifterna) på drygt 22,5 %.

Förslaget innebär emellertid att pensionärer även i fortsättningen får relativt högre marginaleffekter. Detta påverkar givetvis deras möjlighet att arbeta. Genom förslaget om att förvärvsinkomster som uppbärs av personer efter 65 års ålder skall beläggas med skattedelen av sociala avgifter (drygt 22,5 %) i stället för att som nu vara avgiftsfria minskar intresset hos arbetsgivare för att anställa personer över 65 års ålder.

Som framgår av det följande avvisar jag tanken på en höjning av mervärdeskatten, höjning av fastighetsskatten samt en höjning av energibeskattningen. Det eventuella prisgenomslaget av andra av mig förordade åtgärder blir marginellt. I den mån detta skulle leda till en viss ökning av pensionärernas standard accepterar jag det utan att vidta kompenserande åtgärder enligt utredningsmajoritetens förslag.

Det är emellertid väsentligt att försöka lindra pensionärernas marginal-effekter för att ge dem möjlighet att själva välja att fortsätta arbeta. Det skulle öka det totala arbetsutbudet.

Jag föreslår mot den bakgrunden att avtrappningen av det extra avdraget för pensionärer, som syftar till att folkpension och pensionstillskott inte skall beskattas, inte avtrappas mot förvärvsinkomster. Förvärvsinkomster för pensionärer kommer därmed att ha samma marginaleffekt som gäller för övriga löntagare. Detta skall gälla såväl inkomst av tjänst som inkomst av näringsverksamhet.

Som framgår av det följande accepterar jag inte heller den breddning av basen för uttag av socialavgifter som föreslås. Det innebär att arbetsgivare inte skall erlägga arbetsgivaravgifter för anställda över 65 år.

13 Beskattning av bostäder och bostadssparande

Utredningsmajoriteten föreslår en skärpning av bostadsbeskattningen. Man föreslår en skärpning av den löpande beskattningen och en skärpning av realisationsvinstbeskattningen.

Som framgår av avsnitten nedan avvisar jag den föreslagna höjningen av fastighetsskatten. Jag föreslår att effekterna av fastighetstaxeringen år 1990 motverkas genom att progressiviteten slopas och att ett tak på 50 % sätts för hur stor ökning av taxeringsvärdet som får läggas till grund för beräkningen av schablonintäkt. Jag avvisar också förslagen om en skärpning av realisationsvinstbeskattningen av privatbostäder. Jag godtar den minskning av räntesubventionerna för flerfamiljshus som skapar kostnadsneutralitet med småhus med tanke på den minskning av underskottsavdragens värde som automatiskt följer med sänkta marginalsatser.

13.1 Underskottsavdrag och räntesubventioner

Den skatteomläggning som blev följden av uppgörelsen mellan mittenpartierna och socialdemokraterna 1981 innebär att underskottsavdragens skattemässiga värde begränsades medan en överskott alltid beskattades fullt ut. För närvarande är det skattemässiga värdet av ett underskottsavdrag maximerat till kommunalskattesatsen plus 17 %–47 % vid en kommunalskatt på 30 %. Kapitalinkomster föreslås i fortsättningen bli beskattade med en proportionell statlig skattesats på 30 %. Det innebär i sin tur att det skattemässiga värdet på underskott av kapital (vilket inkluderar underskott av småhus) också bör uppgå till 30 %. Det skattemässiga värdet kommer i vissa fall att understiga skatteuttaget på positiva inkomster av tjänst eller näringsverksamhet. Detta kan skapa likviditetsproblem.

För att undanröja sådana problem bör den del av ett underskott i inkomstslaget kapital som härrör från bostadsräntor under en övergångsperiod få dras av fullt ut mot den sammanlagda inkomsten av tjänst och näringsverksamhet. Det innebär enligt mitt förslag att det skattemässiga värdet av underskott till följd av bostadsräntor i vissa fall kan uppgå till 45 % 1991 och 40 % 1992. Värdet bör avtrappas under en femårsperiod och därefter uppgå till 30 %. Det sker lämpligen samtidigt med en fortsatt successiv sänkning av marginalsatserna. På så vis uppnås symmetri i beskattningen av kapitalinkomster samtidigt som hänsyn har tagits till likviditetsproblem under övergången till den nya skattestrukturen.

Genom att det skattemässiga värdet av underskottsavdrag minskar krävs en neddragning av räntesubventionerna för flerfamiljshus i syfte att skapa kostnadsneutralitet mellan boendeformerna. Jag godtar de förslag utredningen i detta avseende lägger fram.

13.2 Löpande beskattning av boende

Utredningsmajoriteten föreslår att den nuvarande schablonbeskattningen av småhus slopas och ersätts med ett höjt fastighetsskatteuttag. Fas-

tighetsskattesatsen föreslås bli 1,5 % av det taxeringsvärde som fastställs vid 1990 års allmänna fastighetstaxering. För att undvika en allt för kraftig omedelbar skatteskärpning föreslås övergångsvis en fastighetsskattesats på 1,2 % åren 1991 och 1992. För de fem senast byggda årgångarna föreslås en halvering av fastighetsskatteuttaget. Utredningsmajoriteten föreslår också en höjning av fastighetsskatten för schablonbeskattade och konventionellt beskattade hyreshus samt bostadsrätter till 1,5 % av taxeringsvärdet. Även här föreslås särskilda övergångsregler.

Jag avvisar varje höjning av fastighetsskatten. Den bör så snart det statsfinansiella utrymmet så medger slopas.

Jag föreslår också att nuvarande system för schablonbeskattning bibehålls i avvaktan på att ett av moderata samlingspartiet sedan länge ställt krav om utredning av en alternativ teknik för att beräkna förmån av eget boende tillgodoses. Den nuvarande progressiviteten vid beräkningen av schablonintäkt bör emellertid slopas. Ett tak bör också sättas för hur stor förändring av taxeringsvärdet år 1990 som skall få ligga till grund för schablonintäktsberäkningen. Detta tak bör sättas till 50 %. På så vis undviks en kraftig skatteskärpning i områden där taxeringsvärdet stigit ännu mer. Det gäller exempelvis flertalet storstadsområden och eftertrak-tade fritidsområden – inte minst skärgårdarna.

Taxeringsvärdet år 1990 beräknas stiga med i genomsnitt för hela landet ca 50 %. Som tidigare sagts är emellertid de regionala variationerna betydande vilket motiverar det tidigare föreslagna taket. Den schablonintäkt som skall beskattas kan således öka med högst 50 %. Samtidigt sänks i normalfallet skattesatsen från 47–48 % till 30 %. Det innebär att skatteuttaget inte kommer att öka.

13.3 Realisationsvinstbeskattning av privatbostäder

Utredningsmajoriteten föreslår en skärpning av nuvarande realisationsvinstbeskattning. För småhus föreslås att den nominellt beräknade reavinsten beskattas med 30 %. Nuvarande indexuppräknings efter de första fyra åren av innehavet slopas alltså. Den skärpning av skatteuttaget som blir följden skall begränsas genom en schablonregel som innebär att man som alternativ får ta upp 30 % av försäljningsintäkten vad gäller permanentbostäder till beskattning. För fritidshus och övriga privatbostäder får man ta upp 60 % av vinsten till beskattning.

Även med hänsyn taget till de föreslagna schablonreglerna ökar skatteuttaget på ett sätt som inte är acceptabelt. Rent nominella vinster kan komma att föranleda beskattning. De inlåsnings effekter som uppstår blir ännu större än i dag eftersom nuvarande uppskavsregler föreslås avskaffade.

Jag föreslår att reavinster vid försäljning av småhus – såväl permanentbostäder som fritidshus – beskattas i inkomstslaget kapital med skattesatsen 30 %. Vid vinstberäkningen får emellertid anskaffningsvärdet indexuppräknas från första året. Nuvarande alternativregler skall även fortsättningsvis kunna tillämpas. Motsvarande regler införs för bostadsätter. Det bör övervägas att slopa skatteplikten för reavinster efter tio års

innehav.

För att undanröja inläsnings effekter bör uppskovsreglerna finnas kvar och i fortsättningen också gälla för bostadsrätter och vid flyttning mellan bostadsrätter och småhus (eller omvänt).

Eventuella realisationsförluster skall vara fullt avdragsgilla i vart fall mot realisationsvinster. Realisationsinstbeskattningen av hyreshus behandlas under rubriken "Beskattning av näringsverksamhet" nedan.

14 Beskattning av pensionssparande

Utredningsmajoriteten föreslår att en ny pensionsskatt införs. Skattesatsen skall vara 20 %. Skatten skall tillämpas för enskilt och kollektivt pensionssparande i försäkringsbolag, bank och för pensionstryggande i företagens egen regi (dvs. även för pensionsstiftelser och kontoavsättningar).

Behållningen i de olika typerna av pensionssparande uppgår till ca 400 miljarder kr. 1989. Beskattningen av avkastningen med den av majoriteten föreslagna skattesatsen på 20 % beräknas ge skatteintäkter på 7,9 miljarder kr.

En ofrånkomlig effekt av majoritetens förslag blir antingen en minskning av framtida pensionsutbetalningar eller en höjning av premierna. I det senare fallet ökar företagens arbetskraftkostnader.

Pensionssparande är mycket långsiktigt. Vid en bedömning av effekterna för den enskilde pensionstagaren måste man ta hänsyn till att den reala avkastningen kan variera kraftigt mellan olika tidsperioder. Även om avkastningen för närvarande är god har den reala avkastningen varit negativ under tidigare perioder. Eftersom beskattningen utgår från den nominellt beräknade avkastningen kan den leda till att framtida pensioner inte kan värdesäkras.

Pensionssparandet är bundet och sker under visst risktagande. De tillgångar som finns i olika former av pensionsfonder har stor betydelse för investeringar i näringslivet. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det ett sparande som ger mycket positiva effekter.

Jag avvisar förslaget om beskattning av pensionssparande.

15 Beskattningen av riskvilligt sparande

Redan i dag är beskattningen av riskvilligt sparande högre i Sverige än i omvärlden. Genom de föreslagna skatteskärpningarna vidgas gapet ytterligare. Enligt en utredning för Näringslivets ekonomifakta skulle svensk kapitalbeskattning bli högst i världen 1991.

Med tanke på avskaffandet av valutaregleringen och den ökade integrationen i världsekonomin är det i längden omöjligt att upprätthålla ett högre skatteuttag på kapital i Sverige än i omvärlden utan kraftigt negativa effekter.

15.1 Löpande avkastning

Majoriteten föreslår att nuvarande dubbelbeskattning av aktieutdelning bibehålls. Den sänkning av bolagsskattesatsen som föreslås av utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF) innebär tillsammans med skattesatsen för kapitalinkomster på 30 % att nuvarande dubbelbeskattning lindras.

Eftersom andra länder i stor utsträckning avskaffat dubbelbeskattningen genom avräkning av erlagd bolagsskatt vid beskattningen hos aktieägaren blir den svenska beskattningen ändå för hög jämfört med omvärlden.

Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar bör slopas. Det bör ske genom en avräkning motsvarande den som gäller i flertalet länder inom EG. Slopandet kan ske successivt, men bör inledas i vart fall 1991.

15.2 Reavinstbeskattning

Utredningsmajoriteten föreslår att nominellt beräknade reavinster på aktier och motsvarande värdepapper skall beskattas i sin helhet.

Den föreslår vidare att marknadsnoterade aktier och motsvarande värdepapper med vissa undantag reavinstbeskattas genom en s.k. portföljmetod. Den innebär att det genomsnittliga anskaffningsvärde som får dras av vid beräkning av den skattepliktiga reavinsten beräknas som en andel av försäljningsintäkterna. Den andel av försäljningsintäkterna som får dras av beräknas som portföljens hela anskaffningsvärde dividerat med portföljens hela marknadsvärde. Metoden tillämpas när värdepapper innehafts över ett årsskifte. Vid andra fall tillämpas en genomsnittsmetod.

Genom portföljmetoden kan sannolikt vissa förenklingsvinster uppnås för skattemyndigheterna. Metoden har emellertid flera negativa effekter för den enskilde. Ett exempel kan ges. Eftersom det anskaffningsvärde som får dras av vid försäljningen beräknas på hela portföljen kan en enskild aktie föranleda beskattning även om den säljs med en faktisk förlust.

Vid bestämmande av skattesatsen har majoriteten utgått från att kapitalvinster är detsamma som kapitalinkomster. Så är emellertid inte fallet. Kapitalvinster uppkommer oftast under risk under en längre tidsperiod. Det föreslagna skatteuttaget innebär, samtidigt som den nuvarande gränsen mellan äldre och yngre aktier slopas, att skatteuttaget vid försäljningar av korttidsinnehav beskattas lindrigare medan beskattningen av aktier som innehafts lång tid skärps för alla inkomstagare – mest i låg- och medelinkomstlägen. Sverige kommer att ha ett ännu högre skatteuttag på kapitalvinster än vad som gäller iomvärlden.

Reavinstbeskattningen av vinster på aktier och motsvarande värdepapper bör enligt min uppfattning utformas på följande sätt. Beskattningen skall ske genom en aktieslagsmetod. Vid vinstberäkningen får anskaffningsvärdet indexuppräknas. Vinst på värdepapper som innehafts mer än fem år blir i överensstämmelse med vad som gäller i flertalet länder skattefri.

Samma regler bör tillämpas för vinster på andelar i allemansfonder och skattefonder. För andelar i allemansfonderräknas värdet den 31 december

1990 som anskaffningsvärde.

Majoriteten föreslår att 70 % av en reaförlust skall vara avdragsgill. Syftet är att undvika skattekrediter och därmed följande räntevinster till följd av att man tidigt realiserar förluster men skjuter upp beskattningen av vinster. Enligt min mening måste reaförluster vara fullt avdragsgilla mot reavinster. Reglerna måste emellertid anpassas till mitt förslag om beskattning av reavinster.

16 Beskattning av näringsverksamhet

Reglerna för inkomstberäkning i det nya inkomstslaget näringsverksamhet har huvudsakligen utarbetats inom utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF). Frågor rörande kvittning av underskott i en förvärvskälla eller i ett inkomstlag behandlas emellertid av RINK liksom frågan om beskattning av realisationsvinster på näringsfastigheter. Dessutom behandlas i RINK också frågan om en breddning av basen för socialavgifter.

16.1 Underskottsavdrag

I frågan om underskottsavdrag har jag tidigare redovisat att enligt min mening måste underskott i en förvärvskälla vara avdragsgillt också mot överskott i andra förvärvskällor. Underskott i näringsverksamhet skall också vara avdragsgillt mot överskott av inkomst av tjänst. Den lösning som förespråkas av majoriteten innebär att avdragsrätten begränsas till framtida överskott i samma förvärvskälla. Detta innebär att entreprenörskap och nyföretagande missgynnas.

16.2 Realisationsvinstbeskattning av näringsfastigheter

Utredningsmajoriteten föreslår att den nominellt beräknade realisationsvinst som uppkommer vid försäljning av en näringsfastighet skall redovisas i inkomstslaget näringsverksamhet och beskattas med progressiv inkomstskatt och skattedelen av de sociala avgifterna. Genom en schablonregel begränsas skatteuttaget i viss utsträckning. Schablonregeln innebär att det avdragsgilla omkostnadsbeloppet får beräknas som 40 % av skillnaden mellan försäljningsintäkten och utnyttjade avdrag för reparationer under de senaste fem åren skogsavdrag och andra substansminskningsavdrag.

Förslaget innebär, även med hänsyn till schablonregeln, en kraftig skärpning av reavinstbeskattningen av näringsfastigheter. Den nominellt beräknade vinsten kommer att beskattas med en sammanlagd skattesats på 43 eller 59 %. Schablonregeln innebär att skatten kan beräknas som 26 eller 36 % av försäljningsintäkten.

De föreslagna reglerna leder till ett alltför högt skatteuttag och är oacceptabla bl.a. till följd av de stora inlåsnings effekter som uppkommer.

Jag föreslår att realisationsvinster vid försäljning av näringsfastigheter beskattas i inkomstslaget kapital. Vid beräkningen av den skattepliktiga

vinsten skall omkostnadsbeloppet indexuppräknas från första året. Värdeminskningsavdrag skall återläggas i inkomstslaget näringsverksamhet.

16.3 Särskilda regler för fåmansbolag

Med tanke på att beskattningen av reavinster på aktier – och i viss utsträckning beskattningen av utdelningsinkomster – blir lägre än beskattningen av löneinkomster kan vissa spärregler för fåmansföretag krävas. De kan emellertid bli mindre omfattande än enligt majoritetens förslag bl.a. med hänsyn till att jag föreslår en statlig skattesats på 10 %.

17 Uttag av socialavgifter

Socialavgifter utgår bl.a. för finansiering av den allmänna försäkringen. De är av två slag, arbetsgivaravgifter och egenavgifter och betalas huvudsakligen av arbetsgivare och egenföretagare. Arbetsgivaravgifter beräknas på den lön och de skattepliktiga naturaförmåner som utges till anställda. Egenavgifter beräknas med den taxerade statliga inkomsten som grund.

För arrendeinkomster, inkomster av upplåtelse av avverkningsrätter och andra s.k. passiva rörelse- och jordbruksinkomster utgår inga avgifter. Detta gäller även inkomster av fastighetsförvaltning, pensionsförmåner och försäkringsersättningar. För personer som fyllt 65 år utgår varken arbetsgivar- eller egenavgifter. För närvarande uppgår summan av de olika arbetsgivaravgifterna till 37,47 % och av egenavgifterna till 34,19 %.

Utredningsmajoriteten föreslår att alla förvärvsinkomster skall beläggas av någon typ av socialavgifter. De skall utgå fullt ut då inkomsten i fråga är förmånsgrundande. I andra fall skall inkomsten beläggas med en s.k. grundavgift på drygt 22,5 % motsvarande vad som kan benämnas skattedelen av de totala socialavgifterna.

Bakgrunden till förslaget är att den ursprungliga ordningen med klart samband mellan socialförsäkringsavgifter och förmåner har tunnats ut. Efterhand som förmånsanknytningen har försvagats har avgifterna alltmer fått karaktär av skatt.

Majoriteten tar det efter hand försvagade sambandet mellan avgifter och förmåner till intäkt för att belägga pensionsförmåner, passiva rörelse- och jordbruksinkomster samt inkomster från fastighetsförvaltning med den nya grundavgift som avses motsvara den andel av socialförsäkringsavgifterna som inte har någon förmånsanknytning. Grundavgiften skall också utgå för förvärvsinkomster för personer som fyllt 65 år.

Enligt min mening bör man i stället efter hand återinföra det ursprungliga sambandet mellan förmåner och socialförsäkringsavgifter. De arbetsgivaravgifter som inte har samband med sociala förmåner bör successivt slopas. Genom det ökade sambandet mellan avgifter och förmåner minskar behovet av särskilda regler för exempelvis delägare i fåmansbolag.

Löneförmåner bör vara förmånsgrundande och beläggas med sociala avgifter i den mån de inte är av tillfällig karaktär. Mot den bakgrunden

skall exempelvis inte vinstandelar och värdet av förmånligt förvärv av konvertibla skuldebrev vara grund för förmåner eller beläggas med socialavgifter.

Jag avvisar förslaget om en breddning av basen för socialavgifter.

18 Övriga frågor

18.1 Allemanssparandet

Utredningsmajoriteten föreslår att den nu skattefria avkastningen på sparandet på allemansfondkonton resp. allemanssparkonton slopas. Man föreslår emellertid en lägre skattesats än vad gäller övriga kapitalinkomster och kapitalvinster.

Eftersom reglerna för beskattning av avkastning föreslås skärpas från den 1 januari 1991 bör de som sparar få möjlighet att disponera tillgångarna utan att erlagga avgiften på 1 % av uttaget belopp. Denna rätt bör gälla i vart fall till den 30 juni 1991. Jag föreslår vidare att avkastningen på allemansfondsparande beskattas enligt de regler jag föreslår för beskattning av aktievinster. Som anskaffningsvärde bör värdet den 31 december 1990 gälla.

18.2 Begränsningsregeln

Utredningsmajoriteten har inte föreslagit några förändringar av den regel som begränsar det totala skatteuttaget av inkomst- och förmögenhetsskatt. Begränsningsregeln bör justeras i samband med att marginalskatten sänks. Den bör dessutom utformas så att hänsyn tas till arbetsgivaravgift.

18.3 Reavinstbeskattning av lös egendom

Utredningsmajoriteten föreslår en reavinstbeskattning av lös egendom. Skatten är svårkontrollerad och lär inte medföra några nämnvärda skatteintäkter. Jag avvisar därför förslaget.

18.4 Mangårdsbyggnad på jordbruksfastighet

Majoriteten föreslår att mangårdsbyggnader på jordbruksfastigheter skall beskattas som småhus med lägre schablonintäkt och avskaffad rätt till reparationsavdrag. Konsekvenserna för exempelvis underhåll och skatteflyktsmöjligheter har emellertid inte belysts. Mot den bakgrunden avvisar jag förslaget.

18.5 Beskattning av skuldebrev, fordringar och skulder samt utländsk valuta

Det har inte varit möjligt att utreda hur reavinstbeskattningen av skuldebrev kan anpassas till mina förslag. Jag har emellertid i princip

samma syn som majoriteten i denna fråga.

Det har vidare varit svårt att värdera effekterna av förslagen vad beträffar utländsk valuta samt fordringar och skulder. I det senare fallet kan det ifrågasättas om en lagreglering erfordras.

19 Åtgärder beträffande kommunsektorn

Den skattereform jag förordar kommer att påverka det kommunala skatteunderlaget. I likhet med utredningsmajoriteten, men med en utgångspunkt från mina förslag, föreslår jag att åtgärder som leder till ett oförändrat skatteunderlag för kommunsektorn vidtas. Förslag om detta får läggas fram i särskild ordning.

Till följd av den kraftiga sänkningen av den statliga inkomstbeskattningen skapas ett "utrymme" för kommuner och landsting att höja sitt skatteuttag. Detta skulle motverka syftet med den skattereform jag föreslagit. Ett kommunalt skattestopp bör därför införas. Genom att de regleringar som direkt eller indirekt styr den kommunala sektorn tas bort eller minskar ökar kommunernas och landstingens möjligheter att själv förfoga över sina ekonomiska resurser och på ett lämpligt sätt avväga nödvändiga insatser.

En sådan avreglering av den kommunala sektorn är också en förutsättning för den neddragning av statsbidragen till kommunerna som jag föreslår i samband med finansieringen av skattereformen.

Den personalintensiva kommunsektorn får lägre kostnader än annars till följd av den dämpning av lönekostnadsutvecklingen som blir en följd av sänkta marginalskatter och sänkt skattetryck.

20 Finansiering

Som tidigare nämnts har utredningsmajoriteten som utgångspunkt haft att det totala skattetrycket inte skulle sänkas. Det innebär att man lägger förslag om en "totalfinansiering" genom främst skattehöjningar som kombineras med en begränsad besparing vad avser räntesubventioner för bostäder. Man föreslår en marginalskattesänkning som omfattar ca 63 miljarder kr. Denna finansieras genom skattehöjningar på motsvarande belopp. Momsen och energiskatterna höjs med ca 20 miljarder kr., en permanent pensionsskatt ger ca 8 miljarder kr., beskattningen av boendet och av kapital i övrigt skärps med ca 15 miljarder kr. Basen för beskattning av inkomst av tjänst breddas vilket ger ca 13 miljarder kr. i ökade skatteintäkter. Övriga skattehöjningar uppgår till ca 6 miljarder kr. Till detta kommer den tidigare nämnda besparingen vad avser räntesubventioner.

Behovet av att finansiera det skattebortfall som blir följderna av en inkomstskattesänkning är emellertid inte i första hand en statsfinansiell fråga. Det finansiella sparandet (överskottet) i den offentliga sektorn är för närvarande ca 35 miljarder kr. Det kan beräknas ligga kvar på denna nivå under kommande år.

Finansieringen syftar i stället till att kompensera den ökning av köpkraften som blir följden av en skattesänkning. Det är som jag tidigare har anfört önskvärt att öka hushållens disponibla inkomster genom sänkt skattetryck. Sker detta alltför hastigt uppkommer emellertid stabiliseringspolitiska problem. Det är mot den bakgrunden finansieringen av den skattereform jag förordar har utformats. Sammantaget innebär mitt förslag att skattetrycket sänks med ca 2,5 procentenheter 1991.

I tabellen nedan återfinns en översikt över mitt finansieringsförslag. Åren 1991 och 1992 jämförs med 1989.

Sammanställning av finansiering (miljarder kr.):

	1991	1992
1) Skattebortfall, sänkta marginal skatter	- 64,5	- 67,0
2) Avgår aviserad marginalska- justering 1990	9,0	9,0
3) Ökade skatteintäkter till följd av dynamiska effekter	8,0	15,0
4) Skattebortfall, grundavdrag för barn	- 3,0	- 6,0
5) Basbreddningar m.m.	21,1	21,1
6) Besparingar	13,7	18,7
7) URF, uthålligt	2,0	2,0
8) URF, avskattning	8,0	5,0
Netto	- 5,7	- 2,2
Ökat hushållssparande	6,0	10,0
Ytterligare skattesänkingsutrymme		8,0

Skattebortfall av sänkta marginalska- tter och grundavdrag för barn

Enligt beräkningar i finansdepartementet blir det statistiskt beräknade skattebortfallet av att slopa den statliga inkomstskatten upp till en taxerad inkomst på 200 000 kr. med en statlig skattesats på i övrigt 10 % ca 67 miljarder kr. För inkomståret 1991 föreslår jag emellertid en skattesats på 15 %. Det innebär att skattebortfallet blir ca 64,5 miljarder kr.

Det föreslagna grundavdraget för barn skall införas stegvis under tre år. För varje steg blir skattebortfallet ca 3 miljarder kr.

Marginalskattejusteringen 1990

Regeringen har ännu inte lagt fram förslag om marginalskattejusteringar för 1990. Man har emellertid i aviserat förslag till riksdagen hösten 1989. I den reviderade finansplanen sägs följande:

"Den statliga inkomstskatten bör sänkas 1990 genom förändringar av skatteskalen med ungefär samma inriktning och utformning som för innevarande år. Värden av underskottsavdragen bör minskas i samma omfattning. --- Regeringen bör förelägga riksdagen förslag om den närmare utformningen av 1990 års skatteskalor när avtalsförhandlingar har slutförts på en större del av arbetsmarknaden".

Det innebär att regeringen kommer att föreslå – i och för sig alltför blygsamma – marginalskattesänkningar för 1990 som medför ett skattebortfall på mellan 9 och 10 miljarder kr. Av detta är ungefär två tredjedelar en ren kompensation för att skiktgränserna i skatteskalen inte justerats i takt med inflationen.

Den marginalskattejustering som genomfördes för 1989 kompensterades inte. Skulle emellertid förslaget för 1990 helt eller delvis finansieras genom något av inslagen i min finansiering eller genom åtgärder som inte kan godtas krävs ytterligare finansiering av mitt förslag till skattereform. Det bör i första hand ske genom att ytterligare besparingar genomförs. Moderata samlingspartiet föreslog i januari 1989 besparingar på drygt 21 miljarder kr. räknat per helår. I föreliggande finansieringsförslag utnyttjas enbart 13,7 miljarder kr.

Ökade skatteintäkter som följd av dynamiska effekter

Som framgår av flera rapporter som presenterats för inkomstskatteutredningen leder sänkta marginalskatter till betydande positiva effekter för samhällsekonomin bl.a. i form av ett ökat arbetsutbud. Av de studier som redovisats i utredningen kan den som har visat på lägst positiva effekter ifrågasättas. Utgångspunkt för studien har nämligen varit ett material som visar löntagarnas anställningstid. Uppgifter om arbetstiden saknas. Eftersom positiva effekter på arbetsutbudet till största delen uppkommer genom en förändring av arbetstiden och inte av anställningstiden erhålles ett felaktigt resultat.

På några års sikt kan de dynamiska effekterna beräknas bli mycket stora. Redan efter tre år borde de kunna medföra ökade skatteintäkter på i storleksordningen 20 miljarder kr. Därefter sker en ytterligare ökning till sannolikt uppemot 40 miljarder kr. De dynamiska effekterna växer emellertid fram över tiden. Vid genomförandet av en stor marginalskattesänkning kan en positiv "engångseffekt" förväntas uppkomma.

En försiktig beräkning av hur stor ökning av skatteintäkterna till följd av dynamiska effekter som kan uppkomma genom den av mig förordade skattereformen innebär åtta miljarder kr. för år 1991 och ytterligare sju miljarder kr. år 1992.

Basbreddningar m.m.

Som framgår av reservationen invänder jag mot flera av de förslag till finansiering och basbreddningar som läggs fram av utredningsmajoriteten. Jag ställer mig emellertid bakom de övriga budgetförstärkningar som föreslås. De innebär främst att löneförmåner skall beskattas som kontant lön – men nu till en betydligt lägre skattesats. De förslag till beskattning av kapitalvinster jag lagt fram kan – tillsammans med det slopande av omsättningsskatten jag i annat sammanhang förordat – leda till ökad omsättning till följd av bl.a. minskade inlåsnings effekter. Detta leder i sin tur till ökade skatteintäkter. Sådana effekter har påvisats i andra länder som sänkt kapitalvinstbeskattningen.

Jag godtar förslagen om slopat extra avdrag för inkomst av kapital och slopat grundavdrag för inkomst av kapital. Under posten basbreddningar redovisas också den minskning av räntesubventionerna för hyres- och bostadsrättshus som jag i likhet med utredningsmajoriteten föreslår för att skapa kostnadsneutralitet med småhus, där avdragsvärdet minskar till följd av de sänkta marginalskatterna.

Sammantaget uppgår denna post till 21,1 miljarder kr.

Besparingar

Moderata samlingspartiet har i riksdagen föreslagit ett första, omfattande steg av en skattereform 1990. Skattebortfallet har kompenserats genom förslag om besparingar. Riksdagen har avvisat såväl förslaget om sänkta marginalskatter för 1990 som den helt övervägande delen av de besparingsförslag som lagts fram.

Jag föreslår att den skattereform jag förordar till en del finansieras genom besparingar. Den totala omfattningen för 1991 är 13,7 miljarder kr. Fördelningen på olika departement framgår av tabellen nedan.

Besparingar (miljarder kr.)

Utrikesdepartementet	1,0
Socialdepartementet	1,7
Kommunikationsdepartementet	0,3
Kommunsektorn	6,0
Utbildningsdepartementet	0,5
Jordbruksdepartementet	0,7
Arbetsmarknadsdepartementet	2,5
Industridepartementet	1,0
Summa	13,7

Inom utrikesdepartementets område föreslås att anslagstilldelningen inom biståndsanslagen minskas i främst de fall där det finns stora reservationer (dvs. anslagna medel har ej förbrukats). Biståndet till Vietnam bör avvecklas helt.

Inom socialdepartementets område upprepas det tidigare förslaget om en begränsad minskning av ersättningsnivån i sjukförsäkringssystemet. Ersättningsnivån sänks under de första 89 dagarna från 90 till 80 % av den

sjukpenninggrundande inkomsten. Motsvarande förändringar föreslås också för föräldraförsäkringen. Ersättningsnivån i delpensionsförsäkringen minskar.

Dessa förslag är en begränsad delfinansiering av en omfattande skattesänkning som kommer hushållen tillgodo. Resultatet för det enskilda hushållet och den enskilde inkomsttagaren blir en ökning av den disponibla inkomsten. Till följd av den kraftiga sänkningen av skattesatserna blir dessutom ersättningen i sjukförsäkringssystemet och föräldrapenningssystemet högre efter skatt med mitt förslag.

Besparingarna inom kommunikations- och utbildningsdepartementens områden överensstämmer med de förslag som redovisats i riksdagen i januari 1989.

Inom kommunsektorn återfinns en sammantagen neddragning av statsbidragen till kommunerna på sex miljarder kr. Denna besparing förutsätter den av mig tidigare förordade avregleringen av kommunala verksamheten. Även här bör påpekas att besparingen också förutsätter att den skattereform jag förordat genomförs. Den får i sin tur effekt på lönekostnadsutvecklingen vilket kommer att vara positivt för kommuner och landsting.

Inom arbetsmarknadsdepartementets område föreslår jag besparingar på totalt 2,5 miljarder kr. De överensstämmer med de som moderata samlingspartiet lagt fram i riksdagen i januari 1989.

Inom industridepartementets område föreslås en fortsatt avveckling av de selektiva företagssubventionerna samt en kontinuerlig utförsäljning av statliga företag. Utförsäljningen skall ske på ett sätt som bidrar till ökat hushållssparande. I finansieringstabellen ovan återfinns rena besparingar samt ränteeffekten av utförsäljningen av statliga företag.

Utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF)

De förslag som utredningen om reformerad företagsbeskattning lagt fram leder till en uthållig ökning av skatteintäkterna på ca två miljarder kr.

Till detta kommer den avskattning av obeskattade reserver som sker i samband med sänkningen av bolagsskattesatsen och den föreslagna minskningen av reserveringsutrymmet. Det totala beloppet uppgår till 18 miljarder kr. Beloppet är avsett att inbetalas under normalt en femårsperiod. Reglerna är emellertid så utformade att de stimulerar till en tidig avbetalning genom en rabatterning. Kalkyler visar att skatteintäkterna under år 1991 kan beräknas till ca åtta miljarder kr. och under år 1992 till ca fem miljarder kr.

Ökat hushållssparande

Ett av de viktiga målen med den föreslagna skattereformen är att stimulera ett ökat hushållssparande. Utredningsmajoritetens förslag innebär med stor sannolikhet en uppgång i hushållens finansiella sparande. Effekten på det reala sparandet (som exempelvis en egen bostad) kan emellertid bli negativ med tanke på skärpningen av boendebeskattningen.

Den skattereform jag förordar medför inte en kraftig skatteökning på boendet. Därmed kommer såväl det reala som det finansiella sparandet

öka. På några års sikt torde hushållssparandet – som i dag är negativt – öka med i vart fall 20 miljarder kr. vilket motsvarar en höjning av sparkvoten med drygt tre procentenheter. Genom ett ökat hushållssparande kompenseras fullt ut en motsvarande minskning av statens finansiella sparande, till följd av en skattesänkning. I finansieringskalkylen har jag gjort en synnerligen försiktig bedömning av hushållens sparandeökning år 1991. Den blir ändå tillfyllest för att skapa balans. Till följd av ett ökat hushållssparande och högre skatteintäkter år 1992 skapas, som framgår av finansieringstabellen, utrymme för ytterligare skattesänkningar. Detta bör självfallet utnyttjas. Förslag om skattesänkningar får läggas fram i särskild ordning.

Reservation av ledamoten Görel Thurdin (c)

Förslagen från utredningen om reformerad inkomstbeskattning (RINK), utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF) och kommittén för indirekta skatter (KIS) innebär tillsammans mycket genomgripande förändringar i det svenska skattesystemet.

När det gäller den personliga beskattningen fullföljs och utvecklas bl.a. de tankegångar som låg till grund för inkomstskattereformen 1981/82. Skatten sänks på arbetsinkomster. Avdragsmöjligheterna begränsas. Kapitalavkastning och kapitalvinster underkastas en mer heltäckande beskattning.

URF:s förslag rörande företagsbeskattningen ligger i linje med den internationella skatteutvecklingen och nya krav på näringslivet. KIS' förslag beträffande den indirekta beskattningen innebär bl.a. en kraftig breddning av mervärdeskatten.

Den totala skattebördan omfördelas från arbete till kapital och konsumtion.

Bakgrund och allmänna utgångspunkter (kap. 3)

Det råder stor enighet om behovet av ett nytt skattesystem. Inflations-, kostnads- och tillväxtproblemen bottenar bl.a. i förhållandena på skatteområdet. "Lapptäcket" gör skattereglerna svåröverblickbara och utfallet slumpartat för många skattebetalare. Skatteplaneringen – ibland på gränsen till det olagliga – har nått tidigare oanad omfattning. Klippekonomin samt "inlåsningar" av kapital och andra produktionsfaktorer är också uttryck för brister i dagens system. Den offentliga verksamhetens tillväxt och det höga totala skattetrycket reser ytterligare problem. Sverige kan inte heller i samma utsträckning som tidigare hålla sig med egna skatteregler utan att det leder till kapitalflykt, företagsflykt och utflyttning av vetenskapsmän och specialister. Sammanjämkningen av olika länders skattesystem utgör ett karakteristiskt inslag i internationaliseringen. Stora delar av det nu föreliggande förslaget till skattereform liknar redan genomförda eller planerade reformer i andra länder.

Målsättningar

De tre utredningarnas förslag har det övergripande syftet att få den svenska ekonomin att fungera bättre och ge oss ett modernare skattesys-

tem. Strävan är att åstadkomma bättre utnyttjande av produktionsresurserna, förbättrad produktivitet och effektivare fördelningsmekanismer. Stärkt konkurrenskraft och begränsningar av de inflations- och kostnadsdrivande inslagen i skattesystemet är viktiga mål.

Förändringarna kommer att stimulera arbete och sparande. Samtidigt bör den fördelningspolitiska träffsäkerheten öka. Åtskilliga förändringar riktar sig direkt mot snedvridningar, spekulation och skatteundandragande.

En skattereform med denna inriktning kommer att underlätta kapitalbildning och göra det lättare att få fram arbetskraft på områden där det saknas sådan: industrin, vården osv. Den blir därmed en viktig förutsättning för att kunna säkerställa välfärden och trygga sysselsättningen i den hårdnande internationella konkurrensen.

Systemförändringar

Systemförändringarna är framför allt inriktade på

– sänkta skattesatser och breddad skattebas – mer jämbördigt skatteuttag för arbetsinkomster och kapitalinkomster (minskad skatt på arbete och skärpt skatt på kapital) – principiell likabehandling av löpande kapitalavkastning och kapitalvinster (mindre utrymme för skatteplanering) – likformig företags- och ägarbeskattning för alla företagstyper – enklare deklaration och uppbörd – bättre anpassning till internationella skatteförhållanden.

Villkor

Jag kan i allt väsentligt ställa mig bakom dessa övergripande målsättningar för den stora skattereformen år 1991.

Villkoret är att förändringarna inte genomförs till priset av ökade klyftor i samhället. Alla folkgrupper måste känna sig delaktiga i en reform av denna omfattning. Människor måste känna att det ekonomiska utbytet ökar av deras produktionsinsatser som anställda eller företagare, alternativt att möjligheterna förbättras att försörja sig på annat sätt. Låginkomsttagarna skall inte behöva betala skattesänkningar för höginkomsttagarna. Majoritetsförslagen i de tre utredningarna riskerar delvis att ge sådana resultat. Majoriteten i RINK har enligt min uppfattning gjort en delvis överoptimistisk tolkning av utredningens fördelningspolitiska studier. Det finns risker med att grunda sin uppfattning på genomsnittsdata.

Skatteförslagen måste dessutom harmoniera med andra viktiga samhällsmål. De kommande förändringarna måste stimulera bättre hushållning med naturresurser och energi. bl.a. KIS' förslag att införa mervärdeskatt på energi står i uppenbar konflikt med de energipolitiska målsättningarna. Andra sådana målkonflikter riskerar också att uppstå. En del av förslagen kan komma att främja koncentration istället för att medverka till spridning av näringsliv och bebyggelse. Skattereformen måste stimulera decentralisering och personliga initiativ. Nyetableringar och tillväxt inom småföretagssektorn måste främjas.

Förenklingarna och schabloniseringarna i skattesystemet får inte drivas så långt att de inkräktar på grundläggande skatterättvisa. RINK:s förslag beträffande bl.a. realisationsvinstbeskattningen riskerar att komma i konflikt med den principen.

Mina avvikande förslag jämfört med majoritetens i RINK försöker framför allt tillgodose de här berörda synpunkterna.

Utredningsförslagen

Förslagen från RINK och de övriga två utredningarna lider också av att inte alltid vara tillräckligt genomarbetade. Orsaken är bl.a. utredningsupdragens mycket stora omfattning, tidspress och utredningarnas sätt att arbeta. Det är inte alltid försök har gjorts för att jämka ihop majoritets- och minoritetssynpunkter. Som så ofta annars har oppositionens företrädare fått diskutera med tjänstemän istället för med regeringspartiets representanter. Därmed har den ideologiska diskussionen kommit i bakgrunden.

Den socialdemokratiska majoriteten i RINK har dessutom motsatt sig att under arbetets gång öppet ventilera grundläggande tankegångar i reformarbetet. Den offentliga skattedebatten har på det sättet kommit att handla om lösryckta delar och inte om helheten. Hemlighetsmakeriet har även fört med sig att utredningsarbetet inte under hand tillförts den praktiska skattekunskap som hade behövts. Många delförslag, bl.a. på kapitalbeskattningens område, bär tydlig prägel av att vara skrivbordsprodukter.

Dessa brister bör delvis kunna rättas till under remissarbetet och den fortsatta beredningen. Men det har ändå varit ett misstag att försöka hemlighålla utredningens preliminära ståndpunkter i huvudfrågorna, i den omfattning som har skett. Risken är stor att skattereformen år 1991 kommer att betraktas som provisorisk och kräva många kompletterande förändringar i efterhand. Det gäller desto mer som RINK rent lagtekniskt fortsatt "lappverket", om än välskrivet, och inte utarbetat något förslag till ny lagstiftning att ersätta 1928 års kommunalskattelag och lagen från 1947 om statlig inkomstskatt. Osäkerheten på skatteområdet riskerar att bestå – trots införandet av ett i långa stycken nytt skattesystem.

Skatteskala och finansiering (kap. 4)

Jag biträder RINK:s förslag när det gäller det framtida skattesystemets allmänna uppbyggnad med separat beskattning av arbetsinkomster och kapitalinkomster, färre inkomstslag, en fristående fastighetsskatt m.m.

När det gäller skattebelastningen på olika skatteobjekt måste målsättningen vara att få till stånd kraftigt sänkt skatt på arbetsinkomster. Avsevärt lägre marginalsatt på arbetsinkomster behövs både för att underlätta för fler att försörja sig själv, öka arbetskraftsutbudet och göra lönerörelserna mindre inflationsdrivande.

Av fördelningspolitiska skäl kan jag dock inte fullt ut biträda utredningens förslag till skatteuttag på arbetsinkomster (inkomst av tjänst och

näringsverksamhet). En så kraftig sänkning av inkomstskatten i riktigt höga inkomstlägen kommer i alltför hög grad att gynna höginkomstagare.

Lönebildningen kommer visserligen på några års sikt att verka i motsatt riktning. Jag förutsätter dessutom att arbetsmarknadens parter visar mycket stor återhållsamhet med förbättringar för de högavlönade i samband med att skattereformen genomförs. Den valda finansieringen med bl.a. höjd mervärdeskatt på känsliga delar av konsumtionen utgör antagligen ett större fördelningspolitiskt hot än marginalskautesänkningarna, och kan dessutom få inflationsdrivande effekter.

Jag föreslår att enbart kommunalskatt tas ut på inkomster upp till 180 000 kr. (1991). Statlig arbetsinkomstskatt bör tas ut i inkomstskiktet 180 000 – 500 000 kr. med 20 % och med 25 % däröver. Högsta marginalskautesatsen blir då 55 % när kommunalskatten är 30 kr.

När det gäller kapitalbeskattningen biträder jag utredningens förslag om ett skatteuttag på 30 % på i huvudsak nominellt beräknade inkomster. Fastighetsskatten och beskattningen av pensionssparande m.m. återkommer jag till.

Separatmodellens skattesats på 30 % har anknytning till sin nominella skattebas. Jag anser trots detta att det är olyckligt att en hel del människor kommer att ha en högre skattesats på arbetsinkomsten än på kapitalinkomsten, medan andra kommer att ha liten eller lägre skattesats.

Schablonavdrag

Utredningen föreslår att grundavdraget i fortsättningen skall vara 12 000 kr. och att den som har inkomst av tjänst dessutom skall ha rätt till ett schablonavdrag på 1 000 kr. Summan av grundavdraget och schablonavdraget blir därmed oförändrat 13 000 kr. jämfört med nu. I samband med inflationsskydd av skatteskalen bör framför allt grundavdragets nivå skyddas.

Finansieringen av reformen

När det gäller finansieringen av skattereformen har majoriteten i RINK under större delen av utredningsarbetet förutsatt att sänkningarna av skatten på arbetsinkomster skall finansieras fullt ut. Det kalkylerade bortfallet borde med andra ord motsvaras av inkomstförstärkningar på andra håll.

Det synsättet bortser från att huvudsyftet med reformen är att få det ekonomiska systemet att fungera bättre. Lyckas det ökar skatteinkomsterna automatiskt. Man får se dynamiska effekter.

"Totalfinansiering" leder till ökat skattetryck. Det kan jag inte acceptera. Frukterna av skattereformen måste delas på ett rimligt sätt mellan det allmänna och enskilda skattebetalare. Det är också en förutsättning för att skattereformen skall kunna få rimlig fördelningspolitisk profil.

Utredningsmajoritetens starka betoning av finansieringen har lett till att denna tidvis har kommit att framstå som huvudfråga, trots att den centrala uppgiften bör vara att hitta bra systemlösningar. Först i slutskedet

av utredningsarbetet har majoriteten accepterat att ta hänsyn till vissa dynamiska effekter. Majoriteten räknar i sina kalkyler med dynamiska effekter på 5 miljarder kr.

Hur kraftiga de dynamiska effekterna blir är svårt att bedöma. RINK:s expertundersökningar pekar delvis åt olika håll. En del kommer att visa sig först efter ett par år. Andra kommer att vara starkast just när reformen genomförs.

Finansieringsbehovet vid full finansiering är enligt RINK:s beräkningar 62,6 miljarder kr., exkl. den föreslagna barnbidragshöjningen. Jag har utformat mina förslag med utgångspunkt från 10 miljarder kr. i dynamiska effekter. Även den kalkylen får betraktas som försiktig. Antagligen kommer de dynamiska effekterna att bli betydligt starkare.

Effekterna av avskattningen hos företagen, som föreslagits i URF, kanske ligger på ca 5 miljarder kr. de två första åren. Dessa ingår i de dynamiska effekterna som vi beräknat till 10 miljarder kr. Beloppet får därmed anses vara mycket försiktigt beräknat.

Jag räknar vidare med att omläggningen av den indirekta beskattningen kommer att bidra till finansieringen av skattereformen med netto 9,1 miljarder kr. Jag har därvid tagit fasta på de alternativ som har lagts fram i reservationen till KIS' betänkande av Gunnar Björk (c). Förslagen från majoriteten i KIS ger ett finansieringsbidrag på 19,5 miljarder kr. i 1989 års priser. Beträffande URF räknar jag med samma ekonomiska utfall som majoriteten. Jag återkommer i det följande mera i detalj till de olika förslagens konsekvenser för det allmännas inkomster.

Barnbidragen – bostadsbidragen

RINK tar i detta sammanhang också upp behovet av kompletterande fördelningspolitiska åtgärder, framför allt riktade åtgärder till barnfamiljerna.

Förslagen från centerrepresentanten i KIS tillgodoser på ett betydligt bättre sätt barnfamiljernas intressen än kommitténs majoritetsförslag. I centerförslaget ingår bl.a. sänkt mervärdeskatt på mat och i stort sett oförändrad mervärdeskatt på byggande och boende. Behovet av kompletterande insatser vid sidan av skattesystemet blir under sådana omständigheter mindre. Majoriteten i RINK har dessutom föreslagit att barnbidragshöjningen till en del skall ersätta de nuvarande mjölksubventionerna.

Jag föreslår i linje med tidigare ställningstaganden från centern att mjölksubventionerna bibehålls och att barnbidragshöjningen i konsekvens därmed blir något mindre. Frågan om mjölksubventionernas vara eller inte vara torde för övrigt inte ligga inom RINK:s utredningsuppdrag.

Detsamma gäller bostadsbidragen. Där kommer boendekostnadsutredningen att tvingas föreslå lämpliga regler i förhållande till framför allt propositionen i mars 1990. Jag anser att förslagen om barnbidrag också hör till ett senare skede.

I mitt resonemang om fördelningspolitik framgår att centerpartiets förslag i de olika utredningarna ställer betydligt lägre krav på ökade

transfereringar. Jag utgår ifrån att barnbidragen kan behöva höjas av andra skäl t.ex. utifrån prisutvecklingen.

Inkomst av tjänst och vissa allmänna avdrag m.m. (kap. 5)

När det gäller den skattemässiga behandlingen av inkomster av tjänst biträder jag i stort utredningens förslag. Den utvidgade skatteplikten för naturaförmåner eller "fringe benefits" innebär enligt min uppfattning att man uppnår ökad skatterättvisa mellan olika grupper av skattebetalare. Jag vill dock framhålla att det är nödvändigt att se på olika gruppers förmåner. Dessa kan visa upp stora differenser i sina utformningar. Det ska handla om fritt disponibla förmåner och det bör helst vara utnyttjade förmåner.

I ett par avseenden kan jag dock inte godta utredningens förslag. Det gäller inskränkningarna i rätten att dra av kostnader för resor till och från arbetet samt avdragsrätten för den som använder egen bil i arbetet. Jag har dessutom vissa invändningar när det gäller utredningens förslag beträffande allmänna avdrag m.m.

Resor till arbetet

Inskränkningar eller rent av ett totalt avskaffande av avdragsrätten för dagliga resor till och från arbetet skulle medföra stora orättvisor. Förändringen skulle på sikt påverka hela samhällsstrukturen, öka koncentrationen till tätorterna och försvåra boende i glesbygden. Avdragsrätten för arbetsresor har också stor allmän fördelningspolitisk betydelse. I motsats till exempelvis avdragsrätten för hotellkostnader betyder den överlägset mest för låginkomsttagarna.

Jag föreslår att avdragsrätten behålls för resekostnader som överstiger 3 000 kr. per år. Den skattskyldige bör ha rätt att använda egen bil på samma villkor som gäller i dag, om möjligt förbättrade.

Egen bil i arbetet

Utredningens förslag när det gäller kostnader för egen bil i arbetet riskerar att leda till ökade utgifter för bl.a. mindre företag. Med ett så lågt avdragsbelopp som 10 kr. per mil, som RINK föreslår, kommer många att avstå från att använda den egna bilen och i stället utnyttja dyrare färdssätt. Många arbetsgivare skulle tvingas att anskaffa tjänstebilar alldeles i onödan. Privatbilarna skulle samtidigt utnyttjas på ett ur samhällsekonomisk synpunkt sämre sätt.

Jag föreslår att det avdragsgilla beloppet i detta fall sätts till 15 kr. per mil. Jag anser det vara oskäligt att utgå ifrån 1 500 mils privat körning.

Jag anser också att förslaget inte kommer att belasta min finansiering eftersom avdragen i majoritetens förslag flyttas över på företagen.

Fackföreningsavgifter och arbetsgivares medlemsavgifter

Utredningen föreslår att avdragsrätten för fackföreningsavgifter skall behållas, dock med vissa modifikationer. Det skäl som anförs är att det inte har gått att hitta någon bra regel, som samtidigt utesluter avdragsrätt för arbetsgivares medlemsavgifter till arbetsgivareföreningar.

Jag delar uppfattningen att man bör behandla fackföreningsavgifter och arbetsgivares medlemsavgifter på samma sätt. Konsekvensen bjuder därvid att avdragsrätten slopas i bägge fallen som ett led i basbreddningen. Jag vill påminna om att i stort sett alla allmänna avdrag utom grundavdraget föreslås slojade. Att hitta tekniska lösningar kan knappast vara någon omöjlighet om viljan finns.

Jag föreslår alltså att avdragsrätten för både fackföreningsavgifter och arbetsgivares kostnader för organisationsverksamhet tas bort och att regler för detta utformas under det fortsatta arbetet med skattereformen.

Allmänna avdrag m.m.

Utöver inskränkningarna i rätten till grundavdrag föreslår RINK att avdragsrätten slopas för nedsatt skatteförmåga och underhåll till icke hemmavarande barn. Dessutom avskaffas skattereduktionen för ensamstående med barn och för hemmamakar. Möjligheterna att jämka preliminärskatten med hänsyn till existensminimum tas bort.

Åtminstone sjuka och ensamstående med barn förutsätts bli kompenserade bidragsvägen. Någon sådan kompensation är däremot knappast möjlig att ge hemmamakar. Skattereduktionen har i detta fall numera i första hand betydelse för ett litet antal hemarbetande kvinnor som lever i små omständigheter. Behovet av sådana insatser kommer på sikt att försvinna. Tills vidare bör dock det s.k. hemmamekavdraget enligt min uppfattning behållas. Det kan också ses som ett litet bidrag till försörjningen för de människor som inte har möjlighet att söka ett arbete på grund av bostadsortens belägenhet i förhållande till arbetstillfällen.

Beskattningen av kapitalinkomster (kap. 6)

Kapitalbeskattningen har rest de största principproblemen vid utformningen av det nya skattesystemet. Realisationsvinster och andra kapitalvinster uppstår t.ex. ofta under flera år. Av bl.a. likviditetsskäl kan de dock inte beskattas förrän vid avyttringen. Det kan dessutom vara svårt att beräkna den exakta storleken på en kapitalvinst. Alltför hård beskattning av arbetande kapital i företag skadar omedelbart företagandet.

Utredningen har eftersträvat att göra kapitalbeskattningen mer heltäckande och effektivare. Ambitionen har samtidigt varit att få till stånd enkla regler. Majoriteten har i första hand bedömt resultatet ur myndighetsperspektiv. Hur systemet kan väntas verka för den enskilde har ägnats mindre uppmärksamhet.

Inkomstbegreppet ändras till att avse både löpande avkastning och kapitalvinster. Inkomstberäkningen föreslås i stor utsträckning grundad på schabloner. Det gäller bl.a. vid realisationsvinstbeskattningen av villor och

andra fastigheter. Utredningen har hållit fast vid i allt väsentligt nominella beräkningsmetoder. Samtidigt fortsätter utredningsarbetet när det gäller förutsättningarna att öka det reala inslaget i kapitalbeskattningen.

Det har inte varit möjligt att i någon större utsträckning utnyttja utredningens kansli för att undersöka alternativ. Allt detta förutsätter stor öppenhet under remissarbetet för synpunkter utifrån på kapitalbeskattningen, inkl. bostadsbeskattningen. Det gäller både utformningen av själva systemet och utfallet i pengar. Mina övergripande synpunkter på bostadsbeskattningen redovisas längre fram.

Förslaget beträffande räntetak på 100 000 kr. för räntor i inkomstslaget kapital hör till de inslag i kapitalbeskattningen som behöver analyseras närmare innan man tar definitiv ställning. Reglerna har utformats så att vanligt villaboende och boende i bostadsrätt inte drabbas. Eventuella verkningar på företagsamheten är svårare att förutse. Det är samtidigt möjligt att räntetaket i praktiken inte kommer att ha så stora verkningar. Särskilt om taket skulle få verkningar på företagsamheten, bör man hålla möjligheter öppna för en omprövning.

Personliga investeringskonton för målsparande

Grundavdraget slopas för kapitalinkomster. Detta har i princip betydelse för inkomsttagare med endast kapitalinkomster.

Borttagandet av sparavdraget på 1 600 kr. innebär bl.a. att en viktig sparstimulans bortfaller. Expertutredningarna visar att skattereformen även i övrigt kan komma att få vissa negativa verkningar på sparandet. Avkastningen på allemanssparandet föreslås bli beskattad med 20 %.

Borttagandet av sparavdraget och övriga åtgärder måste därför enligt min mening kombineras med att man inför rätt att göra skattefria avsättningar till personliga investeringskonton enligt de riktlinjer som centerpartiet tidigare har motionerat om i riksdagen. Sådana investeringskonton skulle också positivt påverka nyföretagandet. Dessutom kan en övergång till större eget kapital i boendet ske. Det skulle på lång sikt öka det reala sparandet och motverka inskränkningar i rätten till kvittning mellan underskott i näringsverksamhet och tjänsteinkomst.

Något konkret förslag till sparande på personliga investeringskonton har utredningen inte tagit fram. Detta är bara att beklaga.

Pensionssparandet

Förslaget att beskatta avkastningen från försäkringsbolagens pensionsfonder m.m. betingas framför allt av en önskan att beskatta direkt och indirekt sparande lika. Samtidigt har enligt min uppfattning det allmänna all anledning att stimulera långsiktigt pensionssparande. ATP-systemet ger otillräckligt pensionsskydd för bl.a. många kvinnor.

Den föreslagna skattesatsen (20 %) är enligt min uppfattning för hög. Sparformen får inte mista sin attraktivitet. Jag föreslår att skattesatsen blir 15 %, dvs. hälften av vad som gäller för direkt sparande. Därmed

kommer pensionssparandet att fortfarande bli betydligt förmånligare än banksparande.

Realisationsvinster på aktier

Realisationsvinster på börsaktier skall enligt RINK:s förslag beskattas enligt s.k. portföljmetod. Motivet för ett sådant systembyte angavs till en början vara större enkelhet och förutsebarhet beträffande skatteutfallet. Senare undersökningar har visat att det inte går att använda portföljmetoden vid korta affärer. Utredningen föreslår att man i det sammanhanget skall använda s.k. genomsnittsmetod, dvs. ungefär samma skatteregler som nu utan uppräkningskostnaden.

De ursprungliga motiveringarna för att gå över till portföljmetod har därmed försvagats. Enligt min uppfattning bör det slutliga ställningstagandet till hur man skall realisationsvinstbeskatta börsaktier anstå till efter remissbehandlingen. Under alla förhållanden måste utredningens beskattningsregler kombineras med en viss rätt till skattefri omsättning varje år. Jag föreslår att den skattefria omsättningen maximalt får uppgå till 20 000 kr. på ett år.

Förmögenhetsbeskattningen

Förmögenhetsbeskattningen ligger utanför RINK:s utredningsuppdrag. Jag anser detta vara principiellt felaktigt då inkomstbeskattningen i dag kopplas ihop med förmögenhetsbeskattningen genom den så kallade begränsningsregeln. En särskild översyn genomförs för närvarande inom finansdepartementet. Den måste enligt min uppfattning ta sikte på en kraftig reduktion av förmögenhetsskatten mot bakgrund av bl.a. de skatteskärpningar som följer med omläggningen av kapital- och bostadsbeskattningen. I vart fall måste gränsen för skatteplikt höjas. De kommande höjningarna av taxeringsvärdena för bostäder med normalstandard bör inte leda till höjd förmögenhetsskatt.

Beskattningen av näringsverksamhet (kap. 7)

Reglerna för beskattningen av näringsverksamhet har utformats gemensamt av RINK och URF.

Jag biträder i all huvudsak de föreliggande förslagen beträffande bl.a. sänkta skattesatser, breddad skattebas, ändrade konsolideringsregler och ökad överensstämmelse mellan skattereglerna för olika företagsformer.

Som centerns representant i URF, Rolf Kenneryd, framhåller i en reservation till den utredningens betänkande har dock utredningsmajoriteterna inte i alla avseenden varit tillräckligt lyhörda för de små företagens och egenföretagarnas problem. Jag instämmer i Kenneryds reservation till URF:s betänkande, där han bl.a. tar upp konsolideringsreglerna för små företag, möjligheterna att kunna använda "särskild redovisningsmetod", samt ett grundavdrag vid debiteringen av egenavgifter.

Bostadsbeskattningen (kap. 8)

RINK:s förslag rörande bostadsbeskattningen innebär mycket stora förändringar jämfört med dagens förhållanden. Det gäller både själva skattesystemet och skatteuttaget. Både den löpande beskattningen och realisationsvinstbeskattningen läggs om.

Bygg- och bostadskostnaderna påverkas dessutom starkt av förslagen från KIS. Höjningen av byggmomsen kan få mycket negativa verkningar på bostadsbyggandet. Utvidgningen av mervärdeskatteplikten till att omfatta vatten och avlopp, sophämtning, fastighetsförvaltning m.m. innebär också höjda boendekostnader.

Med undantag för vissa inslag i realisationsvinstbeskattningen, som jag återkommer till, biträder jag de förändringar i själva systemet för bostadsbeskattningen som RINK föreslår. Däremot anser jag det helt oacceptabelt med ett så kraftigt ökat skatteuttag på byggandet och boendet som RINK:s och KIS' förslag sammanlagt leder till.

Olika analyser visar att boendekostnaderna i en del fall kan komma att stiga med 10–17 procent. Då är visserligen effekterna av nästa års taxeringsvärdehöjningar inräknade. Ökningen är ändå helt oacceptabel.

Majoritetens förslag innebär också att ökningen läggs ut på ett sätt som inte kan godtas ur fördelningspolitisk synpunkt bl.a. genom att boendekostnaderna kraftigt ökar för boende med låga eller normala inkomster. I allmännyttans hyresfastigheter bor till stor del människor med relativt låga inkomster, varför deras ökade bostadskostnader omgående leder till höjda bostadsbidrag. Jag motsätter mig en skattereform som leder till ökade transfereringar.

Majoriteten i RINK har föreslagit speciella övergångsregler för att begränsa kostnadsökningarna för de boende. Det ger dock bara effekt under några få år. Inte minst pålagorna på byggandet riskerar att få mycket allvarliga återverkningar.

Det behövs därför ytterligare lättnader jämfört med majoritetens förslag. Det bästa är därvid enligt min uppfattning att inte höja byggmomsen och dessutom låta fastighetstjänster förbli utanför det momsbelagda området. Jag instämmer i dessa avseenden med reservationen av Gunnar Björk (c) till KIS' betänkande.

Enligt min mening bör de ökade boendekostnader som uppkommer genom skattereformen läggas ut på ett enhetligt sätt mellan såväl upplåtelseformer som ärgångar i bostadsbestånden. Mitt förslag med en bibehållen lägre byggmoms och punktskatter på energi utformade enligt förslagen i KIS', medför en lägre kostnadsbelastning på boendet i storleksordningen 3–4 miljarder kr. Detta innebär enligt min bedömning att kostnadsökningen för boendet minskar avsevärt i förhållande till majoritetens förslag och ökningen blir ungefär 60 % av majoritetens förslag eller ca 45 kr. per kvadratmeter och år. Detta motsvarar en ökning av boendekostnaderna med ca 10 % i genomsnitt, vilket är betydligt lägre än majoritetens förslag. Detta medför även att såväl behovet av bostadssocialt stöd minskar liksom belastningen på statsbudgeten genom att räntesubventionerna minskar.

Modifieringar av förmögenhetsbeskattningen kommer enligt mitt förslag också att bidra till att begränsa ökningen av boendekostnaderna.

Inkomstskatteutredningen har ej lagt energipolitiska synpunkter på bostadsbeskattningen. Jag utgår ifrån att energipolitiken får sin utformning på annat håll bl.a. genom KIS och MIA.

Däremot anser jag det vara nödvändigt att beakta särskilt utsatta områden när det gäller fastighetsskattens utformning då övergångsreglerna försvinner. Majoriteten i RINK har ändrat fastighetsskattens uttag, för att lindra inte bara effekter av skatteomläggningen utan också effekten av kommande fastighetstaxering. Dessa regler är utformade som övergångsregler. När de avtrappas bör liknande styrmedel även fortsättningsvis kunna användas för permanentboende i skärgårdskommuner och i vissa fjällkommuner.

Realisationsvinstbeskattningen

Realisationsvinster på privatbostäder kommer enligt RINK:s förslag att beskattas enligt schabloniserade men förhållandevis förmånliga regler. Avsikten är bl.a. att slippa det nuvarande uppskovsförfarandet. Jag har *en* avvikande mening i samband härmed. Jag anser att avdragen för reparationer ska avse de senaste 15 åren, ej som utredningen föreslår 5 år.

Systemet bör i de flesta fall kunna fungera tämligen väl. Det behövs dock enligt min uppfattning en "ventil" för boende som byter bostad inom samma bostadsområde eller inom samma flerfamiljshus. Det skulle vara stötande om alla sådana byten utlöste beskattning. En folkpensionär med pensionstillskott som måste flytta från övre planet i en bostadsrättsfastighet till nedre, på grund av att hiss saknas, får inte belastas med lån för att klara realisationsvinsten. Detta skulle enbart leda till ökade transfereringar. Jag föreslår att en särskild prövning av realisationsvinstbeskattningen skall kunna beviljas i sådana fall.

Förhållandet är det samma när ett växande mindre företag behöver byta lokaler. Även i det fallet bör någon form av prövning kunna göras så att en lindring av realisationsvinstskatten ska kunna ske i vissa fall.

Skatte- och avgiftsberäkningen (kap. 9)

Sociala avgifter

Omläggningen av skattesystemet innebär stora förändringar även i det sociala avgiftssystemet. Uttaget av socialavgifter beräknas öka med uppåt 5 miljarder kr.

Särskilt för egenföretagare med små inkomster utgör de sociala avgifterna förhållandevis stor del av skattebördan. Som jag tidigare framhållit motiverar det att man inför ett grundavdrag eller annan nedsättning av avgiftsuttaget i sådana fall.

Tanken har avvisats av bl.a. URF med hänvisning till önskemålet om inkomstneutralitet mellan egenföretagare och löntagare. En reduktion för egenföretagarna skulle enligt URF kräva motsvarande nedsättning av arbetsgivaravgifterna på anställdas löner.

Jag delar inte den uppfattningen. Skattereglerna för löntagare resp. egenföretagare blir inte heller i det nya systemet helt likformiga. Egenföretagare kommer enligt RINK:s förslag t.ex. inte att kunna tillgodogöra sig något schablonavdrag. URF:s förslag innebär därutöver att rätten till uppfinnarkonto och upphovsmannakonto försvinner. Inte minst många fria yrkesutövare är idag hårt pressade av egenavgifterna. Upphovsmannakontot får anses vara enda möjligheten för t.ex. kulturarbetare att på ett bra sätt utjämna sina inkomster. Jag ställer mig tveksam till att denna form av utjämning tas bort.

Jag föreslår därför att en viss del av egenföretagarnas inkomster – i första hand ett basbelopp – fritas från grundavgiften (skattedelen) i det sociala avgiftssystemet vid debiteringen av egenavgifter.

Underskottsavdrag

Enligt de regler som har uppställts gemensamt av RINK och URF tillåts kvittning av underskott i inkomstslaget näringsverksamhet bara mot framtida överskott i samma förvärvskälla (inkomstslag). Förlusten återförs året därpå som avdrag i förvärvskällan. Fortsätter det att uppstå förlust skjuts de samlade förlusterna ytterligare på framtiden. Någon kvittning mot inkomster av tjänst eller kapital tillåts i princip inte (annat än i begränsad utsträckning när förvärvskällan har upphört).

Systemet kan väntas fungera bra i sådana fall där man på goda grunder kan anta, att förlusten bara är tillfällig och att det skall uppstå överskott längre fram. I andra fall måste man räkna med minskat risktagande. Det kan framför allt få allvarliga verkningar för nyföretagandet.

Med hänvisning till Kenneryds reservation i URF anser jag att möjligheten för nystartade företag att begränsa lånebehoven genom eventuell kvittning mellan rörelse och tjänst bör prövas.

Inflationsskydd i skattesystemet

RINK lägger inte fram något konkret förslag till inflationsskydd av skatteskalen, avdragssystemet m.m. Utredningen uttalar samtidigt klart att det behövs en uppräknings av inkomstgränserna och olika basbeloppsgränser för att inte reformen skall utholkas på några få år.

Erfarenheten talar enligt min uppfattning entydigt för att det behövs ett automatiskt verkande inflationsskydd i skattesystemet. Det behöver omfatta både inkomstgränser, storleken på grundavdraget och andra beloppsgränser (bl.a. ett eventuellt avdragstak för ränteutgifter). Förslag till ett automatiskt verkande inflationsskydd bör därför utarbetas så att det kan träda i kraft samtidigt med reformen i övrigt den 1 januari 1991.

Skatteregler för pensionärer (kap. 10)

Pensionärer kommer enligt RINK:s förslag att beskattas enligt speciella regler med bl.a. särskild skatteskala och uttag av skattedelen av sociala avgifter på personer över viss nivå. Nackdelen med denna ordning är att marginaleffekterna även i fortsättningen blir mycket starka.

Skälet till att pensionärernas beskattning har utformats på detta sätt är att man har eftersträvat ungefär samma ekonomiska utfall efter skatt i alla inkomstlägen som idag. Ett sådant villkor leder till att dagens marginaleffekter i princip blir kvar, om än på något lägre nivå, om man inte gör förändringar i själva pensionssystemet.

Samtidigt vore det ytterst olyckligt om man än en gång byggde in starka marginaleffekter för pensionärer i skattesystemet. (RINK:s alternativ 1). Det är både ur samhällets och individens synpunkt angeläget att skattesystemet i viss utsträckning stimulerar människor att vara kvar i arbetslivet efter pensionsåldern. Vidare ligger det ett egenvärde i att ha samma skatteregler för pensionärer och yrkesverksamma.

Uppgiften blir lättare att lösa om förändringar i pensionssystemet kombineras med vissa förbättringar för de sämst ställda pensionärerna. Representanter för centern har i anslutning till den sittande pensionsberedningens arbete visat hur det nuvarande pensionssystemet kan omformas till ett system med väsentligt högre grundpension än nu och tilläggspension enligt nuvarande modell.

Grundpensionen i ett sådant förbättrat pensionssystem skulle motsvara dagens folkpension, pensionstillskott, det extra skatteavdraget för pensionärer, ATP-pension upp till 4,5 pensionspoäng samt statens del av bostadstilläggen. I förslaget har grundpensionen förutsatts utgå med 68 % av 4,5 basbelopp. Med dagens skatteförhållanden ger detta system något förbättrad ekonomisk situation vid inkomster upp till 4,5 pensionspoäng. Pensionärer i inkomstlägena däröver förutsatts få tilläggspension enligt nuvarande regler, dvs. 60 % av den pensionsgrundande inkomsten.

Systemet bör med vissa förändringar kunna anpassas till de skatteregler som RINK föreslår. Mitt förslag är därför att man försöker utforma pensionärernas beskattning efter dessa riktlinjer. Detaljreglerna kräver en särskild utredning som bör startas omgående. I avvaktan på denna accepterar jag majoritetens förslag.

Majoritetsförslaget innebär att folkpensionen och pensionstillskottet blir helt skattefria inkomster. Det finns därmed all anledning att pröva om inte även barnpensionen bör ses som en skattefri inkomst.

Åtgärder avseende kommunalskatten (kap. 11)

Skatteinkomsternas fördelning mellan stat och kommun

När det gäller skatteinkomsternas fördelning mellan stat och kommun leder inte mina förslag till några stora nettoändringar jämfört med majoritetens. Jag har därför avstått från att göra några detaljberäkningar.

Kommunernas skatteunderlag ökar som effekt främst av att schablonavdraget vid inkomst av tjänst och avdragsrätten för fackföreningsavgifter tas bort. Mina förslag när det gäller avdragsrätten för arbetsresor verkar i andra riktningen.

Kommunal skatteutjämning

Skillnaderna i kommunalskatt mellan olika kommuner och olika landsting innebär sedan länge stora orättvisor mellan skilda landsdelar men ibland också mellan närbelägna kommuner. Centern har senast i samband med behandlingen av kompletteringspropositionen 1989 medverkat till en fortsatt utbyggnad av det kommunala skatteutjämningsystemet. Men det behövs mer långtgående åtgärder.

I det nya skattesystemet blir skillnaderna i kommunalskatt tydligare än hittills. De kan därmed väntas bli ännu mer styrande för var människor bosätter sig. De kommer antagligen också att uppfattas som ännu orättvisare än i dag. Direktiven borde ha angett att den kommunala skatteutjämningen skulle ingå som en del av reformförslaget. Jag vill därför rikta kritik mot att utredningen därmed inte behandlat den kommunala skatteutjämningen, som så intimt hänger samman med de föreslagna förändringarna.

RINK föreslår en viss utjämning genom att kommuner som höjer skatten under åren 1990–1993 får betala in 2/3 av inkomstökningen på grund av skattehöjningen till staten. Högskattekommuner skall i sin tur kunna få bidrag till skattesänkningar.

Jag kan inte ansluta mig till detta förslag. Det behövs enligt min uppfattning för det första insatser som verkar även på lång sikt. För det andra behövs det noggrannare undersökningar än vad RINK har kunnat företa av hur skattereformen i stort kommer att verka i olika typer av kommuner.

Jag föreslår att bägge dessa uppgifter anförtros en särskild utredning, som får arbeta fram till dess att reformen träder i kraft år 1991. Målsättningen bör liksom hittills vara att inte försöka detaljstyra kommunerna. Ytterligare specialdestinerade statsbidrag till kommunerna bör därför överföras till det allmänna skatteutjämningsystemet. Detta bör i sin tur i första hand grunda sig på skillnader i den genomsnittliga skattekraften. Liksom hittills kan också faktorer som skillnader i åldersstrukturen behöva vägas in. Skattesatsen som sådan bör däremot inte vara avgörande – att kommunen själv får bestämma skattesatsen tillhör grundvalen för det kommunala självstyret.

Vilka insatser som totalt behövs för att göra den kommunala skatteutjämningen riktigt effektiv går inte att avgöra nu. Det får avgöras när man bättre vet, vilka verkningar skattereformen i stort kommer att ha på landets kommuner.

Ekonomiska effekter och fördelningseffekter (kap. 12–13)

Mina förslag innebär att skattereformen får en rättvisare fördelningspolitisk profil. Skattesänkningarna för höginkomsttagare blir mindre än i majoritetens förslag. Inkomsttagare med små inkomster får samtidigt bära en mindre finansieringsbörda genom bl.a. generösare avdragsregler för arbetsresor, bibehållet hemmameavdrag och avsevärt lägre moms. Jag ser det som särskilt viktigt att ökningarna av boendekostnaderna kan hållas nere och att matkostnaderna kan sänkas genom lägre moms på mat.

Det enskilda sparandet stimuleras genom lägre skattesats på pensions-sparande och införande av personliga investeringskonton.

Den mindre ökningen av konsumentprisindex i samband med reformens genomförande får flera gynnsamma effekter. Lönekraven kommer att hållas tillbaka. Kostnaderna ökar mindre för hushållen. Staten får mindre utgifter för basbeloppsrelaterade bidrag som pensioner och studiemedel.

I ett längre perspektiv kommer mina förslag att främja en decentralistisk samhällsstruktur. Bidragande faktorer till det blir bl.a. en bättre kommunal skatteutjämning, bibehållna reseavdrag och en annan utformning av energibeskattningen än vad majoriteten i de tre skatteutredningarna föreslår.

Tabell 4:4 Budgetförstärkning för inkomst av tjänst

	RINK	GIH
1. Inkomst av tjänst utvidgas till en uppsamlingspost	0,1	0,1
2. Högre värdering av bilförmån	0,8	0,8
3. Skärpt beskattning av måltidssubventioner	2,0	2,0
4. Skärpt skatteplikt för förmånliga lån från arbetsgivaren	0,3	0,3
5. Slopade 600-kronorsregel	0,3	0,3
6. Skärpt beskattning av anställdas förvärv av värdepapper från arbetsgivaren	0,8	0,8
7. Beskattning av vissa försäkringsförmåner	2,5	2,5
8. Beskattning av vissa kostnadsersättningar	0,3	0,3
9. Avdrag för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats endast vid långa avstånd	1,6	0
10. Skärpt traktamentsbeskattning	3,0	3,0
11. Skärpta regler för ersättning för resor i tjänsten	1,0	1,0
12. Beskattning av vissa skattefria inkomster	0,1	0,1
13. Slopade skattereduktioner m.m.	0,4	1,7
Summa	13,2	12,9

Av summan avser ca 4,6 miljarder kr. socialavgifter.

Tabell 4.5

Budgetförstärkning för kapitalinkomster m.m.

	genomsnitt 1991-1993	
	RINK	GTH
1. Beskattning av allemanssparande m.m.	0,8	0,8
2. Skärpt beskattning av aktier m.m.	5,0	5,0
3. Ökad löpande beskattning av egnahem	1,9	1,9
4. Ökad reavinstbeskattning av egnahem	1,7	1,7
5. Höjd fastighetsskatt för övriga småhus (bostadsrätt och inom jordbruksfastighet)	0,3	0,3
6. Slopade extra avdrag för inkomst av kapital	1,4	1,4
7. Slopade grundavdrag för inkomst av kapital	0,5	0,5
8. Likformig beskattning av pensionsfonder	7,9	5,9
9. Ändrad fastighetsskatt för hyreshus (inkl. bostadsrätt)	-0,4	-0,4
10. Reducerade räntebidrag för hyres- och bostadsrätt	3,4	3,4
11. Ökad reavinstbeskattning av bostadsrätt	0,2	0,2
12. Skärpt beskattning vid uthyrning av privatbostad	0,6	0,6
Summa	23,3	21,3

Tabell 4:6

Sammanställning av finansiering

	RINK	GTH
1. Basbreddningar avseende arbetsinkomster	13,2	12,9
2. Basbreddningar avseende kapitalinkomster	23,3	21,3
3. Nominell reavinstbeskattning för näringsfastigheter	0,3	0,3
4. Övriga breddningar avseende näringsverksamhet	0,7	0,7
5. Ränteavdragstak	2,0	2,0
6. Grundavgift för passiv näringsverksamhet och äldre	1,4	1,4
7. Mera restriktiva regler för underskottsavdrag	1,0	1,0
8. Slopade avrundning	0,1	0,1
9. Övriga budgetförstärkningar	1,0	1,0
10. Pension	-0,5	-0,5
11. Studiemedel	0,6	0,6
12. Bidrag från KIS	19,5	9,1
13. Bidrag från URF	2,8	2,8
Summa	65,4	52,7
Avgår:		
Skattebortfall genom sänkta skattesatser enligt tabell 4:7	-62,6	-59,2
Kommunal skattesänkning	-0,7	0
Sänkta socialavgifter (0,68 %)	-2,8	-2,8
Höjt barnbidrag och slopade mjölksubventioner	-3,7	1)
Automatisk höjning av bostadsbidrag och pensionstillskott	-0,5	1)
Differens	-4,9	-9,3
Tillkommer: Dynamiska effekter	5,0	10,0
Slutlig differens	0,1	0,7 2)

1) Inget behov av kompenserande höjningar. Mindre rundgång.

2) Användes eventuellt till höjt barnbidrag.

Reservation av ledamoten Anne Wibble (fp)

(Kapitelindelningen i reservationen är densamma som i betänkandet)

Kap. 1. Utredningsarbetets uppläggnig

Kommittén har i slutskedet av utredningsarbetet råkat i tidsbrist, vilket försvårat inte minst oppositionspartiernas möjligheter att verkligen tränga in i allt material. Orsaken härtill är främst att arbetet bedrevs på sparlåga från det att kommittén tillsattes i juni 1987 till efter valet 1988. Under hela denna period gavs inga besked från socialdemokraternas sida. Det var först i slutet av november 1988 som utredningens socialdemokratiska majoritet angav sin viljeinriktning i grundläggande frågor. Tidsschemat har därefter varit mycket pressat.

Detta innebär att jag i vissa fall, även när jag i princip står bakom förslagen, inte har haft möjlighet att i detalj granska motiveringen och lagtexten. Det kan därför även i sådana avsnitt finnas formuleringar och resonemang som jag inte kan acceptera, men där jag på delvis andra grunder kommit till samma slutsats vad gäller det konkreta förslaget.

Arbetet med att reformera det svenska skattesystemet har under senare år bedrivits i flera olika utredningar, några med och några utan parlamentarisk representation. Den samlade effekten av de olika utredningarnas förslag har bara i begränsad omfattning kunnat bedömas. Det innebär att mina ställningstaganden på enskilda punkter kan behöva justeras när förslagen från alla utredningarna har blivit kända och kunnat vägas samman.

En beklaglig följd av fördröjningen i utredningsarbetet är att det inte har varit möjligt att lägga fram förslag i den tid direktiven förutsätter. Där sägs att det nya systemet skall kunna gälla från och med 1991 års taxering, dvs. från och med det inkomstår som börjar den 1 januari 1990. Ibetänkandet föreslås nu i stället att det skall ske med ett års fördröjning.

Jag anser att det vore olyckligt om hela genomförandet av en skattereform skulle vänta så länge. Folkpartiet har i riksdagen föreslagit att ett stort steg skall tas redan den 1 januari 1990. Enligt min uppfattning finns alltså förutsättningar att göra det.

Detta steg bör motsvara ca en tredjedel av hela reformen. Marginalskatten för de flesta bör i detta steg sänkas med 7–15 procentenheter, så att flertalet får 40 resp. 46 % marginalskatt. Även för dem med lägst inkomst

bör marginalsikten sänkas. Samtidigt bör det automatiska inflationsskyddet återinföras.

Finansieringen av detta första steg bör ske genom en kombination av minskade offentliga utgifter och höjningar av andra skatter, varvid främst sådana förslag från de olika skatteutredningarna varom det råder relativt bred enighet bör genomföras.

Kap. 3. Bakgrund och allmänna utgångspunkter för reformen

Bristerna i dagens "skattesystem" är utförligt beskrivna och analyserade i betänkandet. Jag har ingen invändning mot det anförda resonemanget, särskilt som det i allt väsentligt överensstämmer med den kritik som folkpartiet har framfört under många år.

Ett viktigt skäl till nödvändigheten av en skattereform är behovet av resurser för att avhjälpa de brister som för många även i det svenska välfärdssamhället är påtagliga. Det gäller särskilt det glömda Sverige, köerna till olika former av social service (sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg m.m.), dessutom bistånd.

Folkpartiet har under lång tid krävt en skattereform med

- kraftigt sänkta marginalsatser
- återinfört automatiskt inflationsskydd
- enhetlig kapitalbeskattning
- ökad rättvisa i beskattningen av arbete resp. kapital
- finansiering genom kombination av minskade utgifter och ökade andra skatter, dvs. viss minskning av skattetrycket.

Vid bedömningen av vilka kompenserande utgiftsminskningar och skattesänksningar som erfordras för att finansiera inkomstskattesänkningarna måste hänsyn tas till skattereformens dynamiska effekter, dvs. till att reformen kommer att leda till positiva effekter på den ekonomiska tillväxten och därmed på inkomstutvecklingen också för stat och kommun.

Möjligheterna att sänka det totala skatteuttaget, vilket jag anser vara både önskvärt och nödvändigt, ökar med den tillväxt och utvecklingskraft i ekonomin som blir resultatet av en skattereform med den inriktning som här redovisas.

Det nya skattesystem som beskrivs i kommitténs betänkande ansluter på viktiga punkter till vad folkpartiet har föreslagit. Detta ser jag som en stor framgång för en mångårig liberal opinionsbildning.

På några punkter kan jag emellertid inte instämma i majoritetens förslag. Jag anser till skillnad från utredningsmajoriteten att

- ett automatiskt inflationsskydd av skatteskalen skall återinföras
- överfinansiering på ca 6 miljarder kr. skall avvisas
- möjligheten till uppskov med reavinstskatten för bostäder skall finnas kvar och dessutom utvidgas till bostadsrättslägenheter

- avdrag för kostnader för resor till och från arbetet skall medges i huvudsak enligt nuvarande regler
- skatten på avkastningen på pensionssparande bör uppgå till högst 15 %.

Dessutom förutsätter jag att nödvändiga justeringar i skatteskalor och skattesatser med hänsyn till de nya taxeringsvärdena för småhus tas i särskild ordning före reformens genomförande.

Förslagen om kapitalbeskattningen bygger på nominella principer. Med hänsyn bl.a. till önskemålet att stimulera hushållens sparande kunde det finnas skäl att överväga en real beskattning. Vid en sammanvägning av skälen för och emot ett sådant system anser jag emellertid att skälen emot hittills övervägt. Principiellt är tanken intressant och frågan får prövas på nytt när utredningen om inflationskorrigerad inkomstbeskattning har redovisat sitt slutbetänkande.

För att utredningsdirektivens mål om stimulans av hushållens sparande skall uppfyllas måste utredningens förslag kombineras med sänkt förmögenhetsskatt och avskaffade transaktionsskatter för värdepapper.

Två av de avsteg från enhetlig kapitalbeskattning, som föreslås av utredningsmajoriteten, kan jag inte acceptera. Det gäller dels förslaget om ett beloppstak för avdragsgilla ränteutgifter (att högst 100 000 kronor i ränteutgifter skall vara avdragsgilla), dels förslaget om en kvotering av avdragsrätten för realisationsförluster (att bara 70 % av en realisationsförlust skall vara avdragsgill).

Om någon begränsning av avdragsrätten skall ske bör man enligt min mening snarare överväga att begränsa den totala skattereduktionen som underskott i inkomstlaget kapital skall kunna ge upphov till. Icke utnyttjade underskott bör i så fall kunna sparas till kommande år.

Jag har inte velat motsätta mig att aktiebeskattning enligt portföljmetoden, med rätt till viss skattefri omplacering, seriöst diskuteras i remissbehandlingen. Metoden har dock vissa nackdelar. Den slutliga avvägningen mellan portföljmetoden och nuvarande s.k. genomsnittsmetod får göras efter remissbehandlingen.

Bostadsbeskattning och bostadsfinansiering är föremål för en mer djuplodande analys inom ramen för boendekostnadsutredningen. Dessa frågor har således inte behandlats i RINK. Förslagen i detta betänkande utgår därför i huvudsak från nuvarande finansierings- och bidragssystem.

Folkpartiet har bl.a. i motioner i riksdagen fört fram förslag om grundläggande förändringar i detta system. Ett syfte har varit att stegvis minska bostadssubventionerna. Min grundläggande kritik mot bostadsfinansieringssystemet kvarstår. Hela denna fråga och dess implikationer för bostadsskattesystemet får prövas när också boendekostnadsutredningens förslag föreligger.

Förslagen i det här föreliggande betänkandet innebär att alla förvärvsinkomster beläggs med sociala avgifter. Om inkomsten är förmånsgrundande uttas fulla sociala avgifter, annars den s.k. skattedelen av de sociala avgifterna.

Min principiella uppfattning är att de sociala avgifterna bör vara knutna till utgående förmåner. Då bortfaller den s.k. skattedelen. Detta är

emellertid en förändring som RINK har varit förhindrad att utreda.

Jag anser inte att anställdas bundna vinstandelar skall betraktas som förvärvsinkomst. På dessa bör alltså inte sociala avgifter utgå.

Ett särskilt inkomstslag bör inrättas för konstnärlig verksamhet. Inkomster av sådan verksamhet bör, som folkpartiet har föreslagit i motion till riksdagen, helt eller delvis befrias från sociala avgifter.

Den finansiering som föreslås i RINK innefattar majoritetens förslag i KIS (utredningen om indirekta skatter). Jag hänvisar vad gäller invändningar mot dessa förslag till reservationen från folkpartiets representant i denna utredning.

Därutöver avvisar jag förslaget om indragning av 2/3 av intäkterna från kommunala skattehöjningar, liksom förslaget om s.k. avskattning av anställdas konvertibler i samband med konvertering till aktier.

Slutligen anser jag att skattereduktionen för fackföreningsavgift bör avskaffas och att en begränsning bör ske av arbetsgivarnas avdragsrätt för bl.a. kostnader för organisationsverksamhet.

De närmare motiveringarna till de ovan redovisade ställningstagandena ges i följande avsnitt.

Kap. 4. Skatteskala och finansiering

Jag delar majoritetens uppfattning att statlig inkomstskatt bör utgå först vid så höga inkomstdelar att endast en inkomsttagare av tio behöver erlägga sådan skatt. Det innebär, om grundavdraget inkluderas i skatteskalen, att statskatt utgår för inkomstdelar över ca 200 000 kronor i 1991 års skatteskala. Marginalskatten blir då 30 % för nio inkomsttagare av tio. Den högsta marginalskatten blir 50 %, vilket innebär att alla alltid får behålla åtminstone hälften av en inkomstökning eller extrainkomst.

För att detta mål skall uppnås inte bara det år då den nya skatteskalen införs utan även framöver måste ett automatiskt inflationsskydd återinföras. Detta bör ske genom en särskild lag som reglerar att den inkomstgräns från vilken statlig skatt utgår justeras i takt med inflationen (förändringen av konsumentprisindex).

Därutöver krävs en justering av skatteskalen i takt med att realinkomsterna höjs. Annars kommer fler och fler inkomsttagare att successivt få betala statlig inkomstskatt. I samband med reformen bör riksdagen lämpligen uttala att avsikten är att sådana justeringar skall ske i takt med att realinkomsterna stiger. Det får sedan ankomma på regeringen att vid lämpliga tillfällen föreslå dessa.

Även grundavdraget bör inflationsskyddas.

Majoriteten föreslår att grundavdraget höjs till 12 000 kr. och att schablonavdraget sänks till 1 000 kr. Jag biträder detta förslag.

Finansiering

Skattebortfall genom sänkta skattesatser	-62,6
– inflationsskyddat grundavdrag	-2,4
Summa skattesänkning	-65,0
Basbreddningar avseende arbetsinkomster enligt majoriteten	13,2
– oförändrade reseavdrag	-1,6
– avskaffad skattereduktion för fackföreningsavgift samt begränsning för arbetsgivarna	1,7
Basbreddning arbetsinkomster – mitt förslag	13,3
Basbreddningar avseende kapitalinkomster enligt majoriteten	23,3
– uppskov med reavinstskatt	-0,9
– lägre skatt av pensionsfonder	-2,0
Basbreddning kapitalinkomst – mitt förslag	20,4
Övriga poster enligt majoriteten	28,9
– lägre reavinstskatt näringsfastigheter	-0,1
– ej ränteavdragstak	-2,0
– ej moms tidningar	-1,0
Summa övriga poster – mitt förslag	25,8
Summa	59,5
Avgår enligt majoriteten (barnbidrag m.m.)	-7,7
– ej kommunal skattefond	0,7
Avgår – mitt förslag	-7,0
Tillkommer enligt majoriteten (dyn. eff.)	5,0
– större dynamiska effekter	5,0
Tillkommer – mitt förslag	10,0
Sammanställning av finansieringen enligt mitt förslag:	
Basbreddning arbetsinkomster	13,3
Basbreddning kapitalinkomster	20,4
Övrigt	25,8
Besparingar	3,0
Dynamiska effekter	10,0
Summa	72,5
Skattebortfall genom sänkta skattesatser	-65,0
Barnbidrag, sänkta socialavgifter, kultur m.m.	-7,2
Skattebortfall genom diverse förslag som ej kunnat beräknas	-0,3
Summa	-72,5

Mitt förslag till finansiering framgår av ovanstående. Jag kommenterar nedan avvikelserna i förhållande till majoritetens förslag.

Skattebortfallet genom sänkta skattesatser blir enligt mitt förslag något större eftersom jag förordar ett inflationsskydd även av grundavdraget. Totalt räknar jag med 65 miljarder kr. genom sänkta skattesatser och återinfört inflationsskydd.

I fråga om basbreddningar avseende arbetsinkomster föreslår jag två avvikelser som beräknas medföra skatteintäktsförändringar. Mitt förslag om oförändrat reseavdrag innebär att 1,6 miljarder kr. i ökade skatteintäkter bortfaller. Förslaget om avskaffad skattereduktion för fackföreningsavgift och begränsning för arbetsgivarnas avdragsrätt för kostnader för organisationsverksamhet innebär 1,7 miljarder kr. i ökad finansiering.

I fråga om basbreddningar avseende kapitalinkomster gör jag den

uppskattningen att skatteskärpningen för reavinstskatt för bostäder reduceras med knappt 1 miljard kr. genom mitt förslag om bevarad rätt till uppskov. Den lägre skattesatsen för pensionsfonderna reducerar skatteökningen med ca 2,0 miljarder kr. Jag har inte kunnat beräkna något bortfall av skatteintäkter på grund av mitt förslag till viss skattefri omplaceringsrätt för aktier.

I övrigt föreslår jag lägre reavinstskatt även för fysiska personers näringsfastigheter och räknar av 0,1 miljarder kr. för detta. Eftersom jag avvisar förslaget om ett tak för ränteutgifter bortfaller 2,0 miljarder kr.

För bidraget från KIS har jag avräknat 1,0 miljarder kr. eftersom jag avvisar moms på tidningar. Beträffande energibeskattningen anser jag det omöjligt att beräkna vad förslaget att ersätta dagens punktskatter med miljöavgifter och därefter belägga energi med moms innebär för intäkterna. Jag har därför i brist på bättre inte redovisat någon avvikelse i förhållande till majoriteten. Jag har räknat med att momsbeläggning på bio, teater m.m. kan komma att kräva viss kompensation och avsatt 0,2 miljarder kr. för detta.

I majoritetens förslag finns en avdragspost som benämns "kommunal skattesänkning". Denna är en nettoberäkning av förslaget att dra in resp. betala ut 2/3 av kommunala utdebiteringshöjningar resp. sänkningar. Jag avvisar det förslaget. Enligt min uppfattning är det mycket osannolikt att några kommuner kommer att utnyttja ett hypotetiskt skattesänkingsbidrag varför de 0,7 miljarder kr. i majoritetens förslag snarare är dold överfinansiering.

Jag beräknar ca 10 miljarder kr. i dynamiska effekter under den första genomförandetiden, dvs. 5 miljarder kr. mer än majoriteten. Detta beror dels på att jag anser att majoritetens förslag i sig innebär en underskattning och således en dold överfinansiering. Därtill kommer att jag förordar att ett steg i skattereformen tas redan år 1990, vilket innebär att de dynamiska effekterna från år 1991 delvis är "år 2-3" effekter snarare än "år 1-2". Därigenom har de också hunnit bli större. I finansieringen av detta första steg ingår också 3 miljarder kr. i minskade utgifter enligt det förslag som folkpartiet lagt i riksdagen.

Slutligen har jag uppskattat en post för sådana avvikelser i fråga om skattereglerna som jag inte har kunnat beräkna var för sig. Det gäller t.ex. slopade sociala avgifter på anställdas vinstandelar, ingen avskattning av anställdas konvertibler i samband med konvertering till aktier, rätt till viss skattefri omplacering av aktier, ej kvoterade avdrag för reaförluster m.m.

Kap. 5. Inkomst av tjänst, vissa allmänna avdrag m.m.

Rätten till avdrag för resor till och från arbetet bör enligt min uppfattning finnas kvar i huvudsak enligt nuvarande bestämmelser. Detta är angeläget med hänsyn till både behovet av rörlighet på arbetsmarknaden och bristen på allmänna kommunikationer i stora delar av landet. Majoritetens förslag till försämrat reseavdrag skulle drabba befolkningen i glesbygd mycket hårt.

Av likformighetsskäl anser jag att skattereduktionen för fackföreningsavgift skall avskaffas. Detta är ett omotiverat avsteg från den princip som

i övrigt varit vägledande för beskattningen av arbetsinkomster. I konsekvens därmed bör också avdragsrätten för arbetsgivarens medlemsavgifter begränsas. Den avdragsgilla delen bör sättas till 40 %.

Kap. 6. Beskattning av kapitalinkomster

Utgångspunkten för beskattningen av kapitalinkomster och kapitalvinster är att ett nytt inkomstslag bildas. För dessa inkomster, nominellt beräknade, tillämpas en enhetlig skattesats på 30 %.

Inom detta inkomstslag bör enligt min uppfattning full kvittningsrätt råda. Det innebär att jag inte kan acceptera majoritetens förslag att enbart ränteutgifter upp till 100 000 kr. skall vara avdragsgilla, liksom inte heller förslaget att endast 70 % av realisationsförluster skall vara avdragsgilla.

Taket för ränteutgifter är satt så att skuldräntor på en "normal" villa skall vara fullt avdragsgilla. "Onormala" villor existerar i emellertid framförallt i vissa storstadsområden. Till det kommer att ränteutgifterna även för hushåll med s.k. normalvillor kan överstiga 100 000 kr. till följd av andra fullt legitima åtaganden. Jag anser att den begränsning som ligger i att det skattemässiga värdet av alla avdrag sänks till 30 % är tillräcklig.

Ett tak för ränteutgifter resulterar också i en rad andra olägenheter.

Det skulle i praktiken bli ett effektivt hinder för privatpersoner att delta i näringslivets riskkapitalförsörjning. Enbart den som har sina tillgångar i likvida medel, vilket torde vara synnerligen ovanligt, får ekonomisk möjlighet att bidra till riskfinansieringen. I alla andra fall blir det nödvändigt att gå omvägen via bolagsbildning. Det kan knappast vara önskvärt att tvinga in allt företagande från första början i bolagsform. Inte heller är det vare sig nödvändigt eller önskvärt att skapa skatteregler som leder till att hushållens redan låga andel av marknadsnoterade aktier minskar än mer.

Vidare skulle kapitalkostnaden för inköp av t.ex. kapitalkonsumtionsvaror bli högre för den som saknar andra tillgångar än för den som har sådana. Om två personer har ränteutgifter upp till taket i utgångsläget, t.ex. genom bostadslån, och vill köpa en båt eller husvagn kan den förmögne realisera en tillgång för att betala köpet och därigenom slippa skatten på tillgångens avkastning. Den andre personen är tvungen att låna men får inte någon avdragsrätt för skuldräntan varigenom köpet blir dyrare för personen utan förmögenhet.

Den av majoriteten föreslagna begränsningen i fråga om avdragsrätten för realisationsförluster innebär en principiellt olycklig olikformighet i fråga om behandlingen av vinster och förluster. Eftersom förluster beräknas nominellt ligger redan däri en väsentlig begränsning. Den som säljer en fastighet i en avfolkningsbygd skulle inte ens få göra avdrag för hela den nominella förlusten utan bara med 70 % därav, vilket jag anser omotiverat hårt.

Majoritetens förslag i dessa avseenden är utformade med hänsyn till önskemålet att motverka skatteplanering, men enligt min mening försvårar eller förhindrar de på ett orimligt sätt normala och välmotiverade transaktioner. Förslagen innebär "mera våld än nöden kräver".

Jag anser att önskemålet att motverka skatteplanering – utöver det

bidrag som automatiskt ges av den mer likformiga beskattningen – bättre skulle kunna tillgodoses genom en begränsning av den totala skattereduktion som får göras på grund av underskott i inkomstslaget kapital. Ett tak för skattereduktionen på exempelvis 60 000 kr. i 1991 års penningvärde motsvarar ett underskott på 200 000 kr. Om ett sådant tak införs bör man samtidigt överväga att göra det möjligt att spara återstående underskott till kommande år. Frågan får bedömas slutligt efter remissbehandlingen.

Utöver de synpunkter på real beskattning som jag anfört ovan vill jag kommentera effekterna på hushållens sparande av mina förslag.

Den enhetliga skattesatsen på 30 % på nominella kapitalinkomster innebär i praktiken en hög skatt på den reala avkastningen, särskilt om inflationen förblir hög. Förslagen i övrigt kan dock väntas bidra till att dämpa inflationstakten. Den likformighet i beskattningen av olika typer av sparande som förslaget innebär, och som jag anser önskvärd, leder till att vissa sparformer (som i dag är "underbeskattade") får höjd beskattning medan andra sparformer (som i dag är "överbeskattade") får sänkt skatt.

Skatten skärps på realt sparande medan den sänks på finansiellt. Den sammantagna effekten på hushållens sparande kan väntas bli svagt positiv. Med hänsyn till målet att stimulera sparandet skulle därför en lägre skattesats än 30 % i och för sig kunna vara motiverad. Detta skulle emellertid också innebära att värdet på underskottsavdrag blev lägre än 30 %, vilket enligt min uppfattning skulle resultera i en alltför kraftig skärpning av boendekostnaderna. Jag kan därför acceptera nivån 30 %.

Med hänsyn till kapitalets internationella rörlighet, särskilt när valuta-regleringen avskaffas, finns det emellertid skäl att mycket noggrant följa utvecklingen. Om hushållens sparande i stor utsträckning flyttar utomlands, där beskattningen av kapitalinkomster i många fall kommer att vara lägre än i Sverige, måste den valda skattesatsen omprövas.

Majoriteten föreslår med hänsyn till önskemålen att stimulera sparandet och att ha samma skattesats för sparande i näringsverksamhet att avkastningen på långsiktigt bundet sparande i försäkringsbolag och bank beskattas med 20 %. Jag anser att denna skattesats är för hög och förordar i stället 15 %.

Eftersom det endast är realiserade värdestegringsvinster som beskattas och en del av de utfallande pensionerna kan betalas med inkommande premier kommer den faktiska skattebelastningen att bli lägre än 15 %. Den av mig föreslagna nominella skattesatsen kan därför antas innebära en effektiv skattesats på ca 10 % av den totala avkastningen på sparande i P-försäkring. Därigenom uppnås att långsiktigt bundet sparande fortfarande kommer att vara gynnat i förhållande till annat sparande, vilket jag anser motiverat. I samband med att beskattning införs av pensionssparande anser jag att det är välmotiverat att avskaffa den begränsning som i dag finns i fråga om rätten till avdrag för premier.

Mitt förslag innebär att jag också förordar att den s.k. premieskatten för försäkringssparande i utlandet sätts till 15 % i stället för 20 %. Utredningen har under arbetets gång inhämtat uppgifter om att en sådan skatt inte strider mot några åtaganden Sverige gjort i fråga om kapital-liberaliseringar eller motsvarande. Om så ändå skulle vara fallet måste

självklart hela frågan om beskattning av pensionssparande omprövas.

Utredningen har något diskuterat en annan teknik för att skapa den önskvärda likformigheten för pensionssparande och annat sparande. Ett alternativ kunde därvid vara att välja beskattning enligt reglerna för näringsverksamhet enligt förslagen i URF. Detta skulle innebära 30 % skatt på nettoresultatet. Utredningen har avfärdat detta alternativ. Jag anser emellertid att remissinstanserna bör vara oförhindrade att diskutera fördelar och nackdelar med en sådan alternativ metod.

Som nämnts ovan vill jag inte motsätta mig att den s.k. portföljmetoden för beskattning av marknadsnoterade aktier prövas av remissinstanserna. Jag anser emellertid att metoden måste kombineras med en rätt till skattefri omplacering av ett belopp i storleksordningen 20 000–30 000 kr. Det har också visat sig nödvändigt att göra väsentliga undantag från metodens tillämpning. Således kan s.k. korta affärer (dvs. köp och försäljning inom ett kalenderår) inte läggas in i portföljen. Portföljmetoden har också nackdelar genom att överbeskattning uppträder vid en sjunkande börs. Detta kan skapa inlåsnings effekter som är olyckliga. Det är inte heller självklart att aktieägare med små sparbelopp ser sina aktier som en "portfölj" utan snarare som aktier i olika företag. Om så skulle vara fallet kan portföljmetoden vara mycket svårbegriplig, eftersom den kan resultera i realisationsvinstskatt vid försäljning av en förlustaktie därför att andra aktier i portföljen stigit i värde.

Förslaget i betänkandet innebär att portföljmetoden måste kompletteras med nuvarande s.k. genomsnittsmetod för andra aktier än marknadsnoterade. Detta innebär att olika metoder måste existera sida vid sida, vilket inte heller är ägnat att öka förståelsen för reglerna.

Jag anser att det slutliga ställningstagandet till valet av beskattningsprincip för aktier måste anstå till efter remissbehandlingen.

Som framgått inledningsvis anser jag att förslagen ovan i fråga om kapitalbeskattningen måste kombineras med en sänkning av förmögenhetsskatten och avskaffande av transaktionsskatten på värdepapper för att undvika att den totala skattebelastningen av kapital blir oacceptabelt hög.

Kap. 7. Beskattning av näringsverksamhet

Jag anser att realisationsvinstbeskattningen av fysiska personers näringsfastigheter är alltför hård i majoritetens förslag. Den bör således nedsättas, antingen genom att omkostnadsbeloppet enligt schablonregeln får beräknas till en högre andel av försäljningspriset eller genom att rätt till uppskov medges.

Reavinstbeskattningen av jordbruksfastigheter medger idag uppskovsrätt om vinsten sätts in i en schablonbeskattad villa eller en annan jordbruksfastighet. I konsekvens med nedanstående förslag till utvidgad uppskovsrätt även till bostadsrättslägenheter bör uppskov också medges vid försäljningen av jordbruksfastighet om vinsten sätts in i en bostadsrättslägenhet.

Kap. 8. Bostadsbeskattningen

Folkpartiet har i motioner i riksdagen fört fram förslag om grundläggande förändringar i bostadsbeskattningen och bostadsfinansieringen. Dessa frågor behandlas emellertid av boendekostnadsutredningen, inte RINK.

Bostadspolitiken måste läggas om så att användningen av regleringar minskar, behovet av subventioner begränsas och valfriheten för de boende ökar. Det grundläggande är det s.k. paritetsproblemet. Kostnaderna i nyproduktionen medför genom bruksvärdesprincipen för hyressättning ett högt avkastningskrav och därmed högt taxeringsvärde. Även räntebidragen kapitaliseras i höga taxeringsvärden. Min principiella kritik mot detta system kvarstår. Förslag till förändringar väntas från boendekostnadsutredningen och de får naturligtvis också konsekvenser för beskattningen. Hela denna fråga måste därför omprövas när förslagen från boendekostnadsutredningen föreligger.

Som framgått ovan anser jag att effekterna av de nya taxeringsvärdena för småhus måste beaktas i särskild ordning före skattereformens ikraftträdande. Folkpartiet har i riksdagen krävt justeringar i både fastighetsskatten och förmögenhetsskatten samt särskilt hänsynstagande till de väntade stora regionala variationerna i de nya taxeringsvärdena.

Bland de förslag som RINK lägger fram motsätter jag mig att rätten till uppskov med reavinstskatten avskaffas. Jag anser att möjlighet till uppskov både för småhus och bostadsrättslägenheter i huvudsak enligt nuvarande regler måste finnas av hänsyn till önskemålet att motverka inlåsning och öka rörligheten på bostadsmarknaden.

Jag motsätter mig också förslaget att en privatperson kan ha enbart tre privatbostäder. Detta innebär att en fjärde fastighet som innehas annat än tillfälligt, t.ex. erhållen genom arv, skulle komma att klassificeras som näringsfastighet, vilket jag anser onödigt komplicerat.

Kap. 10. Skatteregler för pensionärer

Förslagen i betänkandet innebär lägre inkomstskatt och lägre marginalsatt för pensionärer likaväl som för löntagare. Därutöver anser jag att ett särskilt förvärvsavdrag på t.ex. 10 000 kr. bör införas för pensionärer. Detta skulle ge en extra stimulans för den som så önskar att fortsätta sitt förvärvsarbete efter uppnådd pensionsålder. Förvärvsavdraget kan utformas som ett särskilt avdrag mot inkomst av tjänst och näringsverksamhet.

Kap. 11. Åtgärder avseende kommunalskatten

Jag avvisar de föreslagna åtgärderna med indragning till en kommunal fond av 2/3 av intäkterna från eventuellt höjd kommunalskatt. Det är självklart mycket angeläget att undvika höjningar av kommunalskatten, både i samband med en skattereform och i övrigt, men jag kan inte acceptera den inskränkning i den kommunala beskattningsrätten och därmed självstyrelsen som förslaget i praktiken innebär.

Till det kommer att den praktiska effekten om någon kommun av tvingande skäl måste höja kommunalskatten blir att denna måste höjas tre gånger så mycket som erfordras av kommunalekonomiska skäl om majoritetens förslag går igenom. Det är enligt min mening inte rimligt.

Kap. 12. Ekonomiska effekter

För den enskilde kommer effekterna av en skattereform enligt mina riktlinjer att bli större möjligheter att själv påverka sin ekonomiska situation. Det kommer att löna sig att arbeta och att spara. Det kommer att löna sig att utbilda sig och att satsa på företagande.

För hela samhällsekonomin blir effekterna ett bättre utnyttjande av resurserna och en ekonomi med större utvecklingskraft. Därigenom kan den ekonomiska tillväxten öka, vilket ger högre realinkomster och ökade resurser för bl.a. sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg, det glömda Sverige, samtidigt som skattetrycket kan sänkas.

Särskilt förtjänar effekterna på avtalsrörelse och inflationstakt att understrykas. För att åstadkomma en nödvändig dämpning av prisökningarna är lägre marginalskatt av avgörande betydelse. En dämpad inflation får i sin tur stora positiva effekter både för enskilda hushåll och samhällsekonomin i stort.

I betänkandet förs ett resonemang om de s.k. dynamiska effekterna, dvs. de verkningar som uppkommer för enskilda och hela samhällsekonomin när skattesatserna sänks och basen breddas så som föreslås. Enligt min uppfattning har majoriteten varit onödigt försiktig i uppskattningen både av storleken av de dynamiska effekterna och den tid det kan tänkas ta innan de uppträder.

Jag bedömer det således troligt att både löntagarnas och företagens beteende påverkas relativt snabbt av förslagen. Detta medför att skatteintäkterna för stat och kommun kommer att öka. Det är mycket angeläget att detta inte tillåts leda till fortsatt höjt skattetryck, utan det bör i stället utnyttjas för en nödvändig sänkning av de totala skatterna.

Ett sådant sänkt skattetryck kan med fördel åstadkommas genom en sänkning av den allmänna mervärdeskatten. Därigenom uppnås flera fördelar:

- sänkt moms bidrar till en dämpad inflation
- sänkt moms har fördelningspolitiska fördelar
- sänkt moms innebär en angelägen anpassning till EG.

Kap. 13. Fördelningseffekter

I betänkandet redovisas ett antal studier över förslagets fördelningspolitiska effekter. Jag fäster särskild vikt vid de som beskriver effekterna på hushållens disponibla inkomster efter betalning av den ökade boendekostnaden.

Utöver den diskussion som förs om horisontell och vertikal rättvisa har jag vid mina ställningstaganden lagt viss betydelse på "förändringsrättvisa". Jag anser således att hänsyn måste tas till att förändringarna för enskilda

hushåll inte kan vara hur stora och snabba som helst. Hushållen har berättigade krav på att erhålla viss anpassningstid för sin ekonomiska planering. Detta är särskilt betydelsefullt vad gäller kostnaderna för boendet, som för många innebär ett långsiktigt ekonomiskt åtagande. Som framgått tidigare har hänsynen till villaägarnas ränteavdrag varit avgörande för valet av skattesats inom inkomstslaget kapital liksom i valet mellan nominell och real beskattning.

De beräkningar som ges i betänkandet visar på effekterna av majoritetens förslag. Av tidsskäl har det inte varit möjligt för mig att få beräkningar utförda med de av mig ovan angivna reglerna. Slutsatserna av mina förslag torde emellertid i allt väsentligt bli mer positiva för alla inkomsttagare än vad som framgår av tabellerna i betänkandet.

Jag vill särskilt understryka vikten av att fördelningsstudierna inkluderar ovan nämnda dynamiska effekter. Om så inte sker framkommer ett starkt missvisande resultat, som enligt min uppfattning inte kan tillmätas någon betydelse eller läggas till grund för konkreta förslag.

Kap. 24. Reavinstbeskattning av övrig lös egendom

Jag anser att det skattefria beloppet bör sättas högre än de 20 000 kr. som majoriteten föreslår, t.ex. 40 000 kr.

Kap. 28. Beskattningsåtgärder för vissa naturaförmåner

Jag har några invändningar i fråga om gränsdragningen mellan skattepliktiga naturaförmåner och skattefria personalvårdsförmåner. De bygger i allt väsentligt på folkpartiets åsikter vid riksdagsbehandlingen i november 1987. Således bör t.ex. kaffe och té inte nödvändigtvis behöva intas på arbetsplatsen för att räknas som skattefri personalvårdsförmån. I konsekvens härmed bör även kaffekuponger vara undantagna från skatt. Inte heller finns det någon anledning att diskriminera sådan motion som sker utanför arbetsplatsen med hjälp av motionskuponger. Jag anser alltså att sådan motion som den anställda betalar med kupong som tillhandahålls av arbetsgivaren bör omfattas av det skattefria personalvårdsbegreppet.

Beträffande beskattningsreglerna för anställdas förvärv av värdepapper har jag tre invändningar.

För det första är det orimligt att betrakta anställdas vinstandelar som är bundna i fem år eller mer som lön. De bör därför inte beläggas med sociala avgifter.

För det andra anser jag att förmånsbeskattning inte bör utgå när anställda förvärvar aktier på samma villkor som allmänheten, dvs. de övriga villkor som majoriteten föreslår anser jag onödiga.

För det tredje anser jag att s.k. avskattning av anställdas konvertibla skuldebrev inte bör ske i samband med konvertering till aktier. Det krävs ändå kontant betalning vid konvertering till aktier och om beskattning av konvertiblerna utlöstes samtidigt skulle det försvåra eller omöjliggöra för mångaanställda att delta i sådan konvertering.

Särskilt yttrande av experten Gösta Lyngå (mp)

I detta särskilda yttrande beskriver jag först de synpunkter ur vilka miljöpartiet de gröna anser att en skattereform är angelägen och därefter drar jag konsekvenserna för det önskade skattesystemets struktur och detaljer, speciellt i den mån dessa avviker från kommitténs betänkande. Slutligen gör jag en jämförelse av finansieringen mellan betänkandets och mitt förslag.

1 Bakgrund och allmänna utgångspunkter för reformen

(refererar till betänkandets kap. 3)

1.1 Ekologiska och ekonomiska grundbultar

Miljöpartiet de gröna arbetar för ett samhälle som lever i ekologisk balans med miljön. Partiets konkreta handlingsprogram kan härledas ur fyra ideologiska solidaritetsbegrepp:

- Solidaritet med naturen och de ekologiska systemen
- Solidaritet med kommande generationer
- Solidaritet med utsatta grupper inom Sverige
- Solidaritet med människorna i u-länderna

Utgångspunkten för miljöpartiets ekonomiska politik är att vi människor måste hushålla med resurserna inom ramarna för vad som är ekologiskt möjligt så att livsvillkoren skall kunna tryggas såväl för nuvarande som för kommande generationer. Speciellt är följande synpunkter viktiga när det gäller beskattningen:

- Konsumtionen av ändliga resurser måste avpassas så att vi inte nu förbrukar de resurser som framtida generationer skall leva av.
- Föroreningen av mark, vatten och luft måste begränsas så att naturen åter kan fungera i balans och återvinna sin naturliga reningsförmåga.
- Livskvaliteten för alla människor bör vara så hög som möjligt; detta gäller även ekonomiskt svaga grupper i vårt eget och i andra länder.

1.2 Livskvalité, inte "ekonomisk tillväxt"

Ett viktigt mål för skattereformen sägs vara att befrämja en fortsatt ekonomisk tillväxt. Miljöpartiet de gröna anser att ett sådant mål är alldeles för oprecist och luddigt. En diskussion om "ekonomisk tillväxt" måste föras i bättre preciserade termer för att bli meningsfull. Den måste skilja på grundläggande begrepp som produktivitet och produktionsvolym och den måste framför allt diskutera tillväxtens innehåll, dvs. *vad* som eventuellt skall växa.

Miljöpartiet de grönas uppfattning är att en ökad *produktivitet*, dvs. produktion per arbetstimme i allmänhet är av godo. Detta gäller under förutsättning att ökningen är resultatet av en bättre arbetsorganisation, ny teknik, e.d. och inte av en ökad rovdrift på människor.

Detta konstaterande leder inte automatiskt till slutsatsen att därmed också en ökad total *produktionsvolym* skall eftersträvas, i varje fall inte av varor som medför förbrukning av knappa råvaruresurser eller som orsakar miljöförstöring. Den arbetsinsats som friställs genom en förbättrad produktivitet bör i stället användas dels för arbete inom vård och omsorg, dels för en förkortad arbetstid och uppmuntran av arbetsinsatser inom den informella sektorn.

När jag därför yrkar på en sänkning av den direkta skatten på arbete är det med en förväntan att människor skall bete sig på ett ansvarsfullt sätt, på ett sätt som grundar sig på förståelse av livskvaliténs förutsättningar. I stället för att öka sitt lönearbete för att driva upp sin materiella standard, tror jag nämligen att många kommer att välja ökad fritid och ökade insatser inom den informella sektorn, dvs. ägna mer tid åt familj, åt att hjälpa medmänniskor och åt andra obetalda sysselsättningar. Detta minskar penningekonomins betydelse till förmån för andra värden. Den dynamiska effekten verkar då i motsatt riktning mot vad utredningens majoritet förutsätter.

1.3 Andra motiv för en skattereform

I direktiven för utredningen om reformerad inkomstbeskattning (RINK) ingår att skapa ett rättvisare skattesystem och mindre möjligheter till skatteundandragande. Så långt är utredningens målsättning i överensstämmelse med miljöpartiets politik om man med rättvisa menar ekonomisk grundtrygghet även för ekonomiskt svaga grupper.

Jag anser vidare att följande starka skäl till att genomföra en skattereform föreligger:

1. Skatterna bör, i högre grad än hittills, användas som styrmedel för att motverka den misshushållning med resurser och miljö som utvecklats under de senaste decennierna. Höjda indirekta skatter på ändliga resurser samt avgifter på miljöfarliga utsläpp bör delvis ersätta den direkta inkomstskatten.

2. Skatterna bör, i likhet med vad fallet varit hittills, användas som fördelningspolitiskt instrument. För detta krävs dels ett regelsystem som försvårar skatteundandragande, dels att den totala skatteeffekten är gynnsammare för de ekonomiskt svaga grupperna än för de rika, dvs. en låglönestruktur. Det första kravet är tillgodosett av utredningens majoritet medan en god låglönestruktur saknas. Mitt alternativa förslag till skatteskala, presenterat nedan (avsnitt 2.1), har en bättre låglönestruktur, vilket också framgår av den fördelningspolitiska analysen i avsnitt 6.2.

1.4 Boendekostnad

(refererar till betänkandets kap. 8)

Ett nytt skattesystem kan ha mycket stort inflytande på bostadssektorn genom att det inverkar på både byggkostnader och boendekostnader. Problemen inom denna sektor är speciellt svårlösta eftersom flera motstridiga syftemål måste beaktas. Dels är det viktigt att en rimlig bostad är inom räckhåll för alla, dels är det ett rättvisekrav att subventionerat boende inte som nu stödjес med närmare 40 miljarder kr. av skattemedel. Det är också dålig regionalpolitik att huvudparten av detta stöd går till storstäderna. Även om man knappast kan tänka sig en bostadspolitik utan samhällsstyrning, måste den nuvarande styrningen betraktas som olycklig.

Boendestandarden skall vara rimlig och de som väljer högre standard skall själva betala för den. Nuvarande subventionsmönster för fastigheter, vilket innebär att ägare får höga vinster genom statsfinansierade stöd måste läggas om.

2 Skattesystemets struktur

2.1 Inkomstslag, grundavdrag och skatteskalar

(refererar till betänkandets kap. 4)

Förutom de av utredningen definierade inkomstslagen, föreslår jag ett inkomstslag benämnt "extra arbetsinkomst", beskrivet mer i detalj i mitt avsnitt 2.4.

För att uppfylla de krav som motiveras av syftemålen i mitt avsnitt 1.2 måste strukturen av skatteskalan innehålla ett väsentligt höjt grundavdrag samt en progressiv skatteskala inom inkomstslaget tjänst. Vi föreslår följande olika grundavdrag och extra avdrag inom olika inkomstslag:

Grundavdrag inom inkomstslaget "tjänst"	20 000 kr.
Extra avdrag inom inkomstslaget "extra arbetsinkomst"	10 000 kr.
Extra avdrag inom inkomstslaget "kapital"	
upp till en inkomst av 6 000 kr.	30 %

Jag föreslår också följande skatteskalor:

Inom inkomstslaget "kapital"	30 %
Inom inkomstslaget "tjänst" (under 170 000 kr.)	endast kommunalskatt
(1991 års nivå)	(170 000–220 000 kr.) 20 % + kommunalskatt
	(över 220 000 kr.) 30 % + kommunalskatt

(gränserna 170 000 kr. och 220 000 kr. i 1991 års nivå antages motsvara 150 000 kr. och 200 000 kr. i 1989 års nivå)

I mina uppskattningar av reformens kostnader har jag räknat med en genomsnittlig kommunalskatt av 32 kr.

2.2 Kommentarer angående beskattningen av kapitalvinster

(refererar till betänkandets kap. 6)

Det bör observeras att ingen indexuppräknning förutsättes, dvs. beskattningen av kapitalinkomst beräknas enligt det nominella beloppet. Om exempelvis den nominella räntan är 10 % medan inflationen motsvarar 6 % är den verkliga, reala räntan 4 %. I så fall skulle, frånsett det extra avdraget, ett kapital om 1 000 kr. ge 100 kr. i nominell inkomst, dvs. 30 kr. i skatt. Eftersom den reala räntan endast är 40 kr. blir den reala skattesatsen 75 %. Den skenbart låga skattesatsen för inkomstslaget kapital motsvaras alltså av en hög, verklig skattesats om inflationen är betydande.

Så långt har jag följt betänkandets modell, som dock enligt min mening slår alltför hårt mot småsparare. Därför föreslår jag ett sparavdrag om 30 % av den del av kapitalinkomsterna (brutto, dvs. före eventuella avdrag i detta inkomstslag) som understiger 6 000 kr. Från vinsten i exemplet, 100 kr., får man enligt mitt förslag dra av 30 % dvs. 30 kr. innan skatten beräknas. Den blir då 30 % av 70 kr., dvs. 21 kr. och i exemplet blir den reala skattesatsen 52,5 % i stället för 75 %.

2.3 Kommentarer angående beskattningen av inkomst av tjänst

(refererar till betänkandets avsnitt 4.4)

Som framgår av tabellen ovan anser jag att grundavdraget bör vara högre än det nuvarande och att en progressiv skatteskala är nödvändig för att åstadkomma en rimlig låglöneprofil av beskattningen. Vidare anser jag att gränser och brytpunkter skall vara nominella och inte automatiskt inflationsskyddade. Indexreglering tenderar nämligen att göra inflationen acceptabel för människor och därmed minska motståndet mot den. Den av kommitténs majoritet föreslagna avsiktsförklaringen är här en bättre lösning.

2.4 Kommentarer angående inkomstslaget "extra arbetsinkomst"

(refererar till betänkandets kap. 34)

Jag föreslår ett inkomstslag, "extra arbetsinkomst", som innefattar diverse inkomster av hobbyverksamhet eller liknande. Inom detta bör ett särskilt avdrag om 10 000 kr. finnas.

Personer som i dagens ekonomiska system har denna typ av extra arbetsinkomster hamnar i endera av två kategorier: Antingen tar de emot pengar eller bytestjänster "utan kvitto" och handlar då olagligt, eller också deklarerar de sin inkomst och måste då betala både sociala avgifter och inkomstskatt.

Jag menar att ingetdera av dessa alternativ är optimalt utan att i själva verket samhället borde se positivt på dessa aktiviteter, som tillhör den informella sektorn av ekonomin, aktiviteter för vilka inte tid och pengar är avgörande mätetal. Sådana inkomster skall inte heller vara förmånsgrundande. Jag bedömer att statens inkomstbortfall av detta är liten eftersom en stor del av denna verksamhet i dag troligen sker svart. En positiv effekt av mitt förslag vore att många människor inte skulle behöva känna sig som brottslingar för att de inte betalar skatt på sin hobbyverksamhet.

Riksskatteverket bör få i uppdrag att utreda hur detta inkomstslag bör avgränsas.

2.5 Skatteutjämning under fem år

Ett problem för vissa inkomsttagare med tillfälligtvis höga förtjänster är det sätt på vilket marginalsikten kan drabba dem. Jag föreslår därför att personer med inkomster (sammanlagda inkomster av tjänst och av extra arbetsinkomst) som överstiger brytpunkten (i mitt förslag 170 000 kr.) kan efter ansökan erhålla omfördelning av överskjutande belopp till ett eller flera av de följande fem åren i stället för att beskattas för inkomståret.

3 Inkomst av tjänst och vissa allmänna avdrag m.m.

3.1 Förmånen av fri bil

(refererar till betänkandets avsnitt 28.6.1)

Jag anser att hittills tillämpade system för beskattning av fri bil i hög grad uppmuntrat privatkörning med firmabil, vilket med dagens miljöproblem måste anses helt felaktigt. Højningen av beskattningen kan visserligen göra detta val mindre attraktivt, men för att minska *andelen* privatkörning måste en annan konstruktion användas. Jag föreslår därför att riksskatteverket får i uppdrag att utreda hur en kilometer-relaterad beskattning kan införas. Systemet bör dessutom belöna användandet av små och bensinsnåla bilar.

3.2 Måltidssubventioner

(refererar till betänkandets avsnitt 28.6.2)

Fria eller subventionerade måltider bör betraktas som en skattepliktig löneförmån eftersom det bör vara vars och ens ensak att välja sin standard av kosthållning. Som skattepliktig förmån bör dock inte betraktas när ett företag subventionerar luncher för sina anställda genom att kostnadsfritt upplåta kök och matsal. Inte heller skall det betraktas som en skattepliktig förmån när en anställd, t.ex. inom vård eller på skola, deltar i en måltid inom tjänstens ram.

3.3 Resor till och från arbetet

(refererar till betänkandets avsnitt 32.5)

Angående avdrag för resor till och från arbetet måste reglerna grundas på hänsynstagande såväl till önskemålet att inte uppmuntra bilresor där tillräckligt underlag för kollektivtrafik finns som till önskemålet att värna och utveckla bygder där långa arbetsresor med bil inte på ett tillfredsställande sätt kan ersättas med kollektiva transportmedel.

Det i betänkandet framlagda förslaget om att avdrag för resor skall medges för det avstånd som (enkel resa) överstiger 3 mil är acceptabelt där allmänna kommunikationsmedel är tillgängliga. För avstånd över 3 mil är schablonbeloppet 6 kr./mil adekvat och ett avdragstak om 15 000 kr. torde vara acceptabelt i detta fall.

I områden där det saknas underlag för tillfredsställande kollektivtrafik föreslår jag att minimigränsen i stället skall vara 1,5 mil (enkel resa) och avdragstaket 30 000 kr. Riksskatteverket bör få i uppgift att utreda vilka områden som skall komma ifråga.

Schablonbeloppet 6 kr./mil är acceptabelt med nuvarande bensinpriser; det bör ändras i takt med ändringar av bensinpriset.

Genom att avdraget är knutet till person snarare än till fortskaffningsmedel, uppmuntrar mitt förslag till användning av allmänna kommunikationsmedel och till samåkning i högre grad än nuvarande skattesystem gör.

3.4 Skattereduktion för hemmameke

(refererar till betänkandets avsnitt 33.2)

Miljöpartiet vill gynna informellt arbete, bl.a. i hemmet och inom vården, och vill därför inte försvåra möjligheten för den ene av två föräldrar att välja arbete i hemmet. Därför yrkar jag att det hittillsvarande avdraget för hemmameke bibehålles. Ett ytterligare stöd för arbete i hemmet fås genom det förslag som miljöpartiet de gröna lagt fram, nämligen att man skall kunna få kommunal dagbarnvårdarlön för vård av eget barn.

3.5 Avdrag för fackföreningsavgift och organisationskostnad

(refererar till betänkandets avsnitt 33.3)

Jag anser att fackföreningsavgifter och motsvarande kostnader för arbetsgivare inte skall berättiga till avdrag i deklarationen.

4 Beskattning av kapitalinkomster

Angående extra avdrag inom inkomstslaget "kapital", se ovan (avsnitt 2.2).

4.1 Allemanssparandet

(refererar till betänkandets avsnitt 17.4)

Den skattefrihet som har rått för allemanssparandet kan ifrågasättas. Det är klarlagt att hushållssparandet inte ökat sedan sparformen infördes, varför man kan misstänka att insättningarna till stor del är lånefinansierade eller finansierade genom överföring från andra sparformer. Jag anser inte att denna sparform skall gynnas skattemässigt men att däremot småsparande bör uppmuntras enligt förslag i mitt avsnitt 2.2.

4.2 Beskattning av vinster från aktier m.m.

(refererar till betänkandets avsnitt 20.5)

Den av utredningens majoritet föreslagna portföljmetoden kan vara den bästa för aktier som behålles någon längre tid. Dock bör det utredas hur metoden praktiskt skulle fungera i en marknad som är vikande under en lång tidsrymd. Utan sådan kunskap kan jag inte ta ställning till metoden.

4.3 Reavinstbeskattning av fastigheter

(refererar till betänkandets kap. 19)

Det är möjligt att det förslag som betänkandet lägger fram om beskattning av reavinster för fastigheter med tillägg av vissa schablonregler är väl avvägt. Borttagandet av uppskovsregeln vid byte av bostad kan dock innebära inläsningseffekter som bör studeras närmare. Innan en sådan studie gjorts kan inte förslaget accepteras.

4.4 Fastighetsbeskattning, speciellt i populära fritidsområden

(refererar till betänkandets kap. 19)

Medan de i kommitténs betänkande föreslagna reglerna för beskattning av fastigheter är acceptabla i de flesta fall, uppkommer särskilda problem i fiskelägen o.d. som också är populära fritidsområden. Jag föreslår att man i dessa fall verkligen beaktar det faktum att varje hus har två olika marknadsvärden, ett högt värde som eftertraktat fritidshus och ett lägre värde som ortsbor har råd med; det finns ju också två distinkt olika

marknader för sådana fastigheter. Taxeringsvärdet bör alltså vara annorlunda för ett hus som bebos av ortsbor än om det är ett fritidshus. Förhållandet mellan dessa två taxeringsvärden bör bestämmas på kommunal nivå.

4.5 Beskattning av pensionsförsäkringar

(refererar till betänkandets kap. 25)

Jag anser inte att avkastningen på pensionsförsäkringar skall beskattas lika högt som andra typer av kapitalvinst eftersom denna typ av sparande innebär att kapitalet binds för lång tid. En skattesats om 20 % tycks mig därför skälig.

5 Diverse detaljer i skattesystemet

5.1 Avdragstaket i inkomstslaget kapital

(refererar till betänkandets avsnitt 9.1.2)

I likhet med utredningens majoritet anser jag att ett tak för ränteavdrag bör finnas. Detta bör göras så högt att vanliga människors lån, speciellt inom boendesektorn inte försvåras men inte så högt att det för välbärgade människor utgör en väsentlig möjlighet till skatteundandragande. Jag föreslår att varje fysisk person bör få göra avdrag upp till två basbelopp. För den som är ensamförsörjare av barn föreslår jag dock att ett tak om 4 basbelopp gäller. I ett övergångsskede bör personer vars räntor på bostadslån ligger högt över detta belopp få en extra avdragsrätt som trappas av fullständigt inom några år.

5.2 Pensionärsers beskattning

(refererar till betänkandets kap. 10)

Det av utredningen framtagna huvudalternativet för beskattning av pensionärer anser jag rimligt ur fördelningssynpunkt. I första hand yrkar jag dock på en konstruktion där pensionärer beskattas som vanliga löntagare och i stället pensionerna höjs i motsvarande mån. Det har funnits tidigare försök att genomföra en reform enligt de linjerna, försök som stupat på att man inte vill försämra ekonomin för någon grupp pensionärer. Eftersom skatteomläggningen innebär att alla får sänkt skatt, torde dock ett idealiskt tillfälle nu ha yppat sig för att ändra strukturen av pensionärernas beskattning.

5.3 Skatt på energiråvara

(refererar till betänkandet från kommittén för indirekta skatter)

Jag menar att metoden med att moms-belägga energi är felaktig av skäl som beskrivits i detalj i särskilt yttrande av Carl Frick till kommittén för indirekt beskattning. I stället föreslår jag att skatt lägges på energiråvaran.

Dels har detta effekten att uppmuntra utvecklandet av bättre metoder för energiomvandling, dels föreligger inte den återbetalning vid export som moms-systemet innebär.

5.4 Begränsning av kommunernas beskattningsrätt

(refererar till betänkandets kap. 11)

Utredningens majoritet föreslår ett system för begränsning av kommunernas möjlighet att ändra skattesatsen. Visserligen förbjödes inte höjning av kommunalskatt, men det görs mindre attraktivt eftersom en del av beloppet förs över till en gemensam pott ur vilken medel betalas till kommuner som sänker sin skatt under en viss gräns. Jag menar att detta system innebär ett ifrågasättande av kommunernas planeringsförmåga och deras ekonomiska kompetens samt kommuninnevärnarnas rätt att själva besluta över sina angelägenheter. Som nämnts i mitt avsnitt 2.1 har jag räknat med en genomsnittlig kommunalskatt av 32 kr., dvs. något högre än dagens.

I stället bör de ekonomiska skillnaderna mellan olika kommuner utjämnas på annat sätt, därvid beaktande de olika kommunernas skattekraft, åldersfördelning samt geografiska faktorer. Miljöpartiet de gröna har i motioner presenterat förslag i denna riktning.

5.5 Sänkta arbetsgivaravgifter inom vården och i glesbygd

Jag anser att riktade insatser behövs dels inom vården, där bristen på arbetskraft är skriande och dels, av regionalpolitiska skäl, i Norrland, på Gotland samt i delar av Värmland, Dalarna och Västmanland. I dessa fall bör arbetsgivaravgiften sänkas med 10 procentenheter, dvs. med ungefär en fjärdedel. Sådana branscher i Norrland som redan erhållit nedsättning av sociala avgifter, får denna ersatt med den nu föreslagna sänkningen av arbetsgivaravgiften.

6 Ekonomiska effekter

6.1 Möjliga dynamiska effekter

Dynamiska effekter uppkommer om människors handlingsmönster ändras vid en reform. En reform, vars huvuddrag är sänkning av den direkta skatten och motsvarande höjning av indirekta skatter, kan väntas få två, delvis motverkande effekter:

1. Människor kan välja mer fritid genom att en kortare arbetstid kan ge oförändrad nettotinkomst samtidigt som effekten av höjningen av indirekta skatter kan reduceras vid en miljövänlig livsföring som hushållar med knappa resurser.
2. Människor kan anse det lönt att öka sin insats av lönearbete eftersom de får behålla mer av extrafortjänsten. De kan därvid upprätthålla en hög konsumtion trots de högre indirekta skatterna.

Där den första effekten överväger, får man en ökning av livskvaliteten, där den andra effekten överväger, ökas den materiella förbrukningen. I vilket fall som helst kommer valfriheten mellan handlingsmönstren att öka, vilket i och för sig är värdefullt. Det är min förhoppning att en ökande förståelse för livets värden i själva verket innebär att den första effekten överväger.

Jag inser dock att utredningsmajoriteten har en annan målsättning och i själva verket förväntar sig att ökad produktionsvolym skall resultera från reformen.

Handlingsmönstren hos miljontals individer kommer att avgöra utvecklingen.

6.2 Fördelningseffekter

Av de sänkta inkomstskatterna på totalt 62 miljarder kr. i betänkandets förslag tillfaller ungefär 25 miljarder kr. eller 40 % de 10 % av inkomsttagarna som har inkomster över 200 000 kr. (i 1991 års nivå). Detta vore acceptabelt endast om det kunde visas att dessa inkomsttagare också får betala minst lika mycket av de skattehöjningar m.m. som skall finansiera sänkningen av inkomstskatten. Analysen i betänkandet visar dock att så inte är fallet.

Det av mig nu föreslagna alternativet har delvis kunnat analyseras med samma metoder som betänkandets förslag. Kostnaden för mitt förslag till skatteskala och grundavdrag är ca 2 miljarder kr. lägre än kostnaden för huvudförslaget, om inga dynamiska effekter medräknas.

Dessutom kan om förslagets profil sägas, att något över 10 miljarder kr. omfördelas från höginkomsttagare till låginkomsttagare i mitt förslag jämfört med i kommitténs förslag. Gränsen mellan höginkomst- och låginkomsttagare sättes därvid till 170 000 kr./år i 1991 års nivå.

Den ungefärliga sänkningen av den direkta inkomstskatten enligt betänkandets huvudförslag (RINK) jämförs med motsvarande sänkning enligt mitt nu framlagda förslag (mp) i följande tabell (1991 års nivå):

Taxerad inkomst:	80 000	120 000	160 000	200 000	240 000	280 000
Sänkt inkomstskatt						
enligt RINK	-3 500	-9 700	-17 900	-30 300	-39 100	-47 900
enligt mp	-5 300	-10 700	-18 100	-23 700	-29 700	-33 700

Inkomsttagare under 160 000 kr. får en större skattesänkning med miljöpartiets förslag medan höginkomsttagarna får väsentligt lägre skattelättnader än i RINK-förslaget. Den totala effekten, inkl. finansieringen, får härigenom en klart bättre fördelningsprofil med mitt förslag.

6.3 Reformens finansiella struktur

Det svårt att förutse de aktuella dynamiska effekternas storlek, och jag vill därför begränsa mig till att jämföra mina förslag punktvis med de förslag som lags av utredningens majoritet.

Den skatteskala jag föreslår har ett högre grundavdrag men också en högre progressivitet än majoritetens. Jag räknar med att, jämfört med mitt förslag, blir skatteintäkterna i majoritetsförslaget 10 miljarder kr. högre från låginkomsttagarna men 12 miljarder kr. lägre från höginkomsttagarna, om gränsen mellan de två kategorierna sättes vid 170 000 kr./år. Totalt skulle alltså mitt förslag kosta ca 2 miljarder kr. mindre.

En jämförande beräkning har gjorts av handelshögskolan med samma metoder som använts i betänkandets bilaga 17. Enligt denna skulle, bortsett från dynamiska effekter, mitt förslag innebära en underfinansiering med 4,4 miljarder kr. jämfört med 5,2 miljarder kr. för betänkandets huvudalternativ, dvs. miljöpartiets förslag till skattesänkning skulle kosta 0,8 miljarder kr. mindre än RINK:s huvudalternativ. Som framhållits ovan, anser jag att utfallet av dynamiska effekter är svårbestämt. De två fundamentala skillnaderna i förslagen ligger i grundavdragen och marginalskatterna och dessa kan mycket väl påverka arbetsutbudet i motverkande riktningar.

När det gäller finansieringen inom inkomstslaget tjänst och inkomstslaget "extra arbetsinkomst", se ovan (avsnitt 2.4), tar mitt förslag in omkring 0,5 miljarder kr. mer än majoritetens, huvudsakligen genom annan konstruktion av beskattningen av förmånen "fri bil" och genom en annan profil av skattereduktionerna.

I fråga om kapitalbeskattningen tar mitt förslag in 2 miljarder kr. mindre än majoritetens, huvudsakligen beroende på bättre villkor för småsparare. I fråga om övriga basbreddningar tar mitt förslag in 1 miljard kr. mer än majoritetens, främst genom ett lägre ränteavdragstak.

Eftersom de direkta skatterna enligt KIS ger 12 miljarder kr. mer med miljöpartiet de grönas modell än med majoritetens, kommer det totala utfallet att ge omkring 13 miljarder kr. bättre finansiering för mitt förslag, en summa som väl svarar mot vad som behövs för att täcka de sänkta arbetsavgifter inom vårdsektorn och i glesbygden, som jag har föreslagit i avsnitt 5.5.

KUNGL. BIBL.
1989-07-05
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
 2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
 3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
 4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
 5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
 6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
 7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
 8. UD:s presstjänst. UD.
 9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
 10. Två nya treåriga linjer. U.
 11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
 12. Den regionala problembilden. A.
 13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
 14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
 15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
 16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
 17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
 18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
 19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
 20. Tullregisterlag m.m. Fi.
 21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
 22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
 23. Parkeringsköp. Bo.
 24. Statligt finansiellt stöd? I.
 25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
 26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
 27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
 28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
 29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
 30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
 31. Statens mät- och provstyrelse. I.
 32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
 33. Reformerad inkomstbeskattning
 - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
 - Inkomst av kapital. Del 2.
 - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
 - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
 34. Reformerad företagsbeskattning
 - Motiv och lagförslag. Del 1.
 - Expertrapporter. Del 2. Fi.
 35. Reformerad mervärdeskatt m.m.
 - Motiv. Del 1.
 - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
 36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Finansdepartementet

Beskattnings av fåmansföretag. [2]

Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]

Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]

Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Tullregisterlag m.m. [20]

Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]

Reformerad inkomstbeskattnings

- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]

- Inkomst av kapital. Del 2. [33]

- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]

- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]

Reformerad företagsbeskattnings

- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]

- Expertrapporter. Del 2. [34]

Reformerad mervärdeskatt m.m.

- Motiv. Del 1. [35]

- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]

Inflationskorrigerad inkomstbeskattnings. [36]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Två nya treåriga linjer. [10]

Censurlagen - en modernisering av biografgrafförordningen. [22]

Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]

Utbildningar för framtidens tandvård. [28]

Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]

Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänst. [30]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]

Mångfald mot enfald. Del 1. [13]

Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

Regionalpolitikens förutsättningar. [19]

Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd. [24]

Rapporter till finansieringsutredningen. [25]

Statens mät- och provstyrelse. [31]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]

SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

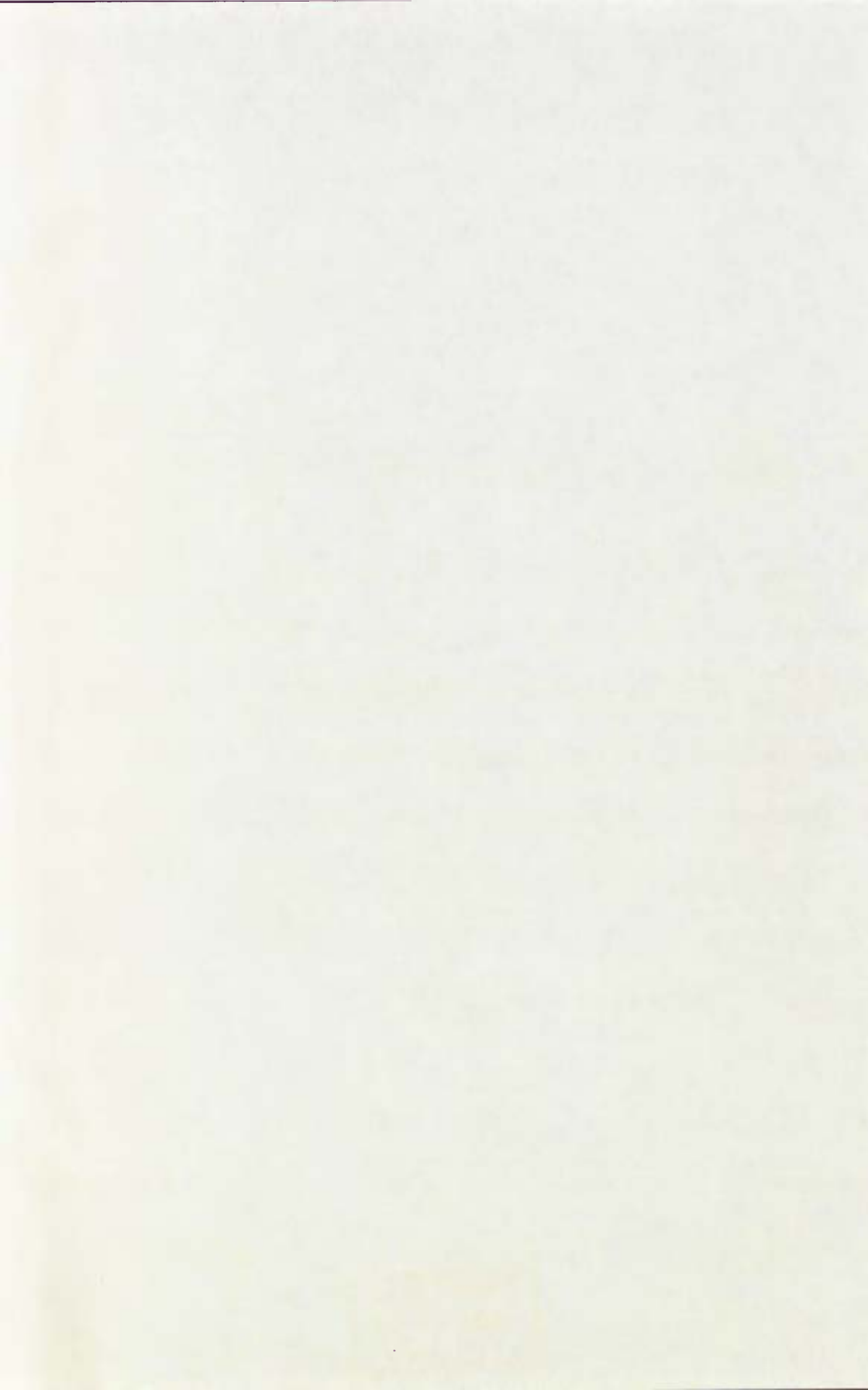
Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]

Miljö- och energidepartementet

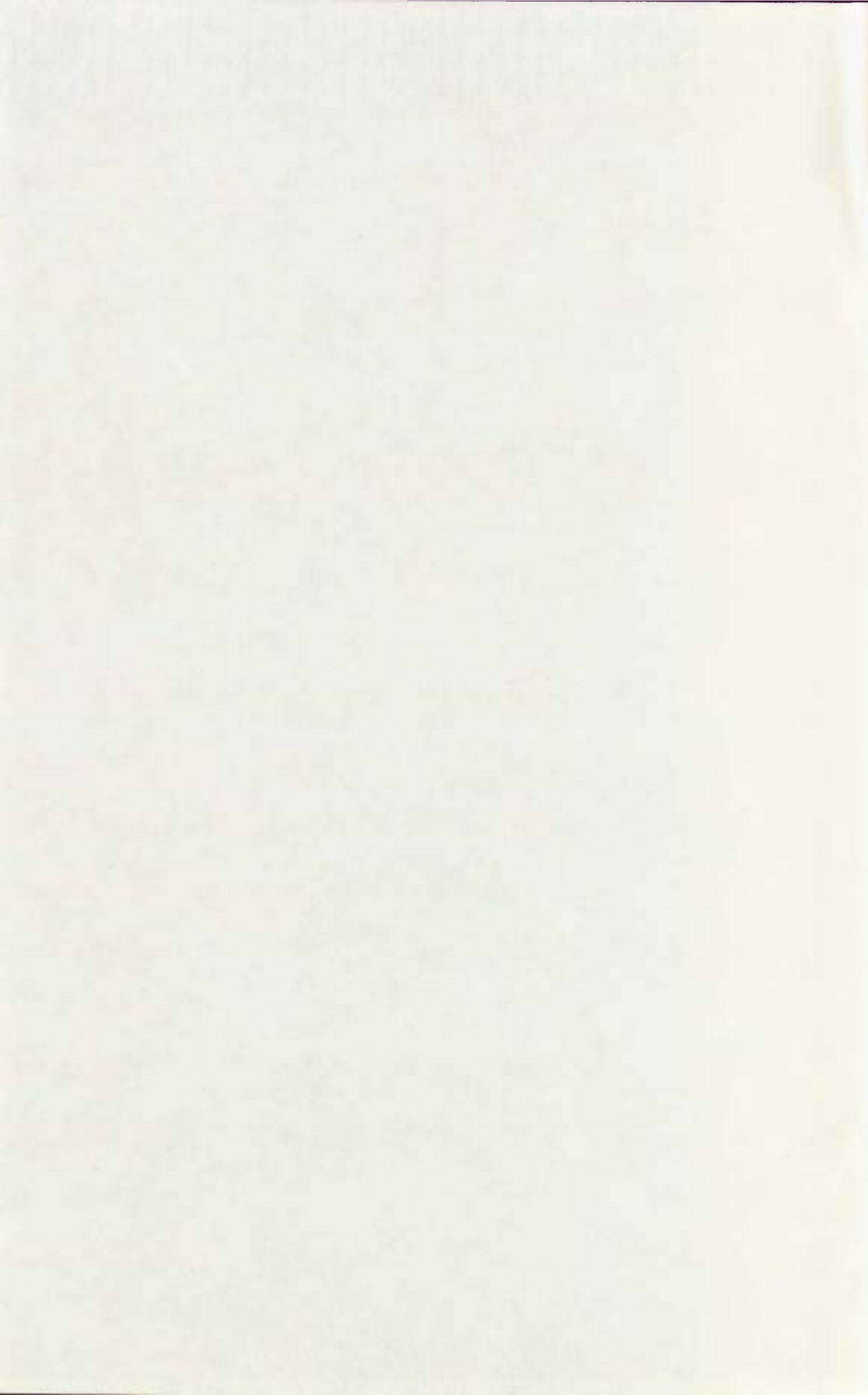
Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]

Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]











De utredningar som arbetat från förslag till den skattereform som planeras träda i kraft 1991 redovisar sina förslag i nedanstående SOU:er

SOU 1989:33

Reformerad inkomstbeskattning (RINK)

Del 1 Skattereformens huvudlinjer

Del 2 Inkomst av kapital

Del 3 Inkomst av tjänst, lagtext med kommentarer

Del 4 Bilagor, expertrapporter

SOU 1989:34

Reformerad företagsbeskattning (URF)

Del 1 Motiv och lagförslag

Del 2 Expertrapporter

SOU 1989:35

Reformerad mervärdeskatt m.m. (KIS)

Del 1 Motiv

Del 2 Lagtext och bilagor

SOU 1989:36

Inflationskorrigerad inkomstbeskattning (IBU)

SOU 1989:38

Sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM.

TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTRGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORGET), STOCKHOLM.