

Skattepolitiskt dilemma

De senaste årens förändringar av inkomstskatten illustrerar konflikten mellan skattesystemets olika mål. Å ena sidan eftersträvas en omfördelning av inkomsterna genom en progressiv beskattning som innebär höga marginalskatter. Å andra sidan kräver en väl fungerande ekonomi privatekonomiska incitament som avspeglar de samhällsekonomiska effekterna av olika beslut, avseende t ex omfattning, organisation, intensitet och ersättningsform för olika typer av arbete. Detta kräver i sin tur måttliga marginalskatter. De i höstas beslutade korrigeringarna av inkomstskatteskalen för 1984 och 1985 prioriterade fördelningsmålet. Den planerade skattereformen för 1983—1985 prioriterade lägre marginalskatter.

Debatten om skatternas snedvridande effekter begränsas ofta till marginalskatterna i inkomstskatten. Detta riskerar att leda till den felaktiga slutsatsen att dessa problem löses genom sänkningarna av dessa marginalskatter fram till 1985. I de flesta sammanhang är det emellertid de totala marginaleffekterna från alla skatter och bidrag som är avgörande för systemets snedvridande effekter. Dessvärre ger de beslutade skatteändringarna fram till 1985 endast en mindre sänkning av dessa totala marginaleffekter från i genomsnitt 74 procent 1982 till 71—72 procent 1985.

Det stora budgetunderskottet innebär att den nuvarande situationen inte är hållbar på längre sikt. Följande tre delvis kombinerbara alternativ är aktuella för skattepolitiken:

1. En återgång till trendmässigt stigande marginaleffekter kan ske efter 1985 genom t ex en fortsatt begränsning av inflationsskyddet i skatteskalorna, höjningar av indirekta skatter och införande av inkomstprövning i nya sammanhang. Skattereformens dämpande effekter på de totala marginaleffekterna skulle snart vara eliminerade. Stigande marginaleffekter skulle återigen successivt förstärka skatternas snedvridande effekter. Därtill motverkas den avsedda ökningen av skatteintäkterna genom att stigande marginaleffekter krymper skattebasen, t ex genom en minskning av den arbetstid som betalas med beskattad lön. Tillgängliga uppskattningar antyder att höjningar av moms eller arbetsgivaravgifter leder till en så kraftig krympning av skattebasen, att de totala skatteintäkterna endast ökar med cirka hälften av den ökning som skulle uppkommit vid oförändrade skattebaser.

2. Ett annat alternativ är att skatteintäkterna ökar med oförändrade marginaleffekter genom en successiv övergång till proportionella skatter. Skattereformen 1983—1985 innebär ett steg i denna riktning. Alternativet innebär att skattesystemets fördelningspolitiska ambitioner får stå tillbaka för att nå högre skatteintäkter utan negativa biverkningar enligt alternativ 1 ovan.

3. Ett tredje alternativ är att skattehöjningar undviks genom minskade offentliga utgifter. Det skulle krävas långtgående besparingar för att nå en avsevärd minskning av budget-

underskottet genom denna metod.

Dessa tre, enligt min mening, föga attraktiva alternativ leder till ett sökande efter ytterligare alternativ, som kanske något utopiskt skulle kunna kombinera höga ambitioner avseende fördelningsspolitik och offentliga utgifter med sjunkande totala marginaleffekter. Följande åtgärder skulle kunna utgöra inslag i en sådan politik:

a. En fortsatt minskning av marginalsatserna i inkomstskatten som av fördelningsskäl kombineras med ytterligare begränsningar av avdragsrätten, t ex genom en partiell eliminering av avdragsrätten för inflationsdelen av räntan.

b. Ökad avgiftsfinansiering, i första hand inom de områden där hushållet med låg standard är underrepresenterade. Som exempel kan nämnas barnomsorg, högre utbildning, teater och bibliotek.

c. En reformering av socialförsäkringssystemet så att avgifterna i högre utsträckning överensstämmer med det aktuariemässigt beräknade värdet av förväntade förmåner i olika fall. Socialförsäkringsavgifterna skulle då i större utsträckning bli en del av ersättningen för en extra arbetsinsats. Därmed skulle de

inte snedvrیدا resursanvändningen i ekonomin. Personer med låga arbetsinkomster skulle dock få en reducerad ersättning vid bl a pension, sjukdom och föräldraledighet. Detta kan uppfattas som ett fördelningsspolitiskt problem.

d. Skatte-, bidrags- och avgiftssystemet skulle i viss mån kunna baseras på hushållets inkomster vid heltidsarbete för samtliga vuxna i hushållet oberoende av faktisk arbetstid. En extra arbetstimme skulle då inte drabbas av någon marginaleffekt från denna del av systemet. Det stora problemet med denna metod är att det krävs uppgifter om faktisk arbetstid för att beräkna inkomsten vid heltidsarbete.

Förändringar av denna typ, som kan vara önskvärda både ur fördelnings- och allokeringssynvinkel är knappast tillräckliga för att bemästra det nuvarande budgetunderskottet. Det innebär att skattepolitiken delvis måste följa åtminstone en av de ovan diskuterade mindre attraktiva alternativen. I praktiken är det mycket svårt att nå ett väl fungerande skattesystem när de offentliga utgifterna uppgår till 65–70 procent av BNP.

Ingemar Hansson