

Motion

1984/85: 45

Thorbjörn Fälldin m. fl.

Basenheten vid 1987 års taxering (prop. 1984/85: 9)

Inledning

I propositionen föreslås en sådan ändring av de gällande indexreglerna att någon uppräknings med hänsyn till inflationen inte automatiskt sker inför taxeringsåret 1987. Åtgärden uppges syfta till att möjliggöra ett senare beslut angående basenheten vid denna taxering. Avsikten är att ett sådant beslut skall kunna tillämpas i fråga om alla skattskyldiga, dvs. även de med s. k. brutet räkenskapsår.

Det är uppenbart att regeringen genom förslaget avser att möjliggöra en urholkning av det nuvarande automatiska inflationsskyddet för skatteskalen. Det är för att möjliggöra att en sådan försämring blir tillämpbar för alla skattskyldiga på en gång som förslaget framlagts. I annat fall hade skattskyldiga med brutet räkenskapsår, med hänsyn till grundlagsförbudet mot retroaktiv lagstiftning, undkommit försämringen vid 1987 års taxering.

Motsvarande problem uppkom hösten 1983 när riksdagen på förslag av regeringen beslöt att begränsa de marginalsattesänkningar och den indexuppräknings av skatteskalen som beslutats på våren 1982. Denna urholkning av den överenskomna marginalsattereformen kunde inte med omedelbar verkan genomföras för dem som har brutet räkenskapsår. På grund härav gäller för detta år två skatteskalor.

Beträffande inkomsttaxeringen år 1987 anför i propositionen följande:

Nuvarande lagstiftning innebär i fråga om indexregleringen av skatteskalorna att basenheten som ligger till grund för skalorna lagts fast genom särskilda beslut för taxeringsåren 1984—1986 samt att för åren därefter automatisk uppräknings sker på grundval av förändringar i det allmänna penningvärdet med vissa justeringar. Basenheten för taxeringsåret 1987 grundas på prisutvecklingen mellan augusti 1984 och augusti 1985.

Systemet innebär alltså att skatterna vid 1987 års taxering, som i stor utsträckning tas ut som preliminär skatt på 1986 års inkomster, bestäms av prisutvecklingen under en betydligt tidigare period. Kritik har också — bl. a. från stabiliseringspolitiska utgångspunkter — riktats mot ett automatiskt verkande system av det slag som — med vissa justeringar — tillämpades taxeringsåren 1980—1983.

Det är inte möjligt att nu ta slutlig ställning till basenheten vid 1987 års taxering. Beslut i denna fråga kan fattas först när de ekonomiska förhållandena under år 1986 kan bedömas med betydligt större säkerhet än som f. n. är möjligt.

Från centerns sida kan vi inte ställa oss bakom regeringens förslag. Det faktum att propositionen läggs fram pekar på att den socialdemokratiska regeringen är ute efter att genomföra ytterligare urholkningar av det nuvarande inflationsskyddet. Formellt sett upphäver man inte lagen (1977: 1071) om basenhet, man sätter den bara ur kraft. Uppenbart är dock att regeringen avser att återkomma med förslag om skatteuttaget för 1986 års inkomster och dessa kan förväntas innebära skatteskärpningar.

Bakgrund

Efter regeringsskiftet 1976 fick 1972 års skatteutredning i uppdrag att utarbeta ett förslag till inflationsskyddade skatteskalor. I betänkandet (SOU 1977: 18) Inflationsskyddad skatteskala redovisade kommittén sina ställningstaganden. Den dåvarande icke-socialistiska regeringen lade sedan i proposition 1977/78: 49 fram förslaget att den statliga skatteskalan skulle inflationsskyddas fr. o. m. 1978 års inkomster, och riksdagen antog förslaget.

Skatteskalan byggs upp av basenheter. Dessa skall sedan varje år omräknas med ett jämförelsetal. Jämförelsetalet för taxeringsåret är det tal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i augusti månad två år före taxeringsåret och augusti månad tre år före taxeringsåret. Vid beräkning av jämförelsetalet bortses från de effekter på prisläget som följer av förändringar i mervärdesskatteuttaget. Hösten 1980 beslöts också att man skall bortse från alla indirekta skatter, tullar, avgifter och subventioner samt från ändrade energipriser.

Som motiv för inflationsskyddet anfördes i utredningsbetänkandet bl. a. följande:

I den allmänna politiska debatten råder stor samstämmighet i bedömningen att inflationen medför allvarliga snedvridningar i skattesystemet. Att prisstegringar skapar ett problem hänger samman med, som har belysts i det föregående, att skattens storlek är knuten till nominella belopp så att skatten blir progressiv även om det endast sker nominella förändringar av inkomster och priser. För att åstadkomma reala förbättringar – i första hand endast för att kompensera för prisstegringar – krävs mycket betydande löneökningar. Situationen är egentligen paradoxal. Stora löneökningar resulterar i att tillskottet till den genomsnittligt behållna inkomsten endast blir av en storlek som knappast täcker den av lönestegringarna utlösta prisstegringen. En ytterligare löneökning kan för kollektivet inte förbättra denna situation utan verkar i motsatt riktning. Systemet leder till en kraftigt inflationsdrivande verkan från kostnadssidan i den meningen att en löntagarorganisation som vill åstadkomma realinkomsthöjningar för sina medlemmar, är tvungen att driva igenom mycket stora lönehöjningar.

Utredningen pekade särskilt på att ett automatiskt inflationsskydd innebär att riksdagen på förslag av regeringen beslutar om det reala skatteuttaget i stället för att detta på ett godtyckligt sätt bestäms av inflationen. Detta

hindrar dock inte, enligt utredningen, regeringen från att därutöver föreslå de förändringar i den statliga skatteskalan som kan förmedlas av stabiliseringspolitiska överväganden. Så skedde också 1980 då basenheten för 1981 års inkomst sänktes med 100 kr.

I propositionen (1977/78: 49) redovisades liknande motiv för reformen:

Som jag framhållit är det regeringens uppfattning att ett automatiskt verkande inflationsskydd bör införas i skattesystemet. Endast därigenom ges en garanti för att de fördelningspolitiska avvägningar som uttryckts genom riksdagens beslut om skatteskalen blir bestående tills beslut fattas om en ändrad avvägning. Endast därigenom kan den framtvingna och av alla parter beklagade årliga sammankopplingen av löneförhandlingar och beslut om skattejusteringar brytas. Endast därigenom kan skatteskalen ges det mått av varaktighet som krävs för att arbetsmarknadens parter skall kunna överblicka konsekvenserna av ett flerårigt löneavtal. Endast därigenom kan också debatten om förändringar i skatteskalen föras i sådana termer att medborgarna får en klar och rättvisande bild av den reella innebörden av olika skatteförslag.

Från socialdemokratiskt håll har man hela tiden varit starkt kritisk. I en reservation mot utredningens förslag förordade man att effekterna av inflationen i stället borde beaktas genom återkommande skatteomläggningar. Enligt reservationen kan effekterna bl. a. utformas på ett fördelningspolitiskt lämpligt sätt och en effektivare stabiliseringspolitik kan föras genom att återkommande omläggningar ger möjlighet till större flexibilitet.

Den socialdemokratiska inställningen har sedan fullföljts i en rad motioner och reservationer genom åren. Mot denna bakgrund var det en framgång för de icke-socialistiska partierna när socialdemokraterna i skatteuppgörelsen 1981 och sedan vid riksdagsbeslutet 1982 accepterade att skatteskalans justering med hänsyn till inflationen gjordes likformigt. Detta hade inte varit fallet med de årliga skatteomläggningar som genomfördes åren 1971–1976.

Genom skatteuppgörelsen kom uppräknings av basenheten att fastställas på förhand för hela reformperioden på tre år. Uppräkningen bestämdes till 400 kr. per år vilket motsvarar ett årligt inflationsskydd på i genomsnitt 5,5%. Socialdemokraterna har sedan förändrat förutsättningarna för denna uppgörelse genom den kraftiga devalveringen hösten 1982 och man har dessutom begränsat höjningen av basenheten till 300 kr. för innevarande år och till 200 kr. för 1985.

Dessa förändringar till trots kvarstår faktum att socialdemokraterna genom skatteuppgörelsen accepterat en indexerad skatteskala om än inte beslutet om hur indextalet skall fastställas. Att det förhåller sig så visas också av följande konstaterande i den, av en expertgrupp med företrädare för centerpartiet, folkpartiet och socialdemokraterna, utarbetade promemorian (Ds B 1981: 16):

För tiden efter år 1985 har den i inledningen omnämnda expertgruppen inte tagit ställning till frågan hur inflationsskyddet bör utformas. För att begreppet basenhet inte skall bli utan definition har därför den fasta uppräkningen för åren 1983–85 i förslaget till lagtext reglerats endast som ett undantag från det vanliga förfarandet.

Bibehåll ett fullständigt inflationsskydd

Enligt vår upplåtning länns det övervägande skäl som talar för ett bibehållande av ett fullständigt och automatiskt verkande inflationsskydd av skatteskalen. Det är, som även redovisats i citaten från utredningen och propositionen som läg till grund för riksdagsbeslutet om indexregleringen, inte rimligt att det är inflationen som skall fastställa skatteskalans utformning och därmed skattetrycket.

Som argument mot inflationsskyddet har anförts att detta otillbörligt skulle gynna höginkomsttagare. Detta är rätt så långt som att inflationsskyddet i nominella tal ger den största "skattesänkningen" för de högre inkomsttagarna. Men detta är inte någon egentlig skattesänkning utan endast en utebliven skattehöjning. Resultatet är en följd av att det är höginkomsttagarna som på grund av den progressiva skatteskalen skulle ha fått den största skattesärpningen om inte skalens inflationsskyddats.

Den som hävdar att denna konsekvens av indexeringen är fördelningspolitiskt fel måste mena att det är fel att begränsa inflationsutvecklingen. Vad som åstadkoms genom inflationsskyddet är ju precis detsamma som om inflationen varit noll. Ju större inflation, desto kraftigare skattesärpning i de högre inkomstlägena, och motsatt, ju lägre inflation, desto större blir "skattesänkningen" för höginkomsttagarna. Den socialdemokratiska regeringens strävanden att begränsa inflationen måste utifrån detta perspektiv te sig som fördelningspolitiskt okloka.

Utän inflationsskydd trissas också lönekraven upp. Det räcker då inte med lönekrav som kompenserar för inflationen utan på grund av progressiviteten i skatteskalen måste lönekraven anpassas till både inflationen och till det ökade skatteuttaget. Detta leder i allmänhet till ökade prisstegringar och därigenom till en fortsatt lönespiral. Det är emellertid inte alla som kan kompensera sig för ett sådant skattesystems inflationsdrivande effekter. Detta gäller för de breda löntagargrupperna, såväl för arbetare, tjänstemän på låg- och medelnivå på den privata marknaden som tjänstemän inom den offentliga sektorn. För högre tjänstemän och personer med individuell lönesättning är det däremot ofta möjligt att direkt genom lönepåslag kompensera sig för inflationseffekterna i skatteskalen. Detta innebär att de fördelningseffekter som eftersträvas genom skatteskalens utformning inte uppnås i den utsträckning som är avsedd.

Löneökningarna för dem som har möjlighet att kompensera sig för de av inflationen föranledda skattesärpningarna riskerar att fortplanta sig ner genom hela lönestrukturen. I den mån förhandlingarna är lyckosamma med

sina kompensatoriska krav får vi en ytterligare press på löne- och pris-spiralen.

Ett alternativ till en automatisk inflationsanpassning utgörs av den socialdemokratiska modellen med årliga skatteomläggningar som under perioden 1971–1976. Dessa kännetecknades av att de största skattesänkningarna genomfördes för låg- och medelinkomsttagarna. För att inte samma sänkningar skulle tillfalla höginkomsttagarna var det nödvändigt att höja progressionen. Detta förorsakade i sin tur mycket påtagliga marginalskatteproblem utan att medföra någon nämnvärd lättnad i skattetrycket för de lägre inkomsttagarna. Detta beror i sin tur på det blygsamma totala skatteunderlaget i de högre skikten. Förfarandet medförde oacceptabla inlåsnings effekter och nödvändiggjorde därför ytterligare reformer som i sin tur ledde till nya inlåsnings effekter osv.

Förfarandet med årliga skatteomläggningar leder också till svårigheter för de fackliga organisationerna när det gäller att ingå fleråriga avtal. Eftersom total osäkerhet om skatteskalans utformning föreligger blir det omöjligt att föra en långsiktig lönepolitik. Dessa förhållanden och de betydande politiska problem som årliga omläggningar medför innebär att vi på det bestämdaste vill avvisa denna metod för inflationsanpassning av skatteskalorna. Denna uppfattning delas också av skattepolitiska forskare som professor Sven-Olof Lodin och av fackliga organisationer som TCO och SACO.

I kritiken mot de nuvarande indexreglerna har också anförts den eftersläpning som hänsynstagandet till inflationen ett och ett halvt år före inkomståret medför. Det kan därför vara intressant att något studera hur stora variationerna varit mellan olika år när det gäller höjningen av basenheten.

Tabell utvisande basenheten för åren 1978–1982

år	basenhet	förändring
1978	5 000	0
1979	5 400	+ 8,0 %
1980	5 800	+ 7,4 %
1981	6 400*	+ 10,3 %
1982	6 900	+ 7,8 %

* 1981 reducerades basenheten med 100 kr. genom särskilt beslut.

Tabellen utvisar att indexuppräknigen, bortsett från år 1981, varit jämn. Differenserna mellan högsta och lägsta indexering, också med bortseende från år 1981, är så små som 0,6 %. Den kraftiga höjningen 1981 visar att det kan vara nödvändigt med vissa begränsningar av indexuppräknigen om särskilda förhållanden är för handen. Så skedde också detta år då indexuppräknigen begränsades med 100 kr. Samtidigt infördes, som även vi redovisat ovan, vissa nya beräkningsgrunder för jämförelsetalet. Indirekta skatter, tullar, avgifter och subventioner samt ändrade energi-

priser tilläts inte längre påverka indextalet. Detta bör helt klart kunna bidra till ytterligare jämnhet mellan olika år.

I de fall då betydande avvikelser ändå uppkommer är det viktigt att komma ihåg att den överkompensation som ges för visst år på grund av eftersläpningen motsvaras av en underkompensation under tidigare år. Sett över flera år uppkommer varken under- eller överkompensation, trots eftersläpningen.

I vissa fall kan eftersläpningen ändå anses leda till mindre lämpliga effekter. Det gäller vid en kraftig omläggning av den ekonomiska politiken så att stora förändringar av prisutvecklingen sker mellan olika år. Eftersläpningen kan då leda till ett från stabiliseringssynpunkt oönskat resultat. Ett alternativt indexeringssystem kan från dessa utgångspunkter behöva övervägas. I detta skulle då eftersträvas en bättre anpassning mellan indexuppräknningen och det aktuella inkomstårets faktiska inflation. En sådan anpassning skulle rent teoretiskt kunna åstadkommas genom att indexuppräknningen skedde först vid beräkandet av den slutliga skatten för inkomståret och då med hänsyn tagen till det årets inflationssiffror.

Sammanfattningsvis vill vi från centerns sida slå fast nödvändigheten av ett likformigt och automatiskt verkande inflationskydd av skatteskalen. För att skapa klarhet om skatteuttaget efter marginalskattereformens genomförande 1986 bör inte lagen (1977:1071) om basenhet förändras så att inte någon indexuppräkning sker för 1987 års taxering. Regeringens förslag om basenheten vid 1987 års taxering bör därför avslås.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs
att riksdagen beslutar avslå proposition 1984/85: 9.

Stockholm den 17 oktober 1984

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

OLOF JOHANSSON (c)

EINAR LARSSON (c)

KJELL A. MATTSSON (c)

BRITTA HAMMARBACKEN (c)

BERTIL JONASSON (c)

TAGE SUNDKVIST (c)

ARNE FRANSSON (c)

GUNNAR BJÖRK (c)

i Gävle

KARL BOO (c)

GUNNEL JONÄNG (c)

BERTIL FISKESJÖ (c)

KARIN SÖDER (c)

ANDERS DAHLGREN (c)

NILS G. ÅSLING (c)

GUNILLA ANDRÉ (c)