

Skattepolitik och framstegstakt

Vi kan inte föra en isolationistisk skattepolitik utan att konsekvensen blir minskad framstegstakt. Men den svenska beskattningen har en jämfört med internationella förhållanden klart avvikande struktur. Vårt land lutar i extrem grad till direkta skatter med hög progressivitet och höga marginalsatser, skriver SACO:s verkställande direktör Bertil Östergren, och denna politik leder till en rad negativa effekter. Vi riskerar exempelvis att särskilt kvalificerad arbetskraft liksom svenska företag förlägger sin verksamhet till andra länder. Dir. Östergren understryker vidare att man överskattar och felbedömer de fördelningspolitiska effekterna av skatteprogressiviteten. Denna slår i stor utsträckning blint och orättvist och tenderar att öka istället för minska skillnaderna i bruttointkomster. Eller för att citera den norske socialdemokratiske partiledaren Tryggve Bratteli: »Jag tror inte att den direkta skatten i praktiken är en särskilt rättfärdig skatt.»

Gunnar Sträng har i ett intervjuuttalande betonat, att vi varje år kommer i starkare beroende av den internationella ekonomin. Vi är placerade i ett västerländskt ekonomiskt system, vi får acceptera det och moderera vår politik efter detta. Det här är en av de utgångspunkter som man i den publika, breda opinionen tänker fastslå litet över, säger Sträng.

Attityden till vår ställning i ett internationellt sammanhang är en av de viktigaste bestämmande faktorerna för 1970-talets politik och samhällsutveckling. Gränser kommer att mjukas upp, länder kommer närmare varandra, vi kommer alltmer in i ett ömsesidigt beroendeförhållande, där företeelser som Nordek, EFTA och EEC är partiella och ofullkomliga uttryck för den internationella integration, som, om vi får leva i en fredlig värld, säkert kommer att fortgå med ökad hastighet. Gunnar Heléns ord om att man inte samtidigt kan vara världsfrånvärd och samhällstillvärd gäller för den utvecklingen.

Vi kan inte föra en isolationistisk politik, och det gäller inte minst den ekonomiska politiken och den del av den ekonomiska politiken, som skattepolitiken utgör. Vi kan inte göra det utan att konsekvensen blir, att den svenska framstegstakten bromsas upp. Det skulle leda till att allt det som vi – bl. a. genom internationell arbetsfördelning – skulle kunna åstadkomma, t. ex. ifråga om bättre samhällsservice, bättre miljöpolitik, bättre levnadsstandard särskilt för de sämst ställda, det får vi mindre resurser för att kunna förverkliga.

Hur mycket en ökning eller minskning av framstegstakten betyder kan jag illustrera med ett exempel. Vår ekonomiska tillväxt brukar ligga på ungefär 4 procent per år. Om vi höjer tillväxttakten till 5 procent, så får vi bara på ett enda år 1,5 miljarder mer att disponera, t. ex. för en standardhöjning åt lägre inkomsttagare. För att få lika mycket för de lägre inkomsttagarna genom en ren inkomstomfördelning, skulle vi behöva tillgripa en så drastisk åtgärd som att konfiskera alla inkomstdelar över någonting i storleksordningen 40 000 kr. En sådan åtgärd är ju ogenomförbar, men om den hade varit möjlig att genomföra, hade den naturligtvis haft förödande konsekvenser för arbetsmarknad och samhällsliv. Och likväl ger den inte mer än ett enda års höjning av tillväxttakten från 4 till 5 procent. Det visar hur även orealistiskt långtgående ingrepp i inkomststrukturen har ringa betydelse ur fördelningssynpunkt jämfört med vad som kan uppnås genom en ökning av tillväxttakten.

Avvikande

Den svenska beskattningen har en jämfört med internationella förhållanden klart avvikande struktur. Enligt den senaste OECD-statistiken leder Sverige skatteli- gan, när det gäller det totala skattetrycket. Skatterna svarade i Sverige 1967 för drygt 40 procent av bruttonationalprodukten, medan de länder som kom närmast låg på 37-38 procent. Men många länder har ett högt totalt skattetryck. Det är en

ofrånkomlig följd inte bara av den politiska utan också av den tekniska utvecklingen. Det är ifråga om de direkta skatterna som vårt lands särställning blir extrem. De direkta skatterna svarar i Sverige för drygt 20 procent av bruttonationalprodukten. Inget annat land kom över 15 procent. Vi litar alltså i Sverige i extrem grad till direkta skatter med hög progressivitet och höga marginalsatser.

Vad har detta då för effekter på vårt lands framstegstakt? Gunnar Sträng har själv sagt, att det finns ett samband mellan skattepolitik och löner, att skattepolitiken påverkar avtalsrörelserna. Skattesärpningar har en löneuppdrivande effekt genom att det behövs större bruttolöneökningar för att få en viss reallöneökning. Ett internationellt sett högt skattetryck och höga direkta skatter är därför en negativ faktor i Sveriges internationella konkurrenssituation genom att de för- dyrar vår produktion.

Vi kan inte heller bortse från att den skattepolitik vi för i Sverige kan leda till, att särskilt kvalificerad arbetskraft föredrar att förlägga sin verksamhet till andra länder. Mest uppmärksammade hittills har ju varit särskilt kvalificerade popstjärnor, författare och proffsboxare. Men det är andra, mindre omskrivna slag av kvalificerad arbetskraft, som utgör det allvarliga problemet. Och här får man akta sig för att tänka för mycket i kvantiteter. Ett litet antal skapande begåvningar betyder mycket för ett lands framstegstakt, och med den ökande internationella rörlig- heten behöver det inte heller bli fråga om

ett litet antal. Det är naturligtvis ur många synpunkter önskvärt, att svensk ungdom gör världen till sitt arbetsfält. Men det är inte önskvärt med en selektion på så sätt, att det blir de, som är de mest dugande och som därför kan få höga inkomster och följaktligen också drabbas av vår extrema inkomstbeskattning, som lämnar det svenska produktionslivet.

Den hårda inkomstbeskattningen kan också leda till att svenska företag förlägger sin verksamhet till andra länder. Näringslivets skattedelegation säger i ett uttalande, att skatteprogressionen driver upp lönenivån och därmed företagens lönekostnader. Mot den bakgrunden är det inte enbart den allmänna expansionen samt tullförhållandena och andra handelshinder som utgör skäl för de svenska företagen att etablera sig i andra länder, heter det i uttalandet.

De arbetsfria inkomsterna

I det här sammanhanget spelar naturligtvis också företags-, kapital- och kapitalvinstbeskattningen in. Ernst Wigforss har sagt, att det är svårt att få förståelse för en inkomstutjämnning bland löntagare, så länge folk kan ha stora arbetsfria inkomster. Ur jämlikhetssynpunkt kan naturligtvis starka skäl anföras för en skärpt kapitalbeskattning. Men saken är inte så enkel. Vi kommer inte heller här ur det internationella sammanhanget. Vi kan inte heller när det gäller kapital och kapitalvinster utforma beskattningen så att kapital och företagsamhet söker sig ur

landet. Det skulle få konsekvenser för den tillväxttakt, som är förutsättningen för att vi skall få något att fördela.

Vi försöker nu stoppa den s. k. kapitalflykten genom olika regleringar, en politik som inte håller i längden. Vi kan inte på en gång bekänna oss till en internationell integration och avskärma oss från den.

En viktig utgångspunkt för skattepolitiken och framstegstakten är alltså den snabba utvecklingen mot ökat internationellt samarbete och beroende. Arbetskraft, företagsamhet och kapital kommer att kännetecknas av en växande rörlighet, och strömmarnas riktning kommer bl. a. att bestämmas av skillnader i beskattning mellan olika länder. Sverige kan inte alltför mycket avvika från i övrigt likartade länder. I längden kan vi inte driva en isolationistisk skattepolitik.

En ofta diskuterad fråga är sambandet mellan skattepolitik och arbetsvilja. Det har sagts, att det inte har bevisats, att hög skatteprogressivitet minskar arbetsviljan. Man har t. o. m. hävdats, att en hög skatteprogressivitet kan öka arbetsviljan genom att folk då måste arbeta desto mer för att behålla en viss inkomstökning. Jag tror att det resonemanget har sin grund i ett helt annat samhälle än dagens Sverige. Nu har vi generellt sett en hög inkomst- och levnadsstandard. Det finns klara belägg för att många prefererar ökad fritid i valet mellan ökad lön och ökad fritid. Det är svårt att se, att progressiviteten inte här måste spela en roll. Ju mindre avkastningen av den sist arbetade tim-

men blir, desto mer lockande måste det bli att byta ut arbetstid mot obeskattad fritid.

Vanligaste misstaget

Men det vanligaste misstaget i diskussionen om skatter och arbetsvilja ligger på ett annat plan. Det misstaget är att man diskuterar som om problemet om skatter och arbetsvilja bara gällde frågan om en ökning eller minskning av den rent kvantitativa arbetsinsatsen i den sysselsättning man har. Det stora problemet är ett helt annat. Det råder allmän enighet om att det behövs inkomstskillnader för att möjliggöra ekonomisk tillväxt. Människorna vill producera mer för att kunna konsumera mer. De flesta arbetar inte för produktionen utan för den konsumtion som deras arbetsinsatser möjliggör. De söker sig till mer produktiva och därför bättre avlönade sysselsättningar för att kunna konsumera mer. Det är en av de viktigaste grunderna för framstegen, och den brutala sanningen – för att använda ett Gunnar Strängs uttryck – kommer vi inte ifrån.

Framstegstakten förutsätter, att arbetskraften successivt överförs till alltmer produktiva sysselsättningar. Betydande delar av t. ex. vår utbildnings- och arbetsmarknadspolitik bygger på det förhållandet. Om vi genom en kombination av inkomstutjämnande löne- och skattepolitik allt för starkt minskar incitamenten för överflyttning till mer produktiva sysselsättningar, så raserar vi en av de grundvalar på vilken våra framsteg vilar.

En annan aspekt på sambandet mellan skatter och arbetsvilja är familjebeskattningsens utformning. På den punkten kommer den aviserade skatteomläggningen att såtillvida innebära en förbättring som det tas ett väsentligt steg mot en individuell och neutral beskattning.

När det gäller sambandet mellan skattesystem och sparande skall jag bara konstatera, att, i varje fall inom den framtid vi kan överblicka, det offentliga eller kollektiva sparandet inte kan ersätta det enskilda som grundval för investeringarna. Vi behöver ett enskilt sparande som underlag för en hög tillväxttakt.

Vårt svenska skattesystem har inslag som motverkar en hög framstegstakt. Mot detta brukar man då invända, att det priset får vi betala för att uppnå de fördelningspolitiska syften, som anses önskvärda. Men mot den invändningen kan i sin tur riktas invändningar – för några år sedan framfördes de också i ledarspalterna i många socialdemokratiska tidningar.

Det är vanligt att man överskattar och felbedömer de fördelningspolitiska effekterna av skatteprogressiviteten. De medel som kommer från de progressiva skattesatserna – d. v. s. de som ligger över 10 procent i skatteskalen – utgör ca 15 procent av statens totala skatteinkomster. 85 procent kommer alltså från en icke progressiv beskattning. Om man t. ex. skulle genomföra en så radikal åtgärd som att minska den högsta statliga skattesatsen om 65 procent till 50 procent, skulle inkomstbortfallet inte bli mer än 144 miljoner kr. eller 0,4 procent av statens skatte-

inkomster. De högsta progressiva skattesatserna har huvudsakligen effekten att minska högre inkomster. De ger inte så mycket i standardökning för lägre inkomstagare.

En orättfärdig skatt

Den norske socialdemokratiske partiledaren Trygve Bratteli har sagt följande: »Jag tror inte att direkta skatten i praktiken är en särskilt rättfärdig skatt.» Man kan också uttrycka det så, att den progressiva inkomstskatten inte är en särskilt jämlik skatt.

Vad man vill utjämna genom skatteprogressiviteten är ju i och för sig inte inkomsten utan standarden. Man vill, som det heter, fördela skattebördan efter bärkraft. Men det gör man mycket dåligt, eftersom det skattemässiga inkomstbegreppet är en dålig mätare på bärkraften. Den progressiva inkomstskatten slår i stor utsträckning blint och orättvist.

Vi kan till att börja med tänka på barnfamiljerna. En inkomstagare med t. ex. två barn och en inkomst på 30 000 kr. kan inte leva på samma standard, har inte samma bärkraft, som en inkomstagare med 30 000 kr. och inga barn. De faktiska kostnaderna för barnens försörjning är nämligen betydligt högre än barnbidragen. Om vi räknar så försiktigt, att vi antar, att försörjningskostnaden för ett barn i genomsnitt är 2 000 kr. mer än vad barnbidraget ger, så har alltså inkomstagaren med två barn en skatteförmåga, som motsvarar den hos en inkomstagare utan barn med 26 000 kr. i inkomst. Men han

beskattas lika mycket som en barnlös inkomstagare med 30 000. Barnfamiljerna beskattas verkligen inte efter bärkraft. För barnfamiljerna slår den direkta inkomstskatten orättvist, och ju starkare progressivitet desto mer orättvist.

Men även i många andra fall än i barnfamiljernas ger det skattemässiga inkomstbegreppet en felaktig bild av den faktiska bärkraften. Åtskilliga inkomster är helt skattefria. Hit hör t. ex. de sociala bidragen och inkomster av uthyrning av möblerade rum. Inkomster från vinster på premieobligationer, lotterier och tips beskattas efter särskild skattesats. Man kan verkligen fråga efter rättvisan i att inkomster, som uppstått av en slump och utan större ansträngning skall klara sig billigt undan, när man samtidigt går hårt åt arbetsinkomster, som uppnåtts genom stora ansträngningar och produktiva bidrag till folkhushållet.

I vissa fall beräknas värdet av en inkomst lägre än det reella värdet, t. ex. när det gäller naturaförmåner och tjänstebostad. Undersökningar har visat, att vissa yrkesgrupper med låga inkomster ofta har betydligt högre konsumtionsutgifter än de skattemässiga inkomsterna.

Skatteflykten

Redan den legala inkomstberäkningen ger alltså felslag. Till detta kommer så den stora skatteflykt som finns i vårt land. Här har vissa grupper större möjligheter än andra. Hur mycket vi än skärper skattekontrollen kommer vi inte att kunna täp-

pa till de många kryphålen. Och ju högre inkomstbeskattningen är desto starkare blir incitamenten till skatteflykt.

För personer med en längre och kvalificerad utbildning slår skattesystemet systematiskt fel. För det första blir kostnader för studier och fortbildning beskattade. Där gäller ingen avdragsrätt. För det andra har människor med en sådan utbildning en ojämn inkomstkurva. Under utbildningstiden har de inga inkomster alls, sedan stiger inkomsterna successivt. Men när de når upp till en högre inkomstnivå beskattas de på precis samma sätt som om de hade haft denna inkomst under hela sitt vuxna liv. Men de har ju inte samma standard som en person som haft den inkomsten sedan utträdet i yrkeslivet. Progressiviteten gör att i tiden ojämnt fördelade inkomster blir hårdare beskattade än i tiden mera jämnt fördelade inkomster.

Det finns alltså en lång rad omständigheter som gör att den direkta skatten, som Trygve Bratteli har sagt, inte är särskilt rättvis. Medvetandet om att skatteprogressiviteten är ett ofullkomligt instrument för utjämning gör att man borde använda det med större försiktighet.

Sambandet mellan skatter och löner medverkar också till att progressiviteten blir ett ofullkomligt utjämningsinstrument. Gunnar Sträng har ju som nämnts själv erkänt det sambandet. Det finns en tendens till att lönepolitiken i viss utsträckning korrigerar skattepolitiken. Skatteprogressiviteten blåser upp stora, formella och konstlade inkomstskillnader. Den har alltså en tendens att öka skillnaderna i brutto-

inkomster. Det leder bl. a. till att lägre inkomsttagare med missnöje ser på de stora bruttointkomstskillnaderna. De tänker inte så mycket på i hur hög grad skatterna utjämnar dem. Högre inkomsttagare blir också missnöjda, nämligen när de ser hur litet de får behålla av en inkomstökning. Skatteprogressiviteten orsakar alltså olika typer av missnöje hos olika folkgrupper.

Ur många synpunkter skulle det vara välgörande med en lägre skatteprogressivitet och mindre inkomstskillnader. Om skatteprogressiviteten minskas, kan för många grupper anspråken på löneökningar i motsvarande grad minskas. Standardökningen tas ut genom minskad skatteprogressivitet i stället för genom högre löner. Man kan alltså minska skatteprogressiviteten utan att öka de reella inkomstskillnaderna. Detta måste självfallet ske successivt.

Bränsle på brasan

Den bebådade skatteomläggningen kommer att lägga bränsle till brasan i 1971 års avtalsrörelse. 1969 års löneavtal innebär för stats- och kommunaltjänstemän i mellanrader och högre grader löneökningar, som inte ens kommer att motsvara prisstegringarna 1969 och 1970. Så får vi 1971 en skatteomläggning, som riktar sin udd mot just de grupper som fick dessa små löneökningar i 1969 års avtalsrörelse. Det håller på att växa fram en förbittring bland dessa grupper av stats- och kommunaltjänstemän, en förbittring som inte tar sig uttryck i vilda strejker för att

få större löneökningar än de avtalsenliga men som förvisso kommer att präglade 1971 års avtalsrörelse. Finansministern brukar inför varje avtalsrörelse rikta manande ord till löntagarorganisationerna. Men inför 1971 års avtalsrörelse har finansministern verkligen ordnat så, att tjänstemannaorganisationerna inte har anledning att lyssna på hans maningar. En prisstegring under 1969, 1970 och 1971 av inflationistisk karaktär, klart högre än vad man tidigare räknat med, en lönepolitik som ger vissa grupper stats- och kommunaltjänstemän mindre än 1/4 av vad LO-sidan får ut – och det är t. o. m. räknat brutto utan hänsyn till skatt – och en skatteomläggning som ytterligare förstärker dessa tendenser – det är så man har bäddat för 1971 års avtalsrörelse. De skärpta motsättningar och den oro på arbetsmarknaden, med allvarliga konfliktrisker, som detta leder till, är sannerligen inte något som främjar framstegstakten.

När man diskuterar skattepolitiken som fördelningsinstrument är det ett vanligt misstag att man utgår från lönekaketeorin eller inkomstkaketeorin. Man föreställer sig att det finns en från början given och bestämd inkomstkaka, som skall delas, och då måste ju vad som ges åt en grupp tas från en annan grupp. Men det finns ingen fast inkomstkaka som vi har att dela. Det finns i stället en tillväxt, en standardutveckling, som inte till sin storlek är bestämd i förväg utan som vi kan påverka och som påverkas bl. a. av skatte- och lönepolitik. Det kan räcka med att påpeka, att om Sverige haft samma tillväxttakt

under 1960-talet som OECD-länderna i genomsnitt, så hade vi haft åtskilliga miljarder mer att ge till de sämst ställda grupperna. Det hade betalats av en högre tillväxttakt. Ett skattesystem, som inte är tillväxtstimulerande, håller tillbaka också de sämst ställda grupperna. Internationella jämförelser tyder på, att ju större brutonationalprodukten är per capita, desto jämnare blir inkomstfördelningen. En tillväxtfrämjande skattepolitik ligger därför i högsta grad i alla medborgargrupperns intresse.

Politikernas dilemma

Den ständigt stigande skatteprogressiviteten har skapat ett politiskt dilemma. Ju högre skatteprogressiviteten blir, desto mer påtagliga blir dess nackdelar för tillväxttakten. Desto allvarligare blir också det förhållandet, att skatteprogressiviteten är ett ofullkomligt utjämningsinstrument, som delvis slår blint och orättvist. Men ju högre skatteprogressiviteten blir och ju större nackdelarna därmed blir, desto svårare blir det också att minska skatteprogressiviteten med hänsyn till de förmenta fördelningspolitiska effekterna. Det är därför angeläget, att man utan dröjsmål bryter utvecklingen mot en stigande skatteprogressivitet och inleder en utveckling i motsatt riktning. Det skulle vara till gagn för hela samhället. Politikernas samhällsansvar kommer här i konflikt med de valtaktiska hänsynen. Skall de senare få dominera ända tills politikerna manövrerat in oss i ett ohållbart läge?