

DANNE NORDLING:

Skattetrycket

I sin artikel analyserar pol mag Danne Nordling vad som hänt på skatteområdet sedan skattereformen 1971. Den blev orsaken till att lönerrevisionerna 1972 medförde en katastrof för löntagarna. Sedan dess har fyra provisorier genomförts och ett femte aviserats. Avsikten med dem har varit att löntagarna skulle luras att tro att de får någonting och avstå från lönekrav. Men i längden kan detta inte fortsätta. Författaren försöker anvisa vägar till att sänka skattetrycket utan att denna lättnad, som många tror, måste gå ut över den offentliga verksamheten.

Skatternas uppgift är inte att få in pengar för att finansiera offentliga utgifter. Vore det så skulle en hård beskattning av Riksbanken vara tillräcklig för att få in de pengar som behövs för att bekosta det allmännas utgifter. Följden skulle dock bli ohämmad inflation. Skatternas funktion i detta sammanhang är därför stabiliseringspolitisk och inte finansiell.

Det gäller för statsmakterna att i varje situation avväga skattetrycket så att samhälls-ekonomi kommer i balans. Om statsbudgeten härvid visar över- eller underskott är mindre väsentligt. Skatternas funktion är att minska allmänhetens köpkraft precis så mycket, att utrymme bereds för den offentliga sektorns utgifter utan att extra inflation uppstår. Det betyder att politikernas "drömskatt", som ger mycket pengar men som drabbar nästan ingen, är en omöjlighet. Skatterna *skall* drabba de stora löntagar-grupperna så att deras privata konsumtion hålls tillbaka. Annars kommer både löntagarna och den offentliga sektorn att slåss om samma givna mängd resurser, och den kampen kan bara sluta med kraftiga prisstegringar.

I princip kan skatterna inte sänkas utan att resultatet blir inflation. Men idag gäller diskussionen mera om det går att undvika skattehöjningar än frågan om skattetrycket verkligen kan sänkas. Det som vanligtvis kallas skattesänkning i dagens debatt är just uteblivna skattehöjningar. Några avsiktliga höjningar av det totala skattetrycket görs numera aldrig. Bara "skattesänkningar" som arbetsgivarna får betala. Likaväl stiger det totala skattetrycket. För en normalinkomst-

tagare som 1976 tjänar 60 000 kronor är sålunda det verkliga skattetrycket uppe i 64 procent.

Många bedömer fortfarande skattetrycket enbart med hänsyn taget till inkomstskatterna. I så fall betalar en person med 60 000 i årslön "bara" 40,5 procent i skatt. Men till detta kommer arbetsgivaravgifter och indirekta skatter. Enligt lag skall sålunda denne person genom sin arbetsgivare betala följande arbetsgivaravgifter:

ATP	5 533 kr
Sjukförsäkringsavgift	4 800 kr
Folkpensionsavgift	3 720 kr
Delpensionsavgift	75 kr
Yrkesskadeförsäkring	150 kr
Arbetskyddsavgift	78 kr
Arbetslöshetsförsäkring	240 kr
Vuxenutbildning	90 kr
Arbetsmarknadsutbildning	240 kr
Allmän arbetsgivaravgift	2 400 kr
Summa	17 326 kr

En person med 60 000 kr i årslön har alltså i själva verket tjänat ihop 77 326 kr. Av detta belopp går 17 326 kr bort i löneskatter, och 24 315 kr tas i inkomstskatt. Indirekta skatter tar sedan ungefär 22 procent av återstoden vilket blir 7 815 kr. Kvar av de 77 326 kronorna blir 27 870 kr att konsumera för. Skatter av olika slag tar alltså 64 procent av det ihoparbetade beloppet.

Skattehöjning eller sänkning?

Dagens skattesituation, med ett skattesystem som av alla betraktas som omöjligt, är en di-

rekt följd av den stora skattereformen 1971. Det var den reformen som skulle ge 2/3 av befolkningen sänkt skatt på bekostnad av den tredjedel som hade de höga inkomsterna. Jämlikhetsteoriernas abstraktioner hade därmed omsatts i praktisk politik. Resultatet lider vi alla av idag. Progressiviteten i det nya egalitära skattesystemet var så stark att 1972 års allmänna lönerrevisioner blev en katastrof för löntagarna. Hela reallöneökningen detta år och mer därtill beslagtogs av den offentliga sektorn. Löntagarnas köpkraft sjönk det första och enda år det nysocialistiska skattesystemet fick verka utan att ändras.

Därefter har provisoriska skattereformer genomförts 1973, 1974, 1975, 1976 och aviserats för 1977. Regeringen har alltid beskrivit dem som "skattesänkningar" för löntagarna, som dock finansieras genom höjda arbetsgivaravgifter för att inte den offentliga sektorn skall gå miste om några pengar. Om detta skulle fungera som finansminister Sträng påstår vore det trolleri. Men herr Sträng kan inte trolla, och därför måste antingen den offentliga sektorn gå miste om vissa skatteintäkter eller också får löntagarna i själva verket ingen sänkt skatt. För att utröna vad som verkligen händer fordras en ganska komplicerad analys.

Som exempel på vad skatteomläggningarna innebär skall det planerade provisoriet för 1977 granskas. Om ingenting görs, kommer vid tex en 10-procentig allmän inkomstökning skatterna att öka 17 procent. Det leder till att inkomsten efter skatt för alla skattskyldiga ökar med endast 6,6 procent. Prisstegringarna kan vid den aktuella löneökningstakten förväntas bli ca 7 pro-

cent. Situationen inför 1977 är således helt omöjlig. Löntagarna kan inte få någon köpkraftsökning alls och stagnation hotar i näringslivet, eftersom löntagarna inte kan köpa den möjliga produktionsökningen. Någoting måste därför göras åt skatterna.

Orsaken till att en 10-procentig bruttolöneökning inte ger upphov till också en 10-procentig nettolöneökning är de progressiva skatteskalorna med marginalsatser på 65 procent för vanliga inkomstagare. Om vi återigen betraktar den totala situationen inför 1977, kan vi konstatera att ett proportionellt skattesystem skulle öka den totala inkomstskatten med 6,8 miljarder kr. Är detta en skattehöjning? Ja, i kronor räknat men inte definierat som procentuellt skattetryck. Det genomsnittliga inkomstskatteuttaget är i år 34 procent. Om detta uttag inte höjs bör man inte tala om höjd inkomstskatt. Ett proportionellt system höjer inte automatiskt skatteuttaget. Det gör däremot det progressiva systemet.

Automatisk skattehöjning

Oförändrade skatteskalor leder vid en 10-procentig inkomstökning för de skattskyldiga till att inkomstskatteuttaget ökar från 34 procent till 36 procent 1977. Detta betyder att staten får in ytterligare 4,5 miljarder kronor utöver den proportionella intäktsökningen. Det är denna progressionseffekt – i nationalekonomisk jargong "fiscal drag" – som hindrar löntagarna att få ut någoting reellt från löneökningarna. Som en följd härav uppkommer en tendens att i blindo

öka lönekraven för att löntagarna åtminstone skall få någon liten köpkraftsförbättring.

För att lösa dessa två problem – bättre köpkraft och lägre lönekrav – har regeringen genomdrivit skatteprovisorier. En särskild poäng med dem påstår finansministern vara de höjda arbetsgivaravgifterna. De är själva "nyckeln" till uppnåendet av sänkta lönekrav, eftersom de kan avräknas i löneförhandlingarna! Vid närmare betraktande är Strängs redogörelse för hur skatteomläggningarna är avsedda att fungera helt obegriplig. Finansdepartementet vet uppenbarligen inte vad den kontroversiella skatteprovisoriepolitiken innerst innebär.

För att få klarhet i vad som inträffar skall vi fortsätta granskningen av skatteprovisoriet 1977. Regeringens, LOs och TCOs skatteförslag innebär, att 5,5 miljarder kr mindre strömmar in till det allmänna jämfört med det fall ingenting görs. Eftersom det vid en 10-procentig inkomstökning automatiskt sker en skattehöjning med 4,5 miljarder, kommer inkomstskattetrycket att sjunka med endast 1 miljard kronor. För att "finansiera" de bortfallande 5,5 miljarderna avser regeringen att höja arbetsgivaravgifterna 3,0 procent.

Så som det hela är utformat är avsikten att den offentliga sektorn inte skall gå miste om en enda krona i skatteintäkter. Det betyder att löntagarna trots talet om skattesänkning inte kan få någon större inkomstökning än annars. Den som påstår motsatsen hävdar i så fall att höjda arbetsgivaravgifter verkligen utgör politikernas "drömskatt". Men som framhölls inledningsvis kan en sådan inte fungera. Löntagarna *måste* drabbas för att

det inte skall uppstå för hög efterfrågan och inflation.

4,5 miljarder höjd skatt

Avsikten med skatteomläggningarna är dunkel om man försöker utläsa något sakligt syfte med dem. Propagandamässigt kan det möjligtvis finnas fördelar för regeringspartiet m fl. Sluteffekten är dock att en exakt lika stor skattehöjning skall åstadkommas denna väg som då ingen reform görs. Lön-tagarna skall tydligen luras att tro att de får någonting och därmed förmås avstå från en del av de annars tilltänkta lönekraven. "Skattesänkningen" avses bli en skattehöjning på ungefär 4,5 miljarder kronor – något beroende på den allmänna inkomstökning som inträffar 1977: vid t ex 6 procents löneökning blir skattehöjningen bara 2,7 miljarder.

I praktiken blir dock skattehöjningen faktiskt något mindre, eftersom finansminister Sträng inte tänkt på att ca 30 procent av de 5,5 miljarder, som inflyter från de höjda arbetsgivaravgifterna, kommer från den offentliga sektorn själv. Denna del utgör bara en dubbelräkning, varför den offentliga sektorn i verkligheten går miste om en del skatteintäkter, vilket dock inte är Strängs avsikt.

Varken finansminister Sträng eller hans rådgivare i finansdepartementet förefaller vilja förstå hur det progressiva skattesystemet fungerar. Man erkänner visserligen att skattesystemet ger upphov till en progressionseffekt, som tillför staten extra skatteintäkter. Men samtidigt hävdar man att dessa pengar behövs för att finansiera de automatiska utgiftsökningarna. På denna punkt är finansministern tyvärr i gott sällskap. Det är

en utbredd uppfattning to m bland ekonomer som kallar sig skatteexperter, att det behövs progressiva skatteintäkter för att möjliggöra en realinkomstökning för ett oförändrat antal offentligt anställda. Anledningen till denna villfarelse synes vara en något grumlig uppfattning om att den offentliga sektorns lägre produktivitetssökning gör den offentliga verksamheten relativt dyrare, vilket sägs vara liktydigt med en skattehöjning.

Realinkomstparadoxen

Om detta resonemang vore riktigt, skulle ett proportionellt skattesystem vara en omöjlighet. För att upprätthålla en oförändrad verksamhet – dvs produktionen från ett oförändrat antal anställda – skulle ständiga skattehöjningar vara nödvändiga. Huvuddelen av kommunalskattehöjningarna skulle alltså vara en följd av löneökningarna i samhället och inte av en utökad service. Naturligtvis är detta fel, även om en del kommunalpolitiker hänvisar till stigande löner när de höjer den kommunala utdebiteringen. Skattesystemet fungerar inte alltid som många slentrianmässiga uppfattningar söker göra gällande. Faktum är att medborgarnas realinkomster (både före och efter skatt) kan öka t ex dubbelt så snabbt som bruttonationalprodukten (BNP) utan att den offentliga verksamheten mätt i antal anställda minskar. Detta skenbart omöjliga förhållande skall här kallas realinkomstparadoxen.

Egentligen är realinkomstparadoxen mycket enkel. Med ett konkret exempel skall visas att den offentliga sektorns volym kan bi-

behållas oförändrad vid konstant skattetryck i procent.

Om vi antar att inkomsterna för alla medborgare ökar 10 procent, ökar också den offentliga sektorns skatteunderlag 10 procent. Lönerna förorsakar 10 procents kostnadsökning för den offentliga sektorn. För att betala dessa ökade kostnader räcker det med att ha en proportionell inkomstskatt som således tillför den offentliga sektorn 10 procents ökade inkomster. Skillnaden i produktivtetsökningstakt mellan näringslivet och den offentliga sektorn har ingen betydelse i sammanhanget.

Kalkylen kan också göras i fasta priser, varvid det paradoxala inträffar att reallöneökningen före och efter skatt kan vara väsentligt större än den reala BNP-ökningen. Antag något förenklat att BNP:s två sektorer ett visst år är lika stora. BNP uppgår till 200 miljarder kronor, och näringslivets och den offentliga sektorns produktion är vardera 100 miljarder kronor. Följande år ökar produktiviteten i näringslivet 6 procent och ingenting alls i den offentliga sektorn. Lönerna för de anställda i både näringslivet och den offentliga sektorn antas likaledes öka 6 procent. Näringslivets produkter ökar då ej i pris. Allas löner före skatt stiger då också reallt sett med 6 procent. Men BNP ökar från 200 till 206 miljarder kronor – dvs bara med 3 procent i volym!

Reallönerna före skatt (212 miljarder) kan dock bara teoretiskt användas för att köpa näringslivets produkter (som endast uppgår till 106 miljarder). Hälften av lönerna går ju bort i skatt. Kvar blir 106 miljarder, vilket är precis lika mycket som värdet av de mark-

nadsprissatta produkterna. Produktionen av sådana produkter har alltså ökat från 100 till 106 miljarder och lönerna efter skatt för både privat och offentligt anställda tillsammans har också ökat från 100 till 106 miljarder. Reallönerna efter skatt kan alltså öka med 6 procent samtidigt som BNP bara ökar 3 procent.

Samtliga anställda i den offentliga sektorn får samma löneökning som övriga och deras reallöneökning är också 6 procent, trots att de inte åstadkommit den minsta produktionsökning. Den offentliga sektorn är fortfarande 50 procent av BNP och skattetrycket är konstant 50 procent. Antalet anställda i den offentliga sektorn är oförändrat, men däremot sjunker den offentliga sektorns relativa andel av hela BNP mätt i det första årets "BNP-priser" till 48,5 procent beroende på att produktionen ökat i näringslivet. Detta är enbart ett statistiskt fenomen och inte ett mått på en krympande offentlig sektor. Sannolikt är det på denna punkt som en del ekonomer drar förhastade slutsatser.

Skattesänkning möjlig

Slutsatsen av vår diskussion blir att vi kan bibehålla dagens skattetryck utan att det leder till social nedrustning. Tekniken för att åstadkomma detta är att göra vad som brukar kallas skattesänkningar men som inte innebär något annat än undvikandet av automatiska skattehöjningar. För 1977 borde en skattereform på 3–5 miljarder kronor vara möjlig utan att höjda arbetsgivaravgifter behöver tillgripas. Och om vi önskar genomföra nya reformer, som kräver fler offentligt

anställda, kan momsens höjas, vilket inte medför sådana skadeverkningar som höjda arbetsgivaravgifter.

Det är först när skattetrycket i procent verkligen sänks som det blir aktuellt att se över vilka besparingsmöjligheter som finns inom den offentliga sektorn. Tänkbart är

också, att tex sänka marginalskatter leder till att arbetsviljan ökar så att också de tillgängliga resurserna ökar. I denna kombination borde det vara möjligt att även sänka skattetrycket och bibehålla den offentliga verksamheten utan att inflation uppstår.