

Skattepaket och kostnadsinflation

Det har under senare år blivit allt tydligare att det svenska skattesystemet är förknippat med svårlösta problem när det gäller inkomstbildningen i landet, särskilt under perioder med inflation. Den välkända orsaken är, schematiskt uttryckt, att höjda nominalinkomster i vårt starkt progressiva skattesystem snabbt flyttar upp skattebetalarna i allt högre skatteklasser. Även de som har konstanta inkomster i reala termer råkar som bekant ut för en ökad skattebelastning vid inflation.

Ett exempel illustrerar problemet. Antag att, enligt statsmakernas samhälls-ekonomiska bedömningar, hushållens reala privata konsumtion under 1974 bör kunna släppas upp med cirka 4 procent. Vid ungefär oförändrad spar-kvot kan man då räkna med att också de reala disponibla *inkomsterna* behöver öka med cirka 4 procent. Om prisstegringen är 6 procent måste då hushållens *nominella* disponibla inkomster höjas med cirka 10 procent ($4+6$). För att kalkylera fram den därför erforderliga ökningen i hushållens nominella inkomst *före* skatt måste man emellertid, vid nu gällande progressivitet i skattesystemet, multiplicera dessa 10 procent med cirka 1,5. Slutsatsen är alltså att vid 6 procents inflation, och vid nuvarande progressivitet i skattesystemet måste de nominella inkomsterna före skatt, och därmed också lönerna, öka med cirka 15 procent för att hushållen skall kunna öka sin reala

privata konsumtion med 4 procent.

Men om lönerna ökar med 15 procent blir inflationen inte 6 procent, utan kanske 10 procent. Och för att hushållen vid denna högre inflationstakt skall få en ökning i sina reala disponibla inkomster med 4 procent måste de nominella inkomsterna före skatt, enligt samma resonemang som ovan, öka med över 20 procent ($4+10$ multiplicerat med 1,5). Men då blir prisstegringen inte 10 procent, utan kanske 15, vilket kräver en ännu större lönestegring för att man skall uppnå den eftersträfvade ökningen på 4 procent i hushållens reala disponibla inkomster, osv.

Lönomultiplikatorn

När man på detta sätt skall räkna ut den erforderliga lönehöjningen får man tydligen en oändlig geometrisk serie, som i bästa fall konvergerar, dvs ger ett bestämt värde på den erforderliga lönehöjningen. I värsta fall finner man att serien divergerar, vilket betyder att det vid nuvarande skattesystem inte finns någon lönehöjning, oavsett hur stor, som ger 4 procents ökning i de reala disponibla inkomsterna; hur mycket lönerna än höjs så blir det mindre än 4 procents ökning kvar för hushållen efter skatter och inflation. Realinkomsterna avlänkas till det offentliga genom det progressiva skattesystemet, när folk genom inflationen flyttas allt högre upp i skatteklasserna.

Den förste som upptäckte och analyserade detta problem var troligen Erik Lundberg, som redan 1953 i en viktig bok härledde vad han kallade en "lönomultiplikator", som anger just hur mycket lönerna måste stiga för att inkomsttagarna skall få kompensation både för

Författarna ASSAR LINDBECK och NILS LUNDGREN är båda verksamma vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.

inflation och skatteprogressivitet [Lundberg 1953]. Vid fullt realistiska värden på skattesystemets progressivitet och på löneökningarnas effekter på prisnivån når man i dag i vissa situationer mycket höga tal för den lundbergska lönemultiplikatorn — kanske omkring 5. Detta tal anger då att det fordras 5 procents nominell lönehöjning för varje procents eftersträvad reallöneökning efter skatt sedan hänsyn tagits till alla ovan antydda indirekta effekter.

Uppenbarligen kan ett skattesystem av detta slag medföra väldigt starka impulser till kostnadsinflation — den dag löntagareorganisationerna förstått och anpassat sig till mekanismen.

Den organisation som först anpassade sina lönekrav efter denna mekanism var som bekant SACO. Resonemang av detta slag om löner, skatter och inflation blev emellertid inte salongsfäliga förrän LO upptäckte att även deras medlemmar hamnat i samma rävsax. Därmed blev fältet fritt för diskussioner om möjligheterna att söka reducera skattesystemets inflationseffekter genom att erbjuda löntagarna skattesänkningar i syfte att påverka avtalsförhandlingarna i riktning mot lägre nominella lönehöjningar.¹

På lång sikt kan man parera denna inflationsskapande mekanism genom att successivt anpassa skattesatserna efter inflationen, exempelvis genom att gränserna för olika skatteklasser justeras i takt med prisstegringar. (Om riksdagen genom ett principbeslut bestämmer att detta skall ske "automatiskt", får vi vad som brukar kallas "indexreglerade skatteskalor".) I väntan på en sådan mer långsiktig lösning av problemet återstår den nu aktuella frågan vad som kan och bör göras i anslutning till *årets* avtalsrörelse.

Regeringsförslaget

Den enklaste metoden att genom skattepolitiska åtgärder begränsa kostnadsinflationen är sannolikt att införa avtalsförhandlingarna avisera en sänkning av inkomstskatterna för hushåll. Detta kan naturligtvis ske på många olika sätt, med något olika fördelningsmässiga resultat beroende på vilken metod som väljs. Låt oss exempelvis anknyta till regeringsförslaget om slopad folkpensionsavgift för

hushåll. Grovt taget kan man säga att hushållen därmed får just den ökning i sin reala disponibla inkomst på omkring 4 procent, som det anses finnas samhälls-ekonomiska resurser för under nästa år.

Om löntagarna är nöjda därmed, kan de inrikta sig på att söka uppnå en löneökning som precis kompenserar dem för den förväntade inflationen plus den "automatiska" inkomstskattehöjning denna medför.

Låt oss med ett numeriskt exempel belysa hur en sådan löneökning kan beräknas. Antag att världsmarknadspriserna väntas stiga med 4 procent. Om produktivitetshöjningen i den skyddade sektorn ligger 3 procentenheter lägre än i den konkurrensutsatta, kan man räkna med att priserna i den förra behöver stiga med omkring 7 procent ($4 + 3$) för att lönsamhetsutvecklingen skall bli ungefär densamma i båda sektorerna. Prisstegringen för hela ekonomin blir då omkring 6 procent eftersom dessa sektorer omfattar 1/3 respektive 2/3 av hela ekonomin. Löntagarna skulle då behöva uppnå en lönehöjning *inklusive löneglidning* på omkring 9 procent ($6 \times 1,5$) för att uppnå den eftersträlvade ökningen av sin reala inkomst *efter skatt* vid ett borttagande av folkpensionsavgiften. Förloppet förutsätter naturligtvis att myndigheterna tillåter en monetär expansion i takt med den nominella inkomststegringen för att hålla full sysselsättning.

De nominella löneökningarna skulle alltså i detta fall kunna bli väsentligt lägre än om de 4 procenten real disponibel inkomstökning skulle ha erövrats enbart med hjälp av avtalsenliga lönehöjningar. Vad som händer med den konkurrensutsatta sektorns lönsamhet beror på hur stor produktivitetshöjningen blir där. Om den exempelvis blir 6 procent, en normal siffra under det senaste årtiondet, blir lönsamheten oförändrad jämfört med tidigare. Ty vid 4 procent internationell prisstegring skulle man då få ett kostnadsmissigt utrymme för löneökningar

¹ Så sent som 1971 blev man utskäld av både organisationsledare och stora delar av pressen om man kom dragande med sådana förslag. En av oss upplevde själv denna reaktion när han i anslutning till 1971 års avtalsrörelse föreslog just ett sådant arrangemang i TV och i en tidningsartikel [Lindbeck 1971].

på omkring 10 procent (6 + 4) vid oförändrad lönsamhet. Målet att dämpa lönestegringarna och hindra en kraftig kostnadsinflation skulle alltså nås om löntagarorganisationerna betar sig på detta sätt vid slopad folkpensionsavgift.

I regeringens paket ingick emellertid också ett förslag om höjning av arbetsgivaravgiften med 3,3 procent. Denna skulle ge intäkter till statskassan på ungefär samma belopp som skulle gå förlorat vid borttagande av folkpensionsavgiften. Det finns (åtminstone) två alternativa tolkningar av detta kompletterande förslag. *Den ena* är att det är omsorg om budgetbalansen (budgetsaldot) som har motiverat denna avgiftshöjning; därpå tyder att arbetsgivaravgiften avpassats så att den rent statsfinansiellt "kompenserar" för det inkomstbortfall för staten som sloandet av folkpensionsavgiften ger upphov till. Den andra tolkningen är att förslaget till höjd arbetsgivaravgift är samhällsekonomiskt motiverat. Låt oss i korthet gå igenom dessa båda tolkningar.

Budgetsaldot

Finanspolitikens uppgift är att balansera *samhällsekonomin* och inte statsbudgeten (eller ens att uppnå något visst värde på det konventionellt definierade budgetsaldot). Om vi uppnår den lämpliga nivån på varuefterfrågan, efterfrågan på arbetskraft, kostnader och företagsvinster, etc, ja då är allt väl, *oavsett om vi råkar få ett överskott eller underskott på statsbudgeten*. Det betyder inte att budgetsaldot är irrelevant för en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen. Men dess eventuella betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen finns redan "inbakad" i den prognos som görs över utvecklingen av priser, sysselsättning, vinster, etc under 1974.

Budgetsaldots storlek ger därför inte någon *ytterligare* upplysning om den lämpliga finanspolitiken — utöver den information som vi fått genom vår prognos för de samhällsekonomiska förhållanden som vi är intresserade av, såsom priser, sysselsättning, betalningsbalans och vinster. Därför finns det knappast någon anledning att bekymra oss över vad som händer med budgetsaldot (bud-

getbalansen) som sådant. Den enda acceptabla indikatorn på vad som är en lämplig finanspolitik är om den *samhällsekonomiska utvecklingen* kan förväntas bli den vi önskar eller ej. Statsfinansiella överväganden duger alltså inte för att motivera förslaget om höjd arbetsgivaravgift.

Den samhällsekonomiska aspekten

Frågan blir då om det samhällsekonomiska läget motiverar en höjd arbetsgivaravgift. Startpunkten för hela operationen var ju att den inflation vi får vid fast växelkurs driver upp löntagarna i högre skatteklasser och därmed ökar skatteuttaget utöver det avsedda. Denna oavsiktliga *kontraktiva* effekt på ekonomin elimineras genom att folkpensionsavgiften slopas och man skulle då tro att ingen ytterligare stabiliseringspolitisk åtgärd krävdes.

Svaret måste vara att regeringen bedömer det samhällsekonomiska läget så, att en kontraktiv åtgärd är behövlig för att hindra en *efterfrågeinflation på arbetsmarknaden*. Den vill emellertid inte att denna kontraktion sker genom den "automatiska stabilisator" som inflations-skattehöjningar utgör, emedan detta, som tidigare påpekats, skulle kunna leda till en kraftig *kostnadsinflation*. Är det då riktigt att vi står inför ett förväntat efterfrågeöverskott på arbetsmarknaden?

De siffror som vi använt i *vårt exempel* gav inte någon ökning i företagens lönsamhet och därmed inte heller i efterfrågan på arbetskraft. Inom ramen för *våra* antaganden finns det alltså inte någon anledning varför det skulle uppstå någon obalans på arbetsmarknaden. Vi fann ju att lönehöjningarna skulle hamna på omkring 9 procent efter regeringens skattepaket, vilket också var ungefär det utrymme (10 procent) som var förenligt med oförändrad lönsamhet i den konkurrensutsatta sektorn.

Det är emellertid möjligt att regeringen väntar sig en kraftig lönsamhetsökning i näringslivet antingen genom högre världsmarknadsprisstegringar än de här antagna 4 procenten eller genom högre produktivitetsstegringar än de antagna 6 procenten. Detta skulle naturligt-

vis kunna leda till en överhettad arbetsmarknad. Frågan är då om en arbetsgivaravgift bör tillgripas i det läget? Om impulsen kommer från utlandspriserna får vi inflation under alla omständigheter så länge vi inte revalverar. En höjning av arbetsgivaravgiften kan visserligen hindra en inflationsspiral men den kan inte eliminera en engångslyftning av hela pris- och kostnadsnivån i samhället, som har en kontraktiv effekt på samhällsekonomin och kan leda till arbetslöshet. *En stegring i utlandspriserna bör i stället mötas med en revalvering, som kan ge både en lugnare inflationstakt och full sysselsättning.*

Om lönsamhetsökningen däremot kommer från produktivitetssidan och den därav föranledda efterfrågeökningen för arbetskraft leder till ökad löneglidning får detta inte några inflationistiska effekter. Orsaken är att lönehöjningarna då balanseras av ett större produktionsresultat. En höjning av arbetsgivaravgiften skulle i detta läge innebära att företagens ökade lönekostnader dras in till statskassan i stället för att hamna hos hushållen; även då blir följden kontraktiv.

I båda dessa fall får vi alltså i stort sett samma följd. Om statsmakterna vill upprätthålla full sysselsättning, kan de kompensera den kontraktiva effekten exempelvis genom ökade statsutgifter. Då blir arbetsgivaravgiftens höjning ett sätt att möjliggöra en expansion av den offentliga sektorn. Alternativt låter man den kontraktiva effekten slå igenom, varvid en viss arbetslöshet uppstår.

Om däremot inflationsimpulsen kommer från ökad efterfrågan på varumarknaden — genom ökad investeringsbenägenhet eller minskad sparbenägenhet — är det mest rationella att vidtagna åtgärder som riktar sig direkt mot denna marknad. Man undviker då att störa andra delar av samhällsekonomin såsom arbetsmarknaden och utrikeshandeln. Inte heller i detta fall framstår därför en höjd arbetsgivaravgift som den mest lämpliga stabiliseringspolitiska åtgärden. Så länge som arbetsgivaravgiften höjs med ett mindre belopp än det med vilket lönestegringen reduceras får emellertid det diskuterade skattepaketet en dämpande effekt på kostnadsinflationen.

Kapitalinkomster

Det har ibland hävdats att en operation av det här diskuterade slaget skulle missgynna löntagarna. Tanken är att även hushåll som inte är löntagare får en skattesänkning genom slopad folkpensionsavgift, medan endast löntagare drabbas av en motsvarande inkomstsänkning (= lägre lönehöjning). Låt oss först se på inkomster av kapital vars avkastning beror direkt av företagsvinsterna. Sådana inkomster regleras enklast genom finanspolitiska åtgärder riktade mot företagen. Här kan alltså en höjd arbetsgivaravgift fylla en *fördelningspolitisk* funktion.

Problemet är annorlunda när det gäller hushåll med inkomst av räntor på olika typer av finansiellt kapital. Realräntorna efter skatt i Sverige är numera mycket låga, ofta rent av *negativa*. Om den nominella bankräntan är 6 procent, marginals-katten på ränteinkomsterna 50 procent och inflationstakten 6 procent, blir realräntan efter skatt *minus* 3 procent. Ett skatte-lönepolitiskt paket av det slag som här diskuterats skulle därför kanske kunna betraktas som en rimlig förbättring av bankspararnas situation i ett samhälle där det ofta blir *låntagaren* som får ränta från *långivaren*. (Det är ju detta som är innebörden av en negativ realränta.) Tycker man emellertid att de som har ränteinkomster på finansiellt kapital får en alltför gynnad position, kan man överväga att hålla nominalräntan något lägre än eljest, vilket just skulle bli möjligt vid en lägre inflations-takt.

Stabiliseringspolitikens villkor

Vår analys leder alltså till slutsatsen att som vår ekonomi numera fungerar, är det rimligt att staten garanterar löntagarnas reala disponibla inkomster genom skattepolitiska åtgärder. Regeringens förslag om slopad folkpensionsavgift framstår såtillvida som mycket rationellt. Det är däremot mindre självklart att förslaget bör kombineras med en höjd arbetsgivaravgift, ehuru en sådan inte behöver stjälpas det inflationsbekämpande programmet så länge den inte är större än dämpningen av lönestegringen. Det är också sant att en höjning av arbetsgivar-

avgiften kan tillgripas för att eliminera ett allmänt efterfrågeöverskott på arbetskraft eller för att reducera för stora företagsvinster. I båda dessa fall är emellertid en revalvering en överlägsen åtgärd eftersom man då dessutom uppnår en effektivare inflationsbekämpning.

Analysen ger anledning till några spekulativa reflektioner beträffande stabiliseringspolitikens villkor i vårt nuvarande samhälle.

Stabiliseringspolitiken syftar till att uppnå och upprätthålla samhällsekonomisk balans, varmed avses full sysselsättning, stabil prisnivå och jämvikt i betalningsbalansen. Traditionellt har staten ansetts ha ansvaret för att med hjälp av olika ekonomisk-politiska medel uppnå dessa mål. Samtidigt har det betraktats som en angelägenhet för arbetsmarknadens parter att fördela produktionsresultatet mellan arbetsgivare och löntagare, dock under hänsynstagande till stabiliseringspolitikens målsättningar.

Denna fördelning av funktionerna har naturligtvis aldrig varit helt genomförd, eftersom både staten och organisationerna påverkar förutsättningarna för varandras handlande. Det är emellertid också uppenbart att det efterhand har skett grundläggande förändringar i stabiliseringspolitikens villkor. Med en lätt överdrift kan man kanske beskriva läget på följande sätt:

1. Omvärldens finansministrar och centralbankschefer bestämmer numera vår inflationstakt.
2. Arbetsmarknadens parter bär ansvaret för betalningsbalansen och sysselsättningen i den konkurrensutsatta sektorn.
3. Regeringen sköter fördelningen av produktionsresultatet mellan löntagare och arbetsgivare samt sysselsättningen i den skyddade sektorn.

Vad vi menar är följande. Med vår öppna ekonomi och fasta växelkurs slår förändringarna i världsinflationen igenom i Sverige och myndigheterna kan modifiera förloppet endast inom snäva marginaler. Löntagarna försöker i regel ta ut de lönehöjningar näringslivet kan bära utan att förlora sin internationella konkurrenskraft. Genom att inte ta ut mera värnar man också om sysselsättningen i den konkurrensutsatta delen av

näringslivet. Regeringens roll blir, med en lätt karikatyr, att passivt anpassa finans- och penningpolitiken till den prisutveckling och sysselsättning som genereras av denna process. Genom progressiviteten i skatte- och bidragssystemet är vidare löntagarorganisationerna nära nog oförmögna att höja löntagarnas reala disponibla inkomster i den takt som det finns samhällsekonomiskt utrymme för. De blir beroende av statliga ingripanden för att uppnå sina strävanden.

Trots överdrifterna i denna karaktärestik vill vi hävda att den innehåller en betydande kärna sanning. Vi har fått en mycket oklar ansvarsfördelning i den ekonomiska politiken. Resultatet har blivit improvisationer och svårhanterliga närmast spelteoretiska förhandlingslägen. Det finns emellertid vissa möjligheter att komma ur denna sits. För att få bättre kontroll över den inhemska prisutvecklingen fordras en aktiv växelkurspolitik, så att internationella prisstegringar pareras med revalveringar. Därmed återfår också organisationerna sin förmåga att påverka hushållens reala disponibla inkomster, eftersom de ovan beskrivna problemen med skatte- och bidragsprogressionen reduceras vid förbättrad prisstabilitet.

Om vi däremot behåller en fast växelkurs och accepterar ett genomsnitt av den inflationstakt våra handelsparter tillåter sig, tvingas vi införa någon form av rutinemässig anpassning av skatteskalor och sociala bidrag efter prisutvecklingen. På sikt blir det också nödvändigt att låta räntenivån följa inflationstakten. I stort sett betyder detta högre räntor.

Om man vill komma ur de senaste årens låsta och komplicerade läge inom den ekonomiska politiken är det uppenbart att det fordras ett grundläggande omtänkande. För att återställa en klarare och rimligare arbetsfördelning inom den ekonomiska politiken framstår därvid en aktiv växelkurspolitik med sikte på inhemska prisstabilitet som den grundläggande förutsättningen.

Referenser

- Lindbeck, A., [1971], "Avtalsläget: Bakgrund och lösning", *Dagens Nyheter*, 12 mars
- Lundberg, E., [1953], *Konjunkturer och ekonomisk politik*, Stockholm