

Budgetunderskott och implicit beskattning

Föreställningen om att skattehöjningar för att sluta budgetgapet skulle leda till en kraftig sänkning av den privata konsumtionsstandarden och/eller galopperande inflation bygger på bristande kunskap i ekonomisk allmän jämviktsteori, skriver Bo Axell i denna artikel om budgetunderskottet. Det är storleken på de offentliga utgifterna som bestämmer det totala skattestrycket, inte (de explicita) skatternas nivå. Hushållens inkomster efter skatt påverkas inte av om undanträngningen av den privata efterfrågan sker genom höga skatter eller genom budgetunderskott och inflation. Effektivitets- och fördelningsmässiga skäl talar dock till förmån för explicit skattefinansiering av de offentliga utgifterna.

Den svenska offentliga sektorns budgetunderskott uppgår nu till mer än 90 miljarder kronor, vilket motsvarar nästan 14 procent av BNP. Av kostnaderna för den offentliga verksamheten på ca 230 miljarder täcks endast knappt 140 miljarder av skatter och avgifter. I en marknadsekonomi är intäkter och kostnader för en verksamhet, och speciellt skillnaden mellan dessa, vinsten, en avgörande information om en verksamhet "bör" drivas eller ej. Intäkterna är ett mått på hur mycket de aktuella varorna eller tjänsterna värderas av konsumenterna medan kostnaderna är ett mått på hur mycket samhällsinvånarna värderar de varor och tjänster som alternativt skulle ha kunnat produceras i ekonomin.

För den offentliga verksamheten är

Fil dr BO AXELL är forskare vid Industriens Utredningsinstitut. Hans specialområde är ekonomisk teori för marknader med ofullständig information.

kostnaderna fortfarande ett relevant mått på omfattningen av den produktion som ekonomin uppoffrar, medan intäkterna — eftersom de delvis är tvångsmässigt uttagna — inte nödvändigtvis är ett mått på betalningsviljan.

Accepteras skattehöjningar?

Med offentliga utgiftsöverskott av den storleksordning vi i dag rör oss med i Sverige undrar man speciellt om medborgarna skulle acceptera skatter som var så höga att dessa till fullo skulle finansiera de offentliga utgifterna. De skattehöjningar som skulle erfordras är ca 11 000 kronor per capita, dvs omkring 40 000 kronor för en tvåbarnsfamilj. Skulle Sveriges invånare utan knot acceptera så stora skattehöjningar? Jag har redan med frågan antytt det konventionella svaret — om regeringen skulle försöka att chockhöja skatterna så mycket att budgetunderskottet helt eliminerades så skulle detta utlösa revolution, minst.

Jag vill trots detta hävda att om stat och kommuner vore oförmögna att skära ned de offentliga utgifterna så skulle

en sådan politik vara den mest önskvärda och att eventuella revolutionstankar bygger på en missuppfattning om ekonomins funktionssätt.

Vi kan separera budgetunderskottsproblemet i två frågor. Den första gäller den mest önskvärda storleken på den offentliga verksamheten. Den andra hur denna verksamhet skall finansieras. Vi kan ha starka och väl underbyggda ståndpunkter när det gäller den förstnämnda frågan. Den offentliga verksamheten tar i dag, enligt min mening, alltför stor del av våra inkomster i anspråk. Men om vi bestämt oss för omfattningen av den offentliga verksamheten (inklusive transfereringar), hur skall den bäst finansieras? Låt oss tänka oss att man har skurit ned de offentliga utgifterna så mycket som är möjligt. Hur skall då de givna utgifterna finansieras för att orsaka minst skada för ekonomin?

Det hävdas från vissa håll att vi tills vidare måste fortsätta att lånefinansiera stora delar av de offentliga utgifterna. Om vi skulle höja skatterna i den omfattning som vore nödvändigt för att sluta budgetgapet, anses detta leda till en drastisk realinkomstsänkning samt ha förödande inverkan på arbetsincitamenten; det finns t o m de som hävdar att skattehöjningar skulle leda till galopperande inflation.

Jag vill hävda att detta bygger på en bristande kunskap om allmän jämviktsteori, dvs bristande förmåga att inse effekterna av en åtgärd när denna får fortplanta sig genom hela det ekonomiska systemet.

Jämviktsskapande krafter

Låt oss anta att den traditionella ("walrasianska") allmänjämviktmodellen något så när stämmer överens med en verklig ekonomi. Det betyder i så fall att det finns jämviktsskapande krafter, främst genom pris- och lönebildningen, sådana att ekonomin rör sig mot ett

jämviktssläge med likhet mellan utbud och efterfrågan på varje marknad. Detta sker i modellvärlden med hjälp av en fiktiv auktionsutropare. Verkligheten är naturligtvis mer komplicerad, men kan kanske approximativt beskrivas av en sådan modell.

Om denna jämviktshypotes är något så när korrekt, kommer en höjning av skatterna av den omfattning som krävs för att omedelbart sluta budgetgapet *inte* att leda till realinkomstsänkningar efter skatt av den omfattning som primitiva kalkyler ger vid handen.

Tänk er en mycket förenklad ekonomi. Det produceras 100 enheter av vilka staten tar i anspråk 40 enheter. Det blir då 60 enheter kvar för den privata sektorn. Det är alltså i princip likgiltigt hur staten finansierar de 40 enheter som den tar i anspråk — om den undantränger privat efterfrågan genom höga skatter eller om den trycker nya sedlar och låter pris- och lönebildningen effektivt denna undanträngning. Den privata sektorns reala disposition blir i bägge fallen 60 enheter.

Vad skulle då ske om staten skulle höja skatterna så att budgetgapet slöts? Jo, i en förenklad ekonomi (sluten och utan investeringar) skulle realinkomsten *före skatt* öka så mycket att realinkomsten *efter skatt* skulle vara opåverkad! Den privata sektorn av ekonomin skulle ju ha lika mycket att disponera som förut om den statliga resursförbrukningen vore densamma och hela ekonomins produktion vore oförändrad.

Det vi bör diskutera är alltså (i) om ekonomin i allmän jämvikt kommer att ha lika stor real produktion att fördela mellan privat och offentlig konsumtion i de två fallen (dvs helt skattefinansierad kontra till stor del lånefinansierad offentlig konsumtion) och (ii) om pris- och lönebildningsprocessen i en marknadsekonomi som den svenska är jämviktsskapande.

Den andra frågan är utomordentligt svår och föremål för omfattande nationalekonomisk forskning i dag. Vi vet att modellvärldens auktionsutropare inte finns i en verklig marknadsekonomi annat än på ett fåtal marknader. I stället sätts priserna av agenterna på marknader där det föreligger kostnader för att samla in information och komma i kontakt med varandra. De resultat som finns för denna typ av "sökmarknader" tyder dock snarast på att den traditionella modellen skulle kunna användas som en första approximation, även om en stark reservation måste göras. (Se Axell, [1977].)

Explicita eller implicita skatter?

Låt oss gå över till den första frågan. Har ekonomin lika stor real produktion (eller tillväxt) om den offentliga konsumtionen finansieras till fullo genom skatter eller till stor del lånefinansieras? Vi vet att skatterna kan ha effekter på arbetsutbudet genom den snedvridning i priset på varor relativt till fritid som varje skatt har. Vi vet dock att inkomst- och substitutionseffekten går i motsatt riktning, varför den totala effekten på produktionen blir obestämdd.

Den alternativa situationen med stora budgetunderskott och lånefinansiering innebär att man antingen låter framtida generationer bära den reala finansieringsbördan (se Persson [1983]) genom en undanträngning av investeringskreditgivning eller via lån i utlandet, eller att privatkonsumtion undanträngs via pris- och lönebildningen. Genom att avväga hur mycket man finansierar i riksbanken respektive på kapitalmarknaden kan man undvika undanträngning av investeringar, medan man med en aktiv (eller kanske snarare passiv) växelkurspolitik kan undvika att "låna" av framtida generationer via underskott gentemot utlandet.

"Finansieringen" genom reduktion i privat konsumtion kommer till stånd

genom realinkomstsänkning och inflation. Detta är vad vi kallar *implicit beskattning*. Frågan, vid en jämförelse mellan dessa två situationer, är vilken som ger störst total kaka (tillväxt) och vilken som är fördelningsmässigt att föredra.

Ur fördelningspolitisk synvinkel är det klart att *explicit* skattefinansiering är att föredra framför "marknads"-finansiering via inflation och reallönesänkning, dvs via *implicit* beskattning. Med skatter kan finansieringen fördelningsmässigt styras, medan finansiering med *implicit* skatt kommer att slå fördelningsmässigt godtyckligt.

Effekter på arbetsutbudet

Effektivitetsaspekten ger samma resultat även om det vetenskapliga underlaget inte är särskilt fullständigt. Den eventuellt negativa effekten av skattefinansiering skulle vara på arbetsutbudet. Vi vet dock att substitutionseffekten och inkomsteffekten går i motsatt riktning samt att otaliga empiriska undersökningar givit olika eller obestämda tecken för utbudselasticiteten för arbetskraft. Det är i varje fall inte orimligt att betrakta utbudskurvan för arbetskraft som vertikal. Någon negativ totalproduktionsseffekt av skattefinansiering skulle i så fall inte behöva föreligga.

Emellertid behöver vi inte i *detta fall* bekymra oss över arbetsutbudet; det kommer nämligen *inte* att påverkas! Endast skattehöjningar som innebär finansiering av en *ökning* av de offentliga utgifterna, och som därmed påverkar realinkomsten efter skatt, kan påverka arbetsutbudet (och inte nödvändigtvis ens då, se ovan). Men det som frågan gäller här är skattehöjningar som avser att finansiera *givna* offentliga utgifter, dvs utgifter som i alla fall skulle komma till stånd. I det fallet skulle reallönen före skatt öka så att reallönen efter skatt vore oförändrad. Eftersom utbudet av arbetskraft är funktion av den reala be-

hållningen efter skatt så kan arbetsutbudet inte ändras av en skattehöjning vars motiv är att minska ett utgiftsöverskott.

Detta resultat är lätt att visa i en enkel jämviktsmodell för en sluten ekonomi (se Axell [1983]). Mekanismen i modellen är följande. Löneinkomster och vinster baseras på intäkterna av försäljning av den totala produktionen. En del av produktionen köps av stat och kommun och de löner och vinster som är kvar efter skatt används för att köpa den kvarvarande varumängden (dvs efter den offentliga sektorns köp). Men om beskattningen av denna löne- och vinstsumma understiger den offentliga sektorns betalning för de varor som den köper, så måste priset på dessa varor stiga för att ge jämvikt på varumarknaden. Endast om beskattningen drar undan just så mycket från inkomsterna som motsvaras av offentliga sektorns köp, dvs det offentliga budgetsaldot är noll, så kan varumarknaden komma i jämvikt utan prisstegring.

Låt oss repetera den fundamentala inflationsmekanismen. Om ekonomin producerar 100 enheter och staten köper 40 enheter så skall, om t ex ingen beskattning alls sker, inkomsterna från en försäljning av 100 enheter användas till köp av de kvarvarande 60 enheterna. Priset på dessa varor måste naturligtvis då gå upp om jämvikt mellan utbud och efterfrågan skall skapas. Detta gäller så länge beskattningen inte är fullständig.

Man kan också visa (se Axell [1983]) att det är *de offentliga utgifternas storlek som definierar skattetrycket*, inte de explicita skatternas storlek. Om skatterna inte täcker de offentliga utgifterna, så kommer nedgången i realinkomst före skatt att bli så stor att minskningen i realinkomst efter skatt blir just så stor som den skulle ha varit med fullständig finansiering av de offentliga utgifterna med skatter.

Orsaken är att om den mängd varor som den privata sektorns inkomster baseras på är större än den mängd varor som står till förfogande för den privata sektorns köp, så måste priserna på dessa varor drivas upp. Marknadsmekanismen träder in i beskattningens ställe och reducerar realinkomsten före skatt så mycket som skatterna skulle ha gjort om de offentliga utgifterna vore till fullo skattefinansierade.

Av detta följer också att arbetsutbudet vid jämvikt på arbetsmarknad och varumarknad (allmän jämvikt) är beroende enbart av de offentliga *utgifternas storlek, ej av skatternas storlek*. Orsaken till detta är att om individernas arbetsutbud är funktion av realinkomsten efter skatt så är arbetsutbudet beroende av om realinkomsten begränsas av höjda skatter eller sänkt reallön före skatt.

Brus i informationssystemet

Finansiering med implicita skatter har den effekten att inflationen, som drivs fram genom budgetunderskotten, påverkar ekonomin på ett mycket negativt sätt, främst genom den desorganisation som den skapar. Prissystemet är ett mycket fint informationssystem och om inflationen skapar brus i detta så reduceras systemets effektivitet. Sökprocessen på arbetsmarknaden försvåras. Risken att göra misstag vid investeringar ökar.

Väl utvecklade teorier för hur stora och växande offentliga utgiftsöverskott påverkar den reala utvecklingen i en ekonomi existerar inte. Orsaken är att detta rör frågor om ekonomins beteende utanför jämvikt, något som är jungfrulig mark i nationalekonomi. (Jag bortser då från "ojämviktsmodeller" där prisbildningen antingen lämnas helt oförklarad eller ges helt godtyckliga "förklaringar".) Det är dock möjligt att peka på vissa tänkbara orsakskedjor.

Analysen i det tidigare visar ju att låga skatter och budgetunderskott vid givna offentliga utgifter i princip har samma inverkan på ekonomin (t ex på arbetsutbudet) som om utgifterna vore helt skattefinansierade. Varför skulle vi över huvud taget fundera på något sådant som skattefinansiering av de offentliga utgifterna när pris- och lönebildning lika väl kan ta hand om "finansieringen"?

Orsaken till detta är att det finns en lång rad av negativa effekter av en sådan finansiering, vilket kan inses om vi för in analysen i en mer realistisk värld än den vi hitintills befunnit oss i.

Fördelningseffekter

För det första har vi fördelningseffekterna av finansiering med implicit skatt. Det klassiska argumentet är att en icke förutsedd inflation leder till en omfördelning från långivare till låntagare. Argumentet mot detta är att ett permanent stort budgetunderskott leder till en permanent, och därmed förutsedd, inflation varvid räntorna anpassar sig till den förväntade inflationen. Emellertid torde omfördelningseffekter av inflation av nämnda typ kvarstå i viss mån även vid perfekt förutsedd inflation främst genom att förmågan att inflationsanpassa "portföljen" är beroende av kunskap och kompetens.

Den andra, och kanske viktigare, fördelningseffekten av budgetunderskott följer av att reallönesänkning genom marknadens försorg kommer att slå fördelningssmässigt godtyckligt, medan samma totala reallönesänkning med hjälp av explicita skatter i viss mån kan styras enligt någon, förhoppningsvis, klok plan.

Allokeringseffekter

Vi får också allokeringseffekter av implicit beskattning. Ett argument är att en allmän inflationsprocess stör informa-

tionen om relativpriser — det är lättare att observera relativprisförskjutningar om vissa priser stiger och andra faller än om alla priser stiger. Reaktionen (eller avsaknad av reaktioner) vid felaktigt uppfattade relativprisförskjutningar med avseende på produktion och investering kan ha betydande negativa effekter på produktivitet och tillväxt.

Vidare kommer det under en inflationsprocess att uppstå relativprisförskjutningar som rena ojämviktsfenomen på grund av att olika marknader har olika "organisationsform". Vissa marknader, t ex marknader för olja och andra råvaror är vad som brukar kallas "auktionsmarknader", medan andra marknader är vad vi kan kalla "sökmarknader", dvs de karakteriseras av imperfekt information och av pris- och lönespridning. Arbetsmarknaden och de flesta marknader för konsumentvaror brukar betraktas som sökmarknader.

Eftersom priserna ändras mycket snabbare på en auktionsmarknad än på en sökmarknad, så kommer under en inflationsprocess priserna på t ex olja och andra råvaror att gå upp före priserna på t ex arbetskraft och konsumentvaror. Detta har vi också kunnat observera under 70-talet. Inflationstrycket, manifesterat i stor ökning i penningmängden 1971—72, ledde till kraftiga prisökningar på olja och andra råvaror 1973—74, medan prisökningarna på t ex arbetskraft kom först 1975—76. Denna temporära relativprisförskjutning, som främst är en följd av olika former för marknadsorganisation, kan via investerings- och produktionsbeslut ha negativa effekter på den reala utvecklingen.

En ytterligare förklaring till reala effekter av inflation kommer från just sökmarknader. Sökmarknader karakteriseras av pris- och lönespridning, vilket leder till att produktiva resurser kommer att användas i själva match-

ningsprocessen (sökande efter lågt pris och/eller hög lön). Det kan visas att ju större spridningen i priser eller löner är, desto längre blir i genomsnitt söktiden (större arbetslöshet t ex). Men när en allmän inflationsprocess leder till att fördelningar av löner och priser förflyttas, så kommer med största sannolikhet spridningen i dessa fördelningar att öka.¹ Vi vet också att det föreligger positiv korrelation mellan spridningen på olika marknader (se Albrecht—Axell—Lang [1982]). Detta sammantaget gör att arbetslösheten ökar under en inflationsprocess.

En fjärde förklaring till negativa reala effekter av ett växande offentligt budgetunderskott går via reallöneeffekter. Som nämnts ovan så kommer en ökning i de offentliga utgifterna, som ej finansieras med ökade skatter eller avgifter (och därvid leder till ökat budgetunderskott), att implicera reallönesänkning före skatt eftersom lönebildningen måste s a s träda in i skatternas ställe. Men det har ofta hävdats att reallönerna är trögrörliga nedåt — ja, t o m att det skulle vara omöjligt för reallönerna att gå ned. Att det sistnämnda inte är sant kan man lätt förvissa sig om genom att betrakta de senaste årens utveckling.

Sannolikt ligger det ändå en hel del i hypotesen om motstånd mot reallönesänkningar. Man menar att om reallönerna skulle sänkas så skulle det utlösa obstruktion i form av strejker, maskning eller helt enkelt ovilja att "bjuda till" i arbetet. De negativa effekter på den reala ekonomin som följer av det krav på reallönesänkning, som ökade budgetunderskott ställer på ekonomin, är två. Dels är det den arbetslöshet som följer av att reallönerna på grund av motståndet inte sänks tillräckligt för att generera jämvikt mellan efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden, dels är det den obstruktion som ovan nämnts som följd av den reallönesänkning som trots allt kommer till stånd. De reallö-

nesänkningar före skatt som ett *ökande* budgetunderskott, som vi har upplevt det under de senaste sex åren, leder till är alltså dels arbetslöshet som följd av otillräcklig reallönesänkning, dels nedgång i produktivitet som följd av den reallönesänkning som i alla fall kommer till stånd.

En femte förklaring till negativa reala effekter av budgetunderskott och inflation är mer traditionell. Om Sverige håller fasta växelkurser mot omvärlden och vi samtidigt genererar en högre inflation så minskar omvärldens efterfrågan på våra produkter. Vi kommer in i vad som brukar kallas en kostnadskris. Denna kan, kortsiktigt betraktad, lösas genom att vi devalverar, men detta är inte någon permanent lösning om ekonomin, på grund av budgetunderskott, befinner sig i en permanent inflationsprocess.

Budgetunderskottet påverkar ekonomin negativt också genom räntebildningen. Staten kan, i syfte att undvika den ovan nämnda reallöneeffekten, låna från hushållen genom att sälja statspapper (obligationer eller, som idag i Sverige, statsskuldväxlar). Men dessa kan placeras endast till förhöjda räntor. Effekten blir alltså att räntorna går upp och investeringarna går ned.

En sjunde effekt går via räntebildningen tillsammans med ett skattesystem som i praktiken är uppbyggt med den implicita förutsättningen att inflation inte kan förekomma. Vid hög inflation får vi höga nominalräntor (eftersom nominalräntorna innehåller inflationskompensation). Men eftersom hela nominalräntan (och inte enbart realräntan) skattetekniskt betraktas som räntekostnad och hushållen erhåller större skattevinst än företagen, så kommer hushållen att driva upp nominal-

¹ Detta förhållande har ännu inte formellt visats i någon teoretisk modell, men forskning pågår (se Albrecht—Axell [1983]).

räntorna på en sådan nivå att den reala räntekostnaden efter skatt för företagen kan bli mycket hög. Detta leder till nedgång i investeringarna eftersom endast investeringar med mycket hög avkastning kan genomföras med lönsamhet.

Sammanfattning

Jag har i denna artikel velat peka på budgetunderskottets fundamentala roll som den främsta orsaken till den utomordentligt ogynnsamma realekonomiska utvecklingen i Sverige de senaste sex åren. Den ofördelaktiga realekonomiska utveckling, som utgiftsöverskotten orsakar, beror dels på den desorganisation av det ekonomiska systemet som inflationen (som följer av utgiftsöverskott) skapar, dels på den realinkomst-sänkning före skatt som framtvings, Realinkomsterna är inte orörliga nedåt, något som lätt inses om man betraktar senare års utveckling. Däremot utsätter reallönesänkningarna det ekonomiska systemet för mycket allvarliga påfrestningar.

Den politik som man nu bör föra för att Sverige skall ha någon möjlighet att återkomma till en balanserad utveckling med tillväxt är följande: Se över de offentliga utgifterna och skär ned så mycket som möjligt. Höj sedan skatterna (förslagsvis flera olika skatter) så mycket att utgiftsöverskotten inom, låt oss säga, två år i stort sett elimineras. Detta gör att själva källan till inflationen försvinner. Den privata konsumtionsstandarden påverkas inte av dessa skattehöjningar utöver vad som mot-

svaras av eliminering av bytesbalansunderskott samt uppgång i investeringarna, eftersom realinkomsterna före skatt kommer att stiga. Det finns ingen anledning att tro att marknadsmekanismerna inte skulle klara av att höja reallönerna, i synnerhet som vi har sett hur marknadskrafterna har klarat av att *sänka* reallönerna när de offentliga utgiftsöverskotten har växt.

En snar eliminering av utgiftsöverskotten är en nödvändig förutsättning för en återgång till en balanserad tillväxt i den svenska ekonomin. Först när man kommit till en allmän insikt om att den minskning av det offentliga budgetunderskottet som inte genomförs genom utgiftsnedskärningar *måste* åstadkommas genom skattehöjningar, kan vi få en bred uppslutning kring en politik med radikal reduktion av de offentliga utgifterna.

Referenser

- Albrecht, J. och Axell, B. och Lang H., [1982], "General Search Market Equilibrium". IUI Working Paper No 63, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Albrecht, J. och Axell, B., [1983], "A General Equilibrium Model of Search Unemployment". Mimeo, Columbia University, USA. Presenteras på Econometric Society American Meeting, Northwestern University, juni 1983.
- Axell, B., [1977], "Search Market Equilibrium". *Scandinavian Journal of Economics*, Vol 79, No 1.
- [1983], "Budgetunderskott och implicit beskattning". Appendix. Stencil, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Persson, T., [1983], "Budgetunderskott på 100 miljarder — något att oroa sig för?" *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 1.