

Är skattepaketet vad svensk ekonomi behöver?

Nationalekonomiska föreningens förhandlingar den 3 november 1981

BENGT WESTERBERG

Skattereform för 1980-talet

Förslaget i korthet

Den 24 april i år träffades en principöverenskommelse mellan centerpartiet, folkpartiet och socialdemokraterna om grunderna för en inkomstskattereform. I överenskommelsen slogs fast att marginalskatterna skulle sänkas för huvuddelen av de heltidsarbetande inkomsttagarna till högst 50 procent. Vidare skulle den skatteminskning som följer av rätten att göra sk underskottsavdrag begränsas till högst 50 procent av avdragsbeloppet.

I juni fick en expertgrupp med representanter för de tre partierna ekonomisk och budgetministerns uppdrag att lägga fram ett konkret förslag på grundval av principöverenskommelsen. Expertgruppens förslag lades fram den 29 oktober.

Innehållet i förslaget är val känt. Låt

mig därför bara redovisa huvuddragen.

Marginalskatten sänks för praktiskt taget alla heltidsarbetande och för många deltidsarbetande. Andelen inkomsttagare som i dag har över 55 procent marginalskatt uppgår till ca 38 procent. När reformen är fullt genomförd 1985 beräknas endast 5 procent av inkomsttagarna ha över 55 procent marginalskatt. Om man ser till de heltidsarbetande inkomsttagarna, torde i dag praktiskt taget alla ha marginalskatt över 55 procent. När reformen är fullt genomförd kommer det bara att gälla 10–15 procent.

Underskottsavdragens skattemässiga värde begränsas till högst 50 procent. För 90 procent av inkomsttagarna uppnås det genom att marginalskatten för dem sänks till högst 50 procent. För återstoden av inkomsttagarna uppnås samma effekt genom en särskild begränsning av avdragens värde, som går utöver vad som följer av den sänkta marginalskatten. Dessa särskilda åtgärder, som jag senare skall återkomma till, berör ca 450 000 inkomsttagare som har inkomster över 16 basenheter, dvs 102 400 kr i 1981 års penningvärde, och som dessutom har underskottsavdrag.

Den nuvarande indexregleringen av

Fil kand BENGT WESTERBERG är statssekreterare i budgetdepartementet. Han var ordförande i den expertgrupp av representanter för centerpartiet, folkpartiet och socialdemokraterna som utarbetade detaljerna i skattepaketet.

Tabell 1. Skillnaden mellan skattebeloppen enligt 1982 års föreslagna skatteskala och 1985 års skatteskala. Skalorna omräknade till basenheten 6400 kr (1981 års basenhet). Kommunalskattesats 30 procent

Inkomst 1981 före underskottsavdrag, tkr	Inget underskottsavdrag	Genomsnittligt underskottsavdrag för inkomstagare med underskott	2,5×genomsnittligt underskottsavdrag för inkomstagare med underskott
1	2	3	4
60	- 1 152	- 580	0
80	- 2 528	-1 826	- 675
100	- 5 760	-3 037	- 1 332
120	-10 192	-4 856	- 937
140	-14 057	-6 564	+ 800
160	-16 417	-7 153	+ 3 768
180	-17 737	-7 177	+ 7 320
200	-19 137	-6 737	+10 640
250	-24 137	-5 937	+17 828
300	-28 537	-5 262	+26 791

skatteskalan ersätts under reformperioden, dvs åren 1983–1985, med en på förhand bestämd årlig justering på i genomsnitt 5,5 procent. Det innebär att den basenhet med vilken skatteskalan är uppbyggd kommer att öka från 6900 kr år 1982 till 8 100 kr 1985 när reformen är fullt genomförd.

Kostnaderna för reformen har i 1981 års priser uppskattats till knappt 9 miljarder kr. Själva marginalskattelättnaderna kostar drygt 10 miljarder kr medan avdragsbegränsningen beräknas inbringa ca 1,5 miljarder kr.

Av kostnaderna faller knappt 4 miljarder kr på lättnaderna i skikten under 10 basenheter, 4,5 miljarder kr i skikten mellan 10 och 16 basenheter och drygt 600 milj kr (netto, efter avdragsbegränsningen) i skikten över 16 basenheter.

Ser man i stället till hur skattelättnaderna fördelar sig på olika inkomstagare beräknas knappt 1 miljard kr utgå till dem med inkomster under 10 basenheter, knappt 5 miljarder till dem med inkomster mellan 10 och 16 basenheter

och 3 miljarder kr (netto) till dem som har inkomster över 16 basenheter.

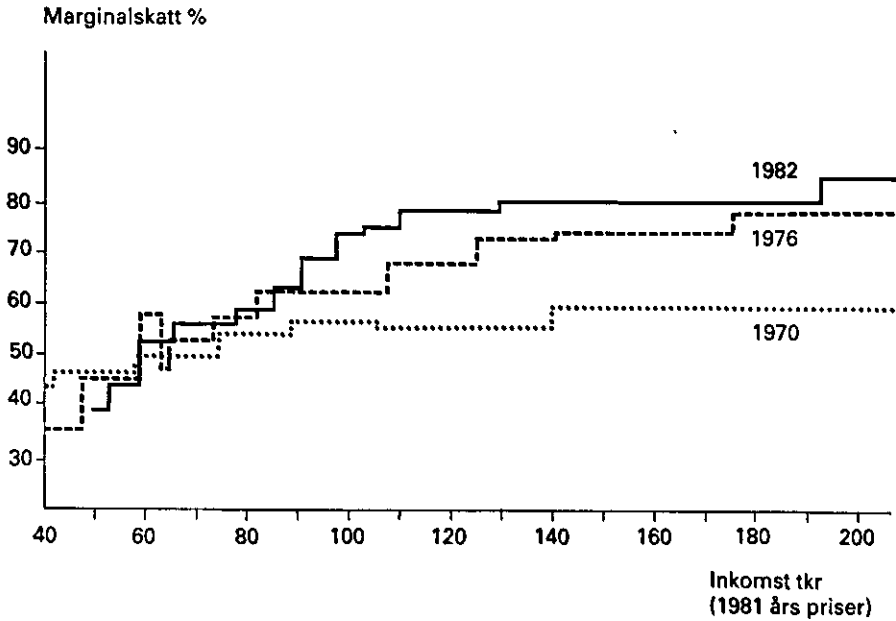
Skatt vid olika underskottsavdrag

Om man jämför utfallet av 1985 års resp 1982 års skatteskala tillämpade på 1981 års inkomstförhållanden får man följande bild (tabell 1).

Som framgår av tabellen blir det vid höga inkomster och stora underskottsavdrag fråga om skärpningar av den statliga inkomstskatten. Antalet personer som får höjd statsskatt kan beräknas till ca 40 000. För huvuddelen av dem blir det fråga om en ganska liten skatteskärpning; för ett mindre antal personer blir den mer kännbar.

När man skall värdera ett sådant här resultat bör man beakta följande. Jämför ett par personer med inkomster på 200 000 kr. Den som i utgångsläget saknar underskottsbidrag betalar drygt 123 000 kr i skatt. Efter skatt har han alltså 77 000 kr för konsumtion och sparande. Den som i utgångsläget har underskottsavdrag på 2,5 gånger genom-

Diagram 1. Skatteskalor 1970, 1976 och 1982



snittet (för dem som har underskottsavdrag), vilket är ungefär 100 000 kr, betalar endast 43 000 kr i skatt. Om vi antar att underskottsavdraget beror på räntekostnader för lån som går till personliga utgifter, har han alltså 157 000 kr, för konsumtion och sparande. Hela skattelättnaden på underskottsavdraget, ca 80 000 kr, kan utnyttjas för privata utgifter och ger möjligheter att leva på en betydligt högre standard än vad den första personen gör. (En helt annan sak är att han kanske inte värderar sin högre standard till mer än 20 000 kr, dvs vad han själv får bära av merkostnaden.)

Efter reformen kommer den förstnämnde att få en skattelättnad på 19 000 kr och den sistnämnde att få en skattesärskärpning på 10 000 kr. Av skillnaden på 80 000 kr försvinner m o närmare 30 000 kr men åtskilligt kvarstår.

Bakgrund

Låt mig därefter något teckna bakgrunden till den principuppställning som föregick expertgruppens arbete och förslag.

Marginalskatterna har successivt skärpts under 1970-talet, framför allt under de första fem – sex åren. Efter 1976 har förändringarna varit mindre. Vissa marginalskattelättnader i den statliga inkomstskatteskalen har till stor del eliminerats av kommunalskattehöjningar.

Den viktigaste orsaken till att marginalskattehöjningarna de senaste åren varit mindre är naturligtvis den 1979 införda indexregleringen av skatteskalen. Med den bröts det tidigare mönstret från 1970-talet där skattelättnaden på en viss nivå låstes i kronor, vilket ledde till skärpta marginalskatter ovanför den nivån.

I diagram 1 jämförs skatteskalorna för 1970, 1976 och 1982. Från 1970 till 1976 sänktes skatteuttaget i de lägsta skikten, under 60 000 kr i 1981 års priser, och höjdes ovanför den nivån. 1970 års skatteskala skulle år 1981 ha givit lika stora intäkter som 1982 års. Skillnaderna mellan 1976 och 1982 är mindre.

De flesta tycks vara överens om att de höga marginalskatterna medför betydande

Tabell 2. Utbyteskvoten enligt 1970, 1982 och 1985 års skatteskalor^a

Inkomstår 1981, kr	Utbyteskvot 1970	Utbyteskvot 1982	Utbyteskvot 1985
60 000	0,80	0,69	0,78
80 000	0,78	0,66	0,76
100 000	0,76	0,46	0,80
120 000	0,81	0,43	0,75
140 000	0,83	0,43	0,62
160 000	0,78	0,46	0,56
180 000	0,80	0,49	0,49
200 000	0,82	0,39	0,52
250 000	0,77	0,44	0,58
300 000	0,80	0,49	0,50

^a Med utbyteskvot menas den procentuella löneökningen efter skatt dividerat med den procentuella löneökningen före skatt.

de problem i samhällsekonomin. Man har tex pekat på effekterna på arbetsutbudet, skogsavverkningarna, skattefusket och ränteökänsligheten och på ökade tendenser till osund spekulation.

De höga marginalskatterna har också försvårat avtalsrörelserna. Progressiviteten i skatteskalan har lett till att utbytet av lönepåslag varierar mycket starkt mellan olika löntagarkategorier. Se tabell 2. Utbyteskvoten i 1982 års skatteskala jämförs här med 1970 års och den nu föreslagna för 1985.

De höga marginalskatterna har också, i kombination med den fulla avdragsrätten och den snabba inflationen, gjort det alltmer lönsamt att låna. Underskottsavdragen har stigit kraftigt under 1970-talet. 1970 uppgick de till ungefär 2,5 procent av inkomsterna före avdrag. I år beräknas de vara uppe i 7 procent. En viktig faktor bakom ökningen är naturligtvis den höga räntenivån. Ökningen från 5 till 7 procent mellan 1979 och 1981 måste således huvudsakligen tillskrivas räntehöjningen.

I absoluta tal beräknas underskottsavdragen i år till ca 27 miljarder kr. Ökningen från 1979 till 1981 motsvarar närmare 8 miljarder kr. Nu kan man inte utan vidare härav dra slutsatsen att statens och kommunernas inkomster minskar med, säg, 5 miljarder kr. Ränteutgifter

för vissa är ju ränteinkomster för andra. En stor del av ränteintäkterna tillfaller dock pensionsstiftelser och liknande, som inte betalar någon skatt alls eller i vart fall lägre skatt än hushållen. Man måste därför räkna med att de växande underskottsavdragen leder till ett visst skattebortfall, även om det är svårt att beräkna exakt hur stort det blir när man ser till hela ekonomin. Jag vill gärna påpeka att de ökade skatteintäkter som avdragsbegränsningen väntas ge, ca 1,5 miljarder kr, är en enkel beräkning av hur mycket mer fysiska personer kommer att få leverera in i skatt. Några minusposter för effekter i andra delar av ekonomin har inte lagts in.

Sambandet mellan höga marginalskatter och underskottsavdrag framgår av att underskottsavdragen ökar snabbt med stigande inkomster. Vid en inkomst på 100 000 kr uppgår det genomsnittliga avdraget till ca 10 000 kr eller 10 procent av inkomsten; vid en inkomst på 200 000 kr till 36 000 kr eller 17 procent av inkomsten. Både storleken och frekvensen på underskottsavdragen stiger med inkomsten.

Det är mot den här bakgrunden de allt starkare kraven på sänkta marginalskatter och begränsningar i avdragsrätten skall ses.

Underskottsavdragen.

Vad som har diskuterats under det senaste året är i första hand en skatteomläggning, inte en egentlig skattesänkning. I slutändan skall denna skatteomläggning ge oss lägre marginalsatser och en begränsning av underskottsavdragens värde. De flesta är överens om att en sådan reform bör leda till en rad positiva effekter på samhällsekonomin.

Det finns dock många som frågat sig varför det inte räcker med en marginalskattesänkning om man vill begränsa avdragens värde. Även i det förslag som nu framlagts är det ju otvivelaktigt själva marginalskattesänkningen, som bidrar mest till att begränsa avdragens värde.

För att förstå den politiska inställningen på denna punkt tror jag man måste ta sin utgångspunkt i själva förutsättningen för avdragssystemet och de förändringar i avdragssystemet som skett på senare tid. Rätten att få dra av underskottet i en förvärvskälla från överskott i andra har sin grund i att underskottet förutsätts vara tillfälligt. Ingen anses kunna ha intresse av en förvärvskälla som mer eller mindre permanent ger underskott. När underskotten får dras av kan det alltså ses som en skattecredit. Den betalas igen när förvärvskällan så småningom ger överskott, som då beskattas fullt ut.

Framför allt under 1970-talet har det dock blivit allt vanligare att personer har haft mer eller mindre permanenta underskott i vissa förvärvskällor, främst i annan fastighet och kapital, men ibland också i rörelse och jordbruksfastighet. Anledningen till att sådana underskott kunnat accepteras av de berörda inkomsttagarna är att de ger "överskott" som är låga eller inte alls beskattade.

Överskottet kan tex vara en bostadsförmån. Den löpande beskattningen på avkastningen av egna hemmet (eller bostadsrätten) är låg i förhållande till värdet för den boende. Man är beredd att betala betydligt mer för sin bostad, och

underskottet ses som en del av bostadskostnaden. Av egentlig betydelse är naturligtvis bara kostnaden efter skatt som med höga marginalsatser blir en bråkdel av kostnaden före skatt.

Överskottet kan också vara glädjen av en segelbåt som inte alls är föremål för löpande beskattning. Det är inte ovanligt att överskottet dyker upp först i samband med att en vara försäljs och då beskattas enligt förmånligare regler än löpande avkastning. Lösöre tex beskattas inte alls efter fem år.

I ett läge när underskotten framför allt har kommit att utnyttjas för att möjliggöra privat konsumtion och förmögenhetsuppbyggnad har man ansett det rimligt att i vart fall göra värdet av underskotten i princip lika för alla. Eftersom man önskat ha kvar en viss progressivitet i den statliga inkomstskatteskalen, har det fått ske genom särskilda åtgärder som beskär värdet av underskotten till 50 procent också för dem som får högre marginalskatt än 50 procent. Härigenom uppkommer en viss asymmetri i beskattningen.

Det är viktigt att framhålla att begränsningen i avdragsrätten enligt förslaget bara riktar sig just mot underskottsavdragen. Inom samma förvärvskälla kan intäkter och kostnader alltså kvittas fullt ut. Det bör också påpekas att den kommunala beskattningen över huvud taget inte berörs.

Tekniskt sett har avdragsbegränsningen i expertgruppens förslag utformats så att den statliga skatteskalen klyvs i två delar. Alla betalar skatt, sk grundbelopp, enligt en skatteskala med en högsta skattesats på 20 procent. Beskattningsunderlaget är samma beskattningsbara inkomst som i dag. De som har inkomst ovanför den sk brytpunkten vid 16 basenheter (102400 kronor i 1981 års penningvärde) betalar dessutom ett tillägsbelopp enligt en särskild progressiv skatteskala. Den börjar vid 16 basenheter med en skattesats på 5 procent och ökar

Tabell 3. Marginaleffekter vid vinst och förlust med 1982 års resp 1985 års skatteskala

Inkomst i utgångslage	Vinst/förlust i nysatsning	Skatteprocent vid 30 % kommunalskatt			
		Dagens system		1985 års skala	
		Vinst	Förlust	Vinst	Förlust
90 000	10 000	70,4	61,9	50,0	50,0
120 000	20 000	80,1	76,6	61,0	50,0
120 000	50 000	80,0	68,8	66,0	50,0
160 000	30 000	80,0	80,4	73,9	50,0
200 000	100 000	85,0	79,7	75,6	50,0
250 000	50 000	85,0	85,0	76,2	50,0

sedan upp till 30 procent vid 45 basenheter (288 000 kr i 1981 års penningvärde). Beskattningsunderlaget utgörs här av *summan* av den beskattningsbara inkomsten och underskottavdragen.

Vissa undantag föreslås från förbudet att kvitta mellan förvärvskällorna vid beräkning av tilläggsbeloppet. Underskott i kapital som svarar mot överskott i näringsverksamhet får kvittas fullt ut. Vidare får överskott i kapital upp till 30 000 kr kvittas mot underskott i schablontaxerad annan fastighet.

I debatten har ett par andra metoder eller varianter föreslagits för att begränsa avdragsrätten. De har övervägts inom expertgruppen men har vid en sammanvägd bedömning av fördelar och nackdelar inte befunnits vara bättre än den metod som föreslagits.

Effekter av asymmetrin

Expertgruppens förslag har i den efterföljande debatten kritiserats från i första hand fyra utgångspunkter:

- dess effekter på risktagande och företagsamhet
- dess effekter på småhusmarknaden (och i någon mån aktie- och premieobligationsmarknaden)
- effekterna av den på förhand bestämda uppjusteringen av basenheten
- effekterna av finansieringen.

Låt mig kommentera dessa punkter något.

Rishtagande

Vad gäller effekterna på risktagande och företagsamhet är det framför allt två typfall man pekat på. Det ena avser civilingenjören med hög tjänsteinkomst som bedriver en liten rörelse i garaget. Rörelsen ger under uppbyggnadsskedet ett underskott som i fortsättningen inte fullt ut kan dras av mot tjänsteinkomsten.

Det andra gäller uppfinnaren som försöker få en person med förmögenhet att bilda ett gemensamt handelsbolag. Förlusterna i handelsbolaget blir för den som tillskjutit kapitalet nu bara begränsat avdragsgilla mot kapitalinkomster (och andra inkomster).

I bägge typfallen gäller också att när rorelserna så småningom ger överskott, kan de komma att beskattas hårdare än de 50 procent som gäller för underskottsavdragen. Dessa negativa effekter av avdragsbegränsningen är ostridiga. De hänger ihop med det asymmetriska drag som ligger i själva konstruktionen.

Nu bör man emellertid komma ihåg att symmetrin inte heller i dagens system är fullständig. För alla som befinner sig någonstans i "marginalskattetrappan", är värdet av underskottsavdrag mindre än beskattningen av en extra inkomst. Mar-

ginalskatten blir ju olika om man rör sig uppåt (genom mer inkomst) eller nedåt (genom större avdrag) från en viss beskattningsbar inkomst. Först när man ligger betryggande långt över 85 procentsnivån, dvs i år 192 000 kr i inkomst efter underskottsavdrag och andra allmänna avdrag, kommer ett ytterligare underskott eller en ytterligare inkomst av någon storlek att värderas lika. Några exempel på hur dagens system och det nya systemet slår ges i *tabell 3*.

Vi kan alltså konstatera att asymmetrin med det nya systemet dels flyttas uppåt i inkomsterna, dels blir större där än vad den nu är på någon inkomstnivå.

Sannolikheten för att ett projekt skall lyckas måste i sådana här fall för personer med högre inkomster vara större i framtiden än hittills för att man skall våga satsa. Vid lägre inkomster blir det dock tvärtom. Oaktat detta är det här inslaget otvivelaktigt en av förslaget nackdelar.

Det är heller ingen önskad effekt. Man bör därför anstränga sig att hitta lösningar på detta problem. En fördel med den relativt långa genomförandetiden är att man därigenom också får ytterligare någon tid att tänka på bla detta. De problem som gjort att vi inte redan nu kan framlägga något förslag är svårigheten att hitta en generell metod att skilja underskott som man vill och underskott som man inte vill begränsa. Såväl företagsskattekommittén som underskottsavdragskommittén kommer att engageras i det fortsatta utredningsarbetet.

Effekter på villapriserna

Mer uppmärksammade i massmedia har ändå de förväntade effekterna på småhusmarknaden varit. Redan den 8 maj skrev vice VD i Sveriges Allmänna Hypoteksbank Sten Blomkvist en artikel i *Svenska Dagbladet* där han redovisade en kalkyl för en dyr frifinansierad villa och drog slutsatsen att småhuspriserna

skulle rasa till hälften. Han tog sin utgångspunkt i en villa i Stockholmsregionen som för ett par år sedan köpts för 750 000 kr. Han menade att en köpare av villan efter skattereformen inte skulle vara beredd att betala mer än högst 350 000 kr. Av det drog han också slutsatsen att alla andra villapriser skulle rasa till hälften.

Av flera skäl anser jag inte att Blomkvists kalkyl är realistisk.

För det första antog han att den nye köparen inte skulle vara beredd att betala ens en lika stor kapitalkostnad som den nuvarande innehavaren. Han bortsåg nämligen från att amorteringskostnaderna skulle bli lägre vid mindre lån. Tas denna faktor med i bilden ökar det omedelbart den potentiella köpeskillingen en del.

För det andra bortsåg han helt från inkomsteffekten. Det är inte osannolikt att den tänkte köparen skulle vara beredd att lägga en del av sin skattelättnad på boendet.

För det tredje finns det skäl att beakta ränteutvecklingen. Vår bedömning är att räntenivån vid större räntekänslighet hos hushållen, allt annat i övrigt lika, bör kunna ligga något lägre. Värdet av en räntesänkning blir dessutom större sedan skattereformen genomförts. Det kan ytterligare minska skillnaden mellan vad säljaren vill ha betalt och vad köparen är villig att betala.

Slutsatsen av detta blir ändå inte att priserna för denna huskategori kommer att ligga kvar på tidigare nivå. Min bedömning är att de kommer att sänkas med mellan 10 och 20 procent. Av denna prissänkning torde en stor del redan ha inträffat sedan principöverenskommelsen blev känd i slutet av april.

Jag menar dock inte att man av ett sådant här räkneexempel kan dra några enkla slutsatser för hela småhusmarknaden. Min bedömning ligger här mycket nära den som Ingemar Hansson redovi-

Tabell 4. Uppskattade prisfall för olika månadsinkomster

	6000	8000	10000	14000	20000
1. Månadsinkomst					
2. Genomsnittlig marginalskatt för ränteavdrag före skatteomläggning	44,9%	55,8%	66,2%	78,1%	83,2%
3. Genomsnittlig marginalskatt för ränteavdrag efter skatteomläggning	39,5%	46,1%	50%	50%	50%
4. Andel av män i motsvarande inkomstklass	65,2%	19,7%	9,6%	3,0%	2,5%
5. Prisfall utan justeringar	5,2%	10,1%	17,7%	30,7%	36,3%
6. Prisfall med justeringar för ändrad inkomst och senare år	4,7%	5,2%	7,7%	15,5%	19,0%

Källa: Ingemar Hansson, SvD 1981-10-24.

sade i en artikel i *Svenska Dagbladet* den 24 oktober. Han förutsåg där en varierande utveckling inom olika marknadssegment, beroende på hur skattereformen kan tänkas påverka olika inkomsttagare. För mindre och billigare hus torde påverkan av skattereformen bli ganska ringa. Se vidare tabell 4.

Låt mig i detta sammanhang också referera några uppgifter ur ytterligare en artikel från *Svenska Dagbladet*. Den 26 oktober skrev VD för Sparbankernas Fastighetsbyrå Lennart Stolt om småhuspriserna. Han påvisade där att villapriserna under 1980-81 sjunkit med cirka 20 procent. Åtminstone prisnedgången i år torde sammanhånga med vårens principuppställning i skattefrågan. Han konstaterade också, vilket är särskilt intressant i detta sammanhang, att man haft en prisuppgång på de billigaste villorna, medan priserna på de dyraste villorna under dessa år i nominella tal sjunkit med omkring 10 procent.

Effekterna på småhusmarknaden kan bara till en mindre del hänföras till av-

dragsbegränsningen. För det första berör den över huvud taget bara ungefär en tredjedel av villaägarna. För det andra spelar marginalskattesänkningarna även för inkomsttagarna däröver en viktig roll. Låt oss se på Blomkvists inkomsttagare med en årsinkomst på 200 000 kr. Även i Blomkvists eget exempel förklarar marginalskattesänkningen enligt expertgruppens förslag drygt hälften av det antagna prisfallet och avdragsbegränsningen således knappt hälften. Marginalskattesänkningen gör att Blomkvists köpare, med i övrigt samma förutsättningar, sänker priset från 750 000 kr till 550 000. Går man längre i marginalskattesänkning faller priset givetvis ytterligare. (En felräkning i Blomkvists exempel gör att priset med avdragsbegränsning inte faller till 350 000 kr utan till ca 420 000 kr.)

Det måste alltså slås fast att prisfallet på dyra och högt belånade villor är en oundviklig följd av sänkta marginalskatter. Om man vill hålla villapriserna uppe, räcker det inte att säga nej till avdragsbe-

gränsningen; då måste man också avvisa sänkta marginalskatter.

I debatten har småhusägarnas förmögenhetsförluster spelat en central roll. Från en del håll har hävdats att villaägarna skulle förlora upp till ett par hundra miljarder kr. Av de synpunkter på prisbildningen som jag redan framfört följer att jag inte tror på så kraftiga effekter. Men oavsett hur stora förlusterna blir, är det viktigt att komma ihåg, att de till största delen utgörs av redan diskonterade men nu uteblivna skattesubventioner. Bara ett mindre antal fall är ömmande, dvs människor som verkligen sparat ihop sitt kapital.

Jag vill nämna ytterligare en aspekt på fastighetsmarknaden. Det torde i framtiden, när värdet av underskottsavdrag begränsas, bli nödvändigt med nya låneformer av real typ. Med beskuren avdragsrätt blir det en nära nog omöjlig uppgift att klara så stora reala amorteringar i början av innehavet som nuvarande uppläggning av lånen kräver. Villaägarförbundet har ju redan lämnat bidrag till debatten med sitt förslag om partiellt reala lån. Snart kommer realbeskattningsutredningen med sitt betänkande, vilket ger ytterligare underlag för fortsatt tänkande på detta område.

Effekter på aktier och premieobligationer

Låt mig också kort beröra aktie- och premieobligationsmarknaderna. Även här blir det naturligtvis dyrare, och därmed mindre lockande, med högbelåning. På premieobligationsmarknaden kompenseras det inte av lägre beskattning på vinsterna. Reformen kan därför knappast locka nya köpare till den marknaden. De negativa effekterna vid högbelåning torde ha inträffat redan i maj och någon ytterligare nedgång finns det knappast anledning att räkna med.

På aktiemarknaden uppvägs den nega-

tiva effekten på högbelåning av att avkastningen på aktievinster, både utdelningar och reavinster, genom lägre marginalskatter blir högre. Vår bedömning är att reformen inte bör störa den positiva utvecklingen på aktiemarknaden.

Indexregleringen

Kritikerna av skattereformen har i hög grad skjutit in sig på det begränsade inflations skyddet. Om inflationen blir högre än 5,5 procent kommer reformen snabbt att urholkas, har det sagts.

Tanken på ett automatiskt inflations skydd drevs intensivt på 1970-talet från flera håll. Man hade då bakom sig en längre period av realinkomstökningar. När löner och priser höjdes flyttade skattebetalarna upp i marginalskattetrappan och såväl marginalskatten som det genomsnittliga skatteuttaget steg. Vad som kritiserades var att detta inträffade redan då löner och priser steg parallellt, dvs då realinkomsten *före* skatt var oförändrad. Det ledde till sänkt realinkomst *efter* skatt. Indexregleringen avsåg att förhindra åtminstone det.

Men med fortsatta realinkomstökningar skulle inkomsttagarna ändå ha fortsatt att skjutas upp för även en indexreglerad skatteskala. Marginalskatterna skulle ha skärpts och orsakat alla de problem som jag tidigare berört. Om man velat undvika det skulle statsmakterna ha tvingats ändra marginalskatterna också med hänsyn till realinkomstutvecklingen.

Nu blev det inte så. Realinkomsterna kom i stället att sjunka sedan indexregleringen införts. Effekten blir då i stället att inkomsttagarna rutschar *nedför* marginalskattetrappan, dvs att marginalskatterna liksom det genomsnittliga skatteuttaget *sänks*.

Om man anser det rimligt, att marginalskatterna och skatteuttaget blir lägre när realinkomsterna sjunker och vice versa när det stiger, fungerar den nuvarande indexregleringen bra. Om man

Tabell 5. Skatteskärpning vid basenhet 8 100 kr i stället för 9 200 kr med 1982 års resp 1985 års skatteskala

Inkomstår 1985, kr	Skatteskärpning vid basenhet 8 100 i stället för 9 200	
	1982 års skatteskala	1985 års skatteskala
90 000	2 096	1 649
120 000	3 454	1 749
150 000	5 429	2 629
180 000	6 206	4 169

däremot anser att indexregleringen bör sikta till att hålla skatteuttaget *som andel av inkomsten* ungefär konstant och inkomsttagarnas positioner i marginalskattetrappan oförändrade bör den i stället i princip relateras till inkomstutvecklingen i stället för prisutvecklingen.

Om skatteskalan justeras med avseende på inkomstutvecklingen, kommer det genomsnittliga skatteuttaget att vara ungefär oförändrat. Skattetrycket vare sig skärps eller dämpas. Om realinkomsterna förändras, uppåt eller nedåt, så kommer det också att gälla det reala värdet av inkomstskatten.

Ett resonemang av denna innebörd förde den dåvarande trepartiregeringen redan i sin besparingsproposition förra hösten. Det föranledde också en nedjustering av basenheten under innevarande år till 6 400 kr i stället för 6 500 kr, som den enligt gällande regler faststälts till.

När vi i expertgruppen diskuterar indexregleringens utformning under de kommande åren har vi mot den här bakgrunden sneglat på löneutvecklingen snarare än att försöka oss på någon inflationsprognos. När vi lagt oss på 5,5 procents justering av skiktgränserna i skatteskalan för varje år, tycker vi att det är en rimlig avvägning.

Som jag tidigare redovisat innebär förslaget att ungefär 90 procent av inkomsttagarna får högst 50 procent marginalskatt, 95 procent högst 55 procent marginalskatt. Om inte inkomstutvecklingen avviker kraftigt från 5,5 procent per år

kommer detta att stå sig till dess reformen är fullt genomförd år 1985. Om däremot inkomstutvecklingen nominellt skulle komma att ligga långt över den nivån kommer det förstås att ske en viss urholkning av reformen. Självfallet måste det i ett sådant läge stå regering och riksdag fritt att vidta lämpliga korrigerande åtgärder.

Det bör dock påpekas att urholkningen blir mindre med en flackare skatteskala än med en brantare. Om man ser till skillnaden mellan en basenhet på 8 100 kr (förslaget) och en på 9 200 kr (10 procents justering per år) vid 1982 års resp 1985 års skatteskala framträder skillnaden ganska tydligt. Se *tabell 5*.

Ytterligare en faktor som bör beaktas är i vilken mån justeringen av skatteskalan vid förväntningsmekanismer kan påverka löne- och prisutvecklingen.

Här har det inom expertgruppen funnits något delade meningar. En del har resonerat så här. Om vi på förhand anmäler att skatteskalan bara justeras med X procent, så kommer det att påverka inflationsförväntningarna och löneförhandlingarna så att möjligheterna ökar att prisutvecklingen verkligen begränsas till X procent. Mot det har invänts att om inflationsförväntningarna i praktiken mer styrs av andra faktorer, kommer den begränsade justeringen av skatteskalan att tvinga löntagarna till kompensatoriska lönekrav. Det skulle då tendera att driva upp inflationen.

För min egen del är jag lockad av tan-

ken att genom utgiftstak i den offentliga sektorn och liknande söka påverka inflationsförväntningarna och därmed, förhoppningsvis, inflationen. Jag är något tveksam till vilken roll indexregleringen av skatteskalen kan spela i detta sammanhang, men det är naturligtvis tänkbart att den i samverkan med andra åtgärder kan bidra till att dämpa inflationsförväntningarna.

Under alla förhållanden finns det starka skäl att söka nedbringa inflationstakten till ungefär 5 procent under de kommande åren. En helt avgörande förutsättning för att det skall lyckas är, enligt min mening, att vi fortsätter den restriktiva ekonomiska politik som förts sedan hösten 1980.

Även när det gäller skatteskalans konstruktion har en viktig sak hänt något i skymundan. Vi har inom expertgruppen enats om den konstruktion av skatteskalen som gällt sedan några år och som tidigare kritiserats starkt från vissa håll. När indexregleringen infördes, byggdes skatteskalen upp med inkomstintervall som utgör multiplar av den sk basenheten. Indexregleringen innebär att basenheten, och därmed skiktgränserna i skatteskalen, justeras på grundval av prisutvecklingen. Denna teknik har nu accepterats, även om meningarna alltså skiljer sig något åt ifråga om principerna för justeringen. Oavsett på vilken grund justeringen görs, skall den dock slå igenom i *hela* skatteskalen. Den tekniken skiljer sig avsevärt från 1970-talets skatteomläggningar, då krontalslättningen låstes på en viss inkomstnivå och framtvingade marginalskaletthöjningar i skikten däröver.

Mot det synsätt jag här redovisat kan olika slag av invändningar naturligtvis resas. Framför allt kanske en del anser att man genom en sådan inkomstbaserad indexreglering förlorar en del av det stabiliserande inslag som inkomstskatten i dag har genom att skatten skärps när

realinkomsterna stiger och tvärtom när de sjunker. Den statliga inkomstskattens minskade vikt i samhällsekonomin, liksom trögheterna i systemet, gör dock att det stabiliseringspolitiska värdet av denna mekanism numera kan ifrågasättas.

Av mer central betydelse, om en urholkning av skattereformen skall kunna undvikas, är enligt min mening att inte kommunerna uppfattar marginalskalettsänkningen så att den skapar utrymme för kommunalskaletthöjningar. På den punkten måste statsmakterna vara ytterligt vaksamma. Skulle det finnas tendenser av detta slag måste man självfallet ingripa med lämpliga åtgärder.

Som en avrundning på mitt resonemang kring denna fråga vill jag endast konstatera att det finns tid att tänka än. Efter reformperioden återgår vi till dagens indexreglering om inte annat dessförinnan beslutas.

Skattereformens finansiering

Den sista frågan som jag vill kommentera gäller finansieringen och kopplingen till lönerörelserna. Kostnaden för reformen har uppskattats till knappt 9 miljarder kr i 1981 års priser. Om detta skall finansieras med höjd arbetsgivaravgift måste denna höjas med i runda tal 5 à 6 procentenheter. Det innebär att ungefär 4 à 5 procentenheter av de kommande årens löneökningstrymme tas i anspråk.

Att reformen skall finansieras innebär naturligtvis, som jag tidigare påpekat, att det *totalt sett* inte är fråga om skattelättnader. Det är ju inte heller syftet med reformen. Statiskt sett innebär skatteomläggningen således ett nollsummespel. Även om avtalen med all säkerhet kommer att rätta till en del av den fördelningsprofil som skattelättnaderna har, måste man ändå räkna med att reformen får en viss regressiv verkan. Det är svårt att undvika att en marginalskalettreform

ger ett sådant resultat, särskilt i ett läge när utrymmet för löneökningar är starkt beskuret. Den viktiga omfördelningen kommer emellertid, som jag tidigare antytt, att ske mellan dem som har stora avdrag och dem som inte har några.

Om man lägger in en finansiering av reformen tillämpad på 1981 års inkomstförhållanden kan följande räkneexempel göras. Antag att lönerna sänks med 4 à 5 procent och att arbetsgivaravgifterna höjs med 6 procentenheter. Den sk nollinjen, dvs där skattereformen går jämnt ut, kommer i det läget att sänkas jämfört med den nollinje som redovisats utan finansiering. Alltjämt klarar sig personer med genomsnittliga underskottsavdrag men toleransmarginalen däröver minskar.

I principöverenskommelsen har frågan om finansiering skall ske med höjda arbetsgivaravgifter eller en sk proms hållits öppen. Socialdemokraterna har klart förordat den sistnämnda skatteformen, medan regeringen hållit frågan öppen i avvaktan på remissbehandlingen av bruttoskatteskommitténs betänkande.

Oavsett vilken finansieringsform som används är det naturligtvis av största vikt att övervältringen bakåt blir effek-

tiv. Erfarenheterna från tidigare är på den punkten dåliga. En sådan övervältring kan dessutom skapa skilda svårigheter när utrymmet för löneökningar är mycket begränsat. Om vi antar ett löneökningstrymme på, säg 6 à 7 procent per år, skulle det efter avräkning och löneglidning återstå cirka 2 à 3 procent att fördela i förhandlingarna. I stort sett innebär det en upprepning av 1982 års avtal under ytterligare tre år framåt. Var och en inser att det inte bara är höglönegrupperna som i det läget måste hålla igen på kraven.

Låt mig till sist bara konstatera det självklara att expertgruppens rapport, liksom principöverenskommelsen i våras, är produkter av politiska kompromisser. Säkert skulle utformningen ha blivit en annan om de deltagande parterna valt att gå fram var för sig.

Men genom den kompromiss som nu träffats bör grunden ändå ha lagts för en skattereform som skall kunna överleva i vart fall detta årtionde. Den bör kunna bidra till att förverkliga de mål som angivits: att uppmuntra arbete, produktiva insatser och sparande och bekämpa inflation, spekulation och skattefusk.