

BO E CARLSSON:

Efter skatteomläggningen?

De provisoriska skatteomläggningarna före regeringsskiftet 1976 ledde till ständiga höjningar av marginalskatterna för dem som tjänade mer än en genomsnittlig industriarbetarlön. Indexregleringen av inkomstskatteskalen 1978 satte stopp för de automatiska skattesänkningarna och det borgerliga förslaget till marginalskattereform våren 1981 skulle bli en verklig reformering av skattesystemet. I denna artikel jämförs löftena om skattesänkningar och det verkliga resultatet av skattekompromissen mellan mittenpartierna och socialdemokraterna.

Bo E Carlsson är civilekonom och var sakkunnig i ekonomidepartementet under treparti-regeringarna.

År 1969 var marginalskatten på en genomsnittlig industriarbetarlön 49% för en ensamstående inkomsttagare och 39% för en inkomsttagare med hemma-make. Marginalskatten steg under 1970-talets första år till drygt 60% för båda kategorierna och kom sedan att ligga kvar på ungefär denna nivå. År 1980 var marginalskatten på en genomsnittlig industriarbetarlön 62%.

Den skärpta marginalbeskattningen var dels resultatet av höjda kommunal-skatter och dels – speciellt under periodens förra hälft – en följd av automatiskt skärpt beskattning till följd av inflationen.

Därtill skärptes progressiviteten i skattesystemet. Raden av sk provisoriska skatteomläggningar innan en index-reglerad skatteskala infördes från och med 1978 hade sin tyngdpunkt förlagd så, att marginalbeskattningen av en genomsnittlig industriarbetarlön inte ytterligare skärptes, men i inkomstskikten ovanför tilläts inflationen och kommunal-skattehöjningarna att leda till en fort-löpande marginalskattesänkning.

Ovanpå detta kom sedan margina-leffekterna av inkomstberoende sociala för-måner. Till följd härav har betydande in-komsttagargrupper – speciellt barnfa-miljer – kommit att drabbas av totala margina-leffekter på inkomstökningar på upp mot 80–100%.

För att få en bild av den verkliga mar-ginalskattesituationen måste också ar-betsgivaravgifter och indirekta skatter beaktas. Skulle arbetsgivaravgifterna utgå med ett lägre belopp, är det rimligt att tänka sig, att större delen av mellan-skillnaden skulle tillfalla den enskilde in-komsttagaren i form av högre lön.

Beräknat på detta sätt var den totala marginalbeskattningen av en genomsnittlig industriarbetarlön år 1969 ca 50% för en inkomsttagare med hemma-make och drygt 55% för en ensamstående inkomsttagare. År 1980 hade motsvarande siffra för båda kategorierna stigit till drygt 75%. Och då har effekten av avtrappade sociala förmåner *inte* beaktats.

Ödesdiger skatteutveckling

Under senare år har allt fler kommit till insikt om, att denna utveckling på skattepolitikens område bidragit till att skapa de växande balansproblemen i den svenska ekonomin. För att kunna realisera sina reala krav på löneutvecklingen har de stigande marginalskatterna tvingat löntagarorganisationerna att begära mycket stora nominella löneökningar. Speciellt gällde detta innan beslut fattades om indexreglering av inkomstskatteskalan. Härigenom kom skattesystemet att medverka till stegringen av inflationstakten i Sverige under 1970-talet. Beskattningen var naturligtvis inte den enda faktorn – uppgången i inflationen har varit ett internationellt fenomen – men den bidrog till en snabbare inflationsutveckling än vad som i annat fall hade varit möjligt.

Skatteutvecklingen har också medverkat till en svagare ekonomisk tillväxt i Sverige än i jämförbara länder. Höga och stigande marginalskatter har undergrävt incitamentsstrukturen – "kastat grus i maskineriet" – och missgynnat arbete, initiativ, företagande, risktagande och sparande.

Indexregleringen 1978

Det beslut om indexreglering av inkomstskatteskalan från och med 1978 som tillkom på initiativ av den första trepartiregeringen var i detta perspektiv en betydelsefull åtgärd. Den satte stopp för fortsatta automatiska inkomstskatteskärpningar. Den innebar inte minst, att någon ytterligare skärpning av progressivitet i skattesystemet inte skulle ske utan att man fattade beslut om det.

Indexregleringen innebar i sig inte, att marginalbeskattningen blev mindre orimlig och mindre hämmande på den ekonomiska aktiviteten. Den betydde emellertid att de justeringar som senare vidtogs i skatteskalan skulle bli reellt bestående – inte bara kosmetiska förändringar i valtider.

När härtill den andra trepartiregeringen våren 1981 utarbetade förslag om en marginalskattereform, som skulle leda till att det dominerande flertalet av de heltidsarbetande inkomsttagarna skulle få marginalskatter som inte översteg 50%, såg det för ett tag ut som om en utveckling hade inletts, som skulle kunna leda till en verklig reformering av skattesystemet.

Mittens kompromiss med (s)

Som bekant blev det emellertid inte så. I stället fick vi "den underbara natten" – en skattekompromiss mellan socialdemokraterna och mittpartierna. Den fick som omedelbart resultat att också den andra trepartiregeringen sprack. Kompromissen innebar att socialdemokraternas skatteförslag i väsentliga hänseenden tillgodosågs. Vi fick en begränsning av rätten till underskottsavdrag, som det

Inkomst	Underskottsavdrag						
	0	10 000	20 000	40 000	50 000	60 000	80 000
10 000	-200	-250	.	.	.	.	.
20 000	-460	-360	-490	.	.	.	.
30 000	-710	-625	-525	.	.	.	.
40 000	-875	-875	-790	-990	.	.	.
50 000	-1 020	-1 040	-1 040	-860	-1 230	.	.
60 000	-730	-1 175	-1 200	-1 120	-1 020	-1 480	.
70 000	-590	-860	-1 330	-1 360	-1 290	-1 190	.
80 000	-310	-710	-1 010	-1 525	-1 525	-1 450	-1 975
100 000	820	-75	-540	-1 320	-1 810	-1 850	-1 780
120 000	3 225	1 570	210	-1 190	-1 590	-2 040	-2 590
150 000	5 890	3 890	2 260	-925	-2 310	-3 225	-4 130
175 000	7 440	5 440	3 440	-400	-1 910	-3 575	-6 300
200 000	8 030	6 050	4 050	50	-1 950	-3 930	-7 090
300 000	13 100	10 800	8 530	3 930	1 630	-670	-5 270

Tabell 1: Nettoeffekt av skatteomläggningen år 1984 med hänsyn också till finansierings-effekterna. 1982 års priser.

kan ifrågasättas om en socialdemokratisk regering skulle ha vågat genomföra själv. Indexregleringen urholkades.

När sedan socialdemokraterna återvann regeringsmakten efter sin valseger 1982 – det är troligt att den borgerliga trepartiregeringens oförmåga att fullfölja en konsekvent skattepolitik medverkade till valutgången – kom skatteomläggningens innehåll att ytterligare urholkas. Inflationsjusteringen blev än mindre än man kommit överens med centern och folkpartiet om. I vissa lägen justerades marginalsattesatserna upp.

Förväntningarna och resultatet

Det kan ha sitt intresse att jämföra löften och utfall. När skatteomläggningen först presenterades utlovades skattesänkningar åt flertalet inkomsttagare. Redan detta var i och för sig en orimlighet. Samtidigt sades nämligen skatteomläggningen vara

”totalfinansierad”, dvs man skulle ta in lika mycket genom höjningar av andra skatter som skatteomläggningen ”kostade” i inkomstbortfall för statskassan. En totalfinansierad skatteomläggning kan naturligtvis aldrig ge skattesänkningar åt flertalet skattebetalare.

Det går inte att exakt beräkna resultatet av en mer omfattande skatteomläggning för varje enskild individ. Beräkningstekniska förenklingar måste göras. I tabell 1 och 2 nedan jämförs resultatet av beslutade skatteomläggningar med 1982 års skattesystem, sådant detta hade fungerat med full indexreglering. Det har för att förenkla beräkningarna antagits, att omläggningen fullt ut har finansierats med höjda arbetsgivaravgifter och att dessa höjningar har avräknats på löneökningarna. Vid fullt indexreglerade skatteskalor har antagits, att dessa skulle ha räknats upp med 8% för 1984 och 1985. Tabellerna avser reallt oförändrade in-

Inkomst	Underskottsavdrag						
	0	10 000	20 000	40 000	50 000	60 000	80 000
10 000	-280	-350	.	.	.	.	.
20 000	-610	-510	-710	.	.	.	.
30 000	-940	-850	-750	.	.	.	.
40 000	-1 180	-1 180	-1 090	-1 420	.	.	.
50 000	-1 310	-1 410	-1 410	-1 230	-1 780	.	.
60 000	-1 060	-1 550	-1 650	-1 570	-1 470	-2 130	.
70 000	-870	-1 260	-1 780	-1 880	-1 800	-1 700	.
80 000	-450	-1 050	-1 450	-2 110	-2 110	-2 040	-2 840
100 000	1 570	65	-800	-1 840	-2 480	-2 580	-2 520
120 000	4 975	2 575	340	-2 025	-2 625	-3 100	-3 920
150 000	8 790	5 790	3 110	-1 740	-3 970	-5 470	-6 940
175 000	10 575	7 575	4 575	-1 370	-3 770	-6 200	-10 530
200 000	11 600	8 600	5 600	-400	-3 400	-6 400	-11 410
300 000	19 800	16 300	12 800	5 800	2 300	-1 200	-8 200

Tabell 2: Nettoeffekt av skatteomläggningen år 1985 med hänsyn också till finansieringseffekterna. 1982 års priser.

komster och underskottsavdrag till 1982 års priser minskat med de för finansieringen erforderliga arbetsgivaravgiftshöjningarna.

Sänkt realinkomst för de flesta

Den bild av skatteomläggningen, som dess upphovsmän har velat ge, har varit att i stort sett alla med undantag för nolltaxerare och andra med stora underskottsavdrag skulle få sin skatt sänkt. Tabellerna 1 och 2 ger en helt annan bild. Flertalet får en sänkt realinkomst efter skatt på grund av omläggningen och den begränsade indexregleringen. Sänkt skatt får endast personer med relativt höga inkomster och små underskottsavdrag. Och i verkligheten är naturligtvis detta föga överraskande. En totalfinansierad skatteomläggning betyder att un-

gefär lika många får höjd och sänkt skatt. Om därtill en extra skattehöjningseffekt åstadkommes genom att indexregleringen begränsas, blir slutresultatet, att flertalet får höjd skatt.

Till den del som vårt lands ekonomiska problem sammanhänger med det totala skattetrycket, leder den skatteomläggning som nu är på väg att genomföras inte till någon lättnad.

Nu syftade emellertid skatteomläggningen till att åstadkomma en sänkning av marginalskatterna, inte till en sänkning av den totala skatten – även om skattesänkningar för flertalet utlovades. Utan tvekan kommer omläggningen i förstona att innebära avsevärda sänkningar av marginalskatteuttaget i inkomstbeskattningen. Tabell 3 utvisar utfallet år 1985 med samma förutsättningar som i det föregående.

Inkomst	Underskottsavdrag						
	0	10 000	20 000	40 000	50 000	60 000	80 000
20 000	1	1	.	.	.	.	.
40 000	0	0	1	.	.	.	.
60 000	1	-5	0	1	1	.	.
80 000	-6	-6	1	0	0	1	.
100 000	-18	-13	-6	1	-5	0	1
120 000	-19	-15	-13	-1	-1	6	5
150 000	-10	-10	-8	-4	2	7	14
175 000	-5	-5	-5	-3	1	4	12
200 000	-5	-5	-5	-5	-5	-5	1
300 000	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5

Tabell 3: Marginalskatteförändring 1982—85. 1982 års priser.

I inkomstlagen mellan 100 000 och 150 000 kronor blir som framgår av tabellen marginalskattesänkningarna betydande. Sänkningen av marginalskatten inkl arbetsgivaravgifter blir däremot mindre på grund av bl a de arbetsgivaravgiftshöjningar som genomförts för att finansiera omläggningen. Det kan illustreras som i tabell 4, som bygger på något andra antaganden än i det föregående. Här har priser och löner antagits stiga med 10 % per år under den aktuella perioden, kommunalskatten med 75 öre per år och arbetsgivaravgifterna med totalt 8 procentenheter. Beräkningen förutsätter genomsnittliga underskottsavdrag som förblir reellt oförändrade under perioden.

Inkomst	Marginalskatt	
	1982	1985
20 000	48,7	54,0
40 000	50,2	54,7
60 000	57,7	62,5
80 000	66,7	66,1
100 000	72,0	69,6
120 000	80,3	73,1
150 000	83,3	80,2
180 000	85,0	83,7
200 000	85,0	83,7
300 000	88,7	85,9

Tabell 4: Totala marginalskatter 1982 och 1985 inkl arbetsgivaravgifter.
Källa: Fakta om Sveriges skatter; SAF.

Oroande utveckling

I det föregående har införandet av indexreglering i skattesystemet beskrivits som en skattepolitiskt och ekonomisk-politiskt betydelsefull åtgärd. Den urholkning av indexregleringen som skett efter 1982 är i motsvarande mån oroväckande. Om full indexuppräknung inte återinförs efter 1985, kommer detta snabbt att leda till en urholkning av skatteomläggningen – de marginalsattesänkningar som genomförs fram till 1985 kommer att på nytt åtas upp.

Den skatteomläggning som den borgerliga trepartiregeringen skisserade 1981 representerade skattepolitiskt nytänkande och hade om den genomförts inneburit ett rejält kliv i riktning mot en rimligare beskattning. Också den skatteomläggning som nu håller på att genomföras rymmer betydande positiva element. Samtidigt kan man emellertid konstatera, att utan en medveten strävan att

slå vakt om detta positiva innehåll, kan det snabbt förbytas i sin motsats. Man har all anledning att fråga sig om den nuvarande regeringen har viljan och kraften att förhindra en sådan utveckling.

En sak förefaller klar: Svensk ekonomi tål inte några ytterligare skattechöjningar. Försök att komma till rätta med underskottsproblemen i vår ekonomi genom ytterligare höjningar av skattesatserna – direkt genom politiska beslut eller indirekt genom att låta inflationen höja skatten – kommer att vara kontra-produktiva. Deras skadeverkningar på ekonomin i dess helhet kommer att vara större än det positiva värdet av eventuella, temporära förstärkningar av den offentliga sektorns inkomster. En skattepolitik som inte bygger på medvetandet om att så är fallet, kommer att dra den svenska ekonomin allt djupare ner i stagnation och stagflation.