

Indexreglerade skatter

Bertil Ohlin angriper mitt försök att sammanfatta argumenten för och emot indexreglering av skatteskalor [Ohlin 1974, Franzen 1973 b]. Anledningen till hans kritik är dels att han har andra förutsättningar för sitt resonemang än jag och dels att han läst min artikel slarvigt.

Debatter av det här slaget tenderar att bli oändliga och det blir ofta tröttande för läsaren att följa med, om man i diskussionen inte försöker att klara upp varför man kommer till andra slutsatser än sin meddebattör. Jag vill omtala för de

läsare som på ett tidigt stadium tröttnat på diskussionen om indexreglering att denna kommentar inte förutsätter att läsaren känner till alla föregående artiklar i ämnet.

Inledningsvis beskriver jag de förutsättningar min diskussion med Lars Matthiessen bygger på och orsaken till att vi kommer till olika slutsatser [Matthiessen 1973 a och 1973 b]. I anslutning till detta diskuterar jag sedan innehållet i Bertil Ohlins kommentar.

Indexreglering eller diskretionära åtgärder

Min utgångspunkt var att staten *varje år* var beredd att göra någon typ av avvägningar rörande fördelningsspolitiken både vad gäller den offentliga sektorns storlek och vad gäller skattesystemets utformning.

Antag att vi har nominellt fixerade progressiva skatteskalor och får en inflation som gör att alla löner och priser stiger med samma procent. Allas realinkomster före skatt är då oförändrade, men ändå stiger genom progressionen allas genomsnittsskatt och vi får en ökning i skattetrycket.

Om vi indexreglerar skatterna, justerar vi skatteskalorna så att ingen får ändrad genomsnittsskatt och således får alla oförändrad realinkomst efter skatt. Lars Matthiessen menar att en sådan åtgärd skulle ha gynnsamma effekter på *inkomstfördelning, arbetsutbud och kostnadsinflation*. Han föredrar därför indexreglering framför diskretionära åtgärder.

En huvudpunkt i min artikel var att man måste precisera vilken situation man jämför indexreglering med. Man måste med andra ord beakta vad riksdagen gör med sina skatteintäkter, om man *inte* indexreglerar, innan man börjar tala om effekter av indexregleringen.

Om riksdagen *tex* inte delar ut de ökade skatteintäkter man får genom inflationen utan i stället för en kontraktiv finanspolitik, så innebär indexreglering en *mer expansiv finanspolitik* än icke-indexreglering. Då måste man beakta eventuella effekter på sysselsättning och efterfrågeinflation när man bedömer hur indexreglering verkar.

Om alternativt riksdagen i stället för att indexreglera skatterna hade givit låginkomsttagarna ökade transfereringar, kan låginkomsttagarna komma att *förlo- ra* på att man valde att indexreglera skatterna *i stället för* att vidtaga *diskretionära ändringar*. På motsvarande sätt måste man beakta värdet av eventuellt ändrade offentliga utgifter på varor och tjänster.

Som jag visat är det en självklarhet att man måste precisera jämförelsesituationerna innan man börjar tala om effekter. Utan en sådan precisering blir analysen ofullständig och missvisande. Detta är en slutsats som varje ekonom oavsett politisk åsikt bör kunna acceptera. Följer jag här "i Strängs fotspår" [Ohlin 1974, s 40] ser jag det som att han *i detta fall* resonerar som en ekonom bör göra.

Lars Matthiessens analys utmynnade i en allmän misstro mot diskretionära ändringar och man fick intrycket att indexreglering av skatterna var det bästa sättet att gynna låginkomsttagare och hejda kostnadsinflation [Matthiessen 1973 b s 461].

Jag kritiserade honom på den punkten och menade att det fanns diskretionära skatteändringar som var fördelaktigare för låginkomsttagarna och som var mer effektiva mot kostnadsinflationen. Det är således inte säkert att man bör föredraga indexreglering framför diskretionära skatteändringar. Jag hävdade att riksdagen endast i undantagsfall bör välja att indexreglera skatteskalorna.

Bertil Ohlins kommentar

1. Indexreglering och konjunkturpolitik

Bertil Ohlin tolkar min artikel som att jag påstår att man inte kan bedriva en kontraktiv finanspolitik om man indexreglerar [Ohlin 1974, s 40]. Han tänker sig troligen att man kan *kombinera* indexreglering med skattehöjningar. Som jag påpekat i min tidigare artikel kan man naturligtvis kombinera indexreglering med vilka andra åtgärder som helst. Vad jag påpekar är självklarheten att *om* indexreglering ingår i ett *paket* av åtgärder, måste man tala om hur detta paket är sammansatt, innan man kan tala om dess effekter [Franzen 1973 b, s 540]. Indexreglerar man skatterna och samtidigt höjer mervärdesskatten, så har detta väsentligt annorlunda effekter än en indexreglering kombinerad med en kron- talshöjning av inkomstskatten. Jag kräver således bara att man skall specificera de åtgärder man vill studera effekterna av. Detta är som var och en förstår något helt annat än att påstå att man inte kan bedriva en kontraktiv finanspolitik.

2. Offentlig sektor

Bertil Ohlin tolkar vidare min artikel som att jag påstår att fördelarna med att låta bli att indexreglera "... skulle alltså då bottna i att politikerna accepterar ett högre totalt skattetryck än om man använder indexreglerade skatteskalor — och att detta högre skattetryck i vissa lägen är nyttigt för vissa grupper". [Ohlin 1974, s 41].

Jag kan inte förstå hur en person som *läst* min artikel kan missförstå den så grundligt som Bertil Ohlin gör. Mitt centrala krav är att man måste redogöra för vilka situationer man jämför. Innebär indexreglering en mindre offentlig sektor så skall man redogöra för det. Kombinerar

man indexreglering med andra skattehöjningar så skall man också beakta detta, innan man talar om hur de föreslagna åtgärderna påverkar inkomstfördelningen. Att man måste redogöra för jämförelsesituationerna är ett självklart vetenskapligt krav och innebär inte alls att jag ägnar mig åt en "... analys som gäller finansministrars, andra statsråds och riksdagsledamöters psykologi" [Ohlin 1974, s 40].

3. Det naturliga systemet

Bertil Ohlin menar också att indexreglering är "det naturliga systemet" [Ohlin 1974, s 39] om riksdagen

- inte vill föra en kontraktiv finanspolitik
- inte vill att den offentliga sektorn skall öka och
- inte vill eller orkar använda de skatteintäkter man får genom inflationen till att omfördela inkomster.

Detta är detsamma som att säga att i vissa lägen kan riksdagen vilja indexreglera skatterna. Vill riksdagen indexreglera skatterna är naturligtvis varje annat alternativ "godtyckligt" som Bertil Ohlin mycket riktigt påpekar. Jag vill naturligtvis inte heller förneka riksdagen dess möjligheter att indexreglera skatterna men jag tror att Bertil Ohlins villkor bara *undantagsvis* är uppfyllda. Detta är en viktig skillnad mellan våra resonemang.

4. Höjning av uttagsprocenten

Bertil Ohlin menar också att, om man skall öka den offentliga sektorn eller föra en kontraktiv finanspolitik utan att göra en "allmän" översyn över skattesystemet, bör man inte göra det genom att använda de skattepengar som man får in via inflationen ty "inflationen är *asocial* som skatteändrare" [Ohlin 1974, s 40]. Han föredrar i stället att man först indexreglerar skatterna och sedan finansierar ökningarna i den offentliga sektorn genom en höjning av uttagsprocenten enligt Wigforss system. Bertil Ohlin menar alltså att det kan vara bättre att skapa utrymme för en ökning av den offentliga sektorn genom en ökning av uttagsprocenten än genom att utnyttja den automatiska skattehöjning man får genom inflationen.

Jag vill dock inte som Bertil Ohlin generellt påstå att inflationen är "asocial" som skatteändrare. Jag tycker nog att man först måste beakta användningen av "inflationsskatten" innan man säger något så definitivt som Bertil Ohlin gör.

Det kan i vissa fall vara bättre att låta inflationen höja skatten så att man får utrymme för en statlig utgiftsökning än att låta utgiftsökningen utbleti. Detta borde Bertil Ohlin kunna hålla med om då han ju skriver "Ty även de av inflationen ökade reella skatteintäkterna *kan* av samhället eventuellt användas för att bättre tillgodose en del för medborgarna viktiga behov. *Kanske gäller detta särskilt för låginkomsttagarna.*" [Ohlin 1970, s 13] (sista kursiveringen är min egen).

5. Indexreglering utan restriktioner

Bertil Ohlin liksom Lars Matthiessen påpekar som en sorts gardering att indexreglering väl är förenlig med vilka andra ändringar i skatter och utgifter som helst [Ohlin 1974, s 40, Matthiessen 1973 b, s 461]. Man tänker sig alltså att riksdagen fritt skall välja att vidtaga även andra skatteändringar. Om indexreglering kombineras med vilka åtgärder som helst kan exakt samma resultat uppnås med indexreglering och utan indexreglering. De ytterligare skatteändringar som genomförs kan ju då helt upphäva indexregleringen. I själva verket bör man i detta fall uppnå precis samma situation med som utan indexreglering under förutsättning att riksdagen fungerar rationellt och organisationer m fl är informerade om riksdagens intentioner. Då kan man naturligtvis inte längre hävda att indexreglering i detta paket av åtgärder leder till bättre inkomstfördelning, lägre kostnadsinflation och högre arbetsutbud än om man inte indexreglerar. Detta är Bertil Ohlin tydligen medveten om [Ohlin 1974].

Man kan då fråga sig, varför riksdagen inte beslutar om att indexreglera skatterna, om man samtidigt förbehåller sig rätten att upphäva indexreglering med vilka diskretionära åtgärder som helst. Formellt skulle beslutet således inte binda riksdagen i något som helst avseende.

Svaret kan då vara att riksdagen finner det meningslöst att fatta ett sådant till intet förpliktigande beslut. Beslutet ger då t ex inte längre löntagareorganisationerna någon tillförlitlig information om hur den framtida skattesituationen kommer att vara och inkomstfördelningsmässigt har det inga effekter alls.

Riksdagen kan också mena att ett sådant beslut trots allt i praktiken kommer att uppfattas som att man inte avser att höja det reala skatetrycket i olika inkomstlagen.¹ Men riksdagen kan vilja

¹ Eventuellt bortsett från kortsiktiga konjunkturpolitiskt motiverade fluktuationer.

skärpa det reala skattetrycket successivt i vissa inkomstlägen för att möjliggöra en ökning i den offentliga sektorn eller för att möjliggöra en skattesänkning i andra inkomstlägen. (Räknar vi med stigande reella inkomster före skatt kan detta mål mycket väl nås utan att några *individer* får minskad real köpkraft.) Om nu löntagarorganisationerna inte uppfattar att beslutet om indexreglering inte innebär någon förpliktelse kommer riksdagen att finna att det blir *politiskt svårt* att genomföra den avsedda omfördelningspolitiken. Därför kan riksdagen se ett beslut om indexreglering som en begränsning av de politiskt möjliga alternativen.

Man kan emellertid omvänt fråga sig varför man förordar att riksdagen skall fatta ett beslut om indexreglering av skatterna som inte förpliktigar till någonting alls. En anledning kan naturligtvis vara att man vill göra det politiskt svårt för riksdagen att öka den offentliga sektorn eller göra successiva ändringar av den reala skatten för vissa grupper. En annan anledning kan vara att man menar att riksdagen och väljarna bör ha information om hur skatteskalorna skulle se ut om man i olika inkomstlägen skulle ha oförändrat reallt skattetryck. Detta får man då om riksdagen varje år får se skatteskalorna deflaterade enligt någon metod för indexreglering. Man kan då mena att denna *information* inte finns för närvarande och att riksdagen om den hade denna information skulle fatta andra beslut än den gör för närvarande. Mot detta kan dock invändas *för det första* att riksdagen inte är oinformerad om

sambandet mellan inflation och skattetryck och *för det andra* att en sådan information inte behöver kopplas med något formellt beslut om att indexreglera skatterna. Man behöver ju bara varje år presentera indexreglering som ett alternativ bland många som riksdagen kan ta ställning till. Detta kan ju någon politisk gruppering i minoritet i riksdagen själv göra, om t ex majoriteten i riksdagen inte vill kosta på sig denna information. Det är detta jag avser när jag menar att de som argumenterar för indexreglering av skatteskalorna kan syfta till "... att skattediskussionen skall gälla *fördelningen av realinkomsterna*". [Franzén 1973.] Detta informationssyfte kan dock uppfyllas utan att man fattar ett formellt till intet förpliktande beslut om att indexreglera skatteskalorna.

Fil kand *Thomas Franzén*
Stockholms universitet

Referenser

- Franzén, T., [1973 a], "Skatterna och inkomstfördelningen", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 5
 — [1973 b], "Effekterna av indexreglering — ett alternativt synsätt", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 5
 Ohlin, B., [1970], *Sträng, inflationen och skatten*, Stockholm
 — [1974], "Varför värdefasta skatteskalor?", *Ekonomisk Debatt*, årg 2, nr 1
 Matthiessen, L., [1973 a], "Marginaleffekterna, indexreglering och regeringens skatteförslag", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 5
 — [1973 b], "En kompletterande not om marginaleffekter och indexreglering", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 7