

ÄR DET BÄTTRE MED INDIREKTA SKATTER?

Av direktör SVEN-IVAR IVARSSON

ÄNDA SEDAN vi fick en allmän inkomstskatt 1902 torde de direkta skatternas andel av den totala skattebördan ha befunnit sig i stadig stigande. I tabell 1 ser vi hur denna utveckling fortsatte fram till 1953-54 då de indirekta skatternas andel nådde ett bottenläge. Därefter har de indirekta skatterna anmärkningsvärt nog börjat en viss återhämtning. Det är först bilskatternas ökande betydelse från början av 50-talet, men under de senaste två åren har det också skett betydande öknings även av de övriga indirekta skatterna.

Bilden blir kanske än mer talande om man ser enbart på de statliga skatterna (diagram 1). Bilskatterna, som är en sak för sig, har där rensats bort. Man ser då i diagrammet vilken explosionsartad uppgång som skett för de direkta skatterna under efterkrigstiden. Diagrammet återger den reala utvecklingen (dvs. omräkning har skett med hänsyn till penningvärdets fall) och visar att statens inkomster av direkt skatt ungefär tredubblats sedan de första åren efter kriget.

För de indirekta skatternas del

har utvecklingen varit betydligt lugnare. Utvecklingen av krigsårens omsättningsskatt från 1947 gör endast ett litet hack i kurvan. Redan nästa år hade man i stället infört nya punktskatter. De senaste årens större förändringar består i spritskattehöjningen hösten 1956, energiskatt och höjd tobaksskatt med sammanlagt 315 milj. kr. under 1957, samt i år en ytterligare höjning av energiskatten och en

Tabell 1.

Budgetår	Indirekta skatter ¹ (i milj. kr)	Direkta skatter ² (i milj. kr)	Indirekt skatt i % av totala skatter
1935/36	513	666	43,5
1947/48	1 842	3 384	35,2
1948/49	2 150	3 740	36,5
1949/50	2 083	4 219	33,1
1950/51	2 287	4 826	32,2
1951/52	2 536	6 255	28,8
1952/53	2 737	6 582	29,4
1953/54	2 934	8 153	26,5
1954/55	3 331	8 699	27,7
1955/56	3 864	8 857	30,4
1956/57	4 094	9 255	30,7
1957/58 ³	4 536	10 397	30,4
1958/59 ³	5 132	10 299	33,3

¹ Inklusive bilskatter.

² Inklusive kommunalskatt och folkpensionsavgift.

³ Prognos.

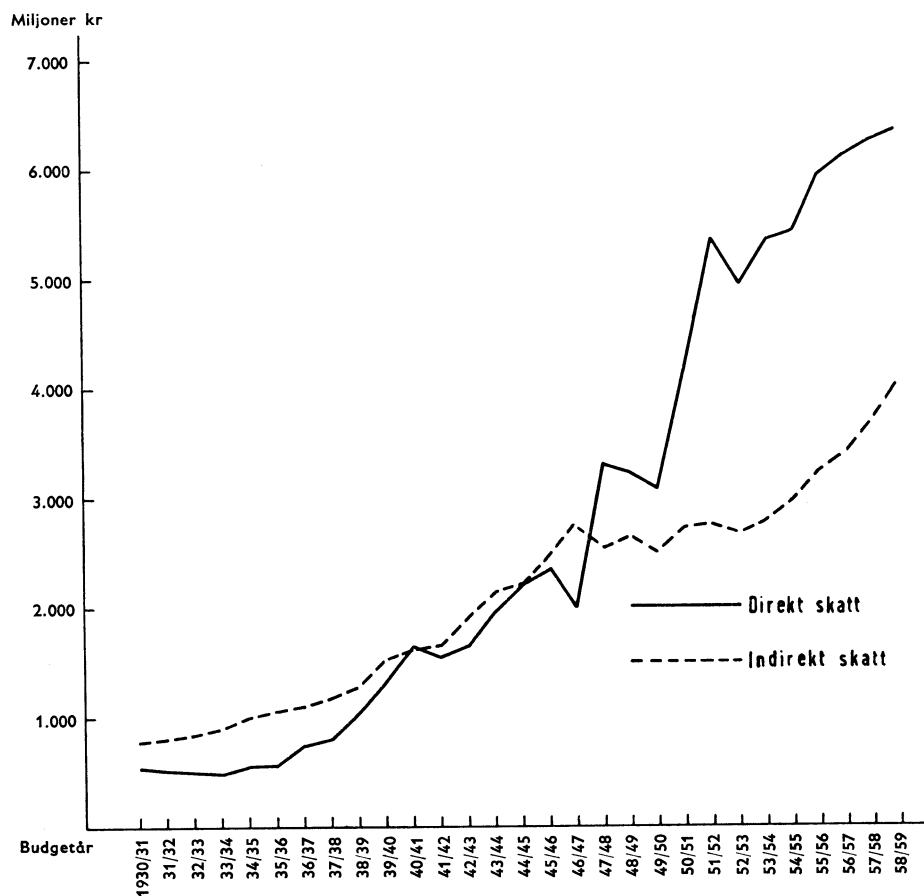


Diagram 1. Utvecklingen av de direkta och indirekta statsskatterna (exkl. bilskatter). Kurvorna återger den reala utvecklingen i dagens penningvärde; omräkning har således skett med hänsyn till penningvärdets fall.

rad andra indirekta skatter med sammanlagt 400 milj. kr.

Statens möjligheter att öka sina inkomster genom att ytterligare skärpa den direkta inkomstskatten torde väl vid det här laget vara uttömda. De s. k. Wigforsska skattebesluten 1947 markerade toppen i fråga om skatteskalans höjd. De därefter inträffade ökningarna i

statsinkomsterna är alltså resultatet av inflationens automatiska skatteskäpning.

Den förskjutning av skattebördan i riktning mot ökade indirekta skatter som faktiskt inträffat under de allra senaste åren kan tas som en bekräftelse på att den direkta beskattningens möjligheter nu i stort sett är uttömda. När man trots

detta fortsatt att öka statsutgifterna i den våldsamma takt som skett, har man tvingats att i ökad utsträckning anlita den indirekta beskattningen för att skaffa staten mer pengar.

Tankar på oms

Den mycket höga och starkt progressiva inkomstskatt vi haft under hela efterkrigstiden har gjort att man på många håll sagt sig: »låt oss införa en omsättningsskatt så att vi därmed kan sänka den direkta inkomstskatten; ett sådant utbyte är till fördel eftersom det uppenbarligen är den progressiva inkomstskatten som har de största skadeverkningarna ur ekonomisk synpunkt».

Också från teoretiskt socialistiskt håll har det sedan många år förts fram önskemål om ökad indirekt beskattning. Motiveringen är här självfallet en helt annan. Den direkta beskattningen är nu utnyttjad till bristningsgränsen av folks tålmod, resonerar man, och därför behöver vi en omsättningsskatt för att skaffa pengar till att fortsätta en social reformpolitik. Det är alltså här endast fråga om att skaffa nya skatteällor åt staten för att därmed ge möjlighet att ytterligare öka utgifterna.

Med hänsyn till det senaste årets försämring av det statsfinansiella läget är det ju också möjligt att man måste tillgripa en omsättningsskatt redan för att klara de nuvarande statsutgifterna med någotså-

när bibehållen budgetbalans. En finansminister som inte vill skära ned statsutgifterna torde inte vara främmande för den tanken.

Det är således från mycket väsensskilda åsiktsriktningar som man ställer förhoppningar om att kunna lösa sina respektive problem med hjälp av ökad indirekt beskattning. Jag skall här något motivera varför jag anser det finnas skäl att ställa sig skeptisk till tanken på ökad användning av indirekt beskattning i varje fall om man ser till utvecklingen på litet längre sikt.

Skatt skall synas och kännas

Beskattningens syfte är att skaffa pengar till statens löpande utgifter. (Det gäller även om man med den moderna ekonomiska vetenskapens lite mer raffinerade formuleringar vill fästa huvudvikten vid beskattningens konjunkturpolitiska funktion, såsom ett instrument att skapa »realekonomiskt utrymme» för de utgifter som stat och kommun bestämmer sig för att göra.)

Alla skatter kommer ytterst ur de enskildas inkomstskapande arbete, ur produktionen. Det är naturligtvis en huvudprincip för beskattningen — eller borde åtminstone vara det — att skatterna insamlas på ett sådant sätt att deras produktionsdämpande verkningar inte blir större än nödvändigt. Ur den synpunkten är den progressiva inkomstskatten med sina växande marginalsattesatser den olämpligast tänkbara skatteformen. I varje

fall medför den nuvarande branta progressiviteten en obestridlig tendens till produktionsbegränsning och förefaller utgöra en skäligen meningslös form för samhälleligt självplågeri.

Indirekta skatter »märks mindre» eftersom de inte utgår direkt på det inkomstskapande arbetet utan först vid konsumtionen. Sparandet skonas. Dessa effekter brukar anföras som det starkaste stödet för åsikten, att beskattningens tyngdpunkt bör förskjutas i riktning mot indirekta skatter. Det går emellertid naturligtvis att ge skattefrihet för sparande även i inkomstbeskattningen om man bara vill.

Är det då verkligen en fördel med i varupriserna inbakade skatter som »inte märks»?

Det viktigaste är inte skatterna utan utgifterna som de bekostar. Den offentliga konsumtionen är en belastning på produktionen, kräver sin andel av våra arbetsinsatser. Även om vi betraktar större delen av dessa utgifter som nödvändiga, är de likväl en belastning som det ligger i allas intresse att minimera. Därmed är emellertid också sagt att det måste vara i högsta grad angeläget att kostnaderna för samhällsverksamheten blir öppet redovisade och att priset — skatterna — uttas på ett fullt synligt sätt så att envar vet vad han betalar. Motståndet mot utgifterna blir oförtjänt svagt om allmänheten genom en smygande beskattning berövas möjligheten att bedöma vad samhälls-

verksamheten verkligen kostar dem själva.

Den som vill lägga större bördor på skattebetalarna, dvs. låta staten ta ut en större del av deras arbetsinsatser, har all anledning att förvilla deras kostnadsbegrepp och laborera med indirekta skatter, som försvårar en överblick. Den däremot som är intresserad av att begränsa den offentliga verksamheten och dess kostnader gör nog klokt i att hålla fast vid den enkla logiken, som säger att skatterna då bör vara både öppet synliga för envar och uppbördsmissigt så pass koncentrerade att skattebetalaren får en klar bild av vad han totalt betalar. (Avbetalningshandeln är ett exempel på hur man kan stimulera konsumtionsbenägenheten genom att dela upp kostnaderna i småposter.)

Konsumtionsdirigering

En av de ledande principerna för de senaste årens politik har varit strävandena att ersätta den fria prisbildningen med en dirigerad av konsumtionen efter andra grunder än konsumenternas preferenser. Det har framförallt skett genom subventioner av olika slag. Också genom punktskatterna sker ett upphävande av prisbildningens mätning av olika varors angelägenhetsgrad och därmed sker en efter politiska grunder dirigerad påverkan på konsumtionen. Så länge det rör sig om spritskatter — vars syfte bl. a. är att skydda medborgarna mot skadlig konsumtion — är det

väl inte så svårt att acceptera detta, men när man kommer ut på det allmänna varuområdet går det inte längre att urskilja någon vettig princip. Försöken att med punkt-skatter träffa den mera umbärliga lyxkonsumtionen är dömda att misslyckas i ett modernt industrialiserat samhälle där välståndet till stor del bygger på massproduktion av s. k. lyxvaror. Denna beskattning är fullkomligt godtycklig. Vi har skatt på kaffe men inte på rysk kaviar, skatt på grammofonskivor och bio men inte på TV, skatt på mattor och tandcreme men inte på elektriska leksakståg eller sportleksaker för vuxna etc. Punktskatternas godtyckliga ingrepp i konsumtionsvalet är inte bara stötande för konsumenterna utan är naturligtvis också ytterst besvärande för producenterna av de varor som då och då utsätts för plötsliga skattehöjningar med åtföljande kastningar i efterfrågan. Om man på vissa varor skjuter in höga varuskatte, får man en snedvridning av prisstrukturen och en nedbrytning av konkurrensen, vars skador inte skall underskattas.

Ingen omfördelning

På ett viktigt område är det särskilt påtagligt hur felaktiga föreställningar om skattesystemets verkningar har bidragit till statsutgifternas ökning. Det gäller den s. k. generella socialpolitiken. Det torde inte vara någon tvekan om att den yttersta drivkraften bakom

expansionen av dessa utgifter från början var uppfattningen att det var »någon annan» som betalade. Meningen var att åstadkomma en lyftning av den stora massan lägre inkomsttagares standard genom ökade statsutgifter, bekostade av en skärpt progressiv beskattning. Förhoppningarna på denna inkomstomfördelning sträckte sig mycket långt — den utgjorde ju på sin tid socialismens grogrund. Det är egendomligt att nu se hur liten positiv effekt man lyckades få ut av detta. Trots att man förvisso inte sparade några ansträngningar när det gällde att skärpa skatteprogressiviteten i toppen, visade det sig att de stora inkomsterna var alltför fåtaliga för att kunna lämna något märkbart bidrag till en inkomstlyftning för den stora massan. Enligt beräkningar som vid olika tillfällen utförts inom Skattebetalarnas Förening skulle den inkomsttagargrupp som ligger under genomsnittet totaliter få sin andel av inkomstsumman i landet ökad med omkring 2 % genom den inkomstomfördelnde beskattningen. (Samma sak visas också av den statistik som nyligen presenterades av kommittén för indirekta skatter i dess betänkande SOU 1957: 13.) Det är det hela. De mindre inkomsttagarna har inte staten och dess skattepolitik att tacka för sin levnadsstandard. De moraliska förtjänster man ofta vill tillskriva denna politik är tämligen oförtjänta. Inte mindre än omkring $\frac{1}{3}$ av de skattefinansie-

rade offentliga utgifterna bekostas av personer med under 10 000 kr. i årsinkomst. Mera demokratiskt kan skattetrycket inte gärna vara fördelat.

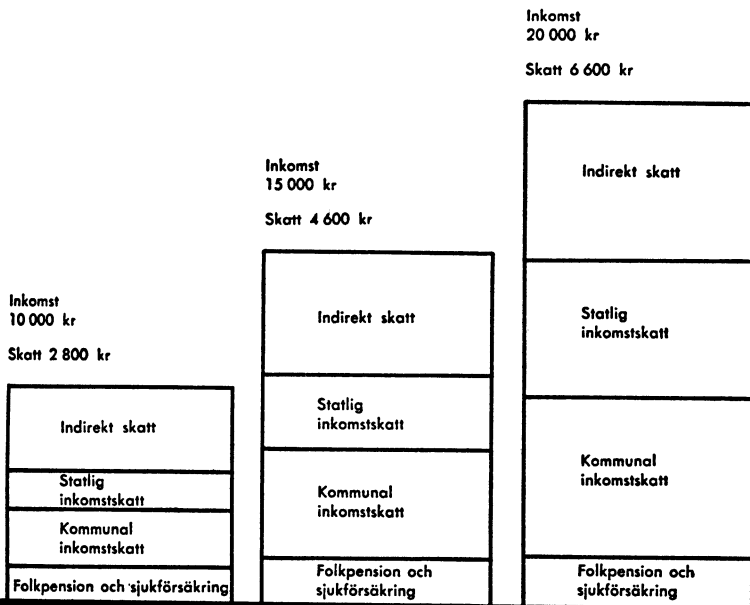
Man kan väl säga att det numera håller på att bli allmänt känt att beskattningen inte utgör något ymighetshorn för socialpolitiska åtgärder. Åtminstone har folk kommit i kontakt med tesen i den formen att beskattningen drabbar alla hårt, även de grupper som har jämförelsevis låga inkomster. Och ändå är det säkerligen inte många inkomstagare i 10 000-kronorsklassen som verkligen vet att de betalar så mycket som bortåt 3 000 kr. per år för den offentliga verksamheten. Hela vårt skattesystem — som vi lär på huvudkomponenterna en progressiv statlig inkomstskatt, en proportionell kommunal inkomstskatt och regressiva indirekta skatter — fungerar sammanlagt på i stort sett samma sätt som enbart en proportionell inkomstskatt skulle göra. Om man bortser från de extremt stora och de extremt små inkomsterna, så verkar beskattningen över hela löntagarområdet med ungefär samma styrka, dvs. som en proportionell inkomstskatt (ungefär $\frac{1}{3}$ av inkomsten). Dessa medborgares skatteböroda varierar lika mycket beroende på sammansättningen av deras konsumtion som på storleken av deras inkomst. Jag har tidigare¹ pläderat

¹ Den samhällsskadliga progressiviteten, Balans 2/1956.

för införandet av en proportionell statlig inkomstskatt inom hela löntagarområdet som ersättning för nuvarande progressiva inkomstskatt och de fiskalt motiverade konsumtionsskatterna och jag tror att en sådan lösning kommer att mogna fram inom överskådlig framtid. Inga rättvisesynpunkter behöver trädas för när av ett sådant utbyte. Å andra sidan är fördelarna uppenbara. En sådan proportionell skatt är neutral i förhållande till inkomstbildningen inom hela det stora skikt där det är ett starkt — och av ingen förnekare — allmänt intresse att människorna stimuleras till att öka sina inkomster, antingen kvantitativt genom ökade arbetsinsatser eller kvalitativt genom utbildning. En sådan skatt hämmar inte, såsom en progressiv skatt, det ekonomiska växandet. I jämförelse med indirekta skatter är den att föredra, därför att den är fullt öppen och synlig för skattebetalaren och därmed ger honom bättre underlag för bedömningen om han anser statsverksamheten värd priset.

Inflation genom skatter

Den tanken framförs ibland att det vore lämpligt att införa en allmän omsättningsskatt för att därmed förse staten med ytterligare ett konjunkturpolitiskt instrument. Den ovan nämnda kommittén för indirekta skatter sög med ett visst välbehag på den karamell som utgörs av »en kombination av indi-



Staplarna visar hur mycket en gift inkomsttagare betalar i sammanlagd skatt om han har en inkomst av 10 000, 15 000 resp. 20 000 kr. Den indirekta skatten är en approximativ genomsnittssiffra.

Totalt tar skatterna i dessa inkomslägen bortåt en tredjedel av inkomsten.

rekta skatter och subventioner» och som skulle ge samhället utmärkta möjligheter »att från samhällsekonomiska, näringspolitiska och sociala synpunkter påverka konsumtionen».

Ur konjunkturpolitisk synpunkt är det emellertid fullständigt onödigt. Statsmakterna har redan i sin hand alla erforderliga medel för att, om viljan därtill finns, fram-

gångsrikt bekämpa inflationen. Skattehöjningar är för övrigt ett otjänligt medel för detta syfte. Det har flera gånger tillgripits, men resultatet har i regel endast blivit att de nya skatteinkomsterna fått utgöra underlag för nya utgiftsökningar. Genom skattepolitiken har alltså möjliggjorts den fortsatta expansion av de offentliga utgifterna, som varit en av de drivande kraf-

terna i efterkrigstidens inflationsförlopp. Det finns ingen anledning förmoda att en ny skattekälla, en omsättningsskatt, skulle röna ett bättre öde i statsmakternas händer. Också den skulle sannolikt inom kort användas till att täcka något av de »behov» av nya statsutgifter som alltid finns på lager.

Avgifter i stället

Den huvudtes som här drivits är att statens inkomster skall tas in öppet på ett sådant sätt att medborgaren vet vad han betalar. I linje med detta ligger att staten bör ta betalt för sina tjänster av dem som begagnar sig därav, i den mån det är praktiskt möjligt och förenligt med statsverksamhetens syfte. När det gäller de fundamentala statsuppgifterna av typen rätts- och ordningsväsende, försvar, socialvård etc. är skatter i en eller annan form den enda tänkbara finansieringsformen. Men ovanpå dessa centrala uppgifter har vi hela komplexet av övriga utgifter, där finansieringsfrågan inte är lika självklar.

Det ur denna synpunkt viktigaste är de olika grenarna av socialförsäkring, dvs. de situationer där staten under försäkringsliknande former träder in för att svara för normala levnadskostnader på grund av arbetslöshet, sjukdom och ålderdom. I stor utsträckning bekostas dessa socialförsäkringar av skatter.

Beträffande folkpensionen tas $\frac{2}{3}$ av de totala kostnaderna ut i form av statliga och kommunala skatter

samt $\frac{1}{3}$ såsom folkpensionsavgift. Någon försäkringsmässigt beräknad avgift är detta dock inte, utan snarare en sorts skatt som utgår i procent av inkomsten (i varje fall upp till den gräns där avgiften är maximerad). Något försäkringsmässigt samband mellan avgift och förmån existerar ju inte och pension erhålles sålunda även om inga avgifter betalats.

I arbetslöshetsförsäkringen finns dock ett sådant samband. Endast den som betalat avgift får uppbära arbetslöshetsersättning. En stor del av kostnaderna tas emellertid ut genom skatter.

När det gäller sjukförsäkringen är skattefinansieringen visserligen mindre men betydande nog (255 milj. kr. av en totalkostnad av 960 milj. kr.). Det finns dock ett klart försäkringsmässigt samband mellan avgift och förmån.

Som framgår av tabell 2 är det en mycket kraftig skattefinansiering i dessa socialförsäkringar. Syftet med detta är naturligtvis bland annat att få ned kostnaden för de minsta inkomsttagarna som inte betalar någon statlig inkomstskatt.

Tabell 2. Socialförsäkringarnas skattefinansiering

	Totalkostnad milj. kr	Därav skattefinansierat milj. kr	%
Folkpensioneringen (1958/59)	2 300	1 550	67
Sjukförsäkringen (1958/59)	960	255	27
Arbetslöshetsförsäkringen (1957) . .	102	66	65

Det bör emellertid observeras att det ingalunda är nödvändigt att ha en generell skattefinansiering för alla av detta skäl. Det skulle gå lika bra att lägga finansieringen helt på avgifter och låta staten träda in som supplerande avgiftsbetalare enbart för de mindre inkomstagare, som man vill hjälpa.

Skattefinansieringens nackdelar är uppenbara. Det rör sig om miljardbelopp, som ligger som en stor tyngande klump i statens budget och som bidrar till att hålla marginalskatterna uppe på en orimligt hög nivå. Till följd av skattefinansieringen blir också de verkliga kostnaderna för socialförsäkringen dolda. De bakas in i statens stora budget och den enskilde har där inga möjligheter att få ett begrepp om vad kostnaden egentligen är för honom själv. Kostnadsmedvetandet blir dessutom ytterligare avtrubbat genom att det faktiskt finns en viss avgift, som många föreställer sig presentera *hela* kostnaden. Den lilla synliga avgiften bidrar rentav till att ge allmänheten föreställningen att de statliga förmånerna är särdeles billiga.

Det är ingen tvekan om att detta döljande av de verkliga kostnaderna har underlättat möjligheterna att bedriva löftespolitik på detta område. Man har kunnat locka med förmånerna utan att klart redovisa kostnadsökningarna för de enskilda. Den auktion, som bedrivits ifråga om folkpensionerna, är ett utmärkt exempel på detta. Den

nuvarande avgiften på 2,5 % svarar för ungefär en tredjedel av folkpensionskostnaderna. För att »bekosta» den planerade fördubblingen av folkpensionerna fram till 1968 har det föreslagits att man skulle höja avgifterna till 5 %, eller rentav 6 om så blir erforderligt. Utan tvivel har detta för allmänheten framstått som en kännbar och otrevlig höjning och från många håll har uttalats stor tveksamhet om man verkligen skulle ta på sig en så stor kostnadsökning. Man kan tänka sig vad reaktionen skulle ha blivit om vi hade haft rent avgiftsfinansierade folkpensioner och politikerna hade varit tvungna att gå ut till allmänheten och tala om att den höjning av folkpensionen, som det är fråga om, skulle innebära att man fick ta ut en folkpensionsavgift om 12 à 15 % av den taxerade inkomsten. Ty så hög är den verkliga kostnaden för de utlovade folkpensionerna, om man inte döljer en del därav bland skatterna. Skulle det inte ha varit hälsosamt med en sådan ärlighet?

Om man bortser från den ännu kvardröjande illusionen om beskattningens inkomstomfördelande verkningar, så finns det inte något rationellt skäl till att med skatter bekosta medborgarnas normala ålderdomsförsörjning eller deras utgifter för försäkring mot inkomstbortfall vid sjukdom och arbetslöshet. Dessa kostnader skall belasta produktionen på de punkter där de uppstår, på samma sätt som t. ex.

lönerna. Det bör ske genom uttag av försäkringsmässiga avgifter på dessa punkter. Beskattningen är en synnerligen olämplig finansieringsmetod i detta sammanhang eftersom den för försäkringstagarna döljer de verkliga kostnaderna och upplöser sambandet mellan pris och prestation. Oundvikligen uppkommer ständigt politiska krav på ökade förmåner. För att skydda statskassan mot anspråk utan gräns kommer det att bli nödvändigt att sammankoppla förmånerna med försäkringsmässiga avgifter. Budgivningen i fråga om folkpensionerna är inte uppmuntrande. Man kan fråga sig om ett demokratiskt samhälle i längden kan våga vara utan en sådan regulator på anspråken som ett avgiftssystem skulle innebära.

En öppnare redovisning

Beskattningen är ett utmärkt instrument så länge det inte missbrukas. Under senare år har emellertid skatterna använts till att bekosta en ständigt växande del av medbor-

garnas normala levnadskostnader. Det har till stor del varit möjligt därför att folk inte har haft en klar uppfattning om i hur stor utsträckning de själva blivit belastade med kostnaderna. Beslut om nya utgifter har kryddats med det underförstådda argumentet att i den stora skattepotten är det alltid »någon annan» som betalar.

Resultatet av dessa strävanden att bekosta en växande del av våra utgifter över statens budget har blivit ett orimligt skattetryck. Även om det ur många synpunkter vore fördelaktigt att byta en produktionshämmande direktbeskattning mot indirekta skatter så vore det dock inte på litet sikt någon verklig lösning. Indirekta skatter är bara ett annat sätt att dölja kostnader. Vad man bör sträva efter är i stället en öppnare redovisning som visar de rätta kostnaderna för de offentliga utgifter, som alla måste vara med om att betala. Endast därigenom kan man så småningom få en på ett rimligt sätt fungerande regulator på anspråken på statskassan.