

# Repliker och kommentarer

## Effekterna av indexreglering — ett alternativt synsätt

De argument som vanligen framförs för en indexreglering av skatterna kan sammanfattas i tre punkter. Man hävdar att en indexreglering

- har gynnsamma effekter på inkomstfördelningen i betydelsen att låg- och mellaninkomsttagare gynnas,
- ökar arbetsincitamenten,
- minskar kostnadsinflationen.

Problemet med diskussionen om indexreglering är emellertid att man vanligtvis inte klart definierar vilka situationer man jämför. När man talar om *effekten* av en åtgärd måste man ju jämföra den situation som uppkommer då åtgärden genomförs med den situation som skulle ha rått om åtgärden inte genomförts. Detta är en självklarhet men glöms konstigt nog ofta bort när man sysslar med skatter och offentliga utgifter. I denna kommentar specificerar vi två möjliga jämförelsesituationer till indexreglering. Sedan gör vi en sammanfattning av argumenten för och emot indexreglering vilken på väsentliga punk-

ter skiljer sig från Lars Matthiessens sammanfattande not i föregående nummer av denna tidskrift [Matthiessen 1973 b].

### Skatter och inflation

Den heldragna linjen i *figur 1* visar hur genomsnittsskatten stiger med inkomsten.<sup>1</sup> Skattefunktionen är en hypotetisk skattefunktion. Vi har valt en sådan för att få våra figurer mer lättförståeliga och därigenom lättare kunna åskådliggöra principerna i indexregleringsargumenten. Vi ser att genomsnittsskatten stiger med inkomsten. Skatten är alltså progressiv.

Låt oss anta att priserna stiger med 50 procent för alla individer samtidigt som deras inkomster före skatt stiger med 50 procent. I så fall stiger individernas genomsnittsskatt på grund av att skatten är beroende av de *nominella* inkomsterna och att skattesystemet är progressivt. Ändå är allas realinkomster före skatt oförändrade.

Denna ökning i skattetrycket kan vi se så att vi får en ny skattefunktion som illustreras av den streckade linjen i *figur 1*. Denna visar en högre genomsnittsskatt vid varje realinkomst. Det vertikala avståndet mellan kurvorna i *figur 1* är således ett mått på hur olika inkomsttagares genomsnittsskatt ökar till följd av inflationen.

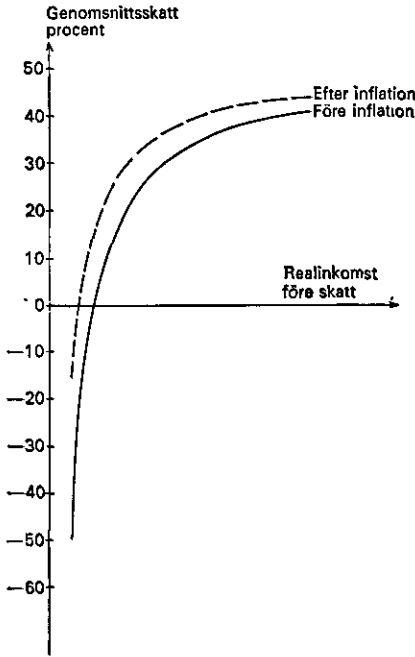
I *figur 2* uttrycker den heldragna linjen detta förhållande i termer av pro-

---

Industrial Development  
Richardson, H. W., [1969], *Regional Economics*  
Rosenstein-Rodan, P. N., [1943] "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", *Economic Journal*, årg 53, nr 210  
Soligo, R. och Stern, J. J., [1966], "Some Comments on the Export Bonus, Export Promotion and Investment Criteria", *Pakistan Development Review*, årg 6, nr 1  
4th National Development Plan, 1968—1972 del 2 [1968], Imperial Government of Iran, Plan Organisation, Teheran

<sup>1</sup>  $S = -10 + 0,5 I$ , där S är skatten (netto efter transfereringar) och I är inkomsten före skatt.

Figur 1



centuella minskningar i de reala disponibla inkomsterna. Det är detta mått på inkomständringar man vanligen använder sig av i diskussionen om indexreglering.

Om vi i stället indexreglerar skatterna kommer skattefunktionen i *figur 1* automatiskt att justeras nedåt till den heldragna linjen, så att ingen individs genomsnittsskatt ökar vid inflation. Man vill då vanligen säga att den heldragna linjen i *figur 2* visar hur olika inkomsttagare gynnas av indexreglering. Låginkomsttagaren gynnas mest av indexreglering därigenom att han undgår den stora procentuella minskningen i de reala disponibla inkomsterna. Vi citerar Matthiessen:

”Indexregleringens gynnsamma inverkan för barnfamiljerna med låga eller mellanstora inkomster har som synes medfört att ingen av dessa inkomsttagare får vidkännas minskningar av den reala disponibla inkomsten... Generellt gäller... att inga inkomsttagare kan få minskningar av den disponibla realinkomsten...” [Matthiessen 1973 a, s 284].

Detta resonemang är emellertid ofullständigt vilket jag påpekade i en tidigare artikel i denna tidskrift [Franzén 1973] och skall förtydliga i det följande.

#### Effekter av indexreglering

Beroende på vilken situation man jäm-

för med, så kommer effekterna av indexreglering att bli olika.

#### Ändrad kontraktivitet i finanspolitiken

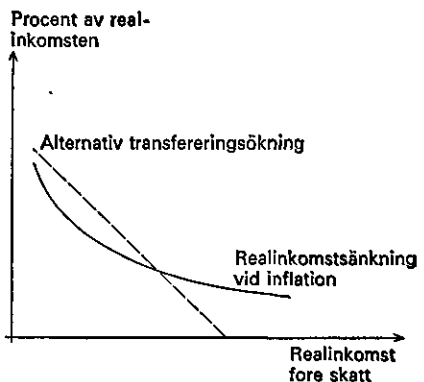
Om man inte indexreglerar så ser vi i *figur 2* att allas reala disponibla inkomster sjunker. Detta leder då till att finanspolitiken blir mer kontraktiv utan indexreglering än med indexreglering. Har vi efterfrågeöverskott i ekonomin förvärras detta av en indexreglering och vi får ökad inflation. I andra situationer när vi har arbetslöshet så får vi också en lägre arbetslöshet med en indexreglering än utan. För att beräkna effekterna av indexreglering måste man således i detta fall ta hänsyn till effekter på arbetslöshet och inflation.

Detta att beräkna effekterna av indexreglering på bla inkomstutvecklingen under ett inflationsförlopp är besvärligt och frågan berörs sällan av de personer som argumenterar för en indexreglering.

#### Oförändrad kontraktivitet i finanspolitiken

Vanligen tycks man emellertid med en indexreglering inte avse en mer expansiv finanspolitik. Man måste då tänka sig en annan jämförelsesituation där sysselsättnings- och efterfrågeläget är detsamma utan indexreglering som med indexreglering. Jämförelsesituationen utan indexreglering skulle då tex innebära att staten ökar sina utgifter på offentlig konsumtion eller transfereringar. Något slarvigt uttryckt kan indexreglering i så fall tolkas som ett alternativt sätt att spendera den av inflationen genererade skatteökningen. Det är då självklart att man inte kan beskriva effekterna av en indexreglering utan att man specificerat på vilket sätt staten skulle ha ökat sina utgifter om man inte indexreglerat.

Figur 2



### Effekter på inkomstfördelningen

Låt oss t ex antaga att man, om man inte indexreglerat, skulle ha ökat transfereringarna till hushållen på ett sätt som motsvaras av den streckade linjen i *figur 2*.

Vi kan nu avläsa effekterna på inkomstfördelningen av en indexreglering i *figur 2* såsom skillnaden mellan den transfereringsökning en individ skulle ha fått om man inte indexreglerat (den streckade linjen) och den skattesänkning han skulle få om man indexreglerat (den heldragna linjen).

Den slutsats vi drar är att i *detta fall* skulle betydande inkomstöverföringar till låginkomsttagarna utebli om man indexreglerar.

Poängen är att man inte kan säga vilka grupper som skulle gynnas av en indexreglering förrän man fastställt vad man skulle gjort om man *inte* indexreglerat. Den heldragna linjen i *figur 2* visar således *inte* hur olika inkomsttagare gynnas av indexreglering. Man kan också dra en annan slutsats. *Om avsikten är att gynna låginkomsttagare* så finns det bättre handlingslinjer att följa än en indexreglering.

Man kan också tänka sig att alternativet till indexreglering är att använda inflationspengarna till offentlig konsumtion. I så fall blir de privata reala disponibla inkomsterna mindre i det fall man *inte* indexreglerar. Ett citat från Bertil Ohlin är från denna synpunkt intressant. (Sista kursiveringen är vår egen.)

"När skattetrycket ökar behöver detta inte betyda en standardsänkning för medborgarna... 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].

Det är således i *detta fall* viktigt att konstatera att den heldragna linjen i *figur 2* bara mäter hur indexreglering påverkar de privata disponibla inkomsterna. Vill man bedöma önskvärdheten av en indexreglering, så måste man också räkna med värdet av en ökning i den offentliga konsumtionen.

### Effekter på arbetsincitamenten

Matthiessen menar också att en indexreglering skulle öka arbetsincitamenten. I en tidigare artikel i denna tidskrift [Franzén 1973] visade jag på de problem man möter när man skall avgöra effekten på arbetsutbudet av skatteomlägg-

ningar. Om man t ex sänker skatten för en individ, jämfört med den skatt han skulle betalat om man inte indexreglerat, kan detta innebära två saker. *Dels* behöver individen arbeta mindre för att uppnå den levnadsstandard han hade innan skattesänkningen och *dels* kan det bli mera lönsamt för honom att arbeta om marginalskatten sjunker. Den första effekten kallade vi inkomsteffekten. Den ledde (kanske) till att individen minskade sin arbetsinsats. Den andra effekten kallade vi substitutionseffekten. Denna hade en stimulerande effekt på arbetsutbudet. Eftersom vi får *effekter som går åt olika håll* kan vi heller inte påstå att indexreglering skulle verka stimulerande på arbetsutbudet.

### Effekter på kostnadsinflation

Det tredje argumentet som används för en indexreglering är att den kan förhindra en viss typ av kostnadsinflation. Tanken är troligen att löntagarna strävar efter att uppnå en viss disponibel realinkomstökning år från år. Om staten lovar att sänka skatten nästa år genom indexreglering, så behöver inte organisationerna begära lika stora löneökningar, som de skulle gjort om man inte fått skattesänkningar. Så till vida kan indexreglering naturligtvis tänkas motverka kostnadsinflation. Samtidigt måste man emellertid beakta att indexreglering innebär en mer expansiv finanspolitik än som skulle varit fallet utan indexreglering om man jämför med en situation där staten inte spenderar de av inflationen genererade skattehöjningarna. I lägen med full sysselsättning kommer indexreglering då att kunna generera en ökad efterfrågeinflation i stället.

Tänker man sig i stället att indexreglering innebär oförändrad kontraktivitet i finanspolitiken, måste den jämföras med alternativa diskretionära ändringar. Om avtalsförhandlingarna fungerar på det ovan beskrivna sättet, så kommer emellertid även diskretionära skattesänkningar eller transfereringsökningar att leda till att organisationerna begär mindre löneökningar. Borttagandet av folkpensionsavgiften 1974 och det aktuella "stimulanspaketet" kan ses som sådana åtgärder. Det gäller då bara att *informera* arbetsmarknadsorganisationerna om vilka åtgärder man tänker vidtaga. De diskretionära skatteändringarna kan dessutom vara *mer effektiva* när det gäller att reducera kostnadsinflationen. De kan kanske i större utsträckning inriktas på de grupper vars lönekrav man vill reducera.

En indexreglering ger ju alla sänkt skatt.

Det är inte heller i alla sammanhang önskvärt att reducera kostnadsinflationen. Att löntagarna får små realinkomsthöjningar kan bero på att staten önskar dra in en större del av inkomsterna i skatt, dvs öka den offentliga sektorn. Om en indexreglering leder till att man får en mindre offentlig sektor än man annars skulle ha haft<sup>2</sup> kan man se kostnadsinflation som följderna av en motsättning mellan arbetsmarknadsorganisationerna och riksdagen. Man kan se problemet som att organisationerna försöker genomdriva löneökningar i syfte att korsa riksdagens planer på att öka den offentliga sektorns storlek. Är det då nödvändigtvis riksdagen som skall ge vika?

### Sammanfattning på vägen

Vi konstaterade inledningsvis att man inte kan bedöma effekten av en åtgärd utan att specificera vilka alternativ man jämför. Om man inte specificerar jämförelsesituationen så kan man heller inte avgöra *önskvärdheten* av en indexreglering.

Menar man att en indexreglering innebär en mer expansiv finanspolitik så måste man analysera dess sysselsättnings- och efterfrågeinflationseffekter. Indexreglering kan ju då t ex innebära att man ersätter en kostnadsinflation med en efterfrågeinflation.

Vi har också sett att om vi med indexreglering inte menar en mer expansiv finanspolitik så är det *mycket tveksamt* om indexreglering

- är till fördel för låg- och mellaninkomsttagare,
- ökar arbetsincitamenten,
- reducerar kostnadsinflationen.

Dessutom kan man diskutera om en *eventuell* minskning i kostnadsinflationen (och den offentliga sektorn) är *önskvärd*. I min föregående artikel i denna tidskrift [Franzén 1973] diskuterades också *önskvärdheten* av ett eventuellt *högre* arbetsutbud. Det är ju inte nödvändigtvis så att människor blir lyckligare ju mer de arbetar.

### Indexreglering kombinerad med andra åtgärder

Matthiessen kritiserar min analys av indexregleringens effekter på inkomstfördelningen och menar att indexreglering inte utesluter ytterligare diskretionära åtgärder. Han tänker sig alltså att man förutom att indexreglera också *på andra sätt* kan ändra skatterna och transfere-

ringarna. Matthiessen vill därför inte hålla med mig när jag i mitt exempel visar att inkomstomfördelningsmöjligheter går förlorade vid en indexreglering. "En indexreglering utesluter naturligtvis inte att man när som helst ändrar skattesystemet diskretionärt, vilket Franzén tycks utgå ifrån" [Matthiessen 1973 b s 46].

Matthiessen tänker sig således här att indexregleringen ingår i ett *helt åtgärds-paket* vilket till sitt innehåll dock är helt ospecificerat. Det är naturligtvis möjligt att kombinera indexregleringen med en massa andra åtgärder men att inkomstfördelningen kan bli bra i ett sådant paket är naturligtvis inget försvar för indexregleringens effekter på inkomstfördelningen.

Låt oss acceptera hans påstående att inga möjligheter att omfördela inkomster går förlorade när man genomför hans *indexregleringspaket*. Detta skulle då kunna innebära att man med indexreglering kan uppnå samma fördelning av real disponibel inkomst och samma offentliga sektor som om man *inte* indexreglerat.

Då indexregleringspaketet i detta fall inte innebär att löntagarorganisationerna kan räkna med oförändrade skatter på realinkomsterna, så finns det ingen anledning att vänta att de kommer att kräva mindre löneökningar. Man kan alltså inte säga att indexreglering i detta fall gör att man undgår kostnadsinflation. Jag har följaktligen också svårt att förstå att i detta sammanhang "en indexreglering skulle ge ökade möjligheter att vid behov justera skattesystemet så att det motsvarar de aktuella fördelningspolitiska målsättningarna" [Matthiessen 1973 b, s 461].

### En medveten fördelningspolitik

Efter att ha läst många pläderingar för indexreglering av skatter tycks det mig som om alla dessa har åtminstone ett syfte gemensamt. Man vill att *skattediskussionen skall gälla fördelningen av realinkomsterna*. Detta är dock ett syfte som kan uppfyllas utan att man genomför en indexreglering. Kravet blir då att man kontinuerligt skall granska huruvida realinkomstutvecklingen är den man syftar till. Våra politiker kanske värjer sig mot ett sådant arbete men jag tror inte det finns någon enkel tumregel (som t ex indexreglering) som kan ersätta en sådan

<sup>2</sup> Dvs om jämförelsesituationen är att den offentliga sektorns storlek ökar.

medveten fördelningspolitik. Finner man vid en granskning att utvecklingen inte är önskvärd får man vidtaga ändringar mot en mer önskad fördelning. Jag tror då att man bara undantagsvis kommer att finna att en indexreglering är den lämpliga formen för att åstadkomma ändringar i skattesystemet.

Matthiessens "argument" mot täta diskretionära skatteändringar är att dessa åtgärder är "brandkårsutryckningar". Vad är det för fel på brandkåren? Brandkårsutryckningar är mycket sällan de helt planlösa utflykter som Matthiessen tycks tro. Täta diskretionära skatteändringar är inte heller nödvändigtvis liktydigt med ogenomtänkta åtgärder! Vilken ståndpunkt man intar i den här frågan är naturligtvis beroende av vilken uppfattning man har om politikernas förmåga och vilja att föra en genomtänkt fördelningspolitik.

Fil kand *Thomas Franzén*  
Stockholms universitet

## Referenser

- Franzén, T., [1973], "Skatterna och inkomstfördelningen", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 5
- Matthiessen, L., [1973 a], "Marginal effekterna, indexreglering och regeringens skatteförslag", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 5
- [1973 b], "En kompletterande not om marginaeffekter och indexreglering", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 7
- Ohlin, B., [1970], *Sträng, inflationen och skatten*, Stockholm
- Rapaport, L., [1970], "Vårt ojämlika skattesystem", *Dagens Nyheter*, 21 maj [1970],
- "Indexreglerade skatter och löner — Ett rättvisare skattesystem", *Dagens Nyheter*, 22 maj
- Spånt, R., [1972], "Bör skatten indexregleras?", *Dagens Nyheter*, 28 januari