

Stencil från



Vilka problem löser skatteförslagen?

av

Ulf Jakobsson och Göran Normann

INDUSTRIENS

UTREDNINGS

INSTITUT

Oktober 1974

Författarna, som är anställda vid Industriens Utredningsinstitut, disputerade i våras på avhandlingen "Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken. En kvantitativ analys av systemet för personlig inkomstbeskattning 1952-1971."

Vilka problem löser skatteförslagen?

Skattedebatten har på senare tid kretsat kring tre huvudproblem. Vi kan kalla dem utbytesproblemet, finansieringsproblemet och rättviseproblemet. För att lösa dessa har förslag om en rad nya skatteformer framförts. Som exempel kan nämnas allmän råvaruskatt, olika bruttoskatter på företagen och progressiv utgiftsskatt på hushållen. Vidare diskuteras olika förändringar i den personliga inkomstskatten som t.ex. indexreglering av skatteskalen.

De framförda reformförslagen är emellertid av mycket olika natur och tar vart och ett sikte på att lösa endast något av de nämnda problemen utan hänsyn till de övriga. Vi har därför ansett det motiverat med ett försök att systematisera de olika förslagen.

De tre problemen

Utbytesproblemet innebär att löntagarna har svårt att öka sina reala disponibla inkomster genom avtalsförhandlingar eller ökade arbetsinsatser. Det reala utbytet av inkomstökningar blir lågt. Problemet är en direkt följd av att skattesystemet används i inkomstutjämnande syfte. Det andra problemet sammanhänger med att man i vida kretsar uppfattar en fortsatt ökning av den offentliga sektorns andel av vår ekonomi som önskvärd. Samtidigt tvivlar man ofta på möjligheterna att åstadkomma denna ökning med nuvarande uppsättning av skatter. I denna mening föreligger alltså ett finansieringsproblem. Det tredje problemet gäller principen att skattesystemet skall ge "lika behandling av lika". Kärnan i detta rättviseproblem är att avgöra under vilka omständigheter två skatteskyldiga skall anses ha samma skatteförmåga. Skall inkomsten eller konsumtionen användas som kriterium på skatteförmågan? Hur skall man vid beskattningen ta hänsyn till olikheter i familjestorlek?

Utjämning kontra utbyte.

Under efterkrigstiden har den personliga inkomstskatten svarat för en stor men sjunkande andel av den offentliga sektorns intäkter. Ur inkomstutjämnings synpunkt har den emellertid alltid varit den i särklass viktigaste skattetypen. Detta är en viktig anledning till att skattediskussionen fokuserats kring inkomstskatten.

En hög progressivitet i skattesystemet ger en kraftig utjämning mellan hushållens inkomster efter skatt. Den gör det emellertid också svårt för löntagarna att genom avtal eller egna insatser öka sin reala disponibla inkomster. Det föreligger alltså en motsättning mellan utjämningsambitionen och löntagarnas krav på reallt utbyte av förhandlingar eller ökade arbetsinsatser.

Mått på progressiviteten

Motsättningen kan enkelt illustreras med hjälp av progressivitetsmättet, elasticiteten i inkomsten efter skatt (e), som anger den procentuella ökningen i inkomsten efter skatt vid en enprocentig ökning i inkomsten före skatt. I ett proportionellt skattesystem är e lika med 1, medan e i ett progressivt system alltid är mindre än 1. Om e är 0,6 vilket för närvarande är fallet i normala lönelägen, leder en ökning av lönen med 10 % till att inkomsten efter skatt ökar med 6 %. Om inflationen samtidigt är 7 %, vilket varit vanligt under 1970-talet, blir slutresultatet en sänkning av den reala inkomsten efter skatt med 1 %. Detta illustrerar väl vad vi ovan kallat utbytesproblemet.

Att ökningen i inkomsten efter skatt blir lägre för en individ ju lägre e är innebär att skillnaderna mellan olika individers inkomster efter skatt reduceras när e minskar. Av detta framgår att e också är ett mått på den inkomstutjämning skattesystemet ger. Om t.ex. skillnaden i inkomst före skatt är 50 % mellan två inkomstagare blir skillnaden i inkomst efter skatt 40 % vid ett e på 0,8. Om e sänks till 0,6 reduceras sistnämnda skillnad till 30 % ($=0,6 \cdot 50 \%$).

Utbytesproblemet kan vid given utjämningsambition inte lösas genom en allmän sänkning i skatteuttaget. Progressiviteten, dvs. e, är nämligen beroende av relationen mellan marginals-katten och den genomsnittliga skatten. En viss progressivitet kan nås vid låga värden på genomsnittlig skatt och marginals-katt, såväl som vid höga värden. Av detta följer att progressiviteten och därmed utbytesproblemet är oberoende av skatteintäkternas storlek.

Skärpning av motsättningen

Om man betraktar inkomstskattens utformning under vilket som helst av åren 1950-1970 finner man att e varierade påfallande litet med storleken på inkomsten före skatt. En jämförelse mellan de olika åren visar också att e låg på nivån 0,8 hela tiden. Skattereformen 1971 ökade progressiviteten och under 1970-talet har e successivt sänkts ned mot nivån 0,6. Den skattemässiga inkomstutjämningen har alltså ökat under senare år samtidigt som utbytesproblemet har försvårats.

Om också transfereringssidan beaktas blir progressivitetsökningarna under 1970-talet än mer markerade. Som visats av bl.a. Lars Matthiessen kan e i det samlade skatte- och bidragssystemet för de grupper som har bostadstillägg bli så låg som 0,2-0,3.

Sänkt utbyte i kombination med ökat skatteuttag har medfört att den s.k. skatteautomatiken har ökat. Av en ökning i hushållens totala inkomstsumma går 1974 55 % till inkomstskatt utan att några skattesatser förändras. Motsvarande siffra var år 1960 40 %.

Förslag till lösningar

Om man vill upprätthålla de skattemässiga utjämningsambitionerna kan utbytesproblemet inte lösas genom att man tillgriper någon av de nya skatteformer som föreslagits. Lösningen ligger i stället i förändringar inom ramen för inkomstskatten. De möjliga lösningarna förefaller vara av tre slag och det är viktigt att observera att alla dessa leder till att den offentliga sektorns intäktsökningar från inkomstskatten reduceras.

En lösning som tar sikte på att öka utbytet av avtalsmässiga inkomstökningar är att avtalsrörelserna kompletteras med skattesänkningar. Skattesänkningarna kan därvid avpassas så att progressiviteten och därmed inkomstutjämnningen lämnas oförändrad eller t.o.m. ökas. Denna tanke fick sitt egentliga genombrott efter en artikel av A.Larsson och P-O Edin i Aftonbladet för ett par år sedan. Metoden användes i avtalsrörelsen 1973/74, där den kraftiga sänkningen i inkomstskatten endast i viss mån motverkades av den samtidiga höjningen i arbetsgivareavgifterna, och kommer också att ligga till grund för de kommande avtalsförhandlingarna. Lösningen har kritiserats på olika grunder. En invändning är att metoden kräver statens inblandning i varje avtalsrörelse, en annan att den är så starkt inriktad på löntagarnas situation.

Ett förslag till lösning av utbytesproblemet som inte kräver statlig inblandning i varje avtalsrörelse är en indexreglering av inkomstskatten. Också en sådan åtgärd ökar utbytet av avtalsmässiga inkomstökningar vid given progressivitet, vilket innebär att man inte behöver slå av på utjämningskravet. Kravet på indexreglering drivs för närvarande hårt av flera politiska och fackliga organisationer men möts också av ett omfattande motstånd. Motståndarnas främsta argument är att en indexreglering skulle reducera flexibiliteten i fördelnings- och konjunkturpolitiken.

De nu nämnda lösningarna på konflikten utbyte kontra utjämning underlättar, om de ej motverkas av andra finanspolitiska åtgärder, möjligheterna för löntagarna att nå en real avtalsmässig inkomstökning. Om löntagarna emellertid

därutöver försöker uppnå en ökning i de reala disponibla inkomsterna genom att t.ex. arbeta på övertid, drabbas de emellertid med full kraft av progressiviteten. Den enda möjliga lösningen på detta problem ligger i att via en minskning av progressiviteten helt enkelt slå av på det skattemässiga utjämningskravet. Denna lösning, har nyligen förespråkats av bl.a. Lars Werin och Ingemar Mundebo, som samtidigt pekade på möjligheten att i ökad utsträckning använda inriktningen på de offentliga utgifterna som ett medel i fördelningspolitiken. Det kan också vara av intresse att påpeka att den föreslagna skatteomläggningen för 1975 minskar progressiviteten för löntagare i vanliga inkomstlagen.

Finansieringsproblemet

Alla lösningarna på utbytesproblemet innebär att automatiken i inkomstskatten reduceras (indexreglering och sänkning av progressivitet) eller motverkas (upprepade skattesänkningar). Detta betyder att om den "historiska" intäktsutvecklingen skall upprätthållas eller eventuellt ökas måste man ta till andra skattekällor. Det är här de skatter som föreslås tagna direkt ur produktionen ("produktionsskatter") kommer in i bilden som komplement till moms och arbetsgivareavgifter. De nya "produktionsskatter" som föreslagits är i första hand råvaruskatter, bruttoskatter på företagen (bruttoutgiftsskatt eller bruttointäktsskatt) och allmänna produktionsfaktorskatter. Sådana skatter har analyserats i en rad offentliga utredningar under efterkrigstiden. Av olika skäl har de emellertid därvid alltid avvisats. Detta behöver dock inte innebära att de inte skulle stå sig vid en förnyad prövning mot en delvis annan bakgrund.

Neutrala skatter?

Vanligen tänker man sig att "produktionsskatterna" skall tas ut med en fix skattesats, applicerad på respektive skatteunderlag. I denna mening är de alltså proportionellt utformade. Att av detta dra slutsatsen att de inte skulle påverka den skattemässiga inkomstutjämnningen vore dock förhastat. Vanligtvis antar man att alla "produktionsskatter" på längre sikt övervältras på ägarna av produktionsfaktorerna. Eftersom faktorinkomsterna inte är fördelade proportionellt mot de enskilda hushållens totala inkomster kan den fördelningspolitiska effekten bli progressiv eller regressiv, beroende på vilken produktionsfaktor som beskattas.

Sannolikheten att en skatt skall vara fördelningspolitiskt neutral ökar emellertid ju mer omfattande dess underlag är. En generell produktionsfaktorskatt eller en allmän utgiftsskatt på företagen är därför mer neutral än en arbetsgivareavgift. De förstnämnda skatterna drabbar ju, förutom löneinkomster, även kapitalinkomster och ersättningar till andra produktionsfaktorer som t.ex. råvaror.

En generell slutsats om "produktionsskatternas" fördelningspolitiska verkningar är sålunda, om inte ett förslag närmare preciseras, helt omöjlig. Det är emellertid klart att om man strävar till neutralitet i dessa skatters utformning så påverkas det ovan diskuterade utbytesproblemet för löntagare inte i någon riktning av dessa skatters införande.

Rättviseproblemet

Förutom att nya "produktionsskatter" har föreslagits har också införandet av en progressiv utgiftsskatt på hushållen diskuterats av bl.a. Sven-Olof Lodin och Lars Werin. Det centrala argumentet för denna skatt är att skattesystemet för närvarande ej ger en lika behandling av olika inkomstslag. Särskilt påtaglig är den lägre beskattningen av realiserade kapitalvinster, vilket kan ge upphov till negativa effekter inte minst för den allmänna skattemoralen. I ett system med personlig utgiftsskatt är årlig konsumtion det skatteunderlag på vilket skattesatserna appliceras. Med ett sådant arrangemang når man automatiskt en likformig beskattning av alla inkomstslag.

Utgiftsskatt kontra inkomstskatt

Likhetererna mellan en inkomstskatt och en personlig utgiftsskatt är egentligen ganska stora. Den senare kan i princip erhållas från den förra genom två åtgärder. Först vidgas det skattemässiga inkomstbegreppet så att realiserade kapitalvinster (eventuellt också arv, gåvor m.m.) beskattas med samma skattesatser som övriga inkomstslag. Detta torde vid oförändrade skattesatser leda till en viss ökning i skatteintäkterna. Den andra åtgärden är att man medger avdrag för det årliga nettosparandet.

Vid en utgiftsskatt kommer sparandet att beskattas när det används för konsumtion. Den dubbelbeskattning av sparandet som en inkomstskatt innebär kommer att upphöra. Detta betyder att den ökning i skatteintäkterna som den första åtgärden skulle ge kommer att motverkas. Summa summarum finns det inte anledning tro att nettoeffekten på skatteintäkterna vid en övergång till utgiftsskatt skulle vara av någon större betydelse.

Inkomstskatten kvar

Utgiftsskattens förespråkare har emellertid inte föreslagit att inkomstskatten helt skall slopas till förmån för utgiftsskatten. Däremot menar man att utgiftsskatten framgent bör vara medlet för att nå önskad inkomstutjämning (= en lämplig avvägning av skattetrycket på hushåll med olika skatteförmåga). En sådan reform skulle inte lösa utbytesproblemet om nuvarande ambitioner att utjämna löntagares inkomster efter skatt bibehålles.

Som vi tidigare påpekat är progressiviteten i en viss skatt oberoende av hur stora skatteintäkter den ger. En personlig utgiftsskatt som uppfyller givna utjämningskrav kan därför, om man så önskar, hållas på en låg intäktsnivå. För att hålla de samlade skatteintäkterna oförändrade vid en eventuell reform kan man då behålla en proportionellt utformad inkomstskatt. Frikopplad från utjämningsambitionerna skulle denna sannolikt bli lättare att höja i framtiden än i sin nuvarande utformning.

Om emellertid denna reviderade inkomstskatt baseras på samma inkomstbegrepp som för närvarande, kommer även i fortsättningen de realiserade kapitalvinsterna att beskattas lägre än arbetsinkomster. Den lösning av rättviseproblemet som en personlig utgiftsskatt erbjuder kräver således att denna helt och hållet ersätter inkomstskatten.

En perfekt skatt?

Av vår diskussion har det framgått att man tilldelat skattesystemet flera uppgifter. En lista på mål för skattepolitiken kan i själva verket göras mycket lång. Vår analys av den aktuella skatteproblematiken har också visat hur konflikter kan uppstå om man försöker nå flera mål med samma skatteform.

Det är vanligt att vårt nuvarande skattesystem liknas vid ett lapptäcke. Denna liknelse kan emellertid vara i hög grad vilseledande. Det är nämligen helt omöjligt att klara alla de krav man ställer på ett skattesystem om detta består enbart av en eller ett par skattereformer. Ett försök att hitta Den Perfekta Skatten, som löser alla våra skattepolitiska problem nu och för all framtid, är därför dömt att misslyckas.