

Nr 305

Av herr Heckscher m. fl., om sänkning av progressiviteten vid beskattningen.

(Lika lydande med motion nr 255 i Första kammaren)

Enligt den till statsverkspropositionen fogade finansplanen beräknas inkomsterna på driftbudgeten 1963/64 överstiga inkomsterna för löpande budgetår med blott 49 milj. kr. Inkomstskattetiteln företer rent av en nedgång, nämligen från 8 600 till 8 200 milj. kr. Dessa siffror är emellertid inte något riktigt uttryck för den förändring mellan de två budgetåren som skatteinbetalningarna innebär. Väsentligen beror nedgången i inkomstskattetitelnens slut-siffror på att utbetalningarna från titeln av kommunalskattemedel beräknas bli osedvanligt höga. I själva verket beräknas preliminärskatten inklusive fyllnadsbetalningarna inbringa drygt 1 000 milj. kr. mer under nästa budgetår än under det löpande. Beloppet är relativt sett större än inkomstökningarna för de skattskyldiga mellan berörda budgetår. Detta sammanhänger med att vårt inkomstskattesystem är så utformat att det leder till successiva ökning av den andel av inkomsterna som tillföres det allmänna. En progressiv skatt är i sig själv ägnad att vid stigande standard öka det procentuella skatteuttaget, och en pågående penningvärdeförsämring förstärker denna tendens.

För att få ett mått på progressivitetens betydelse har vi företagit vissa beräkningar avseende inkomståret 1964. Att vi valt detta år sammanhänger med att beslut rörande inkomstskatterna vid innevarande års riksdag får betydelse beträffande skatterna för just detta inkomstår. Nedanstående tabell visar, hur stort inkomstbortfall som skulle inträffa vid gällande ortsavdrag, därest den maximala marginals-katten begränsades enligt olika alternativ. Vi har i denna sammanställning så att säga börjat uppifrån. Den högsta skattesatsen är för närvarande 65 %. Den fråga vi ställt oss är, hur inkomsterna av den statliga inkomstskatten skulle minskas, därest man sänkte denna högsta skattesats till i tur och ordning 50, 40, 30, 20 resp. 10 % utan att i övrigt ändra skatteskalorna. Resultatet är följande.

Max. 50 %		45 milj. kr.		
» 40 »		170	»	»
» 30 »		540	»	»
» 20 »		1 240	»	»
» 10 »		2 450	»	»

Av tabellen framgår till en början, att en sänkning till 50 resp. till 40 % såsom högsta skattesats — utan att något ytterligare åtgjordes — skulle få relativt begränsad betydelse. Man kan sålunda konstatera, att den i och för sig mycket starka progressionen beträffande högre inkomster ej spelar någon nämnvärd roll fiskalt sett. Den mest uppseendeväckande siffran är emellertid den sista i tabellen. Det framgår att progressiviteten som sådan skulle ge staten inkomster på i det närmaste 2 500 milj. kr. Anmärkas bör kanske att vi här räknat rent statistiskt. Någon hänsyn har inte tagits till den produktivetsfrämjande effekt som en sänkning av marginalskatterna skulle få på längre sikt. Det anmärkningsvärda i det angivna beloppet är att det är ungefär dubbelt så högt som det man med enahanda beräkningsmetod kom fram till för de sista åren av 1950-talet. I nuvarande läge — eller rättare sagt år 1964 — är skillnaden mellan ett maximalt skatteuttag på 20 % och en proportionell skatt på 10 % lika stor som hela det belopp den progressiva skalan tillförde staten ungefär 5 år tidigare.

Den ytterst betydande skatteskärpning som här redovisats är ägnad att inge oro. Det har visserligen under den tid som hittills gått av 1960-talet förekommit högst betydande löneökningar, och vi har för vår del för kalkylens skull ytterligare räknat upp dessa med 5 % från 1963 till 1964. Å andra sidan har genom beslut dels av 1959 års höstriksdag, dels av 1961 års höstriksdag en betydande förskjutning från direkta till indirekta skatter ägt rum. En väsentlig del av den ökning av skattebördan som pålagts svenska folket kommer alltså inte till uttryck i de ovan redovisade siffrorna. Desto klarare visar dessa behovet av högst betydande sänkningar av den direkta statsbeskattningen. För vår del har vi sedan många år tillbaka gjort gällande att sådana lättnader borde komma till stånd. Den ovan redovisade undersökningen bestyrker på ett markant sätt det riktiga i vår tidigare bedömning.

Insikten om de skadliga verkningarna av en alltför hård progressivitet har under de senare åren blivit alltmer allmän. Runt omkring i världen ser man också allt fler exempel på att lättnader i de progressiva statsskatterna betraktas som en särskilt angelägen skattereform. Det har därvid i allmänhet inte endast rört sig om smärre modifikationer, avseende en majoritet av skattebetalarna, utan om långtgående och över hela det progressiva fältet fördelade skattesänkningar. Även den mer av känslöbetonade än av rationella skäl föranledda särskilt hårda progressiviteten i de högsta inkomstskikten har sålunda kunnat bli väsentligt reducerad. Det senaste exemplet på planer i sådan riktning är USA, där president Kennedy ansett sig böra möta den befarade konjunkturnedgången med bl. a. kraftiga lättnader i den direkta federala beskattningen.

En hård progressivskatt med därav föranledda höga marginalskatter är ägnad att motverka arbetsvilja, företagsamhet och sparvilja. Många människor, som skulle ha möjlighet att göra en extra insats genom övertidsarbete eller genom att åtaga sig extra arbete, undandrar sig detta därför att marginalskatten är för hög. De anser inte att den inkomst som återstår sedan skatterna avräknats är tillräcklig för att motivera den extra arbetsinsatsen. Det

närmaste resultatet är minskad produktion och därmed en långsammare standardstegring.

På liknande sätt räknar den företagare som i och för sig skulle vilja utvidga sin rörelse liksom den löntagare som hyser planer på att starta någon mindre företagsamhet. Han är medveten om att skatterna tar en betydande del av den vinst som kan uppkomma och å andra sidan att han ensam står risken för insatt kapital — eget eller upplånat — om rörelsen inte skulle bära sig.

Även den presumtive spararen frågar sig med tanke på skatterna om det lönar sig att spara, helst där fråga är om s. k. penningsparande, vars värde dessutom urholkas på grund av statens oförmåga att hålla ett fast penningvärde. Det må erkännas att den skattefrihet som införts beträffande kapitalinkomst upp till 400 kr. för ensamstående och 800 kr. för gifta inneburit en viss stimulans för småsparare. Att situationen dock är otillfredsställande visas inte minst av att statsmakterna ansett sig böra stimulera s. k. lönsparande genom ett slags lotteri.

Inte minst farlig är progressiviteten på grund av dess negativa inverkan på deklarationsmoralen. Risken är här tvåfaldig. Å ena sidan kan den skattskyldige bli benägen att låta sin ovilja mot skattelagarna gå ut även över andra lagar och rättssamhället över huvud taget. Å andra sidan kan statsmakterna föranledas att, för att komma till rätta med deklarationsfusket, tillgripa åtgärder i kontrollerande syfte som i alltför hög grad inkräktar på den enskildes integritet.

Vad särskilt angår den hos oss gällande skatteskalen för gifta har denna en utformning som i speciell grad missgynnar de medelstora inkomsttagarna. Upp till en beskattningsbar inkomst på 12 000 kr. är skattesatsen 10 %. Därefter stiger denna snabbt, så att den för beskattningsbar inkomst strax ovan 20 000 är 38 %. En ökning av denna inkomst på föga mera än 8 000 kr. föranleder alltså en nära fyra gånger så hög skattesats. Inom nämnda område är progressionen alltså särskilt stark. Man finner vid ett grafiskt återgivande av skatteskalen en markerad puckel just inom berörda område.

Det utbredda skattetänkandet har föranlett att allt fler människor såsom lön endast betraktar den del som återstår sedan skatten betalats. För i första hand kvalificerad arbetskraft inom det enskilda näringslivet har detta »nettolönetänkande» lett till att lönenivån drivits i höjden i särskild grad, särskilt i samband med pågående penningvärdeförsämring. En betydande del av den progressiva skatten för anställda har därigenom kommit att bli en lönekostnad för företagen. För att inte komma efter i konkurrensen om högkvalificerad arbetskraft har staten under senare år måst följa med i detta avseende. Efter hand har specialarbetare av skilda slag kunnat få liknande krav tillgodosedda, vilket med all säkerhet varit av stor betydelse för storleken av den under senare år inträffade löneglidningen.

Genom denna utveckling, som ogynnsamt påverkar näringslivets kostnadsläge, har även den av progressivitetens starkaste förespråkade önskade inkomstutjämnningen i väsentlig utsträckning blott blivit teoretisk.

En omedelbar betydande sänkning av den direkta statsskatten är av här

angivna skäl i hög grad angelägen. Den synes i dagens läge motiverad även av rådande lågkonjunktur. Med tanke härpå liksom också på att en skattesänkning, som är ägnad att stimulera produktionen, på sikt betalar sig även sett från statens synpunkt kan inte med samma styrka som tidigare hävdas, att skattesänkningar helt måste underbyggas med nedskärningar av statsutgifterna. Å andra sidan är vi medvetna om att önskvärdheten av sådana åtgärder, som kan få en snabb effekt på produktionsutvecklingen i landet och därmed bidra till att bevara och stärka vårt näringslivs konkurrensförmåga gentemot utlandet, är ett starkt motiv för en sänkning av de skatter för näringslivet som utgör direkta omkostnader. Vi har även beaktat att allmänna skatteberedningen lär avse att 1964 framlägga förslag rörande fysiska personers beskattning. Vi finner det ytterst angeläget att detta förslag går ut på en väsentlig och över hela fältet gående sänkning av progressiviteteten och marginalskatterna med tyngdpunkten förlagd till de medelhöga inkomstskikten samt att förslaget kommer fram i så god tid att proposition kan föreläggas samma års riksdag. Enligt vår uppfattning bör riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t giva detta till känna.

Av alldeles särskild betydelse för den skatteutveckling vi ovan pekat på är det förhållandet att inflationen driver upp skattenivån till en helt annan än den riksdagen fastställt. Inflationen leder till skärpning av skattenivån dels därför att ett i kronor räknat oförändrat ortsavdrag därigenom får ett lägre realvärde, dels därför att även en endast mot inflationen svarande och alltså blott nominell höjning av inkomsten kan föranleda, att denna helt eller delvis blir beskattad inom högre progressionsskikt än innan penningvärdeförsämringen satte in.

Förhållandet må belysas med nedanstående exempel, där vi för enkelhetens skull räknar med *taxerad* inkomst. Kostnadsstegringen antages utgöra 20 % och den nominella ökningen av den taxerade inkomsten likaledes 20 %. Från reallöneförbättringar bortses alltså i förevarande sammanhang.

A som är gift har en taxerad inkomst på 10 000 kr. Hans beskattningsbara inkomst blir då 5 500 kr. Då utdebiteringen är 15 kr. per skattekrona blir kommunalskatten för honom 825 kr.

Den taxerade inkomsten stiger på grund av inflationen med 20 % eller med 2 000 kr. Därmed stiger även den beskattningsbara inkomsten med 2 000 kr. eller till 7 500 kr. Skatten härå är 1 125 kr., vilket är 36,4 % mer än skatten utgjorde innan inflationen satte in. Eftersom någon standardmässig ökning av inkomsten inte inträtt, borde skatteökningen ha varit densamma som den nominella inkomstökningen eller 20 %. Det har alltså inträtt en obehörig skatteökning å 16,4 %.

I följande tabell visas för skilda inkomstlägen den motsvarande ökningen av kommunalskatten vid en ökning av den taxerade inkomsten med 20 %.

Kommunalt tax. ink.	Skatteökn. %	Obehörig ökn. %
10 000	36,4	16,4
15 000	28,6	8,6
20 000	25,8	5,8
25 000	24,4	4,4
30 000	23,5	3,5
50 000	22,0	2,0
100 000	20,9	0,9
200 000	20,5	0,5

Tabellen visar för kommunalbeskattningens del att den obehöriga skatteökningen är störst vid den lägsta inkomsten och därefter sjunker alltefter-som inkomsten stiger.

Förhållandet kan också illustreras på ett annat sätt. Eftersom kommunal-skatten är proportionell, har hela den obehöriga skatteökningen sin grund i att ortsavdraget får ett lägre realvärde. Skulle man i det för A uträknade exemplet ha höjt även ortsavdraget med 20 % eller till 5 400 kr., skulle den till 12 000 kr. på grund av inflationen höjda taxerade inkomsten, reducerad med ortsavdraget, ha motsvarat en beskattningsbar inkomst på 6 600 kr. Med en utdebitering av 15 kr. hade den uträknade kommunalskatten då blivit 990 kr., vilket är exakt 20 % mer än de 825 kr. som skatten utgjorde innan inflationen satte in. Om man då med utgångspunkt i en beskattningsbar inkomst å 6 600 kr. räknar ut vilken utdebiteringssats som den faktiska kommunalskatten å 1 125 kr. motsvarar, blir resultatet 17.05. Eftersom nå-got skäl inte kan anföras för att det av riksdagen fastställda ortsavdraget reellt sett skulle sänkas, kan man fastslå, att A i verkligheten belastas med en kommunalskatt på 17.05.

I efterföljande tabell visas för samma inkomstlägen som ovan och vid samma inflationsutveckling vilken den reella utdebiteringssatsen är. Givet-vis sjunker även denna i den mån inkomsterna stiger.

Kommunalt tax. ink.	Nominell utdebitering	Av penningvär- deförsämringen orsakad faktisk utdebitering	Ökning i jäm- förelse med den nominella
10 000	15,00	17,05	2,05
15 000	15,00	16,07	1,07
20 000	15,00	15,73	0,73
25 000	15,00	15,55	0,55
30 000	15,00	15,44	0,44
50 000	15,00	15,25	0,25
100 000	15,00	15,12	0,12
200 000	15,00	15,06	0,06

På samma sätt som ovan kan beräkningar göras för inflationens verk-ningar å den statliga inkomstskatten. Här framträder effekten av den andra

faktorn i skatteskärpningen, nämligen progressiviteten. Verkningarna belyses av följande tabell.

Statligt tax. ink.	Skatteökn. %	Obehörig ökn. %
10 000	36,4	16,4
15 000	42,9	22,9
20 000	60,5	40,5
25 000	56,0	36,0
30 000	44,4	24,4
50 000	34,4	14,4
100 000	28,9	8,9
200 000	25,6	5,6

Det faller här i ögonen att skatteökningen till en början stiger och först fr. o. m. en taxerad inkomst på 25 000 är sjunkande. Anmärkningsvärda är de stora obehöriga skatteökningarna för inkomstskikten 15 000—30 000 kr. Den av oss ovan liksom i många tidigare sammanhang omtalade puckeln i skatteskalan för gifta ger här ett markant utslag.

Även för statsbeskattningen skall redovisas en sammanställning som visar de faktiska skattesatserna. Jämförelsen göres därvid med den genomsnittliga skattesatsen å den beskattningsbara inkomsten innan inflationen satt in. Den reella skattesatsen är här liksom i fråga om kommunalskatten uträknad på grundval av den beskattningsbara inkomst som skulle erhållits, om ortsavdraget utgjort 5 400 kr. Resultatet av beräkningarna framgår av följande.

Statligt tax. ink.	Genomsnittl. skattesats i utgångsläget	Av penningvär- deförsämringen orsakad faktisk skattesats	Ökning i jäm- förelse med den nominella
10 000	10,00	11,36	1,36
15 000	10,00	11,90	1,90
20 000	12,26	16,40	4,14
25 000	16,54	21,50	4,96
30 000	20,75	24,98	4,23
50 000	30,64	34,32	3,68
100 000	41,96	45,07	3,11
200 000	51,96	54,38	2,42

Det bör ihågkommas att de här angivna siffrorna för skattetrycket representerar det genomsnittliga skattetrycket och — bortsett från de två första raderna — alltså ej marginalskatten. Denna ligger givetvis högre än här angetts.

Ovan har visats att en höjning av ortsavdraget i takt med penningvärdeförsämringen skulle eliminera en del av den obehöriga skatteökningen. Den vid statsbeskattningen återstående delen skulle kunna undanröjas genom att man i samma takt ändrade skiktgränserna i skatteskallorna, vilket framgår av följande exempel.

B har en taxerad inkomst på 20 000 kr. som på grund av inflationen höjes till 24 000 kr. Innan inflationen har han en beskattningsbar inkomst på 15 500 kr. och på denna en statsskatt på 1 900 kr. Vid 24 000 kr. taxerad inkomst får han först ett med 20 % till 5 400 kr. förhöjt Ortsavdrag och sålunda en beskattningsbar inkomst på 18 600 kr. Det nuvarande proportionella skiktet på 12 000 kr. höjes med 20 % till 14 400 kr. Nästa skiktgräns, som nu ligger vid 16 000 kr., höjes likaledes med 20 % eller till 19 200 kr. Skatten blir 10 % av 14 400 eller 1 440 kr. plus 20 % av 4 200 kr. (18 600 minus 14 400) eller 840 kr., d. v. s. sammanlagt 2 280 kr. Detta är 20 % mer än innan inflationen satte in.

Det synes oss vara en rättvisåtgärd att man genom en indexreglering av Ortsavdrag och skatteskiptsgränser undanröjer de ovan berörda verkningarna av det nuvarande systemet. Detta bör också ligga i riksdagens intresse, eftersom riksdagen blott därigenom kan behålla den absoluta beskattningsrätt som enligt grundlagarna tillkommer den.

Starka skäl talar för övrigt för att man vid en indexreglering går längre än till att eliminera den av inflationen föranledda automatiska skatteskärpningen. Liksom riksdagen funnit skäligen att höja det proportionella skiktet i samband med den fortgående stegringen av den allmänna inkomstnivån, borde det vara riksdagen angeläget att successivt höja samtliga skiktgränser i skatteskalorna. Därest index skulle anknytas till den genomsnittliga inkomstnivån i landet och dess stegring, skulle ett system kunna tillskap som helt hindrade en automatiskt fortgående ökning av det å svenska folket vilande skattetrycket.

För att överväga här berörda olika spörsmål liksom för att undersöka det lämpligaste sättet att lösa olika tekniska detaljer bör enligt vår mening en utredning igångsättas. Ett på denna grundat förslag bör snarast föreläggas riksdagen.

Aberopande det anförda hemställer vi,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t

a) hemställa, att Kungl. Maj:t måtte, efter företagen utredning, för riksdagen framlägga förslag om en indexreglering av Ortsavdragen och av inkomstskatteskalornas skiktintervaller;

b) uttala, att enligt riksdagens mening allmänna skatteberedningen bör inrikta sig på att framlägga förslag bl. a. om en betydande och över hela fältet gående sänkning av progressiviteten, med tyngdpunkten förlagd till de nu obehörigt hårt drabbade mellanskikten i skatteskalen för gifta, i så god tid att dessa kan föreläggas 1964 års riksdag.

Stockholm den 24 januari 1963

Gunnar Heckscher

Leif Cassel

Sixten Palm

Rolf Eliasson

Ernst V. Staxäng

Tage Magnusson

Karin Wetterström

Eric Nilsson

Carl Östlund