

1970-talets skatteomläggningar — varför så många?¹

För att fylla sin funktion måste ett skattesystem löpande justeras i takt med de ekonomiska förändringarna i samhället. Under tiden efter andra världskriget har vi i Sverige vant oss vid att inkomstskattesystemet behöver större justeringar med ungefär 4—5 års mellanrum. Större omläggningar av inkomstbeskattningen hade vi sålunda åren 1947, 1952, 1957, 1962, 1966 och 1971.² Samtliga omläggningar efter år 1947 har inneburit en sänkning — i vart fall temporärt — av den statliga inkomstskatten ofta i utbyte mot andra skatteformer. 1971 års reform innebar den dittills i särklass största minskningen av den statliga inkomstskatten med 3,6 miljarder kronor [Prop 1970: 70 s. 78].

Ändock ansågs det redan 1972 nödvändigt med ytterligare en nedjustering med 2,4 miljarder kronor från 1973 [Prop 1972: 95 s. 1]. Också denna nedjustering var flerfaldigt större än de tidigare. År 1974 kom nästa reform, borttagandet av folkpensionsavgiften, som innebar att de fysiska personernas skattebörda minskades med ytterligare 3,8 miljarder kronor [Prop 1973: 144 s. 27]. Nästa omläggning kom år 1975 med en kostnad av 4,7 miljarder kronor [Prop 1974: 132 s 75] och redan våren 1975 beslöt riksdagen en reform för år

1976 innebärande en sänkning av den statliga inkomstskatten med c:a 5 miljarder kronor [Prop 1975: 92 s 84 ff].

Dessa betydande sänkningar på tillhoppa nära 20 miljarder kronor har dock inte inneburit att det statliga inkomstskatteuttaget inklusive folkpensions- och sjukförsäkringsavgifter i nominella termer sänkts under perioden. Budgetåret 1970/71 gav inkomstskatten c:a 18 miljarder kronor³ och kan beräknas ge c:a 25 miljarder kronor budgetåret 1975/76. I reala termer innebär detta dock en viss sänkning av statsinkomsterna. Den statliga inkomstskattens relativa betydelse har däremot reducerats avsevärt under perioden. Budgetåret 1970/71 uppgick den statliga inkomstskatten till över 40 % av inkomsterna på driftsbudgeten. För 1975/76 är andelen endast drygt 30 %.

Situationen ger upphov till en rad frågor.

Vad var det som hände i samband med 1971 års reform, som medförde att det tidigare mönstret med större skatteomläggningar ungefär vart 4:e år bröts? Varför blev det nödvändigt med

¹ Denna uppsats har utarbetats för att ingå i *Svensk rätt i omvandling — studier tillägnade Hilding Eek, Seve Ljungman, Folke Schmidt*, som utkommer på Norstedt & Söners Förlag i slutet av december 1975. Uppsatsen publiceras här i något förkortat skick. Bl a innehåller originaluppsatsen en mera utförlig statistisk dokumentation.

² För en analys av inkomstbeskattningens utveckling och effekter 1952—71 se (Jakobsson—Norrmann, 1974). Författarna har konstruerat en simuleringsmodell för den personliga inkomstbeskattningen i Sverige och analyserar med hjälp av denna beskattningens effekter i olika hänseenden.

³ Denna och följande uppgifter rörande skatternas storlek och samhällsekonomin i övrigt är hämtade ur respektive års statsverks- eller budgetproposition.

SVEN-OLOF LODIN är professor i finansrätt vid Stockholms universitet. Forskar, utreder och debatterar skattefrågor. Hans forskningsspecialitet är koncernbeskattning. Utreder just nu progressiv utgiftsskatt.

årliga eller nästan årliga reformer? Hur kommer det sig att omläggningar, som under en femårsperiod inneburit inkomstskattesänkningar med nära 20 miljarder kronor för hushållen och minskat den statliga inkomstskattens relativa betydelse, medfört att inkomstskatten blivit allt impopulärare samtidigt som kraven på reformering av inkomstskatten blir allt starkare.

Att inflationsutvecklingen är en del av svaret torde vara allmänt känt. Inflationen kan dock inte vara hela förklaringen, då den riktigt höga inflationstakten infann sig först hösten 1973. Den struktur skatteskalen fick i och med 1971 års reform torde vara en starkt bidragande orsak. Här skall mot bakgrund av inkomstfördelningen bland skattebetalarna diskuteras vilka effekter skatteskalans uppbyggnad och under perioden vidtagna förändringar i uppbyggnaden kan ha haft.

Skattebördans fördelning

Den svenska bruttonationalprodukten kan idag beräknas uppgå till drygt 250 miljarder kronor. Därav betalas c:a 125 miljarder i skatter och socialförsäkringsavgifter. Visserligen går en stor del tillbaka till skattebetalarna bl a nära 50 miljarder kronor i transfereringar till hushållen, men också dessa summor skall inbetalas till den offentliga sektorn innan de kan redistribueras.

Enligt taxeringsstatistiken uppgick hushållens totala sammanräknade inkomst år 1971 till 116 miljarder kr och år 1973 till c:a 134 miljarder kr. 48 miljarder, eller 37 % av hushållens inkomster, inbetalades år 1973 i direkta skatter. Därtill kommer övriga skatter — särskilt mervärdeskatten — som är avsedda att indirekt träffa hushållsinkomsterna med ytterligare c:a 20 miljarder kr, vilket ger en skattebelastning på drygt 50 % av hushållens inkomster.

Av avgörande betydelse för hur denna skattebörda skall kunna fördelas mellan hushållen är hur hushållens inkomstfördelning gestaltar sig.

Taxeringsstatistiken för år 1971 och 1973 visar en rad intressanta drag i inkomstfördelningen. Ojämnheten i medel- och medianinkomsten mellan gifta

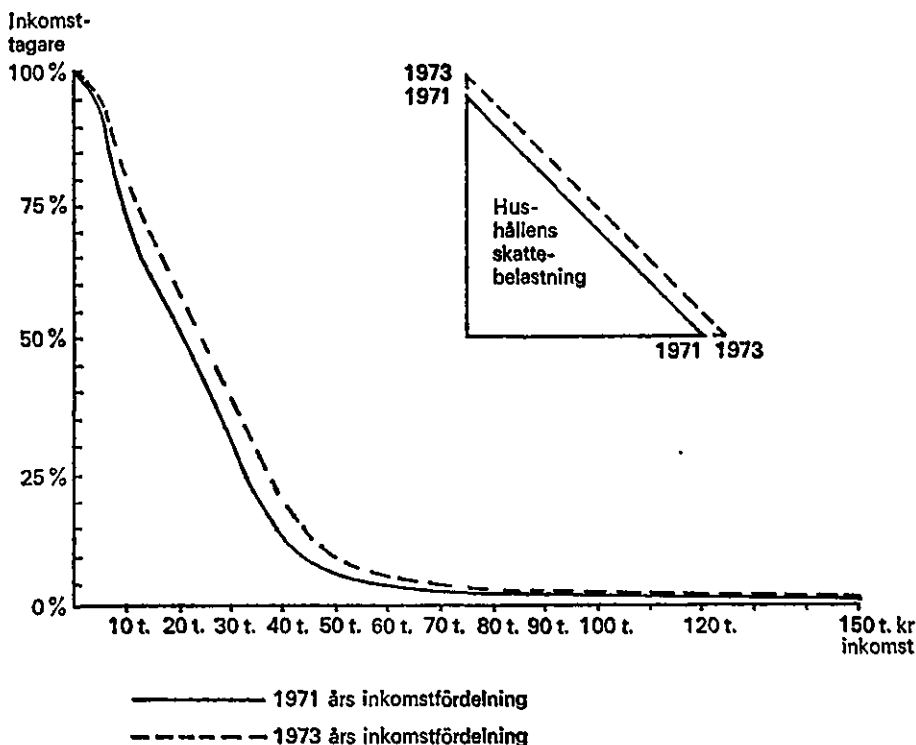
män och övriga inkomsttagare är påtaglig. Trots att de gifta männen inte utgör mer än 1/3 av inkomsttagarna, har de dock drygt hälften av de samlade inkomsterna. Viktigare i förevarande sammanhang är dock inkomstfördelningen inom hela inkomsttagarkollektivet.

Slående är den stora andelen låginkomsttagare. År 1971 hade sålunda 63 % av inkomsttagarna med registrerad inkomst mindre än 25 000 kr i inkomst, 81 % mindre än 30 000 kr och 96 % mindre än 40 000 kr. Medianinkomsten uppgick endast till 19 200 kr. För år 1973 var motsvarande procenttal 54, 64, respektive 84 % medan medianinkomsten uppgick till 23 200 kr. I den allmänna debatten under senare år har talats mycket om de sk mellanlönegrupperna med inkomster på 30—50 000 kr. Som synes ligger medianinkomsten långt under den nivån. Det finns flera förklaringar till denna skillnad mellan den verkliga medianinkomsten och vad som allmänt uppfattas som normallön. Antalet inkomsttagare år 1973 var 5 436 083 medan antalet sysselsatta endast uppgick till 3 879 000. Den stora gruppen icke sysselsatta inkomsttagare utgörs till stor del av låginkomsttagare såsom pensionärer, barn med kapitalinkomster, etc. Vidare är långtifrån alla sysselsatta heltids- eller helårsarbetande, vilket också drar ner medianinkomsten.

När det gäller att fördela en skattebörda, som uppgår till c:a 50 procent av hushållens samlade inkomster blir inte bara den fördelningspolitiska målsättningen av vikt utan av avgörande betydelse är också frågan om i vilka inkomstskikt⁴ de samlade inkomsterna av betydelse finns. En inkomstfördelnings-

⁴ Med inkomstskikt förstås ett intervall mellan två valda inkomstgränser, t ex 15 000—20 000 kr. Med inkomsttagare i visst inkomstskikt eller visst inkomstläge förstås inkomsttagare vars sammanlagda inkomst når upp till visst inkomstskikt. En inkomsttagare, som har inkomster på t. ex. 32 000 kr och som således själv är inkomsttagare i inkomstskiktet 30 000—35 000 kr har ju emellertid inkomster också i samtliga lägre skikt. Med samlade inkomster i visst inkomstskikt förstås de samlade inkomsterna i skiktet hos alla de inkomsttagare som har inkomster tillhöriga skiktet, oavsett till vilket högsta skikt deras egen sammanlagda inkomst når upp.

Figur 1. Inkomstfördelningen år 1971 och 1973 för gifta familjeförsörjare



kurva över hur stor del av inkomsttagarkollektivet, som har minst viss inkomst kan illustrera detta förhållande.

Inkomstfördelningskurvorna i figur 1 visar dels hur snabbt antalet inkomsttagare avtar med stigande inkomst, dels hur det allmänna inkomstläget höjts mellan 1971 och 1973. Anmärkningsvärt är hur liten den grupp inkomsttagare är, som allmänt uppfattas som höginkomsttagare. Viktigare är dock att kurvorna och den yta som begränsas av kurvan och X- och Y-axlarna visar hur stora de samlade inkomsterna och därmed skatteunderlaget är i olika inkomstskikt. Sålunda framgår den helt dominerande roll som skatteunderlag inkomstskikten under 40 000 kr spelar och hur begränsad de högre inkomstskiktens betydelse som skattekälla är. 93 respektive 90 % av de samlade inkomsterna 1971 och 1973 återfanns i inkomstskikten under 40 000 kr. Ytan representerande hushållens samlade inkomster kan jämföras med ytan på den triangel inritad ovanför diagrammet som

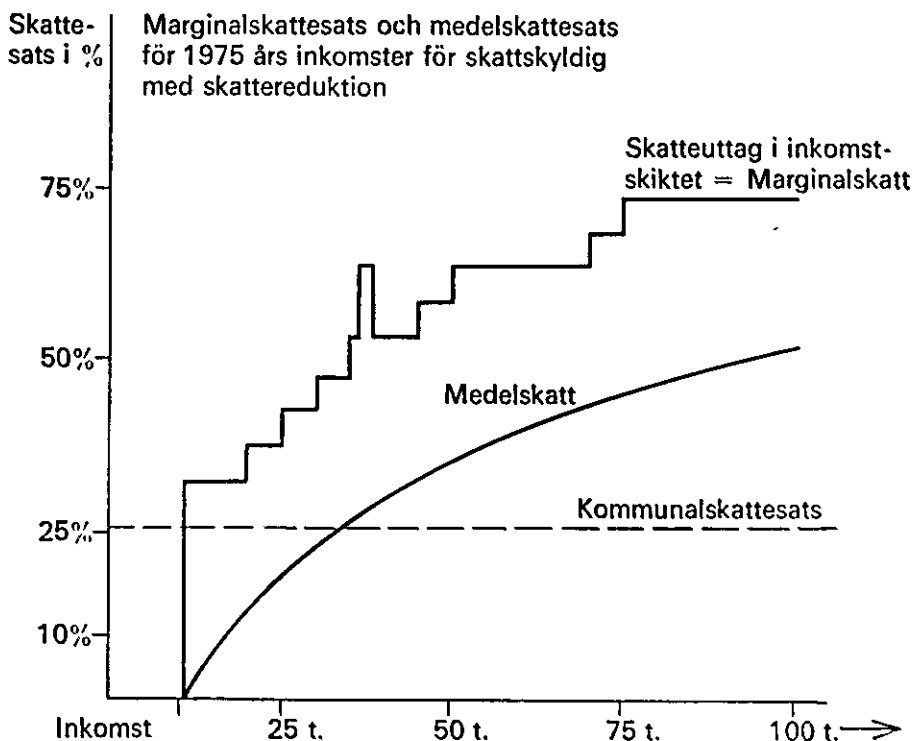
motsvarar skatteuttaget,⁵ 50 procent, 1971 respektive 1973 — direkt och indirekt — från hushållen. Skattetriangelns yta är således precis hälften av ytan i inkomstfördelningsdiagrammet representerande de samlade inkomsterna. Jämförelsen åskådliggör hur begränsat utrymmet är för variationer i skattefördelningen vid 50 procent skatteuttag.

Av diagrammet kan bli följande tvingande, om än måhända nedslående, slutsatser dras.

1) Då skatteunderlaget huvudsakligen återfinns i lägre inkomstskikt måste beskattningen utformas så att den effektivt träffar också dessa skikt, om hushållsbeskattningen skall bestå som en viktig inkomstkälla för den offentliga sektorn. Om behov skulle föreligga att höja skatteuttaget av hushållen är det ofrånkomligt att lägga skattehöjningen, så att

⁵ Triangelformen på ytan representerande skattetrycket har valts med tanke på inkomstfördelningskurvans utseende för att underlätta jämförelsen.

Figur 2



den drabbar också de lägre inkomstskikten.

2) För medelinkomsttagarens skatteuttryck blir skatteformerna under dessa förutsättningar utan betydelse, då skatten alltid måste läggas så att den träffar honom. Drastiskt uttryckt är låg- och medelinkomsttagarens situation som grupp den, att andra skatter, t ex mervärdesskatten, som han ej kan undgå, måste höjas om han slutar att dricka eller röka för att undvika den höga extrabeskattningen på dessa varor.

3) Genom en progressiv inkomstbeskattning kan man ej i nämnvärd grad överflytta skattebördan från de lägre inkomstskikten. Även om en extrabeskattning av höginkomsttagarna statsfinansiellt är av mycket marginell betydelse är dock därmed inte sagt att argument för en progressiv beskattning skulle saknas. Förutom det fördelningspolitiska motivet kan anföras att den hårda beskattningen av de mindre inkomsttagarna förmodligen hade varit psykologiskt

omöjligt om inte beskattningen hade varit ännu hårdare på de högre inkomsterna. Det är emellertid viktigt att konstatera för den fortsatta diskussionen att den branta progressiviteten i inkomstbeskattningen huvudsakligen har fördelningspolitiska effekter pga det begränsade skatteunderlaget i högre inkomstskikt. Progressiviteten kan därför huvudsakligen bedömas ur fördelningspolitisk synvinkel.

Marginalskatt och medelskatt

Innan 1970-talets inkomstskatteomläggningar diskuteras är det av vikt att klargöra hur en progressiv skatteskala är uppbyggd.

I skattedebatten har ofta hävdats att marginalskatterna endast är av perifert intresse och huvudsakligen ett höginkomsttagarproblem. Endast en persons medelskatt eller totala skatt skulle vara av intresse att diskutera. Denna uppfatt-

ning torde emellertid bygga på en felsyn. Skatteskalorna kan nämligen sägas vara uppbyggda av en serie marginalskattesatser, nämligen skattesatserna i de olika inkomstskikten. Summan av den skatt som uttas i de olika inkomstskikt, i vilka en inkomsttagare har inkomster, utgör hans totala skatt. Medelskatten är ett resultat av skattesatserna i de olika inkomstskikten. Skillnaden och förhållandet mellan marginal- och medelskatt framgår av figur 2. Den progressiva skatteskalans konstruktion avgör uppenbarligen hur man kan variera medelskatten för olika inkomsttagargrupper.

Det finns emellertid ytterligare ett samband mellan marginal- och medelskattesats som är av intresse. Avgörande för vilken procentuell inkomstökning efter skatt, som en given löneökning ger — dvs hus stor ökningen av disponibla inkomsten blir och därmed standardförbättringen — avgörs av relationen mellan medelskatt och marginalskatt. Den absoluta marginalskatten säger väldigt lite om möjligheterna till standardförbättring. Förhållandet kan belysas med följande exempel. Två personer A och B tjänar 100 000 kr respektive 10 000 kr. A betalar 90 % eller 90 000 kr av sin inkomst i skatt och har alltså en inkomst efter skatt på 10 000 kr. B får erlägga 10 % eller 1 000 kr i skatt på sin inkomst, vilket ger honom en behållen inkomst efter skatt på 9 000 kr. Båda får en löneökning med 10 %, på vilken A får betala 90 % eller 9 000 kr i skatt och behålla 1 000 kr, medan B fortfarande får betala 10 % eller 100 kr i skatt och får behålla 900 kr. Trots att A:s skatte tryck är betydligt högre får båda lika stor procentuell ökning av sin disponibla inkomst efter skatt. Det är således ingalunda sagt att den som har högst marginalskatt får minsta relativa nettolöneökningen av ett givet procentuellt löneyft. Detta bestäms istället av förhållandet mellan inkomstökningen minus marginalskatt och sammanlagda inkomsten minus medelskatt. Denna relation brukar benämnas elasticitet i inkomst efter skatt [Jakobsson—Normann 1974 a]. I ett proportionellt skattesystem är elasticiteten = 1. Elasticiteten minskar vid höjning av marginalskattesatsen och ökar vid höjning av medelskattesatsen och vi-

ce versa. Denna skatteparameter är ytterst användbar när det gäller att beskriva effekterna av 1970-talets inkomstskattereformer.

Elasticiteten i inkomst efter skatt utgör nämligen det förmodligen bästa måttet på utjämningseffekten och kan också användas för att mäta progressionen i systemet. Den absoluta marginalskattens höjd utgör däremot inget mått på vare sig progression eller utjämningseffekt i beskattningen.

Vid diskussionen om innebörden och effekterna av 1970-talets skatteomläggningar skall som exempel användas skatteutvecklingen för gruppen gifta familjeförsörjare, dvs äktenskap där endast ena maken har inkomst. Det är visserligen inte den största gruppen inkomsttagare men måhända den ekonomiskt mest betydelsefulla. Vid beräkningen av skattebelastningen har den statliga och kommunala inkomstskatten samt folkpensionsavgiften och sjukförsäkringsavgiften, så länge dessa avgifter uttogs, beaktats. Diskussionen skall koncentreras kring hur elasticiteten i inkomst efter skatt, dvs relationen mellan medelskatt och marginalskatt, och därmed utjämningseffekterna i skattesystemet har påverkats i olika inkomstlägen genom de olika skatteomläggningarna. För att göra framställningen mer konkret har inkomstelasticiteten uttryckts som den procentuella nettolöneökningen efter skatt som en inkomsttagare erhåller av en bruttolöneökning på 10 %.

Valet av bruttolöneökningsprocent kan naturligtvis diskuteras. Oftast uttrycks marginalskatt och inkomstelasticitet med utgångspunkt från en inkomsthöjning från ett marginalskatteskit till ett annat eller med utgångspunkt från en inkomstökning på 100 eller 1 000 kr. Dessa utgångspunkter ger emellertid inte alltid en rättvisande bild av systemets verkningar. Lämpligare torde här vara att anknyta beräkningarna till den faktiska inkomstutvecklingen. Löneutvecklingen för de stora löntagarkollektiven har under perioden 1970—75 motsvarat årliga löneökningar kring 10 % — något mindre under den första delen av perioden och något mer under den senare delen samtidigt som de lägre inkomsttagarna haft en bättre utveckling än de

Tabell 1. Inkomstbeskattning för gift familjeförsörjare år 1970
(kommunalskatt 21: —)

Inkomst före skatt	Medel-skatt	Inkomst e. skatt	Marginal-skatt	Nettoink.ökn. e. skatt vid 10 % bruttoink.ökn.
15 000	23 %	11 600	36 %	8,3 %
20 000	26 %	14 800	37 %	8,5 %
25 000	29 %	17 850	45 %	7,8 %
30 000	31 %	20 550	46 %	7,8 %
35 000	34 %	23 250	52 %	7,3 %
50 000	40 %	30 200	55 %	7,5 %
75 000	46 %	40 450	62 %	7,0 %
100 000	51 %	49 500	65 %	6,9 %

högre,⁶ varför det framstått som lämpligt att vid den fortsatta diskussionen utgå från 10 % årlig bruttolöneökning.

Inkomstskattens utveckling 1970—1974

Beskattningen före 1971 års omläggning

Vid 1970-talets ingång, då sambeskattnings av makars inkomster fortfarande var huvudprincip, såg situationen ut på sätt som framgår av *tabell 1*.⁷

Av tabellen framgår att såväl medelsom marginalskatten var relativt hög redan vid låga inkomster. För mindre inkomsttagare utgjorde folkpensions- och sjukförsäkringsavgiften en betydande del av skattebelastningen. Marginalskatten steg i huvudsak kontinuerligt med sti-

gande inkomst utan häftiga språng.⁸ Denna uppbyggnad av skatteskalen avspeglas i att nettoinkomstökningen, dvs inkomstelasticiteten, låg högt i alla inkomstlagen men avtog med inkomsten. Utjämningseffekten i systemet var inte särskilt stark jämfört med nuläget, men skärptes genom skatteskalen med stigande inkomst. Utjämningseffekten var dock klart starkare än tex i 1960 års skatteskalor [Jakobsson—Normann 1974]. Elasticitetstalen visar också att skatteskalestrukturen var relativt inflationstålig. Strukturen medgav att bruttolöneökningar med starka inflationistiska inslag också medförde betydande höjningar av den disponibla inkomsten.

1971 års omläggning

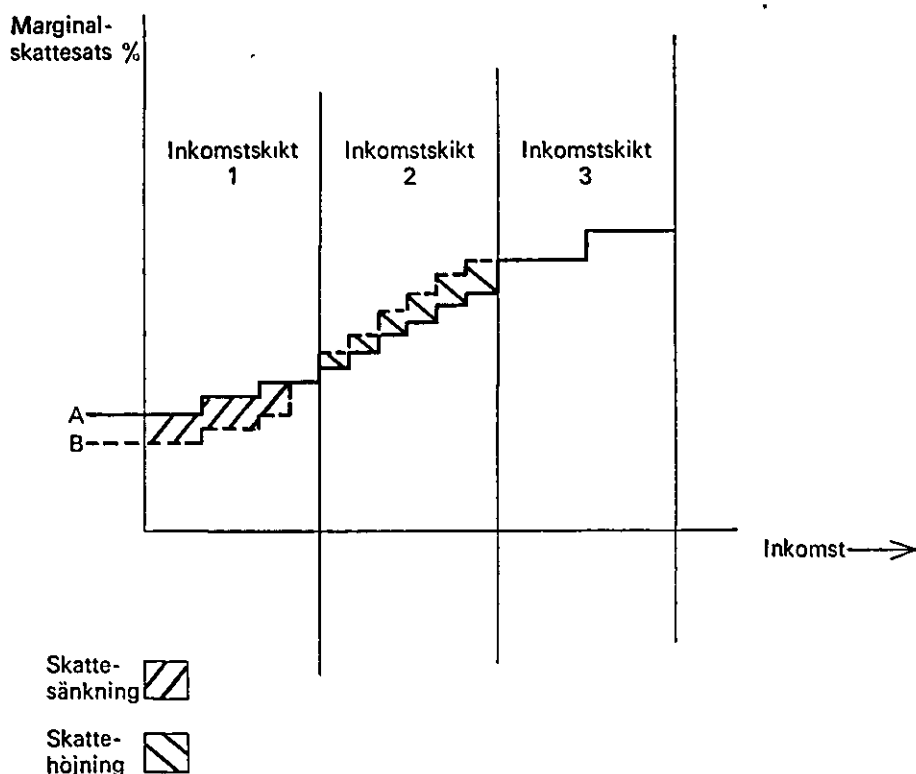
Den stora omläggning av skattesystemet, som genomfördes från 1971, och som benämnts 1970 års skattepaket, hade som sina huvudinslag införandet av indi-

⁶ Utredningsmeddelande, SACO, E: 5 1975-02-03, bilaga 1. 1972 års skatteutredning använder sig också av 10 % bruttolöneökning för att illustrera effekterna av en inkomstökning i sitt betänkande rörande 1975 års skatteomläggning. SOU 1974: 20, s 86.

⁷ Tabell 7 bygger på grundmaterial framtaget genom Jakobssons och Normanns simuleringsmodell för inkomstbeskattningen. Jag får härmed uttrycka min tacksamhet för att jag fått tillgång till detta material.

⁸ Vi bortser här från de effekter, som uppstod p g a sjukförsäkringsavgiftens konstruktion, vilken just i intervallskiftena innebar mycket kraftiga effekter, som dock inte framträder, när man beräknar marginalskatt på en så stor inkomstökning som 10 %.

Figur 3



viduell beskattning och en starkare inkomstutjämning [Prop 1970: 70].

Från början var 1971 års reform planerad att endast innebära en övergång till individuell beskattning. Familjeskatteberedningens betänkande demonstrerade att en sådan reform var mycket svår genomförbar utan en total inkomstskattesänkning [Stencil Fi 1969; 4—5]. Skälet var bl a att skatterna från de ensamstående, som hade att erlægga den höga "ungkarlsskatten", vägrade statsfinansierat så tungt att kompromisser mellan skatteskalen för makar och den för ensamstående skulle komma att ligga orealistiskt högt för familjeförsörjarna om inte inkomstskatteuttaget sänktes. Införandet av individuell beskattning nödvändiggjorde den mer utpräglade övergång till mervärdeskatt, som också var ett inslag i 1970 års skattepaket.

Det fördelningspolitiska inslaget i reformen som kom att dominera fördes in i bilden på ett senare stadium. Man sänkte inkomstskatten för alla inkomsttagare un-

der c:a 35 000 kr inkomst och höjde den för flertalet inkomsttagare däröver. En sådan reform kan endast åstadkommas genom sänkta marginalskatter i de allra lägsta skikten och höjningar i skikten ovanför. Denna typ av skatteskaleförändringar är inte ovanlig utan har i själva verket använts vid varje omläggning sedan år 1952. De statsskattesänkningar, som företogs fram till 1970 års skattepaket, hade i allmänhet till syfte dels att kompensera kommunalskattehöjningarna dels att undvika alltför höga marginalskatter för de stora inkomsttagargrupperna.

Tekniken för en skattereform som syftar till att sänka skatten för låginkomsttagarna men inte för högre inkomsttagare kan illustreras grafiskt på följande sätt.⁹

I figur 3 utgör den heldragna marginalskattekurvan A marginalskattesatsen i

⁹ För en annan teknik att presentera problemet se Jakobsson—Normann [1974 b].

Tabell 2. Inkomstbeskattning av gift familjeförsörjare år 1971
(kommunalskatt 22: 54)

Inkomst före skatt	Medel-skatt	Inkomst e. skatt	Marginal-skatt	Nettoink.ökn. e. skatt vid 10 % brutto-ink.ökn.
15 000	15 %	12 850	37 %	7,4 %
20 000	20 %	16 000	42 %	7,3 %
25 000	25 %	18 850	48 %	6,9 %
30 000	29 %	21 400	56 %	6,2 %
35 000	33 %	23 550	61 %	5,8 %
50 000	41 %	29 450	61 %	6,6 %
75 000	48 %	39 100	67 %	6,4 %
100 000	53 %	47 500	71 %	6,2 %

utgångsläget. En reform syftande till skattesänkning för inkomsttagare i inkomstskikt 1 och 2 samt oförändrad skatt för inkomsttagare i inkomstskikt 3 och högre måste ske enligt den modell som anges av den streckade marginalskattekurvan B. Flertalet inkomsttagare i skikt 1 får både sänkt medel- och marginalskatt. Medelskattesänkningens storlek vid viss inkomst inom skiktet motsvaras av ytan mellan de båda skattekurvorna från nedre skiktgränsen fram till det valda inkomstläget. Inkomsttagarna i inkomstskikt 2 erhåller sänkt medelskatt men höjd marginalskatt. Orsaken till det senare är att skattesänkningen på inkomsterna i skikt 1 måste kompenseras med en lika stor skattehöjning på inkomsterna i skikt 2 — höjningen måste alltså vara så stor att ytan mellan skatteskalorna i skikt 2 blir lika stor som ytan mellan skalorna i skikt 1 — för att inkomsttagarna i skikt 3 och högre ej skall erhålla någon medelskattesänkning. Den höjda marginalskatt och progressions-skärpning, som drabbar inkomsttagare i skikt 2 är således en funktion av den fördelningspolitiska målsättningen beträffande de högre inkomsttagarna i skikt 3, vilkas situation ej påverkas av dessa förändringar i skatteskalen i lägre inkomstskikt. Däremot ger för inkomsttagarna i inkomstskikt 2 medelskatte-

sänkningen och marginalskattehöjningen en sänkning av inkomstelasticiteten och således en försämring av nettoinkomsthöjningsmöjligheterna. I detta ligger ett komplicerande moment vid genomförandet av skattereformer i inkomstutjämnande syfte.

De ingrepp i skatteskalen man gjorde fram till 1970 var i allmänhet så försiktiga att alltför påtagliga effekter i detta hänseende undvikits, vilket också framgår av inkomstelasticitetstalen i den skatteskala som tillämpades t o m 1970.

I 1970 års skattepaket företog man en kraftigare skattesänkning än tidigare samtidigt som man ökade skattebelastningen för inkomsttagare med mer än 35 000 kr inkomst. För att uppnå detta tvingades man till en marginalskatte-skärpning som både var kraftigare och träffade lägre inkomstskikt än som varit fallet vid tidigare omläggningar. Detta medförde en totalt förändrad struktur på skatteskalen, som man anmärkningsvärt nog medvetet avstod från att presentera i propositionen. Omläggningens innebörd framgår av *tabell 2*.

Av tabellen framgår att marginalskatten fick höjas redan vid 20 000 kr inkomst för att reformens syften skulle kunna genomföras. Särskilt påtaglig är höjningen vid 30—35 000 kr. Marginalskatten har redan i det läget nått sådan höjd att

Tabell 3. Inkomstbeskattning av gift familjeförsörjare år 1973
(kommunalskatt 23: 94)

Inkomst före skatt	Medel- skatt	Inkomst e. skatt	Marginal- skatt	Nettoink.ökn. e. skatt vid 10 % brutto- ink.ökn.
15 000	14 %	12 950	35 %	7,6 %
20 000	19 %	16 150	40 %	7,4 %
25 000	24 %	19 100	46 %	7,1 %
30 000	27 %	21 800	54 %	6,3 %
35 000	31 %	24 050	62 %	5,5 %
50 000	41 %	29 700	62 %	6,4 %
75 000	48 %	38 850	71 %	5,6 %
100 000	54 %	46 150	73 %	5,9 %

marginalskatteuttaget i högre inkomstlägen endast når obetydligt högre. Skatteskalen ger en mycket kraftig utjämning mellan inkomster under 35 000 kr och inkomster däröver men endast en mindre utjämning mellan olika inkomstskikt över 35 000 kr. Den intressantaste effekten av skatteomläggningen gäller förändringen av inkomstelasticitetstalen. Jämfört med läget 1970 [Jfr tabell 1] har samtliga inkomstgrupper fått försämrade möjligheter till standardstegring. Samtidigt som den lägre inkomstelasticiteten innebär hårdare utjämning i systemets lägre del, finner vi att den fortsatta utjämningseffekten ej är lika kraftig. Progressionseffekten är nu inte kraftigast i de högsta inkomstlägena utan vid 35 000 kr, där behållningen av en procentuellt lika stor löneökning blir minst — dvs inkomsttagare med denna inkomst måste ha en procentuellt större löneökning än övriga grupper för att er-hålla samma relativa standardstegring. De sänkta elasticitetstalen innebär också större inflationskänslighet i skattesystemet.

1970 års skattepaket innehöll också ett annat inslag, avtrappningen av grundavdraget, som accentuerade dessa effekter ytterligare. Avtrappningen innebar att det nya grundavdraget på 4 500 kr reducerades med 20 % av det belopp varmed

taxerade inkomsten översteg 30 000 kr. Innebörden härav var att den beskattningsbara inkomsten steg med 120 % av den verkliga inkomstökningen i skiktet 30 000—52 000 kr. Denna förtäckta progression verkade även vid den kommunala beskattningen och fick särskild betydelse vid kommunalskattehöjningar, som härigenom i dessa inkomstskikt fick effekt som 1: 20 för varje krona höjd kommunalskatt. Detta innebar en påtaglig förstärkning av marginaeffekterna i detta skikt vid de stora kommunalskattehöjningar som företogs 1971 och 1972. Det fick till och med effekten att den absoluta marginalskattesatsen i högskattekommunerna blev högre på inkomster mellan 35 000 och 52 500 kr än i inkomstskiktet 52 500 till 70 000 kr [Lodin, 1972].

1973 års omläggning

Dessa progressionseffekter, som särskilt drabbade inkomsttagare i skiktet 30 000 till 40 000 kr, besvärade även regeringen efter vad finansministern medgav [Sträng, 1972] och förslag om skatteskaletjustering kom redan år 1972 [Prop 1972: 95]. Den reform som då skulle kunna tyckas ligga närmast till hands vore att lätta på marginalskatetrycket och eliminera den svacka i elasticitetskurvan som framkallat reformbehovet. Emellertid skulle en sådan reform

ge allra mest åt de högre inkomsttagarna, då endast dessa skulle ha möjligheter att utnyttja hela skattesänkningen. Detta skulle strida mot de fördelningspolitiska överväganden som var grunden för 1970 års skattepaket.

Man valde därför i stället linjen att sänka skatteuttaget i inkomstskikten under 30 000 kr beskattningsbar inkomst, dvs c:a 35 000 kr inkomst, med tre procentenheter. Som framgår av den ovan i *figur 1* presenterade inkomstfördelningen för år 1973 finns den stora massan inkomster just i skiktet under 35 000 kr, varför denna som det kan tyckas relativt obetydliga skattejustering ändå blev kostsam för statsverket. De 2,4 miljarder kr som reformen kostade kompenenserade sig staten delvis för genom höjning av arbetsgivaravgiften. Reformen gav mest åt dem som drabbats värst av progressionseffekten i systemet. Inkomsttagare i skiktet 35 000—70 000 kr fick en skattesänkning på 900 kr. För inkomster i skiktet 70 000—100 000 kr höjdes skatten med tre procentenheter för att de högsta inkomsttagarna ej skulle kunna dra nytta av reformen. Resultatet av reformen framgår av *tabell 3*. Som framgår av denna tabell fick dessa omläggningar även andra effekter. Skattesänkningen för inkomster i skiktet under 30 000 kr beskattningsbar inkomst innebar nämligen också att det problem som förorsakade reformbehovet förvärrades. Den förändrade relationen mellan medelskatt och marginalsatt medförde att inkomstelasticiteten sjönk ytterligare i just de känsliga skikten. Inkomstelasticitetstalet uppgick nu endast till 5,5 vid 35 000 kr inkomst. Möjligheterna till ökad standard genom inkomstökning minskade också i samtliga inkomstlägen däröver — särskilt i skiktet 70 000—100 000 kr inkomst. Beskattningen av inkomster därutöver påverkades ej av reformen men förändrades istället genom kommunalskattehöjningarna. Den kraftigt skärpta progressionen vid 70 000 kr berodde i första hand inte på att man ansåg en progressionsskärpning önskvärd i dessa inkomstlägen. I stället var skälet att man ej ville ge inkomsttagarna över 100 000 kr del i skattesänkningen. Därför var det nödvändigt att höja marginalsattesatsen för inkomsttagarna i

skikten därunder. Tillspetsat kan man sammanfatta effekterna av reformen på följande sätt. För att höginkomsttagarna inte skulle få del av skattesänkningen för de stora inkomsttagargrupperna måste marginaleffekterna i systemet skärpas för mellaninkomstgrupperna. Höginkomsttagarnas ställning förblev oförändrad, medan de lägre inkomsttagarna fick svårare att höja sin standard genom egna arbetsinsatser. Inlåsnings effekterna i systemet skärptes ytterligare.

Om man ser praktiskt på den situation som uppkom 1973, innebar den att de starkaste progressions- och inlåsnings effekterna i skattesystemet kom att ligga i just de inkomstlägen där stora delar av löntagarkollektivet befann sig. Medellönen för industriarbetare organiserade i LO uppgick för 1973 till 32 400 kr och mer än 60 % av TCO:s medlemmar hade redan 1971 inkomster över 30 000 kr.

Det betydde att dessa grupper inte ens vid den måttliga inflationstakt på c:a 5 %, som då rådde, skulle kunna upprätthålla oförändrad standard med en tioprocentig löneökning.

Det var därför uppenbart så snart som skatteomläggningen kungjorts att ytterligare en omläggning skulle vara nödvändig före 1974 års avtalsrörelse just pga utformningen av 1973 års omläggning med förstärkta inlåsnings effekter i känsliga löntagarskikt.

1974 års omläggning

Hösten 1973 framlades också propositionen med nästa reform, med innebörd att folkpensionsavgiften, som utgick med 5 % på beskattningsbara inkomsten upp till 30 000 kr för inkomsttagare i åldern 16—66 år, borttogs samtidigt som en extra socialförsäkringsavgift infördes för arbetsgivarna [Prop 1973: 144]. Reformen var direkt kopplad till avtalsrörelsen och hade som led i löneförhandlingarna många förtjänster. Att sammankoppla löneförhandlingar med skattesänkningar medför i normalfallet stora problem pga att det finns drygt 1,5 miljoner inkomsttagare som ej är sysselsatta. En generell skattesänkning i utbyte mot lägre lönekrav skulle även komma dessa icke sysselsatta grupper till del trots att de skulle slippa vara med att be-

Tabell 4. Inkomstbeskattning av gift familjeförsörjare år 1974
(kommunalskatt 24: 03)

Inkomst före skatt	Medel-skatt	Inkomst e. skatt	Marginal-skatt	Nettoink.ökn. e. skatt vid 10 % bruttoink.ökn.
15 000	11 %	13 350	32 %	7,6 %
20 000	16 %	16 800	36 %	7,6 %
25 000	20 %	19 950	43 %	7,0 %
30 000	24 %	22 850	49 %	6,6 %
35 000	28 %	25 300	63 %	5,1 %
50 000	38 %	30 800	64 %	5,9 %
75 000	47 %	39 800	71 %	5,5 %
100 000	53 %	47 100	73 %	5,8 %

tala reformen i form av lägre löneanspråk. Även beträffande höginkomsttagarna, som man av fördelningspolitiska skäl inte vill gynna särskilt, uppstår problem vid generella reformer.

Om man betraktar borttagandet av folkpensionsavgiften från dessa utgångspunkter är reformen väl anpassad. Sålunda erlades folkpensionsavgift endast av personer i arbetsför ålder, varigenom en stor grupp inkomsttagare som ej arbetade automatiskt hamnade utanför reformen. Vidare utgick folkpensionsavgiften endast på inkomster under ca 35 000 kr, vilket medförde att det i stort sett endast var arbetsinkomsterna som fick del av reformen, då flertalet inkomsttagare i arbetsför ålder till huvudsaklig del har arbetsinkomster även om de också har viss annan inkomst. Effekten var vidare att reformen kom att verka som ett procentuellt lönepåslag för inkomsttagare under 35 000 kr inkomst, samtidigt som marginalskatten på den framförhandlade löneökningen sänktes för dessa grupper. För inkomsttagare över 35 000 kr verkade reformen som ett krontalspålägg.

Om man ser på hur 1974 års omläggning kom att påverka inkomstskattestrukturen, var startpunkten den att margineffekterna och därmed inläsningseffekterna för betydelsefulla löntagargrupper var så starka att en skatteomläggning

ansågs nödvändig inför avtalsrörelsen. Resultatet av reformen förutom den momentana skattesänkningen på maximalt 1 500 kr framgår av tabell 4.

Mot bakgrund av de problem som framkallade reformbehovet — skatteskalans starka inläsningseffekter — var omläggningsekvenserna anmärkningsvärda. Sänkningen av medelskatten för samtliga berörda inkomsttagare i kombination med den över 30 000 kr beskattningsbar inkomst oförändrade marginalskattesatsen innebar att relationen mellan medel- och marginalskatt förändrades så att progressiviteten och inläsningseffekterna i systemet skärptes ytterligare. Särskilt stor var skärpningen i intervallet 30—50 000 kr, dvs i det intervall där de stora löntagargrupperna återfanns. Inkomstelasticitetsstalet vid en inkomst på 35 000 kr uppgick efter reformen till endast 5,1 % mot tidigare 5,5 % och 1970 7,3 %, vilket innebar att möjligheterna för inkomsttagare i det inkomstläget att genom ökade arbetsinsatser förbättra sin standard genom denna reform sjunkit med 1/4 sedan år 1970.¹⁰

¹⁰ För barnfamiljerna har effekterna i själva verket varit ännu hårdare om man också tar i beaktande bostadsbidragen och deras avtrappning. Se närmare härom L. Matthiessen, 1973 s 275 ff, 1974 s 226. Se också Lodin, hörnartiklar i Dagens Nyheter, 1973, 6/9 och 12/9.

Tar man dessutom hänsyn till den inflationstakt på c:a 12 %, som rådde 1974, var resultatet att det nästkommande år skulle krävas inkomsthöjningar på ca 24 % för att över huvud taget bibehålla oförändrad standard, såvida inte ytterligare skattereformer företogs. I högre inkomstlägen var effekterna inte lika stora. Den successiva skärpningen av utjämningen i beskattningen, som reformerna 1971—74 medförde, var således hårdast i inkomstlägena kring 35 000 kr, där samtidigt mycket betydande löntagargrupper befann sig.

Slutsatsen härav är, att det inslag i 1971 års skatteomläggning, som tillsammans med kommunalskatteshöjningarna ledde till 1973 års omläggning, och som förvärrades genom denna och därför ledde till 1974 års reform, genom denna förvärrades ytterligare och därför förmodligen snart skulle framtvinga en ny reform — och detta trots att man i 1973 och 1974 års reformer givit mest i kronor till de av marginaleffekterna hårdast drabbade grupperna. Inkomstbeskattningen hade på så sätt hamnat i ett system av självgenererande reformer. Dessa effekter av den strukturförändring i skatteskalen, som 1971 års skatteomläggning medförde, blir än mer besvärande vid en kraftig inflation. Normalt brukar en stark progression bedömas som värdefull i stabiliseringspolitiskt hänseende vid inflation, då staten därigenom kan suga upp det penningöverskott, som skapas av inflationen. Detta gäller emellertid endast vid efterfrågeinflation. Vid den typ av kostnadsinflation — huvudsakligen internationellt betingad — som vi haft, förvärrar den starka progressionen effekterna av inflationen och framstår i det sammanhanget inte som något önskemål. Ändå har situationen varit den att vi stått med en inflationskänsligare inkomstskattestruktur än någonsin tidigare just i det ögonblick då vi utsatts för en extremt hög inflation.

Problemet stor offentlig sektor — inkomstutjämning

Vilka är då de problem som drivit oss in i denna ogynnsamma situation? Sverige har ett av världens högsta skattetryck — måhända det allra högsta. Men Sverige

har också en mycket långtgående ambition att åstadkomma inkomstutjämning via beskattningen. Detta resulterar i en konfliktsituation som är unik i sin skärpa.

En stor och växande offentlig sektor står i motsatsställning till medborgarnas önskemål om standardstegring i form av ökad disponibel inkomst. Också en stark inkomstutjämning står i motsats till inkomsttagarnas önskemål om ökad disponibel inkomst långt ner i inkomstskikten.

En stor offentlig sektor och stark inkomstutjämning står inte i och för sig mot varandra. Men båda står emot inkomsttagarnas önskemål om inkomstökningar. Denna konkurrens synes i Sverige idag ha blivit så hård, att ökningen av den offentliga sektorn och den hårda inkomstutjämningen framstår som målsättningar som inte båda kan fullföljas samtidigt utan konflikter, därför att medborgarnas krav på viss individuell standardstegring måste tillgodoses.

Då det generella skattetrycket pga den offentliga sektorns storlek måste ligga högt, blir det nödvändigt med mycket höga marginalskatter långt ner i medelinkomstskikten om det skall vara möjligt att uppnå påtagliga inkomstutjämningseffekter via beskattningen. Vid ett lågt skattetryck kan en större andel av skatteinkomsterna hämtas från de högre inkomstskikten, samtidigt som man därvid kan uppnå inkomstutjämning med relativt måttligt marginalskatteuttag. Inläsnings effekterna är därvid lättare att fördrå, därför att extrabeskattningen av de högre inkomstskikten i inkomstutjämnande syfte här ger möjlighet till lägre skattetryck i de lägre inkomstskikten och därmed ger högre disponibel inkomst för de mindre inkomsttagarna. Vid ett högt skattetryck och med en inkomstfördelning av den typ vi har i Sverige kan det inte undvikas att låg- och medelinkomsttagarna får bära huvudparten av skattebördan. Den överflyttning av skattebördan på arbetsgivarna, som skett under 1970-talet förändrar inte denna bild nämnvärt, då detta huvudsakligen torde gå ut över löneökningstrycket. Samtidigt förorsakar den branta progressionen mycket påtagliga inläsnings effekter utan att medföra

någon nämnvärd lättnad i skattetrycket för de lägre inkomstskikten pga bristen på skatteunderlag i de högre skikten. Kravet på inkomstutjämning medför dessutom att marginalskatteuttaget måste hållas så högt i alla inkomstskikt utom de allra lägsta, att det även — eller kanske t o m särskilt — i lägre inkomstskikt upplevs som konfiskatoriskt. Inkomstutjämningsen får därför i högskattesamhället negativa effekter inte bara för höginkomsttagarna utan även för de breda löntagargrupperna. Ju högre skattetrycket är desto svårare blir det att bedriva inkomstutjämning via beskattningen pga de besvärande inläsningseffekterna. Detta är högskattesamhällets paradox och dilemma.

Sambandet mellan inkomstutjämning, som anses önskvärd, och inläsningseffekt, som inte anses önskvärd, är oupplösligt. De inläsningseffekter, som var följden av den inkomstutjämningsprofil, som utmärkte 1971 års omläggning, har emellertid ej ansetts acceptabla. Kännetecknande för reformperioden 1971—74 har varit att man försökt bedriva inkomstutjämning utan att behöva ta konsekvensen i form av inläsningseffekter. Genom de upprepade skatteomläggningarna har man sökt maskera inläsningseffekterna men till priset av ännu värre framtida inläsning. Konsekvenserna av den skärpta inkomstutjämningsprofil, som utmärkte 1971 års skatteomläggning, framstår således som en viktig orsak till de täta skatteomläggningarna under 1970-talet. Förr eller senare torde det emellertid vara nödvändigt att låta utjämnings- och inläsningseffekterna anpassas till varandra. Vid antagande om att statens skattebehov i vart fall inte kommer att minskas kan detta ske endast på ettdera av två sätt. Antingen måste man acceptera att utjämningsmålet får medföra inläsningseffekter, eller, om dessa anses oacceptabla, får man nöja sig med ett lägre mått av utjämnning i skattesystemet [Lindbeck, A, 1975].

Skatteomläggningarna 1975 och 1976

1975 års omläggning

Det dröjde inte mer än en månad efter det att propositionen rörande 1974 års

omläggning — slopandet av folkpensionsavgiften — framlagts förrän regeringen tog initiativet till en ny omläggning redan år 1975. Genom tilläggsdirektiv fick 1972 års skatteutredning den 12 oktober 1973 uppdrag att utarbeta förslag i syfte att bl a lindra marginaleffekterna för inkomsttagare i mellaninkomstlägena [SOU 1974: 20].

Redan innan 1974 års omläggning trätt i kraft, var finansministern således klar över att den struktur skatteskalan skulle få genom omläggningen ej skulle vara möjligt att bibehålla mer än ett år. Detta var ändå vid en tidpunkt då inflationstakten fortfarande låg under 5 %. Av direktiven framgår också att finansministern ansåg marginaleffekterna i systemet vara det allvarligaste problemet och att den omläggningsteknik som använts för 1973 och 1974 års reformer ej ansågs lämplig för nästa omläggning.

Skatteutredningen, som framlade sitt förslag i mars 1974, ägnade en betydande del av sitt arbete till att belysa de sammantagna marginaleffekterna av särskilt inkomstbeskattningen och bostadstilläggen. Utredningen diskuterade även kortfattat elasticiteten i inkomst efter skatt [Prop 1974: 20]. Utredningens slutsats var att marginaleffekterna, särskilt för barnfamiljer i mellaninkomstlägen, 30 000—50 000 kr, och för folkpensionärer var så betydande att de måste mildras. Utredningens förslag kom därför i enlighet med direktiven att koncentreras härpå.

Utredningsförslaget godtog i huvudsak i den proposition, som efter Haga I-uppgörelsen framlades för höstriksdagen 1974 [Prop 1974: 132] liksom av riksdagen. Omläggningen innebar på skattesidan i huvudsak följande. Sjukförsäkringsavgiften slopades och ersattes av höjd socialförsäkringsavgift för arbetsgivarna, avtrappningen av grundavdraget med början vid 30 000 kr beskattningsbar inkomst slopades, statsskatteskalans justerades för att minska marginalsikten särskilt i mellaninkomstlägena och sk särskild skattereduktion med 250 kr infördes för inkomsttagare över 16 år med arbetsinkomst på minst 4 500 kr och taxerad inkomst inte överstigande 36 000 kr. Resultatet härav innebar skattesänkningar för alla inkomsttagare

Tabell 5. Inkomstbeskattning av gift familjeförsörjare år 1975
(kommunalskatt 25: 23)

Inkomst före skatt	Medel-skatt	Inkomst e. skatt	Marginal-skatt	Nettoink.ökn. e. skatt vid 10 % brutto-ink.ökn.
15 000	7 %	13 900	32 %	7,5 %
20 000	13 %	17 350	36 %	7,5 %
25 000	18 %	20 550	41 %	7,2 %
30 000	22 %	23 450	46 %	6,9 %
35 000	25 %	26 150	57 %	5,7 %
50 000	35 %	32 700	63 %	5,7 %
75 000	44 %	41 700	73 %	4,8 %
100 000	52 %	48 400	75 %	4,8 %

med inkomster under 190 000 kr. Procentuellt var skattesänkningen störst vid årsinkomster upp till 20 000 kr. I kronor räknat var den störst vid inkomster mellan 50 000 och 100 000 kr. Reformen finansierades med höjda arbetsgivaravgifter.

Om man ser till effekterna av huvudinslagen i skatteomläggningen kan konstateras att borttagandet av sjukförsäkringsavgiften i princip hade samma innebörd som slopandet av folkpensionsavgiften året före. Denna del av omläggningen kom t o m mer renodlat just arbetstagarna till del och var således väl anpassad för att kunna beaktas vid 1975 års löneförhandlingar. Slopandet av grundavdragsavtrappningen, som innebar bortopererandet av ett ur flera synvinklar besvärande inslag i 1971 års omläggning, kom alla inkomsttagare med över 30 000 kr beskattningsbar inkomst till del och medförde betydande marginalskattesänkning för inkomster mellan 35 000 och 52 500 kr. Införandet av den särskilda skattereduktionen innebar emellertid nya avtrappningsproblem, vilka löstes till priset av mycket kraftiga marginaleffekter för inkomster mellan 36 000 och 38 500 kr taxerad inkomst.

För gruppen gifta familjeförsörjare framgår effekterna av skatteomläggningar av tabell 5.

I samtliga redovisade inkomstlägen sänktes medelskatten och marginalskatten i inkomstlägen under 75 000 kr. Att de faktiska skattesänkningarna inte blev större beror på de relativt kraftiga kommunalskattehöjningar, som samtidigt företogs. Riksgenomsnittet för kommunalskatten höjdes således från 24: 03 till 25: 23 mellan 1974 och 1975.

Medelskattesänkningen var procentuellt störst i de lägsta inkomstskikten, medan den största marginalskattesänkningen inföll mellan 30 000 och 50 000 kr. De förändrade relationerna mellan medelskatt och marginalskatt innebar också förändringar i elasticiteten i inkomst efter skatt. Utjämningseffekten är fortfarande hård genom hela inkomstskalan. Även i de lägsta inkomstskikten är den lika hård som vid 50 000 kr inkomst år 1970. Den iögonfallande ojämnheten i utjämningen med hårdast utjämnings- och inläsnings-effekt vid 35 000 kr inkomst är eliminerad. Utjämningsgraden tilltar nu kontinuerligt med stigande inkomst. Detta har åstadkommits genom mildrad utjämning från 25 000 upp till 50 000 kr inkomst, samtidigt som utjämnings-effekten skärpts påtagligt i de högsta inkomstskikten.

Om man ser till utjämningen mellan lägre och högre inkomsttagare innebär omläggningen en minskning av utjäm-

Tabell 6. Inkomstbeskattning av gift familjeförsörjare år 1976
(beräknad kommunalskatt 25: 73)

Inkomst före skatt	Medel- skatt	Inkomst e. skatt	Marginal- skatt	Nettoink.ökn. e. skatt vid 10 % brutto- ink.ökn.
15 000	7 %	14 000	29 %	7,6 %
20 000	12 %	17 550	29 %	8,1 %
25 000	16 %	21 050	35 %	7,7 %
30 000	19 %	24 350	46 %	7,7 %
35 000	23 %	27 050	53 %	6,0 %
50 000	32 %	33 800	64 %	5,3 %
75 000	43 %	42 600	74 %	4,6 %
100 000	51 %	49 050	77 %	4,7 %

ningen. Man kan exempelvis jämföra en inkomsttagare med 25 000 kr bruttoinkomst med en som har tre gånger mer, d. v. s. 75 000 kr. 1974 fick höginkomsttagaren behålla 1,99 gånger mer än låginkomsttagaren efter skatt. 1975 var hans behållning 2,03 gånger så stor.

Omläggningen innebar således såväl betydande skattesänkningar som förbättrade möjligheter att öka den disponibla inkomsten för de stora löntagargrupperna. De starka av inflationen förvärrade inläsningseffekterna mildrades. Till skillnad från de tidigare reformerna under 1970-talet innebar 1975 års omläggning således att man sökte åtgärda de inslag i skattesystemet som förorsakade reformbehovet.

1976 års omläggning

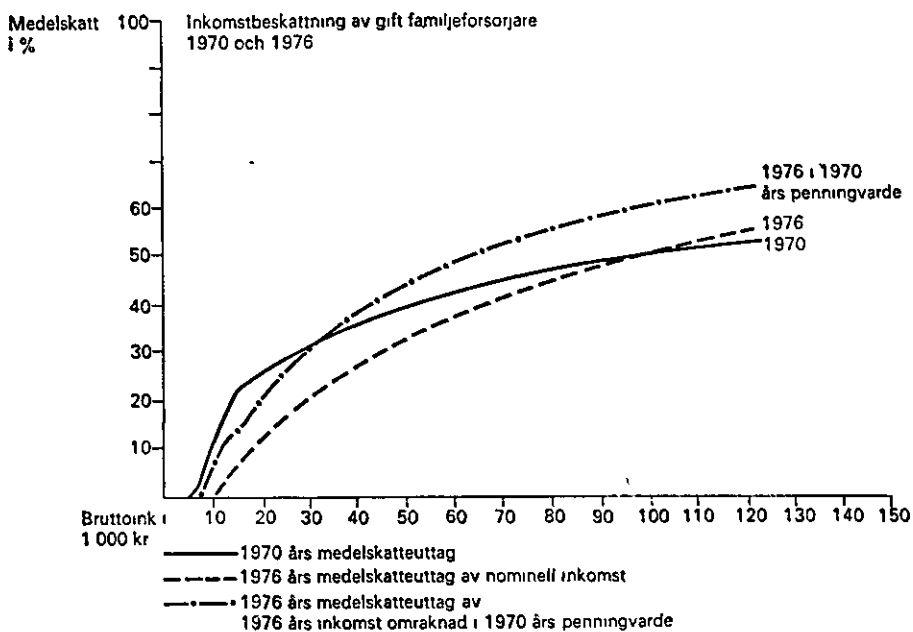
Den 9 oktober 1974, samma dag som proposition 1974 nr 132 rörande 1975 års skatteomläggning överlämnades till riksdagen, erhöll 1972 års skatteutredning ånyo tilläggsdirektiv med uppdrag att utarbeta förslag till skatteomläggning beträffande 1976 års inkomster för att underlätta träffandet av ett tvåårsavtal vid 1975 års löneförhandlingar. Förslaget borde inriktas på en lindring av beskattningen främst för låginkomsttagare jämte de stora löntagargrupperna [SOU 1974: 103].

Beträffande 1973 och 1974 års skatteomläggningar framstår det som uppenbart att skatteskalstrukturen med den hårdaste utjämnings- och inläsningseffekten i just de inkomstlagen, där stora löntagargrupper befann sig, hade nödvändiggjort omläggningar oavsett inflationstakten. Efter 1975 års omläggning var dock skatteskalstrukturen sådan att den, trots sin skarpa utjämningsprofil, förmodligen ej behövt föranleda en ny omedelbar omläggning, om inte inflationen varit så kraftig.

Den skatteomläggning för år 1976, som antagits av 1975 års vårriksdag, består huvudsakligen av en justering av statsskatteskalen innebärande att skatteuttaget sänks med varierande procentenheter i alla inkomstkikt under 35 000 kr beskattningsbar inkomst samt höjs med en procentenhet i skikten över 80 000 kr beskattningsbar inkomst. Procentuellt är skattesänkningen störst vid årsinkomster upp till c:a 40 000 kr. I kronor räknat är den störst, 1 600 kr, i inkomstlagen 40 000 till 85 000 kr [prop 1975: 92].

För inkomsttagare under 40 000 kr årsinkomst innebär omläggningen således både sänkta medel- och marginalskatter, för inkomsttagare mellan 40 000 och 85 000 kr inkomst sänkt medelskatt och oförändrad marginalsatt samt för

Figur 4



inkomsttagare över 85 000 kr inkomst sänkt medelskatt och skärpt marginalskatt. Effekterna av omläggningen blir därmed också skärpta utjämnings- och inlåsnings effekter från ca 40 000 kr årsinkomst.

För gruppen gifta familjeförsörjare framgår effekterna av 1976 års skatteomläggning av tabell 6.

Alla inkomsttagare upp till 35 000 kr inkomst har förutom nettoskattesänkningen fått påtagligt ökade möjligheter till nettoinkomstökning. Utjämnings- och inlåsnings effekterna i dessa inkomstskikt har ytterligare mildrats. I högre inkomstskikt är det däremot fråga om en skärpning av dessa effekter. Störst är skärpningen mellan 50 000 och 75 000 kr inkomst.

För att rätt bedöma utfallet av 1976 års skatteomläggning måste det pga den höga inflationstakten sättas i relation till den inkomstfördelning som man kan förvänta för år 1976. 1972 års skatteutredning presenterade i betänkandet en beräknad inkomstfördelning för 1976 grundad på framräkning av 1972 års inkomstfördelning [SOU 1974: 103].

Även om beräkningarna är osäkra och uppskattningarna troligtvis alltför försik-

tiga, framgår ändå av deras redovisade inkomstprognos att minst 40 % av alla inkomsttagare och 60 % av alla heltidsanställda inkomsttagare beräknas ha inkomster överstigande 40 000 kr. Inkomster överstigande 50 000 kr. beräknas 24 % av inkomsttagarna och 45 % av de heltidsanställda komma att få. För 70 000 kr inkomst är motsvarande tal 8 respektive 14 %. För gruppen gifta familjeförsörjare torde dessa tal ligga högre.

Resultatet är således att progressionen och därigenom inlåsnings effekten skärps i just de inkomstlägen där nära hälften av alla inkomsttagare och en majoritet av alla heltidsanställda kommer att befinna sig. Inlåsnings effekten inför 1977 års lönerörelse är för dessa grupper lika stark eller starkare än den som uppstod efter 1974 års omläggning och som utlöste 1975 års omläggning. Det inslag i skatteskaletstrukturen, som under hela 1970-talet förorsakat problem, har således återigen förstärkts. Även om skatteutredningen anförde, att man sökt välja en enkel metod för omläggningen och i största möjliga utsträckning sökt undvika principiella ställningstaganden, som kan binda det fortsatta arbetet

Tabell 7. Nettoinkomstökning efter skatt vid 10 % bruttoinkomstökning år 1970 och 1976

kolumn 1	2	3	4	5
Inkomst	Nettoinkomstökning efter skatt			1970 års inkomst
	1970	1976	1976 i 1970	enl. kolumn 1
			1976 i 1970	motsvarar år
			års pen-	1976 en nomi-
			ningvärde	nell inkomst av
15 000	8,3 %	7,6 %	7,9 %	23 550
20 000	8,5 %	8,1 %	6,8 %	31 400
25 000	7,8 %	7,7 %	6,5 %	39 250
30 000	7,8 %	7,7 %	5,4 %	47 100
35 000	7,3 %	6,0 %	5,5 %	54 900
50 000	7,5 %	5,3 %	4,6 %	78 500
75 000	7,0 %	4,6 %	4,7 %	117 750
100 000	6,9 %	4,7 %	4,4 %	157 000

[SOU 1974:103], har strukturen på 1976 års omläggning otvivelaktigt förorsakat nya svåra problem i det arbete på 1977 års skatteomläggning, som redan påbörjats.

Sammantagna effekter av 1971—1976 års omläggningar

Här har hittills behandlats de förändringar i inkomstbeskattningen som de olika omläggningarna var för sig medfört. Det kan emellertid vara av intresse att ett ögonblick studera förändringarnas sammantagna effekter över hela perioden. Förändringen av medelskatteuttaget i olika inkomstlägen mellan 1970 och 1976 framgår av de heldragna respektive enkelstreckade kurvorna i figur 4.

De sammantagna statsskattesänkningarna på nära 20 miljarder kr under perioden har som synes trots kommunal-skatthöjningar med nära 5 procentenheter inneburit att medelskatteuttaget sänkts i samtliga inkomstlägen utom de allra högsta. Inkomstskattesänkningen är särskilt markant i de lägsta inkomstlägena. Den är störst vid c:a 15 000 kr inkomst, där skatten sänkts med så mycket som 16 procentenheter, och uppgår vid 40 000 kr inkomst

fortfarande till 8 procentenheter. Skatteomläggningarna har sammantagna således haft en markerad låginkomstprofil.

Jämförelsen mellan beskattningen år 1970 och 1976 blir emellertid knappast rättvisande om man inte också beaktar den mycket höga inflation som perioden och särskilt dess senare del kännetecknats av. Konsumentprisindex uppgick den 1 januari 1970 till 228 enheter. Till den 1 januari 1975 hade index stigit till 331 enheter [SCB 1975]. Om man för 1975 utgår från den i årets budgetproposition mycket försiktigt beräknade prisuppgången på c:a 8 %, ger det för den 1 januari ett indextal på 358 enheter, dvs en ökning av index från 1970 till 1976 med 57 %. Om man räknar om 1976 års inkomster med hänsyn härtill förändras bilden drastiskt. I figur 4 har därför även medelskatteuttaget på 1976 års inkomster omräknade i 1970 års penningvärde inlagts.

Det framgår av figuren att inkomstskatteuttaget, när inkomsten omräknas i fast penningvärde, mellan åren 1970 och 1976 sänkts endast för inkomsttagare under 30 000 kr inkomst i 1970 års penningvärde (motsvarande en nominell inkomst av 47 100 kr år 1976) men är be-

tydande endast mellan 10 000 och 20 000 kr inkomst. Om man utgår från den ovan nämnda beräknade inkomstfördelningen för 1976 visar sig detta ändock innebära att minst 70 % av alla inkomsttagare fått en realskattesänkning under perioden. Övriga inkomsttagare har fått sin skattebelastning höjd. Det framgår emellertid också att c:a 60 % av heltidsanställda 1976 — oavsett civilstånd och försörjningsbörd — fått sitt inkomstskattetryck höjt i stället för sänkt som en jämförelse av skatteuttaget på den nominella inkomsten ger vid handen. I själva verket kan det reala skattetrycket för arbetstagarna sägas ha stigit ännu mer, när man också bör beakta i vart fall den del av arbetsgivaravgiftshöjningarna under perioden, som varit direkt kopplade till inkomstskattesänkningarna och haft till syfte att dämpa löneökningstakten. 1974, 1975 och 1976 års inkomstskattesänkningar har direkt varit knutna till sådana höjningar på tillhoppa c:a 14 %. Då omläggningarna till huvudsak finansierats genom höjda arbetsgivaravgifter har således arbetstagarna också indirekt deltagit i finansieringen av skattesänkningarna för de övriga inkomsttagarna.

Också utvecklingen av elasticiteten i inkomst efter skatt är av intresse att studera på samma sätt. Den redovisas i *tabell 7*.

Om man jämför inkomstelasticiteten med utgångspunkt från beskattningen av den nominella inkomsten de båda åren framgår att nettoinkomstökningstakten har sänkts för samtliga inkomsttagare, dvs progressionen och därmed utjämnings- och inlåsnings effekterna har skärpts i alla inkomstlagen och särskilt påtagligt från 35 000 kr inkomst och uppåt. Redan vid 35 000 kr inkomst är progressionen brantare än vid 100 000 kr inkomst år 1970. Om samma jämförelse företas med inkomsten uttryckt i 1970 års penningvärde accentueras dessa effekter ytterligare. År 1976 är då progressionen och inlåsnings effekten hårdare vid en inkomst motsvarande 20 000 kr i 1970 års penningvärde än den var 1970 vid 100 000 kr inkomst.

Sammanfattningsvis har således under den studerade perioden 1970—1976 det nominella inkomstskatteuttaget sänkts i

alla inkomstlagen utom beträffande inkomster över c:a 100 000 kr inkomst. Det reala inkomstskatteuttaget har dock sänkts endast för de inkomsttagare som 1976 har inkomster under 30 000 kr i 1970 års penningvärde. För en majoritet av de heltidsanställda arbetstagarna har det reala skatteuttaget ökat. Utjämnings- och inlåsnings effekterna har skärpts i samtliga inkomstlagen. Beräknade med utgångspunkt från det reala skatteuttaget har dessa effekter skärpts med 17 % vid en inkomst motsvarande 20 000 kr 1970, med 31 respektive 39 % vid inkomster motsvarande 30 000 respektive 50 000 kr år 1970. Denna mycket kraftiga skärpning har skett samtidigt som inflations-takten varit extremt hög, vilket ytterligare accentuerat effekterna. Mot den bakgrunden är det knappast förvånande att inkomstskatten blivit så impopulär trots nominella inkomstskattesänkningar på tillhoppa nära 20 miljarder kr under den hittills förflutna delen av 1970-talet.

Oaktat det i Sverige bedrivs en mycket medveten utjämningspolitik med beskattningens hjälp, framstår den påtagliga skärpningen av utjämnings effekten i inkomstbeskattningen, som skett också efter 1971 års omläggning, inte i första hand som frukten av en medveten utjämningspolitik utan som en konsekvens av de täta kortsiktiga skatteomläggningarna i syfte att momentant lätta på systemets inlåsnings effekter. De är därför osäkert om den nu rådande utjämningsgraden kan sägas uttrycka lagstiftarens värdering. Utjämnings konsekvenser har lagstiftaren i vart fall inte velat acceptera.

Det fortsatta reformarbetet

1972 års skatteutredning arbetar nu vidare på en mer långsiktig reformering av inkomstbeskattningen. I det arbetet utgör de här diskuterade problemen endast en del — men en svår del — inte minst pga det motstånd som kommer att möta oavsett vilken handlingslinje skatteutredningen väljer.

Skatteutredningen kan fortsätta på den hittills inslagna vägen att kompensera inlåsnings effekterna med årliga eller nästan årliga skattesänkningar. Detta leder dock till allt svårare inlåsnings effek-

ter i systemet och gör medborgarnas netoinkomstutveckling i allt högre grad beroende av statliga ingripanden. Den egna arbetsinsatsen liksom utfallet av avtalsförhandlingarna blir av sekundär betydelse. Samtliga fackliga huvudorganisationer har i sina remissyttranden på förslaget till 1976 års skatteomläggning ställt sig kritiska till en sådan utveckling.

En annan väg är att anpassa progressionen i skatteskalan så att inlåsnings effekterna kan accepteras även över en avtalsrörelse. Ett sådant alternativ innebär minskad utjämning i systemet, vilket också kan förväntas möta starkt motstånd.¹¹

Den väg, som av många kanske anses som den mest framkomliga, nämligen någon form av indexreglering, är skatteutredningen enligt sina direktiv förhindrad att pröva. Trots detta kan det med hänsyn till den stelhet som utmärker debatten kring indexreglering av skattesystemet vara av intresse att ett ögonblick diskutera hur en indexreglering kan utformas. Det torde i och för sig inte behöva finnas fördelningspolitiskt grundade invändningar mot ett indexsystem. För det första kan man ta fördelningspolitisk hänsyn vid indexsystemets utformning. Även om man inte gör så innebär tex den mest diskuterade formen, där skatteskalan justeras varje år i enlighet med förändringen av konsumentprisindex, ingenting annat än att den reala utjämningsprofil skattesystemet har ett visst år bibehålls även nästa år. Om den effekten är oacceptabel, betyder det också ett underkännande av utjämningsprofilen föregående år. Man kan emellertid också tänka sig andra typer av indexregleringar. Det är för det första inte alls nödvändigt att anknyta till konsumentprisindex. För det andra är det inget som säger att hela skatteskalan måste indexregleras eller att samma indextal måste användas i skatteskalans samtliga delar.

I stället för konsumentprisindex kan exempelvis utfallet av de centrala löneförhandlingarna användas som anknytning. Om man inte vill justera hela skat-

teskalan är en tänkbar lösning att införa ett relativt brett proportionellt skikt i botten av skatteskalan och låta den övre skiktgränsen justeras i enlighet med valt index men låta skatteskalan i övrigt vara opåverkad. Väljer man att anknyta till resultatet av avtalsrörelsen är det to m möjligt att ge indexregleringen samma fördelningspolitiska profil som avtalsresultatet. Det åstadskommes genom en sammanvägning av förhandlingsresultaten på de olika avtalsområdena för de olika inkomstlägena, varigenom man får fram ett genomsnittligt lönepåslag för varje inkomstkikt, vilket sedan används som uppräkningsfaktor. Vid en avtalsrörelse med låglöneprofil får också skattejusteringen låginkomstprofil.

En indexreglering innebär i och för sig inte att utjämnings- och inlåsnings effekterna i systemet minskar annat än i avsedda hänseenden. Anknyts index till inflationsutvecklingen blir det endast den inflationsbetingade delen av inkomstökningen som undantas från effekten. Anknyter man till avtalsrörelsens utfall blir det endast det avtalsenliga löneyftet som i princip blir undantaget från skärpningen i beskattningen, vilket är en möjlighet som borde framstå som tilltalande för fackföreningsrörelsen, då ett sådant system skulle återge avtalsförhandlingarna den avgörande rollen för löntagarnas realinkomstutveckling, som skatteomläggningarna övertagit under 1970-talet.

Inkomstutjämning via beskattningen är ett utpräglat generellt politiskt medel. För att effekterna skall bli de avsedda fordras att de grupper man genom skattesystemet vill gynna respektive missgynna är någorlunda enhetligt sammansatt i skatteförmågehänseende. Ett av de utmärkande dragen för 1970-talets skatteomläggningar är stora skattesänkningar för låginkomsttagarna till priset av betydande skattebortfall för staten. Inkomststatistiken antyder att denna stora grupp människor är mycket heterogent sammansatt. I många fall motsvaras inte deras låga beskattningsbara inkomst av en låginkomsttagarsituation i övrigt. Fråga är om inte generell skatte-subventionering av låginkomsttagarna framstår som ett alltför trubbigt stödinstrument. En övergång till andra stöd-

¹¹ För en diskussion av alternativ för skatteomläggningar från delvis andra utgångspunkter se Jakobsson—Normanns artikel i detta nummer av Ekonomisk Debatt.

former direkt riktade mot de behövande grupperna inom låginkomsttagarkollektivet skulle befria skattesystemet från en funktion som egentligen är det främmande och som förutom sin höga kostnad nästan intill olöslighet komplicerar de svåra avvägningar som utformningen av skatteskalorna ändå medför.

Skatteutredningen har i och för sig möjligheter att föreslå nya skatteformer. Kan då ett nytt skattesystem lösa de här diskuterade problemen?

Flertalet av de idéer till nya skattesystem, som framförts under senare år har medvetet eller omedvetet haft sin grund i de inläsningseffekter som den starka utjämningen i beskattningen medför. Förslaget till progressiv löneskatt syftar bl a till att eliminera "starka negativa psykologiska effekter" [Olhede, 1971] av progressiviteten. Emellertid torde ett system, där löntagarna förhandlar om nettolön och arbetsgivarna om bruttokostnad snarast understryka skillnaderna mellan nettolöne- och bruttolöneökningens procent och göra inläsningseffekterna påtagligare för löntagarna och leda till högre lönekrav än den nuvarande ordningen, där löntagarna delvis torde vara bländade av bruttolöneökningarnas stora tal. Det s k "Metallförslaget" framfört av Larsson och Edin [Edin—Larsson, 1973 a, b] syftar också till att dölja inläsningseffekterna men leder i själva verket på samma sätt som omläggningarna 1973, 1974 och 1976 till allt starkare inläsningseffekter. Intetdera förslaget löser det problem förslagsställarna är ute efter att lösa.

Om man genom beskattningen vill åstadkomma inkomstutjämning kan man

inte genom förändring av skattesystemet undgå inläsningseffekterna. Sambandet utjämning—inläsning är oupplösligt oavsett skatteformen.

Referenser

- Edin, Per-Olof—Larsson, Allan, [1973 a], "Förnya lönepolitiken." *Aftonbladet* den 5 feb
- [1973 b], "Replik om skatterna." *Metallarbetaren*, nr 8
- "Individuell beskattning del 1—2". *Stencil Fi* 1969 nr 4 och 5
- Jakobsson, U.—Normann, G., [1974 a], *Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken*, IUI, Stockholm
- [1974 b], "Avvägningen mellan marginaleffekter och utjämningseffekter — en diskussion kring skatteutredningens förslag", *Stencil, IUI*
- [1975], "En progressiv skatt i en inflationsekonomi", *Ekonomisk Debatt*, nr 8
- Lindbeck, A., [1975], "Konjunkturer, politik och utlandsberoende." *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, nr 2
- Lodin, S.-O., [1972], *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar*
- Matthiessen, L., [1973], "Marginaleffekterna, indexreglering och regeringens skatteförslag", *Ekonomisk Debatt*, nr 5
- [1974], "Hushållens realinkomstutveckling och det nya skatteförslaget." *Ekonomisk Debatt*, nr 4
- Olhede, Sven-Göran, [1971], *Löneskatt på företagen — förslag till nytt skattesystem*. Tiden
- Prop 1970: 70
- Prop 1972: 95
- Prop 1973: 144
- Prop 1974: 20
- Prop 1974: 132
- Prop 1975: 92
- SCB [1975], *Statistiska meddelanden* nr Pa 5, tabell 1
- SOU 1974: 20, *Förslag till skatteomläggning* m m
- SOU 1974: 103, *Skatteomläggning 1976*
- Sträng, G., [1972], *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar*