

# Inkomstskattens utveckling i Sverige – ett sisyfosarbete utan slut

## MIKAEL STENKULA

är docent i national-ekonomi och verksam vid Institutet för Näringslivsforskning. Hans forskning berör frågor knutna till skatter men även till entreprenörskapets ekonomi. Författaren tackar redaktörerna för värdefulla synpunkter och Jan Wallander och Tom Hedelius Stiftelse samt Marianne och Marcus Wallenbergs Stiftelse för finansiellt stöd.  
mikael.stenkula@ifn.se

*Denna artikel beskriver översiktligt hur dagens moderna inkomstskattesystem växt fram i Sverige. 1900-talet kantas av en intressant historia vad gäller inkomstskattens tillkomst och utveckling långt innan ”århundradets skattereform” genomfördes. Inkomstskattens brokiga historia kan vara bra att ha i åtanke för dagens beslutsfattare när skattesystemets ofta inneboende motsättningar ska vävas ihop till en i praktiken fungerande helhet.*

I dag talar många om behovet av en ny skattereform efter att principerna bakom det som kommit att kallas ”århundradets skattereform,” som sjösattes 1990–91, naggats i kanterna av kontinuerliga förändringar. I samband med denna diskussion kan det vara värt att lyfta blicken och reflektera över hur dagens system vuxit fram över tid. Den ekonomiska utvecklingen har i kombination med skattesystemets inte sällan motstridiga syften och funktion bidragit till att skattesystemet har sicksackat sig fram till hur det ser ut i dag.

Men hur har egentligen det skattesystem som ledde fram till århundradets skattereform utvecklats och finns det några lärdomar av detta som vi kan ta med oss inför framtida skattereformer? Syftet med denna artikel är att översiktligt belysa skatternas utveckling ur ett historiskt perspektiv.

Eftersom hela skattesystemet inbegriper en mängd olika skatter måste någon form av avgränsning göras och jag kommer i denna artikel att främst diskutera inkomstskatternas utveckling.<sup>1</sup> Att försöka ge en någorlunda heltäckande genomgång av alla skatter låter sig inte göras i denna typ av artikel utan torde kräva en hel bok.<sup>2</sup> Inkomstskatterna kom att utgöra ryggraden i det svenska skattesystemet under stora delar av 1900-talet. Jag kommer att fokusera på de personliga inkomstskatternas framväxt i Sverige (dvs inkomstskatten för fysiska personer).

Även med denna avgränsning är det omöjligt att ge en fullständig och uttömmande beskrivning som inbegriper alla detaljer och bevekelsegrunder. Redogörelsen ska mer ses som en personlig betraktelse där de stora

<sup>1</sup> Kartläggningen av den svenska inkomstbeskattningens utveckling är en del av ett flerårigt omfattande projekt vid Institutet för Näringslivsforskning med syfte att beskriva och analysera utvecklingen av beskattningen i Sverige i ett 150-årsperspektiv. Se vidare Henrekson och Stenkula (2015) där även beskattningen av kapital, arv och gåva, varor och tjänster, förmögenhet och fastigheter kartläggs. Inom kort kommer även kompletta kartläggningar av beskattningen av stiftelser, fåmansbolag och investmentbolag att föreligga. Kartläggningen kommer därmed att vara komplett.

<sup>2</sup> En hel bok finns också, se referensen i fotnoten ovan. Se även Stenkula (2018) för en diskussion om hur olika skattetyper betydelse har skiftat under 1900-talet.

drag som jag anser vara värda att beskriva lyfts fram. Artikeln ger ett axplock av händelser varvat med egna reflektioner. Andra läsare kanske hade lyft fram andra detaljer och betonat andra aspekter av inkomstskattesystemets utveckling.

## 1. Inkomstskattens införande

Den moderna statliga inkomstskatten – som dagens system bygger på – såg sitt ljus först 1903 (beslutat 1902). Det kan tyckas anmärkningsvärt att inkomstskatten är av så sent datum. Men statens huvudsakliga intäktskälla byggde vid början av 1900-talet främst på tullar och varuskatter. Inkomstskatterna hade inte alls den framträdande roll som man kanske skulle kunna tro.

Detta är egentligen inte så anmärkningsvärt. Sverige var under 1800-talet ett utpräglat jordbrukssamhälle där lejonparten av de potentiella skattebetalarna arbetade inom jordbrukssektorn med ett stort inslag av naturhushållning. Ett system som bygger på inkomstskatter förutsätter någon form av identifierbara löneinkomster som inte betalas ut i natura.

Parallellt med varuskatter hade det som kom att kallas grundskatter, en beskattning som var kopplad till jordbruksmark såväl som till det militära systemets utformning (det s k indelningsverket), utgjort stommen i skattesystemet under lång tid. 1892 beslutade politikerna sig för att stegvis fasa ut grundskatterna, som var helt avskaffade 1904.

Urbaniseringen, industrialiseringen och monetariseringen av ekonomin som skedde under förra sekelskiftet utgjorde grogrunden för en helt ny typ av skattesystem där inkomstskatten kunde spela en mer framträdande roll. De politiska och ideologiska aspekterna i kombination med den ökade demokratiseringen av samhället spelade också en roll för hur skattesystemet ändrades. Det nya statliga inkomstskattesystemet kan ses som en kompromiss mellan olika intressen. Ursprungligen var tanken att den nya inkomstskatten skulle vara en ”provisorisk” extraskatt på inkomst för att finansiera genomförandet av en ny härordning,<sup>3</sup> som bl a innebar att man införde allmän värnplikt för alla män och att indelningsverket definitivt avskaffades.

Det skattesystem som infördes kom att vara svagt progressivt och skattesatserna sträckte sig från en till fem procent.<sup>4</sup> Det som vi i dag kallar för grundavdrag fanns inte, men en viss del av inkomsten gjordes skattefri. Andra nymodigheter med denna skattereform var att man införde allmän självdeklaration. Alla skattebetalare (med inkomst över en viss nivå) blev skyldiga att deklarerat. Politikerna ansåg att ett progressivt inkomstskattesystem krävde någon form av allmän självdeklaration för att skattesystemet genom en förbättrad taxeringskontroll skulle uppfattas som rättvist.

<sup>3</sup> Härordning är en plan för hur ”hären” ska organiseras och utvecklas. I dag skulle man använda ordet försvarsbeslut eller försvarsreform.

<sup>4</sup> Det fanns även ett genomsnittsskattetak som begränsade inkomstskatten till fyra procent av ens inkomst. Redan år 1810 hade man under en kort tid experimenterat med en progressiv inkomstskatt.

Möjligheterna att dra in intäkter till staten via inkomstskatter förbättrades påtagligt med införandet av detta krav.

Parallellt med denna inkomstskatt hade man det som kom att kallas ”bevillning.” Bevillning var en gammal skattetyyp, precis som grundskatterna, som var tänkt som en form av extraskatter (inte nödvändigtvis baserat på inkomst).<sup>5</sup> Detta system reformerades 1861 då man beslöt att skatt skulle tas ut på fastighetsinnehav (jord) samt inkomst (arbete och kapital). Fastighetsinkomsterna schablonbeskattades och någon allmän skattedeclaration att basera skatteuttaget på fanns inte.<sup>6</sup>

Man kom därmed i praktiken att ha två statliga inkomstsystem i början av 1900-talet. Parallellt med det statliga fanns också ett kommunalt inkomstskattesystem. Skatten låg här i genomsnitt på fem procent vid sekelskiftet och några större förändringar inträffade inte.

Det var otympligt att ha två statliga skattesystem parallellt och eftersom den nya inkomstskatten drog in mer skattemedel till staten och därutöver ansågs mer rättvis valde politikerna att behålla och permanenta den nya skatten i en skattereform 1910 (i funktion fr o m 1911). Även om det progressiva skattesystemet justerades något uppåt med denna reform var den stora nymodigheten att skatten gjordes om till en kombinerad inkomst- och förmögenhetsskatt. En del av skattebetalarnas förmögenhet lades på den taxerade inkomsten, på vilken man sedan betalade skatt. Denna hybridform kom att bestå ända till 1947.

Bevillingssystemet utvecklades dock fullständigt först år 1928, på grund av vissa problem av juridisk karaktär kopplade till kommunalbeskattningen (och innan dess också till rösträtten).

## 2. Nationalekonomerna i debatten – gjorde de någon nytta?

Både skattereformen 1902 och 1910 föregicks av en intensiv vetenskaplig (och offentlig) debatt. Dåtidens nationalekonomer var inte tysta utan deltog också flitigt i debatten. Man kan t ex lyfta fram att Knut Wicksell, David Davidsson, Gustaf Cassel och Eli Heckscher alla var ute och argumenterade för hur ett skattesystem borde se ut. Frågor på agendan var principerna bakom skattesystemet (skulle den enskildes skatteförmåga eller

<sup>5</sup> Den som tittar upp mot husfasaderna i Gamla Stan i Stockholm kan understundom se spritsade fönsterkonturer på vissa (äldre) fastigheter (som på ett pepparkakshus!). Det var inte (enkom) av estetiska skäl som husägarna ägnade sig åt dylika arkitektoniska konstformer utan en effekt av att man under stora delar av 1700- men även in på 1800-talet hade en ”bevillning för fönster” – en bevillningsskatt som betalades baserat på hur många fönster skattebetalarna hade i sina fastigheter (vilket på denna tid fick tjäna som approximation på fastighetens storlek och värde). Spritsade fönster sparade troligen en slant åt fastighetsägarna (till priset av insläppt dagsljus får man förmoda) och är ett typexempel på hur skatter kan påverka samhället ur många olika aspekter.

<sup>6</sup> Jordbruksfastigheter hade ursprungligen en lägre schablonbeskattning på grund av att de också drabbades av grundskatterna. När grundskatterna avskaffades 1892 höjdes schablonbeskattningen.

nytta av skatterna styra) och syftet med skatterna (hade skatter endast ett fiskalt syfte eller skulle sådant som omfördelning spela in).<sup>7</sup> Någon konsensus bland dessa nationalekonomer förelåg emellertid knappast.

Tankarna bakom de olika skattereformerna kom också att diskuteras flitigt vid Nationalekonomiska Föreningen, men även i vetenskapliga journaler och dagstidningar.<sup>8</sup> Det man som utomstående betraktare så här ett sekel efteråt slås av, är med vilken frenesi, passion och inlevelse som dåtidens nationalekonomer deltog i debatten. Mustiga verbala angrepp varvades med underfundiga språkformuleringar och träffsäkra aforismer.<sup>9</sup>

Förutom att delta i debatten kom många ekonomer också att aktivt vara med och ge politikerna underlag till hur skattesystemet skulle utformas och förändras. David Davidsson kom t ex att sitta med i den expertkommitté som skulle föregå skattereformen 1902 och Gustaf Cassel kom att sitta med i en annan skattekommitté, tillsatt 1904.

Trots olika utgångspunkter kom alla ovan nämna ekonomer att propagera för införandet av en progressiv inkomstbeskattning, även om kanske framför allt Cassel var mer försiktig i sin entusiasm och förespråkade en mer ”begränsad” progressivitet.<sup>10</sup> Carlson (1988, s 278) går så långt att han menar att den progressiva inkomstskatten 1902 kom att införas ”på allmän begäran av politiker och ekonomer.”

Cassel kom över tiden att bli allt mer skeptisk till de stigande marginalskatterna och den skärpta progressiviteten som dessa medförde. Han kritiserade i allt hårdare ordalag utvecklingen, som han menade skulle få allvarliga konsekvenser för sparande, kapitalbildning och tillväxt.<sup>11</sup> Även Heckscher började fasa för inkomstskatternas utveckling, om än senare än

<sup>7</sup> Att utgifterna skulle balanseras av lika stora skatter framstod som självklart. Att man genom skatter skulle försöka påverka konjunkturen fanns inte på kartan.

<sup>8</sup> En genomgång av olika nationalekonomers åsikter låter sig svårigen göras i denna korta artikel, men Carlson (1988, kapitel 11) ger en utmärkt sammanfattning av Cassels och Heckschers syn på och diskussion om skatter i allmänhet, och Sveriges skattesystem i synnerhet, ur vilken jag kommer plocka några exempel.

<sup>9</sup> Cassel (1928, s 213) taljerar t ex över ”socialisternas idealmänniska” som med allmänhetens bästa för ögonen ”genast är färdig att börja sitt sisyfosabete igen” genom att arbeta och spara även om en allt större del av ens arbete dras in till staten – incitament spelar ingen roll. Cassel konstaterar krassat att ”denna idealmänniska nog [är] rätt sällsynt” och menar att skattesystemet borde anpassas därefter.

<sup>10</sup> I Cassel (1902, s 534) vilar argumenten för en progressiv inkomstskatt på en något ovanlig grund. Cassel utgår här ifrån den dåtida allmänna vedertagna principen att inkomster upp till existensminimum bör vara skattefria. Nivån på existensminimum är dock, enligt Cassel, inte lika hög för alla individer utan beroende på skattebetalarens inkomst. Närmare bestämt har personer med höga inkomster en *högre* nivå av existensminimum eftersom de tillhör en ”helt annan samhällsklass med väsentligen högre behof.” Dessa dyrare vanor som livet på solsidan innebär kräver att ”[d]et skattefria afdraget, som ju skall motsvara alldeles nödvändiga lefnadskostnader, bör . . . stiga [med inkomsten].” Cassel menar dock att stegringen av det skattefria beloppet bör vara avtagande eftersom de nödvändiga levnadskostnaderna troligen stiger med en avtagande takt. Denna princip kom att implicera ett progressivt skattesystem i praktiken även om den formella skattesatsen var fix. Cassel har här med en helt annan utgångspunkt – och utan att blanda in svårdefinierade begrepp som rättvisa som många andra gjorde – rättfärdigat ett progressivt inkomstskattesystem.

<sup>11</sup> Cassel kom att gå med i den år 1921 grundade organisationen Skattebetalarnas Förening och kom här att vara en mycket aktiv medlem och bidra med många debattinlägg.

Cassel. Heckscher menade att utgiftsbeskattning borde användas i stället för att kontinuerligt skruva upp marginalskatteerna för inkomster. Heckscher gjorde också förutsägelsen att de ökade marginalskatteerna till slut skulle nå vägs ände. När progressiviteten smugit sig ner i folklagren och de allt högre marginalskatteerna även drabbade gemene man skulle väljarna komma att säga ifrån och tvinga politikerna att ta fram nya finansieringsalternativ (Heckscher 1949).

### 3. Inkomstskattens efterföljd

Första världskriget fick stora följdverkningar inom skatteområdet. Politikerna beslutade att en tillfällig (progressiv) inkomstskatt, en s k värnskatt, skulle införas för att finansiera försvarsreformen 1914. Värnskatte skulle utgå ifrån 1913 års taxerade inkomst.<sup>12</sup> Eftersom den ansågs så betungande beslutade man att den skulle betalas med en tredjedel under åren 1915, 1916 och 1917.<sup>13</sup> Skatten följdes upp med ytterligare extra inkomstskatter under 1918 och 1919.

Efter kriget var det dags för en ny skattereform. De statliga skatteskalorna blev rörliga och kunde årligen skruvas upp (eller ner) av riksdagen. På detta sätt fick man ett flexibelt inkomstskattesystem som skulle kunna justeras allteftersom behoven av skatteintäkter växlade. Progressionen och marginalskatteerna var i detta system betydligt högre än i det system som beslutats 1902 och modifierats 1910.

En nymodighet var att man nu införde relativt generösa grundavdrag som var baserade på familjesituationen (huruvida man var gift och hade barn) och levnadskostnaderna i ens hemort.<sup>14</sup> Den kommunala skatten blev också avdragsgill mot den statliga beskattningen (och kom så att förbli fram till skattereformen 1970). En nyhet på den kommunala sidan var att man införde en ytterligare kommunalskatt, som var progressiv. Delar av denna skatt kom efter en omläggning 1928 att omvandlas till en statlig s k utjämningskatt tänkt att bistå behövande kommuner. År 1928 infördes också en kommunalskattelag som kom att ligga som grund för inkomstbeskattningen en lång tid framöver.

Som en följd av depressionen och 1930-talskrisen infördes (1932) och skärptes (1936) en tillfällig progressiv statlig inkomst- och förmögenhets-

<sup>12</sup> Detta måste alltså betecknas som en form av retroaktiv beskattning. Förbud mot retroaktiv beskattning infördes i Regeringsformen 1979 (Fast Lappalainen 2015) och torde således inte ha stridit mot grundlagen år 1914. En anledning till detta upplägg torde vara att man fruktade skatteundandragande och omfattande skatteplanering.

<sup>13</sup> En idégivare till denna skatt var faktiskt ovan nämnda Eli Heckscher. Även industrin drabbades av extraskatter och s k krigskonjunkturskatter. För Heckscher var dessa skatter viktiga eftersom vinster annars riskerade att "gå upp i champagne" (Heckscher 1915, s 248). Cassel hade en helt annan syn på saken och menar att de skulle gå ut över företaget vilket måhända kunde gå för sig i ett "östasiatiskt kastsamhälle där stagnationen upphöjts till högsta lifsnorm" (Cassel 1916).

<sup>14</sup> För skattebetalare med låga inkomster kunde grundavdragets införande leda till att genomsnittsskatten faktiskt sjönk (även om marginalskatte kunde stiga).

skatt. En tillfällig separat förmögenhetsskatt infördes också (1934) parallellt med de redan etablerade inkomst- och förmögenhetsskatterna.

Andra världskriget kom att innebära nya förändringar. Alla separata inkomstskatter (den progressiva kommunalskatten, utjämningskatten och extra inkomstskatten) avskaffades och ett nytt ordinarie inkomstskattesystem infördes. Andelen av förmögenheten som skulle läggas på inkomsten sänktes. I stället skärptes den tillfälliga separata förmögenhetsskatten. Medan de extra skatter som införts under mellankrigstiden avskaffades, infördes nya tillfälliga (progressiva) värnskatter som svar på det nya världskriget med dess vedermödor. Inkomstskatterna kom som en följd att stiga.<sup>15</sup>

Efter andra världskriget gjorde man precis som efter första världskriget – de tillfälliga extraskatterna togs bort och det ordinarie inkomstskattesystemet reformerades med en ny skatteskala där den högsta marginals-katten nu var hela 70 procent. Förmögenheten skulle inte längre läggas på inkomsten som tidigare utan det blev ett rent inkomstskattesystem, så som den ursprungliga inkomstskatten 1902 varit. Den separata förmögenhetsskatten permanentades och skärptes i stället. Arvsbeskattningen skärptes också via en särskild kvarlåtenskapsskatt.

Andra nyheter var att ett allmänt barnbidrag infördes och grundavdragets storlek gjordes oberoende av hur lyckosam man varit inom barnalstringsområdet. Värdet av det tidigare ”barnavdragstillägget” var mer värt för personer med höga inkomster (och höga marginals-katter), vilket inte ansågs vara rättvist.

En viktig förändring efter andra världskriget var också att man fr o m 1947 införde ett skällskattesystem, vilket innebar att arbetsgivaren blev tvungen att direkt dra av (preliminär) skatt från arbetstagarnas inkomster för att sedan betala in denna skatt till skattemyndigheterna. Tidigare hade arbetstagarna själva i efterskott blivit tvungna att betala in erforderliga skatter. Källskattesystemet gav upphov till merarbete för arbetsgivare och gjorde skatten mindre påtaglig för arbetstagare. Men det underlättade samtidigt skattehanteringen för skattebetalare och skattemyndigheter.<sup>16</sup>

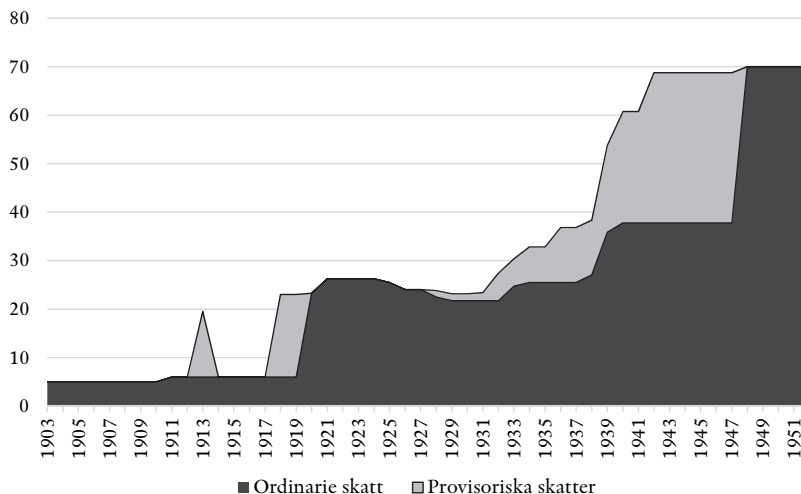
## 4. Lärdomar och slutsatser så långt

Vad kan man då dra för slutsatser av denna exposé av inkomstskatternas utveckling under första halvan av 1900-talet? Den högst provisoriska

<sup>15</sup> För att undvika alltför höga skatteeffekter kom man under kriget att införa en skattespärr som begränsade effekten av inkomst- och förmögenhetsskatter till max 80 procent.

<sup>16</sup> Ett intressant kuriosum är de problem som uppstod just när detta system skulle implementeras. År 1947 skulle (preliminär) inkomstskatt på de inkomster man hade 1947 förskotts-betalas (enligt det nya regelverket) samtidigt som inkomstskatt på de inkomster man haft 1946 skulle efterskotts-betalas (enligt det tidigare regelverket). Man skulle alltså betala inkomstskatt två gånger även om det formellt var på två olika inkomster (1946- och 1947-års inkomster). Detta riskerade att kraftigt påverka skattebetalarnas likviditet och politikerna beslutade att helt sonika befria 1946-års inkomster från skatter. Det torde vara den enda gången i modern tid där inkomstskatten varit 0 procent.

Figur 1  
Högsta statliga marginalskatten, inklusive respektive exklusive provisoriska skatter



Ann: Figuren visar hur den statliga högsta marginalskatten utvecklats exklusive och inklusive statliga provisoriska skatter. Provisoriska skatter inbegriper alla statliga värn- och extraskatter, men även den statliga utjämningskatten.

Källa: Egna beräkningar baserat på Henrekson och Stenkula (2015).

statliga progressiva inkomstskatt som infördes 1902 för att finansiera ett försvarsbeslut med allmän (manlig) värnplikt och med en skatteskala som gick från en till fem procent, hade nu omvandlats till en permanent inkomstskatt med skattesatser på mellan tio och 70 procent. En påtaglig uppskrivning av skattesatser och progression alltså. Inkomstskatternas betydelse för de samlade offentliga skatteintäkterna kom också att stiga betänkligt. Kring förra sekelskiftet kom under tio procent av statens intäkter från inkomstskatter medan andelen efter andra världskriget låg på ca 50 procent.<sup>17</sup>

Hur lyckades politikerna med denna bedrift att skruva upp inkomstskatterna och i princip tiofaldiga de initiala skattesatserna? Ett genomgående tema tycks vara att de provisoriska skattehöjningar som införts vid världskriget och mellankrigskrisen, permanentats och bakats in i det ordinarie skattesystemet efter att kriget eller krisen varit över.

Utvecklingen påminner mycket om det som på svenska ibland har kallats ”trappstegshypotesen” baserat på Peacock och Wiseman (1961). Enligt denna hypotes finns det en ”uthärdlig skattenivå” som skattebetalarna är villiga att acceptera. Normalt sett är denna nivå relativt stabil, men under krig eller kriser kan den acceptabla nivån stiga och politikerna kan därmed höja skatterna. Efter kriget eller krisen kommer, enligt hypotesen, skattebetalarnas uthärdliga skattenivå att bestå – skattebetalarna har vant sig vid och accepterat den högre skattenivån. Skattenivån kan därmed permanentas på en högre nivå och förbli på denna nivå till nästa kris inträffar. Över tid kommer därmed skatterna att utvecklas som en trappa.

<sup>17</sup> Hade man tittat på den totala offentliga sektorns skatter (inklusive kommuner) hade ökningen inte varit lika drastisk (se Stenkula 2018).



Det kan vara svårt att se några tydliga ”trappsteg” om man tittar på skatetryck eller totala offentliga utgifter över tid. Många skatter är mindre synliga för skattebetalarna (t ex konsumtionsskatter och arbetsgivaravgifter) och det finns anledning att tro att dessa inte behöver följa det mönster som Peacock och Wiseman argumenterar för. Generellt kan det därmed vara svårt att hitta stöd för denna hypotes.<sup>18</sup>

Om man tittar på de personliga inkomstskatternas utveckling under första halvan av 1900-talet tycker jag dock att man kan se tydliga tendenser till trappsteg. I figur 1 har jag försökt illustrera denna utveckling baserat på hur den högsta marginalskatten har utvecklats. Här ser man tydligt hur de högre (marginal)skatter som de provisoriska skatterna under första och andra världskriget gett upphov till permanentades efter kriget. Även skatterna under 1930-talet permanentades i och med skattereformen 1939, men detta syns inte lika tydligt eftersom nya provisoriska skatter infördes direkt vid andra världskrigets början. Rodriguez (1980) menar också, i likhet med vad jag anför ovan, att Sveriges skattehistoriska utveckling ger stöd för denna hypotes.

När man införde det nya inkomstskattesystemet 1902 krävdes det emellertid en betydande inkomst – bortåt hundra gånger mer än vad en genomsnittlig industriarbetare tjänade vid den tiden – för att man skulle kunna komma upp i det högsta marginalskatteskiptet. När progressionen skärptes under mellankrigstiden flyttades denna gräns upp så att det krävdes en inkomst på flera hundra gånger en industriarbetares lön.

Den högsta marginalskatten var med andra ord inte relevant för så många skattebetalare. Det var emellertid inte bara den högsta marginalskatten som blev permanent högre efter att kriserna var över. Figur 2 visar hur skattesystemet ändrades efter skattereformen 1947 för alla inkomstnivåer. Som ses så är det ordinarie skattesystemets skatteskala väldigt lik skatteskalan före reformen – om man inkluderar de provisoriska skatterna. Lärdom? Det finns inget så permanent som en tillfällig skattehöjning!<sup>19</sup>

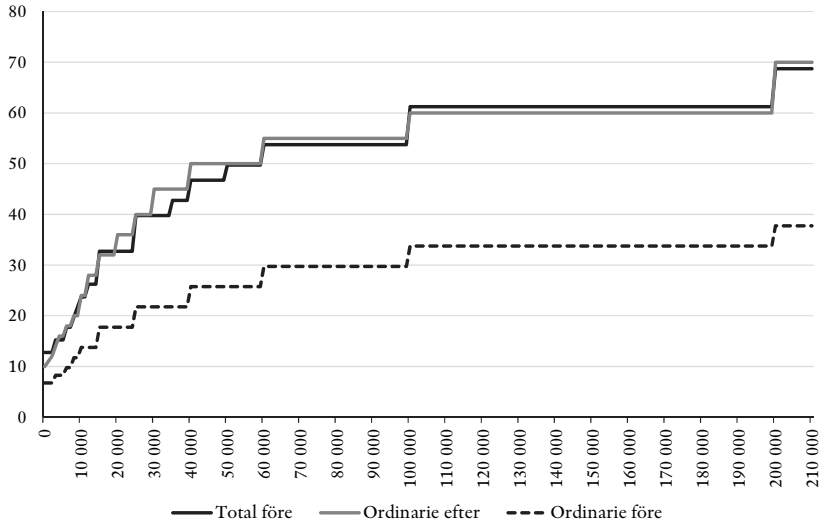
De flesta inkomstnivåerna i grafen ligger dock långt över vad en skattebetalare tjänade. En genomsnittlig industriarbetare tjänade ungefär 5 000 kr efter kriget. Knappt synbart i grafen är faktiskt att låginkomsttagare möttes av en lägre marginalskatt efter kriget, om man inkluderar de provisoriska skatterna under kriget (men om man bara jämför de ordinarie skattesystemen ledde skattereformen till en permanent högre marginalskatt även för låginkomsttagare). I stället för en trappstegsformad utveckling kanske låginkomsttagarens skattesituation mer har karaktären av något som

<sup>18</sup> Se t ex Henrekson (1993) för en utförligare diskussion av denna hypotes.

<sup>19</sup> Man tillskriver ibland nationalekonomen Milton Friedman denna slutsats, men det är tveksamt om han verkligen uttryckt sig exakt på detta vis. Jag skulle i stället vilja lyfta fram högermannen, riddaren och skåningen Johan Nilsson i Skotlandshus, ledamot (och sedermera talman) av Första kammaren, som år 1934 med anledning av de föreslagna provisoriska skatterna med skepsis uttryckte: ”Erfarenheten bekräftar emellertid att ingenting är så varaktigt som ett provisorium” och menade att de tillfälliga skatterna skulle permanentas över tid. Inte ens Nostradamus hade kunnat göra en bättre förutsägelse!



Figur 2  
Marginalskatt i olika  
inkomstskikt, före  
och efter skattereform-  
en 1947



Ann: Figuren visar marginalskatten i olika inkomstskikt före skattereformen exklusive ("Ordinarie före") respektive inklusive ("Total före") provisoriska skatter samt efter skattereformen ("Ordinarie efter"). Inkomst syftar på den beskattningsbara inkomsten och tar därmed inte hänsyn till grundavdraget.

Källa: Henrekson och Stenkula (2015).

påminner om Sten & Stanleys bugg-låt "Två steg fram och ett tillbaka" där skatterna sågar sig uppåt över tid.

## 5. Efterkrigstiden

Inkomstskatter och skattetryck fortsatte att stiga under efterkrigstiden. Detta skedde dock inte via tillfälliga skatter som permanentades. Inte heller berodde det på att den ordinarie *statliga* inkomstskatten justerades – åtminstone inte initialt. Efter skattereformen 1947 kom inga större förändringar att ske med det statliga inkomstskattesystemet förrän nästa stora skattereform gick av stapeln 1970. Skattesatserna justerades stundom neråt (högsta marginalskatten sänktes t ex till 65 procent år 1953) men att beteckna detta som skattesänkningar kan vara något missvisande.

Till skillnad från tiden före världskriget kom efterkrigstiden att präglas av ihållande inflation. Det starkt progressiva system som införts 1947 var dock nominellt. Medan de flesta skatteskit i 1947 års skattesystem inte var relevanta för "vanliga" arbetstagare när det infördes kom detta förhållande att förändras över tid. Inflation gjorde att skattebetalarna kröp upp i skatteklasser med allt högre marginalskatter, utan att något enskilt politiskt beslut (eller debatt) om att höja inkomstskatterna behövde tas.<sup>20</sup>

Efter andra världskriget låg en genomsnittlig industriarbetare i ett skat-

<sup>20</sup> I litteraturen benämns denna effekt *bracket creep*. Självklart bidrog även efterkrigstidens reallöneökningar till att skattebetalarna kröp upp i skatteklasserna.

teskikt med 14 procents statlig marginalskatt. År 1970 hade denna nivå stigit till 31 procent – mer än en fördubbling hade skett medan politikerna bara behövde stå vid sidan om och titta på. Nivån för att betala den högsta marginalskatten sjönk också kraftigt. Allt fler åtaganden och ökade offentliga utgifter kunde inte allena bäras av ökade statliga inkomstskatter. Nya finansieringssätt behövdes hittas – arbetsgivaravgifter och en omsättningskatt kom att införas och snabbt öka i betydelse. Även kommunalskatten kom att dubblas fram till år 1970.

År 1970 kom nästa stora statliga skattereform. En viktig nyhet med det nya skattesystemet var införandet av särbeskattning, dvs att makar inte längre beskattades tillsammans. De allt högre marginalskatterna hade gjort att det ofta var olönsamt för båda parter i ett hushåll att vara aktiva på arbetsmarknaden.

De inflationsdrivna skattehöjningarna under efterkrigstiden hade inte gått de styrande politikerna onoterat förbi och nu ville de sänka inkomstskatterna för framför allt låginkomsttagare. Höginkomsttagare fick däremot se höjda marginalskatter så att inte de lägre skatterna skulle komma dem till del.

Inflationen tilltog emellertid under 1970-talet, vilket i kombination med det progressiva skattesystemet fick kraftiga efterverkningar. Hög inflation ledde till krav på höga nominella löneökningar vilket bidrog till att de i lägre inkomstklasser åkte hiss upp till inkomstklasser där marginalskatterna tidigare hade skärpts av rättviseskäl. Högre marginalskatter innebar också att arbetstagare kom att kräva allt högre nominella löneökningar för att få reala löneökningar (efter skatt och inflation). Åtgärder och ytterligare justeringar av skattetabellerna krävdes för att hålla tillbaka lönekraven. Ihållande inflation och ökad progression i skattesystemet gjorde att samma problem kom att återupprepas.

För att finansiera inkomstskattesänkningarna i de lägre inkomstklasserna kom man också att höja arbetsgivaravgifterna eftersom högre marginalskatter längre upp i inkomstklasserna inte räckte till för att få reformen att gå ihop ur ett fiskalt perspektiv.<sup>21</sup> Som gräde på moset kom de kommunala inkomstskatterna att fortsätta att stiga under 1970-talet. I slutet av 1970-talet kom man att börja indexera skatteskalorna och 1980 införde man en marginalskattespärr på max 85 procent. Med höga marginalskatter kunde man tjäna mycket på att ägna sig åt kreativ skatteplanering. Gunnar Myrdal (1978, s 493) kom att förfasa sig över att skattesystemet ”förvandlar oss till ett folk av fifflare.”

Förändringar krävdes och förändringar kom. Efter en mindre reform i början av 1980-talet, som ansågs otillräcklig, tillsattes flera stora skatteutredningar vilket sedermera resulterade i det som kom att kallas ”århundrades skattereform.”<sup>22</sup> Under grundprinciperna om enkelhet, likformighet

<sup>21</sup> Förhandlingar där detta kom att dryftas hölls på Haga slott och har kommit att kallas ”Haga-politik.”

<sup>22</sup> Reformen i början av 1980-talet har kommit att kallas ”den underbara nattens”-reform.

och neutralitet sjösattes nu ett helt nytt system. Marginalskatter sänktes och man kom att skilja på arbets- och kapitalinkomstbeskattningen.

Denna reform och dess efterföljd diskuteras dock utförligt på andra ställen i denna tidskrift och jag väljer därmed att avsluta min historiska exposé med denna skattereforns införande 1990–91.

## 6. Avslutande reflektioner

Inkomstskatternas utveckling är en lektion i hur ideologi och pragmatism, politik och ekonomi, debatt och utredningar, tillsammans har bidragit till att över tid sy ihop det lapptäcke av regler och principer som dagens inkomstskattesystem bygger på. En ökad andel reguljära lönearbetare i kombination med införande av självdeklaration och källskattesystem har bidragit till att inkomstskatten kunnat spela en allt större roll under 1900-talet.

Historien ger också exempel på hur inkomstskatternas betydelse kunnat öka genom att politiker låtit tillfälliga skattehöjningar permanentas och låtit hög inflation få spelrum i ett nominellt skattesystem.<sup>23</sup> Även om dess betydelse måhända har avstannat på senare år kommer skatter på inkomster att fortsätta att vara en viktig komponent i skattesystemet givet de åtaganden och utgiftsnivåer som ålagts den offentliga sektorn.

Nu står vi kanske på tröskeln inför ”det nya århundradets” skattereform. Kommer vi återigen att hamna i en situation när skattesystemet modifieras ”på allmän begäran av politiker och ekonomer” som när den progressiva inkomstskatten beslutades 1902? Jag har svårt att tro det.

Skatter har så många olika – inte sällan motstridiga – syften och funktioner, samtidigt som dagens samhälle blivit allt mer komplext. Att hitta ett en gång för alla optimalt skattesystem är ett omöjligt arbete, däremot måste man kunna anpassa systemet i takt med att samhällsutvecklingen ger ändrade förutsättningar. I kombination med den ideologiska dimension som skatter också har kommer man svårtligen att nå fram till någon konsensus som med acklamation applåderas fram genom riksdagen – oavsett hur många expertutredningar som föregår beslutet.

Med den historiska utvecklingen i åtanke kanske jag skulle föreslå något som det generellt tycks råda brist på i dagens samhälle, nämligen en smula ödmjukhet ...

### REFERENSER

Carlson, B (1988), *Staten som monster*, Studentlitteratur, Lund.

Cassel, G (1902), ”Till frågan om inkomstskattens progression”, *Ekonomisk Tidskrift*, vol 4, s 531–539.

Cassel, G (1916), ”Konjunkturskatter”, *Svenska Dagbladet*, 9 maj 1916.

Cassel, G (1928), *Socialism eller framåtskridande*, Norstedt, Stockholm.

Fast Lappalainen, K (2015), ”Skyddet mot retroaktiv skattelagstiftning i regeringsformen och europarätten”, i von Bahr, S m fl (2015), *Sveriges skatter 1945 till 2015*, Jure Förlag, Stockholm.

<sup>23</sup> Den högst tillfälliga fem-procentiga höjningen av inkomstskatten som infördes 1995 (som passande nog också kallades ”värnskatt”) är ett nyare exempel på det tidigare fenomenet. Det talas visserligen om att denna skatt nu verkligen ska avskaffas. Vi får se hur det blir med den saken.

Heckscher, E (1915), ”Krigsvinster och statsbeskattning”, *Svensk Tidskrift*, vol 5, s 247–248.

Heckscher, E (1949), ”Inkomstutjämning och beskattning”, *Tidskrift för samhällsekonomisk debatt*, vol 1, s 189–192.

Henrekson, M (1993), ”The Peacock-Wiseman Hypothesis”, i Gemmel, N (red), *The Growth of the Public Sector, Theories and International Evidence*, Edward Elger, Aldershot.

Henrekson, M och M Stenkula (red) (2015), *Swedish Taxation: Developments since 1862*, Palgrave MacMillan, New York.

Myrdal, G (1978), ”Dags för ett bättre skattesystem!”, *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 7, s 493–506.

Nilsson, J (1934), Första kammarens protokoll 1934, nr 44, s 21.

Peacock, A och J Wiseman (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton.

Rodriguez, E (1980), *Offentlig inkomstexpansion – en analys av drivkrafterna bakom de offentliga inkomsternas utveckling i Sverige under 1900-talet*, Liber, Lund.

Stenkula, M (2018), ”Skatternas vikt som inkomstkällor har växlat”, i Dahl, P (red), *Näringslivet och skattefrågorna – konkurrenskraft, rättssäkerhet, välbstånd*, Förlaget Näringslivshistoria, Stockholm.