

Indirekta skatter som ett sätt att finansiera välfärdsstaten

SVANTE PRADO*

Göteborgs universitet

Gunnar Lantz, *An indirect route to equality: Taxing consumers to build the Swedish welfare state*. Umeå Studies in Economic History 49 (Umeå: Ekonomisk-historiska institutionen, Umeå universitet 2019). 199 s.

Skatter, fördelning och välfärdsstat

Gunnar Lantz avhandling handlar om skärningspunkten mellan välfärdsstatens framväxt och skattesystemets utformande under 1950- och 1960-talen. Mest handlar den om valet att finansiera de växande offentliga utgifterna med så kallade varuskatter, det vi kallar moms. Varuskatter ingår i det som kallas indirekta skatter. Vi betalar dessa skatter när vi konsumerar. Vi betalar också direkta skatter, de som dras från våra bruttoinkomster. De indirekta skatterna har inte varit föremål för lika stor uppmärksamhet som de direkta skatterna. Men i välfärdsstatens begynnelse på 1950-talet utgjorde frågan om varuskatternas införande ett viktigt ekonomisk-politiskt vägval inför framtiden.

Några begrepp är centrala för avhandlingen. Om skattesystemet är progressivt betalar vi en högre andel av vår bruttoinkomst i skatt ju mer vi tjänar. Om det är neutralt är andelen oförändrad oavsett nivån på inkomsten. Om det är regressivt minskar andelen ju mer vi tjänar. De direkta skatterna är vanligtvis progressiva. De är utformade så för att bidra till att minska inkomstojämlikheten. Det säregna med de indirekta skatterna är att de är regressiva. Som andel av vår inkomst minskar skatten som vi betalar via vår konsumtion i takt med att inkomsterna stiger. Indirekta skatter förstärker därmed inkomstojämlikheten.

Hur kunde en socialdemokratisk ministär införa ett sådant till synes orättvist skattesystem? Gunnar Lantz hänvisar till prominenta samhällsvetare som har analyserat samspelet mellan välfärdssystem och skattesystem. Dessa har påpekat att välfärdsstaten i Sverige antog drag som har förlänat den

* Docent i ekonomisk historia; fakultetsopponent

epitetet universell. Enligt Esping-Andersen utmärks denna välfärdsstatsmodell av inkomstförsäkringsprincipen, vilken säger att ersättningskyddet bör stå i proportion till inkomsternas storlek. Denna princip har medfört att också höginkomsttagare har kunnat omfamna idén om välfärdsstaten som garant för trygghet i händelse av inkomstbortfall. Det offentliga åtagandet i en sådan välfärdsstat är betydande. Den universella välfärdsstatens motpol är den liberala modellen, som bygger på likvärdiga, men låga, ersättningsnivåer. Det offentliga åtagandet i en sådan modell är blygsamt.

Valet av välfärdsmodell påverkar finansieringen. Den universella välfärdsstatens höga ambitionsnivå kräver en bred skattebas. Det räcker inte med progressiva inkomstskatter; den kräver också höga indirekta skatter. För finansieringen av den liberala modellen duger det däremot med inkomstskatter kombinerat med låga indirekta skatter. Så kommer det sig, således, att länder som har omfördelande välfärdssystem, införda av vänsterorienterade regeringar, har skattesystem som är regressiva, medan länder som har blygsamma välfärdsambitioner, införda av högerorienterade regeringar, har skattesystem som är progressiva. Lantz menar att den här beskrivningen är korrekt, men ofullständig – vi vet nämligen inte något om faktiska fördelningseffekter av de indirekta skatterna. Men innan jag redogör för hur Lantz har löst den empiriska utmaningen att uppskatta fördelningseffekten, måste några ord sägas om avhandlingens övriga protagonister.

Lantz motpol till den ovan beskrivna analysen är ekonomer som har intresserat sig för skattesystemets inverkan på inkomstfördelningen. De har lyft fram framväxten av ett progressivt skattesystem som en viktig förklaring till varför inkomstfördelningen mellan 1930 och 1970 pressades samman i många länder. Enligt Lantz har ekonomerna emellertid förmedlat en missvisande bild av skattesystemet eftersom effekten av de indirekta skatterna inte har beaktats. Som främsta måltavla för den här kritiken har Lantz valt Thomas Piketty. Förvisso har Piketty dryftat sig till att yttra några ord om skattesystem och fördelningseffekter i sitt magnum opus, men hans namn har med rätta förknippats med andra förklaringar. Lantz placerar Piketty oförtjänt i skottgluggen. En naturligare måltavla för kritiken hade varit Assar Lindbeck och övriga som ondgjorde sig över de höga marginalskatterna i Sverige under 1970- och 1980-talen.

Gemensamt för både samhällsvetarna och ekonomerna är att de famlar i mörkret eftersom de saknar förankring i empiri. Oktat mina invändningar mot den oförtjänta kritiken av Piketty, har Lantz på ett utmärkt sätt blottlagt behovet av mera kunskap för att förstå skattesystemets fördelningseffekter vid hänsyn till införandet av varuskatter i slutet på 1950-talet. Hans egna bidrag till förnyad kunskap om detta ämne är två studier: den första kvantitativ, den andra kvalitativ.

Den kvantitativa studien

Det svåra med att uppskatta hur mycket indirekt skatt som varje person betalar är att vi saknar kunskap om hur stor andel av inkomsten som spenderas på momsbelagda varor och tjänster. För att undersöka detta krävs det, för det första, tillgång till Socialstyrelsens budgetundersökningar av hushållens konsumtionsmönster. Genom information om vad konsumenterna har köpt kan man räkna ut hur mycket de har betalat i indirekta skatter. För det andra behöver vi veta hur mycket konsumenterna tjänade. Detta har vi delvis tillgång till genom att Socialstyrelsen inhämtade uppgifter över respondenternas inkomster via Skattemyndigheten. Sedan presenteras resultaten i tabeller där konsumtionen differentieras efter inkomstintervall. För det tredje behöver vi veta hur mycket varje person, eller snarare inkomstintervall, betalar i direkta skatter. På så vis kan vi få en bild av hur de totala skatterna står i relation till inkomsterna. Den här typen av information kan man få via Skattemyndighetens tabeller över direkta skatter fördelade på olika inkomstintervall.

Att para ihop dessa olika typer av källmaterial är en grannliga uppgift som Lantz har tagit sig an med imponerande frenesi. Den största utmaningen är att matcha de olika uppgifterna för 1958 då inkomstintervallen i Skatteverket och Socialstyrelsens tabeller skiljer sig åt. Lantz löser detta med en metod som kallas interpolering medels så kallade inverterade pareto koefficienter. Det bygger på det rimliga antagandet att inkomsterna inom intervallet har en viss fördelningsprofil. Med det här antagandet kan man reorganisera de av statistiken givna intervallgränserna och på så sätt matcha de olika dataseten med varandra. För de övriga undersökningsåren, 1969, 1978, 1985, 1995, 2005 och 2012 går det enklare att para ihop de olika källmaterialen, för då är åtminstone något av dataseten baserade på ett urval av individuppgifter.

Ytterligare en svårighet är att inkomst- och skatteuppgifterna bara inkluderar de individer som tjänade tillräckligt mycket för att betala inkomstskatt. Ju längre fram i tiden vi kommer sedan inkomstskattens införande 1862 desto större andel tjänar tillräckligt mycket för att betala skatt. I tidigare forskning har ett vanligt tillvägagångssätt varit att anta att alla under strecket tjänar en viss andel av de som befinner sig precis ovanför strecket. Lantz lösning är annorlunda; den bygger på något vi kan kalla extrapolering. I likhet med metoden för interpolering antar han att inkomstandelarna som tillfaller fraktalerna i fördelningen under strecket fördelar sig enligt ett regelbundet mönster. Själva extrapoleringen genomförs med så kallad "polynomial curve fitting".

När Gunnar Lantz väl matchat alla uppgifter över inkomster och direkta och indirekta skatter för alla undersökningsåren kan han beräkna kvoter

mellan skatt och inkomst för olika fraktioner av fördelningen. För att undersöka graden av progressivitet i skattesystemet används några olika mått, bland dem ett så kallat Kakwani index, som beräknas med och utan de indirekta skatterna. Resultatet visar att graden av progressivitet i skattesystemet minskar betydligt om indirekta skatter medräknas. Det gäller för alla undersökta år. Efter 1980 är effekten till och med så stark att hela skattesystemet går från att vara progressivt till att vara regressivt. Enligt Lantz ger detta resultat stöd åt den ovan beskrivna välfärdsforskningen som betonat att den universella välfärdsmodellen krävde en bred skattebas på bekostnad av progressivitet i skattesystemet. Socialdemokraterna tvingades låta sin egen väljarbas bära en oproportionerligt tung börda för att finansiera de offentliga åtagandena. Lantz resultat modifierar ekonomernas ihärdiga argumentation att skatteskalen var entydigt progressiv, och att denna progressivitet var en viktig förklaring till den ekonomiska utjämningen.

En invändning man kan resa mot det här resonemanget är att det fortfarande fanns kvar progressivitet i skattesystemet som helhet även efter införandet av varuskatter, åtminstone fram till 1980. Gunnar Lantz lutar sig vidare väl mycket mot mått som bara indikerar förändringens inriktning. Dessa syntetiska mått säger oss ingenting om magnituder. Här hade funnits utrymme för att fördjupa diskussionen om hur införandet av varuskatter slog mot olika inkomstgrupper. Den kvantitativa studien, med all sin metodologiska skärpa och finesse till trots, känns till slut lite rumpbuggen, eftersom så lite görs med själva resultatet. En naturlig referenspunkt vore debatten som fördes under 1970- och 1980-talen om de förment skyhöga marginalskatterna. Denna debatt hade förmodligen låtit annorlunda om dåtiden hade haft kunskap om de indirekta skatternas effekter på skattesystemet. Man får hoppas att författaren i ett senare skede får möjlighet att vidareutveckla hur hans resultat bör få oss att ompröva vår syn på skatter och fördelning.

Den kvalitativa studien

Avhandlingen övergår sedan till att handla om den politiska processen som föregick införandet av varuskatter 1959. Gunnar Lantz inleder med att redogöra för hur tidigare forskning har använt skattesystemet som exempel på institutionell förändring. Han tar också fasta på att tidigare forskning har betraktat införandet av konsumtionskatt som en teknikalitet. Lantz invänder mot den här beskrivningen och vill med sin empiriska undersökning visa att processen i själva verket var invecklad. För att gå till botten med denna uppgift så skärskådar han tillkomsten av den permanenta allmänna varuskatten 1959. Aktörerna som ingår i analysen är de politiska partierna såsom utskott och kommittéer, samt personer med sakkunskap inom skatteområ-

det (SOU:er) och intresseorganisationer såsom SAF och LO. Lantz använder sig här av textanalys; texter ögnas igenom för att finna argument som passar in i än den ena än den andra uppfattningen. Han avslutar avsnittet med en diskussion om vad beslutsprocessen förtäljer om institutionell förändring.

Slutsatsen är att det fanns en tydlig koppling mellan varuskatterna och framväxten av välfärdsstaten på 1950-talet. Det gick inte längre att finansiera reformerna med att bara öka progressiviteten i inkomstskatteskalen; Socialdemokraterna efterfrågade en bredare skattebas. Högern var initialt motståndare eftersom varuskatterna riskerade att försämra förutsättningarna för företag inom konsumentledet. Högers motstånd minskade emellertid med tiden. Ett viktigt argument för det minskande motståndet var att högersidan såg möjligheten att göra det totala skattetrycket mera proportionerligt. På vänstersidan fanns också ambivalens. Å ena sidan ville de finansiera de beslutade välfärdsreformerna, och skapa utrymme för framtida. Å andra sidan insåg de att skatten var orättfärdig eftersom den skulle bidra till att göra skattesystemet mindre progressivt. I slutändan blev det en kompromiss i så måtto att högern fick igenom krav på sänkningar av vissa insatsvaror; momsens utformning var så småningom en lösning på problemet med skatt på både insatsvara och slutprodukt. Vänstersidan fick sin skattehöjning och säkrade därmed finansieringen av välfärdsreformerna.

Den institutionella delen av avhandlingen är inte oäven men saknar den kvantitativa studiens originalitet och skärpa. Lantz framhåller att varuskatterna var en viktig politisk stridsfråga men det är mitt bestående intryck att de infördes tämligen konfliktfritt. Konfliktlinjerna skar snarare tvärs igenom de politiska lägren än mellan dem. Det förklarar varför frågan om momsen inte har lämnat tydliga spår i politisk historieskrivning, dess ekonomiska betydelse till trots. Spaltkilometer har skrivits om löntagarfonderna, som skakade det politiska systemet i dess grundvalar, men vars ekonomiska effekter förblev blygsamma. Detta kanske lär oss något viktigt. Momsen infördes under en tid då det svenska samhället uppvisade en imponerande reformiver. En så snabb förändring ställde stora krav på flexibilitet i det politiska systemet. Hanteringen av momsfrågan exemplifierar hur hög grad av kompromissvilja det fanns hos alla inblandade parter. Ett samhälle som plågas av svåröverbryggbara intressekonflikter kommer knappast kunna imitera det svenska samhällsprojektet under 1950- och 1960-talen.

Slutomdöme

Gunnar Lantz avhandling har lärt mig mycket om hur skattesystemet förändrades i en formativ period av den offentliga sektorns expansion i Sverige. Avhandlingen behandlar ett väl avgränsat problemområde vilket gör den enkel att läsa. Avhandlingen är välskriven, men framställningen av grafer

och tabeller lämnar mycket i övrigt att önska. Mina invändningar rör huvudsakligen inramningen. Jag tycker att studien inte fullt ut identifierar vems uppfattning som tidigare varit felaktig. Piketty är i sammanhanget en halmgubbe. När det gäller skatteprogressiviteten har Lantz vinnlagt sig om att mäta med så hög precision som möjligt. Jag hade önskat att resultaten, som är spännande, hade använts i en fördjupad diskussion om skatter och välfärd i 1970- och 1980-talens Sverige. Här saknas historisk kontext. Den institutionella delen är inte lika banbrytande. Textanalys synes vara ett trubbigt redskap för frågor som rör institutionell förändring. Orsaken är att det är svårt att på förhand klargöra vilka observationer som ska stödja den ena eller andra uppfattningen. Det valda upplägget av den kvalitativa studien medför brist på precision. Den innehåller dock viktig historisk kontext. Så vad mynnar detta då ut i?

Låt oss knyta an till Schumpeter, som 1954 kungjorde att:

There are such things as historical and theoretical temperaments. That is to say, there are types of minds that take delight in all the colors of historical processes and of individual cultural patterns. There are other types that prefer a neat theorem to everything else. We have use for both. But they are not made to appreciate one another.

Den som står inför uppgiften att skriva innehållsrik ekonomisk historia måste emellertid få dem att samexistera. En avhandling som är en detaljrik historia men saknar teoretiskt ramverk uppfyller inte kravet. Inte heller en avhandling med bara elegant teori. Analytisk stringens kombinerat med en relevant del av historiens mångfald är det som konstituerar pregnant ekonomisk historia. Jag tycker att Gunnar Lantz med den här avhandlingen har kommit tillräckligt nära att lyckas med det uppdraget för att betyget "med beröm godkänd" ska ligga nära till hands.