

Den nya ekonomin: globalisering, skattekonkurrens och tillväxt

Globaliseringen har bl a medfört att vissa skattebaser, främst kapital och högutbildad arbetskraft, blivit betydligt mer lättrörliga över gränserna än tidigare. Detta har förstärkt skattekonkurrensen mellan länderna: genom lägre och lägre skatter försöker man locka till sig dessa skattebaser. Det intressanta är att just de produktionsfaktorer som är mest lättrörliga, och således utsätts för denna skattekonkurrens, är de som enligt den nya tillväxteorin är de viktigaste för den långsiktiga tillväxten. Vi kan därför vänta oss en högre långsiktig tillväxt i världen, även bortsett från de produktivitetsvinster inom IT-sektorn som vanligtvis brukar utpekas som den huvudsakliga drivkraften bakom "den nya ekonomin".

När vi talar om "den nya ekonomin" menar vi oftast endera av två saker. Den vanligaste tolkningen innebär att man utgår från de tekniska förändringar som vi alla observerat, främst inom informations- och kommunikationsteknologin (ICT), och låter "ny ekonomi" vara synonymt med "ny teknik". Därefter ställer man frågan hur den nya informations- och kommunikationstekniken kan komma att påverka tillväxten (och eventuellt inflationen). Slutsatsen blir då i regel att den nya tekniken är bra för tillväxten, samtidigt som den eventuellt dämpar inflationen.

En helt annan tolkning är att man utgår från den empiriska observationen att USAs ekonomi nu uppvisat höga tillväxtsiffror åtta år i rad, samtidigt som inflationen varit låg. Man låter så "ny ekonomi" vara synonymt med "långsiktigt hög tillväxt" (eventuellt med tillägget "låg infla-

tion") och ställer frågan vad som kan ha orsakat denna utveckling. Då blir svaret inte lika enkelt. Visst har förmodligen datorerna och den nya kommunikationstekniken haft stor betydelse, men det finns också andra saker som kan ha stimulerat tillväxten. Utan att på något sätt nedvärdera datoriseringens betydelse vill jag i denna artikel peka på några andra faktorer som – i kombination med den nya tekniken – rimligen torde spela en viktig roll.

Statistiken

Låt oss först titta på hur tillväxtsiffrorna ser ut. I *Figur 1a och 1b* ser vi¹ för USAs del det välkända mönstret med en hög tillväxt sedan 1992. Men vi ser också att denna långa tillväxtperiod tycks ha börjat avsevärt tidigare: det är egentligen bara 1991 som avviker från mönstret av en 15–20-årig tillväxtperiod som började redan på 1980-talet.

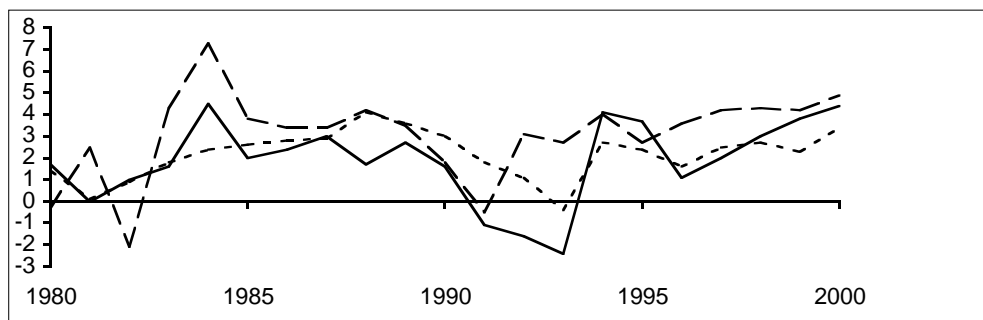
Det svenska mönstret liknar det amerikanska, men tillväxtsiffrorna under 1980-

MATS PERSSON är professor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Han har i sin forskning främst sysslat med makroekonomi och den offentliga sektorns ekonomi.

¹ För att kunna beräkna de glidande femårsmedeltalen i *Figur 1b* har jag använt de prognoser för tillväxten år 2000 och 2001 som finns i OECD [2000].

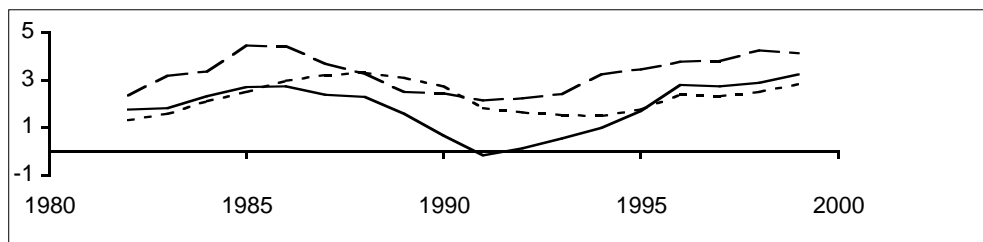
Figur 1a Tillväxttakter i real BNP för Sverige (heldragen kurva), USA (streckad kurva) och EU-genomsnittet (prickad kurva) 1980-2000.

Källa: OECD [2000]



Figur 1b Femårs glidande medeltal för reala tillväxttakter i BNP för Sverige (heldragen kurva), USA (streckad kurva) och EU-genomsnittet (prickad kurva) 1982-1999.

Källa: OECD [2000]



talet var betydligt lägre och nedgången i början av 1990-talet var både djupare och längre. Vi kan därför knappast tala om en sammanhängande tillväxtperiod – en ”ny ekonomi” – förrän kring mitten eller slutet av 1990-talet. Och den perioden är naturligtvis alltför kort för att vi ännu ska kunna veta hurvida tillväxten är långsiktigt uthållig.

Detsamma gäller EU som helhet. Där liknar mönstret det svenska, även om svängningarna är en smula mindre än för Sverige (vilket är helt naturligt när det rör sig om ett genomsnitt över flera länder). Efter god tillväxt under 1980-talet kom en djup svacka under första hälften av 1990-talet; därefter börjar en långsam uppgång, som dock börjar senare, och med mindre kraft, än i USA.

Vad beror nu denna höga tillväxt på? Om den beror på den nya tekniken borde vi kunna urskilja stora investeringar i informations- och kommunikationstekno-

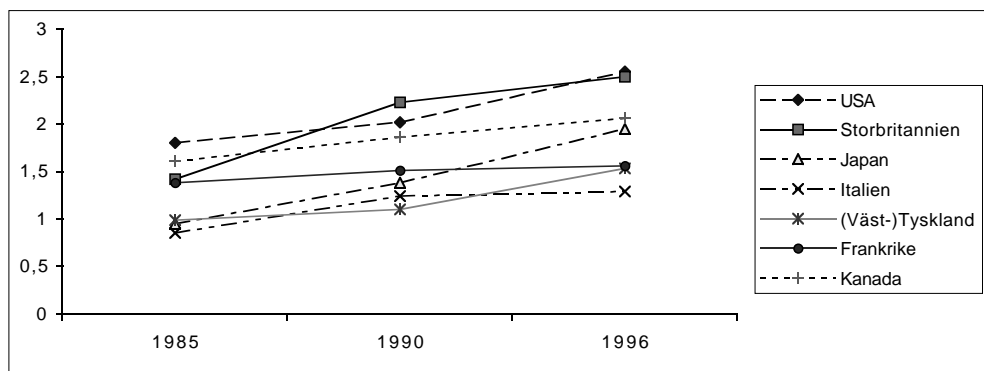
logi åren innan tillväxtperioden börjar. Tyvärr är det dock svårt att hitta jämförbara siffror mellan länder och över tiden. I *Figur 2* visas data från en sammanställning som gjorts av OECD; de är nog de bästa som kan fås för närvarande, men siffrorna ska ändå mest ses som grova indikationer på investeringarnas omfattning, och inte som exakta sanningar. Vi ser dock att USA dels tycks ha påbörjat de stora investeringarna inom ICT-området tidigare än de andra länderna, dels har hållit sig kvar på toppen även under 1990-talet. Om vi skulle förvänta oss några tillväxteffekter av den nya tekniken i något land, skulle det därför vara i USA. Tyvärr saknas Sverige i OECDs sammanställning, varför vi inte kan se hur vårt land klarar sig i konkurrensen.

Den nya tillväxtteorin

Datoriseringen är dock inte det enda viktiga som inträffade i våra ekonomier

Figur 2 Investeringar i informations- och kommunikationsteknologi som procentuell andel av BNP 1985, 1990 och 1996.

Källor: OECD [2000] och OECD National Accounts



under 1980- och 1990-talen. Låt oss först se vad forskningen har att säga om tillväxtens mekanismer.

Under 1990-talet utvecklades en ny teori för ekonomisk tillväxt.² Den byggde på ett par banbrytande artiklar av Paul Romer och Robert Lucas från slutet av 1980-talet som visade att den långsiktiga tillväxten kan påverkas av ekonomisk politik (enligt den tidigare teorin hade den ekonomiska politiken bara kortsiktiga effekter på tillväxten). Teorin är visserligen än så länge alltför ny för att kunna sägas ha blivit tillfredsställande testad och accepterad inom forskarsamhället, men om en teoris värde kan mätas i termer av hur mycket forskning den har genererat, måste den nya tillväxtteorin sägas vara mycket framgångsrik. Under 1990-talet har det nämligen publicerats hundratals vetenskapliga artiklar där den "endogena" tillväxtens bestämningsfaktorer utförligt har kartlagts och analyserats.

En i detta sammanhang relevant fråga rör effekterna av skattesystemet. Här återstår mycket forskning att göra, men den allmänna meningen bland forskarna på området är att skatterna på kapital är speciellt skadliga för tillväxten.³ Med kapital avses då inte enbart fysiskt kapital, utan i minst lika hög grad humankapital, dvs utbildning. Skatter som motverkar realinvesteringar och utbildning är således häm-

mande för tillväxten – och först med den nya teorins genombrott börjar vi få en uppfattning av hur pass mycket de kan påverka tillväxten på lång sikt. En av förklaringarna av den långsamma tillväxten under 1970- och 1980-talen är också de skatthöjningar som ägde rum i Sverige (liksom i flera andra länder) under dessa decennier.⁴ Det omvända gäller naturligtvis också: sänkningar av skatterna på kapital och utbildning stimulerar den långsiktiga tillväxten.

I den populära tillväxtdebatten är det förvånansvärt få personer som kopplat ihop de höga tillväxttakter vi just nu observerar med de förklaringar av tillväxt som ges av den nya tillväxtteorin. I stället förklaras den höga tillväxttakten uteslutande med tekniska innovationer, nämligen ICT-sektorns framväxt. Att tekniska innovationer inom ICT-sektorn stimulerar tillväxten är visserligen högst rimligt, och det skulle kunna ge upphov till en lång tillväxtperiod även enligt den gamla tillväxtteorin. Men att helt bortse från effek-

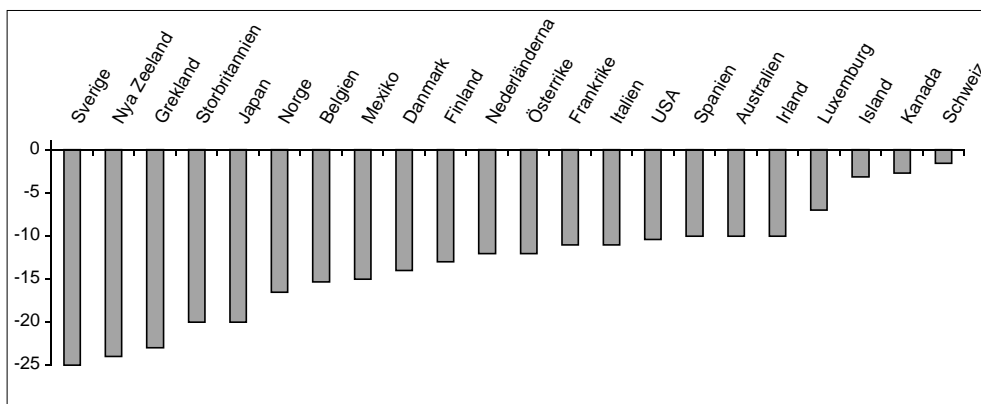
² För en presentation av den nya tillväxtteorin, se uppsatserna i Calmfors och Persson [red, 1999].

³ Se översikten i Persson [1999].

⁴ Se text Lindbeck [1998].

Figur 3 Förändringar i den högsta marginalskattesatsen i inkomstskatten under perioden 1986-1997.

Källa: OECD [1998]



terna av ekonomisk politik – och i synnerhet skattesystemets roll – förefaller en smula enögt. Det är troligt att åtminstone en del av de skattesänkningar och de institutionella förändringar vi upplevt på senare år skulle kunna bidra till ökad tillväxt, alldeles oberoende av datoriseringen.

Skattekonkurrensen

Globaliseringen har lett till att vissa skattebaser, främst kapital och högutbildad arbetskraft, har blivit mycket lätttröliga över nationsgränserna. Detta är de respektive ländernas regeringar mycket medvetna om, och de använder sig i ökande utsträckning av skattesänkningar för att locka till sig de begärliga skatteobjekten. Irlands tillväxtmirakel brukar ibland förklaras med den uttalade politiken att genom låga skatter locka till sig företag och företagare. En sådan politik kan visserligen genomföras av ett enskilt land, men om alla länders regeringar skulle försöka locka till sig företag och arbetskraft hamnar vi i vad som spelteoretikerna brukar kalla "fångarnas dilemma": Företagen ligger kvar där de ligger, men det allmänna skatetrycket blir överallt lägre än vad regeringarna egentligen skulle önska sig.

Det intressanta är att just de produktionsfaktorer som är mest lätttröliga, nämligen kapital och högutbildad arbetskraft,

är de faktorer som är viktigast för tillväxten enligt den nya tillväxtteorin. Resultatet blir att skattekonkurrensen mellan länderna driver ner skatten på just dessa faktorer. Skattekonkurrensen tar sig uttryck i dels skattereformer (d v s omfördelningar av skattebördan utan att det totala skatetrycket sänks), dels av regelrätta sänkningar av skatetrycket. Den svenska skattereformen av 1990-91 är bara en i raden i vår omvärld. Även på detta område låg USA före oss med sin skattereform av 1986, och nyligen har Tyskland, som i detta sammanhang är en eftersläntare, beslutat om omfattande skattesänkningar. Om alla länder genomför liknande reformer blir skattesystemen i världen, på grund av det fångarnas dilemma som jag nämnde ovan, kanske inte alls vad de enskilda regeringarna skulle önska, och några större vinster i form av inflyttade företag gör man inte heller – men skatten på fysiskt kapital och humankapital blir i alla fall lägre över hela världen.

Denna process har redan startat. I Figur 3 illustreras den pågående minskningen av progressiviteten i inkomstbeskattningen världen över. Figuren visar de förändringar som ägde rum mellan 1986 och 1997 i marginalskatten för det högsta inkomstsiktet i olika länder. Vi ser att de

allra flesta länderna sänkte den högsta marginalskatten med mellan 10 och 20 procentenheter.⁵

Ett liknande mönster gäller för bolagskatten. Under perioden 1986-1997 sänkte OECD-länderna den formella bolagskattesatsen med i genomsnitt 10,3 procentenheter.⁶ Visserligen är den formella bolagsskattesatsen inte ett särskilt rättvisande mått på företagets totala skattebelastning (olika avdrags- och avskrivningsregler är nog så viktiga som den formella skatten), men siffran ger i alla fall en indikation på den allmänna utvecklingen.

Slutligen bör påpekas att internationaliseringen inte bara driver ner skattesatserna. Den driver också fram institutionella förändringar på andra områden. Olika länders regeringar försöker utforma samhällsinstitutionerna på ett sådant sätt att det egna landet ska framstå som så attraktivt som möjligt för företagen och den högtbildade arbetskraften. Den gängse termen för detta är *institutionell konkurrens*. Sjunkande bolagsskatt och minskande progressivitet i inkomstskatten (hög progressivitet betyder hög skatt på utbildning) är därför bara en del av ett större fenomen. Globaliseringen ökar således inte bara konkurrensen mellan företagen; den ökar också konkurrensen mellan olika samhällssystem – på gott och ont.

En önskvärd utveckling?

Det är svårt att avgöra huruvida den globala skattekonkurrensen är bra eller dålig. Vid en första anblick förefaller det hela ganska betänkligt; världen riskerar att hamna i ett fångarnas dilemma där den offentliga sektorn blir alltför liten. Och eftersom de skatter som sänks mest är de som i regel bärs av höginkomsttagarna, blir dessutom inkomstfördelningen efter skatt mycket ojämnare än många skulle önska.

Mot detta resonemang finns två argument vilkas kvantitativa bärkraft är svår att värdera, men vilkas principiella innehåll i alla fall kan te sig en smula hoppfullt. För det första kan det, på grund av

ofullkomligheter i den politiska beslutsprocessen, vara så att skatterna på kapital och utbildning under 1960- och 1970-talen faktiskt blev högre än ”vi” egentligen skulle ha önskat. Det är i alla fall vad den s k public choice-skolan brukar hävda – och jag avstår i detta sammanhang från att ta ställning till huruvida argumentet är realistiskt (och till den svåra frågan om vilka ”vi”, som nämns i föregående mening, egentligen är). Globaliseringen och skattekonkurrensen skulle då erbjuda en motvikt mot detta, och summan av de två motverkande krafterna skulle kunna innebära ett ganska rimligt skattesystem, och en rimlig storlek på den offentliga sektorn.

För det andra kan skattekonkurrensen leda till en så stark ökning av tillväxten i ekonomin att skatteintäkterna faktiskt ökar. Den offentliga sektorn skulle då till och med kunna öka, åtminstone i absoluta termer. En sänkning av *skattesatserna* skulle således leda till en ökning av *skatteintäkterna*. Det är den gamla s k Lafferkurvan som här återuppstår i en ny skepnad, i ett tillväxtperspektiv. Nu är forskningen om Lafferkurvan i detta sammanhang alltför utvecklade för att vi idag ska kunna säga huruvida detta optimistiska scenario verkligen är realistiskt, men den teoretiska möjligheten finns.⁷

Skattekonkurrensen må således vara bra eller dålig för välfärden i samhället, men den leder i alla fall till en högre långsiktig tillväxt av BNP. En ”ny ekonomi”, på gott och ont.

Avslutande kommentar

I den allmänna debatten brukar man för-

⁵ En kraftig sänkning i ett visst land behöver inte i sig innebära att det landet nu är oslagbart när det gäller att dra till sig högtbildad arbetskraft – om sänkningen ägde rum från en hög utgångsnivå.

⁶ OECD [1998, s 160].

⁷ Se Agell & Persson [2000] för en översikt av forskningen på detta område.

klara den höga tillväxten med innovationer inom ICT-sektorn. Jag har i denna artikel velat peka på en annan faktor, nämligen globaliseringen och skattekonkurrensen. Därmed är inte sagt att ICT-sektorn är betydelselös; i själva verket kommer troligen kombinationen av tekniska innovationer och global institutionell konkurrens att skapa framtidens tillväxt. Dessutom är det ju på grund av ICT-sektorns utveckling som själva globaliseringen – och därmed skattekonkurrensen – har kunnat komma till stånd. Icke desto mindre kan det vara instruktivt att särskilja de två faktorer som pekar på att vi eventuellt kan vänta oss höga tillväxtsiffror i framtiden, nämligen den nya teknologin och de nya skattesystemen.

Referenser

- Agell, J & Persson, M [2000], "On the Analytics of the Dynamic Laffer Curve", Insitutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet: Seminar Paper No. 682.
- Calmfors, L & Persson, M, [red, 1999], *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Lindbeck, A [1998], *Det svenska experimentet*, SNS Förlag, Stockholm.
- OECD [1998], *OECD Economic Outlook*, June.
- OECD [2000], *OECD Economic Outlook*, June.
- Persson, M, [1999], "Skatterna och tillväxten", i Calmfors & Persson [red, 1999].