

# Skattefrågor

Sitt yttrande över Allmänna skatteberedningens betänkande *Nytt skattesystem* lämnade TCO den 2 november 1964. Yttrandet inledes med några programmatiska ståndpunkter. Dessa handlade om sänkning av marginalsatserna och indexreglering av skatteskalorna. Man ville också ha omfördelning av skatteuttaget från direkt till indirekt skatt i form av socialavgifter och mervärdesskatt samt särbeskattning. TCO ansåg att dessa förändringar borde ingå i en allsidig översyn av skattesystemet. Dock skulle det komma att dröja innan någon sådan kom till stånd.

KÄLLA: TAM-ARKIV

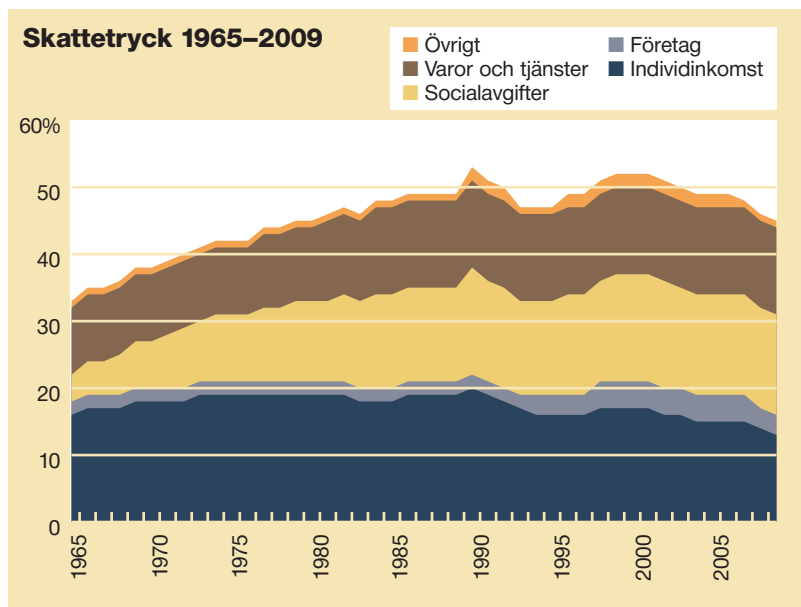


Finansminister Gunnar Sträng i samtal med TCO:s ordförande Ruben Wagnson och dennes efterträdare Harald Adamsson.

## Skattetryck, olika skatter och marginalskatt

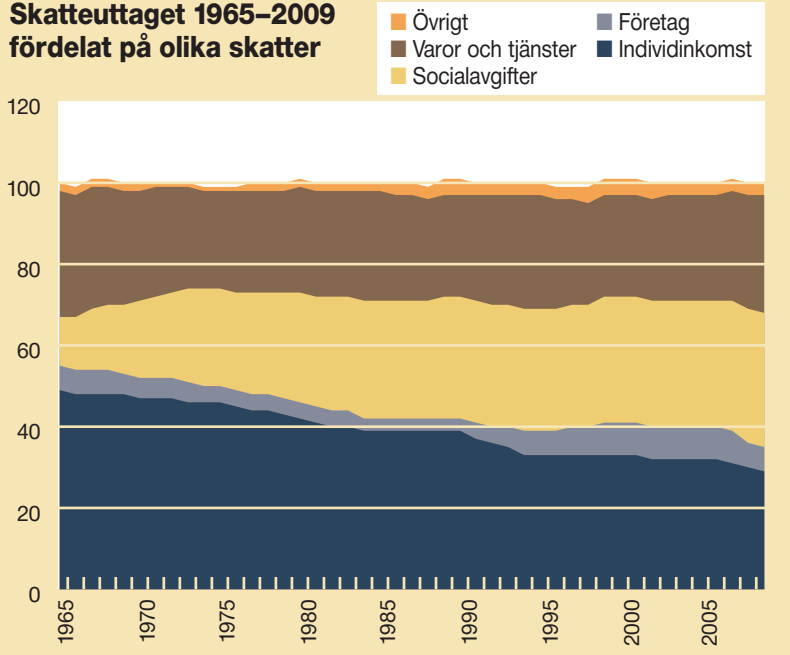
Däremot hade TCO ingen synpunkt på den totala skattenivån. Att inte gå in i diskussioner om det så kallade skattetrycket, alltså samtliga skatter och sociala avgifter i förhållande till den samlade produktionen (BNP) förefaller ha varit en konsekvent linje hos TCO från början. Den kom till uttryck 1959 när frågan om att införa en ”allmän varubeskattning” aktualiserades. Då gjorde TCO tillsammans med Saco och SR ett uttalande till förmån för indirekta skatter som alternativ till höjd inkomstskatt, skärpt progressivitet och ökad punktbeskattning. Det underströks att man inte tog hänsyn till behovet av beskattning utifrån statens utgifter eller konjunktursituationen. Anders Björnsson noterar att Saco vid denna tid lade sig nära och delvis samverkade med TCO i skattefrågor.

Av diagrammet nedan framgår hur skattetrycket i Sverige förändrats mellan 1965 och 2009.<sup>4</sup> Som synes ägde en kontinuerlig ökning rum fram till 1991. Därefter skedde en minskning, följt av en uppgång till över 50 procent av BNP runt år 2000 och därefter åter en minskning. I relation till BNP har beskattningen av individers inkomster i huvudsak minskat från 1991.



4. Detta diagram och de båda följande bygger på material som tagits fram av Åsa Hansson för rapporten *Svensk skattepolitik* och som vad gäller de senaste åren kompletterats av Lena Orpana, TCO.

## Skatteuttaget 1965–2009 fördelat på olika skatter



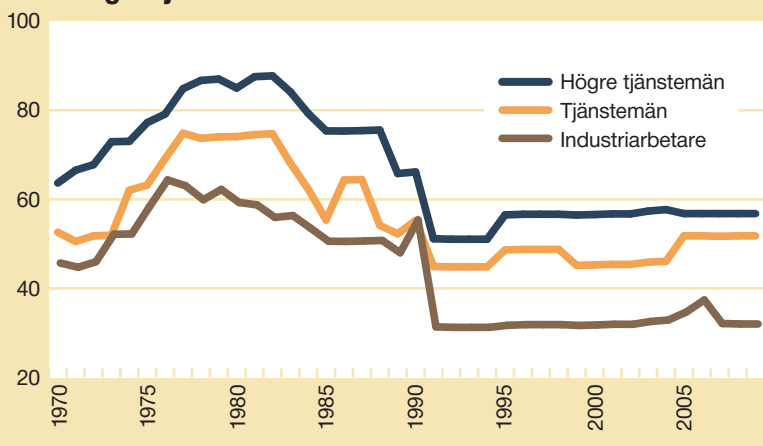
Av diagrammet ovan framgår att skatten på individinkomster sedan 1965 kontinuerligt minskat som andel av det totala skatteuttaget, medan främst socialavgifternas andel ökat.

I yttrandet från 1964 hävdade TCO att höga marginalskafter (skatten på inkomstökning) var negativt för samhället. ”Den arbets- och utbildningsstimulerande effekten av lönedifferentieringen reduceras i dag i stor utsträckning genom den med stigande inkomst ökande marginalskaften”. Med andra ord: det måste löna sig att utbilda sig och ta på sig mera jobb och mer ansvarsfulla uppgifter.

Som tidigare framgått vann TCO 1970 framgång med kravet på särbeskattning av arbetsinkomster. Emellertid följdes reformen av ett bakslag genom skärpning av progressiviteten för att kompensera bortfall av skatteintäkter.

Hur marginalskafterna förändrats 1970–2009 i olika inkomstlagen framgår av diagrammet på nästa sida.

## Mariginalskatt för industriarbetare, tjänstemän och högre tjänstemän 1970–2009



### Gunnar Sträng broms men Folkpartiet lyhört

Idén om indexreglering av skatteskalorna härrörde från folkpartiledaren och nationalekonomen Bertil Ohlin. Den blev så småningom starkt blockskiljande på grund av att den socialdemokratiska finansministern Gunnar Sträng sade blankt nej och att Moderaterna, och så småningom även Centerpartiet, anslöt sig till tanken. Sträng argumenterade med att en indexreglering skulle ge störst skattelättnad till personer med högst inkomster. Han accepterade heller inte tanken att den som hade hög marginalskatt skulle dra sig för att arbeta mer; kanske var det tvärt om, hävdade Sträng myndigt: eftersom så mycket gick till skatt måste höginkomsttagaren ju arbeta mer för att få något över.

När moderatledaren Gösta Bohman i en riksdagsdebatt i november 1971 hänvisade till att TCO ville ha en indexreglering påpekade Sträng att TCO, så vitt han visste, ännu inte tagit ställning utan att ståndpunkten än så länge endast återfanns i en utredning. Sträng avslutade: ”Det är möjligt att de kommer att följa herr Bohman – jag vet inte det – men rent försiktigtvis bör man avhålla sig från att presentera uppfattningen som TCO:s uppfattning intill den dag TCO har gjort sitt ställningstagande.” Kanske hade Sträng information som Bohman saknade, för TCO skulle under de följande åren ligga lågt med kravet på indexreglering och i stället satsa på att nå resultat genom samarbete med LO.

Den kraftiga inflation med höga nominella löneökningar som följde på 1973 års oljekris skärpte kontinuerligt marginaleffekterna. Metoden att hantera situ-

ationen blev i stället för indexreglering årliga justeringar av skatteskalorna. Flera möten om skatterna ägde rum på Haga slott, varför de kom att kallas Hagarundor. På grund av att de båda blocken åren 1973–1976 hade exakt lika många mandat i riksdagen tvingades regeringen söka uppgörelser med något eller några borgerliga partier. I skattefrågor gynnade detta TCO som ofta kunde räkna med särskild lyhördhet från Folkpartiet. Hösten 1974 reserverade sig TCO:s representant, SÄLF:s ordförande Sune Tidefelt, liksom Folkpartiets och Moderaternas representanter mot ett utredningsförslag om skatteskalor för 1976 som Socialdemokraterna, Centerpartiet och LO stod bakom. Tidefelt, med ett förflutet i finansdepartementet, hade lett den utredning, Skatter och standardutveckling, som Sträng ville förringa.

Vid den justering som ägde rum omedelbart efter regeringsskiftet 1976 var den folkpartistiska budgetministern Ingemar Mundebo angelägen att framhålla att regeringen tagit särskilt intryck av TCO:s synpunkter på skatteskalen, något som Lennart Bodström bekräftar i memoarerna, med kommentaren att utfallet för TCO blev bättre än det man före valet enats med LO om att kräva.

Indexreglerade skatteskalor var ett borgerligt vallöfte inför valkampanjen 1976 och så småningom kom ett konkret förslag som också genomfördes. Dock hörde TCO till dem som ställt sig tveksam till förslaget. TCO ansåg att den gällande skatteskalen, som vuxit fram genom de årliga skatteomläggningarna, inte var lämplig att indexreglera. Enligt TCO krävdes en genomgripande reform.

TCO genomförde vid denna tid en uppmärksamman granskning av hur skattesystemet verkade för olika inkomsttagare och fann att inte minst avdragsystemet gynnade företagare och missgynnade löntagare. Lennart Bodström sammanfattar i memoarerna situationen så att ”företagarna i så gott som alla branscher hade lägre taxerade inkomster än deras anställda personal”. TCO satte igång en kampanj med budskapet ”Lika skatt för lika inkomst”.

Skattefrågan spetsade successivt till sig. Inför 1982 års val eftersträvade två av de tre regeringspartierna – Folkpartiet och Centern – en uppgörelse med Socialdemokraterna medan Moderaterna gärna ville gå till val på kraftiga skattesänkningar. När en uppgörelse kom till stånd natten mot den 24 april 1981 lämnade Moderaterna följdriktigt regeringen.

På fråga från en journalist om hur natten med Socialdemokraternas förhandlare Kjell-Olof Feldt hade varit svarade den folkpartistiske budgetministern Rolf Wirtén skämtsamt: ”underbar”. Det ledde till att uppgörelsen gått till historien som ”den underbara natten”. Reformen bestod främst i sänkt marginalskatt och sänkt statlig inkomstskatt. Målsättningen var att begränsa marginalskatten för majoriteten av heltidsarbetande till högst 50 procent; sänkningen av statsskatten ska ses mot bakgrund av att den kommunala utdebiteringen under

1970-talet ökat kraftigt. Dessutom begränsades det skattemässiga värdet av underskottsavdrag så att avdragen aldrig minskade skatten med mer än ungefär hälften av avdragsbeloppet. En form av indexreglering av skatteskalorna hörde också till överenskommelsen.

Lennart Bodström bedömer att Socialdemokraternas beslut att gå in i förhandlingar med regeringen nog påverkats av att TCO lämnat ett yttrande som mer än någon annan remissinstans tillstyrkte budgetministerns planer, eftersom dessa ”i mycket stor utsträckning överensstämde med TCO:s önskemål”. Till bilden hör att de socialdemokratiska låsningar som Gunnar Sträng personifierat, nu inte längre var för handen.

### **Ingen indexreglering**

När överenskommelsen från den underbara natten började genomföras efter regeringsskiftet 1982 med Kjell-Olof Feldt som finansminister var huvudinriktningen i TCO:s skatteprogram från 1964 i hamn, men bara tillfälligt för nya problem skulle uppstå.

Av diagrammet på sidan 134 framgår att marginalskatten från den här tiden hölls på en avsevärt lägre nivå än tidigare men att den skärptes för tjänstemannagrupperna vid mitten av 1980-talet. Den socialdemokratiska regeringen hade nu övergett indexregleringen, något som de båda ordförandena i SKTF och Fackläraarförbundet, Sture Nordh och Christer Romilson, kritiserat i en artikel i Dagens Nyheter i november 1984; bättre än ständiga justeringar av skatteskalorna hade det varit att hålla fast vid indexuppräknings. I verksamhetsberättelsen för 1988 konstaterade TCO att kravet på inflationsskyddade skatteskalor inte heller skulle komma att tillgodoses 1989.

### **Rosengren griper in**

Vid den här tiden hade kritiken mot skattesystemet som helhet blivit alltmer utbredd. Kjell-Olof Feldt beskriver i memoarboken *Alla dessa dagar...* hur han och andra inom det socialdemokratiska partiet sökte bereda marken för en omfattande skattereform som LO och även de borgerliga partierna kunde delta i. Reformens ingenjör var statssekreteraren Erik Åsbrink som då ledde två parlamentariska skatteutredningar. Inom utredningarna skapades bred enighet kring en idé om att alla inkomstslag – arbete, kapital och företag – skulle ha samma skattesats, med andra ord en tillämpning av TCO:s princip ”lika skatt för lika inkomst”.

För att nå dit skulle man i princip avskaffa den statliga inkomstskatten på arbetsinkomster och endast belasta sådana inkomster med kommunalskatt. Då kommunalskatten genomsnittligt utgick med runt 30 procent blev denna siffra

skattesats för andra inkomstslag. Men, skriver, Feldt: ”En kompromiss som rubbade denna vackra bild av enkelhet och identitet, ansåg man sig emellertid tvungen att göra; för riktigt höga arbetsinkomster skulle en statlig skatt tas ut med 20 procent. Därmed angavs också den högsta marginalskatten i det nya systemet, dvs. ca 50 procent.”

För TCO var detta mycket positiva signaler. Under våren 1989 satsade TCO på en intensiv debatt och skattefrågan blev en huvudpunkt vid det årets kongress. Ett inslag i kongressen var en diskussion mellan Kjell-Olof Feldt och Folkpartiledaren Bengt Westerberg. Kongressen stödde reformplanerna men protesterade mot att avtalspensionerna skulle belastas med 30 procents skatt. TCO:s ordförande, Björn Rosengren, lyckades också, enligt Feldt, ”förmå både folkpartiet och oss att göra eftergifter” innebärande att avtalsförsäkringarna skulle beskattas med tio procent och enskilda försäkringar med 15 procent.

Men det förekom också hotfulla signaler. För att motverka att delar i reformprojektet skulle stjälpas tog Björn Rosengren initiativ till en gemensam presskonferens med folkpartiledaren i september, där TCO och Folkpartiet uttalade sitt stöd för de bärande principerna i skattereformen. I slutskedet av processen kunde Rosengren också spela en avgörande roll. I memoarerna *Så tänkte jag* skriver Ingvar Carlsson, som då var statsminister:

*Vi hade kommit in i januari 1990 och tiden rann ifrån oss. Till slut gav jag upp hoppet om en trepartiuppgörelse. Den konkreta orsaken kan jag inte peka ut. Tåget avgick. Centern ville eller vågade inte stiga på. Det blev svårt nog ändå i slutspelet. Folkpartiet ville ha en skattesats på 50 procent medan Socialdemokraterna och framför allt LO ansåg det önskvärt att gå upp till 55 procent. Oenighet om den s.k. brytpunkten i skatteskalan såg ut att stjälpas hela lasset. TCO:s ordförande Björn Rosengren spelade i detta läge en medlande roll ... Förmodligen underlättade hans telefonsamtal för oss tre kvarvarande förhandlare att lösa upp den sista knuten. Det var en fördel att även TCO blev en synlig kraft bakom beslutet.*

## Århundradets skattereform, kronkris och värnskatt

Genomförandet av vad som kommit att kallas ”århundradets skattereform” påbörjades 1990 under socialdemokratisk ledning och fullföljdes efter valet 1991 av en borgerlig regering med Carl Bildt som statsminister och Folkpartiets Ann Wibble som finansminister. Under regeringsperioden 1991–1994 blev underskottet i statsbudgeten allt större; omfattande spekulationer i en devalvering av kronan uppstod som en del av en global spekulationsvåg mot svaga valutor. Det hjälpte inte att Riksbanken när krisen var som värst – i september 1992 – höjde räntan till 500 procent, regeringen tvingades ändå släppa kopp-

lingen till den europeiska valutan och låta kronan flyta. En sanering av statsfinanserna påbörjades som sedan med kraft genomfördes av en ny regering under Ingvar Carlsson med Göran Persson som finansminister. För att något minska protesterna mot alla nedskärningar infördes – i strid med skattereformens principer – nu en särskild ”värnskatt” som drabbade inkomster över ”brytpunkten”. Tanken var att den inte skulle finns kvar längre än saneringen av statsfinanserna krävde, och de borgerliga partierna lovade att avskaffa den om de kom till makten. Så har dock inte skett. Däremot har fastighets- och förmögenhetsskatterna avskaffats; TCO hör inte till dem som begärt det.

## **Håll fast vid skattereformen**

TCO:s senaste skattepolitiska program är från 2006. Programmet fokuserar på förvärsinkomster med motiveringen att TCO främst företräder sina medlemmar i deras egenskap av löntagare. Särskilt argumenterar TCO utifrån intresset hos de högskoleutbildade samtidigt som man visar att dessa inte i någon större utsträckning kan räknas som höginkomsttagare. Ordförande i TCO:s skattegrupp var Jaan Kolk, förbundsdirektör i Teaterförbundet och sedan 1999 ledamot av TCO:s styrelse.

TCO vill hålla fast vid grunddragen i skattereformen från 1990/91. TCO framhåller att skattesystemet ska gynna tillväxt i ekonomin. Därför bör man eftersträva lägre skatt på arbete och kompetens. Att premiera tillväxtskapande åtgärder är enligt TCO av stor vikt för att öka antalet arbetade timmar i ekonomin. TCO ser därför med oro på den utveckling som innebär att allt fler inkomsttagare i normala inkomstlägen hamnar ovanför brytpunkten så att de utöver kommunalskatt även betalar statlig inkomstskatt och därmed får en sammanlagd marginalskatt på 50 procent eller mer. Samtidigt har TCO kunnat konstatera ett tydligt hopp i kurvan över företagares inkomster som tyder på att denna grupp har stora möjligheter att anpassa sina inkomstuttag i syfte att undvika statlig skatt, något som minskar systemets legitimitet.

Av de högskoleutbildade som arbetar heltid är det drygt hälften som betalar statlig skatt på förvärsinkomster. Denna skatt fungerar därför, enligt TCO, i hög grad som en skatt på heltidsarbete och högre utbildning. Att andelen som betalar den statliga skatten har ökat innebär att utbildningspremien minskat. För att stärka incitamenten till kompetensutveckling, rörlighet och ansvarstagande i arbetslivet föreslår TCO ett nytt mål för skattepolitiken innebärande att högst 25 procent av de heltidsarbetande ska betala statlig skatt, eller utslaget på alla löntagare 15 procent. TCO anser också att värnskatten bör slopas. Denna betalas främst av välutbildade löntagare med särskilt efterfrågad kompetens.



Den har begränsad statsfinansiell betydelse samtidigt som den har negativa effekter på skattesystemets legitimitet och på tillväxtklimatet.

I skattefrågor har TCO och Saco ofta stått nära varandra. Sedan 2004 finns flera exempel på gemensamma uttalanden i linje med TCO:s program, riktade först till den socialdemokratiska regeringen och därefter till alliansregeringen. Inför valet 2006 skrev dessutom Sture Nordh och Sacos ordförande Anna Ekström en debattartikel i Svenska Dagbladet tillsammans med Svenskt Näringslivs ordförande Urban Bäckström där de försvarade principerna i "århundradets skattereform".

Ett genomförande av målet, att högst 25 procent av de heltidsarbetande ska betala statlig skatt, skulle för 2008 ha inneburit att brytpunkten flyttades från en månadslön på 23 383 till cirka 31 000 kronor per månad. Detta skulle enligt TCO särskilt gynna "vanliga familjeförsörjande småbarnsföräldrar som studerat vidare". När TCO och Saco argumenterar tillsammans, som i en artikel i Svenska Dagbladet från juli 2008, och vill peka på vilka grupper som skulle gynnas exemplifierar de med gymnasielärare, miljövetare, humanister och socialsekreterare samt barnmorskor, sjuksköterskor och poliser.



Otto Nordenskiöld var ordförande i TCO 1961-1970. Målad av Fritjof Schöldt.