

Skatterna och inkomstfördelningen

Ett huvudsyfte med den offentliga sektorns verksamhet är att omfördela inkomster mellan olika grupper. Detta gör man på två sätt. För det första genom skatter och bland dem en progressiv inkomstskatt, för det andra genom statens och kommunernas utgifter. Det är då inte självklart att en progressiv inkomstskatt, som innebär att man betalar större del av inkomsten i skatt ju högre inkomst man har, garanterar att det sker en inkomstöverföring från hög- till låginkomsttagare. Om till exempel alla skatteintäkter används för att finansiera gymnasier och bara höginkomsttagares barn går i gymnasier, kommer man i stället att via den offentliga sektorn omfördela inkomster från låg- till höginkomsttagare.

Vi bör alltså vara medvetna om att det är *nettot* mellan skatter och värdet av statens och kommunernas utgifter som avgör huruvida man når sitt mål att omfördela inkomster genom den offentliga sektorn. Teoretiskt innebär detta att man måste tänka sig att man avskaffar den offentliga sektorn och jämföra den inkomstfördelning man då erhåller med den inkomstfördelning man faktiskt har. Det är då till exempel inte självklart att

inkomsterna före skatt och varupriserna skulle bli opåverkade av förändringen. Att mäta den offentliga sektorns effekter på inkomstfördelningen innebär således inte bara att man rent bokföringsmässigt registrerar skillnader mellan skatter och värdet av den offentliga sektorns utgifter.

Att vi måste betrakta den offentliga sektorns utgifter likaväl som dess inkomster (= skatter) när vi bestämmer dess effekter på inkomstfördelningen hindrar emellertid inte att ändrade skatteskalor kan vara en metod att omfördela inkomster vid konstanta offentliga utgifter. Ju mindre jag, vid en viss inkomst före skatt, betalar i skatt för en given mängd offentliga nyttigheter desto mer fördelaktigt är naturligtvis skattesystemet för mig.

En annan viktig synpunkt som ofta tycks bli förbisedd är att den offentliga sektorn inte nödvändigtvis reducerar välfärden för någon individ. Tvärtom kan den offentliga sektorn ge samtliga medborgare större utbyte än de betalar i skatt. Om till exempel samhället bygger en väg eller bro, kan detta värderas högre av skattebetalarna än kostnaderna i form av skatt. Det är således inte bara inkomstfördelningsskäl som kan motivera existensen av statlig och kommunal verksamhet. Eftersom en ökning av den offentliga sektorn kan öka allas välfärd, kan en ökning av sektorn i vissa fall även öka effektiviteten i ekonomin.

Fil kand THOMAS FRANZÉN är anställd vid Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet och arbetar i en forskningsgrupp som studerar skatternas och de offentliga utgifternas effekter på inkomstfördelningen.

Skattetrötthet

Det tycks vara naturligt att man har ett permanent missnöje med skattesystemet. Detta kan vara ett tecken på att man

har lyckats omfördela inkomster med hjälp av den offentliga sektorn. Ifall höginkomsttagarna betalar mer i skatt än de erhåller i form av offentliga varor och tjänster samt transfereringar, kommer de naturligtvis att vara missnöjda med skattesystemet. Om en *majoritet* av innevånarna skulle vara missnöjda av denna anledning, vore detta ett tecken på att demokratin inte fungerade. I många fall tycks missnöjet emellertid bero på att man glömmer bort sambandet mellan skatter och offentliga utgifter.

Allteftersom skattetrycket har stigit har missnöjet med skatterna flyttats nedåt i inkomstklasserna, och på senare tid har LO-grupper som representerar så kallade normala inkomstlägen börjat uttrycka missnöje över skatterna. Dessa grupper menar dock inte att man erhåller mindre i form av offentliga utgifter än man betalar i skatt. De vill i stället peka på alternativa sätt att finansiera den offentliga verksamheten. Debatten har här drivits så långt att man har börjat tala om ett nytt skattesystem, men vad innehållet i och syftet med en förändring i skattesystemet skulle vara är ofta oklart.

Eftersom kravet på ändringar i skatterna bottnar i missnöje med det nuvarande systemet, bör det vara naturligt att starta med att kartlägga vari missnöjet består. Därefter kan man diskutera huruvida bristerna kan avhjälpas inom det nuvarande systemet eller om man måste införa ett "nytt skattesystem". Det är denna resonemangsgång vi följer i denna artikel. Vi avser inte att presentera någon enkel lösning på skatteproblemen. Syftet är i stället att peka på en del sidor av skatteproblemen som ofta förbises i den offentliga diskussionen.

Marginalskatterna är ett tecken på fördelningpolitiska ambitioner

En stor missnöjesanledning med det existerande skattesystemet gäller marginals-katternas storlek. Låt oss därför först se vad marginals-katterna egentligen är för något.

Marginalskatten är den del av en inkomstökning som "går åt" i form av

skatt. En ogift inkomsttagare med 28 000 kr i taxerad inkomst betalar¹ 0 procent i marginals-katt på de första 4 500 kr han tjänar. Han betalar sedan 36 procent i marginals-katt på inkomstökningar mellan 4 500 och 19 500 kr. Detta gör 5 400 kr i skatt i det inkomstintervallet. Han betalar vidare 42 procent i marginals-katt på varje hundralapp mellan 19 500 kr och 24 500 kr, vilket gör 2 100 kr i det intervallet. Slutligen betalar han 48 procent i marginals-katt på de sista 3 500 kr han tjänar, vilket innebär 1 680 kr. Sammanlagt betalar han alltså 9 180 kr i skatt vilket motsvarar en genomsnittsskatt på 33 procent. Det är klart att han kan klaga över att ifall han arbetar för 100 kr mer så får han bara behålla 52 kr efter skatt. Det är också marginals-katternas storlek man i stor utsträckning har skjutit in sig på i skattediskussionen. Ofta tycks det som om man menar att marginals-katterna är något som kan diskuteras oberoende av de totala skatter en individ betalar. Självfallet är det inte så.

Vi såg ju i vårt exempel att den totala skattesumma en individ betalar kan ses som summan av de skatter marginals-kattesatserna tar in. Om man vill sänka marginals-katten i något inkomstintervall, finns det bara två vägar att gå. Ett alternativ är att man sänker en marginals-katt utan att höja någon annan marginals-katt. Då kommer den totala skattesumma staten får in (vid konstanta arbetsinsatser) att minska. Detta medför att utrymmet för den offentliga sektorn också minskar.² För att bedöma önskvärdheten av en sådan förändring måste man precisera vilka delar av den offentliga sektorn man avser krympa.

Ett andra alternativ är att man höjer marginals-katten i något annat inkomstintervall. Höjer man den för inkomsttagare med högre inkomster kommer man därvid att skärpa progressiviteten i inkomstskatten. Detta innebär att ju

¹ Vi bortser från sjukförsäkringsavgiften som beror på hur inkomsten är sammansatt och som ändras mer sprängvis. Vi har räknat med 24 kr i kommunalskatt och 5 procent i folkpensionsavgift.

² Detta gäller på lång sikt. I en lågkonjunktur kan man naturligtvis tänka sig en skattesänkning utan motsvarande minskning i den offentliga sektorn.

lägre marginalskatterna är i låginkomstintervallen desto högre måste de vara i de högre inkomstskikten. I denna bemärkelse kan man således se marginalskatterna som ett tecken på de fördelningspolitiska ambitionerna. Orsaken till att man inte har lägre marginalskatter i låginkomstintervallen är att man inte vill eller kan öka dem för höginkomsttagarna.

Det är alltså viktigt att komma ihåg att marginalskatterna inte är några *rent tekniska* ofullkomligheter i skatteskalen. Vill man åstadkomma omfördelningar av inkomsterna via inkomstskatt är marginalskatterna instrumenten. Om vi till exempel inte vill att någon skall ha en inkomst efter skatt på över 30 000 kr, måste vi ha 100 procent i marginalskatt på de högre inkomsterna.

I den utsträckning personer lyckas kompensera sig för ökade skatter genom högre löner eller priser kommer emellertid omfördelningseffekterna av en skattesänkning för låginkomsttagare och höjning för höginkomsttagare att kunna motverkas. Detta blir ett allvarligt problem om det skulle vara så att höginkomsttagare i allmänhet har stora möjligheter att kompensera sig på detta sätt. Den senaste SACO-konflikten pekar väl dock på att stora grupper höginkomsttagare knappast har några större sådana möjligheter.

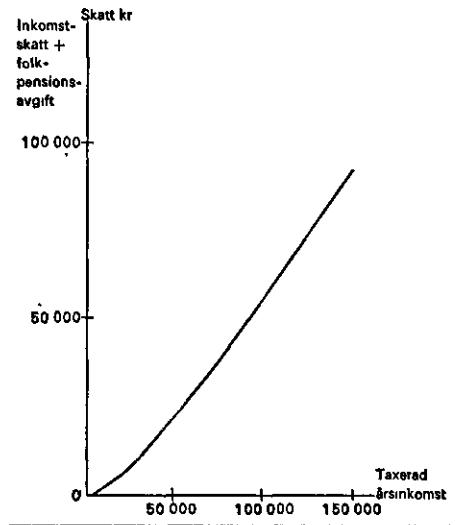
Man kan också se marginalskatterna som lutningen på kurvan som beskriver hur den totala skatten utvecklas med inkomsten (*figur 1*). Ju brantare kurvan är desto snabbare stiger skatten vid en viss inkomstnivå, dvs ju brantare kurvan är desto större är marginalskatten.

Arbetsutbud och skatter

Om man genom att sänka marginalskatterna för låginkomsttagare och höja dem för höginkomsttagare kan nå större inkomstomfördelning till låginkomsttagarnas fördel, varför gör man då inte det? Detta kan naturligtvis bero på att man tycker att det är ohederligt eller orättvist att ta större del av de höga inkomsterna i form av skatt. En annan anledning kan emellertid vara sambandet mellan skatter och arbetsvilja.

En ogift individ, som har 70 000 kr

Figur. 1. Inkomstskattens beroende av inkomsten för ogift skattskyldig utan hemmavarande barn



i taxerad inkomst betalar 34 850 kr i skatt. Hans marginalskatt på de sista 17 500 kr är 62 procent. Om vi höjer marginalskatten i detta intervall med en procent kommer han att få betala 1 750 kr mer i skatt om han inte ändrar sin arbetsinsats. Man brukar i sådana här sammanhang skilja mellan en inkomst och en substitutionseffekt.

Inkomsteffekten innebär att han måste arbeta mer för att uppnå samma standard som han hade före skattehöjningen. Denna effekt verkar troligen för en ökning i arbetsinsatsen. *Substitutionseffekten* innebär emellertid att det för varje hundralapp i det aktuella intervallet är 1 kr mindre lönsamt att arbeta, vilket gör tre procents minskning i nettolönen på marginalen. Alternativt kan man säga att varje fritidstimme blir 3 procent billigare. Substitutionseffekten verkar då för en minskning i arbetsutbudet.

Vi ser att om substitutionseffekten överväger och är så stor att individen minskar sin arbetsinkomst med ungefär 3 000 kr så kommer den totala skatt han betalar att vara oförändrad. Då kan inte marginalskattehöjningen för honom finansiera någon skattesänkning för någon annan individ. Det enda vi lyckas med är att reducera höginkomsttagarens penninginkomst. Det är kanske detta fi-

nansministern avser när han tvivlar på möjligheterna att ytterligare skärpa progressiviteten i inkomstskatten. Här finner vi likheter med moderaternas skatteargument. Från moderathåll menar man nämligen ibland att skattetrycket nu är så högt att en skattesänkning skulle kunna öka arbetsincitamenten i så stor omfattning att statens samlade skatteintäkter inte skulle behöva minska. Om detta är fallet kan man tänka sig att man sänker skatten för en viss grupp utan att man höjer den för någon annan. Då kan vi kanske inte längre ta progressiviteten i skattesystemet som ett mått på ambitionerna att omfördela inkomster.

Minskar en progressiv skatt arbetsviljan?

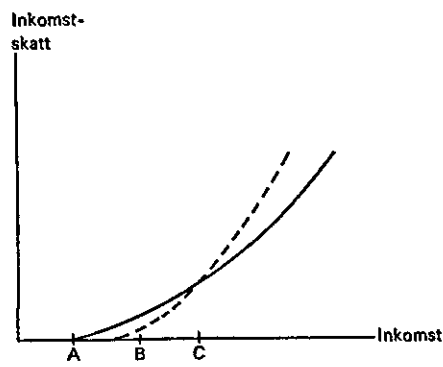
Antag att vi inte har nått en sådan kritisk punkt i beskattningen, och att det således finns möjligheter att öka progressiviteten i inkomstskatten genom att sänka den för låginkomsttagare och höja den för höginkomsttagare. Man påpekar då ofta att en sådan skärpning av progressiviteten skulle ha för stora negativa effekter på arbetsincitamenten. Vad ligger bakom ett sådant argument?

I figur 2 avbildar vi en tänkt skattereform som innebär en skärpt progressivitet. Den streckade linjen utgör den tänkta nya skatteskalen medan den heldragna linjen visar den gamla skatteskalen. Vi kommer ihåg att marginalskatten är ett uttryck för hur brant skattekurvan är. I figuren kan vi urskilja hur olika grupper berörs av en skärpning i progressiviteten.

Mellan inkomstlägena A och B har vi individer vars totala skatt har minskat och vars marginalskatt också har minskat. Enligt föregående resonemang skulle inkomsteffekten här leda till att man minskade sitt arbetsutbud medan substitutionseffekten skulle tendera att öka arbetsinsatsen. Vi har alltså två motverkande effekter.

I punkt B har vi individer vars totala skatt minskar och vars marginalskatt är oförändrad. (Kurvorna är lika branta.) Dessa individer skulle då tendera att minska sitt arbetsutbud eftersom bara

Figur 2. Innebörden av ökad progressivitet i inkomstbeskattningen



inkomsteffekten är verksam vid denna inkomstnivå.

Mellan punkt B och C har vi individer vars marginalskatt har ökat och vars totala skatt har minskat. Inkomst- och substitutionseffekten skulle då båda verka för en minskning i arbetsutbudet från dessa grupperns sida.

I punkt C har vi personer vars totala skatt är oförändrad, men vars marginalskatt har ökat. Här har vi således bara en substitutionseffekt, vilken tenderar att minska dessa individers arbetsutbud.

Slutligen har vi till höger om punkt C personer vars marginalskatt och totala skatt har ökat. I dessa inkomstskikt har vi således också motverkande effekter.

Eftersom vi har effekter som går åt olika håll i olika inkomsttagargrupper, kan vi inte generellt säga att en skärpning av progressiviteten skulle leda till ett minskat arbetsutbud. Vi måste först veta något om *storleken* på effekterna i de grupper där inkomst- och substitutionseffekten går åt olika håll.

Bra med minskat arbetsutbud!

Det är heller inte självklart att det skulle vara ett mål för samhället att stimulera en så stor total arbetsinsats som möjligt. Om vi till exempel finner att individer med en inkomst motsvarande den i punkt B reducerar sitt arbetsutbud, är detta ingalunda någon katastrof. Vi ville ju genom skatteändringen gynna denna grupp. Om människorna nu föredrar att ta ut denna standardhöjning i form av ökad fritid, behöver detta inte vara någon nackdel. Huvudsaken är kanske att

de anser sig ha fått det bättre. Det behöver alltså inte vara något omoraliskt i att skattesystemet *kanske* förmår en del individer att arbeta mindre än de skulle ha gjort om systemet hade varit mindre inkomstomfördelande.

I den omfattning höginkomsttagare ökar sitt fritidsuttag vid en ökning i progressiviteten kommer detta emellertid att minska möjligheterna att omfördela inkomster till låginkomsttagare. En ökning i skatten för dem ger inte så stor skatteintäkt som den skulle ha givit om de inte ökade sin fritid. Följaktligen möjliggör inte heller skatteökningen för dessa grupper så stor skattelindring för låginkomsttagargrupperna. Vill man motverka denna möjlighet för höginkomsttagare att mildra skatteökningen genom att öka sin fritid borde man väga in värdet av fritiden i skattebasen. En hög fritidskonsumtion kan dock bero på många faktorer såsom lägre arbetskapacitet och det blir därför oerhört svårt att avgöra hur man i så fall skall värdera fritiden för olika grupper. Ytterst är det någon form av "välfärd" man är intresserad av att beskatta och omfördela och de inkomstbegrepp man rör sig med är bara grova försök att mäta en del av den levnadsstandard en individ befinner sig på. Så länge inte hela "välfärden" utgör skatteunderlag får man därför finna sig i att beskattning av en *del* av välfärden kan leda till att man ändrar sammansättningen av densamma.³

Ett ökat fritidsuttag behöver i dessa sammanhang naturligtvis inte innebära att man är helt överksam. Det kan innebära att tjänster som förut köptes i stället börjar produceras hemma. Om dessa tjänster förut utfördes av låginkomsttagare får vi svåröverskådliga återverkningar på inkomstfördelningen.

Möjligheterna att flytta utomlands har liknande effekter som ett ökat fritidsuttag. Om höginkomsttagarna flyttar till länder med för dessa förmånligare beskattning så innebär detta en hämsko på inkomstomfördelningsmöjligheterna. Många hävdar att detta är ett allvarligt problem eftersom det är de mest begåvade och initiativrika som flyttar utomlands. Andra hävdar att detta inte är något större problem dels därför att vi har tillräckligt många "begåvningar" kvar,

dels kanske också för att man är beredd att låta dessa flytta mot att man får en jämnare inkomstfördelning bland dem som är kvar i landet.

Inkomsteffekten är inte entydig

Vi sa förut att inkomsteffekten troligen medför att en sänkning i skatten leder till ett minskat arbetsutbud. Det kan emellertid också finnas anledning att tro att det omvända förhållandet kan råda.

Antag till exempel att en individ tycker sig ha en oacceptabel levnadsstandard. Han finner att han även om han arbetar extra så mycket han har möjlighet till och orkar så ger det honom ändå ingen hygglig levnadsstandard.⁴ Om vi nu sänker hans inkomstskatt (eller ger honom ökade transfereringar) kanske han finner att en acceptabel levnadsstandard är inom räckhåll för honom. Följaktligen kan han tänkas arbeta mer just på grund av inkomsteffekten. Det är först när man inte finner sin situation hopplös som man orkar göra något för att förbättra den. Det finns vissa resultat i försöken med negativ inkomstskatt i USA, som kan tolkas i den riktningen.

Möjligheten att variera sitt arbetsutbud

Man påstår ofta att analyser av skatters effekter på arbetsutbudet, vilar på den orealistiska förutsättningen att inkomsttagarna har möjligheter att själva bestämma sina arbetsinsatser. Det finns troligen stora grupper inkomsttagare som inte har några större möjligheter att anpassa sitt arbetsutbud efter skatteändringar. Detta skulle innebära att diskussionen om sambandet mellan arbetsutbud och skatter bara gäller en liten del av inkomsttagarna.

Sådana restriktioner gäller väl dock mest på individuell nivå. Vid centrala förhandlingar kan man tänka sig att man via arbetstidsförkortningar och semesterlängd kan finna att ändringar i progressiviteten får genomslag på mångas ar-

³ En möjlighet att motverka ökat fritidsuttag är naturligtvis också att beskatta varors användning förutsätter mycket friid.

⁴ Även vid en obetydlig marginalskatt.

betstid. Åt vilket håll en sådan centraliserad arbetstidsändring skulle gå är det naturligtvis ännu svårare att säga något om.

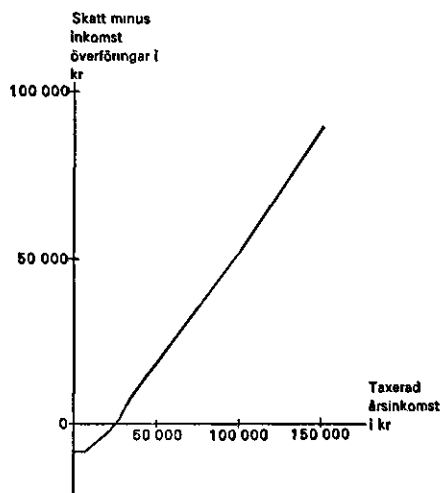
Inkomstberoende offentliga utgifter ökar progressiviteten

Det räcker uppenbarligen inte att räkna med enbart skatter och avgifter som beror på inkomsten när man beräknar marginalskatten. Man måste också ta med de offentliga utgifter som beror på inkomsterna. Den kanske mest betydelsefulla utgiften av detta slag är bostadsbidragen till barnfamiljer. Dessa avtrappas med inkomsten. Om man ökar sin inkomst med 100 kr och bostadstillägget därigenom minskar med 20 kr, samt inkomstskatten ökar med 40 kr, får man bara 40 kr kvar till en ökning av sin privata köpkraft. Detta är liktydigt med en marginalskatt på 60 procent.

De offentliga utgifter vars värde inte beror på inkomsten påverkar däremot inte direkt progressiviteten hos skatte- och utgiftssystemet. Vi måste dock här vara något försiktiga. Krigsmakten försvrar oss till exempel lika mycket oberoende av vår inkomst. Men om vi värdesätter försvaret mer ju högre inkomst vi har så beror värdet av krigsmakten på inkomsten. I sådant fall kan försvarsutgifterna utgöra ett regressivt element i den offentliga fördelningspolitiken. Motsvarande fall kan tänkas gälla många offentliga utgifter som kanske formellt är oberoende av inkomsten. Om man emellertid främst är intresserad av den privata disponibla inkomstens utveckling för en individ, räknar man dock inte med värdet av offentliga utgifter på varor och tjänster när man beräknar marginalskatter.

Barnbidragen är inkomstöverföringar som inte är beroende av inkomsten och för dessa gäller rimligen inte heller det värderingsproblem vi ovan antydde. Eftersom barnbidragen inte påverkar marginalskatten utan bara inkomsten frestas man att tro att barnbidragen således bara har en inkomsteffekt och således skulle verka hämmande på arbetsutbudet. En sådan slutsats beror emellertid på att man glömt bort att precisera jämförelsesituationen. Man måste nämligen tala

Figur 3. Skatt minus inkomstöverföringar för en tvåbarnsfamilj i Stockholm med månadshyra 650 kr



om vad staten skulle använda pengarna till i stället. Låt oss till exempel avskaffa barnbidragen och samtidigt sänka inkomstskatten. Beroende på hur denna sänkning ser ut, så får vi även här inkomst- och substitutionseffekter. Åtgärden får alltså analyseras enligt samma mönster som vi använde för att undersöka hur ändringar i progressiviteten påverkar arbetsutbudet, och några självklara slutsatser går då inte att dra.

I figur 3 visar den heldragna linjen hur direkt skatt minus bostadsbidrag och barnbidrag utvecklas med inkomsten för en tvåbarnsfamilj i Stockholm. Vi kan av figuren ana stora ambitioner att omfördela inkomster från låg- till höginkomsttagare. Låginkomsttagarna erhåller till och med mer i transfereringar än man betalar i direkt skatt.

Hur mycket får vi behålla av våra inkomstökningar?

Man skulle kunna tro att många välkomnar sådana omfördelningsförsök. I själva verket har man även från de grupper man velat värna om framfört klagomål på skatte- och bidragssystemet. Beräkningar av hur procentuella inkomständringar slår igenom i form av procentuella köpkraftsförändringar leder många till att dra slutsatsen att systemet i stället skulle motverka inkomstutjämnningar.

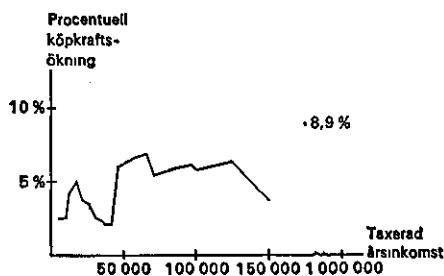
Man kan nämligen visa att den procentuella ökning i köpkraft en viss procentuell inkomstökning ger, beror på förhållandet mellan marginalskatten och genomsnittsskatten.⁵ Ju större skillnaden är mellan marginalskatten och genomsnittsskatten, desto mindre procentuell ökning får man i köpkraften. I figur 4 visar vi hur stor procentuell köpkraftsökning som blir resultatet av tio procents ökning i den taxerade inkomsten för gifta inkomsttagare med två barn i olika inkomstklasser. Vi ser att låg- och mellaninkomsttagare får ytterst liten procentuell ökning i köpkraften.

Kalkyler av detta slag, fast ofta med en svåröverskådlig kombination av inflation och realinkomsthöjningar, används för att visa att skattesystemet i själva verket verkar för ökad ojämlikhet. Vad finns det då för metoder att avhjälpa denna ojämlikhetseffekt. Låt oss minska progressiviteten i skatte- och bidragssystemet så totalt att vi övergår till en proportionell inkomstskatt. Denna innebär att vi tar lika stor andel av inkomsterna i skatt för alla inkomsttagare. Då sammanfaller värdet på marginalskatt och genomsnittsskatt. En proportionell inkomstskatt skulle alltså inte ha denna ojämlikhetseffekt.

Man anar kanske vid denna egendomliga slutsats att kalkylen i figur 4 inte säger hela sanningen. Man kan för det första ifrågasätta om det överhuvudtaget är intressant att studera procentuellt likformiga inkomstökningar. Fackföreningsrörelserna har till exempel i stor utsträckning gått in för att försöka ge alla samma *krontalshöjning* i inkomsten. För det andra har argumenteringen en fatal ensidighet. Antag till exempel att fackföreningarnas mål skulle vara att ge alla samma procentuella köpkraftsökning. Då blir en naturlig slutsats av detta att man måste satsa mest på de grupper som får ut minst av en viss procentuell inkomstökning. Köpkraftsutvecklingen beror således på kombinationen av skatte- och lönepolitiken.

För det tredje måste man undersöka vad staten och kommunerna gör med de ökade skatteintäkter som blir följden av att medborgarnas inkomster stiger. Ifall man ökar lärarintensiteten i grundskolan eller förbättrar kollektivtrafiken kan det

Figur 4. Procentuell köpkraftsökning vid en 10-procentig inkomstökning för olika inkomstnivåer



Källa: [Matthiessen 1973]

ta göra att just de grupper man vill värna om får standardökningar. Om det emellertid inte finns några sådana projekt som värderas högre än de uppföringar inkomsttagarna gör i form av skatter, bör man naturligtvis genomföra skattesänkningar eller öknings i transfereringar.

Gynnar indexreglering mellan- och låginkomstgrupperna?

Figur 4 kan även användas till att visa hur olika gruppers köpkraft "drabbas" vid en inflation. Antag att vi får tio procents höjning i priserna samtidigt som allas inkomster ökar med tio procent. Då har ingen ökat sin realinkomst före skatt. Eftersom skatteskalen inte skiljer mellan reella och nominella inkomstökningar, tar man ut ökad andel av inkomsterna i skatt till följd av progressiviteten. Kurvan i figur 4 kan nu tolkas som den *nominella* köpkraftsökningen vid tio procents nominell inkomstökning. Eftersom samtligas nominella köpkraftsökning understiger den tioprocentiga prisstegringen "drabbas" samtliga av en minskning i den *reella* köpkraften. Mellan- och låginkomstgrupperna ligger längst ifrån tioprocentnivån och kommer således att "drabbas mest" av inflationens skattehöjande effekt.

⁵ Det gäller att $\frac{\Delta K}{K} = \frac{(1-t_m)}{(1-t_g)} \cdot \frac{\Delta I}{I}$ där $\frac{\Delta K}{K}$ är den procentuella ökningen i köpkraften, t_m är marginalskatten, t_g är genomsnittsskatten och $\frac{\Delta I}{I}$ är den procentuella inkomstökningen före skatt. Kalkylen gäller egentligen bara marginella inkomständringar.

Man vill då göra gällande att en indexreglering av skatterna skulle gynna dessa grupper mest. En indexreglering fungerar ju så att man justerar allas skatter på ett sådant sätt att *ingen* får sin reella köpkraft minskad, dvs alla når tioprocentnivån i *figur 4*. Detta att låg- och mellaninkomstgrupperna skulle gynnas mest av en indexreglering låter bestickande men lider också av den svagheten att man *inte har analyserat vilka alternativ man har*.

Låt oss för enkelhetens skull antaga att det inte existerar några angelägna köp av offentliga varor och tjänster. En ogift person med 100 000 kr i inkomst får sin köpkraft minskad med 1 700 kr vid en inflation på tio procent. Motsvarande köpkraftsminskning blir 160 kr för en med 10 000 kr i inkomst. Om vi indexreglerar skatte- och transfereringsskalorna så tjänar de också motsvarande belopp i köpkraft. Men om vi i stället ändrar skatteskalen så att vi sänker skatten med *mer än* 160 kr för låginkomsttagaren så får han en köpkraftsökning. Vi anar nu vilka inkomstomfördelningsmöjligheter som kan gå förlorade vid en indexreglering av skatterna. Följaktligen är det också tveksamt om indexregleringen skulle gynna låg- och mellaninkomstgrupperna.

Slutligen kan man ur en annan aspekt ställa sig tveksam till de kalkyler som ligger bakom argumenten för en indexreglering. Är det så att inflationseffekterna är så likformiga som man utgår ifrån i kalkylerna? Är det inte i själva verket så att inflationen drabbar högst ojämnt i olika inkomstnivåer? Vad har vi då för intresse av dessa procentkalkyler?

Larssons och Edins skatteförslag

Allan Larsson och Per-Olof Edin i Metall har i år lanserat ett förslag till skatteomläggning med syfte att gynna mellaninkomstgrupperna [Larsson—Edin 1973]. De konstaterade att en löneökning ger väldigt liten utdelning i form av ökad köpkraft för mellaninkomstgrupperna. De ville emellertid inte minska de totala skatter som stat och kommuner får in. Deras förslag kan således ses som en omläggning av skatten vars syfte var

att gynna mellaninkomstgrupperna och öka någon annan grupps skattebetalning.

De föreslog av den anledningen att man skulle låta bli att höja lönen i kommande avtalsrörelse med fem procent och i stället höja den allmänna arbetsgivaravgiften (skatt på lönesumman) med fem procent. Arbetsgivarnas kostnader för arbetskraften skulle därigenom bli densamma som vid en löneökning på fem procent. Ökningen i arbetsgivaravgiften skulle sedan finansiera en sänkning i inkomstskatten, som var lika stor för alla i kronor räknat. Eftersom samhällets skatteintäkter inte avsågs minska, skulle inkomstskattesänkningen bara svara mot en del av ökningen i arbetsgivaravgiften.

Inkomstfördelningseffekterna av förslaget är emellertid i många avseenden diskutabla. Tanken var att man skulle byta ut en löneökning mot en minskning av inkomstskatten. Detta blir emellertid ett byte bara för individer med arbetsinkomster. Andra personer med andra inkomster som till exempel ränteinkomster och realisationsvinster får bara skattelättnader. Man kan då påstå att förslaget i själva verket ger en köpkraftöverföring från personer med arbetsinkomster till andra inkomsttagare. Om man sänker skatten på enbart arbetsinkomster kan dock denna effekt motverkas. Detta skulle innebära olika inkomstskatteskalor på olika inkomstslag.

Larssons och Edins förslag till åtgärd kan också användas för att illustrera en viss godtycklighet i de begrepp man rör sig med i skattediskussionerna. Om löntagarna avstår från en löneökning på fem procent, *registreras* detta inte som en inkomstskatt. I själva verket är dock åtgärden från köpkraftssynpunkt för löntagarens del liktydig med en ökning i inkomstskatten. Marginal- och genomsnittsskattebegreppen är alltså ganska godtyckliga begrepp.

Olhedes nya skattesystem

Detta att man i viss mening inte är riktigt konsekvent när man definierar begreppen tycker Sven-Göran Olhede att man borde utnyttja på ett mer konsekvent sätt [Olhede 1970]. Han föreslår därför helt enkelt att man *döper om* den

statliga inkomstskatten och folkpensionsavgiften till arbetsgivaravgift, samt avskaffar deklarationen till statlig inkomstskatt för löntagare. Arbetsgivaravgiften skulle då i fortsättningen vara progressiv och arbetsgivarna sköter betalningen av skatten. Löntagarna skulle formellt få en sänkning i lönen som helt motsvarar den "förvunna" inkomstskatten. Olhede menar alltså inte att detta skulle innebära någon reell förbättring för löntagarna. Förslaget motiveras i stället av "psykologiska" hänsyn. Eftersom man inte formellt brukar räkna arbetsgivaravgifterna som skatter på inkomsterna, skulle man inte klaga över den statliga inkomstskatt man betalar. Detta skulle också göra det lättare att i framtiden höja skatten.⁶

Detta att man genom *namnbyte* på inkomstskatten skulle lyckas undkomma löntagarnas skatteklagomål är en svindlande tanke. Frågan är emellertid om denna form av svindel i själva verket inte kan ha motsatt effekt. Den skulle ju kunna leda till att löntagarna blev uppmärksamma på att arbetsgivaravgiften har liknande effekter som inkomstskatten. Det är dock möjligt att marginaländringar i den riktning Olhede antyder kan ha de psykologiska effekter han strävar efter. Frågan är då om det inte är bättre att försöka möta skatteklagomålen genom att peka på vad man får för skatterna.

Avdragsprogressiviteten

Eftersom man i Olhedes system inte skulle deklarera till statlig inkomstskatt, får man inte samma möjligheter som nu att med hjälp av olika avdrag variera sin skattebörd. Detta kallar Olhede att man avskaffar "avdragsprogressiviteten". I samband med det senaste årets diskussioner om avdragsmanipulering har detta begrepp intagit en central ställning.

En inkomsttagare antas öka sina avdrag i deklarationen med 1 000 kr genom att låna pengar och/eller skaffa sig ett barn som han måste betala underhåll till. Hans taxerade inkomst minskar då med motsvarande belopp. Om han har en marginalsatt på 50 procent får han därigenom en skatteminskning med 500 kr medan motsvarande minskning blir 800 kr vid en marginalsatt på 80 pro-

cent. Eftersom marginalsattarna, åtminstone för personer utan bostadstillägg, stiger med inkomsten betyder detta att avdraget är mer värt för höginkomsttagare. Detta kallas avdragsprogressivitet.

Låt oss först konstatera att man knappast behöver något nytt skattesystem för att bli av med avdragsprogressiviteten. Den kan man ju bli av med genom att avskaffa avdragen i deklarationen. Frågan har dock en principiell innebörd som också förtjänar att diskuteras.

Är en progressiv skatt orättvis?

Utgångspunkten för den nuvarande inkomstskatten är att man beskattas efter taxerad inkomst där taxerad inkomst beräknas som bruttoinkomst minus vissa avdrag. Taxerad inkomst är således ett nettoinkomstbegrepp.

Om man finner det orättfärdigt att 1 000 kr i avdrag är mer värt för en höginkomsttagare än för en låginkomsttagare är detta bara spegelbilden av att 1 000 kr minskning i nettoinkomsten kostar mindre för en höginkomsttagare än för en låginkomsttagare. Påstår man att avdragsprogressiviteten är orättvis är detta detsamma som att säga att inkomstprogressiviteten är orättvis. Denna slutsats vill emellertid inte samtliga dra, som klagat över avdragsprogressivitet.

Nettobeskattningen en självklarhet?

"En grundläggande princip som alla torde acceptera är att *inkomst*beskattningen skall grundas på fysiska och juridiska personers nettoinkomst, inte på något godtyckligt bruttobegrepp."

Så skrev Nils Lundgren nyligen i denna tidskrift [Lundgren 1973]. Påståendet låter tilltalande men har sina problem. Varför får vi till exempel inte dra av matkostnader i deklarationen?

Ett svar på den frågan är att man har

⁶ Vi går här inte in på de tekniska svårigheterna att behålla progressiviteten i skatteskalan om någon har fler arbetsgivare och andra tekniska problem med Olhedes system. Olhede diskuterar också möjligheten att av administrativa skäl ändra progressiviteten i "löneskatten på företagen".

kalkylerat in en genomsnittlig matstandard vid varje inkomst redan när man gjorde skatteskalan. Detta är det samma som att man kalkylerat in ett genomsnittligt matavdrag vid varje inkomstnivå.⁷ Om vi fick göra avdrag för matkostnader i deklarationen, skulle vi i stället få betala en högre skatt vid varje nettoinkomst.

Men om man har stora avvikelser i matkostnader vid varje inkomst och familjetyp, skulle man kanske vilja ta hänsyn till detta genom att göra avdrag för matkostnader i deklarationen. Man kan då invända att om en viss familj föredrar att lägga ner en stor del av sin lön på mycket och/eller dyr mat medan andra föredrar att spendera sina intäkter på andra varor så skall inte den första familjen beskattas mildare för det. De flesta är emellertid överens om att ifall den extremt dyra matkonsumtionen är *nödvändig* så borde man få göra avdrag för den merkostnad utöver den normala som detta innebär. Det extra avdraget i deklarationen fungerar i princip på detta sätt.

Det finns alltså någon moral som innebär att graden av nödvändighet motiverar avdragen. Detta måste alltså avgöras från någon *moralisk* synpunkt. Principen om nettobeskattning är kanske en självklarhet men definitionen av nettoinkomst och därmed frågan om avdragen är en moralisk fråga. Detta medför att nettoinkomstbegreppet inte är mindre godtyckligt än bruttoinkomstbegreppet. Det vore ur denna synvinkel kanske dags att se över de avdrag man får göra i deklarationen. Många avdrag är gamla och moralen kanske ändras över tiden. Att några avdrag, som till exempel ränteavdragen, skulle gå fria från en sådan översyn är det svårt att finna någon motivering för. På motsvarande sätt är det angeläget att undersöka om man inte också bör ändra på bruttoinkomsten vid inkomstbeskattningen. Varför inkluderar man till exempel inte orealiserade kapitalvinster i inkomstbegreppet?

Dessa rent moraliska överväganden får dock avvägas mot vissa resursfördelningsaspekter. Ett avdrag innebär ju en viss subventionering av den aktivitet som föranleder avdraget och därmed möjligheter till förändringar i resursallokering-

en vilka måste avvägas mot den moral som säger att ett visst avdrag kanske bör göras, eller viss inkomst uteslutas, vid beräkningen av skattebasen.

Sammanfattning

Man beklagar ofta de inkomsttagare som sitter fast i den så kallade bidrags- och skatteskraven. De får ut så litet i köpkraftsökning om de ökar sin inkomst och detta verkar hämmande på deras arbetslust. Men vad blir resultatet om man sänker bidragen de erhåller och deras marginalskatt. Inte är de lyckligare bara för att de arbetar mer. Det är således dags att man i skattediskussionen börjar analysera vilka alternativ man har. Man finner då att statens och kommunernas budgetar har såväl inkomst- som utgiftssidor. När man insett denna självklarhet finns det bättre alternativ till skatteomläggningar än de förslag till omläggningar, till exempel indexreglering, som till väsentlig del grundas på att man bara betraktar den skatt man betalar och inte de transfereringar och tjänster man får.

Referenser

- Matthiessen, L., [1973], *A study in fiscal theory and policy*, Stockholm
Ohlin, B., [1970], *Sträng, inflationen och skatten*, Stockholm
Larsson, A.—Edin, P.-O., [1973], "Förnya lönepolitiken", *Aftonbladet*, 5 februari
Almström, B.—Cederblad, C.-O.—Nilsson, O., [1973], "Avdragen gynnar de höglönlade", *Dagens Nyheter*, 1 augusti
Lundgren, N., [1973], "Hur gynnad är villaägaren?", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 4
Olhede, S.-G., [1970], "Löneskatt på företagen förslag till nytt skattesystem", *Tiden*, årg 62, nr 10

⁷ Precis som Olhede gör i sitt system och således behåller en sorts genomsnittlig "avdragsprogressivitet".