

## Skattekvotsfällan

*Föreställningen att skattetrycket minskar genom en högre ekonomisk tillväxt är felaktig. Enligt Daniel Tarschys beror detta på att de offentliga utgiftsbehoven följer utvecklingen för den samlade produktionen. Detta är i sin tur en följd av att de offentliganställdas löner på lång sikt växer i samma takt som de privatanställdas och att många transfereringar beror av hushållsinkomsterna. Vi befinner oss i en skattekvotsfälla som är svår att bända upp. Det krävs mer fundamentala förändringar av de system som styr de offentliga utgifterna för att komma ur denna fälla.*

Det råder en relativt bred enighet om att det svenska skattetrycket är för hårt och att en lindring därav vore önskvärd. Men hur hårt är skattetrycket och hur ska en dämpning kunna åstadkommas? Här om finns flera meningar. Syftet med denna artikel är att dels (1) skapa ökad klarhet om skattekvotens utveckling, dels (2) visa att den vanligaste föreställningen om hur skattetrycket ska kunna lindras – en tanke som jag här ska kalla "tillväxtstrategin" – är avsevärt mer problematisk än dess förrespråkare i allmänhet inser.

### Hur stor är skattekvoten?

Det cirkulerar olika uppgifter om skattekvotens storlek (se *Tabell 1*). Härtill finns flera orsaker. En är diskrepanserna i olika myndigheters definitioner av begreppet; en annan att prognosdata och utfallsdata stundom förblandas; en tredje att även utfallsdata ibland måste revideras i efterhand.

OECD och IMF bygger sina kalkyler

*DANIEL TARSCHYS är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Han är riksdagsledamot för Folkpartiet.*

på den svenska regeringens data, men vidtar vissa korrigeringar för att nå jämförbarhet med andra länder. Skatter definieras av OECD som obligatoriska betalningar utan motprestationer från den offentliga sektorn. Detta innebär bl a att tvångssparande och en rad icke-obligatoriska självkostnadstäckande avgifter till offentliga organ faller utanför definitionen, medan däremot socialförsäkringsavgifter och fiskalt motiverade avgifter räknas in. Länder med skattefinansierad statskyrka får med OECDs beräknings-teknik en något högre skattekvot än länder där de kyrkliga samfundet till övervägande delen finansieras på andra vägar.

Förändringar i skattekvoten mellan olika år bottnar endast delvis i nya skattepolitiska beslut. En annan bestämningsfaktor kan vara förskjutningar mellan högbeskattade och lågbeskattade komponenter i BNP. Vid låg kapitalbeskattning innebär således en ökning av kapitalavkastningsandelen i BNP att skattekvoten pressas ner.

Skattekvoten anges ofta vara den andel av BNP som betalas i skatt. Det är viktigt att notera att det i sådana definitioner rör sig om en "falsk" andel i den mening att andelen inte är en del av det hela.

BNP är ett mått på varor och tjänster, medan skatterna däremot är ett betal-

Tabell 1 Den svenska skattekvoten enligt olika serier.

	OECD 1989	Finansplan 1989	Finansplan 1990	Reviderad Finansplan 1990	IMF 1990
1982	49,9	50,1	50,1		
1983	50,6	50,7	50,7		
1984	50,3	50,6	50,6		
1985	50,6	51,5	51,0		51,5
1986	53,7	53,0	51,7		52,9
1987	56,7	55,3	54,6		54,8
1988	55,5*	56,6	54,6	54,5	55,2
1989		55,5	56,8	56,5	
1990			57,3*	56,4*	
1991 alt 1			55,1*	54,2*	
1992 alt 2			55,8*	54,9*	

\* Enligt prognos.

ningsflöde. Ungefär hälften av de offentliga intäkterna återvänder som transferreringar till hushåll och företag. Att 55 procent av BNP i en ekonomi betalas i skatt hindrar således inte att 60 procent av BNP i samma ekonomi används för privat konsumtion.

Den summa varav skatteinbetalningarna är en del är således inte BNP, utan snarare de intersektoriella betalningsströmmarna i ekonomin. Teoretiskt sett är det fullt möjligt att tänka sig en ekonomi där skattekvoten överstiger 100 procent av BNP men den privata konsumtionen ändå är omfattande. Detta förutsätter då ett omfattande återflöde från de offentliga kassorna via transferreringar.

Inte sällan framställs antingen skattekvoten eller den offentliga utgiftskvoten som ett mått på samhällsekonomin politisering. Är utgiftskvoten 60 procent sägs de politiska beslutsfattarna ha tillvällit sig inflytande över användningen av just denna procentsats av BNP. Detta är självfallet sant i en viss mening, men också falskt i så måtto att transferreringarnas användning ju helt eller delvis avgörs av deras mottagare. Att de äldre genom det allmänna pensionssystemet tillförs köpkraft är onekligen ett resultat av politiska beslut, men själva köpbesluten blir därmed inte i någon rimlig mening politiserade.

På motsvarande sätt vore det förhastat att beteckna hela den disponibla inkomst som den enskilde förfogar över som "opolitiserad". Vissa delar av denna köpkraft kan nämligen vara intecknad av det allmänna genom olika slags skyldigheter eller obligatoriska överföringar till andra än stat och kommun. Sådana genom regleringar påbjudna skyldigheter framstår ofta som alternativ till "heloffentliga" lösningar varigenom skatter tas in för att finansiera statliga insatser.

Politiseringsgraden varierar således inte enbart inom det offentliga utgiftsfältet utan också inom det privata. Av detta skäl ger varken skattekvoten eller utgiftskvoten någon riktigt tydlig bild av politiseringsgraden inom olika ekonomier. Vill man fastställa denna med någon rimlig träffsäkerhet måste de tillgängliga måtten på skatteflöden eller offentliga utgiftsflöden kompletteras med mått på regleringsbestämda betalningsflöden.

Ett partiellt försök i denna riktning har redovisats av Messere och Owens [1987]. De summerar den av OECD beräknade skattekvoten för 1982 med en rad andra skattelikhande pålagor (såsom obligatoriska försäkringsavgifter) och finner då att Schweiz skattekvot för detta år stiger från 31,0 till 41,2, Finlands från 34,4 till 40,7 och Nederländernas från 45,4 till

Tabell 2 Justerade skattekvoter för 1982, enligt Messere och Owens.

Land	OECDs skattekvot	Tillkommande pålagor	Interna skatter	Justerad skattekvot
Kanada	33,8	+ 1,4	-1,9	32,3
Finland	35,4	+ 5,2		40,7
Frankrike	43,8	+ 1,0	-1,8	43,0
Västtyskland	37,4	+ 2,9		40,3
Italien	37,5	+ 0,9		38,4
Japan	27,1	+ 0,1		27,2
Nederländerna	45,4	+ 5,2	-3,8	49,7
Sverige	49,9	+ 0,7	-4,7	46,0
Schweiz	31,0	+10,2	-0,9	40,8
Storbritannien	39,2	+ 1,9	-0,9	40,1
USA	30,5	+ 1,8		32,3

50,8. Sveriges skattekvot stiger med samma beräkningsmetodik från 49,9 till 50,7.

Messere och Owens har också provat en annan justering av skattekvoten, nämligen att från OECDs skattekvot dra bort de skatter som betalas *mellan* olika nivåer och enheter inom den offentliga sektorn, såsom t ex den moms och de arbetsgivaravgifter som kommunsektorn erlägger till staten. Sådana betalningar har särskilt stor omfattning i Sverige. Tabell 2 visar hur skattekvoten för 1982 påverkas av båda de här nämnda justeringarna. Det är intressant att notera att klyftan mellan Sverige och Schweiz genom dessa båda justeringar minskar från 18,9 till 5,2 procent av BNP.

Tabell 2 ger en nyttig påminnelse om att skattekvoten inte nödvändigtvis är det bästa måttet på den reella belastning som vilar på företag eller hushåll i ett land. Vill man bilda sig en korrekt uppfattning om den nationella konkurrenskraftens variationer krävs hänsyn både till offentlig-reglerade plus- och minusposter av det slag som Messere och Owens har infört i sin kalkyl och till de avtalsreglerade förpliktelser som kan föreligga mellan arbetsmarknadens parter.

En annan lärdom som kan dras är att mindre förändringar i skattekvoten inte nödvändigtvis avspeglar reella lättnader eller skärpningar av skattebördan. Tek-

niskt sett skulle det inte vara särskilt svårt att pressa ner den svenska skattekvoten med åtskilliga procentenheter. Detta kan ske på t ex följande sätt: (1) genom kvittningar i betalningsflödena mellan stat och kommun, (2) genom övergång från bidrag till avdrag i olika stödsystem, (3) genom övergång från beskattade till obeskattade offentliga förmåner eller (4) genom höjning av den indirekta och sänkning av den direkta beskattningen, varvid BNP mätt i löpande priser ökar. Men de realekonomiska effekterna av sådana "formella" ingrepp skulle inte vara särskilt stora.

### Tillväxtstrategins problem

Vilka är då möjligheterna till mera reella sänkningar av skattekvoten? En vanlig uppfattning är att detta lättast åstadkomes genom ökad tillväxt i samhällsekonomin. Härigenom skulle man kunna täcka inte enbart de tillkommande offentliga utgiftsbehov som föreligger p g a tidigare fattade politiska beslut, förändringar i befolkningspyramiden m m, utan också steg för steg kunna öka utrymmet för privat konsumtion och privat sparande.

Så länge man föreställer sig de tillkommande offentliga utgiftsbehoven som konstanta kan detta te sig som en plausibel strategi. Problemet är emellertid att de offentliga utgiftsbehoven inte är neutrala i förhållande till den samhällsekon-

miska tillväxten utan tvärtom ökar när BNP stiger.

Härtill bidrar två faktorer. Den ena är att de offentliga lönerna, som tar i anspråk lejonparten av de offentliga konsumtionsutgifterna, inte på lång sikt kan antas växa så mycket långsammare än den privata sektorns löner. Den andra faktorn är att en betydande del av den privata konsumtionen (omkring 30 procent) finansieras via socialförsäkringssystemet.

Vad händer med dessa senare utbetalningar vid en ökad tillväxt? Till vissa delar uppstår ett omedelbart genomslag, medan det i andra avseenden blir fråga om mer fördröjda effekter. Kostnaderna för sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, föräldraförsäkring och arbetslöshetsersättning är direkt relaterade till aktuella inkomster och stiger därför i ungefär samma utsträckning som realinkomsterna. För pensionssystemets vidkommande uppstår samma resultat, men först efter lång fördröjning. Att den årliga uppräkningen sker i takt med förändringen av konsumentprisindex får nämligen inte undanskymma det förhållandet att den långsiktiga utgiftsutvecklingen är kopplad till lönesummans och företagarinkomsternas utveckling. Genomslaget begränsas dock något genom taket i ATP-systemet.

Att skatterna kanaliseras inte enbart till offentlig konsumtion och offentliga investeringar utan också till privat konsumtion innebär därför att en vidgning av utrymmet för privat konsumtion inte automatiskt får den nedpressande effekt på skattekvoten som tillväxtstrategerna gärna tänker sig. Och vänder man på steken finns det heller inget (eller praktiskt taget inget) oinvecklade reformutrymme i en ökad ekonomisk tillväxt. Även detta är en följd av att de offentliga utgiftsbehoven vid givna systemlösningar stiger ungefärligen i takt med bruttonationalprodukten (jfr Ingelstam [1990]).

Ibland möter man tanken att den högre produktivitetstillväxten i den privata sektorn skulle kunna underlätta en nedpress-

ning av skattekvoten. Som bl a Baumol och Oates [1972] har visat förhåller det sig snarare tvärtom. Ju större gapet är mellan produktivitetstillväxten i offentlig och privat verksamhet, dess mer resurser måste allt annat lika överföras till den offentliga sfären. Inte ens om staten och kommunerna kan hålla jämna steg med den privata sektorns produktivitetstillväxt trycks skattekvoten ner. Detta sker först när den offentliga sektorn lyckas överträffa den privata i produktivitetstillväxt – ett svåruppnåeligt mål.

Innebörden av den *skattekvotsfälla* som här har diskuterats är att vi med skattekvoter kring 50 procent har mycket små möjligheter att *växa oss* till ett lägre skattetryck. Inte heller ger ökad tillväxt ett nytt reformutrymme som i någon större utsträckning skulle kunna bidra till att eliminera kvardrojande brister i välfärdssystemet. De enkla utvägar som ofta hägrar för såväl skattesänkare som reformivrare är i stort sett blockerade. Inte så att vi sitter bergfast i fällan, men de krafter som vidmakthåller status quo är i varje fall utomordentligt starka.

Tillväxtstrategin fungerar alltså inte, vare sig i den ena eller den andra riktningen. Ska skattetrycket kunna sänkas krävs mer fundamentala förändringar i etablerade produktions- och finansieringssystem. Vad som ytterst bestämmer skattekvoten är andelen offentligförsörjda (eller mer exakt andelen offentligförsörjning) i den totala ekonomin. En minskad subventionering och en högre grad av egenfinansiering i olika former av tjänsteförsörjning och förmånssystem blir därför i stort sett de enda verktyg som kan bända upp fällan. Återigen finns det inte så många andra recept än "förnyelse genom omprövning".

## Referenser

- Baumol, W J & Oates, W E, [1972], "Kostnadssjukan inom tjänstesektorn och levnadsstandarden". *Skandinaviska bankens kvartalsskrift*, Årg 1, s 42–52.

Ingelstam, L, [1990], "Högre skatt kravs för nya reformer". *Dagens Nyheter*, 28 jan.

Messere, K C & Owens, J P, [1987], "International Comparisons of Tax Levels: Pitfalls and Insights". *OECD Economic Studies*, Nr 8, s 93-119.