

Skatter och ekonomisk tillväxt

De offentliga utgifternas tillväxttakt måste sänkas så att den kommer i nivå med BNP-tillväxten, anser Lars Wohlin. Annars riskerar den svenska ekonomin att råka ut för svåra problem i framtiden. Nationalinkomsten efter skatt kan inte fortsätta att minska i accelererande takt utan allvarliga konsekvenser för den ekonomiska tillväxten och för det ekonomiska systemet.

Ekonomerna har allt sedan trettioalet – med utgångspunkt från Keynes teorier – sökt skapa insikt om att statens uppgift är att skapa balans i hela ekonomin inte att uppnå balans i budgeten. Skatterna måste höjas för att hålla tillbaka efterfrågan när efterfrågetrycket i ekonomin hotar prisstabiliteten eller leder till underskott i bytesbalansen. Skatterna bör sänkas för att upprätthålla efterfrågan och sysselsättningen.

När Keynes och för övrigt även ekonomerna i den sk Stockholmskolan utformade sina teorier utgick man från ett samhälle där de offentliga utgifterna svarade för 5 à 10 procent av BNP. I dag uppgår de offentliga utgifterna till över 60 procent av BNP. Vi har kommit in i en ekonomi som kräver väsentliga förändringar i teori och analys. Skatterna och den takt i vilka de höjs har enligt min mening återverkningar på den ekonomiska tillväxten. Svenska ekonomer har ägnat dessa frågor mycket litet utrymme. Jag vill därför redovisa något om vad

som ligger bakom de växande budgetunderskotten och kommentera den aktuella skattediskussionen med utgångspunkt från sambanden mellan skatter och ekonomisk tillväxt. Däremot kommer jag inte gå närmare in på de två andra frågor som skatteanalyserna inriktats på, nämligen den offentliga sektorns storlek i förhållande till den privata, samt skatterna som instrument för inkomstomfördelning.

Skattenivån och skatteökningar kan tänkas påverka den ekonomiska tillväxten på flera olika sätt.

– Priser och kostnader pressas upp. Löntagarna söker uppnå en viss real inkomstutveckling efter skatt före transfereringar. Vid starkt stigande skatteuttag blir detta svårt att uppnå. Resultatet blir lätt nominella inkomstökningar som driver upp inflationen med påföljd att konkurrenskraften försvagas. Det krävs en stram politik och tar lång tid att sedan återställa landets relativa kostnadsläge. Det går inte utan stora kostnader i form av förlorad BNP-tillväxt.¹

Ekon doktor Lars Wohlin har nyligen tillträtt som riksbankschef och var sedan 1976 statssekreterare på ekonomidepartementet. Han har tidigare varit chef för Industriens Utredningsinstitut.

¹ OECD har i en studie 1978 analyserat vad som kallas "tax push inflation", dvs hur skattehöjningar påverkar pris- och lönenivån. För Sverige erhöles ett klart samband. Någon närmare analys av påverkan på konkurrenskraft och tillväxt ingår dock inte i studien.

- Ökad inflation kan också leda till felanvändning av landets ekonomiska resurser. Osäkerheten om framtida priser ökar den riskpremie som läggs in i investeringskalkylerna. Därmed påverkas investeringsverksamheten negativt. Även hushållens möjligheter till traditionella konsumtionsval försvåras. I IUI:s långtidsbedömning har en intressant analys gjorts av hur en hög inflationstakt negativt påverkar den ekonomiska tillväxten.
- Högre skatteuttag betyder högre marginalskatter vid samma inkomstomfördelningsambition. Högre marginalskatter lockar lätt till att människorna anpassar sitt arbetskraftsutbud så att de får lägre inkomster. Det behöver inte nödvändigtvis betyda en minskning av antalet arbetstimmar eller kortare arbetstid. Folk kan också välja att avstå från bättre betalda men kanske obekväma jobb eller från att flytta till annan ort där de kan få högre lön etc.
- En rad legala skattedispositioner som inte kan undvikas och som leder till dålig resursanvändning.
- Ökat skattefusk. Detta behöver inte nödvändigtvis påverka tillväxten annat än i termer av en statistiskt oredovisad BNP-tillväxt.

I långtidsutredningarna har olika utvecklingsforlopp för den svenska ekonomin analyserats med bl a olika antaganden om fördelningen mellan offentlig och privat konsumtion. Ett starkt offentligt-expansivt alternativ ger därför lägre tillväxttakt därför att produktiviteten i offentlig serviceproduktion antas vara noll. Ju större den offentliga produktionen är desto lägre blir därför den genomsnittliga produktiviteten. Bortsett från denna definitionsmissigt bestämda påverkan på den ekonomiska tillväxten har dock inga direkta formella samband mellan skatteuttag och ekonomisk tillväxt inkluderats i modellanalysen. Detta

sammanhänger med bristen på fast empiriskt och teoretiskt underlag för inkluderandet av sådana samband.

Offentliga utgifternas tillväxttakt

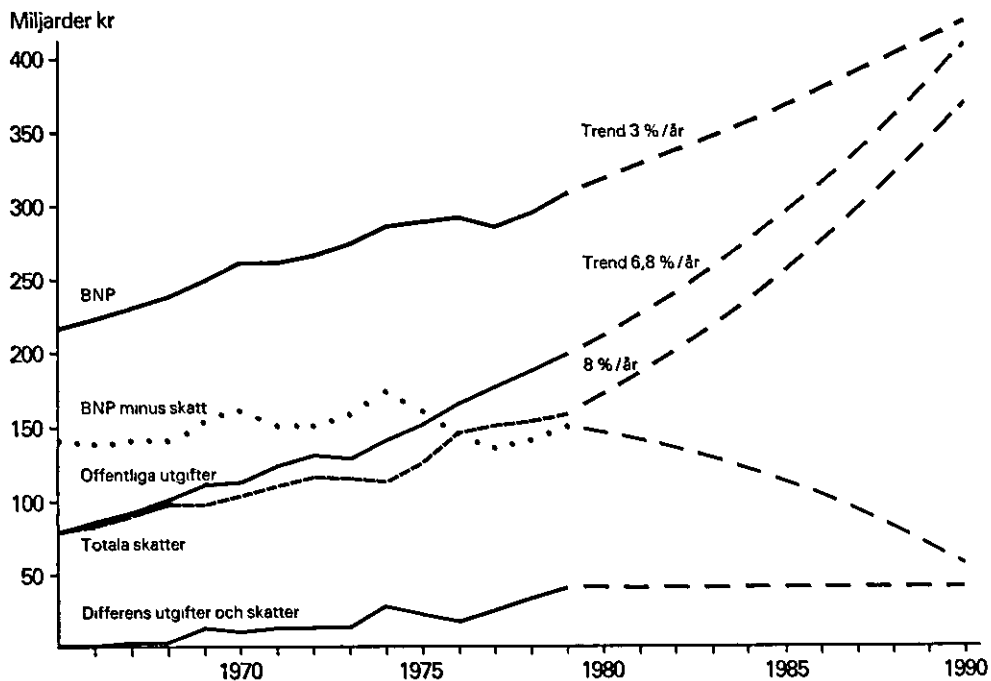
Det är de totala offentliga utgifternas tillväxttakt i fasta priser (deflaterat med prisindex för BNP) i förhållande till BNP-tillväxten som bestämmer hur snabbt skatterna måste höjas.² I nationalbudgeten och i konjunkturrapporter redovisas den offentliga sektorns utgiftsexpansion genomgående uppdelad på offentlig konsumtion, offentliga investeringar samt offentliga transfereringar. Detta är den uppdelning som är av vikt för att studera inkomstbildningen i ekonomin och påverkan på total efterfrågan. Den är emellertid inte av primärt intresse vid analys av skatteutvecklingen och den ekonomiska tillväxten.

Den offentliga utgiftsvolymen har erhållits genom deflatering med BNP-prisindex. I detta mått ingår inte bara effekten av stigande realvärde på utgifter för olika ändamål utan även den relativa prisstegringen på olika offentliga tjänster. Man bör dock beakta att endast en tredjedel av de offentliga utgifterna avser offentlig tjänsteproduktion medan transfereringar och inköpta varor följer den allmänna prisutvecklingen. Man bör också notera att den relativa prisstegringen på offentliga tjänster bygger på antagandet att produktivitetsoökningen i offentlig sektor är noll. Antar man att den är positiv blir utgiftsvolymen ett bättre mått på faktisk ökning av tjänstevolymen.

I *diagram 1* har utvecklingen i fasta priser av offentliga utgifter och skatter samt BNP ritats in. (Egentligen borde be-

² I statsbudgeten ingår en starkt växande utlåning till framför allt bostadssektorn och företagen. Denna utlåning som 1979 beräknas uppgå till ca 10 miljarder kr ingår inte i de offentliga utgifterna som de definieras i Nationalräkenskaperna.

Diagram 1. Den offentliga sektorns utgifter och inkomster i fasta priser



greppet bruttonationalinkomst använts eftersom jag här studerar inkomsternas användning.) Av diagrammet ser man att utgifterna visar en relativt stabil ökningstakt. Mellan 1965 och 1979 ökade de reala offentliga utgifterna med i genomsnitt 6,8 procent per år. Även om det dominerande intrycket är en mycket stabil ökningstakt de senaste 14 åren så finns dock skillnader mellan olika perioder som är av intresse. Först kan noteras att ökningstakten under perioden 1965–1976 uppgick till i genomsnitt 7 procent per år medan den under åren 1976 till 1979 uppgick till 6,4 procent per år. En annan iakttagelse är att utgiftsvolymens tillväxt efter en snabb ökning 1965–1970 bromsades upp kraftigt under perioden 1970–1973 då den steg med endast ca 4 procent per år. Under den föl-

jande treårsperioden 1973–1976 steg den genomsnittliga ökningstakten till 9 procent per år.³

Jag tror att man måste se uppbromsningen 1970–1973 inte bara som ett resultat av den åtstramningspolitik som motiverades utifrån ett begynnande bytesbalansunderskott. Den hängde också samman med att vi i början av 1970-talet nådde den punkt där den offentliga utgiftstillväxten i absoluta tal började överstiga BNP-tillväxten.

Den statliga utgiftsvolymen (exkl socialförsäkringssektorn) har ökat med 5,4 procent per år 1965–1979. Även här gäller en mycket stabil utgiftstrend.

³ Denna höga ökningstakt sammanhänger delvis med att det under denna period skedde en övergång till beskattade transfereringar.

Kommunernas utgiftsvolym har ökat med 5,5 procent per år under perioden 1965–1979. Staten har med kommunernas samtycke fastslagit att den kommunala konsumtionsökningen inte får överstiga 3 procent per år i volym under perioden 1979–1980. Här ingår dock inte en viss relativ prisstegring på kommunala tjänster. Kommunernas konsumtion beräknas både 1978 och 1979 öka med ca 5 procent per år. Staten själv ligger emellertid på ungefär samma höga utgiftstrend vad avser de totala utgifterna, vilket knappast kan underlätta argumenteringen för återhållsamhet i kommunerna.

Låt mig med en enkel kalkyl sammanfatta vad som hänt sedan mitten av 1960-talet. De offentliga utgifterna uppgick då till ungefär 35 procent av BNP och växte i en takt av ca 7,7 procent per år. Det betyder att utgifterna under ett år ökade som andel av BNP från 35 till 37,7 procentenheter. Samtidigt växte BNP med ca 4 procent per år. Det betyder att ökningen av de offentliga utgifterna svarade mot "endast" ca 60 procent av BNP-tillväxten.

I dag är den totala offentliga utgiftsandelen 64 procent av BNP. Om utgifterna växer med 6 procent per år och BNP med 3 procent, så kommer mer än hela BNP-tillväxten att gå till ökade offentliga utgifter (6 procent av 64 är 3,2 procentenheter).

Skattekvot och skattetillväxt

Skattekvoten definieras som det offentliga totala avgifts- och skatteinkomster i procent av BNP. Skattekvoten beräknas 1979 komma att uppgå till 51 procent.⁴ Skillnaden mellan utgiftsandelen och skattekvoten, som är av storleksordningen 13 procent av BNP, består av:

- ränteinkomster på den statliga utlåningen och AP-fonden
- avgiftsinkomster för speciella prestationer tex barndagshemsavgifter, avgifter till lantmäteriet etc

– den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparandeunderskott.

De totala skatteinkomsterna har vuxit väsentligt långsammare än utgifterna eller med i genomsnitt ca 5,3 procent per år i reala termer, 1965–1979. Skillnaden sammanhänger framför allt med att den offentliga sektorns finansiella sparande minskat.

Det kan vara förenligt med samhälls-ekonomisk balans att utgiftstillväxten trendmässigt överstiger ökningstakten i skatteinkomsterna om samtidigt sparkvoten i andra sektorer – framför allt i hushållssektorn – ökar. Jag bedömer det dock knappast som en realistisk möjlighet att upprätthålla den hittillsvarande skillnaden i tillväxttakten mellan utgifter och skatter även under 1980-talet. Det torde snarare vara så att den offentliga sektorns finansiella sparandeunderskott borde minska.

Det aktuella läget

I *tabell 1* har för de tre senaste åren angivits den offentliga sektorns utgifter, inkomster och finansiella sparande samt BNP. Siffrorna för 1979 baseras på en grov uppskattning. Av tabellen framgår att den offentliga sektorns övriga inkomster uppgick till ca 41 miljarder kr och det finansiella sparandeunderskottet till ca 15 miljarder kr.

Vilka skattehöjningar krävs om inte den offentliga sektorns sparandeunderskott skall öka? Det beror för det första på utvecklingen av den offentliga sektorns övriga inkomster. I dessa ingår som tidigare angivits bl a den offentliga

⁴ När man mäter genomsnittsskatten på totalnivå borde man egentligen utgå från nettonationalinkomsten, dvs dra bort avskrivningarna. Skall landet inte minska sin totala kapitalstock kan inte de inkomster som svarar mot avskrivningarna, vilka 1979 beräknas uppgå till ca 50 miljarder kr, disponeras för konsumtion. Skatternas andel av nettonationalinkomsten uppgår till ca 60 procent. Detta är med andra ord den genomsnittliga skatten på summan av alla löneinkomster och kapitalinkomster efter avskrivningar.

Tabell 1. Den konsoliderade sektorns utgifter och inkomster 1977-1979, Löpande priser, miljarder kr.

	BNP	Off. ut- gifter	Skatter + gen. avg.	Ovr. ink.	Finansiellt sparande
1977	351 327	217 403	185 345	32 373	316
1978	394 596	249 730	206 540	36 810	- 6 381
1979	ca 440 000	ca 285 000	ca 230 000	41 000	-14 000

sektorns avgiftsinkomster. Eftersom avgiftsinkomsterna kan vara en viktig framtida inkomstkälla är utvecklingen av posten övriga inkomster av intresse att analysera. Jag går dock här förbi denna fråga och antar för enkelhetens skull att ökningen i övriga inkomster används till att minska detta underskott, vilket innebär att summan av övriga inkomster och det finansiella sparandeunderskottet hålls konstant i fasta priser. Skatterna måste då öka i absoluta tal lika mycket som de offentliga utgifterna om inte underskottet skall växa. Det betyder att tillväxttakten i skatteinkomsterna måste vara något större än utgiftsvolymens tillväxttakt eller drygt 8 procent per år.

Låt mig för att konkretisera innebörden av dessa kalkyler göra en beräkning av utvecklingen mellan 1979 och 1980 i 1979 års priser. Om utgifterna skulle växa med 6 procent i fasta priser ökar de med ca 17 miljarder kr. Om samtidigt BNP antas öka med 3 procent så stiger BNP med 13 miljarder kr. Övriga offentliga inkomster växer med kanske ca 2 miljarder kr. Om summa övriga inkomster och sparandeunderskott skall vara konstant 27 miljarder kr (41-14), på det sätt som antagits i *diagram 1*, måste skatteinkomsterna också öka med 17 miljarder kr.

Om den marginella skattekvoten antas uppgå till 60 procent så erhåller den offentliga sektorn ca 8 miljarder kr i ökade skatteinkomster vid oförändrade skattesatser. Skillnaden mellan 17 och 8 miljarder kr, dvs 9 miljarder kr, måste tas in genom höjning av olika skattesatser för

att den offentliga sektorns konsoliderade sparandeunderskott skall kunna minska något.⁵ Naturligtvis kan man av stabiliseringspolitiska skäl välja en högre eller lägre ökning av skatterna. Det är dock viktigt att klart se vilka potentiella skatteökningar som krävs vid nuvarande utgiftstrend. Det stabiliseringspolitiska resonemanget tenderar annars lätt att skymma vart utvecklingen är på väg.

Även om det av stabiliseringspolitiska skäl kan vara motiverat med ett betydande budgetunderskott i svaga konjunkturlägen så är det en avgörande skillnad om den eftersträfvade finanspolitiska stimulansen av totalefterfrågan uppnås genom en hög utgiftstillväxt tex generella ökning av transfereringarna eller genom sänkta skatter. Skillnaden ligger i förutsättningarna för en framgångsrik stabiliseringspolitik under följande konjunkturuppgång och de långsiktiga tillväxteffekterna. Det är viktigt att inte bara se till budgetunderskottets storlek eller finanspolitikens påverkan på totalefterfrågan utan också se vid vilken utgiftstrend som denna effekt uppnås.

Dessa beräkningar visar tydligt att vi nu måste skatta bort väsentligt mer än hela BNP-tillvaxten. På 1960-talet var de trendmässiga utgiftsökningarna förenliga med en viss reallöneökning efter skatt. I dag är detta inte möjligt med bibehållande av samhällsekonomisk balans. Eventuella ökning av hushållens dis-

⁵ Om man för 1980 utgår från KI:s antagande om en tillvaxt i BNP på ca 4 procent så skulle skatteinkomsterna öka med 10,6 miljarder kronor och skattekravet minska till drygt 6 miljarder kronor.

ponibla realinkomst kan endast komma till stånd genom ökade transfereringar.

Att överhuvud taget öka skatteinkomsterna i den takt som krävs vid den rådande utgiftstrenden är utomordentligt svårt. Det skapar svåra problem i bla löneförhandlingarna. Reala löneökningar efter skatt kan endast erhållas genom ökade budgetunderskott och försämrade bytesbalans.

Sammanfattningsvis tror jag att vi nu nått en brytpunkt där det inte längre är möjligt att höja de totala skatteinkomsterna i snabbare takt än vad som ungefär svarar mot BNP-tillväxten. Försöker man höja skattesatserna snabbare så kommer BNP-tillväxten att sjunka och de totala skatteinkomsterna i fasta priser ökar inte alls på det sätt som man kan förledas att tro när man diskuterar skattehöjningar.

Trendframskrivningar

En central tes i mitt resonemang är att ett fortsatt ökat skatteuttag kommer att verka dämpande på den ekonomiska tillväxten. Att mera exakt bestämma detta samband är naturligtvis svårt. Det är emellertid lätt att visa att om BNP-tillväxten antas uppgå till 3 procent per år och skatteinkomsterna i fasta priser måste öka med 8 procent per år så kommer BNP efter skatt att vara noll ungefär år 1991. Om BNP-tillväxten sjunker till ca 2 procent per år flyttas noll-tidpunkten till 1988. Tidpunkten kan flyttas ännu närmare eftersom BNP efter skatt nu måste minska i accelererande takt. Detta är naturligtvis en absurditet. Slutsatsen blir att det måste ske och kommer att ske en kraftig neddragning av den offentliga utgiftsvolymens tillväxttakt. Frågan är bara under vilka påfrestningar på ekonomin som detta kommer att ske.

Diskussionen av möjligheterna till en uppbromsning av den offentliga utgiftsökningen har i huvudsak gått efter den

politiska vänster-högerskalan. Men oavsett vilken inställning man har till behovet av offentliga utgifter måste trenden brytas. Huvudargumentet för en uppbromsning måste nu vara att möjligheten att uppnå den ekonomiska tillväxt som garanterar vårt välfärdssamhälles fortsatta utveckling annars kan äventyras. Att bryta nuvarande utgiftstrend är, som jag ser det, ett tungt politiskt arbete där det gäller att göra det på ett sådant sätt att det inte drabbar de verkligt utsatta grupperna. Jag vill understryka att det är fråga om att sänka de offentliga utgifternas ökningstakt inte att minska dem i absoluta tal.

En fortsatt volymökning är möjlig. Om utgifterna växte med tex endast 2,5 procent om året vid en BNP-tillväxt på 3 procent per år skulle de offentliga utgifternas andel av BNP första året sjunka från 64 till 63,7 procent. Därmed kunde det på sikt skapas utrymme för verkliga skattesänkningar av storleksordningen 0,3 procent av BNP eller ca 1 300 milj kr per år.

Offentlig konsumtion eller transfereringar?

Det har på sina håll under de senaste årtiondena hävdats att skatteuttaget nått en sådan nivå att det inte vore möjligt att höja det ytterligare. Ändå har det stigit mer än vad man tidigare trodde vara möjligt. Någon mer djupgående analys om var gränsen går har dock inte gjorts. Det är som jag ser det endast om man explicit sätter in skatteuttaget i en tillväxtmodell för hela ekonomin som man åtminstone teoretiskt kan behandla frågan.

Antar vi att en höjning av skattesatsen påverkar tillväxten negativt finns det i varje fall en viktig gräns vid den punkt där en vidare höjning av skattesatsen ej ger något ytterligare tillskott till de offentliga inkomsterna. Den optimala ni-

vån kan dock uppnås långt dessförinnan när den välfärdsförlust som ligger i förlo-rad tillväxt inte uppvägs av den välfärds-ökning som knyts till en ytterligare ökning av de skattefinansierade offentliga utgifterna.

Om det finns gränser för skatteuttaget som bestäms av återverkningarna på den ekonomiska tillväxten blir det intressant att diskutera om det är transfereringarna eller den offentliga servicesektorns utbyggnad som i första hand bör begränsas. Det kan ibland med rätta hävdas att det är väsentligt angelägnare att bygga ut offentlig service än att öka privat konsumtion. Om det finns en skatterestriktion följer då logiskt att det är transfere-ringarna som måste begränsas eller alternativt måste det ske en övergång till av-giftsfinansiering.

Skattefällan

Låt mig nu närmare redovisa det förlopp som legat bakom de starkt stigande budgetunderskotten.

Under första hälften av 1970-talet sjönk den ekonomiska tillväxten markant. Skatteinkomsterna hölls uppe genom kraftfulla skatteökningar. Trots skatteökningarna började dock tillväxten i skatteinkomsterna i fasta priser avta. År 1974 var budgetunderskottet 12 miljarder kr. År 1975 och framför allt 1976 ökade statens inkomster mycket starkt genom att Sverige på två år beviljade sig en löneökning på 45 procent. Reallöner-na steg med 10 procent per år. Detta gav en tillfällig stark ökning av skatteinkomsterna, bla som följd av progressiviteten i skattesystemet. Skatteinkomsterna ökade med 30 procent mellan 1974 och 1976.

I stort sett uppnådde man därigenom en balanserad budget år 1976. Eftersom lönekostnadsökningen inte hunnit slå igenom på priserna utvecklades utgif-terna till en början inte alls i samma takt

som skatteinkomsterna. Smällen kom först 1977 och 1978 när realinkomsterna sjönk. Härvid måste även beaktas konsekvenserna av den femte semester-veckan både på de offentliga utgifterna och skatteinkomsterna. Därmed sjönk statens skatteinkomster i fasta priser starkt under åren 1977 och 1978. Detta är en av huvudförklaringarna till det väx-ande budgetunderskottet.

Det är fel att hävda att den borgerliga regeringen hamnade i en skattefälla som den själv skapade genom åtstrammings-politiken 1977–1978. Man bortser därvid från hela det förlopp som föregick åt-strammingspolitiken. Kostnadsläget som hade starkt försämrats, ledde till att före-tagen 1975 och 1976 höjde sina priser i förhållande till omvärlden på bekostnad av förlorade marknadsandelar. Till en början vann Sverige mer på högre priser än landet förlorade på minskad export-volym. När sedan denna process vändes genom devalveringarna drabbades Sverige av en terms-of-trade-förlust, dvs det krävdes en kraftig sänkning av relativpri-serna innan industrin kunde vända ut-vecklingen och börja återta marknadsan-delar. För att terms-of-trade-förlusten inte skulle slå för hårt på bytesbalansen måste reallöneutvecklingen dämpas. Därtill kom den nödvändiga lagerav-vecklingen. Skattefällan hade snarare gillrats av oljekrisen och den ekonomis-ka politiken under åren 1974–1976.

Stabilitet i utgiftsexpansionen

Det finns en betydande stabilitet i ut-giftsexpansionen.⁶ Partierna beslutar sig i sina program för en rad reformer. Des-sa reformprogram görs ofta upp utan hänsyn till vilken utgiftstakt som är för-enlig med samhällsekonomisk balans. Det är mycket svårt att överblicka kon-sekvenserna för hela statsbudgeten. Där-

⁶ Jmf Westerberg [1979].

till kommer att flertalet beslutade reformer har inbyggd expansionstakt som är relativt hög. Utgiftsexpansionen har därför en inneboende kraft som anses svår att bryta.

Denna stabilitet i utgiftsexpansionen resulterar i att förändringar i budgetsaldot huvudsakligen uppstår genom variationer i skatteinkomsterna. Detta blir särskilt allvarligt när ekonomin drabbas av utifrån kommande chocker som exempelvis oljekriserna 1973 och 1979. Dessa har lett till en nedgång i världsekonomins tillväxt och drabbat Sverige särskilt hårt på grund av vårt stora oljeberoende. En lägre ekonomisk tillväxt slår hårt på skatteintakterna för den offentliga sektorn. Budgetunderskotten har därför vuxit kraftigt.

Utgiftsvolymens trendmässigt höga tillväxttakt kan naturligtvis inte endast förklaras med hänvisning till inneboende trögheter och automatik. Betraktar man en längre period är praktiskt taget inga utgiftsökningar automatiska. Betraktar man å andra sidan en kortare period tex det närmaste halvåret är nästan allt automatik.

Jag skall inte här närmare gå in på vad som förklarar skillnaden mellan olika länder i de offentliga utgifternas ökningstakt. Många ekonomer har sökt ekonomiska förklaringar tex skillnader i per capita-inkomst. Jag är dock övertygad om att skillnaden i den allmänna ideologi som dominerar i olika länder har stor betydelse.

Endogent bestämda utgiftsbeslut

Jag vill dock här något beröra dynamiken i utgiftsexpansionen utifrån ett par förklaringar som utgår från att politikernas utgiftsbeslut delvis är endogent bestämda. Den första hypotesen är att när samhället får in mer skatteinkomster så ökar utgifterna. Som jag visat i det föregående torde de stora ökningarna av skatteinkomsterna 1975 och 1976 ha ut-

gjort ett motiv för starka utgiftsökningar. Det skulle betyda att starka reallöneökningar som går utöver det reala utrymmet samtidigt driver upp utgifterna.

Den andra förklaringen ligger i att om man får en lönekostnadsutveckling som driver upp landets relativa kostnadsläge i förhållande till utlandet skapar detta arbetslöshet i den konkurrensutsatta sektorn. Detta ökar trycket att öka sysselsättningen i den offentliga sektorn och öka stödet till företagen. Eftersom detta stöd från det offentliga tenderar att permanentas måste dessa utgifter på sikt finansieras med skatthöjningar, vilket begränsar den privata konsumtionen och minskar efterfrågan på den konkurrensutsatta sektorns varor. Hans Tson Söderström och Staffan Viotti [1979] har testat en sådan hypotes på svenska förhållanden och ansett sig finna ett samband mellan autonoma lönekostnadsstörningar och den offentliga utgiftsexpansionen. De engelska ekonomerna Bacon och Eltis [1976] har framfört liknande tankegångar om den engelska ekonomin.

Knyter man ihop dessa två förklaringar för utgiftsexpansionen får man ungefär följande förlopp. Av olika skäl uppkommer en nominell lönekostnadsökning som försvagar konkurrenskraften. Detta ger till en början stora skatteinkomster som ökar utgifterna. Därefter försvagas den konkurrensutsatta sektorn och bytesbalansen försämras. För att klara en sådan situation stramas privat konsumtion åt genom skatthöjningar, sysselsättningen ökas i den offentliga sektorn och de offentliga utgifterna ökar ännu mer. Till denna orsakskedja kan man foga ytterligare ett led nämligen att utgiftsökningen i nästa period utlöser krav på skatthöjningar som driver upp lönekostnaderna och därmed ytterligare försämrar konkurrensläget och sänker den ekonomiska tillväxttakten.

Reformering av skattesystemet

När skattetrycket ökar är det en naturlig reaktion att börja kräva reformering av skattesystemet. Gunnar Myrdal har tex krävt detta i en uppmärksammat artikel i *Ekonomisk Debatt* [Myrdal 1978] samtidigt som han argumenterar för en fortsatt höjning av skatteuttaget. Hans synpunkter tycks mig dock inte grundade i en analys av dynamiken i systemet. Med nuvarande utgiftstakt krävs en starkt utvecklad kreativitet för att finna nya skatteällor, eftersom varje ny skatt ger allt mindre nettoinkomster för staten.

I takt med att man inför nya skatteällor öppnar man möjligheter till nya skatteundrandragande åtgärder. Trycket att ständigt konstruera nya skatter som ger några nämnvärda inkomster skapar förutsättningar för legal skatteundanflykt i snabbare takt än vad man genom uppföljande nya skatteregler hinner förhindra. Varje ny lag skapar nya kombinationsmöjligheter. Folk anpassar sitt beteende – utan att behöva tillgripa illegala metoder så att skatteinkomsterna minskar. Man minskar arbetskraftsutbudet, köper mindre av varor som hårdbeskattas i Sverige, ökar skuldsättningen och ränteavdragen, skaffar sig rörelser med avdragsgilla förluster, flyttar pengar till icke beskattad avkastning etc. Man söker helt enkelt fly från beskattade inkomster. Skatteteoretikerna brukar tala om att skattebaserna eroderas.

Det finns angelägna behov av reformer i skattesystemet inte minst när det gäller kapitalbeskattningen. Samtidigt är jag dock övertygad om att det är svårt att uppnå en varaktig reformering av skattesystemet om skatterna fortsätter att höjas i den takt som nuvarande utgiftstakt kräver. Alla skattereformer kommer att deformeras under trycket av de skattehöjningar som kommer att krävas om nuvarande utgiftstakt fortsätter.

Marginalskatten

Låt mig avslutningsvis göra några kommentarer till den aktuella debatten kring reformering av skattesystemet och då framför allt finansieringen av marginalskattesänkningarna. Det är viktigt att man därvid gör klart vilka genomsnitts- och marginalskatter man talar om.

Som tidigare angivits uppgår den genomsnittliga skatten till 60 procent av nettonationalinkomsten. Marginalskatten för inkomsttagare i genomsnitt kan då givetvis inte ens vid en helt proportionell beskattning understiga 60 procent. I den allmänna debatten får man intrycket att man vid beräkning av marginalskatten endast inkluderar de direkta statliga och kommunala skatterna. I marginalskatten bör dock även de indirekta löne-relaterade skatterna och avgifterna ingå. Även momsens bör inräknas. Enligt ekonomisk teori förutsätts individerna ställa uppoffringen i form av tid och övriga besvär av att öka sin årsinkomst med ett visst belopp mot den ökade konsumtion som denna extra inkomst ger efter skatt. Om en person med 70 procent marginalskatt tjänat tex 100 kr extra per år utgår på detta belopp löneskatter på ca 40 procent. Hans prestationer har således ett marknadsvärde på 140 kr. Han får behålla 30 kr. Om han sedan konsumerar dessa pengar betalar han ytterligare ca 5 kr i mervärdeskatt m.m. Den sammanlagda skattebetalningen uppgår således till 115 kr vid en inkomst på 140 kr. Marginalskatten är således egentligen 82 procent. Skatteomläggningar som sänker direktskatteskalans marginalskatter och höjer allmänna löneskatter eller moms har inte den effekt på marginalskatterna som brukar redovisas. Det hindrar givetvis inte att det kan vara mycket angeläget att sänka marginalskatterna i direktskatteskalen. Direktskatteskalans marginalskatter är nämligen bla av relevans när man diskuterar effekten av olika avdrag.

Om utgiftsexpansionen och skattechöjningarna fortsätter i samma takt som hittills kommer skatteuttaget i procent av nettonationalinkomsten 1982 eller 1983 att uppgå till ca 70 procent. Det gör det svårt att se hur marginalskatten skall kunna sänkas till ner emot 50 procent i breda inkomsttagarskikt.

Skatteomläggningar

När det totala skatteuttaget stiger stiger också marginalskatterna vid samma inkomstutjämningsambition. Detta genererar ett starkt politiskt tryck att sänka marginalskatterna när dessa blir så höga att även breda grupper drabbas av dem. En sänkning av marginalskatterna kan endast ske genom en mer proportionell beskattning. Om man gör det genom att öka den direkta skatten i lägre inkomstskikt väcker det lätt opposition. Därför måste det ske i form av sk skatteomläggningar. En tanke bakom tex promsförslaget är att flytta en ökad andel av den totala skattebördan till de lägre inkomstskikten under sådana former att det kan accepteras.

Samma resonemang gäller självfallet även om skatteomläggningarna finansieras med löneskatter eller moms. Den väsentligaste skillnaden är att dessa senare skatter är för allmänheten klarare till sin innebörd.

Med stigande skatteuttag och ökat antal skatter har följt en diskussion om hur olika skatter tenderar ändra basen för andra skatter. Man har tex i diskussionen om promsen lagt ner stor möda på att visa att om promsen avräknas från lönerna så faller skatte- och avgiftsinkomsterna bort på den uteblivna löneökningen. Det är endast om de inte avräknas som man får in de bruttosummor som redovisats.

Även om promsen övervältras framåt på priserna är detta emellertid fel. Till en början får promsen sannolikt bäras av företagen i form av lägre vinster, men på

sikt kommer den att slå igenom i högre priser. Löntagarna får då ungefär samma uteblivna ökning i real standard som om den avräknas bakåt. Men samtidigt måste noteras att skatteinkomsterna räknat i fasta priser därvid torde minska ungefär lika mycket som om den avräknas bakåt. Så länge man inte konsekvent studerar effekterna på de reala skatteinkomsterna råkar man lätt ut för felslut. Det väsentliga är hur mycket samhällets inkomster ökar i fasta priser.

Den väsentligaste bristen i analysen av vad promsen eller andra liknande generella skatter ger i skatteinkomster gäller emellertid inte frågan om hur mycket som faller bort i andra skatteinkomster, genom att baserna för dessa skatter förändras. Den är i stället att ingen hänsyn tas till hur tillväxttakten i ekonomin påverkas.⁷

Höjningen av punktskatter är en möjlig väg att öka samhällets inkomster. Huvudsyftet med sådana skatter är dock att påverka konsumtionen av vissa varor. För att belysa de möjligheter man har att använda punktskatter för att finansiera den offentliga sektorns reala utgiftsökning kan man ta de totala skatteinkomsterna från vin, sprit, öl och tobak. Mellan 1965 och 1979 ökade dessa skatteinkomster i fasta priser med totalt 2 procent, dvs de var helt oförändrade inom den marginal för felräkning som finns. Detta visar att man inte bör lägga höjningar av sådana skatter till grund för finansiering av reala utgiftsökningar.

⁷ Antag att inforandet av en tre-procentig proms leder till att BNP-tillvaxten sjunker från 3 procent per år till 2,5 procent per år under tre år för att därefter återgå till en trendmassig tillvaxt på 3 procent per år. Efter tre år är då nationalinkomsten ungefär 1,5 procent lägre än vad den annars skulle ha varit. Den lägre tillvaxten betyder att totala inkomsterna i ekonomin tredje året är ca 7 000 milj kr lägre än vid den högre tillvaxttakten i fasta priser. Eftersom ca 60 procent av en ökning i BNP går i skatt så bortfaller drygt 4 miljarder kr i skatteinkomster. Det är ungefär vad 3 procent proms ger netto.

Sammanfattning

Min utgångspunkt har varit att sambanden mellan ekonomisk tillväxt och skattenivå är otillräckligt analyserade och att skattediskussioner mycket starkt domineras av stabiliseringspolitiska hänsyn. För att analysera den långsiktiga utvecklingen av skatterna måste man se till de totala utgifternas tillväxttakt. Uppdelningen på de traditionella komponenterna offentlig konsumtion och transfereeringar spelar därvid en underordnad roll. En utgångspunkt för en analys av sambandet ekonomisk tillväxt och skatteuttag bör vara tillväxttakten i den konsoliderade offentliga sektorns utgiftsvolym (utgifterna deflaterade med BNP-deflatorn) satt i relation till BNP-tillväxten.

Den offentliga utgiftsvolymen har sedan 1965 ökat i relativt stabil takt med närmare 7 procent per år. Fram emot mitten av 1970-talet har den absoluta tillväxten i den offentliga utgiftsvolymen börjat överstiga den totala resursökningen. Skatteuttaget måste också öka med mer än BNP-tillväxten ifall inte budgetunderskotten skall växa i snabb takt. Det betyder att nationalinkomsten efter skatt nu avtar i accelererande takt. Detta får allvarliga konsekvenser för tillväxten framför allt på två vägar. För det första blir det helt omöjligt att uppnå någon ökning av realinkomsterna efter skatt, vilket leder till ett ökat tryck mot nominella löneökningar och förstärker de in-

flationsdrivande effekterna av skattehöjningarna. För det andra måste ett genomsnittligt skatteuttag på över 70 procent av nettonationalinkomsten som vi för närvarande snabbt är på väg mot få förödande konsekvenser för incitamenten till arbete och kapitalbildning.

En sänkning av utgiftsvolymens tillväxttakt till den som svarar mot BNP-tillväxten framstår nu som ofrånkomlig. De traditionella argumenten kring den offentliga sektorns storlek som följt den sedvanliga politiska höger-vänsterskalan har i dag förlorat sin giltighet. Bryts inte nuvarande trender kommer det att återverka på den ekonomiska tillväxten under 1980-talet så att det finns betydande risk för att tillväxten i skatteinkomsterna i fasta priser inte längre kan upprätthållas överhuvud taget. Det finns anledning att noggrant tänka igenom de ekonomiska och politiska konsekvenserna av denna situation.

Referenser

- Bacon, R. och Eltis, W. [1976], "Varför gick det så illa?" *Ekonomisk Debatt*, årg 4, nr 2
- Myrdal, G., [1978], "Dags för ett bättre skattesystem!" *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 7
- Söderström, H. Tson och Viotti, S. [1979], Money Wage Disturbances and the Endogeneity of the Public Sector in an Open Economy", Lindbeck, A. (ed) *Inflation and Employment in Open Economies*, North Holland
- Westerberg, S. [1979] "Kan den offentliga utgiftsökningen bromsas?" *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 4