

# Utgiftsskatt - sammanfattning av system och effekter

Av Professor Sven-Olof Lodin

*Expertrapport 11 till skattebasutredningen*

Mars 2002

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Bakgrund - 1970-talets debatt om den svenska inkomstbeskattningen och sökandet efter alternativa skattemodeller .....</b>	<b>379</b>
<b>2</b>	<b>Utgiftsskattens grundprinciper .....</b>	<b>383</b>
2.1	Historik.....	383
2.2	Utgiftsskattebegreppet .....	384
2.3	Utgiftsskattens tekniska konstruktion.....	384
2.4	Utgiftsskattens speciella egenskaper.....	386
2.4.1	Ökade möjligheter till likformig beskattning .....	386
2.4.2	Behandlingen av inflationsvinster och inflationsförluster .....	387
2.4.3	Utgiftsskattens sparstimulans.....	387
2.4.4	Utgiftsskattens ekonomiska effekter .....	388
2.5	Utgiftsskattens speciella problem.....	388
2.5.1	Vad skall räknas som avdragsgillt sparande? .....	389
2.5.2	Familjebeskattningen.....	391
2.5.3	Övergången från inkomst- till utgiftsskatt .....	392
2.5.4	In- och utflyttningsproblematiken .....	393
2.5.5	Relationer till omvärlden .....	394
<b>3</b>	<b>Slutsatser .....</b>	<b>395</b>

# 1 Bakgrund - 1970-talets debatt om den svenska inkomstbeskattningen och sökandet efter alternativa skattemodeller

Under 1970-talet inleddes en intensiv debatt om det svenska inkomstskattesystemet och dess effekter, som kom att vara fram till den stora skattereformen 1991. Sökandet av alternativ till inkomstbeskattningen som beskattningsmetod var ett betydande inslag i debatten.

Bakgrunden var att det allmänna skattetrycket och även inkomstskattetrycket skärptes betydligt under slutet av 1960-talet och under 1970-talet. Genom olika s.k. Hagaöverenskommelser skärptes marginalskatteeffekterna i systemet betydligt. Inkomstbeskattningens tekniska utformning var illa anpassad till denna utveckling. Olikbehandlingen av skilda men jämförbara inkomsttyper var omfattande. Samma olikbehandling förekom på kostnadssidan. Löpande inkomst, inklusive direktavkastning på investeringar, beskattades med marginalskattesatser på över 80 %. Kapitalvinster beskattades bara delvis eller inte alls. Dessa ojämnheter i systemet gav upphov till ett höggradigt skatteanpassat beteende, där skattebetalarna sökte få sina inkomster hänförliga till lågbeskattade inkomstslag och sina kostnader avdragsgilla mot högbeskattad inkomst. Det gällde m.a.o. att omvandla sina inkomster till kapitalvinster och sina kostnader till löpande kostnader. Metoderna för detta var många och relativt lättillämpade. Nolltaxering var vanligt förekommande.

Till detta kom en kraftig ökning av inflationstakten. Inflationen låg långa tider nära tioprocentnivån. Det är ingen överdrift att säga att den svenska inkomstbeskattningen aldrig varit så dåligt anpassad till en inflationsekonomi som just när inflationen kom att bli som högst. Inflationseffekterna skärpte ytterligare de ojämnheter i beskattningen som systemfel och höga marginalskatter redan medförde. Behovet av inflationsanpassning ledde skattebetalarna till ytterligare skatteplanering. "Högre lön än lön" var en maxim som många tillämpade för att skydda sig mot inflationens

urgröpande effekter. Det finansiella sparandet visade på stora minustal. Kapitalinkomstbeskattningen var en stor minuspost i statsbudgeten.

Med stigande skattetryck och ökade fördelningspolitiska ambitioner i kombination med höjd inflationstakt visade sig således den praktiska utformningen av inkomstbeskattningen medföra allt svårare problem, när det gällde att rättvist och utan oönskade snedvridande effekter beskatta den disponibla inkomsten. Kort sagt, inkomstbeskattningen var utomordentligt illa anpassad till den ekonomiska verkligheten under 1970-talet. De anpassningsåtgärder som systemet föranledde skattebetalarna att företa var samhälls-ekonomiskt skadliga.

Kritiken mot skattesystemet och dess effekter var hård. Gunnar Myrdal myntade uttrycket "svenskarna – ett folk av fifflore". Systemets effekter betecknades av många som perversa, även om uttrycket blev berömt först i samband med den stora skattereformen.

Situationen gav upphov till en rad olika förslag om reformering av skattesystemet. Real inkomstbeskattning, d.v.s. en genomgående indexering inte bara av skatteskalor utan av intäkter och kostnader liksom värden var en idé som utreddes i särskild ordning (*Real beskattning* SOU 1982:1-3). En annan idé var utgiftsskatt, som 1974 fördes fram i den svenska debatten av författaren till denna bilaga. Utgiftsskatteidén var inte ny, men hade aldrig på allvar tidigare diskuterats i Sverige. Internationellt hade den också varit död i mer än 20 år. Det var inte så mycket fråga om utgiftsskattens teoretiska fördelar som om dess bättre praktiska förmåga att beskatta den inkomstskatten avsåg att träffa. Inkomstskattens skattebas, den disponibla inkomsten, uppfattades i allmänhet fortfarande som ett principiellt riktigare mått på skatteförmågan än den konsumerade inkomsten.

Den offentliga diskussion om utgiftsskatt som följde, ledde till att jag av 1972 års skatteutredning fick uppdraget att närmare utreda utgiftsskattens teknik och effekter. Min utredning presenterades 1976 (*Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ?*, SOU 1976:62. En utökad engelsk version *Progressive Expenditure Tax – an alternative?* utkom på Liber Förlag, Stockholm, 1978 och en spansk version *Impuesto Progresivo Sobre el Gasto: ¿una alternativa?* publicerades av ett spanskt forskningsinstitut, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983).

Mitt förslag innebar en kombination av en proportionell kommunal förenklad inkomstskatt och en statlig skatt i form av en utgiftsskatt. Det fanns en relativt omfattande internationell diskussion om utgiftsskattens teoretiska aspekter. Däremot var utgiftsbeskattningens praktiska och tekniska frågor knappast analyserade. Osäkerheten om dess praktiska genomförbarhet var stor. Därför inriktades utredningsarbetet till stor del på att undersöka tänkbara tekniska lösningar och på att analysera de olika praktiska och funktionsmässiga problem som kunde uppstå. I enlighet härmed utarbetades ett förslag till en praktisk modell för utgiftsbeskattningen.

Utredningen ledde till att regeringen 1981 tillsatte Utgiftsskattekommittén, vars betänkande *Utgiftsskatt, teknik och effekter*, framlades 1986, SOU 1986:40. Kommittén fann dock att utgiftsskatt från såväl principiella som praktiska utgångspunkter inte borde införas. Även om kommittén inte var enig kom därigenom utgiftsskatten att avföras från den svenska debatten som en framtidsväg för beskattningens utformning.

Utgiftsskattedebatten fördes inte bara i Sverige. Parallellt med utredningsarbetet i Sverige, förekom i såväl USA som Storbritannien utredningar av liknande slag. I USA fördes en intensiv akademisk debatt. 1977 utkom också en offentlig utredning, *Blue prints for Basic Tax Reform* (US Treasury Department, January 17, 1977) som analyserade och rekommenderade införandet av utgiftsskatt. I Storbritannien föreslog den s.k. Meade Committee under ordförandeskap av ekonomipristagaren James Meade (*The Structure and Reform of Direct Taxation*, Report of a Committee chaired by Professor J.E. Meade, Institute for Fiscal Studies, London, 1978) införandet av utgiftsskatt. Varken i Storbritannien eller USA ledde emellertid utredningsarbetet fram till några lagstiftningsåtgärder. I USA togs i stället beslut om långtgående förenklingar och skattesatsreduktioner i inkomstbeskattningen, vilka blev startskottet för en världsomfattande reformering av skattesystemen innebärande systemförenklingar och basbreddningar kombinerade med radikalt sänkta skattesatser. 1991 års skattereform i Sverige, som var en av de mest omfattande för att inte säga den mest omfattande, skall ses i det perspektivet.

I de latinamerikanska staterna rönt utgiftsskatten ett stort och fortsatt intresse. Skälet var framförallt de höga inflationsnivåer, ibland över 100 procent, som plågade länderna. En av utgiftsskattens främsta fördelar är nämligen att den utan komplicerad

indexeringsteknik förmår att behandla inflationspåverkade värdeförändringar ekonomiskt korrekt så att endast den reala inkomsten blir föremål för faktisk beskattning. I flera länder framlades också färdiga regeringsförslag om införande av utgiftsskatt (bl.a. i Colombia och Mexico). Samtliga drogs emellertid tillbaka av samma internationella skäl. USA:s regering förklarade nämligen att USA vid tillämpningen av sina regler för avräkning av utländsk inkomstskatt, som är helt avgörande för skattebelastningen på amerikanska utlandsinvesteringar, inte avsåg att erkänna utgiftsskatten som en skatt på inkomst. Detta skulle medföra förödande skattekonsekvenser för amerikanska företag med investeringar i och inkomster från länder med utgiftsskatt. Med hänsyn till de latinamerikanska ländernas stora beroende av amerikanska investeringar blev därför införandet av utgiftsskatt politiskt omöjligt.

## 2 Utgiftsskattens grundprinciper

### 2.1 Historik

Tanken att medborgarnas konsumtion utgör en lämpligare bas för beskattningen än deras inkomster framfördes redan på 1600-talet av den engelske filosofen Hobbes. John Stuart Mill utvecklade tanken vidare i mitten av 1800-talet och hävdade i *"Principles of Political Economy"*, att den enda undantagslösa och rättvisa principen för en inkomstbeskattning var att undanta sparandet från beskattning. Den praktiska tekniken härför kunde Mill dock inte finna. Det var först när den amerikanske ekonomen Irving Fisher i *"Income in Theory and Income Taxation in Practice"* (Econometrica, 1937) påvisade att konsumtionen kunde mätas indirekt genom att man direkt mätte inkomsten och justerade denna med förändringarna – positiva och negativa – i sparandet, som den praktiska tekniken för en personlig utgiftsbeskattning var funnen. Fishers egen definition på skattebasen innebar i korthet, att inkomst = konsumtion, eftersom värdet av ett kapital utgjordes av det diskonterade värdet av de framtida nyttigheter (konsumtion) man kunde få för kapitalet. Den framtida avkastningen var ointressant om den inte kunde förvandlas i nyttigheter. Han menade att de traditionella inkomstbegreppen i själva verket innebar inkomst + sparande. Med traditionell terminologi innebar Fishers inkomstbegrepp detsamma som inkomst med avdrag för sparande. Utgiftsskatten blir då en skatt på inkomsten efter sparande. Frågan om utgiftsbeskattningen som ett alternativ till inkomstskatten aktualiserades åter under slutet av 1950-talet, sedan Nicholas Kaldor publicerat sin klassiska studie *"An Expenditure Tax"* (London, 1955), där han ingående diskuterar inkomstskattens och utgiftsskattens effekter. Bortsett från att utgiftsskatten med i huvudsak misslyckat resultat för en tid infördes i Indien och Ceylon (Sri Lanka) fick debatten inga praktiska konsekvenser.

## 2.2 Utgiftsskattebegreppet

Den progressiva direkta utgiftsskatten är en skatt på den personliga konsumtionen. Tekniskt är den emellertid konstruerad som en inkomstskatt. Den utgår från principen att all inkomst – oavsett från vilken inkomstkälla den kommer – skall beskattas lika. Beskattningen sker emellertid vid den tidpunkt då den skattskyldige tillgodogör sig inkomsten genom att konsumera den. Detta kan vara såväl före som efter det att inkomsten intjänas. Tanken är att beskattningen härigenom fördelas riktigare över tiden än vid inkomstbeskattningen, att beskattningen inträffar när den skattskyldige utnyttjar inkomsten för personligt bruk och härigenom tar de samlade gemensamma resurserna i anspråk, och att alla penningtillskott oavsett varifrån de kommer bidrar till den skattskyldiges skatteförmåga.

Utgiftsskatten kan också uppfattas som en konsumtionsskatt. En konsumtionsbeskattning är i allmänhet utformad som en indirekt skatt, såsom mervärdesskatten. En allmän indirekt skatt kan emellertid inte utformas på ett sådant sätt att konsumenternas olika skatteförmåga kan beaktas. Tvärtom verkar en indirekt skatt i vissa situationer så att inkomsttagare med lägre inkomster drabbas relativt sett hårdare än höginkomsttagare. Gör man konsumtionsbeskattningen personlig kan den utformas progressivt, varigenom det individuella skatteuttaget kommer att bli beroende av den skattskyldiges konsumtionsnivå eller levnadsstandard, som enligt många bättre uttrycker den skattskyldiges skattebetalningsförmåga än det traditionella inkomstbegreppet.

## 2.3 Utgiftsskattens tekniska konstruktion

Tekniskt kan den progressiva utgiftsskatten konstrueras på flera sätt. Grundtanken är dock att den skattskyldiges samtliga likviditetstillskott under året - vanlig inkomst, försäljningsintäkter, arv, lån etc. utgör inkomst samt att avdrag erhålls för alla utgifter för inkomstens förvärvande samt för alla utgifter för investeringar. Dessutom erhålls avdrag för allt nysparande medan all upplösning av sparande läggs till inkomsten. Det netto som herefter återstår utgör den under året konsumerade inkomsten, vilken beskattas. Utgiftsskatten kan också kombineras med en proportionell inkomstskatt, varvid den progressiva delen av beskattningen effektu-



eras i form av en utgiftsskatt. Schematiskt innebär utgiftsskatten följande.

*Tillkommande skattepliktiga belopp:*

1. Alla likviditetstillskott (löpande inkomst som lön, förvärvsin- komster och direktavkastning i form av ränta, utdelning, etc., försäljningslikvider vid försäljning av investeringsobjekt, arv, gåva, lotterivinster och liknande samt uppburna lån)
2. All upplösning av sparande (minskning av banktillgodo- havanden och liknande, försäljning av värdepapper, minskning av fordringar)

*Avgående avdragsgilla belopp:*

1. Alla löpande utgifter för inkomstens förvärvande
2. Alla utgifter för investeringar i förvärvsverksamhet
3. Allt nysparande (ökning av banktillgodohavanden och liknande, värdepappersförvärv, ökning av fordringar, amorte- ringar på lån)

Nettot utgör beskattningsunderlaget.

Nettot motsvarar också årets konsumtion för privat bruk, dvs. den skattskyldiges levnadsstandard.

Man kan i och för sig beskriva utgiftsskattens innebörd på flera sätt. Ovan har valts att anknyta till flödet av kontanta medel. Alla kontanttillskott, både utifrån kommande och sådana som beror på omvandling av andra tillgångar till kontanter, medför i princip skatteplikt. Användningen av de tillgängliga kontanta medlen be- stämmer vad som därav blir beskattat. Från skatt undantas de upp- räknade typerna av utgifter, som inte räknas som konsumtion. Också på utgiftssidan är det fråga om att mäta kontantflöden.

Sammantaget innebär detta att utgiftsskatten med denna kon- struktion utgör en cash flow-skatt. Härav följer att förmögen- hetsförändringar som beror på värdoförändringar – positiva eller negativa – av enskilda förmögenhetstillgångar varken påverkar be- skattningen eller beräkningen av skatteunderlaget. Någon värde- ring av tillgångarna behöver i princip ej ske. Endast då en tillgång

förvandlas till likvida medel påverkas beskattningen. Detta innebär att redovisningen till utgiftsskatt bör omfatta en redovisning av de kontanta medel, som under året stått till den skattskyldiges förfogande, och av den användning av medlen, som ej medfört skatteplikt, dvs. av de avdragsgilla utgifterna. Återstoden utgör den skattskyldiges skattepliktiga förbrukning.

## 2.4 Utgiftsskattens speciella egenskaper

### 2.4.1 Ökade möjligheter till likformig beskattning

Oavsett vilket inkomstbegrepp som man lagt till grund för inkomstbeskattningen har det vid tillämpningen av en progressiv beskattning visat sig omöjligt att i praktiken beskatta alla typer av inkomster på samma sätt. Särskilt har beskattningen av kapitalvinster ställt till besvär. Dessa har på grund av bland annat inläsnings- och inflationseffekter fått lämnas helt utanför beskattningen eller fått beskattas lindrigare än vanliga löpande inkomster. Också periodiseringen av inkomster, liksom frågan om när en inkomst kan anses realiserad, har ställt till problem. De ojämnheter i beskattningen som detta medfört har lett till stora problem, inte bara tekniskt utan särskilt i rättvise- och likformighetshänseende, och medfört omfattande skatteplanering och skattestyrning av medborgarnas handlande.

Vid konsumtionstillfället spelar en inkomsts ursprung ingen roll. Alla medel har då samma skattekraft och kan i utgiftsbeskattningen behandlas lika även vid en progressiv beskattning. Någon uppdelning i olika inkomstslag behövs inte. Inte heller behöver någon hänsyn tas till om inkomsten intjänats under ett eller flera år, eller om den grundar sig på värdestegring, avkastning eller arbete. Kapitalvinster behöver ingen särbehandling. Frågan om när en inkomst intjänas blir irrelevant. Konsumtionen kan ske antingen före intjänandet genom upptagande av lån eller senare om inkomsten sparats. Härigenom innebär utgiftsskatten en betydande förenkling och ökade möjligheter till en likformig beskattning.

#### 2.4.2 Behandlingen av inflationsvinster och inflationsförluster

Inkomstbeskattningen är nominell till sin natur och kan inte utan en total indexering av skattebasen behandla värdeförändringar på grund av inflation på ett korrekt sätt. Såväl över- som underbeskattning blir följden. Särskilt svårt är problemet beträffande kapitalvinster och sparande. Genom systemets oförmåga att behandla inflationseffekterna korrekt har låntagande gynnats och sparande missgynnats. Även om flera försök gjorts har något totalindexerat inkomstskattesystem inte införts någonstans. Som inledningsvis belysts är svårigheterna att behandla inflationsproblemet korrekt ett av inkomstbeskattningens största problem.

I utgiftsskatten beskattas inkomsten när den konsumeras, oavsett när den intjänas, och därmed i det penningvärde i vilket den nyttiggöres. Detta innebär att penningvärdeförändringar beaktas automatiskt utan något behov av indexering av skattebasen. Det betyder att den som sparar för framtida konsumtion blir beskattad för sin inkomst i det lägre penningvärde i vilket han konsumerar inkomsten medan i det motsatta fallet den som genom belåning av värdestegring konsumerar inkomsten i ett högre penningvärde än det i vilket inkomsten realiserar blir beskattad i detta högre penningvärde. På så sätt är utgiftsskatten real till sin natur. Inflationseffekterna på såväl sparande som låntagande får en riktig real behandling. Endast skatteskalen behöver inflationsindexeras, vilket är tekniskt enkelt.

#### 2.4.3 Utgiftsskattens sparstimulans

Inkomstbeskattningen har ofta kritiserats för att missgynna sparande genom att beskatta såväl den sparade inkomsten som den sparade inkomstens avkastning. Inflationseffekterna har dessutom förvärrat detta problem. Man har talat om sparandets dubbelbeskattning.

Oavsett om detta är en korrekt beskrivning behandlar utgiftsskatten sparande mer gynnsamt än inkomstbeskattningen inte bara genom sin reala natur. Genom att avdrag medges för sparad inkomst och beskattning sker endast när inkomsten konsumeras blir effekten att inkomsten endast beskattas en gång, d.v.s. densamma som om avkastningen inte beskattats.

#### 2.4.4 Utgiftsskattens ekonomiska effekter

I samband med utgiftsskattekommitténs arbete utreddes den existerande inkomstbeskattningens och utgiftsskattens ekonomiska effekter i olika avseenden (*SOU 1986:40, bilaga 2*). Enligt utredningsmännen måste resultaten, som bl.a. inte kunnat beakta de beteendeförändringar som en övergång till utgiftsskatt skulle leda till (jfr de betydande beteendeförändringar som 1991 års radikala men ändå mindre omfattande skattereform ledde till), bedömas med försiktighet. Enligt dessa beräkningar uppnår en renodlad utgiftsskatt bättre samhällsekonomisk neutralitet än inkomstskatten. I relation till konsumtion var den fördelningspolitiska träffsäkerheten naturligt nog betydligt bättre för utgiftsskatten än för inkomstskatten. Men också vad angår fördelningspolitisk träffsäkerhet i relation till inkomst visade sig utgiftsskatten i ett långsiktigt perspektiv (men inte kortsiktigt) ha bättre träffsäkerhet, särskilt vad gäller horisontell fördelning. Dock föreföll barnfamiljer få ökad skattebörd, vilket ju är naturligt med hänsyn till att varje inkomstenhet inom en barnfamilj normalt har en större konsumtionsbörd än i familjer utan barn. Detta var dock möjligt att korrigera genom höjda barnbidrag. Tjänstemannagruppen, som var hårt belånad bl.a. genom skatteanpassningen, skulle på grund härav i vart fall kortsiktigt få en ökad beskattning.

Den faktiska progressionen i skattesystemet beräknades öka vid en övergång till renodlad utgiftsskatt. Vidare verkade utgiftsskatten ge en bättre approximation av den långsiktiga inkomsten än inkomstskatten. De snedvridande effekterna i skattesystemet skulle minska.

Också effekterna av en del mellanalternativ utreddes. Den kombination av en proportionell kommunal inkomstskatt och en progressiv statlig utgiftsskatt, som var huvudalternativ i min egen ursprungliga utredning, gav genomgående sämre ekonomiskt utfall än en renodlad utgiftsskatt, men trots detta i allmänhet bättre utfall än det existerande inkomstskattesystemet.

#### 2.5 Utgiftsskattens speciella problem

I vissa avseenden ger utgiftsskatten upphov till nya eller annorlunda problem än inkomstskatten. Ett problem ligger i själva skattebasdefinitionen där sparande respektive sparandeupplösning

har strategisk betydelse. Det gör att definitionen av vad som skall räknas som sparande och avdragsgill investering blir kritisk. Ett därmed sammanhängande problem är, om gränsdragningen blir för rigid, risken för ojämnheter i beskattningen på grund av tillfälliga konsumtionstoppar, särskilt vid inköp av dyrare kapitalvaror som bilar.

Ett annat problem är att den individuella beskattning som gäller för inkomstbeskattningen inte fungerar väl inom utgiftsskatten om inte gifterättsgemenskapen avskaffas. Ett alternativ är att återinföra sambeskattning.

Ett tredje problem är hur en övergång från nuvarande inkomstbeskattning till utgiftsskatt skall konstrueras så att varken över- eller underbeskattning eller oönskade periodiseringsproblem uppstår på grund av övergången.

Ett fjärde problem är förhållandet till en omvärld där inkomstbeskattning fortfarande tillämpas. Särskilt besvärlig blir frågan om inflyttning till och utflyttning från landet, som medför likartade problem som övergången till utgiftsskatt men av permanent karaktär. Nedan skall dessa problem kortfattat belysas liksom möjliga lösningar.

### 2.5.1 Vad skall räknas som avdragsgillt sparande?

För att ett utgiftsskattesystem skall fungera krävs en klar och lättillämplig gränsdragning mellan sparande och konsumtion. Detta är dock inte det lättaste att åstadkomma. Att allt kontrollerbart finansiellt sparande skall ingå i definitionen av sparande är självklart. Likaså måste varaktiga investeringar i förvärvsverksamhet liksom i fastigheter i princip räknas dit. När man kommer till reala investeringar såsom egna hem, bilar och andra varaktiga kapitalvaror är gränsdragningen inte lika självklar.

Investeringar i egna hem måste om inte annat av praktiska skäl behandlas som avdragsgillt sparande. Köp av egen bostad är i allmänhet den mest kapitalkrävande investering inom den privata sfären som en skattskyldig kan tänkas företa sig. Den är också i allmänhet delvis lånefinansierad. En beskattning som för konsumtion av en så stor investering – oavsett hur den är finansierad – skulle leda till drastiska marginaleffekter och kräva en betydande extrauppläning som dessutom skulle kunna medföra olyckliga belastningar på det finansiella systemet. Om anskaffning av egen bo-

stad i stället anses som avdragsgillt sparande, krävs också en gränsdragning mellan förbättringskostnader, som är avdragsgilla och reparationskostnader som inte medför avdragsrätt.

Detta gränsdragnings- och kontrollproblem förekommer redan i kapitalvinstbeskattningen vid fastighetsförsäljning. Även om detta måste betraktas som en belastning i utgiftsskattesystemet är det dock uppenbart att kontrollen underlättas av att det är fråga om årets nya kostnader vilkas natur skall kontrolleras i utgiftsskattesystemet och inte kostnaderna under hela innehavstiden som i kapitalvinstbeskattningen. Schablonregler av liknande slag som i kapitalvinstbeskattningen torde dock vara nödvändiga av förenklings-skäl. På samma sätt som i inkomstbeskattningen bör schablonbeskattning av avkastningsvärdet av bostadsinvesteringen eller en fastighetsskatt ingå i systemet.

Vad angår varaktiga konsumtionsvaror såsom bilar m.m. har i den internationella debatten diskuterats möjligheten av att anse själva investeringen som avdragsgillt sparande men förena detta med skattepliktiga årliga avskrivningar av anskaffningsvärdet. Ett sådant system skulle avsevärt öka komplikationsgraden i systemet – förmodligen bortom det hanterbara. Därför torde det vara praktiskt nödvändigt att behandla anskaffning av varaktiga konsumtionsvaror som konsumtion. Detta medför naturligtvis samtidigt risk för kraftiga marginaleffekter och fluktuationer i skattebelastningen, vilket bör undvikas.

Ett någorlunda enkelt sätt att undvika kraftiga marginaleffekter och extra upplåningsbehov torde vara att införa möjlighet till såväl skattefri upplåning i särskild form (utan framtida rätt till avdrag för amorteringar) som beskattat sparande i särskild form, som senare kan konsumeras utan skatteeffekt. En lämplig gräns kan i dagens penningvärde med hänsyn till gällande bilpriser och behov av även andra kapitalvaror ligga vid 300 000–400 000 kr. Några särskilda kontrollproblem för denna särbehandling, som skall framgå av kontrolluppgifter, behöver inte uppstå.

Eftersom sparande och upplåning utgör ett så viktigt element i ett utgiftsskattesystem är det av stor vikt att kontrollproblemen inte blir för stora. Först kan då konstateras att de kontrollproblem, som i inkomstbeskattningen rör gränsdragningen mellan olika inkomstslag och som där har stor betydelse för skattebördans storlek, försvinner i utgiftsskatten, eftersom alla inkomster kan behandlas lika.

Frågan är då i vilken utsträckning som sparandekontrollen förändras. Eftersom utgiftsskattens skattebas framkommer som en restpost efter sparandeförändringar, blir kontrollen av sparande, upplåning och förändringar i dessa poster av avgörande betydelse. För detta ändamål behövs emellertid inte fler kontrollposter eller mer kontroll än i gällande inkomstskattesystem. Redan nu finns så gott som totalkontroll av allt sparande i finansiella institutioner eller i form av värdepapper. Även värdepappersförsäljningar ingår i kontrollnätet. Fastighetsförsäljningar och fastighetsförvärv rapporteras också till skattemyndigheten.

Utländskt sparande liksom utländsk upplåning ingår dock ännu inte i kontrollnätet. Intressant nog innebär detta liksom sparande i bankfack eller madrass ett mindre problem inom utgiftsbeskattningen än inom inkomstbeskattningen. Förklaringen är att den som underrapporterar sitt sparande går miste om sitt sparavdrag men å andra sidan kan konsumera sparandet utan vidare beskattning. Totalt blir skattebasen över tiden i stort sett densamma som om korrekt rapportering skett. Den enda skattevinst som kan göras genom sådant skattefusk är en annan periodisering av beskattningen än vid ett lagligt beteende. Detta kan vara lönsamt om inkomsten över tiden är jämnare fördelad än konsumtionen, varvid en lägre genomsnittlig marginalbeskattning kan erhållas. Den vinsten måste då vara större än den avkastningsförlust som oftast blir följden av dolt sparande. Även dold skuldsättning kan uppskjuta beskattningstidpunkten, då den framtida amorteringen inte kan dras av från inkomsten. Används lånemedlen till investering i fast egendom eller i värdepapper kan underlåtenheten dock medföra förklaringsproblem. Sammanfattningsvis ger felaktig spar- och lånerapportering i allmänhet inga fördelar.

På detta sätt innehåller utgiftsskatten vissa självkontrollerande moment, som underlättar skattens administration. När det gäller kontroll av inkomstrapporteringen är problemen desamma som för inkomst- och utgiftsbeskattningen.

### 2.5.2 Familjebeskattningen

Eftersom utgiftsskatten är avsedd att träffa den konsumerade inkomsten med en progressiv beskattning vore det lämpligast om inkomstenhet och konsumtionsenhet kunde vara densamma. Dagens skattesystem är individuellt samtidigt som äktenskapslag-

stiftningen bygger på egendomsgemenskap i form av giftorätt. Denna diskrepans gör det möjligt att genom fördelning av sparande och konsumtion och genom förmögenhetsöverföringar mellan makar (sambor) uppnå en lägre skattebelastning. Dessa omfördelningar kan göras utan någon ekonomisk risk eftersom giftorättsgemenskapen ändå vid en bodelning garanterar vardera maken hälften av det sammanlagda giftorättsgodset. Härigenom går principerna för skattelagstiftningen och äktenskapslagstiftningen inte ihop. Denna diskrepans leder till ojämnheter i beskattningen av olika familjer och därmed till betydande problem i utgiftsbeskattningen.

För att familjebeskattningen skall fungera tillfredsställande i ett utgiftsskattesystem krävs antingen att giftorättsgemenskapen avskaffas, dvs. att äktenskapsrätten anpassas till skatterättens individualistiska princip, eller att man för utgiftsbeskattningen tillämpar sambeskattning av makar och sambor. Det var vid tiden för diskussionen om utgiftsskattens införande inte möjligt att finna politisk acceptans för någondera av dessa förändringar. Detsamma torde gälla även idag.

### 2.5.3 Övergången från inkomst- till utgiftsskatt

Övergången från inkomst- till konsumtionsbaserad beskattning ger upphov till en mängd problem. Inom ramen för existerande inkomstskattesystem finns mycket stora spar- och investeringsbelopp som i princip utgör redan beskattade medel och vilkas upplösning i ett utgiftsskattesystem skulle komma att medföra beskattning ytterligare en gång om inte särskilda övergångsmekanismer införs. Detsamma gäller befintliga skulder, där återbetalning skulle medföra avdragsrätt trots att upplåningen inte beskattats.

I och för sig är det inte förenat med stora tekniska problem att ordna ett system som identifierar befintligt finansiellt sparande och befintliga skulder vid övergången. Detta sparande kan upplösas efter övergången utan vidare beskattning och skuldernas återbetalning skulle inte medföra avdragsrätt. För reala tillgångar krävs emellertid en värdering, som inte är utan problem. Dessutom skulle övergångstiden behöva vara utomordentligt lång, om man inte är beredd att införa drakoniska tidsgränser.

Utöver dessa tekniska frågor följer emellertid svåröverblickbara fördelningspolitiska och samhällsekonomiska problem. Så skulle



det vara möjligt att omvandla gammalt beskattat sparande till nytt avdragsgillt sparande, varigenom skatt på motsvarande inkomstbelopp skulle undgås. Härigenom skulle inte bara progressionen mildras utan all beskattning skjutas på framtiden. Detta skulle endast kunna förhindras genom komplicerade regler som förbjöd avdrag för nytt sparande vid minskning av gammalt sparande. Också i andra avseenden kan oönskade effekter uppstå.

#### 2.5.4 In- och utflyttningsproblematiken

Vid inflyttning till landet från ett land som inte tillämpar utgiftsskatt uppstår samma problem som vid införandet av utgiftsskatt. För inflyttning kommer därför att krävas samma typ av övergångsregler, som här emellertid måste bli permanenta. Med den ökande internationella rörligheten innebär detta ett allt större problem. En särskild fråga blir hur tillfällig inflyttning skall behandlas. Om man av förenklingsskäl vill undvika att aktivera inflyttningsreglerna för personer, som skall vara bosatta här endast tillfälligt, är det möjligt att införa särskilda regler, varigenom bosättningen här måste ha viss längd, kanske fem år, innan inträde i utgiftsskattesystemet sker. I så fall måste någon typ av förenklad inkomstbeskattning för nyinflyttade införas.

Utflyttning ur landet medför behov av ett avskattningssystem vid utflyttningen för att den utflyttande inte permanent skall kunna undgå skatt på sina sparade inkomster. En sådan utflyttningsskatt som fastställs vid utflyttningen behöver i och för sig inte erläggas vid den tidpunkten. Det borde vara möjligt för den skattskyldige att få uppskov med skattens erläggande om pant eller bankgaranti lämnas för den fastställda skatten. Någon ränta skulle inte behöva uttas på skattebeloppet, då utflyttningsskatten måste ses som ett slags förtida skatt. Ett tekniskt problem är dock att förhindra att en skattskyldig helt enkelt tar sina pengar med sig och struntar i att utflyttningsdeklarera. Så länge valutaregleringen gällde var ett sådant olagligt förfarande inte helt lätt och redan utforslandet av pengar eller värdepapper var förenat med betydande risker för konfiskation och straffpåföljder för en skattskyldig. Efter avregleringarna är det lättare, men det skulle fortfarande vara straffbart och föranleda höga böter, som emellertid skulle vara svåra, om än inte omöjliga, att driva in för staten, eftersom upptäckten normalt inte skulle kunna ske förrän i samband med taxeringen.

### 2.5.5 Relationer till omvärlden

Att övergå till utgiftsskatt i en värld där inkomstskatt i allmänhet tillämpas är för ett litet land med en öppen ekonomi inte utan problem. Det komplicerar de ekonomiska förbindelserna i betydande grad. Den osymmetriska skattebehandlingen leder till en rad svåröverblickbara problem. Av direkt avgörande betydelse är i vilken utsträckning andra länder är beredda att erkänna den svenska utgiftsskatten som likvärdig med en inkomstskatt och behandla den som sådan i sin internationella skattelagstiftning när det gäller t.ex. avräkning av utländsk skatt. Om så inte skulle bli fallet skulle utländska investeringar i Sverige fördyras på ett rent prohibitivt sätt.

Ett annat problem gäller alla dubbelbeskattningsavtal med andra länder som i betydande omfattning måste omförhandlas för att inte såväl svenska utlandsinvesteringar som utländska investeringar i Sverige skall missgynnas.

### 3 Slutsatser

Utgiftsskatten har i flera avseenden tilltalande egenskaper och löser på ett enkelt sätt flera av de problem som inkomstskattesystemen måste brottas med, särskilt inflationsproblemet och svårigheten att behandla olika typer av inkomster lika.

Huvudskälen till att Utgiftsskattekommittén ändå avstyrkte dess införande var dels existerande institutionella förhållanden dels ideologiska hänsyn. I det senare hänseendet var det avgörande att man uppfattade den intjänade inkomsten som en ur ideologisk synvinkel mer önskvärd skattebas än den konsumerade inkomsten. De institutionella förhållanden som var avgörande utgjordes för det första av de svårigheter som var förenade med en övergång från ett välutvecklat inkomstskattesystem till utgiftsskatt. Ett likartat och permanent problem gällde behandlingen av in- och utflyttning över gränserna liksom över huvud taget omvärldsproblematiken. Slutligen gjorde den rådande, politiskt olösliga diskrepansen mellan skatterättsliga och familjerättsliga principer det omöjligt att skapa en väl fungerande familjebeskattningsform. Sammantaget medförde dessa förhållanden att införandet av utgiftsskatt bedömdes som alltför problematiskt.

Skulle då värderingen av ett införande av utgiftsskatt bedömas annorlunda i dag 25 år senare? I dag är inflationsproblemen betydligt mindre än på 1970-talet. Genom 1991 års skattereform har dessutom en stor del av de ojämnheter i skattebehandlingen som förorsakade så stora problem eliminerats. Den tudelade beskattningen av förvärvs- respektive kapitalinkomster med en enhetlig proportionell beskattning av de senare har inneburit en högst betydande förbättring av inkomstskattesystemets verkningssätt. Vidare har marginalskattesatserna sänkts kraftigt vilket minskat betydelsen av de kvarstående ojämnheterna i skattebehandlingen. Slutligen har den snabbt ökande internationella rörligheten av både människor och kapital i förening med avregleringen av finans- och

valutamarknaderna i praktiken gjort det omöjligt för ett litet land med en öppen ekonomi att införa ett skattesystem som starkt avviker från det internationellt vedertagna. Sammanfattningsvis finns i dagsläget inte längre samma skäl för en övergång till utgiftsskatt samtidigt som möjligheterna till dess införande på grund av internationaliseringen i praktiken numera inte föreligger.

Trots dessa slutsatser hade utgiftsskattediskussionen stor betydelse för den svenska skatteutvecklingen. Genom uppställandet av utgiftskatten som ett referensalternativ, som tidigare saknats, framstod de uppenbara svagheter i det gällande inkomstskattesystemet med större tydlighet än vad som annars skulle ha skett. Förståelsen för inkomstskattens verkningar och för vilka de avgörande tekniska problemen var ökade betydligt. Det var denna ökade förståelse som var grundvalen för den fortsatta reformeringen av inkomstbeskattningen och de lösningar som infördes genom 1991 års skattereform.