

Skatter, inflation och indexreglering

Stabiliseringspolitikens vägar kan te sig svårutgrundliga för den oinvigde och, som vi här skall diskutera, kan skenbart förnuftiga förslag till reformer av systemet leda till verkningar motsatta förslagens syfte.

Så föreställer man sig t ex att höga inkomstskatter skall verka konjunkturdämpande och hämma prisstegringar. Men redan för tjugo år sedan pekade Erik Lundberg på den sk lönemultiplikatorn: höga marginalskatter framtvingar stora lönekrav som i sin tur driver upp den allmänna prisnivån. För att kompensera för dessa prisstegringar drivs lönekraven upp ändå mera och därmed stiger priserna ytterligare osv.

Det senaste årets debatt om skatternas höjd har varit knuten till frågan om hur marginalskatter och -utgifter skall beräknas, detta mot bakgrund av de chockerande resultaten av Lars Matthiessens beräkningar [Matthiessen 1973].

Frågan om skatternas höjd är därmed inte uttömd. Det kan sägas att vårt skattesystem är så finurligt anordnat att en del av den skatt löntagarna betalar maskeras, nämligen den inflationsskatt som läggs på det kollektiva sparandet.

Till summan av inkomstskatter och indirekta skatter, där givetvis arbetsgivaravgifter i det långa loppet får antas falla på löntagarna, måste läggas en post som svarar mot en omkring fem procent av lönesumman: den värdeminskning som AP-fonderna undergick i fjol.

Förenklat uttryckt skulle det kunna

Fil lic BENGT REUTERSKIÖLD är lärare i national-ekonomi vid Lunds universitet. Han har huvudsakligen arbetat med internationell ekonomi och stabiliseringspolitik.

sägas att lika gärna som att betala ATP-avgifter i nuvarande takt kunde löntagarna bränna 4,5 mdr kr på majbålen. Det är nämligen den summa som inflationen lurade ATP-spararna på i fjol. Och mer blir det i år.

Pensionstagarnas kollektivsparande äts alltså till hälften upp av inflationen, den inflation som skulle hejdas med hjälp av skatterna. Om en höjning av skattetrycket med fem procent kunde hejda inflationen skulle löntagarna i viss bemärkelse kunna antas vara lika nöjda som med nuvarande anordning. Det skulle kunna betraktas som en avvägningsfråga om hur man ville erlagga sin skatt.¹

Det paradoxala är emellertid att inte heller här leder oss det sunda förnuftet rätt. I stället kan det visas att en höjning av hushållsbeskattningen med fem procent i ett läge där det råder inflation kan höja prisstegringstakten ytterligare, och det av helt andra skäl än de som sammanhänger med lönemultiplikatorn.

Har vi en antiinflationistisk finanspolitik?

Det finns flera förklaringar till uppgången i den allmänna prisnivån. En mycket viktig orsak är att förskjutningar i varuprisernas inbördes förhållanden, dvs i de relativa priserna, mestadels ytttrar sig på så sätt att priserna stiger på vissa nyttigheter medan de övriga är konstanta. Mera sällan ser man att priserna faller som följd av att tillverkningskostnaderna fallit. Detta får tas som ett institutionellt faktum baserat på systemet för lönebildningen. Tillväxtpro-

¹ ATP-utbetalningarna finansieras av de löpande inbetalningarna och fondavkastningen. För givna utbetalningar medför en hög fondavkastning låga premieinbetalningar. Så länge fondavkastningen inte är värdesäker medan utbetalningarna skall vara det, måste inbetalningarna i det långa loppet höjas om inflationen blir bestående.

cessen är emellertid intimt förbunden med prisförskjutningar, varför vi får acceptera att snabb tillväxt medför en viss uppgång i den allmänna prisnivån. Denna typ av inflation faller utanför ramen för den diskussion av stabiliseringspolitiken som här skall göras.

En annan huvudorsak till inflationen är att den totala köpkraften är för stor i förhållande till varutillgången.

Vår fråga är nu om skattesystemet är så utformat att det sluter gapet mellan tillgång och efterfrågan under ett inflationsförlopp och därmed hejdar prisstegringarna. Detta är naturligtvis meningen, men det kan därför inte förutsättas att det gör det. Det kan ju tänkas att skattesystemet i stället höjer köpkraften, så att inflationsgapet vidgas. I så fall skulle det verka destabiliserande, dvs förvärra inflationen.

För att besvara frågan måste vi diskutera hur inflationen påverkar inkomstfördelningen. En prisstegring höjer företagens intäkter. Om lönerna samtidigt hålls konstanta stiger också vinsterna. För löntagarnas del betyder detta att deras köpkraft (realinkomster) faller. Företagens vinster och därmed köpkraft stiger på löntagarhushållens bekostnad. Lönerna förblir emellertid inte konstanta under en inflationsperiod. Den höjda lönsamheten i företagen ökar deras efterfrågan på arbetskraft resp skapar ett utrymme för löneförhöjningar som arbetstagarparterna söker förverkliga. Resultatet blir löneglidningar och avtalshöjningar. Dessa verkar i motsatt riktning mot prisstegringarna, dvs fördelar om inkomsten till arbetstagarnas favör. På så sätt får vi en pris-lönespiral vars förlopp påverkas av skattesystemet.

Skattesystemets roll får vi fram genom att studera hur de disponibla inkomsterna — dvs efter skatt och bidrag — omfördelas under inflationen.

För åskådlighetens skull skall vi göra ett räkneexempel.

Antag att det råder överefterfrågan och att detta driver upp den allmänna prisnivån med tio procent samtidigt som lönerna är oförändrade. Antag vidare att sysselsättningen är konstant vilket den i allmänhet är vid denna typ av inflation.

Företagens intäkter stiger nu med tio procent. Detta säger dock inget om med

hur mycket köpkraften hos deras vinster har stigit, eftersom ju priserna stiger med lika mycket. För att få köpkraftsökningen utgår vi från att, så länge den totala produktionen är konstant, måste också den totala köpkraften vara konstant.² Företagen kommer då att vinna vad löntagarna förlorar. Och löntagarna förlorar i köpkraft tio procent på lönesumman. Allt detta räknat före skatt, dvs beräkningarna gäller ifall inga inkomstskatter togs ut.

Räknat efter skatt får vi följande. I genomsnitt betalar hushållen fyrtio procent av sina inkomster i inkomstskatt. Deras köpkraft utgör alltså sextio procent av lönesumman. Tio procents inflation ger nu minskad köpkraft i hushållssektorn med sex procentenheter och minskat realvärde av dess skattebetalningar med fyra procentenheter, allt räknat på den totala lönesumman.

Samtidigt stiger de reala vinsterna före skatt med tio procentenheter av lönesumman. Marginalskatten på vinst är konstant och lika med den genomsnittliga vinstbeskattningen. Denna ligger på cirka femtio procent. Således stiger vinsternas köpkraft efter skatt med fem procentenheter (fortfarande räknat på lönesumman). Samtidigt stiger det reala värdet av vinstskatten med samma tal.

Nettot blir således att staten via inkomstskatter drar in köpkraft svarande mot cirka en procent av lönesumman.

Detta ger dock inte hela bilden av skattepolitikens verkningar. Vi har också att ta hänsyn till de indirekta skatterna.

Vi nöjer oss här med att se till de olika formerna för arbetsgivaravgifter och ATP-inbetalningar. Så länge lönerna är konstanta, kommer avgifterna att vara nominellt oförändrade. Men deras reala värde faller vid inflationen, vilket betyder att staten därigenom drar in mindre köpkraft från allmänheten.

Den totala beskattningen av arbetskraftsanvändningen (inkl ATP) ligger på ungefär femton procent av lönesumman. I vårt räkneexempel får vi då att staten härigenom förlorar en och en halv procent av lönesumman i sin köpkraftsindragning.

² Det är en fundamental sats i ekonomisk teori att den totala reala inkomsten är lika med den totala produktionen.

Slutresultatet blir då det ganska överraskande att skattesystemet för närvarande är så upplagt att det ger en ökning av den totala privata köpkraften vid inflation.

Detta ger emellertid ännu inte hela bilden av skatternas effekter. Företagsbeskattningen är nämligen så utformad att viss frihet föreligger när det gäller vinstredovisningen. Avskrivningsreglerna tillåter att en viss del av nyanskaffat kapital och lager omedelbart avskrivs, varför den för beskattning redovisade vinsten kan understiga den verkliga. Därutöver kan företagen ha ännu inte utnyttjade avskrivningsmöjligheter vilka ger möjlighet att ytterligare sänka den beskattningsbara vinsten. Staten kommer därmed inte åt att omedelbart under inflationsperioden beskatta hela köpkraftsökningen i företagssektorn.

Nu är emellertid studiet av själva köpkraftsutvecklingen inte slutstationen i analysen. Denna måste föras vidare till hur köpkraftförändringar påverkar löntagarnas och företagens utgiftsbeslut.

I inflationssituationer kan vi utgå från att minskningen i hushållens köpkraft leder till en motsvarande nedgång i värdet av deras efterfrågan. Löntagarsparandet är i stor utsträckning bundet till amorteringar på hushållskapital av olika slag, inklusive bostäder.

För företagen gäller att deras investeringsberedskap vid full sysselsättning och stigande priser oftast är hög. Gynnsamma avskrivningsregler gör i varje fall lagerinvesteringarna attraktiva.

Vi kan alltså mycket väl få som resultat att den sammanlagda efterfrågan från hushåll och företag stiger vid inflation.

Avgörande blir då vad som händer med den offentliga efterfrågan. I teorin begränsas denna av utgiftsbemyndiganden, och är därigenom *värdemässigt* begränsad. I praktiken genomförs dock i allmänhet de beslutade inköpsprogrammen *volymmässigt* även vid prisstegringar, med anslagsöverskridanden som följd.

Vi kan nu summera: skattesystemet verkar för närvarande sannolikt destabiliserande vid inflation. *En prisstegring som beror av ett köpkraftsöverskott kommer genom skattesystemets kon-*

struktion att ytterligare späda på detta. Inflationen blir därmed självfödande.

Betalar löntagarna stabiliseringspolitiken?

Resonemanget ovan bygger på att lönerna förblir konstanta. Dessa kommer emellertid att stiga med en viss eftersläpning i förhållande till priserna, och så går inkomstdansen åt andra hållet. Vinsterna faller och därmed vinstskatterna, samtidigt som hushållens skattebetalningar ökar.

Vilken blir då effekten på köpkraften av den kombinerade pris-lönestegringen?

Låt oss först anta att inkomstskatten är direkt proportionell mot inkomsten i hushållssektorn. Lönestegringen får då exakt samma verkan på köpkraftsfördelningen som prisstegringen men med motsatt förtecken. Stiger företagens köpkraft vid prisstegringar på hushållens bekostnad, så faller den nu i samma takt. Föll köpkraften av de sammanlagda skattebetalningarna, så stiger den nu.

Därmed inses att om samtliga skatter är proportionella, utövar skattesystemet ingen som helst broms på köpkraftsutvecklingen i en prislönespiral.

Det är nu lätt att förstå den progressiva skattens betydelse. Vid prisstegringar föll ju löntagarnas köpkraft som ju utgörs av deras disponibla inkomst, dvs av vad som är kvar sedan genomsnittsskatten dragits. Den inkomstkompensation som erhålles vid lönestegringen beskattas emellertid efter den högre marginella skattesatsen. Därmed blir löntagarna underkompenserade för inflationen, och den statliga köpkraftsindragningen stiger.

I själva verket utgör den progressiva inkomstskatten det enda stabiliserande momentet i skattesystemet vid inflation. Men detta är också liktydigt med att löntagarna bär hela bördan av stabiliseringspolitiken.

Inte skattetryckets höjd utan dess fördelning

Det kan nu ses varför en höjning av skattesatserna i hushållsbeskattningen under en pågående inflationsprocess kan motverka prisstabiliteten. Givetvis sän-

ker den initialt den totala efterfrågan och verkar såtillvida dämpande på prisstegringstakten. Men så länge lönestegringarna släpar efter prisstegringarna förvärrar den nya skattestrukturen inflationens inkomstomfördelningseffekter, och verkar därmed explosivt. Resultatet kan bli att ytterligare stabiliserande åtgärder måste till, tex av penningpolitisk natur.

Vi kan således formulera satsen att under inflation är inte skattetryckets höjd av betydelse utan dess fördelning mellan de båda sektorerna hushåll och företag. För att skattesatserna med säkerhet skall verka inflationsdämpande måste dels marginalskatten på företag vara högre än genomsnittsskatten på hushåll och dels marginalskatten på hushåll vara högre än marginalskatten på företag.

Vi har ovan beräknat att vid inflation utan lönestegringar verkar vårt nuvarande skattesystem sannolikt destabiliserande. Det kan visas att denna omständighet kan vara tillräcklig för att även vid en pris-lönespiral leda till långdragna inflationsperioder, där lönestegringarna och den nuvarande skatteprogressionen inte förmår hejda prisstegringarna.

Dämpningen av inflationen måste då komma från utrikeshandeln, penningpolitiken, förmögenhetsomfördelningen och/eller den ekonomiska tillväxten. Det skulle föra för långt att här närmare diskutera ett sådant inflationsförlopp. Längre fram skall dock vissa aspekter beröras.

Man kan i varje fall utgå från att det inte är önskvärt att ha en destabiliserande skattestruktur som leder till att prisstegringarna skjuter fart vid högkonjunktur och framtvingar kraftiga bromstag med andra styrmedel. Den enklaste rättelsen vore då att införa en skattefördelning i enlighet med ovanstående sats. Här anmäler sig emellertid reservationer.

Införandet av progressiva skatter ("marginalskatter") var ju aldrig tänkt som ett stabiliseringspolitiskt medel utan grundade sig på målsättningar för inkomstfördelningen.

Av samma skäl som man har skatteprogression inom hushållssektorn, önskar

man inte ha det inom företagssektorn. En inkomstomfördelning från effektiva företag med höga vinster till ineffektiva med låga vinster skulle ju på längre sikt hämma tillväxten av de förra och därigenom den ekonomiska tillväxten.

Återstår att höja den genomsnittliga vinstskatten, så att den hamnar mellan genomsnittlig och marginell beskattning för hushållen, inklusive arbetskraftsbeskattning. Även här finns invändningar. En skärpning av företagsbeskattningen kan återverka på investeringsbenägenheten och därmed på den ekonomiska tillväxten. Hela detta frågekomplex fordrar en utförligare analys än vad som faller inom ramen för denna artikel, varför ett ställningstagande inte görs på denna punkt.

Det bästa styrmedlet vore onekligen ett som gick direkt på målsättningen prisstabilitet och som inte använder sig av bieffekterna från inkomstomfördelningens medel, dvs från skatteprogressionen.

Indexreglerade skatter

Det ligger nära till hands att förespråka en uppläggning av konjunkturpolitiken som ger så låg inflation som möjligt. En indexreglering av skatterna till den allmänna prisnivån skulle verksamt bidra i den riktningen. Skattesatserna skulle då för hushåll och företag utformas så att en uppgång i den allmänna prisnivån medförde en automatisk skärpning av skattetrycket. Ju större efterfrågeöverskott på varumarknaderna desto kraftigare sänkning av den disponibla inkomsten skulle bli följden och därmed desto lägre den slutliga uppgången i priserna. Inkomst- och förmögenhetsomfördelningen skulle därmed hållas i schack.

Det skulle givetvis fortfarande finnas utrymme för direkta ingrepp på varumarknaderna från staten, så att efterfrågeöverskottet elimineras. Om dessa skulle komma först sedan inflationsprocessen avslutats skulle det finnas utrymme för skattesänkningar tillbaka till den nivå som rådde i utgångsläget så att den disponibla inkomsten återställdes till ursprungliga värdet. Faran med ett sådant skattesystem för hushållen vore att staten aldrig genomförde det kompen-

rande ingreppet så att de permanent fick bära den nödvändiga efterfrågesänkningen.

I dagens debattläge i ekonomiskt-politiska frågor ter sig ett sådant skattesystem utopiskt. Det förtjänar dock att framföras därför att det belyser verkningarna av den typ av indexreglering som på senare tid aktualiserats. Dessa förslag är av innebörden att inkomstskatten skulle indexregleras i andra riktningen, så att hushållen skattevägen skulle hållas skadeslösa under inflationen. Man kan för detta ändamål tänka sig flera utformningar t ex att skatteskalorna indexregleras till den allmänna prisnivån, så att hushållens köpkraft förblir opåverkad av inflationen; eller att indexregleringen görs till reallönen, så att den reala disponibla inkomsten hålles konstant både vid uppgång i den allmänna prisnivån och vid löneglidning eller slutligen att indexregleringen tillämpas endast vid lönestegringar som i tiden föregåtts av prisstegringar, dvs som förmodas utgöra löneglidningar vilka förorsakats av inflationen.

Av ovanstående diskussion framgår att dessa former av indexreglering måste verka destabiliserande. Den första innebär att samtidigt som företagens disponibla inkomster stiger vid inflation kommer hushållens köpkraft att hållas oförändrad. Vidare medför den att hushållen vid inflationsinducerad löneglidning erhåller dubbelkompensation för prisstegringar, dels från skattesänkningen vid inflation, dels från löneglidning. Det kan visas att denna form av indexreglering med stor sannolikhet kommer att utlösa ett explosivt inflationsförlopp.

Den andra formen av indexreglering — till reallönen — undviker dubbelkompensationen till hushållen, men det primära problemet kvarstår, att prisstegringar leder till ökad varuefterfrågan. De destabiliserande effekterna blir svagare men fortfarande måste riskerna för kumulativ inflation anses överväga.

Den sista formen är den harmlösaste, då den inte medför direkt priskompensation. Den berövar dock ekonomin den enda otvetydiga inflationsstabiliserande effekt som kommer från skattesystemet. Hela dämpningen övervältras då på de återstående stabilisatorerna: kreditmark-

naden och utlandet. Under alla omständigheter måste den förvärra inflationen även om effekten inte med nödvändighet blir explosiv.³

De negativa verkningar som en destabiliserande indexreglering av skatterna skulle ha för inflationen betyder inte att de som väckt frågan om skattesystemets utformning varit ute i ogjort väder. I själva verket finns det ett stort problem för konjunkturutvecklingen i detta sammanhang och som direkt berör lönekraften och inkomstutvecklingen. Det är bara så att man skjutit in sig på fel problem när man önskar inflationssskydda skatterna.

Det kan visas att det nuvarande inkomstskattesystemet — allt övrigt lika — verkar destabiliserande på ekonomin vid tillväxt, och nu i depressiv riktning. Boven i dramat är skatteprogressionen. När produktivitet och varuutbud stiger, och med dem löner och vinster, medför den progressiva inkomstbeskattningen att den disponibla inkomsten stiger i långsammare takt än produktionen vilket — fortfarande allt övrigt lika — leder till utbudsöverskott och arbetslöshet. Med nuvarande skattesystem genererar vi för låg tillväxt i den privata konsumtionen. Kompenseras detta inte av en uppgång i den offentliga efterfrågan, investeringarna eller exportöverskottet, vilka i så fall skall ske i snabbare takt än den totala tillväxtens, blir resultatet en ekonomisk stagnation.

Lösningen på detta problem erbjuds av en indexreglering av skatteprogressionen till produktivitetens utvecklingen så att skattesatsen faller i den takt ekonomin växer eller i den takt man önskar låta den privata konsumtionen stiga.

Vi kan sammanfattningsvis säga att vårt inkomstskattesystem är så utformat att det ger mycket god dämpning vid tendenser till lågkonjunktur, men på kort sikt mycket dålig dämpning vid inflationistiska störningar. På lång sikt finns en inflationsdämpare i tillväxten, som emellertid efter hand leder till lågkonjunktur.

³ Det kan för fullständighetens skull påpekas att en indexreglering som kompenserar för inflation till följd av ändringar i relativa priser verkar destabiliserande med risk för explosiva förlopp.

Samtidigt ger hela utformningen av inkomstskatteskalorna upphov till inflationistiska störningar från lönemarknaderna, när arbetstagarparterna framträder med krav på lönehöjningar i vilka finns inberäknade kompensationskrav för marginalskattens verkningar. Beviljas sådana krav uppkommer ett av det slag av störningar som behandlats i denna uppsats.

Synpunkter på stabiliseringspolitiken

Det är inte möjligt att inom ramen för denna uppsats göra en genomgång av de stabiliseringspolitiska valmöjligheterna av uttömmande slag. Det får räcka med några synpunkter med anknytning till de frågor som redan behandlats.

Förebärande att vad som i dag är utopi för den ekonomiska politiken kan inom fem—tio år vara verklighet, kan vi hävda att en stabiliserande indexreglering av både företags- och hushållsskatterna måste redan nu anses vara påkallad. En destabiliserande indexreglering kan mycket väl motverka sitt syfte — att skydda löntagarnas köpkraft. Marginalskatterna bör indexregleras till produktiviteten.

Så länge ingen indexreglering tillämpas måste varje höjning av skattetrycket i framtiden drabba företag åtminstone lika hårt som hushåll. Den ständiga uppgången av hushållens skattetryck under efterkrigstiden har oavsiktligt verkat destabiliserande på den svenska ekonomin. Andra länder har haft en liknande utveckling.

Konjunkturstyrning med skattevariationer kräver stor precision både vad gäller uttagsprocenten och framför allt tidsanspassningen, större än vad som kan åstadkommas med vår nuvarande institutionella uppbyggnad. I synnerhet föreligger det i dagens läge en betydande risk för att skärpningar av arbetskraftsbeskattning och hushållsbeskattning kommer att motverka sina stabiliseringspolitiska syften.

I stället bör man tills vidare inrikta sig på att förbättra kontrollmöjligheterna med mera flexibel offentlig *utgiftspolitik*, utvidgad konjunkturstyrning av de privata investeringarna t ex med hjälp

av investeringsavgifter, mera flexibla regler för avsättning i investeringsfonder i riksbanken och dusörer till hushållen vid dåliga tider.

Värdeskydd bör införas för fordringar både vad gäller statsskulden och när det gäller långivning inom den privata sektorn. Visserligen försvinner därmed en av de ekonomiska stabilisatorerna men detta får vägas mot de välfärdsförluster som inflationen skapar. Ett utarbetat förslag för indexreglering finns sedan tio år i Värdesäkringskommitténs betänkande [SOU 1964: 1: 2]. Fortfarande dröjer en regeringsproposition som skulle göra slut på det helt onödiga och därför skandalösa förhållandet att det inte går att bevara sparmedlens köpkraft intakta från ett år till ett annat, även om räntan lägges till kapitalet. Således förlorade bankspararna — i realiteten småspararna — ca fem procent av sitt kapital under år 1973 om de lade räntan till kapitalet.

Samma gäller givetvis kollektivsparandet. Det bundna sparande som löntagarna (liksom de egna företagarna) presterar till AP-fonderna av f n omkring tio procent av bruttolönerna medförde under förra året en ökning av dessa med omkring nio miljarder. Samtidigt sänkte inflationen fondernas verkliga värde med omkring fyra och en halv miljarder. Från löntagarnas synpunkt kan sägas att omkring fem procent av deras möjliga lön före inkomstskatt åts upp av inflationen.

En indexreglering av lånemarknaden skulle förhindra denna förmögenhetskarusell, få gynnsamma verkningar på kapitalbildningens inriktning och kanske till sist också framtvunga en diskussion kring en outtalad fråga i svensk politik: vad skall egentligen denna fonduppbyggnad tjäna till?⁴ För närvarande besvaras denna fråga till hälften av inflationen med: ingenting alls!

Referenser

Matthiessen, L., [1973], "Marginaleffekterna, indexreglering och regeringens skatteförslag", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 5 SOU 1964: 1: 2, *Indexlän*, Stockholm

⁴ Den aktuella diskussionen om AP-medlens placering berör ju endast en brädel av deras nuvarande värde.