

SNS Förlag  
Box 5629  
114 86 Stockholm  
Tel: 08-507 025 00  
Fax: 08-507 025 25  
E-post: order@sns.se  
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt. SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag, samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

*Stefan Lundgren (red.), Peter Birch Sørensen, Ann-Sofie Kolm, Erik Norrman*

**Konjunkturrådets rapport 2005**  
**Tid för en ny skattereform!**

Första upplagan  
Första tryckningen

© 2005 Författarna och SNS Förlag

Omslag och grafisk form: Sture Balgård  
Sättning: Richard Persson, RPform  
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 2005

ISSN 1652-8050  
ISBN 91-7150-993-3

## **Innehåll**

### **Förord**

#### **1. Inledning och sammanfattning 7**

Skattekvoten 9

Skattestrukturen 14

Utgångspunkter för analysen 20

Sammanfattning och slutsatser 21

#### **2. Skatter, likformighet och effektivitet 32**

Skattefinansieringens samhällsekonomiska kostnader 32

Vad kännetecknar ett bra skattesystem? 37

Lärdomar från teorin om optimal beskattning 39

Principerna bakom 1990 års skattereform 42

Avsteg från inkomstskattenormen 44

Viktiga avvikelser genomförda efter skattereformen 1990 48

#### **3. Nya förutsättningar för skattepolitiken 54**

Globalisering och skattekonkurrens 55

Kapitalbeskattning: skatter på sparande kontra skatter på investeringar 56

Rädslan för en ”kapplöpning mot botten” 59

Bör vi förvänta oss en ”kapplöpning mot botten”? 60

Några trender inom internationell beskattning 66

En ny situation på arbetsmarknaden 88

#### **4. Arbetade timmar, arbetskraftsdeltagande och skatten på arbete 95**

Arbetslöshetsgraden 98

Arbetskraftsdeltagande 104

Utbudet av timmar 115

#### **5. Bolags- och kapitalbeskattningen 123**

Beskattningen av det svenska sparandet – en kort beskrivning 123

Problem med dagens beskattning 126

En modell för likformig beskattning på bolagsnivå av eget och lånat kapital – avdrag för normalavkastning på eget kapital 128

Modeller för likformig beskattning av eget och lånat kapital på hushållsnivå 131

Beskattning av tillväxtföretag 134

Beskattning av fåmansföretag 138

Förmögenhetsskatten 141

Beskattning av pensionskapital och pensionssparavdrag 141

Beskattning av egnahem och bostadsrätter 143

Sammanfattning 145

## **6. Tid för en ny skattereform 149**

Finansiering av skattereformer 150

Förutsättningar för sänkt skattetryck 152

Slutsatser och rekommendationer 156

## Föroord

Årets konjunkturrådsrapport behandlar skattepolitiken. Rapporten tar upp behovet av förändringar av det svenska skattesystemet ur tre perspektiv: önskvärdheten att återupprätta principerna från skattereformen för femton år sedan, nödvändigheten att ta hänsyn till omvärldsförändringar sedan dess samt vikten av att bättre beakta förutsättningarna för tillväxt vid utformningen av skattesystemet.

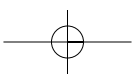
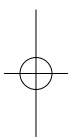
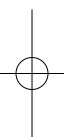
Det är tid för en ny skattereform och för våra politiker att ta ett helhetsgrepp om den svenska skattepolitiken, så att inte den samlade effekten av många små förändringar och en smygande utveckling mot höjda skattesatser, framför allt på arbete, leder till ett skattesystem med alltför många kostsamma nackdelar. Det är Konjunkturrådets förhoppning att analysen och diskussionen i årets rapport kan ge idéer om några inslag i en sådan ny skattereform.

SNS Konjunkturråd består i år av professor Peter Birch Sørensen, Köpenhamns universitet, docent Ann-Sofie Kolm, Stockholms universitet, fil.dr Erik Norrman, Lunds universitet, samt undertecknad, som också varit ordförande i rådet. Ek.kand. Per Thulin, SNS, har varit sekreterare i rådet.

Finansiellt stöd har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse. Utkast till de olika kapitlen har behandlats vid seminarier, varvid värdefulla synpunkter framkommit. SNS vill tacka alla som bidragit till rapporten. Konjunkturrådet står gemensamt bakom rapportens analys och rekommendationer. SNS som organisation har inte tagit ställning till rapportens innehåll.

*Stefan Lundgren*

Vd SNS



# 1.

## Inledning och sammanfattning

Det har gått femton år sedan ”århundradets skattereform” 1990. Marginalskatterna sänktes då markant och likformighet i beskattningen blev den nya normen för skattesystemets uppbyggnad.

Skattereformen syftade till att skapa en mer effektiv skattestruktur. Skattesystemets indirekta kostnader i form av snedvridningar av resursallokeringen blev också med all sannolikhet lägre i det reformerade systemet. Det fanns dock ingen ambition att minska det totala skatteuttaget. Visserligen sänktes skattesatserna, främst på arbete och kapital. Men samtidigt breddades skattebaserna så att de samlade skatteintäkterna förblev oförändrade.

Skattereformens inriktning mot breddade skattebaser, lägre skattesatser, minskad progressivitet i arbetsbeskattningen och likformighet, eller neutralitet, i beskattningen var rätt väg att gå. Principerna bakom skattereformen finns det all anledning att hålla fast vid. De har en god förankring i den ekonomiska vetenskapen och de bidrar till att hålla nere snedvridningarna som beskattningen oundvikligen ger upphov till. Därmed minskar de välfärdsstatens indirekta finansieringskostnader.

Skattereformen har ändå visat sig vara politiskt instabil. Sedan 1991 har mer än 250 regelförändringar gjorts i skattesystemet. Många av dessa innebar avsteg från huvudprinciperna bakom reformen. Ett exempel är de allt fler inslagen av differentiering av mervärdesskatten. År 1996 sänktes moms på livsmedel och sedan dess har vi även fått reducerad moms på persontransporter (tillika skidliftar), böcker, kommersiell idrott m.m. År 1995 tillkom ett andra steg i den statliga skatteskalan, först som en temporär värnskatt i samband med budget-

saneringen, senare som ett permanent steg på 5 procentenheter över det första steget på 20 procent i statsskatteskalen. En särskild skatte-reduktion för låg- och medelinkomsttagare har införts och ingår sedan 2003 i grundavdraget. Egenavgifter för pensions- och sjukförsäkringen infördes 1993, men sedan år 2000 har löntagarna stegvis kompenserats för en allt större del av dessa genom en särskild skatte-reduktion i inkomstbeskattningen. Idag uppgår skattereduktionen till 87,5 procent av egenavgifterna. Också inom företags- och kapitalbe-skattningen har det gjorts förändringar, t.ex. lättnader i dubbelbe-skattningen för onoterade bolag.

Förändringarna i skattesystemet de gångna femton åren behöver inte bara vara ett uttryck för politisk klåfingrighet. Sverige och vår omvärld ser idag annorlunda ut än vid tiden för skattereformen. Det finns goda skäl till att över tiden anpassa skattesystemet till förändringar i omvärlden. Ett aktuellt och uppenbart exempel är de svenska alkohol-skatterna, där EU:s regelverk kring den inre marknaden tvingar fram en justering av skattesatserna. Men kombinationen av höga skattesat-ser och breda skattebaser skapar också politiska frestelser att tillmö-tesgå enskilda särintressen genom selektiva nedsättningar av skatte-satser och/eller undantag i definitionerna av olika skattebaser. Man kan inte helt frigöra sig från misstanken att en del av avstegen från skattereformen beror på att politikerna fallit för dessa frestelser.

Avstegen från, eller om man så vill, urholkningen av, skattereformen har åter ökat skattefinansieringens indirekta kostnader. Ett exempel är den ökade beskattningen av arbetsinkomster, tillsammans med en skärpt progressivitet i denna. Samtidigt har förändringar i vår omvärld, bl.a. den fortgående internationaliseringen och förändring-ar på arbetsmarknaden, rest nya krav på anpassningar och föränd-ringar av det svenska skattesystemet.

Det råder därtill en bred enighet om att förutsättningarna för svensk ekonomisk tillväxt behöver stärkas. Den ekonomiska tillväxtens källa är människors och företags kreativitet, nytänkande, förändringsför-måga samt arbete, och åter arbete. Skatterna har betydelse för männi-skors drivkrafter i dessa avseenden. Den ökade fokuseringen på att främja tillväxt motiverar också en närmare titt på behovet av föränd-ringar i beskattningen.

Årets konjunkturrådsrapport tar upp behovet av förändringar av det svenska skattesystemet ur dessa tre perspektiv: önskvärdheten att återupprätta principerna från skattereformen för femton år sedan,

nödvändigheten att ta hänsyn till omvärldsförändringar sedan dess samt vikten av att bättre beakta förutsättningarna för tillväxt vid utformningen av skattesystemet. Ett av våra huvudbudskap är att det mest väsentliga i alla dessa tre avseenden är beskattningen av arbete. I samband med skattereformen var ambitionen att den högsta marginalskatten skulle vara 50 procent och att andelen som betalade statskatt utöver kommunalskatten inte skulle vara högre än 15 procent. Det är därför illavarslande att vi kunnat se ett gradvis stigande skattetryck på arbete genom åren. Statsskatten har höjts i de högre inkomstskikten och fler har kommit att betala statsskatt. Kommunernas skattehöjningar de senaste åren innebär att den högsta marginalskatten nu ligger på ca 57 procent. Stigande utgiftstryck på kommunal nivå gör att denna siffra kan närma sig 60 procent inom några år. Ser man till den sammanlagda genomsnittliga skattekillen på arbete, då man förutom den direkta inkomstskatten också tar hänsyn till arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter, kan vi konstatera att av varje intjänad hundralapp går 63,8 procent till skatt (Konjunkturinstitutet, 2004).

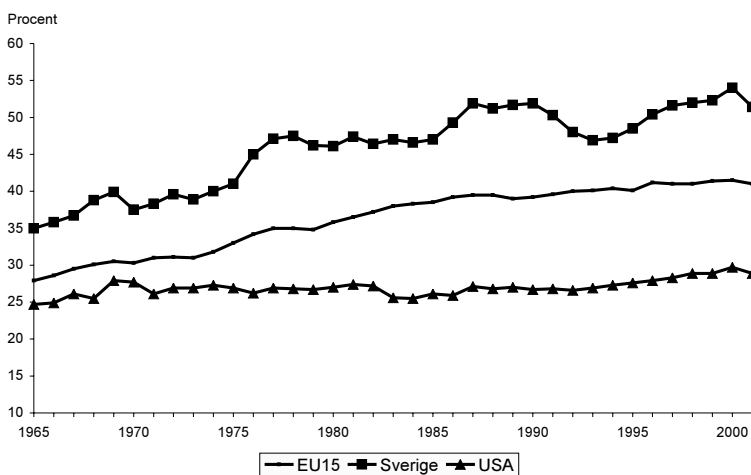
Vi menar att det är hög tid för våra politiker att ta ett helhetsgrepp om den svenska skattepolitiken så att inte den samlade effekten av många små förändringar och en smygande utveckling mot höjda skattesatser, framför allt på arbete, leder till ett skattesystem med alltför många kostsamma nackdelar i likhet med 1980-talets system som med tiden kom att dömas ut som ”perverst”. Det gäller för det första att skapa en mer effektiv struktur i skattesystemet så att skattefinansieringens samhällsekonomiska kostnader blir mindre. För det andra behöver vi utveckla en långsiktig syn på vad en rimlig utveckling av det samlade skattetrycket kan vara, inte minst utifrån vilken nivå som är samhälls-ekonomiskt uthållig.

## Skattekvoten

Skattetrycket i Sverige är högt. Det årliga uttaget av skatter motsvarar drygt hälften av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP). Det är därför föga märkligt att skattefrågor och skattepolitik ständigt är aktuella i svensk debatt. Möjligen har debatten om skatter varit särskilt intensiv på senare tid. Det var en prioriterad fråga – i varje fall från näringslivets sida – i de s.k. tillväxtsamtalen mellan regeringen och arbetsmarknadens parter under 2004 och skattesystemet har nyligen varit

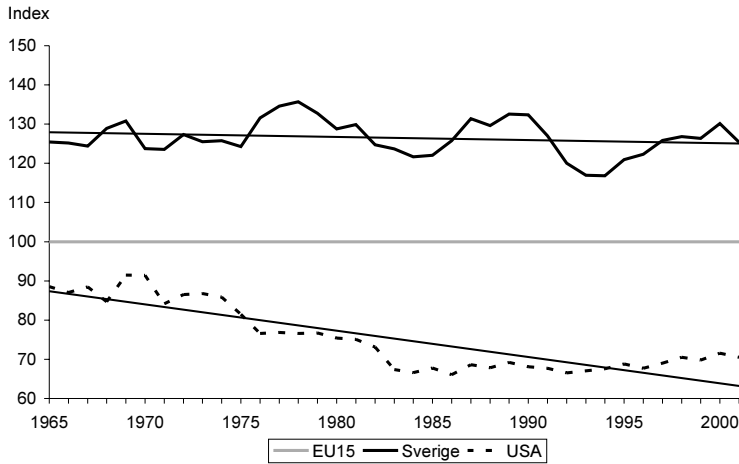
föremål för flera statliga utredningar.<sup>1</sup> Skatterna blir med all sannolikhet tungt vägande i riksdagsvalet 2006 om man ska döma av den upptakt som redan begynt.

Skattekvoten – dvs. uttaget av skatter i förhållande till BNP – har successivt ökat genom åren och låg 2003 på 50,5 procent i Sverige. År 1965 var skattekvoten 35 procent, se figur 1.1. En motsvarande utveckling ägde rum i de västeuropeiska länderna (EU15). Däremot har skattekvoten i USA legat konstant kring 25 procent sedan 1960-talet. Skattekvoten i Sverige i förhållande till den i EU15 har varit närmast oförändrad och legat ca 30 procent högre än i EU15, även om man kan skönja en svag tendens till ett minskat gap, se figur 1.2. Däremot har gapet gentemot USA – både för EU och för Sverige – ökat markant.



Figur 1.1 Skatter i förhållande till BNP i Sverige, EU15 och USA 1965–2001

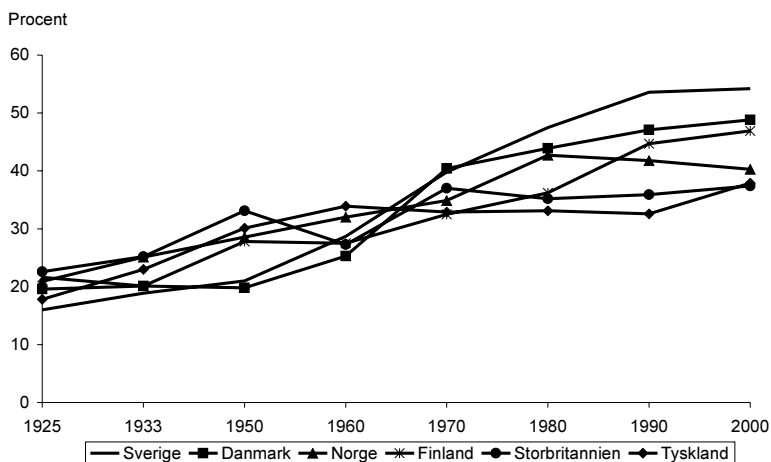
Källa: OECD Revenue Statistics.



Figur 1.2 Relativa skattekvoter 1965–2001

Källa: OECD Revenue Statistics.

Beskattningens primära uppgift är, och har alltid varit, finansieringen av offentlig verksamhet. Skattetryckets nivå bestäms därför av omfattningen av de offentliga åtagandena. Historiskt har det handlat om försvar och upprätthållandet av lag och ordning. Välfärdsstatens framväxt under 1900-talet innebar att de offentliga åtagandena fick en allt större omfattning för att tillgodose efterfrågan på inkomstförsäkringsskydd vid ålderdom, sjukdom och arbetslöshet och för att möta krav på social rättvisa och inkomstomfördelning, inte minst genom att tillhandahålla offentligt finansierade tjänster inom vård och utbildning. De ökade ambitionerna för den offentliga verksamheten ledde till en trendmässig ökning av skatteuttaget, i Sverige såväl som i flertalet andra västländer, se figur 1.3. Ökningen av den svenska skattekvoten har däremot varit snabbare än i många andra länder efter mitten av 1960-talet.



Figur 1.3 Skattekvoten i några europeiska länder, procent av BNP

Källa: RSV (2003).

Skattekvoten är bara en grov indikator på skattetrycket i ett land och särskilt när det gäller jämförelser mellan länder. I Sverige beskattas transfereringsinkomster vilket inte alltid är fallet i andra länder. Enligt en tumregel innebär det att skattekvoten blir 4–5 procentenheter högre än den skulle ha varit om transfereringar betalats ut netto. Socialförsäkringsavgifter klassificeras som skatter, medan de i en del andra länder inte gör det eftersom de i stället täcks via obligatoriska avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det är också värt att påpeka att skattekvoten visar den kombinerade effekten av utvecklingen av skattesatser och skattebaser. Skattekvoten kan således mycket väl öka trots konstanta eller till och med fallande skattesatser om skattebaserna utvecklas gynnsamt. Det illustreras inte minst av att skattekvoten steg till hela 53,4 procent år 2000, framför allt på grund av höga kapitalskatteintäkter i spåren av det sena 1990-talets börsuppgång. Med dessa kvalifikationer i åtanke ger ändå skattekvoten en fingervisning om skattebördans omfattning och utveckling. Efter att ha nått en topp på närmare 53 procent av BNP i skiftet mellan 1980-tal och 1990-tal, föll skattekvoten några år för att därefter åter stiga till drygt 53 procent av BNP år 2000. Sedan dess har skattekvoten minskat, bl.a. som en följd av en serie sänkningar av inkomstskatten och ligger

nu på ca 50 procent av BNP. Enligt regeringens prognoser i den senaste budgetpropositionen ska skattekvoten sjunka med ytterligare någon procentenhet de närmaste åren. Det finns således inga tydliga tecken på att skattekvoten skulle fortsätta att öka. Snarare verkar den möjligen plana ut på nivån 50 procent av BNP eller strax därunder.

Det som på sikt bestämmer skattekvoten och skattebördans nivå är omfattningen av de offentliga åtagandena, dvs. hur höga de offentliga utgifterna är. Utgiftskvoten – de offentliga utgifternas andel av BNP – är i år ca 55 procent, och enligt regeringens prognoser i budgetpropositionen ska den minska med någon procentenhet de kommande åren. Utgiftskvoten har fallit sedan 1990 om man bortser från den dramatiska, men temporära, höjningen av utgiftskvoten som krisen under första halvan av 1990-talet förde med sig. Under 1980-talet pendlade utgiftskvoten kring drygt 60 procent av BNP och man får faktiskt gå tillbaka till 1970-talet för att hitta utgiftskvoter motsvarande dagens nivå.

Samtidigt kan vi konstatera att den demografiska utvecklingen, mot en allt högre andel äldre i befolkningen och en lägre andel i yrkesaktiva åldrar, i sig medför ett betydande potentiellt tryck mot högre offentliga utgifter för pensioner samt för vård och omsorg. I förra årets rapport från SNS Konjunkturråd (Lundgren m.fl. 2004) finns beräkningar som tyder på att det kan innebära att skattebördan skulle behöva öka med ca 5 procentenheter fram till 2030. Och då har inte hänsyn tagits till att tjänster inom sjukvård och omsorg har en hög inkomstelasticitet, vilket skulle innebära att utgiftstrycket och därmed behovet av skatteökningar sannolikt är ännu högre.

Sverige är emellertid redan ett högskatteland och den ökade internationella integrationen sätter gränser för det möjliga skatteuttaget, framför allt inom kapitalbeskattningen. Den viktiga skattebasen arbeteförefaller betydligt mindre lätttrörlig över gränserna. Utflyttningen av högutbildade är ganska liten i förhållande till antalet individer med högskoleutbildning och den kompenseras av en inflyttning. Låga löner och höga skatter har inte lett till någon nämnvärd *brain drain* (se Lundgren m.fl. 2004). Med en allt mer integrerad arbetsmarknad inom EU och med yngre generationer som i allt högre grad är internationellt orienterade kan dock bilden komma att ändras. För närvarande är dock det allvarliga problemet med den höga beskattningen av arbetsinkomsterna den inhemska flykten från arbetsmarknaden. Många väljer att helt eller delvis stå utanför arbetskraften och bland

dem som arbetar är uttaget av olika former av ledighet högt i ett internationellt perspektiv.

## Skattestrukturen

Den i särklass viktigaste skattebasen är inkomster från arbete. Som framgår av tabell 1.1 utgör skatter på arbete i form av skatter på inkomster, eller den konsumtion inkomster går till, 90 procent av skatteintäkterna. Resterande 10 procent av skatteintäkterna består av skatt på kapitalinkomster och skatter på tillgångar av olika slag. Klassificeringen i tabellen innehåller ett visst mått av godtycke eftersom den slutliga incidensen av olika skatter inte är självklar. För en liten öppen ekonomi som den svenska, där avkastningen på kapital i huvudsak bestäms av förhållandena i andra länder, kan man argumentera för att kapital- och bolagsskatter helt eller delvis övervältras på löntagarna genom indirekta effekter på investeringsvolym och lönebildning. Men att arbetsinkomster är den största skattebasen är ovedersägligt.

Tabell 1.1 Andel av totala skatter och avgifter från olika skattebaser för år 2001 fördelade på hushåll och företag

Skatter som hushållen levererar in	% av skatt	Skatter som företagen levererar in	% av skatt
<b>Arbete</b>			
Statlig inkomstskatt	2,7	Arbetsgivaravgifter	25,9
Kommunal inkomstskatt	31,0	Egenföretagaravgifter	0,6
Allmänna egenavgifter	5,7	Särskild löneskatt	1,8
Skattereduktion	-3,3	Mervärdesskatt	17,9
		Punktskatter på privat konsumtion	5,1
		Punktskatter på näringslivets faktoranvändning	2,5
Summa arbete hushåll	36,1	Summa arbete företag	53,6
<b>Kapital</b>			
Statlig inkomstskatt	1,2	Bolagsskatt	4,5
Fastighetsskatt	1,0	Fastighetsskatt	0,8
Förmögenhetsskatt	1,0	Avkastningsskatt på pensioner	1,2
Summa kapital hushåll	3,3	Summa kapital företag	6,4
Totalt hushåll	39,4	Totalt företag	60,0
Ej fördelade skatter	0,6	Summa skatter	100,0

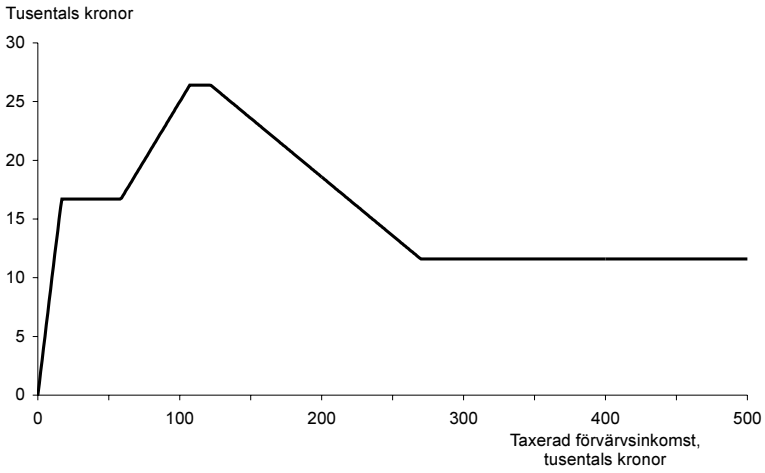
Källa: RSV (2003).

## Inkomstbeskattningen

Den direkta skatten på inkomster består dels av den kommunala skatten, dels av den statliga inkomstskatten. Kommunkalskatten är den stora intäktsposten. Den är proportionell mot den beskattningsbara inkomsten och år 2004 var den genomsnittliga kommunalskattesatsen i landet 31,5 procent. Den varierar från 28,9 procent i kommuner med lägst skatt till 33,7 procent i kommuner med högst skatt. De senaste två åren har den genomsnittliga kommunalskattesatsen höjts med en procentenhet, vilket skärpt beskattningen av arbete och höjt marginalskatten i alla inkomstskikt.

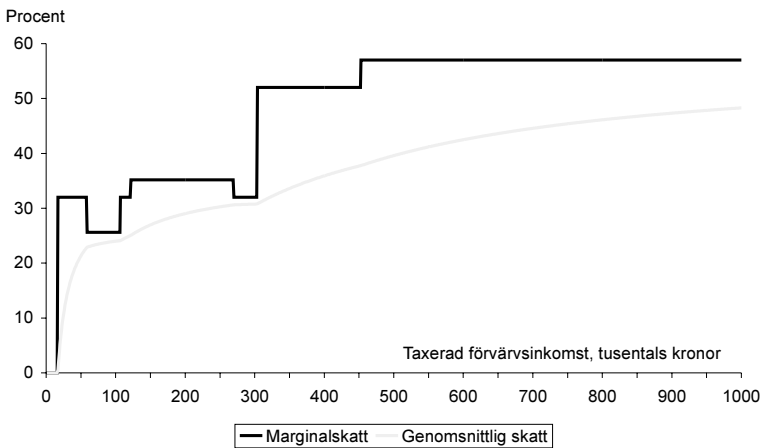
Den statliga inkomstskatten utgår med 20 procent på inkomster över den s.k. brytpunkten. År 2004 är denna 308 800 kronor i taxerad förvärvsinkomst. Vid inkomster över 458 900 kronor i taxerad förvärvsinkomst tillkommer ytterligare 5 procent i statsskatt. När skattereformen genomfördes sattes brytpunkten för statlig inkomstskatt så att 15 procent av de skattskyldiga skulle betala statlig skatt. Tanken var att brytpunkten varje år skulle uppräknas med inflationen plus 2 procentenheter som ett reallöneskydd. I praktiken har dock brytpunkten, och senare den övre skiktgränsen, de flesta år kommit att fastställas genom separata beslut. År 2000 betalade 20 procent av de skattskyldiga statlig skatt. Andelen har sjunkit något sedan dess, men ligger fortfarande väl över 15 procent. Värt att notera är att av heltidsanställda mellan 20 och 64 år hade 35 procent sådana förvärvsinkomster år 2001 att de betalade statlig skatt.

Den kommunala och statliga skatten utgår på den beskattningsbara inkomsten, dvs. den taxerade förvärvsinkomsten minus grundavdraget samt avdrag för egenavgifter för pension. Grundavdraget kännetecknas av den s.k. LO-puckeln som tillkom för att skattereformen skulle få en fördelningspolitisk profil som kunde accepteras av fackföreningsrörelsen. Grundavdraget utgår från en grundnivå på 16 700 kronor som därefter trappas upp till som högst 26 400 kronor för att sedan trappas ner igen till en nivå på 11 600 kronor som gäller för taxerade förvärvsinkomster på 270 000 kronor och högre (kronbeloppen avser år 2004). Grundavdraget och LO-puckeln illustreras i figur 1.4. Ett resultat av grundavdragets konstruktion är att marginalskatten varierar mellan olika inkomstskikt på ett inte särskilt genomskinligt sätt, se figur 1.5.



Figur 1.4 Grundavdrag i olika inkomstskikt år 2004

Källa: RSV (2003).



Figur 1.5 Marginalskatt och genomsnittlig skatt i olika inkomstskikt år 2004

Källa: RSV (2003).

Utöver den direkta inkomstskatten på individernas arbetsrelaterade inkomster tas skatt ut i form av arbetsgivaravgifter för löntagare, egenföretagares egenavgifter och särskild löneskatt som företagen betalar samt allmänna egenavgifter till pensionen som individerna betalar. År 2004 är den sammanlagda arbetsgivaravgiften 32,7 procent medan egenföretagarnas motsvarande egenavgift är 30,9 procent. Den allmänna egenavgiften för pension är 7 procent. Den särskilda löneskatten på ca 24 procent tas ut på inkomster som inte grundar en rätt till socialförsäkringsförmåner samt på vissa försäkringssättningar liksom på kostnader för arbetsgivares eller egenföretagares pensionsförsäkringspremier.

### Indirekt beskattning av varor och tjänster

Sedan skattereformen, då underlaget för momsens breddades, har skatten på varor och tjänster svarat för ca 25 procent av de totala skatterna, dvs. ca 300 miljarder kronor. Momsen utgör ungefär två tredjedelar av dessa 25 procent. Huvudregeln är att moms utgår med 25 procent av beskattningsunderlaget. Detta är den högsta normalskattesatsen för moms bland EU:s medlemsländer. Miniminivån inom EU är satt till 15 procent. Därutöver är det enligt EU:s regelverk tillåtet att ha två lägre momsskattesatser med en miniminivå på 5 procent. I Sverige är dessa två lägre skattesatser 12 respektive 6 procent. Sedan 1996 beskattas mat och hotelltjänster med 12 procent. Nyhetstidningar och vissa kulturtjänster beskattas med 6 procent. Från och med 2001 beskattas även persontransporter med 6 procent i stället för med 12 procent som tidigare, och sedan 2002 är momsens på böcker och tidskrifter också 6 procent.

De viktigaste punktskatterna vid sidan av momsens är skatterna på energi och miljö, som inbringar ca 60 miljarder kronor, samt skatter på tobak och alkohol, som ger ca 20 miljarder kronor. Skatt på motorfordon och tullar ger mindre belopp.

### Kapitalbeskattningen

I och med skattereformen separerades beskattningen av kapitalinkomster från beskattningen av arbetsinkomster. Detta s.k. duala inkomstskattesystem innebär att löpande kapitalinkomster som räntor, utdelningar och kapitalvinster beskattas med en proportionell skattesats som är 30 procent. Räntor är avdragsgilla och skulle nettot av kapitalinkomster vara negativt får 30 procent av underskottet av

kapital kvittas mot skatt på förvärvsinkomst och fastighetsskatt. Den duala modellen för kapitalinkomstbeskattning, som införts i flera nordiska länder, har gjort det möjligt att upprätthålla en hög skatt på arbete (en nödvändighet givet storleken på de nordiska ländernas offentliga sektorer) samtidigt som man kunnat tillämpa en lägre skattesats på en internationellt lättroblig skattebas som kapital. Dualiteten är emellertid inte utan problem. Om spänningen mellan skatten på arbetsinkomster och skatten på kapitalinkomster blir för stor krävs spärarrar mot att arbetsinkomster omvandlas till kapitalinkomster. De s.k. fåmansföretagsreglerna är ett uttryck för detta. För ägarledda företag kompliceras dessutom saken av att det inte är självklart vad som är arbetsinkomster respektive kapitalinkomster från företagets verksamhet.

Till kapitalbeskattningen hör också skatt på innehav av kapital, framför allt förmögenhetsskatten och fastighetsskatten. Fastighetsskatten är sedan 2001 1,0 procent på småhus och kommersiella lokaler och 0,5 procent på hyresfastigheter, industrifastigheter och vattenkraftverk.

Förmögenhetsskatten uppgår till 1,5 procent av beskattningsbar förmögenhet överstigande 1,5 miljoner kronor för ensamstående eller 2,0 miljoner kronor för makar. Förmögenhetsskatten är i princip ett progressivt tillägg till en i övrigt proportionell kapitalinkomstbeskattning. Förmögenhetsskatten är långt ifrån heltäckande. Flera tillgångsslag, som exempelvis konst och antikviteter, ingår inte i förmögenhetsunderlaget. Fastigheter taxeras till 75 procent av marknadsvärdet, aktier noterade på börsens A-lista till 80 procent medan aktier noterade på O-listan är helt undantagna från förmögenhetsskatt. Tillika är ägare med kontrollposter i noterade företag undantagna från förmögenhetsskatten.

Bolagsbeskattningen reformerades i grunden i samband med skattereformen. Före reformen var den nominella bolagsskatten 52 procent. Men på grund av generösa skattemässiga reserveringsmöjligheter var den effektiva skatten betydligt lägre. Samtidigt kunde den marginella effektiva skattesatsen variera betydligt beroende på hur företagen finansierades och hur de investerade sitt kapital. Med skattereformen sänktes bolagsskatten till 30 procent, för att 1996 sänkas ytterligare till 28 procent. Samtidigt eliminerades möjligheterna till skattemässiga resultatreglerande åtgärder som i stort tog bort spridningen i marginella effektiva skattesatser för olika investeringsalternativ.

Kombinationen av bolagsskatt och kapitalinkomstbeskattningen av utdelningar innebär dock att bolagsvinster dubbelbeskattas eftersom vinstutdelningen inte är avdragsgill för företagen. Den totala skatten på bolagsvinster som delas ut till aktieägarna är därför nära 50 procent. Dubbelbeskattningen skapar en olikformighet i kapitalbeskattningen i två avseenden. Dels blir skatten på kvarhållna vinstmedel i företaget bara bolagsskattens 28 procent, dels är företagets låneräntor avdragsgilla. Lånefinansiering, till skillnad från finansiering med eget kapital, är således enkelbeskattad.

### Slutsatser för den fortsatta analysen

Genomgången ovan av huvuddragen i strukturen hos det svenska skattesystemet berör några områden som vi tar upp till närmare diskussion i rapporten. Det första är beskattningen av arbete, där utvecklingen sedan skattereformen gått mot ett högre skattetryck med högre marginalskatter. Samtidigt har det blivit allt viktigare att på olika sätt verka för ett ökat arbetsutbud med totalt fler arbetade timmar i svensk ekonomi. Arbetsutbudet har två dimensioner: dels människors beslut om att delta eller ej i arbetskraften, dels deras beslut om hur mycket de vill arbeta givet att de arbetar. Beskattningen har betydelse för bägge dimensionerna, men på olika sätt. Lägre marginalskatter, exempelvis, påverkar främst dem som redan arbetar och som företrädesvis återfinns i de högre inkomstskikten. Förändringar som ökar utbytet av arbete i de lägre inkomstskikten, vilket oftast innebär någon kombination av ändringar av skatter och transfereringar, har störst betydelse för beslut om att delta i arbetskraften eller ej. Beroende på det finansiella utrymmet för skattesänkningar kan man behöva göra en avvägning mellan de två dimensionerna i arbetsutbudet och därmed olika former av skatteändringar.

Sedan år 2000 har regeringen sänkt inkomstskatten i några omgångar, huvudsakligen i form av ett särskilt skatteavdrag som kompensation för egenavgifterna till pensionen. Från och med 2005 kompenserar avdraget för 87,5 procent av egenavgiften. Regeringen avser att utöka avdraget till att helt kompensera för egenavgiften så snart det offentlig-finansiella läget tillåter. Tillsammans med dessa inkomstskattesänkningar har brytpunkten för statsskatt justerats upp för att begränsa antalet personer som är skyldiga att betala statsskatt. Som ett led i den pågående s.k. skatteväxlingen har också skatten på arbete reducerats – om än tämligen marginellt – genom lägre arbetsgivar-

avgift och höjt grundavdrag samtidigt som energiskatter höjts.

Det andra området vi tar upp är ett antal brister i neutraliteten eller likformigheten i kapitalbeskattningen. Det gäller särskilt dubbelbeskattningen av aktieutdelningar och den olikformighet den innebär i valet av finansiering med eget eller lånat kapital och de komplikationer som en alltför stor skillnad i marginalbeskattningen av arbete respektive kapital innebär för ägarledda företag.

Det tredje området, slutligen, är det allt större inslaget av differentiering av mervärdeskatten som riskerar att urholka fördelarna med en bred och relativt enhetlig moms och som försvårar möjligheterna att finansiera mer angelägna skattelättnader.

### **Utgångspunkter för analysen**

Vår ambition i denna rapport är inte att göra en heltäckande analys av det svenska skattesystemet och behovet av reformer av detsamma. Vi avgränsar vår analys och vår diskussion till områden som vi anser vara de mest väsentliga i de tre avseenden som nämndes inledningsvis: önskvärdheten av att återupprätta principerna från skattereformen för femton år sedan, nödvändigheten att ta hänsyn till omvärldsförändringar sedan dess samt vikten av att beakta förutsättningarna för tillväxt vid överväganden kring utformningen av skattesystemet.

Det innebär att vi fokuserar på beskattningen av arbetsinkomster samt delar av kapital- och bolagsbeskattningen. Skatten på arbete är den största skattekillan och den i särklass viktigaste för att skapa drivkrafter för arbete och därmed grunden för sysselsättning och tillväxt. Kapital- och bolagsbeskattningen är naturligtvis inte oväsentlig i detta sammanhang. Den har betydelse för inhemskt sparande och för investeringarna. Flera av de problem som finns i kapital- och företagsbeskattningen, exempelvis beskattningen av fåmansföretag, beror i slutändan på den höga beskattningen av arbetsinkomster och den spänning det skapar i förhållande till lägre beskattade kapitalinkomster. Lättnader i beskattningen av arbete skulle också innebära att man kunde komma tillrätta med en del av problemen med dagens kapital- och bolagsbeskattning.

Vi tar bara översiktligt upp den indirekta beskattningen av varor och tjänster, företrädesvis i perspektivet av att i möjligaste mån återgå till en mer enhetlig moms. Ett i och för sig viktigt område som vi inte tar upp är den relativt omfattande energi- och miljöbeskattningen och

den s.k. skatteväxlingen mellan skatt på energi och skatt på arbete som regeringen gradvis genomför. Det är ett stort fält med bäring på näringslivets konkurrenskraft och tillväxtförutsättningar som vi dock avstår från att gå in på, inte minst av utrymmesskäl.

## Sammanfattning och slutsatser

### Skatter, likformighet och effektivitet

I kapitel 2 ställer vi frågan om vad som kännetecknar ett bra skattesystem. Ett samhällsekonomiskt väl utformat skattesystem är viktigt för att mildra skatternas negativa sidoeffekter. Det är särskilt betydelsefullt i ett land som Sverige med ett högt skattetryck. Skattesystemet bör så lite som möjligt motverka människors drivkrafter till arbete, utbildning och företagsamhet, sparande och investeringar. Det bör ha legitimitet så att en grundläggande skattemoral och ett förtroende för systemet kan upprätthållas. Det förutsätter i sin tur bl.a. att systemet bidrar till vad medborgarna uppfattar som en rimlig fördelning av ekonomisk standard.

Det finns en omfattande ekonomisk teori kring vad som kännetecknar optimala skatter på olika områden. Med optimal avses en skattstruktur som minimerar skatternas negativa sidoeffekter givet att en viss total intäkt i form av skatter ska tas ut från medborgarna. Denna teori är inte alldeles operationell i den meningen att dess resultat lätt låter sig omsättas i praktiska och konkreta råd om hur skatter bör utformas. Men teorin ger ändå en vägledning om vissa grundläggande principer som är värda att beakta vid utformningen av nivåer och struktur i skattesystemen. Hit hör att breda skattebaser och likformighet i den skattemässiga behandlingen av olika handlingsalternativ minskar risken för att beskattningen medför stora snedvridande effekter på resursallokeringen i ekonomin. Olikformighet i beskattningen innebär att olika handlingsalternativ på marginalen behandlas skattemässigt olika, vilket potentiellt kan ha en starkt styrande effekt på människors beteende. Eftersom skatter driver en kil mellan den privatekonomiska och den samhällsekonomiska avkastningen av handlingsalternativ kan dessa olikformigheter styra människor att välja alternativ där den samhällsekonomiska avkastningen är låg, vilket betyder att skattefinansieringen har stora negativa sidokostnader. Med likformighet i beskattningen av olika handlingsalternativ är ris-

ken mindre att beskattningen i sig ändrar på den privatekonomiska rangordningen av dem.

Ibland eftersträvar man dock en styrande effekt från skatterna. Beskattning av alkohol och tobak är uppenbara exempel. Men det finns även situationer då avsteg från likformighet kan främja samhällsekonomisk effektivitet. En av de stora källorna till skattebetingsade snedvridningar i resursallokeringen är att endast tid i registrerat arbete beskattas, men inte fritid eller tid exempelvis i hemarbete eller i svart arbete. Genom att t.ex. beskatta varor och tjänster som är komplement till obeskattad tidsanvändning relativt hårdare än andra varor och tjänster, alternativt att beskatta lindrigare, eller till och med subventionera, varor och tjänster som är substitut till obeskattad tidsanvändning, skulle man i princip kunna motverka en del av arbetsbeskattningens snedvridningar. Subventioner av barnomsorg och andra hushållsnära tjänster är således avsteg från likformighet i beskattningen som skulle kunna motiveras av effektivitetsskäl.

Teorin ger också stöd för att inkomstbeskattningen bör ha en konstant marginalskattesats, dvs. att inkomstskatten bör vara en linjär funktion av inkomsten. Progressivitet i meningen stigande marginalskattesats med stigande inkomst tenderar att leda till onödigt stora kostnader i form av snedvridningar av arbetsutbud och kanske också utbildningsinvesteringar. Däremot kan en linjär skatteskala vara progressiv i och med att den genomsnittliga skatten blir högre med högre inkomst om en del av inkomsten undantas från beskattning genom grundavdraget.

I kapitel 2 resonerar vi även kring principerna bakom 1990 års skattereform och diskuterar några väsentligare avvikelser från dessa principer. En del av dessa avvikelser blev ett faktum redan i samband med reformens genomförande, medan andra har tillkommit sedan dess. I senare kapitel för vi en diskussion om i vad mån det vore motiverat att åtgärda en del av dessa avvikelser från skattereformens principer för att i större utsträckning närma sig grundintentionerna bakom skattereformen och på så sätt minska en del av skattefinansieringens indirekta kostnader genom en mer effektiv skattestruktur. I delar innebär det en skärpt beskattning och högre skatteintäkter, intäkter som kan bidra till att finansiera andra önskvärda reformer av dagens skattesystem, exempelvis inom inkomstbeskattningen.

## Nya förutsättningar för skattepolitiken

Kapitel 3 behandlar förändringar som präglat svensk ekonomi sedan början av 1990-talet och skattereformen. Förändringarna innebär delvis nya förutsättningar för skattepolitiken jämfört med för femton år sedan. Internationaliseringen har fortsatt i en allt snabbare takt, Sverige är sedan tio år medlem av Europeiska unionen och den svenska arbetsmarknaden har förändrats sedan det sena 1980-talets överhettade ekonomi.

Den allt snabbare och allt längre gående internationaliseringen innebär inte minst att den potentiella rörligheten hos flera skattebaser ökar. Det kan inskränka möjligheterna att nationellt bestämma skattestruktur och nivå på skattesatser. Såväl teoretisk som empirisk ekonomisk forskning pekar emellertid på att kopplingen mellan globalisering och skattepolitik är mer mångfacetterad än så. Globaliseringen har många aspekter, som exempelvis ökad kapitalrörlighet, ökat utländskt ägande av den inhemska kapitalstocken, lägre handelskostnader, ökad känslighet för externa chocker och kanske även en tendens till ökade offentliga utgifter för infrastruktur, som en del i konkurrensen om det internationellt rörliga kapitalet. Dessa olika aspekter på den ekonomiska integrationen verkar i lite olika riktningar vad gäller skattepolitiken och effekterna kan balansera varandra. Även om det finns indikationer på att internationell skattekonkurrens pressar ner skattenivåerna på en del områden, så stöder fakta inte uppfattningen att ekonomisk integration leder till en dramatisk ”kapplöpning mot botten”, som tvingar regeringar till kraftiga minskningar av den offentliga sektorn.

Det är dock en trend inom skatteområdet som framträder extra tydligt: under de senaste femton åren har de lagstadgade bolagsskattesatserna minskat dramatiskt inom hela OECD-området. Trots det har bolagsskatteintäkterna i relation till BNP varit stabila och till och med ökat. Beräkningar av s.k. effektiva bolagsskattesatser visar en blandad bild. Vissa beräkningar tyder på att den effektiva bolagsskattesatsen tenderar att minska, medan andra, främst s.k. bakåtblickande beräkningar av effektiva bolagsskattesatser (beräknade utifrån de faktiska skatteintäkter som kommit in), visar en tendens att öka. Det finns även indikationer på att globaliseringen har förknippats med en ökning av skattebördan på arbete i förhållande till skattebördan på kapital, åtminstone i Västeuropa.

Även om det finns vissa belägg för att den ökade kapitalrörligheten i sig har pressat ner den faktiska kapitalskattesatsen via skattekonkurrens, kan två andra aspekter av globaliseringen ha verkat i motsatt riktning. För det första har den ökade andelen utländskt ägande av den inhemska kapitalstocken stärkt regeringars motivation att växla över en del av den inhemska skattebördan på utländska kapitalägare genom att bibehålla en hög bolagsskattesats. För det andra kan minskade handelskostnader ha underlättat uppkomsten av geografiska agglomerationer av företag – kluster. Om detta leder till platsspecifik, extra avkastning på bolagskapital, ger det regeringar incitament att ta in en del av denna avkastning genom att hålla fast vid en högre bolagsskatt.

Det hävdas ibland att skattekonkurrens kan ha fördelen att disciplinera den politiska processen och minska risken för *rent-seeking* och improduktiva offentliga utgifter. Men skattekonkurrens verkar vara en mycket indirekt och oprecis åtgärd för att komma tillrätta med sådana problem. Även om skattekonkurrens kan minska skattetrycket och de offentliga utgifterna, är det inte uppenbart att detta nödvändigtvis kommer att få bort de mest ineffektiva utgiftsprogrammen. Snarare kan det komma att skada de program som har det svagaste stödet från särintressen och byråkrater. Om improduktivitet och överdrivna krav på offentliga utgifter är ett stort problem förefaller det naturligare att fokusera på institutionella reformer för att eliminera ”politikmisslyckanden”, snarare än att lita till skattekonkurrens, vilket kan skapa egna skevheter.

### Arbetade timmar, arbetskraftsdeltagande och skatten på arbete

I kapitel 3 tar vi även upp förändringar på den svenska arbetsmarknaden. Eftersom arbete är den helt dominerande skattebasen är skatten på arbete en nyckelfaktor i utformningen av skattesystemet. I likhet med situationen vid tiden för skattereformen 1990 är det också idag angeläget att se över och reformera skattesystemet i syfte att främja drivkrafterna för arbete.

Idag är arbetsmarknadssituationen delvis annorlunda jämfört med för femton år sedan. Arbetslösheten är högre och mycket talar för att jämviktsarbetslösheten också blivit högre. Därför är det mer angeläget idag, jämfört med för femton år sedan, att fundera på hur skatte- och transfereringssystemen kan och bör ändras för att om möjligt minska arbetslösheten.

I kapitel 4 analyserar vi hur skatte- och bidragssystemen kan förändras för att minska arbetslöshetsgraden och för att öka arbetskraftsdeltagandet. Det finns flera fördelar med att öka det totala antalet timmar i produktionen genom att reducera arbetslöshetsgraden eller öka deltagandet snarare än att öka antalet arbetade timmar hos dem som redan jobbar. En fördel är att samtidigt som antalet timmar i produktionen ökar så minskar utbetalningarna av bidrag. En annan fördel är att tillskottet i termer av timmar kan förväntas vara större när en person går från icke arbete till att arbeta än när en person som redan arbetar utökar sitt arbetsutbud. Detta gäller naturligtvis i större utsträckning för redan heltidsarbetande. En tredje fördel är att deltagandebeslutet verkar vara mer känsligt för förändringar i avkastningen på arbete än vad den enskildes utbud av arbetstid är.

Mot bakgrund av existerande forskning finns det anledning att vara skeptisk till möjligheterna att genom generella skattesänkningar uppnå betydande effekter på arbetslöshetsgraden. Man kan på goda teoretiska grunder hävda att den långsiktiga effekten på arbetslöshetsgraden är försumbar så länge som de arbetslösas levnadsstandard i förhållande till de sysselsattas inte förändras. De empiriska studierna ger inte heller något starkt stöd för att man kan förvänta sig stora sänkningar av arbetslöshetsgraden genom generella skattesänkningar. Däremot finns det en del argument för att skattesystemets *struktur* är av betydelse. Exempelvis kan det handla om att öka utbytet av förvärvsinkomster i förhållande till *givna* transfereringsinkomster, särskilt arbetslöshetsersättningen. Sådana reformer ökar också generellt värdet av att delta i arbetskraften och bör således stimulera ett ökat arbetskraftsdeltagande och i förlängningen en högre sysselsättning.

Ett sätt att åstadkomma detta är genom ett förvärvsavdrag riktat till dem med lägre inkomster, vilket skulle stärka incitamenten för arbete för dem med lägst inkomspotential. För att begränsa kostnaderna, samt möjliggöra en utvärdering, av en sådan reform skulle avdraget inledningsvis kunna riktas till en avgränsad grupp, exempelvis ensamstående föräldrar. Att stärka de ekonomiska incitamenten för arbete för en grupp vars ekonomiska ställning man ändå har som ambition att stärka minskar dessutom de indirekta kostnaderna av en sådan reform.

Ett annat exempel är ett förvärvsavdrag riktat till den äldre delen av befolkningen. En sådan reform har fördelen att ålder är en faktor som

är enkel att observera, vilket reducerar möjligheten för andra än de åsyftade att få skattefördelen. Det är viktigt att ekonomiskt uppmuntra snarare än att motarbeta ett fortsatt aktivt yrkesliv bland äldre. Det reformerade pensionssystemet stärker incitamenten för arbete, men mycket tyder på att det finns ytterligare utrymme för att stärka dessa. Även idag – i likhet med när skattereformen genomfördes – är det desutom viktigt att främja utbudet av arbete för dem som är sysselsatta. Inte minst med tanke på att skatten på arbete och marginalsatserna faktiskt har höjts jämfört med för femton år sedan. Utöver lägre marginalsatser kan det finnas andra sätt att främja ett större utbud av arbetade timmar, t.ex. att göra eget arbete i hemmet eller svartarbete mindre lönsamt i förhållande till marknadsarbete. Det finns ett effektivitetsargument för att subventionera barnomsorg och andra hushållsnära tjänster. Därtill kan man argumentera för att t.ex. en lägre skatt på hushållsnära tjänster kan bidra till lägre arbetslöshet och ökad sysselsättning.

### Bolags- och kapitalbeskattningen

I kapitel 5 diskuterar vi hur man kan uppnå en mer likformig beskattning av kapital. Den svenska kapitalbeskattningen behöver omprövas på en rad områden för att bli mer likformig och neutral i förhållande till medborgarnas sparande och för att stödja tillväxten i ekonomin. De problem vi ser är både effektivitetsmässiga och relaterade till avsaknaden av legitimitet. Effektivitetsproblemen hänger i allmänhet ihop med skillnader i marginalvillkoren med resulterande olikformighet och drivkrafter som styr fel ur samhällsekonomisk synvinkel. Legitimitetsproblemen är knutna till likviditetsproblem (fastighets-skatten) och orättvisa (förmögenhetsskatten).

Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar innebär en olikformighet i valet mellan finansiering med eget eller lånat kapital. Räntor är enkelbeskattade genom att de är avdragsgilla mot bolagsskatten, vilket inte gäller för utdelningar. Kvarhållna vinstmedel beskattas huvudsakligen med bolagsskatt.

Vi diskuterar därför möjligheten att enkelbeskatta utdelningar på bolagsnivå upp till samma nivå som räntor. Vi eftersträvar med andra ord en likvärdig beskattning av utdelningar, värdeökningar på aktier och räntor upp till en avkastningsnivå som motsvarar normal ränta på lånefinansierade investeringar. Förutom att likformigheten kan ge positiva samhällsekonomiska effekter i form av förbättrad balans mel-

lan eget och främmande kapital i svenska bolag, skulle en sådan förändring sannolikt öka utländska aktörers intresse för att investera i Sverige.

Hushållen väljer att spara via institutioner och inte direkt i aktier. En av orsakerna är troligen att det finns skattefördelar vid indirekt sparande. Beskattningen av vinster på börsaktier sker nämligen på olika sätt beroende på hur sparandet sker. Hushållens direktägande beskattas baserat på den faktiska avkastningen. Värdepappersfonder och försäkringsbolag beskattas däremot helt schablonmässigt för sina kapitalvinster. Eftersom den effektiva skatten sjunker med stigande bruttoavkastning vid schablonbeskattning blir det fördelaktigare att spara indirekt ju mer risk man är benägen att ta. Den relativa skattefordel som fonder och försäkringsbolag har beror även på det faktum att hushållen beskattas vid omplacering av aktier medan de förra kan placera om hela sitt kapital utan skatteavbränning. Detta tenderar att låsa in hushållens placeringar i mera långsiktiga, och kanske sämre, placeringsobjekt än fondernas och försäkringsbolagens.

Mot den bakgrunden diskuterar vi möjligheterna att kapitalvinstbeskattningen av börsaktier och värdepappersfonder ersätts med skatt på verklig avkastning under året oberoende av om värdförändringar realiserats eller inte. Ett annat alternativ är att ha en schablonmässig beskattning av kapitalvinster baserad på förväntad avkastning.

Vi diskuterar också om den skattemässiga behandlingen av tillväxtföretag kan förbättras och om det finns stabilare lösningar på de s.k. fåmansföretagsreglerna än de nuvarande. Ågarbeskattningen har betydelse särskilt för nya företag som är tillväxtföretag. Lättnader i dubbelbeskattningen som ger en mer likformig relation mellan beskattningen av aktieavkastning i form av utdelningar och kapitalvinster å ena sidan och avkastningen på olika låneinstrument å andra sidan är därför viktig. Tillgången på riskkapital till onoterade företag kan troligen också förbättras om den skattemässiga olikformigheten till fördel för institutionellt sparande mildras, eftersom institutioner sällan placerar i mindre företag.

Även om utdelningsbeskattningen är en central aspekt på beskattningen av tillväxtföretag är också arbetsinkomstbeskattningen viktig. Riskkapital och arbetsinsats utgör i fåmansföretag ofta komplement och vad som är avkastning på kapital respektive avkastning på egna arbetsinsatser låter sig inte alldeles enkelt avgöras. Den enda långsiktigt hållbara lösningen på fåmansföretagens särskilda situation är att

göra de marginella skattekilarna på kapital och arbete ungefär lika höga. Det bör främst ske genom en lägre beskattning av arbetsinkomst i de högsta skikten, t.ex. genom att det översta skiktet i den statliga inkomstskatten tas bort.

Åtgärder som förbättrar den relativa positionen för fåmansföretag och andra onoterade bolag är särskilt viktiga om man avskaffar förmögenhetsskatten, vilket vi menar att det finns goda skäl att göra. Förmögenhetsskatten omfattar rörligt finansiellt kapital och i en allt mer internationaliserad ekonomi framstår det som klokare att i stället beskatta trögrörliga skattebaser. Eftersom det dessutom blivit nödvändigt att acceptera diverse nedsättningar av förmögenhetsskatten för vissa tillgångslag och för vissa aktörer, är ett av de starkaste argumenten för att slopa förmögenhetsskatten dess brist på legitimitet. Om man slopar förmögenhetsskatten på börsaktier och fordringar stiger dock sannolikt avkastningskraven på riskkapital i mindre och medelstora företag, eftersom aktier i onoterade bolag idag inte är föremål för förmögenhetsbeskattning.

Fastighetsskatt är däremot ur samhällsekonomisk synvinkel en attraktiv skatt. Skatten är till viss del en ren skatt på mark och inte behäftad med några snedvridningar alls. Därtill bör rimligen avkastningen på eget kapital i fastigheter beskattas i likhet med annan kapitalavkastning.

Det främsta problemet med fastighetsskatten är att fastighetsägarna inte alltid har tillräcklig likviditet för att betala skatten. Vi skisserar ett system för uppskov med betalning av skatten som på ett rimligt sätt bör kunna lösa likviditetsproblemen. De inkomstrelaterade lättnader som finns idag, och som bidrar till att skapa marginaleffekter i inkomstbeskattningen, skulle då kunna avskaffas.

Av likformighetsskäl bör bostadsrätter inordnas i systemet. En sådan basbreddning skapar utrymme för att ta bort förmögenhetsskatt på såväl fastigheter som bostadsrätter.

### Tid för en ny skattereform

I kapitel 6 redovisar vi våra slutsatser och rekommendationer. Femton år efter "århundradets skattereform" 1990 är det tid för en ny skattereform. Det finns ingen anledning att riva upp den grundläggande skattestruktur som etablerades i och med skattereformen. Dess inriktning mot breddade skattebaser, lägre skattesatser, minskad progressivitet i arbetsbeskattningen och likformighet är bra. Strukturen

bidrar till att hålla nere snedvridningarna som beskattningen oundvikligen ger upphov till.

Däremot finns det goda skäl för att genomföra ett antal förändringar av de svenska skatterna i syfte att främja effektivitet, drivkrafter för arbete och tillväxt. Till en del handlar det om att återgå till skattereformens principer och grundstruktur. Därför bör de nedsättningar av mervärdeskatten som gjorts på olika områden omprövas och utvecklingen mot en gradvis skärpt beskattning av arbetsinkomster måste brytas.

Vi presenterar ett antal förslag som vi anser bör vara tunga inslag i en sådan ny skattereform, utan att göra anspråk på att de utgör ett förslag till en heltäckande skattereform.

#### *Inför ett förvärsavdrag*

För att stärka incitamenten för arbete för de med lägst inkomspotential föreslår vi att dagens grundavdrag delvis ersätts av ett förvärsavdrag huvudsakligen riktat till dem med inkomster under 250 000 kronor per år. Vid högre inkomster än så trappas förvärsavdraget av.

Hur generöst förvärsavdraget kan göras beror på det finanspolitiska utrymmet. Ett mer begränsat förslag till förvärsavdrag, som skulle kunna vara ett första steg mot ett mer generellt förvärsavdrag, är att rikta avdraget till en begränsad grupp, exempelvis ensamstående föräldrar eller den äldre delen av befolkningen.

#### *Den statliga inkomstskatten ska vara 20 procent i alla inkomstlägen*

Vi föreslår att det översta steget på 5 procentenheter i den statliga inkomstskatten tas bort. Det bidrar bl.a. till att motverka att avtrappningen av förvärsavdraget skärper marginals-katten för många medelinkomsttagare.

#### *Skattelättnad för hushållsnära tjänster*

De samhällsekonomiska effektivitetsargumenten för skattelättnader för hushållsnära tjänster underskattas i debatten. Om man till det lägger att sådana skattelättnader dessutom kan ge positiva effekter på sysselsättningen, finns det ytterligare argument för en sådan reform. Vi föreslår ett system med en skattelättnad på 50 procent av arbetskostnaden för hushållsnära tjänster. Systemet gäller för ett antal specificerade tjänster, företrädesvis hushållsarbete i bostaden såsom

skötsel av hem och trädgård, t.ex. matlagning, städning och tvätt.

### *Likformig kapitalbeskattning*

Den svenska kapitalbeskattningen behöver omprövas på en rad områden för att bli mer likformig och neutral i förhållande till medborgarnas sparande och för att stimulera investeringar. Vi föreslår följande.

- Avkastning upp till normalavkastning enkelbeskattas både vid lånefinansiering och vid ägande av företag. Därmed mildras dubbelbeskattningen av kapital.
- Förmögenhetsskatten avvecklas.
- Kapitalvinstbeskattningen av börsaktier och värdepappersfonder ersätts med skatt på verklig avkastning under året oberoende av om värdeförändringar realiserats eller inte. En möjlighet till räntebelagd skattecredit motverkar likviditetsproblem.
- Skatt på försämringskapital flyttas till ägaren av försämringen.
- Fastighetsskatten behålls, men en uppskovsmöjlighet införs för att lösa likviditetsproblemen. Även bostadsrätter inkluderas. Inkomstrelaterade lättnader avskaffas.

### *Finansiering*

Lägre skatter måste finansieras, antingen genom att offentliga utgifter minskas i motsvarande mån, eller genom att andra skatter höjs som kompenserande finansiering. Det senare kan ske antingen genom högre skattesatser eller breddade skattebaser eller genom någon kombination av detta. Detta är särskilt viktigt med tanke på den aktuella finanspolitiska situationen i Sverige där regeringen har betydande svårigheter att upprätthålla ett överskott i de offentliga finanserna i linje med målet om ett överskott på 2 procent av BNP över konjunkturcykeln.

Våra förslag beträffande kapitalbeskattningen minskar möjligheterna till förmånliga skattecrediter vilket stärker skatteintäkterna. Vi menar också att nedsättningarna av mervärdeskatten på olika områden, företrädesvis för livsmedel, bör tas bort, vilket ger ett bidrag till finansieringen av skatteförslagen ovan.

## REFERENSER

Konjunkturinstitutet (2004), Konjunkturläget augusti 2004.

Lundgren, S., Flodén, M., Steigum, E. och H. Wijkander (2004), *Finanser för framtida välfärd*, SNS Förlag.

RSV (2003), Skattestatistisk årsbok.

SOU 2002:47, Våra skatter.

SOU 2002:52, Beskattning av småföretag.

SOU 2003:38, Svåra skatter.

SOU 2004:36, Reformerade egendomsskatter.

SOU 2004:66, Reform av arvs- och gåvoskatter.

## NOTER

<sup>1</sup> Ett axplock av de viktigare är Våra skatter, SOU 2002:47, Beskattning av småföretag, SOU 2002:52, Svåra skatter SOU 2003:38 samt betänkanden från Egendomsskattekommittén SOU 2004:36 och SOU 2004:66.

## 2.

# Skatter, likformighet och effektivitet

I detta kapitel ställer vi frågan om vad som kännetecknar ett bra skattesystem. Ett samhällsekonomiskt väl utformat skattesystem är naturligtvis av stor betydelse för ekonomins funktionssätt och för tillväxtens och för standardfördelningens utveckling. Kapitlet innehåller också en genomgång av principerna bakom 1990 års stora skattereform och tar upp några av de förändringar och avsteg från skattereformen som gjorts.

### Skattefinansieringens samhällsekonomiska kostnader

Den svenska beskattningen är hög – förmodligen högst i världen, hur man än väljer att räkna. Höga ambitioner för de offentliga åtagandena, både för utgifter för offentlig konsumtion (vård, skola, omsorg) och för direkta transfereringar som syftar till att jämna ut ekonomisk standard mellan olika grupper, leder till höga skatter.

Nyttan av offentliga utgifter måste dock vägas mot kostnaden för skattefinansieringen. På marginalen kan alltid en utgift ifrågasättas; ifall nyttan är lägre än kostnaden bör utgiften inte komma till stånd, annars blir den offentliga sektorn för stor. Kostnaden består dels av skatten tränger undan privat konsumtion, dels av indirekta kostnader på grund av snedvridningar av resursallokeringen i ekonomin som skattekilarna leder till. Vilken åsikt man än må ha om omfattningen av den offentliga sektorn, borde alla kunna instämma i att kostnaderna för skattefinansieringen bör vara så små som möjligt. De direkta administrationskostnaderna för att driva det svenska skattesystemet är rimligt små. Statens kostnader beräknas till 0,5 procent av skatteinkomsterna, medan de skattskyldigas egna kostnader för att sköta

sina plikter uppskattas till det dubbla.<sup>1</sup> Det är uppenbart att dessa kostnader har samband med komplexiteten i skattelagstiftningen. Allt annat lika är ett enklare skattesystem alltid att föredra. Numera bidrar ett förenklat förfarande i form av elektroniska deklARATIONER till att effektivisera skatteuppbörden; 6,5 av 7 miljoner deklareranter kan deklarerera via Internet, SMS eller telefon.<sup>2</sup>

En större och mer svårberäknad kostnad än de direkta administrationskostnaderna är effekten på de skattskyldigas beteenden som skattesystemet ger upphov till. Skatter medför i de flesta fall att det ur privatekonomisk synpunkt fördelaktigaste beteendet avviker från vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Då uppstår en kostnad, den s.k. *indirekta kostnaden* för beskattningen på grund av det *snedvridna* beteende som beskattningen ger upphov till. Ett exempel visar vad det är fråga om.

En person har 200 kronor i timmen i lön och har en marginalsatt som är 55 procent. Nettolönen är med andra ord 90 kronor per ytterligare arbetad timme. Antag att kommunalskatten ökar med en krona så att marginalsatten stiger till 56 procent. Individen kan reagera med att öka eller minska sitt arbetsutbud, eller inte ändra det alls. Om han eller hon arbetar 1 timme mindre per vecka hos sin arbetsgivare och i stället arbetar hemma i trädgården, uppstår en förlust för samhället. Denna förlust är den skatt som uteblir, dvs. 110 kronor per timme. I detta fall är det en kostnad för *alla andra* skattebetalare som på något sätt måste bära den finansiering som krävs för de beslutade offentliga utgifterna. Denna kostnad kallas därför för skattesystemets *indirekta kostnad*. Givetvis kan den vara noll – om individen inte reagerar med att ändra beteende, eller negativ om individen arbetar mer och därmed minskar behovet av alla andras skattebetalningar.

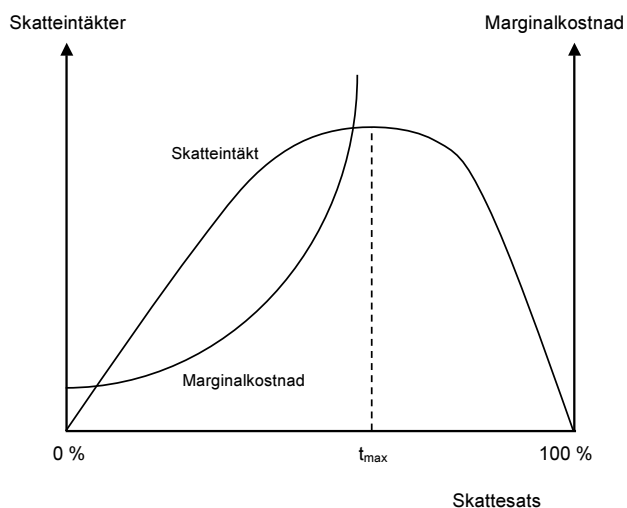
*Beskattningen av arbete* inverkar dock inte bara på viljan att arbeta på arbetsmarknaden utan också på *vad* man gör där. Intresset för att utbilda sig liksom att göra karriär och ta ansvarsfulla eller kanske rent av riskabla jobb påverkas. Beslut om att flytta till annan ort för att ta ett arbete där är beroende av lönsamheten efter skatt. Även människors beslut om *när* de ska göra något kan influeras. Ett exempel är att tidpunkten för när man ska pensionera sig kan påverkas av skatte- och transfereringssystemet.

*Beskattningen av kapital* leder också till beteendeanpassningar och därmed snedvridningar i allokeringen av sparande och investeringar. När kapital placeras utanför Sverige kan det bero på att människor vill

undgå förmögenhetsskatt. Också storleken på deras sparande och sättet man sparar på är med största sannolikhet beroende av skatte- och transfereringssystemet. De effekter vi är särskilt intresserade av är dels om företagets investeringsnivå och finansieringsval påverkas, dels om hushållens sparande snedvrids till förmån för institutionellt sparande.

*Konsumtionsbeskattningen* har också konsekvenser för de skattskyldigas beteende. Framför allt handlar det om att hemmaproduktion och fritid är obeskattat vilket sannolikt gör att hemmaproduktionen blir onödigt hög jämfört med vad som vore samhällsekonomiskt önskvärdt. Varierande momssatser på olika varugrupper påverkar *vad* hushållen konsumerar. Det kan dessutom hända att hushållens beslut om *var* man ska göra sina inköp påverkas. Ett exempel är att många svenskar numera köper alkohol utomlands och inte i närmaste Systembolagsbutik. Svenska staten får därför in mindre i alkoholskatt, vilket gör att andra skatter måste vara jämförelsevis högre för att finansiera en given mängd utgifter.

Det är självklart så att ju kraftigare påverkan skatterna har på hushållens agerande, desto större blir i allmänhet snedvridningarna och de indirekta kostnaderna. Det är till och med möjligt att hamna i en situation där det inte går att höja skatterna mer beroende på att de



Figur 2.1 Lafferkurvan och marginalkostnaden för skatteintäkter

indirekta kostnaderna blir orimligt höga. Detta fenomen fångas i den s.k. Lafferkurvan som åskådliggörs i figur 2.1.

Till vänster om punkten  $t_{\max}$  stiger skatteintäkterna då skattesatsen höjs. Vid  $t_{\max}$  blir dock effekterna av snedvridningarna så stora att skatteintäkterna inte går att höja mer. Marginalkostnaderna för höjda skatter blir oöverstigit höga. I stället sjunker skatteintäkterna om man höjer skattesatsen mer.

Hur stora är då de indirekta kostnaderna för skattefinansiering? Kleven och Kreiner (2003) har undersökt de indirekta kostnaderna för OECD-länderna och tagit hänsyn till inte bara hur skatterna påverkar antalet timmar som bjuds ut på arbetsmarknaden utan också hur skatter och bidrag påverkar viljan att överhuvudtaget delta där. Tabell 2.1 visar deras resultat.

*Tabell 2.1 De marginella kostnaderna för att finansiera ytterligare utgifter för offentlig verksamhet*

Land	Proportionell reform		Progressiv reform	
	Exkl. förmåner	Inkl. förmåner	Exkl. förmåner	Inkl. förmåner
Australien	1,15	1,28	1,50	1,72
Belgien	1,80	2,52	20,49	-9,00
Danmark	1,37	1,68	2,30	3,36
Finland	1,48	1,98	3,40	8,19
Frankrike	1,37	1,57	2,30	2,92
Grekland	1,22	1,26	1,66	1,72
Irland	1,32	1,56	2,56	3,57
Island	1,16	1,37	1,49	1,85
Italien	1,38	1,38	2,42	2,42
Japan	1,09	1,19	1,23	1,36
Kanada	1,19	1,30	1,63	1,83
Luxemburg	1,26	1,55	1,89	2,61
Nederländerna	1,41	1,90	2,81	5,85
Norge	1,26	1,46	1,77	2,18
Nya Zeeland	1,10	1,20	1,22	1,36
Portugal	1,20	1,44	1,56	1,98
Schweiz	1,14	1,35	1,37	1,69
Spanien	1,23	1,34	1,66	1,88
Storbritannien	1,18	1,37	1,51	1,83
Sverige	1,38	1,74	2,26	3,41
Tyskland	1,55	2,12	4,46	18,75
USA	1,13	1,15	1,31	1,34
Österrike	1,40	1,87	2,61	4,91

*Källa:* Kleven och Kreiner (2003).

Tabellen visar fyra olika beräkningar. Den första kolumnen är resultatet då en utgiftsökning sker genom finansiering med en proportionell skatt och då hänsyn inte tas till bidragssidan vid beräkningarna. Som vi ser kostar en utgiftsökning på marginalen 1,38 gånger själva utgiften i Sverige. Det innebär med andra ord att om en utgiftsökning sker med 1 miljon kronor är den samhällsekonomiska kostnaden 1,38 miljoner. Denna kostnad inkluderar både den direkta kostnaden för skattebetalarna på 1 miljon kronor och indirekta kostnader på 0,38 miljoner kronor till följd av snedvridningar. På motsvarande sätt kan vi se i kolumn 4 att om utgiftsökningen finansieras med progressiva skatter och hänsyn tas till bidragssidans påverkan på individernas beteende är den indirekta kostnaden 2,41 miljoner kronor utöver den direkta kostnaden på 1 miljon kronor.

Man kan också notera att Belgien och Tyskland tycks vara i en situation där skattesänkningar kan ge mycket stora positiva effekter på samhällsekonomin om de sker på rätt sätt, dvs. genom en lägre progressivitet.

Det visar sig att olika skatter orsakar olika höga indirekta kostnader (Stiglitz, 2002). Skattesystemets själva struktur blir därför en central fråga.

Ett optimalt skattesystem kännetecknas av att det minimerar kostnaden för att nå uppsatta finansierings- och fördelningsmål. Om kostnaden på marginalen skulle vara olika för olika skatter är det möjligt att minska den totala kostnaden för beskattningen genom att möblera om i själva skattestrukturen (Sandmo, 1998 och Hansson, 1984). Detta var i själva verket en av drivkrafterna bakom den svenska skattereformen 1990 som i huvudsak avsåg att förbättra skattesystemets ”verkningsgrad”.

Marginal effekterna, som beskriver hur nettoutbytet av ansträngningar och uppoffringar påverkas av skatter, är centrala vid utformningen av skattesystemet. Det är i detta sammanhang som frågan om *likformig beskattning* har relevans. Om alternativen *på marginalen* beskattas likvärdigt, kommer individerna att välja handlingsalternativ som innebär att skatternas snedvridande effekt blir mindre än de annars skulle ha varit.

Förknippat med de indirekta kostnaderna är också förtroendet för det offentliga inkomst- och utgiftssystemet.<sup>3</sup> Om många medborgare uppfattar systemet som orättvist, t.ex. genom att skatteuttaget strider mot grundläggande värderingar om skatteförmåga, sprider sig en

brist på respekt för skattesystemet som tenderar att öka de indirekta kostnaderna. Människor kommer att välja alternativ som ur samhällsekonomisk synvinkel är ofördelaktiga – sparande sker i utlandet utan att deklarerar, arbeten utförs svart, tjänster byts osv. Skatteuttaget begränsas därför av dess *legitimitet* hos medborgarna.

### Vad kännetecknar ett bra skattesystem?

Det är *i praktiken* svårt att hitta kriterier för vad som karakteriserar ett bra skattesystem.<sup>4</sup> Även om teorin om optimal beskattning ger viss vägledning, överlåter den till praktikerna att försöka översätta den till vad som är bra och praktiskt genomförbart. Vi menar att tre allmänna egenskaper bör vara utgångspunkter för utformningen av ett bra skattesystem:

- att skattesystemet stödjer individernas vilja att utnyttja sin förmåga på bästa möjliga sätt
- att det bidrar till en rimlig standardfördelning
- att det stödjer individernas vilja att följa gällande regler, dvs. det måste bygga på legitimitet.

Den första punkten innebär att människors incitament att arbeta, utbilda sig och göra karriär ska motverkas så lite som möjligt av skattesystemet. Inte heller företagsamhet, kreativitet och uppfinningsriktighet bör motverkas. Rangordningen av olika handlingsalternativ bör inte ändras och alternativ som ger positiv avkastning får inte övergå till att ge negativ avkastning på grund av beskattningen eller tvärtom. Ett sådant skattesystem kan med andra ord ses som "neutralt".<sup>5</sup>

Den andra punkten är relaterad till kapitalbildning och *fördelning* av förmåga. I vid bemärkelse berör detta både effektivitetsaspekter, fördelning mellan individer i samma generation och fördelningen mellan olika generationer.<sup>6</sup> Inkomstbeskattningen kan i fördelningssammanhang tolkas som ett försäkringssystem så länge *skatteförmågeprincipen* används; personer med lägre inkomster betalar lägre skatt än de med högre. Vad försäkras det då emot? Själva förmågeprincipen indikerar att det handlar om variationer i inkomsten. Det kan då gälla variationer *över livet* för individerna själva eller variationer *mellan* individer. Argumentet att hushållen måste försäkras via skatte- och transfereringssystemet framstår givetvis som särskilt relevant då pri-

vata försäkringar saknas. Det verkar också mer angeläget att försäkra individerna mot risker som är relaterade till variationer i arbetsinkomst än mot risker som beror på finansiella placeringar. Synen på hur skattesystemet ska hantera försäkringsbar risk är därför central då det gäller att bedöma hur kapitalavkastning ska beskattas, en fråga som vi återkommer till i kapitel 5.

Den tredje punkten handlar om acceptansen för skattesystemet bland medborgarna. Utan en stark förankring av systemet kommer svartarbete, byteshandel och dolda kapitaltransaktioner att eskalera. Ett skattesystem som underbygger sådana företeelser försvårar både den fördelningsmässiga måluppfyllelsen och ökar de indirekta kostnaderna. Fördelningspolitikens precision blir lägre då de skattskyldigas resurser i form av förmögenhet och förmåga att skaffa sig inkomst döljs. Ineffektiviteter i ekonomin uppstår, dels som följd av informationskostnader på svarta marknader, dels på grund av att andra skatter måste höjas för att tillgodose statens behov av inkomster.<sup>7</sup>

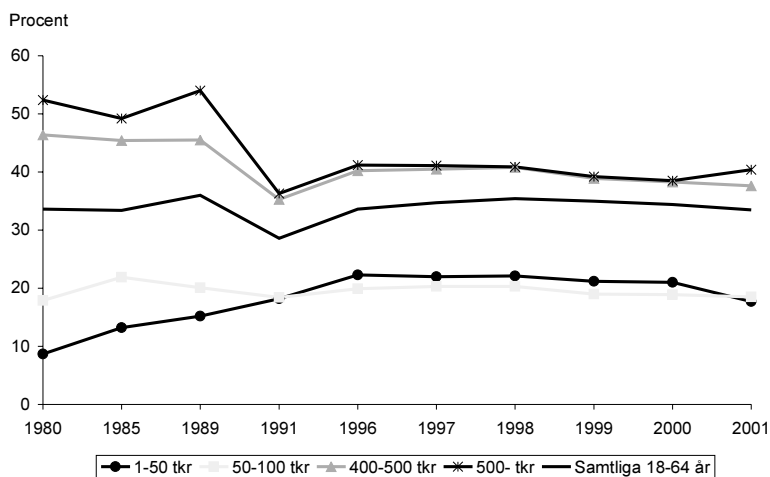
Svenska folkets syn på legitima skattesatser framgår av tabell 2.2 som visar resultaten av en intervjuundersökning från 1997 (Edlund, 1999). En viss progressivitet förordas av alla intervjuade. Skillnaden mellan de som vill ha lågt och högt skatteuttag tycks mest gälla genomsnittlig nivå, inte graden av progressivitet. Bland de som vill ha högst skatteuttag anses 50 procent vara ett legitimt skatteuttag för de högsta inkomsttagarna. I genomsnitt förordas dock ett genomsnittligt skatteuttag på mellan 23 och 40 procent.

Tabell 2.2 Legitim skattenivå för olika inkomstlägen

Legitim procentandel i skatt om inkomsten är...	13 000 kr/månad	26 000 kr/månad	52 000 kr/månad
Medelvärde	23,7	32,4	41,1
Median	23,1	30,8	40,4
Kvartil 1 bland de intervjuade	20,0	26,9	32,7
Kvartil 3 bland de intervjuade	30,0	38,5	50,0

Källa: Edlund, 1999.

Som jämförelse visar figur 2.2 de verkliga, genomsnittliga skattesatserna i olika inkomstlägen år 2001. Dessa visar sig ligga förvånansvärt nära de som uppfattas som legitima skattenivåer. Det framgår också att spridningen i skatteuttaget mellan de högsta och de lägsta



Figur 2.2 Skatternas andel av den totala skattepliktiga inkomsten i olika inkomstklasser

Källa: RSV (2003), tabell 8.4.

inkomsttagarna minskat väsentligt de senaste 20 åren medan den genomsnittliga andelen legat tämligen konstant kring 33 procent.

### Lärdomar från teorin om optimal beskattning

Eftersom den skattepolitiska diskussionen i mångt och mycket handlar om avvägningen mellan fördelning och effektivitet, fokuserar vi på denna balansgång.

De variabler som är aktuella att skattebelägga är konsumtion eller inkomst. Eftersom skillnaden mellan dessa är sparat, aktualiseras frågan om rätt skattebas.<sup>8</sup> Vi tränger dock inte djupare in i den frågan utan resonerar kring hur man kan nå optimalitet genom användning av konsumtionsskatter, inkomstskatter eller en kombination av dem.

Enligt teorin om optimala konsumtionsskatter bör skattesatserna bestämmas utifrån tre hänsyn. Det första är hur förändringar i köpkraft för olika individer värderas av beslutsfattarna. Det andra är hur statens budget påverkas av förändringar i de skattskyldigas köpkraft till följd av skatterna. Det tredje är hur efterfrågeanpassningarna ser ut då individernas köpkraft påverkas. Den första av dessa faktorer är

relaterad till fördelningsaspekten, de andra två till effektivitet. Det leder till följande slutsatser om skattesatserna:<sup>9</sup>

- Varor som utgör en stor utgift för individer som man av fördelningspolitiska skäl värnar om ska belastas med låga skattesatser (t.ex. livsmedel, boendetjänster).
- Varor som i stor utsträckning köps av personer med hög inkomstelasticitet i efterfrågan bör beskattas lågt.
- Varor där efterfrågan inte är priskänslig bör ha en hög skattesats. Detta är det klassiska argumentet för att nödvändighetsvaror ska vara högre beskattade.

Bakgrunden till punkt 2 är att effekterna på statens budget blir stor om personer med hög inkomstelasticitet får en märkbart minskad köpkraft på grund av beskattningen. Som exempel kan tänkas att skatten på bilar är en stor inkomstkälla för staten. Samtidigt är utgiften för bilar stor i individernas budget. Deras köpkraft minskar därför ganska mycket vid en skattehöjning. Om efterfrågan är känslig för förändringar i köpkraften bör man således vara försiktig med att höja skatten på bilar.

De optimala skattesatserna utgör en avvägning mellan dessa tre hänsyn. Det är möjligt – men komplicerat – att beräkna skattesatserna givet en önskad omfördelning mellan individerna. I praktisk tillämpning fordras information om olika gruppers efterfrågemönster. Komplexiteten i både fastställandet av de optimala skattesatserna och i den administrativa tillämpningen motiverar dock en begränsning till ett fåtal skattesatser.

Det är lättare att iakttä fördelningen av konsumtionsmöjligheter via inkomst- och förmögenhetsdata än via konsumtionsdata. Ett starkt argument för att använda inkomstskatt är därför att den är effektivast för att uppnå fördelningspolitiska mål (Saez, 2004). Ett exempel är att det är mer träffsäkert att ge barnfamiljer högre barnbidrag än att försöka stödja dem via lägre moms på livsmedel. Om man därför överger fördelningspolitiska ambitioner vid utformningen av konsumtionsbeskattningen blir slutsatserna avseende optimala konsumtionsskatter tydligare. Någon lägre skattesats för vissa varor och tjänster av fördelningspolitiska skäl är inte optimalt, eftersom inkomstskatten kan användas för att nå fördelningsmålen.

Ur strikt skatteteoretisk synvinkel borde hushållen bli beskattade för

värdet på hela sin tillgängliga tid. I praktiken är det dock inte görligt, varken via inkomstskatt eller via konsumtionsskatt, eftersom vi inte accepterar att beskatta fritid av legitimitetsskäl. Skattebetalningsförmåga anses finnas enbart i förhållande till marknadsinkomster. Enligt Kleven (2004) finns det dock ett sätt att minska snedvridningar som följer av att människors tid utanför arbetsmarknaden inte beskattas. Utgångspunkten är att individerna använder sin tid till att konsumera, antingen man läser en bok eller bakar i hemmet. Det är denna tidsåtgång som är föremål för Klevens intresse. Genom att låta skatten vara lägre på varor och tjänster som besparar människor tid kommer tidsåtgången för att uppnå en viss konsumtion i hemmet att bli så liten som möjligt. De kommer då att ha mer tid att arbeta utanför hemmet. Särskilt tjänster som konkurrerar med hemmaproducerad konsumtion bör därför beskattas lindrigare än andra varor och tjänster. Vi återkommer i kapitel 4 till ett sätt som inte kräver differentierade konsumtionsskatter för att uppnå detta.

Ett resultat som återkommer i litteraturen är att den optimala inkomstskattestrukturen uppvisar relativt små variationer i marginalskattesatserna. Skatteskalen skulle med andra ord vara närmast linjär. Dessutom bör marginalskatterna vara lägre både i toppen och i botten av inkomstfördelningen. Olika fördelningsambitioner hanteras i stället med olika nivåer på den konstanta marginalskattesatsen. En konstant marginalskattesats är förenlig med en progressiv inkomstskatt när det finns ett grundavdrag i skattesystemet. Legitimitetsskäl talar för en viss progressivitet som bör vara synlig för att skattesystemets legitimitet ska upprätthållas. Nivån 50 procent som angavs i samband med skattereformen 1990 verkar rimlig och dessutom överensstämmer med den allmänna uppfattningen (se tabell 2.2).

### Slutsatser

Skattesystemet ska i så liten utsträckning som möjligt leda till icke önskvärd beteende från de skattskyldigas sida. Anpassningar från de skattskyldigas sida styrs i hög grad av förekomsten av alternativ och drivs av skillnader i marginaleffekter. Alternativerna bör därför beskattas likformigt eller på ett sätt som stimulerar till utnyttjandet av egen förmåga.<sup>10</sup> Denna slutsats utgör grunden för den fortsatta diskussionen i både kapitel 4 och 5 om skatt på arbete och skatt på kapital. Fördelningsaspekter talar för varierande konsumtionsskattesatser.

Denna slutsats modifieras av det faktum att inkomstskatt (inklusive negativa skatter) är effektivare än konsumtionskatt för att uppnå fördelningsmål. Administrativa och beräkningstekniska hänsyn talar då för en enhetlig skattesats vid konsumtionsbeskattningen.

Inkomstskatten bör i stor utsträckning vara linjär med en konstant marginalskatt. Nivån på marginalskatten avgörs av de fördelningsmässiga ambitionerna. Legitimitetsskäl talar för en högre genomsnittlig skattesats vid höga inkomster.

En av de stora källorna till skattebetingade snedvridningar i resursallokeringen är att endast tid i registrerat arbete beskattas, men inte fritid eller tid exempelvis i hemarbete eller i svart arbete. Genom att t.ex. beskatta varor och tjänster som är komplement till obeskattad tidsanvändning relativt hårdare än andra varor och tjänster, alternativt att beskatta lindrigare eller till och med subventionera, varor och tjänster som är substitut till obeskattad tidsanvändning, skulle man i princip kunna motverka en del av arbetsbeskattningens snedvridningar.

### **Principerna bakom 1990 års skattereform**

Skattereformen år 1990 satte punkt för en period av parlamentariska skatteutredningar.<sup>11</sup> Att de var just parlamentariska markerar en medvetenhet om att omfattande förändringar av det svenska skattesystemet var nödvändiga och att de endast kunde komma till stånd om en bred politisk majoritet stod bakom dem.<sup>12</sup> Det var tre problem med 1970- och 80-talens skattesystem som man särskilt uppmärksammade.<sup>13</sup>

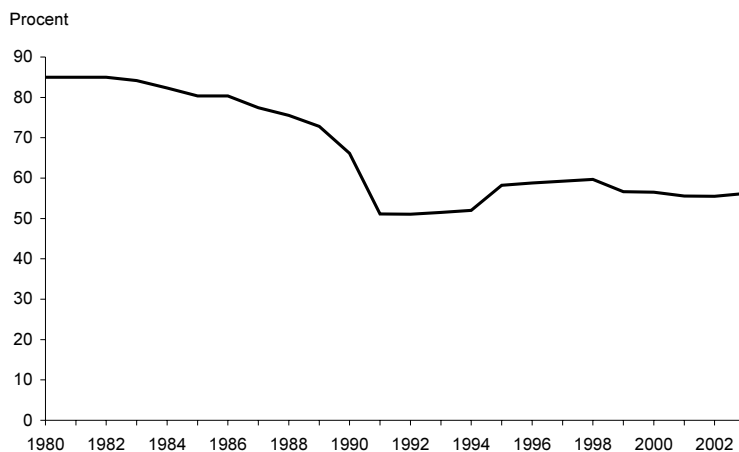
- Bristande likformighet vilket också ledde till ett invecklat och svåröversiktligt skattesystem
- Höga marginaleffekter på arbetsinkomster
- Ständiga underskott i kapitalinkomstbeskattningen

Den *bristande likformigheten* förekom på en rad områden. *Hur* man betalade ut ersättningen för utfört arbete hade stor betydelse för skatteutfallet. Olika former av skattegynnade ersättningsformer var vanliga (subventionerade rikskuponger, lågbeskattade bilförmåner m.m.). Olikformighet i kapitalinkomstbeskattningen medförde också att skatter hade ett stort inflytande för hushållens portföljval (Ingemar Hansson, 1978). Även beskattningen av avkastningen på företagens

investeringar visade sig i stor utsträckning vara beroende av vilka investeringar som gjordes, av vem de gjordes och hur de finansierades (King och Fullerton, 1984). Undantag i mervärdesskatten för framför allt tjänstesektorn snedvred också hushållens konsumtionsval.

*Höga marginaleffekter* på arbetsinkomster beror inte enbart på höga marginalskatter i inkomstbeskattningen utan också på arbetsgivaravgifter och inkomstrelaterade bostadsbidrag och dagisavgifter. Eftersom det totala skatteuttaget i stor utsträckning är relaterat till arbetsinkomster och konsumtionen av dem, bedömdes marginaleffekterna som ett centralt problem att komma till rätta med. Under 1980-talet och i samband med reformen sänktes därför de högsta marginalskatterna radikalt, se figur 2.3.

*Underskotten* i kapitalinkomstbeskattningen berodde huvudsakligen på att nominella ränteutgifter var avdragsgilla medan avkastningen på egna hem togs upp till beskattning på real basis. I 1970- och 1980-talens höginflationsekonomi fick detta dramatiska effekter i kombination med höga avdragseffekter. Eftersom underskotten kunde kvittas mot skatt på arbetsinkomst, minskade effekterna av den progressiva arbetsinkomstbeskattningen.



Figur 2.3 De högsta marginalskatternas utveckling 1980–2003, procent

Källa: RSV (2003), tabell 8.5.

Sammantaget bidrog dessa fenomen till ett skattesystem med mycket stora kostnader i form av samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Detta var ingalunda ett specifikt svenskt fenomen. I stort sett alla industrialiserade länder drogs med liknande problem. Lösningen framstod också som densamma för alla – ökad likformighet med bredade skattebaser och utrymme för sänkta skattesatser. De ökade skatteintäkterna som ökad likformighet ledde till användes till sänkta marginaleffekter på arbete. Ett viktigt steg var dessutom att man i de nordiska länderna gav upp ambitionerna att beskatta avkastningen på kapital progressivt för att i stället införa ett separat proportionellt system för statsskatt på kapitalavkastning, det *duala* skattesystemet. Därigenom lyckades man kraftigt reducera värdet av ränteavdragen.

Hela reformen var dock strukturell; den avsåg inte att minska det totala skatteuttaget.<sup>14</sup> Målet för skattereformen 1990 var med andra ord att utforma ett skattesystem som till lägre kostnader skulle kunna bidra till erforderliga skatteintäkter. Det system som etablerades var sprunget ur en mer stringent tillämpning av både inkomst- och konsumtionsbeskattning. Inkomstskattenormen preciseras enligt "Skattebasutredningen"<sup>15</sup> på följande sätt:

- Sparande ska ske med beskattade inkomster.
- Värdestegring ska beskattas när den uppkommer och inte vid realisationstillfället.
- Värdet av hushållsarbete och fritid ska inte ingå i skattebasen.
- Offentliga transfereringar ska utgöra skattepliktigt inkomst.
- Den implicita avkastningen till ägare av bostäder ska beskattas.
- Avskrivningar i näringsverksamhet ska hanteras efter ekonomisk livslängd.

I nästa avsnitt diskuterar vi närmare motiven till de avvikelser från den preciserade inkomstskattenormen som ändå gjordes.

### **Avsteg från inkomstskattenormen**

Avsteg från tillämpningen av inkomstskattenormen kallas för skatteavvikelser. Genom att varje år beräkna storleken på dessa får man en uppfattning om hur stora belopp som av olika anledningar inte beskattas enligt denna norm.<sup>16</sup> Beräkningar sker också av värdet på de skattekrediter som uppstår genom att kapitalvinster inte beskattas

förrän vid realisation.

Tabell 2.3 visar i sammandrag storleken på de avvikelser från inkomstskattenormen som gjordes redan 1990. Trots att likformighetsprincipen drevs utomordentligt långt vid reformens genomförande uppgick avvikelserna till avsevärda belopp. Om det går att minska skatteavvikelseernas omfattning genom ytterligare steg mot en ökad likformighet är det en potentiell finansiering exempelvis av en sänkning av den genomsnittliga skatten. Här diskuterar vi främst motiven till de avsteg som gjordes.

*Tabell 2.3 Viktiga skatteavvikelser tillkomna 1990 uttryckta i 2005 års värde*

Avvikelse*	Miljarder kronor
Nedsatt skatt på försäkringskapital	11,1
Pensionssparavdrag	6,0
Nedsatt skatt bostadskapital	5,2
Skattekrediter kapitalvinster	15,4
Skattekrediter företag	8,0
Summa	45,7

\* För kommentarer, se text.

*Källa:* Prop. 2003/04:100, bilaga 2.

### Beskattning av försäkringskapital

Samtliga remissinstanser var negativa till förslaget om permanent avkastningsskatt på försäkringskapital år 1990.<sup>17</sup> Anledningen var att avkastningen på pensionskapital hade varit obeskattad tidigare med undantag för den s.k. engångsskatten. Vid uttaget av engångsskatten utlovades framtida skattefrihet. Trots det infördes en permanent avkastningsskatt som numera utgör mellan ca 0,7 procent och 1,3 procent av kapitalet som förvaltas beroende på om det är pensionskapital eller annat försäkringssparande. Dessa skattesatser blev på grund av det stora motståndet mot skatten betydligt lägre än den skattesats som normalt sett används på kapitalavkastning.<sup>18</sup> Motivet var att försäkringssparandet är förknippat med långa placeringshorisonter och att ändringar i regler under placeringstiden inte är populära. Dessutom är kapitalet i pensionsförsäkringar i stor utsträckning inte åtkomligt för spararna innan man når pensionsåldern. Finansministern yttrade som motivering till den nya permanenta skatten: "Jag håll-

ler med remissinstanserna om att pensionssparandet bör särbehandlas. (...) Särbehandlingen bör dock inte sträcka sig så långt som till skattefrihet.<sup>19</sup> Skatteavvikelsen för år 2005 beräknas uppgå till 11,1 miljarder kronor.<sup>20</sup>

En annan typ av avvikelse är möjligheten att göra *avdrag* för pensionssparande. Avdraget ger potentiellt en skattesänkning på inkomsten som sparas om marginalskatten är lägre vid utbetalningstillfället än vid avdragstillfället. Skatteavvikelsen bedöms vara 6 miljarder kronor.<sup>21</sup>

### Beskattning av bostadskapital

Fastighetsskatten är tänkt att motsvara en löpande beskattning av den implicita *reala* avkastningen på kapital som används för att finansiera eget boende. Tabell 2.4 visar hur fastighetsskatten kan uttryckas som en avkastningsskatt i förhållande till den tänkta reala avkastningen vid en inflationstakt på 2 procent. Till denna skatt ska läggas att realisationsvinsterna i nuvarande skattesystem kommer att beskattas på nominell basis vid försäljning och att olika stämpelskatter tas ut. Skattesatserna i tabellen är därför underskattade.

Tabell 2.4 Fastighetsskatten som avkastningsskatt vid olika reala räntor.

Real avkastning, procent	2,0	2,5	3,0	3,5
Real avkastning, kronor	20 000	25 000	30 000	35 000
Nominell avkastning, kronor	40 000	45 000	50 000	55 000
Fastighetsskatt	7 500	7 500	7 500	7 500
Skattesats i förhållande till nominell avkastning, procent	18,8	16,7	15,0	13,6

Förutsättningar: marknadsvärde 1 000 000 kr, taxeringsvärde 750 000 kr, inflation 2 procent.

En fastighetsskatt på 1 procent av ett taxeringsvärde som utgör 75 procent av marknadsvärdet ger 15 procents skattesats för en helt *obelånad* fastighet om realräntan är 3 procent. Vid belåning minskar den effektiva beskattningen så länge avdragsrätt ges för ränteutgifter. Som exempel kan nämnas att om fastigheten i tabell 2.3 är belånad upp till taxeringsvärdet blir den effektiva beskattningen av fastigheten negativ om räntesatsen på lånen är högre än 3,33 procent och avdragseffekten är 30 procent för låneräntan.<sup>22</sup>

Med den metod som används av regeringen för att beräkna skatteav-

vikelsen bestäms den implicita avkastningen till den reala statslåneräntan.<sup>23</sup> Resultatet blir för år 2005 att skatteavvikelsen är beräknad till 5,2 miljarder kronor i för lågt skatteuttag i jämförelse med om skatten på avkastning av fastigheten uppgått till 30 procent som för annan kapitalavkastning.<sup>24</sup>

Det stora problemet med fastighetsskatten är dess bristande legitimitet. Detta beror dels på att personer med låg inkomst som bebor fastigheter som stigit i värde inte har likviditet att betala skatten med, dels på att bostadsrätter inte tas med vid beskattningen. Ett sätt att hantera dessa problem diskuteras i kapitel 5.

### Beskattning av kapitalvinster

Beskattning av kapitalvinster sker vid försäljning och inte då de uppstår. Detta baserades vid genomförandet av reformen 1990 på politisk acceptans. Den skattskyldiges bristande likvida möjligheter att betala skatten anfördes i första hand och i andra hand argumentet att det är lättare att fastställa det korrekta resultatet då försäljning har skett.<sup>25</sup> Denna avvikelse innebär en relativt sett lindrigare beskattning av kapitalvinster än löpande avkastning eftersom en skattecredit erhålls t.ex. vid försäljning av eget hem eller vid försäljning av aktier.

Denna avvikelse från inkomstskattenormen är en av de största och beräknas medföra ett skattebortfall på 15,4 miljarder kronor för år 2005.

### Skattecrediter i företag

Skattecrediter i företag medges huvudsakligen som en följd av att förluster inte kan kvittas mot tidigare års vinster utan bara kan utnyttjas mot framtida vinster. Skattecrediterna förekommer i första hand genom att överavskrivningar tillåts samt genom olika reserveringsmöjligheter. Vid reformens tillkomst infördes en skattecredit genom den s.k. skatteutjämningsreserven, SURV. Den ersattes så småningom av periodiseringsfonder av enkelhetsskäl.

Effekten är att beskattningen av kvarhållna vinster blir lägre än beskattningen av utdelningar, vilket kan vara negativt särskilt för tillväxtföretag som behöver nyemittera kapital för sin expansion, något som vi tar upp till närmare diskussion i kapitel 5. Skatteavvikelsen beräknas uppgå till 2,8 miljarder kronor för överavskrivningar och 5,2 miljarder kronor för periodiseringsfonder för år 2005.

### Lånat kontra eget kapital i företag

En asymmetri i kapitalbeskattningen med konsekvenser för företagets finansieringsval är att placeringar i aktier är dubbelbeskattade medan lån är enkelbeskattade. Några närmare överväganden om effekterna av att lindra beskattningen av avkastningen på lånat kapital relativt sett mer än skatt på aktier finns inte i samband med skattereformen. Att den här typen av förändring skulle kunna få effekt på soliditeten i företagen liksom ägandet av svenskt näringsliv framgår dock av SOU 1989:33 del IV, bilaga 9. På senare tid har särskilt den senare effekten diskuterats. I kapitel 3 ser vi närmare på hur ägandet av svenskt näringsliv påverkas av beskattningen och i kapitel 5 presenterar vi en modell för att hantera skattemässig olikformighet som beror på hur företaget finansieras.

### Grundavdraget

För att uppnå ett fördelningspolitiskt acceptabelt utfall för LO med skattereformen infördes ett grundavdrag som varierar med inkomsten.<sup>26</sup> Effekten av detta har blivit att margineffekterna är svåra att genomskåda vid olika inkomstintervall. Det innebär också att margineffekterna sjunker vid stigande inkomst i vissa intervall. Även om det inte rapporteras som en avvikelse menar vi att denna utformning av grundavdraget borde bli föremål för omprövning. Kostnaden för det varierande grundavdraget var initialt drygt 8 procent av hela finansieringskostnaden för reformen.<sup>27</sup>

### Viktiga avvikelser genomförda efter skattereformen 1990

Sedan skattereformen genomfördes har ett stort antal förändringar skett i skattesystemet. Många av dessa har inneburit ytterligare avvikelser från den tänkta inkomstkattennormen. Storleken på de väsentligaste av dessa skatteavvikelser framgår av tabell 2.5.

### Förmögenhetsskatten

Förmögenhetsskatten uppmärksammades under hela 1980-talet då en del förmögna personer lämnade Sverige av skatteskäl. Sannolikt var orsaken främst problem med likviditeten då skatten skulle betalas. Numera är den mest omdebatterad på grund av olikformigheten i dess uppbyggnad.<sup>28</sup> Den totala skattebelastningen på kapital kommer där-

Tabell 2.5 Skatteavvikelser införda efter 1990, 2005 års värden

Avvikelse	Miljarder kronor
Lägre socialavgifter för mindre företag	6,9
Expertskatt	0,1
Förmögenhetsskatt	-4,9
Livsmedelsmoms, lotterier m.m.	21,9
Lönesummeregeln fåmansföretag	0,4
Nedsättning av skatt på utdelning i onoterade företag	2,9
Summa	27,3

Källa: Prop. 2003/04:100, bilaga 2 samt Skattebasutredningen, s 461, (SOU 2002:47).

med att vara beroende av vilken tillgång man äger. Den är också utformad så att ägare till s.k. kontrollposter i noterade företag är befriade från förmögenhetsskatt. Anledningen är att dessa ägare har svårt att avyttra aktieinnehav för att få medel till skatten. Det har med andra ord inte ansetts legitimt att tvinga dem att sälja sin kontrollpost.

Eftersom förmögenhetsskatten tillkommer utöver den vanliga kapitalinkomstbeskattningen uppstår en olikformighet. Av särskilt intresse är att skattesatsen sjunker med stigande avkastning, se tabell 2.6. Vi kan tolka detta som att belastningen av en schablonmässig förmögenhetsskatt minskar med stigande risk, eftersom förväntad avkastning är positivt korrelerad med risk. Tabellen visar effekten på skatteuttaget av en förmögenhetsskatt på 1,5 procent i kombination med 30 procents skatt på kapitalinkomst vid olika bruttoavkastningar. Inflationen antas vara 2 procent.

Tabell 2.6 Total skatt på kapital vid olika bruttoavkastningar, procent

Nominell bruttoavkastning	0,0	2,0	5,0	10,0
Kapitalinkomstskatt	0,0	-0,6	-1,5	-3,0
Förmögenhetsskatt	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
Inflation	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Nettoavkastning	-3,5	-2,1	0,0	3,5
Total skatt (inkl. inflation)	3,5	4,1	5,0	6,5
Skattesats, procent av avkastningen	i.u.	205	100	65

Storleken på avvikelserna som vi definierar den fångas i förmögenhetsskatteintäkterna och ingår därför med negativt tecken i tabell 2.5. För år 2005 beräknas de uppgå till 4,9 miljarder kronor.<sup>29</sup>

### Livsmedelsmomsen

Som ett led i en uppgörelse mellan socialdemokraterna och centerpartiet sänktes momsens på livsmedel i mitten på 1990-talet. Numera tas 12 procent ut i stället för 25 procent. Även moms på kultur och vissa andra områden har nedsatt skattesats. Sammantaget medför nedsättningarna ca 22 miljarder kronor i skatteavvikelser.

### Lägre sociala avgifter för småföretag

Lönesummor upp till f.n. 741 600 kronor per år ger en reducerad socialavgift med 5 procentenheter. Avsikten är att stimulera småföretag att anställa personer. Avvikelsen uppgår till 6,9 miljarder kronor.

### Expertskatten

Expertskatten tillkom för att underlätta för svenska företag att rekrytera utländska experter. Förutsättningen är att samma kompetens inte finns att tillgå i Sverige. Motivet är att det svenska skatteuttaget i jämförelse med utlandet framstår som så pass högt att det uppstår svårigheter för svenska företag att rekrytera spetskompetens. Avvikelsen uppgår till 0,1 miljarder kronor.

### Aktier i onoterade företag

Ett problem som ständigt återkommer i den svenska debatten är hur man ska behandla avkastningen på kapital i ägarledda företag. Anledningen är att kravet på likformighet bör gälla i relation till såväl löntagare som ägare av börsaktier. Lösningen på problemet har hittills varit att schablonbeskatta *löpande* avkastning på kapital medan arbetsinkomsten i stället behandlas efter schablon vid försäljning av aktier.<sup>30</sup> Risken med schabloner är att kapitalavkastningen antingen överbeskattas eller underbeskattas i fåmansföretag. För att undvika överbeskattning har två lättnader införts under årens lopp. Den första är att ägare till aktier i alla onoterade företag får en viss del av avkastningen skattefritt, den s.k. lättnadsregeln. Den andra är att ägare av fåmansföretag får tillgodoräkna sig lönesumman i företaget vid beräkning av utrymmet för kapitalinkomstbeskattad utdelning.<sup>31</sup> Avvikelserna uppgår till 2,9 miljarder kronor för år 2005.

### Uppskov vid kapitalvinster på bostäder

Sedan slutet på 1990-talet finns ett system med möjlighet att få upp-

skov med kapitalvinstbeskattningen vid försäljning av eget hem om man köper en ersättningsbostad. Reglerna infördes för att det inte ansågs legitimt att personer som sålt en bostad inte skulle kunna köpa en likvärdig bostad på annan plats. Det tidigare systemet ansågs motverka rörligheten på arbetsmarknaden.

## REFERENSER

- Auerbach, A.J. och L. Kotlikoff (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press.
- Edlund, J. (1999), "Färväl till progressiv beskattning", *Ekonomisk Debatt*, 5, 251-260.
- Gordon, R. H. (1989), "Individual morality and reputation costs as deterrents to tax evasion", *European Economic Review*, 33, 797-805.
- Hansson, I. (1978), "Skattesystemet, inflationen och investeringarna", *Ekonomisk Debatt*, 6.
- Hansson, I. (1984), "The Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *Scandinavian Journal of Economics*, 86, 115-130.
- King, M. och D. Fullerton (1984), *Taxation of Income from Capital - A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Kleven, H. J. (2004), "Optimum taxation and the allocation of time", *Journal of Public Economics*, 88, 545-557.
- Kleven, H. J. och C. T. Kreiner (2003), "The marginal cost of public funds in OECD countries: Hours of work versus labor force participation", Cesinfo working papers no. 935, München.
- Kommittédirektiv 1987:29, "Utredning om reformerad inkomstbeskattning".
- Myles, G. D. (1995), *Public Economics*, Cambridge University Press.
- Proposition 1989/90:50, Om inkomstskatten för år 1990, m.m.
- Proposition 1989/90:110, Om reformerad inkomst- och förmögenhetsskatt.
- Proposition 2003/04:100, Budgetpropositionen 2004.
- Proposition 2004/05:1, Budgetpropositionen.2005.
- RSV (2003), Skattestatistisk årsbok.
- Saez, E. (2004), "Direct or indirect tax instruments for redistribution: short-run versus long-run", *Journal of Public Economics*, 88, 503-518.
- Sandmo, A. (1998), "Redistribution and the marginal cost of public funds", *Journal of Public Economics*, 70, 365-382.
- Skatteverket pressmeddelande 2004-03-24.
- SOU 1982:1-3, Realbeskattningsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1986:40, Utgiftsskatt. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1989:33, Reformerad inkomstskatt, del IV. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1989:38, Reformerad inkomstskatt. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002:47, Våra skatter.
- Stiglitz, J. (2000), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. (2002), "New perspectives on public finance: recent achievements and future challenges", *Journal of Public Economics*, 86, 341-360.

Virmani, A. (1989), "Indirect tax evasion and production efficiency", *Journal of Public Economics*, 39, 223-237.

## NOTER

1 RSV (2003), s 281. Uppgiften gäller år 1992.

2 Skatteverkets pressmeddelande 2004-03-24.

3 Se Gordon (1989) för en diskussion om skatteundandragande och "reputation".

4 Stiglitz (2000), kapitel 17, diskuterar ingående olika bedömningsgrunder.

5 Ur teoretiskt perspektiv medför ett sådant skattesystem i renodlat skick inte några relativprisförändringar, dvs. *excess burden* är noll. Detta går som bekant endast att åstadkomma med klumpsummeskatter.

6 I Auerbach och Kotlikoff (1987) förs en längre diskussion kring dynamiska effekter av skattesystemet.

7 Virmani (1989).

8 En omfattande diskussion om val av skattebas förs i Auerbach och Kotlikoff (1987) och SOU 1986:40. Argument för konsumtion som skattebas brukar vara att det är rimligare att beskatta individer för deras "uttag" ur ekonomin (konsumtionen) än för deras "bidrag" till produktionen (inkomsten).

9 Myles (1995) s. 110.

10 Detta inkluderar möjligheten att göra det fördelaktigare att exempelvis välja arbete framför bidrag.

11 Realbeskattningsutredningen SOU 1982:1-3, Utgiftsskattekommittén SOU 1986:40, Reformerad inkomstbeskattning SOU 1989:38.

12 "En skattereform bör genomföras under bredast möjliga uppslutning i riksdagen." Prop. 1989/90:50 s. 64.

13 Se Kommittédirektiven Utredning om reformerad inkomstbeskattning, Dir. 1987:29.

14 Kommittédirektiven Utredning om reformerad inkomstbeskattning, Dir. 1987:29.

15 SOU 2002:47, s. 434.

16 Prop. 2003/04:100, bilaga 2.

17 Prop. 1989/90:110, s. 478.

18 Skattesatsen är 15 procent av en tänkt avkastning för pensionskapital och 27 procent för övrigt försäkringsparande. Den tillskrivna avkastningen är den genomsnittliga statslåneräntan året före beskattningsåret.

19 Prop. 1989/90:110, s. 485.

20 Prop. 2003/04:100, bilaga 2.

21 Skattebasutredningen s. 434, (SOU 2002:47).

22 Beräknat som 3,33 procent av 750 tkr, dvs. 25 tkr i ränta. Skattereduktionen är 30 procent av 25 tkr, motsvarande 7,5 tkr.

23 Prop. 2003/04:100, bilaga 2.

24 Prop. 2003/04:100, bilaga 2.

25 Prop. 1989/90:110, s. 397.

26 Prop. 1989/90:110, s. 299. Departementschefen yttrar angående fördelningsprofilen: "Jag delar emellertid den bedömning som bl.a. LO gjort att RINK:s förslag visserligen nått långt i detta avseende men att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att reformen ska få en acceptabel fördelningsprofil."

27 Prop 1989/90:110, s. 621.

28 Olika tillgångslag behandlas olika.

29 Prop. 2004/05:1, bilaga 1.

30 Utdelningar kan tas emot i inkomstslaget kapital till ett belopp som uppgår till statslåneräntan plus 7 procent fr.o.m. 2004. Överskjutande belopp blir inkomst av tjänst. Max 100 basbelopp beskattas som inkomst av tjänst vid kapitalvinst på aktier i fåmansföretag.

31 För ytterligare beskrivning av dessa regler, se faktaruta 5.2 i kapitel 5.

### 3.

## Nya förutsättningar för skattepolitiken

Sverige och dess omvärld har förändrats i flera avseenden sedan början av 1990-talet. Internationaliseringen globalt och av svensk ekonomi har fortsatt i en allt snabbare takt, inte minst pådriven av den tekniska utvecklingen inom data och kommunikation. Sverige är sedan tio år medlem av Europeiska unionen och skattepolitiken styrs till en inte ringa del av överenskommelser inom EU. Den svenska arbetsmarknaden har genomgått dramatiska omställningar sedan det sena 1980-talets överhettade ekonomi. Arbetslösheten steg under några år i mitten av 1990-talet till nivåer som tidigare ansetts som otänkbara i Sverige. Sedan dess har arbetslösheten gått ner, men mycket tyder på att jämviktsarbetslösheten nu ligger på en markant högre nivå. Därtill finns det tecken på en begynnande arbetskraftsbrist i spåren av de demografiska förändringarna mot en allt äldre befolkning och en äldre arbetskraft.

Detta innebär delvis nya förutsättningar för skattepolitiken jämfört med för femton år sedan. I detta kapitel ska vi se närmare på detta och diskutera vilka implikationer det kan ha för svensk skattepolitik.

Vi behandlar först, och mest utförligt, den allt snabbare och allt längre gående internationaliseringen. Den innebär inte minst att den potentiella rörligheten hos flera skattebaser ökar. Det reser bl.a. frågan vilken frihet det finns att nationellt bestämma skattestruktur och nivå på skattesatser.

Avslutningsvis tar vi upp förändringarna på den svenska arbetsmarknaden. Eftersom arbete är den helt dominerande skattebasen är skatten på arbete en nyckelfaktor i utformningen av skattesystemet. I ljuset av den demografiska utvecklingen är det angeläget att bryta

den stagnerande sysselsättningen och stärka tillväxtförutsättningarna genom ett högre arbetskraftsdeltagande och ett ökat arbetsutbud.

## **Globalisering och skattekonkurrens**

De senaste decennierna har bevitnat en dramatisk ökning av internationell integration. Världshandelns volym och, framför allt, kapitalflödena över nationsgränserna har ökat mycket snabbare än världens produktion. Det anses också allmänt att arbetskraftens internationella rörlighet kommer att öka betydligt under de kommande åren. I det europeiska sammanhanget är det troligt att arbetskraftens rörlighet kommer att stimuleras av den högre utbildningens växande internationalisering och genom de östeuropeiska ländernas anslutning till Europeiska unionen.

Eftersom ekonomisk integration ökar den internationella rörligheten för de flesta skattebaser, tvingar den regeringar att bättre uppmärksamma den nationella skattepolitikens internationella följder. Framför allt har många iakttagare undrat om Västeuropas högskatteländer kan och bör behålla nuvarande skattenivå och struktur i en värld med växande rörlighet hos skattebaserna.

I det här kapitlet går vi kort igenom vad den ekonomiska forskningen har att säga i denna viktiga fråga. Vi börjar med att förklara vilka förhållanden som gör att internationell skattekonkurrens uppstår och med en redogörelse för några av de viktigaste resultaten ur den teoretiska litteraturen om skattekonkurrens. Vi konfronterar sedan de teoretiska förutsägelseerna med några empiriska fakta. Vi drar slutsatsen att även om det finns indikationer på att internationell skattekonkurrens pressar ner skattenivåerna på en del områden, så stöder fakta inte uppfattningen att ekonomisk integration leder till en dramatisk ”kapplöpning mot botten”, som tvingar regeringar till kraftiga minskningar av den offentliga sektorn. Mot denna bakgrund diskuterar vi sedan önskvärdheten av skattekonkurrens och utsikterna för internationell skattesamordning.

## **Kapitalbeskattning: skatter på sparande kontra skatter**

## på investeringar

Eftersom kapital är den i särklass mest rörliga produktionsfaktorn har den största delen av debatten om internationell skattekonkurrens inriktats på kapitalbeskattningsområdet. I detta sammanhang är det ytterst viktigt att skilja mellan kapitalbeskattning som baseras på inkomstkällan respektive de som baseras på bosättningen. Enligt *källstatsprincipen* beskattas (avkastning av) kapital endast i det land där det investerats. Källbaserade skatter kan därför kallas för skatt på investeringar. Enligt *residensprincipen* uttaxeras skatt bara på (avkastning av) den förmögenhet som ägs av personer som är skattemässigt bosatta i landet, oavsett om denna förmögenhet investerats i hemlandet eller utomlands. Eftersom förmögenhet är ackumulerat sparande kan residensprincipen även kallas för skatt på sparande.

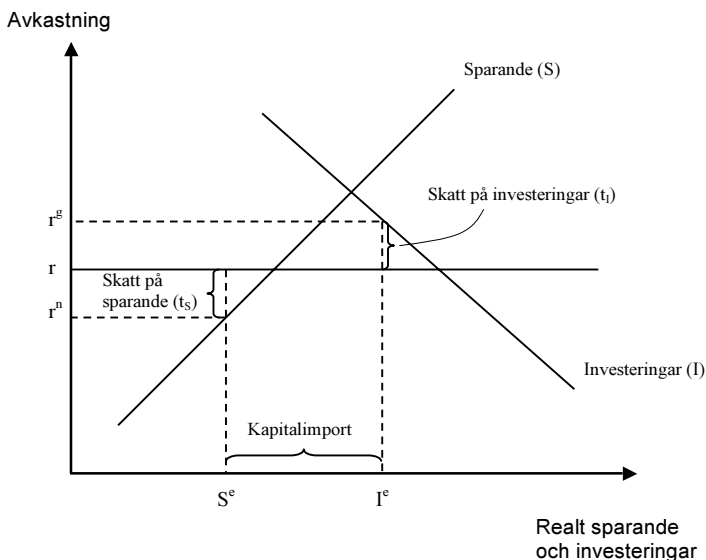
Det viktigaste exemplet på källbaserad skatt är företagsbeskattning, eftersom de flesta länder bara beskattar sådana inkomster som företaget genererat inom landets gränser.<sup>1</sup> Enskilda individers inkomst- och förmögenhetsskatt baseras däremot på residensprincipen, eftersom personer som är bosatta i landet är skyldiga att betala skatt på kapitalinkomster från alla världens länder och på förmögenhet som investerats hemma eller i utlandet. Som en grov uppskattning kan därför sägas att företagsbeskattning är en skatt på investeringar, medan beskattning av individers inkomster och förmögenhet är skatt på sparande.

I en öppen ekonomi, med fri internationell rörlighet för kapital, har dessa två skatteslag mycket skilda effekter på den inhemska ekonomin och på internationella kapitalflöden. Detta illustreras i figur 3.1, där den horisontella axeln mäter storleken på inhemskt sparande och investeringar medan den lodräta axeln mäter avkastningsnivån på sparande och investeringar. Den nedåtgående kurvan, kallad *I*, visar hur storleken på inhemska investeringar varierar med den erforderliga avkastningen *före skatt*. Ju lägre avkastningskravet är, desto fler investeringar kommer att bedömas vara vinstgivande. Den uppåtgående kurvan, benämnd *S*, visar hur nivån på inhemskt sparande varierar med avkastningsnivån *efter skatt*. Den positiva lutningen på denna kurva speglar det vanliga antagandet att en högre avkastning efter skatt genererar ett högre sparande.

Den horisontella kurvan, kallad *r*, visar finansieringskostnaderna för inhemska företag. Detta är den avkastningsnivå som de investera-

re som står för finansieringen erhåller efter bolagsskatt, men före betalning av någon skatt för person. Om vi ser på en företagsinvestering som finansieras med aktier, så är  $r$  den aktieutdelning som krävs före betalning av personlig skatt på förmögenhet samt på utdelning och reavinst från aktier. Om investeringen i stället finansieras genom ökad skuldsättning är  $r$  avkastningsnivån före personlig skatt på avkastning på lån och förmögenhet. I figur 3.1 anges bolagsskatten som  $t_p$ , vilket innebär att en företagsinvestering måste ge en minsta avkastning,  $r^s = r + t_p$  för att täcka såväl bolagsskatten som finansieringskostnaden. Därmed bestäms nivån på de inhemska företagens investeringar som  $I^e$ . Dessutom, när inhemsk beskattning av personer (angivet som  $t_s$ ) dras ifrån den avkastning  $r$  som erbjuds på marknaderna för aktier och räntebärande papper, får de inhemska spararna till sist en avkastning efter skatt som uppgår till  $r^n$ , vilket innebär att nivån på inhemskt sparande blir  $S^e$ . Överskottet i inhemska investeringar i relation till det inhemska sparandet måste finansieras genom kapitalimport från utlandet, så i exemplet i figur 3.1 anges volymen på kapitalimporten som skillnaden  $I^e - S^e$ .

I en öppen ekonomi, där investerare kan investera i såväl utländska som inhemska värdepapper, är finansieringskostnaden  $r$  den avkastningsnivå som krävs på den internationella kapitalmarknaden. När den inhemska ekonomin är liten har den inte någon märkbar påverkan på den internationella räntan eller den avkastningsnivå på aktier som internationella investerare kräver. Därmed kan nivån på  $r$  betraktas som given ur den lilla öppna ekonomins synvinkel. Det betyder att beskattning av enskilt sparande inte påverkar inhemska investeringar. I figur 3.1 innebär höjd skatt på sparande,  $t_s$ , en rörelse nedåt på  $S$ -kurvan, vilket ger lägre nivå på inhemskt sparande och högre nivå på kapitalimport, utan att inhemska investeringar påverkas. På motsvarande sätt innebär en höjning av skatten på investeringar,  $t_p$ , att nivån på inhemska investeringar minskar, vilket leder till lägre kapitalimport, men utan att påverka inhemskt sparande.



Figur 3.1 Skatt på sparande kontra skatt på investeringar i en liten öppen ekonomi

Denna analys får viktiga konsekvenser för skattepolitiken. Framför allt visar den att om staten i en liten öppen ekonomi vill stimulera inhemska investeringar genom lägre kapitalbeskattning, så bör den inrikta sig på att sänka källbaserade skatter på investeringar, exempelvis bolagsskatten. Enligt figur 3.1 kommer en sänkning av skatt på sparande, exempelvis enskilda personers skatt på aktieutdelning, inte att stimulera inhemska investeringar. Den kommer snarare att främja inhemskt sparande och leda till att en del av de aktier i inhemska företag, som tidigare ägdes av utländska investerare, övergår till inhemska investerare, vilket ökar andelen inhemskt ägande inom företagssektorn (vilket naturligtvis kan vara ett politiskt mål i sig).

När regeringar försöker attrahera internationellt, rörligt kapital gör de vanligen detta i syfte att främja inhemska investeringar. Därför tenderar litteratur om internationell skattekonkurrens att inriktas på skatter på investeringar, exempelvis den källbaserade bolagsskatten.

Vi ska emellertid nämna två viktiga förutsättningar för analysen i figur 3.1. För det första är det, trots att beskattningen av personers inkomster och förmögenheter bygger på residensprincipen, i prakti-

ken ofta svårt för inhemska skattemyndigheter att övervaka (avkastningen på) en skattebetalares personliga förmögenhet som investerats utomlands. Därför kan även enskilda personers kapitalbeskattning i själva verket till sist huvudsakligen gälla bara kapital som investerats i hemlandet, vilket hade varit fallet om källstatsprincipen tillämpats.

För det andra bygger analyserna i figur 3.1 på antaganden om att aktier i inhemska onoterade bolag är perfekta substitut för aktier som det handlas med på den internationella aktiemarknaden, så att små, inhemska, onoterade bolags finansieringskostnader i själva verket fastställs på den internationella aktiemarknaden. I praktiken är aktierna i inhemska, onoterade bolag vanligen bristfälliga substitut för aktier i stora, noterade bolag, eftersom de två aktieslagen har olika riskegenskaper. Under sådana förhållanden kommer skatter på utdelningar och kapitalavkastning att ha vissa effekter på finansieringskostnaderna för små, inhemska bolag som inte är börsnoterade.

Av dessa båda skäl kan sänkta skatter på individers kapitalskatter ha en del positiva effekter på inhemska investeringar, men slutsatsen förblir att det mest kraftfulla skatteinstrumentet för att påverka investeringar är en faktisk källbaserad skatt av samma slag som bolagsskatten. Diskussionen nedan kommer därför främst att koncentreras på bolagsskatten.

### **Rädslan för en "kapplöpning mot botten"**

Resonemanget bakom det populära påståendet om att internationell skattekonkurrens kommer att pressa ner skattenivån och de offentliga utgifterna är enkelt och, vid första påseendet, ganska övertygande. Regeringar är delvis beroende av inkomster från källbaserade kapitalskatter som bolagsskatten. Investerare kan undgå en inhemsk källbaserad kapitalskatt genom att investera sitt kapital utomlands i stället för i hemlandet. När liberaliseringen av kapitalflöden och förbättringar av kommunikationstekniken minskar hindren för det internationella kapitalets rörlighet blir investeringar mer känsliga för internationella skatteskillnader, vilket gör att en hög inhemsk skattenivå blir mer kostsam i form av förlorade inhemska investeringar och verksamheter. Detta får regeringar att sänka skatten på kapital för att undvika kapitalflykt eller för att locka till sig mer rörligt kapital från utlandet. När alla regeringar reagerar på det här sättet, och därmed neutralise-

rar varandras ansträngningar att locka till sig kapital genom att anpassa sig till de skattesänkningar som beviljats utomlands, blir slutresultatet en lägre nivå på kapitalskatterna i samtliga länder. I den utsträckning som de minskade skatteinkomsterna som blir följden inte kan återfås genom högre skatter på de mindre rörliga faktorerna, exempelvis arbetskraft, måste regeringen minska de offentliga utgifterna. Det troligaste är att anpassningen till en lägre kapitalbeskattning kommer att ske i form av vissa höjningar av skattetrycket på mindre rörliga skattebaser, i kombination med en del minskningar av offentliga utgifter.

Kapital är det tydligaste exemplet på en mycket rörlig skattebas, men internationell skattekonkurrens kan också pressa ner skattenivåerna på andra områden. I den utsträckning som konsumenter exempelvis kan undvika höga indirekta skattenivåer genom att ägna sig åt gränshandel eller inköp via Internet, ökar den ekonomiska integrationen risken för skattebasflykt, som en reaktion på indirekt beskattning. Dessutom kan internationalisering öka rörligheten bland olika slag av specialiserad arbetskraft, t.ex. forskare och experter som arbetar för multinationella företag, och detta kan komma att öka det inhemska arbetskraftsutbudets känslighet för höga skatter i de högre inkomstskikten.

Utifrån sådana överväganden har många observatörer uttryckt oro för att internationell skattekonkurrens antingen kommer att tvinga fram lägre offentliga utgifter än vad regeringar annars skulle ha fördragit, eller att det kommer att orsaka en omläggning av skattebördan från rörliga faktorer som kapital till mindre rörliga faktorer som okvalificerad arbetskraft, vilket kan leda till en mer ojämlig inkomstfördelning. Samtidigt har andra observatörer välkomnat ökad skattekonkurrens, som de uppfattar som ett sätt att tvinga fram en minskning av överdrivet stora och omfördelade offentliga sektorer. Vi återkommer till frågan om det önskvärda med skattekonkurrens senare i detta kapitel, efter att ha beaktat några modifieringar av hypotesen om en "kapplöpning mot botten" samt en del empiriska belägg.

### **Bör vi förvänta oss en "kapplöpning mot botten"?**

Grundläggande teoretiska modeller över skattekonkurrens, som Zoderows och Mieszkowskis inflytelserika modell (1986), tenderar att stödja hypotesen om en "kapplöpning mot botten" vad gäller beskattning

och offentliga utgifter.<sup>2</sup> Men så snart den grundläggande modellen för skattekonkurrens utvidgas på olika tänkbara sätt blir det mindre tydligt huruvida internationell ekonomisk integration verkligen kommer att innebära en tung press nedåt vad gäller nivån på skatter och offentliga utgifter.

För det första kan regeringar locka till sig rörligt kapital genom att inte bara erbjuda ett gynnsamt skatteklimat utan också genom att tillhandahålla en attraktiv infrastruktur. När kapitalet blir mer rörligt över nationsgränser blir det också känsligare för inte bara internationella skattenivåskillnader utan också för skillnader i kvalitet på den infrastruktur som erbjuds på olika tänkbara investeringsorter. Genom att använda mer offentliga medel till att förbättra sin infrastruktur kan en regering göra sitt land till en mer attraktiv plats för investeringar, även om ökningen av utgifterna för infrastruktur (delvis) finansieras av högre kapitalskatter. Därför ska man inte nödvändigtvis förvänta sig minskade offentliga utgifter när kapitalets internationella rörlighet ökar.

För det andra tenderar ökningen av gränsöverskridande investeringar att öka den utlandsägda andelen av den inhemska kapitalstocken. Detta är tydligast när utländska investerare får en ägarandel som ger dem kontroll över ett inhemskt företag genom utländska direktinvesteringar. Vanligen visar sådana utländska direktinvesteringar att det utländska multinationella företaget kan exploatera ett företags teknologi, ledningskunskap och varumärke mest effektivt genom fysisk närvaro i värdlandet, snarare än att betjäna marknaden via export från utlandet. Dessa ökade intäktsmöjligheter genom lokal närvaro innebär att de utländska investerarna troligen inte drar tillbaka hela sitt kapital från den inhemska marknaden som en reaktion på en (måttlig) höjning av den inhemska bolagsskatten. Följaktligen ökar den större andelen utländskt ägande den inhemska regeringens motivation att ha en hög kapitalbeskattning som ett sätt att växla över en del av skattebördan på de utländska investerarna. Genom en sådan "skatteexport" kan regeringen lyckas minska den skattebördan som bärs av medborgarna (och väljarna). Med andra ord, samtidigt som ökad rörlighet för kapital i sig själv kan innebära en press nedåt på kapitalskatte-nivåerna genom skärpt skattekonkurrens, fungerar trenden mot en ökad andel utländskt ägande i motsatt riktning genom att öka motivationen att exportera skatt.

Den moderna teorin om ekonomisk geografi (se Baldwin m.fl., 2003)

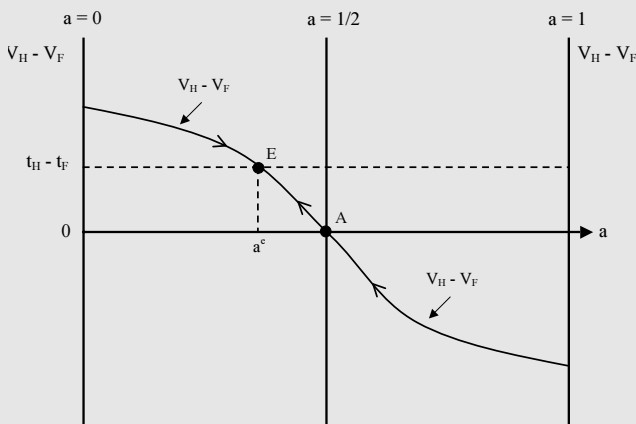
tyder också på att kopplingen mellan ekonomisk integration och beskattning är mer komplicerad än man tidigare antagit. Denna teori försöker förklara den ekonomiska verksamhetens geografiska mönster genom att ta hänsyn till transportkostnader och andra hinder för internationell handel. Teorin identifierar framför allt faktorer som tenderar att leda till en spridning av ekonomiska verksamheter över geografiska områden, och faktorer som gynnar geografisk koncentration (agglomerat) av viss verksamhet. När företag levererar varor och tjänster till varandra och långdistanshandel kostar mycket kan de spara transportkostnader genom att lokalisera sig nära varandra. På så vis skapar *framåtriktade kopplingar* (leveranstillförsel) mellan företag incitament till att bilda agglomerat. Dessa incitament ökar om agglomerering även stimulerar teknologiska överspillningseffekter mellan företag, exempelvis genom att göra det lättare för dem att iakttä och lära av varandras produktionsprocesser.

Å andra sidan konkurrerar företag också med varandra med de färdiga produkterna på en marknad, så ökad koncentration av en viss verksamhet till en plats kan leda till ökad konkurrens och pressa ner vinstmarginalerna på den marknaden. Denna *trängseleffekt* skapar incitament för företag att verka på olika platser för att minska konkurrensen. Så länge trängseleffekten inte är alltför stark tenderar företag att agglomerera (koncentreras) inom vissa geografiska områden. Som en följd av de kostnadsbesparingar som agglomereringen leder till kommer företag att få en s.k. lokaliseringsspecifik extra avkastning i dessa områden, och denna extra avkastning kan beskattas via bolagsskatten utan att det leder till att företag omlokaliseras till andra områden (se ruta 3.1 för fler detaljer).

*Ruta 3.1 Internationell kapitalmarknadsjämvikt och kapitalbeskattning i en modell för ekonomisk geografi*

I modeller för ekonomisk geografi beror funktionssättet på den internationella kapitalmarknaden och utrymmet för källbaserade kapitalbeskattningar på kostnadsnivån för internationell handel. Ett standardresultat är att när handelskostnader är höga tenderar ekonomisk verksamhet att vara geografiskt spridd eftersom enskilda företag kan skydda sig själva från konkurrens genom att lokalisera sig långt bort från andra företag i branschen. När handelskostnaderna är relativt låga kommer däremot den negativa trängseleffekten, genom lokalisering i närheten av konkurrenterna, att bli mindre viktig, och därmed blir vinsterna av agglomerering viktigast vilket leder till geografisk koncentration av ekonomisk verksamhet.

Karaktern på kapitalmarknadens jämviktsläge i de fall där handelskostnader-na är höga illustreras i figur 3.2a. Vi tar upp ett förenklat scenario där världsekonomin är uppdelad i två länder,  $H$  och  $F$ , som är identiskt lika i fråga om preferenser, teknologi och produktionsfaktortillgångar.<sup>3</sup> Variabeln  $a$  som är uppmätt på den horisontella axeln visar den andel företag som är lokaliserade i land  $H$ . Ett företag lokaliserat i land  $H$  gör en vinst före skatt som uppgår till  $V_H$ , medan ett företag som är lokaliserat i land  $F$  gör en vinst före skatt som uppgår till  $V_F$ . Den kurva som betecknas  $V_H - V_F$  mäter den ytterligare vinst före skatt som kan göras genom lokalisering till land  $H$  i stället för land  $F$ . Slutligen är storleken  $t_H - t_F$  skillnaden mellan den inhemska och utländska bolagsskattelasterna för ett typiskt företag.

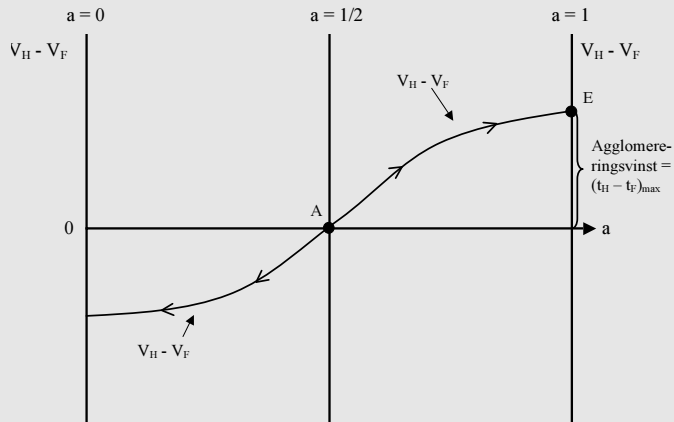


Figur 3.2a Jämvikt på internationell kapitalmarknad när handelskostnader är höga

I ett jämviktsläge på en internationell kapitalmarknad, med fullständig rörlighet för kapital, måste ett företag få samma vinst efter skatt oavsett om det är lokaliserat i det ena eller andra landet. En sådan jämvikt uppnås i punkten  $E$  i figur 3.2a, där skillnaden mellan vinsterna före skatt i de båda länderna balanseras av skillnader i skattelasterna emellan. Om en större andel av företagen än  $a^*$  lokaliserar sig till land  $H$ , skulle konkurrensen mellan företag i detta område bli så hård att den extra vinst före skatt som kan uppnås i land  $H$  inte skulle kunna kompensera de högre skatter som införts i det landet. En del företag skulle då börja omlokalisera till land  $F$ . Om  $a$ , på motsvarande sätt, inledningsvis var lägre än  $a^*$ , skulle företag kunna uppnå en högre vinst efter skatt i land  $H$  än i land  $F$ , och därmed skulle de börja omlokalisera till det förstnämnda landet. Det innebär att punkt  $E$  utgör jämviktsläge.

Den här analysen tar skattenivåerna  $t_H$  och  $t_F$  för givna. Men eftersom båda län-

derna har samma preferenser och ekonomiska strukturer kommer deras regeringar till sist att vilja införa samma nivåer på bolagsskatten, så i det långa loppet kommer världsekonomin att sluta i det symmetriska jämviktssläge som anges i punkt *A* i figur 3.2.a där  $t_H - t_F = 0$ .



Figur 3.2b Jämvikt på internationell kapitalmarknad när handelskostnader är låga

#### Extra avkastning på koncentrerad verksamhet (agglomeration)

Figur 3.2b visar ett alternativt fall, där kostnaderna för internationell handel är relativt låga. Antag att vi utgår från den symmetriska jämvikten i *A*, där skatteinivån i de två länderna är densamma. Antag sedan att, beroende på någon störning, antalet företag ökar något i land *H*. Detta ökar inte konkurrensen i landet särskilt mycket eftersom närhet till den slutliga konsumentmarknaden inte är viktigt för ett företags konkurrensförmåga när transportkostnaderna är låga. När fler företag börjar flytta till land *H* medför det att den extra avkastningen till följd av den koncentrerade verksamheten (agglomerationen) gör det mer lönsamt att producera i det landet, vilket framgår av den positiva kurvan  $V_H - V_F$  i figur 3.2b.

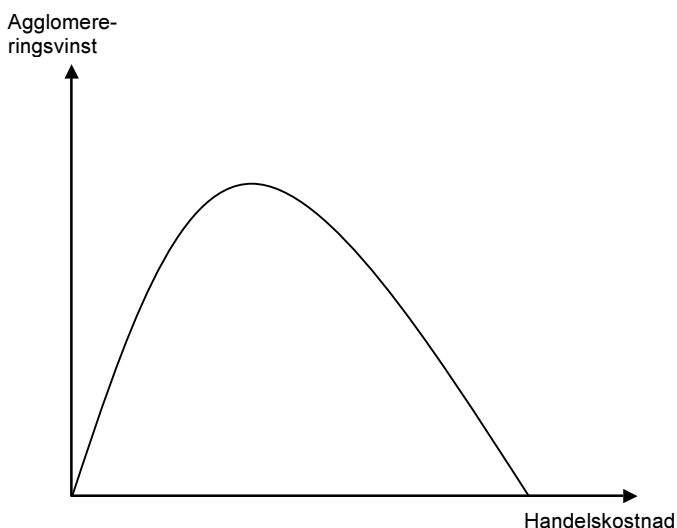
Detta leder till att ännu fler företag flyttar till land *H*, osv. tills all verksamhet koncentreras till det landet. I det asymmetriska jämviktssläge som uppstår i punkt *E* i figur 3.2b ser vi att regeringen i land *H* nu kan höja sin bolagsskatt med  $(t_H - t_F)_{\max}$  över skatteinivån i land *F*, utan att detta leder till att företag omlokaliseras till det sistnämnda landet. Anledningen till detta är att koncentrationen av ekonomisk verksamhet i land *H* skapar en extra avkastning till följd av agglomeration, dvs. en avkastning som är specifik för just den platsen och som

kan beskattas bort utan att minska den nettovinst som är möjlig att nå i land  $H$ , under den nettovinst som kan uppnås i land  $F$ .

Ekonomisk integration leder till lägre handelskostnader, vilket minskar det enskilda företagens kostnadsfördelar av att befinna sig nära leverantörer. Detta tenderar så småningom att minska den platsspecifika extra avkastningen till följd av agglomeration, och därigenom minskar möjligheten att beskatta sådan avkastning. Samtidigt ökar lägre handelskostnader priskonkurrensens omfattning via långdistanshandel med slutprodukterna. Detta kommer att minska agglomerationens trängseffekt, eftersom konkurrensnivån blir mindre beroende av geografisk närhet till det enskilda företagens konkurrenter. Tydligt tenderar en mindre trängseffekt att öka den platsspecifika extra avkastningen till följd av agglomeration. Det är fullt möjligt att denna senare effekt av låga handelskostnader kan vara starkare än den förra, vilket i så fall skulle innebära att lägre handelskostnader leder till att regeringar i länder med många agglomerat *höjer* sina skattenivåer.

Modeller över ekonomisk geografi leder i allmänhet inte till någon entydig förutsägelse angående ekonomisk integrations effekt på regeringars möjligheter att beskatta rörliga produktionsfaktorer. Med trovärdiga antaganden tenderar emellertid dessa modeller att antyda ett icke-monotont förhållande mellan handelskostnader och den extra avkastningen till följd av agglomeration: med relativt höga handelskostnader som utgångspunkt tenderar en minskning av dessa kostnader först att öka den platsspecifika extra avkastningen till följd av agglomeration, men när handelskostnaderna faller under en viss nivå kommer ett ytterligare fall att minska denna extra avkastning, vilket framgår av figur 3.3. Detta tyder på att rörelser i riktning mot ökad integration, under de tidiga faserna av ekonomisk integration, mycket väl kan öka möjligheterna att beskatta rörliga faktorer, men när integrationen fördjupas och handelskostnaderna förlorar i betydelse tenderar den platsspecifika extra avkastningen som gör det möjligt för regeringar att ta ut skatter, utan att avskräcka utländska investeringar, att sopas undan.

Slutligen kan ekonomisk integration även påverka nivån på skatter och offentliga utgifter på ett mer direkt sätt via den demokratiska, politiska processen. Integration utsätter en större andel av medborgarna för den internationella konkurrensens krafter och kan göra den inhemska ekonomin känsligare för chocker som härrör från interna-



*Figur 3.3 Relationen mellan handelskostnader och avkastning på agglomerationen*

tionella marknader. Som en reaktion på de ökade ekonomiska risker som följer av globaliseringen kan väljarna därför kräva mer omfattande socialförsäkringar via utbyggda offentliga välfärdsprogram, vilket leder till högre skattenivåer och offentliga utgifter.

### **Några trender inom internationell beskattning**

Som vi har sett förutsäger den grundläggande teorin om skattekonkurrens att den ökade rörligheten för internationellt kapital, som kunnat konstateras under de senaste decennierna, lett till en minskad skattebörda på kapital tillsammans med en minskning av den samlade skattenivån och/eller ett skifte av skattebördan i riktning mot mindre rörliga baser som arbetskraften. Samtidigt antyder några av de mer komplexa teorier som hänvisats till ovan att andra aspekter av ekonomisk integration – såsom fallande handelskostnader och den växande rollen för utlandsägt kapital i nationella ekonomier – kan ha tenderat att öka möjligheterna och incitamenten för att beskatta kapital.

Mot denna bakgrund ska vi nu se närmare på några trender inom

internationell beskattning för att se om några tydliga tendenser kan skönjas.

### Trender i bolagsskattens nivåer och skatteintäkter

Bolagsskatten är det viktigaste exemplet på en källbaserad kapitalinkomstskatt. Därför är det av intresse att studera hur bolagsskattens nivåer och skatteintäkter har utvecklats under de senaste decenniernas ökande rörlighet för kapital.

Tabell 3.1 visar att lagstadgade bolagsskattesatser har fallit betydligt inom OECD-området sedan 1980-talet. Detta kan ses som ett tecken på intensifierad internationell skattekonkurrens. Trots det kraftiga fallet i lagstadgade skattesatser har emellertid skatteintäkterna från bolagsskatten i relation till BNP tenderat att i grova drag hålla sig konstant eller till och med ökat under samma period.

Tabell 3.1 Lagstadgade bolagsskattesatser, procent

	1980	2003	Förändring mellan 1980 och 2003
Australien	50	30	-20
Belgien*	45	34	-11
Danmark	40	30	-10
Finland	60	29	-31
Frankrike	50	35	-15
Grekland	43	35	-8
Irland	45	13	-33
Italien	36	38	2
Japan	53	41	-12
Kanada	45	36	-9
Nederländerna	48	35	-14
Norge*	51	28	-23
Portugal*	55	33	-22
Schweiz*	35	34	-1
Spanien	33	35	2
Storbritannien	52	30	-22
Sverige*	60	28	-32
Tyskland	62	40	-23
USA	50	39	-10
Österrike*	61	34	-27
Ovägt medelvärde	49	33	-16

Källa: Devereux, M.P., R. Griffith och A. Klemm (2002).

\* På grund av brist på data redovisas 1982 års värden för 1980.

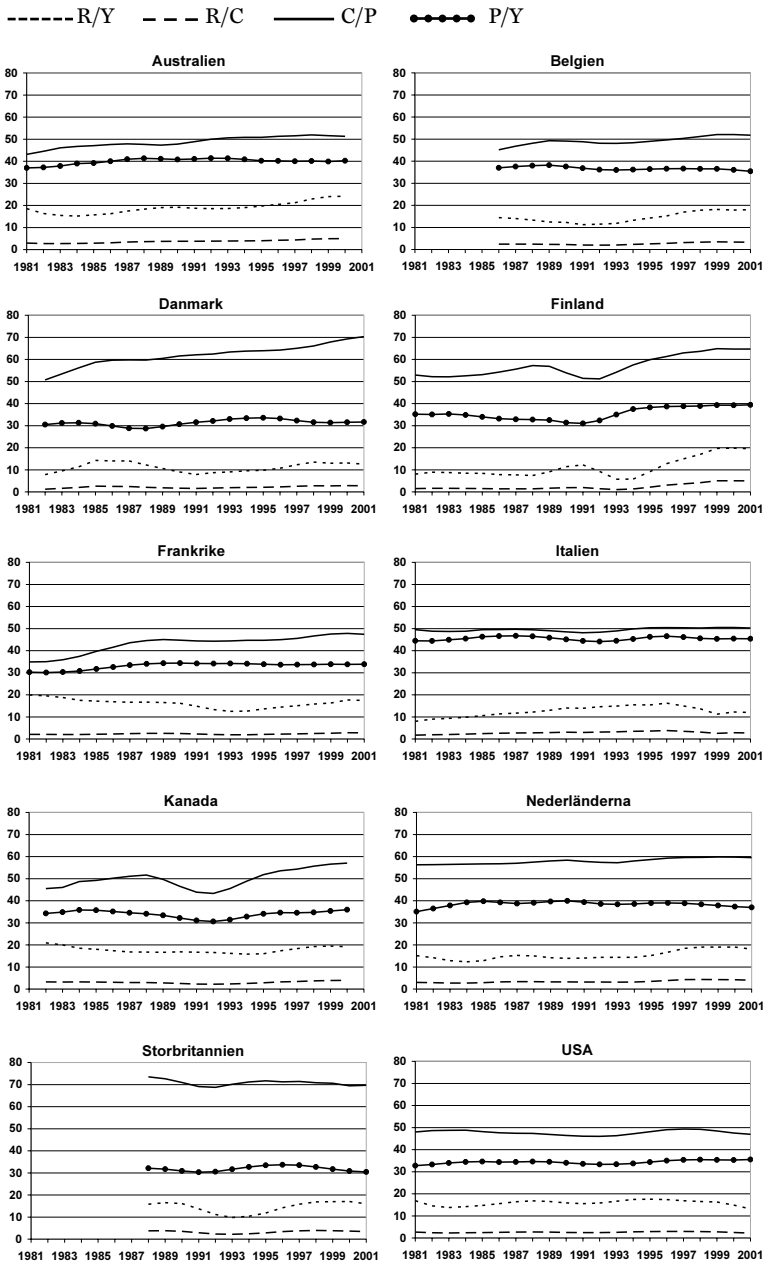
För att undersöka denna uppenbara paradox är det instruktivt att dela upp bolagsskatternas andel av BNP på följande sätt:

$$\frac{R}{Y} = \frac{R}{C} \times \frac{C}{P} \times \frac{P}{Y}$$

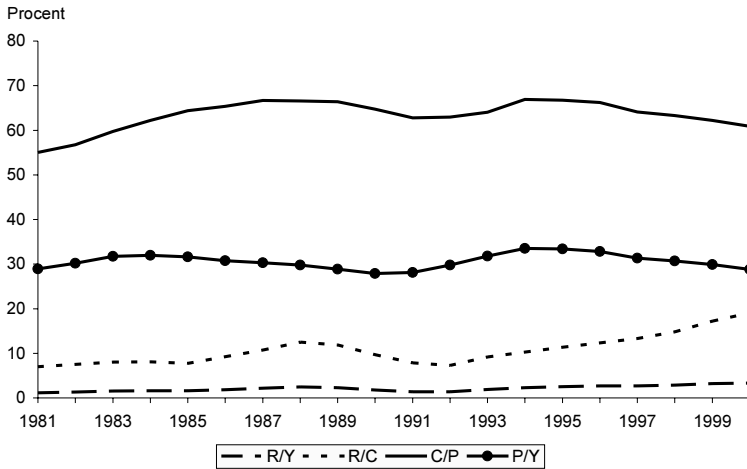
Här är  $R$  de samlade intäkterna från bolagsbeskattning,  $Y$  är BNP,  $C$  är den samlade vinsten i bolagssektorn och  $P$  är den samlade vinsten inom ekonomin i dess helhet. Delen  $R/C$  kan ses som en grov indikator på den aggregerade effektiva bolagsskattesatsen, eftersom den mäter de samlade bolagsskatter som betalats i relation till de samlade inkomsterna före skatt i *bolagssektorn*. Sålunda visar denna uppdelning huruvida en ökning av intäkterna från bolagsbeskattningen, som andel av BNP, beror på en ökning av den effektiva skattebördan på bolagssektorn,  $R/C$ ; huruvida den speglar en ökning av andelen av den totala vinsten inom bolagssektorn,  $C/P$ ; eller om den beror på en ökning av vinstandelen i förhållande till den samlade BNP,  $P/Y$ .

I figur 3.4 har vi genomfört en sådan uppdelning av bolagsskatteintäkter i relation till BNP för ett antal OECD-länder för vilka den nödvändiga statistiken för nationalinkomsterna fanns tillgänglig tillbaka till början av 1980-talet.<sup>4</sup> För att få bort en del cykliska fluktuationer ur uppgifterna visar figuren treåriga glidande medeltal, centrerade kring det år som anges på den horisontella axeln. Vi ser att i de flesta länder tenderar andelen bolagsvinster i relation till de samlade vinsterna att öka, vilket speglar den växande betydelsen av bolaget som organisatorisk form. Det förefaller således som om en del av anledningen till att regeringar lyckats stabilisera, eller rent av öka, bolagsskatteintäkternas andel av BNP är att bolagssektorn har tenderat att öka på bekostnad av företag som inte drivs i bolagsform. Inget av de länder som visas i figur 3.4 har emellertid upplevt en betydande minskning av sina aggregerade effektiva bolagsskattenivåer, och i en del länder, som Australien, Belgien och Finland, förefaller den effektiva bolagsskattenivån rent av att ha ökat.

Figur 3.4 Andelen bolagsskatteintäkter i relation till BNP och dess komponenter (procent)



Källa: Egna beräkningar baserade på OECD:s National Accounts.



Figur 3.5 Andelen bolagsskatteintäkter i relation till BNP och dess komponenter (procent), Sverige

Källa: Egna beräkningar baserade på OECD National Accounts.

I figur 3.5 visar vi en liknande dekomponering för Sverige av utvecklingen av bolagsskatteintäkterna i förhållande till BNP. Som framgår har den effektiva bolagsskattesatsen ökat sedan det tidiga 1990-talet, kanske som en avspegling av att skattereformen 1990 ledde till en betydande breddning av bolagsskattebasen. Ökningen av den effektiva bolagsskattesatsen förklarar varför intäkterna från bolagsskatten i förhållande till BNP ökade under 1990-talet.

Det förefaller alltså som om den samlade skattebördan på bolagssektorn inte har minskat under senare år, trots den anmärkningsvärda sänkningen av lagstadgade skattesatser. Det verkar med andra ord som om regeringar har kompenserat minskningen i lagstadgade skattesatser genom att bredda bolagsskattens bas, t.ex. genom att ta bort speciella avdrag och en utveckling mot mindre generösa regler för avskrivningar etc., vilket ligger i linje med filosofin bakom den svenska skattereformen 1990 – sänkt skatt i kombination med breddad bas.

### Trender i genomsnittliga, effektiva skattesatser på kapital och arbetskraft

Som konstaterats förutsäger den grundläggande teorin om skattekonkurrens att större internationell kapitalrörlighet leder till en ökning av

skattebördan på arbetskraft i relation till skattebördan på kapital. Den jämförande studie som nyligen gjordes av Carey och Rabesona (2004) ger viss grund för en utvärdering av huruvida en sådan utveckling faktiskt ägt rum. Utifrån OECD:s uppgifter om skatteintäkter och nationalinkomst har Carey och Rabesona uppskattat den s.k. genomsnittliga effektiva skattesatsen för kapital, arbete och konsumtion. De gör detta genom att dela upp skatteintäkter i skatter på kapital, arbete och konsumtion och dividerar sedan dessa intäktssummor med uppskattningen av samlad kapitalinkomst, samlad arbetsinkomst respektive samlad konsumtion. Denna procedur innehåller ett flertal svårigheter som noggrant diskuteras av Carey och Rabesona. Förutom statistiska problem är en grundläggande begränsning i beräkningarna att de inte beaktar de skatteförändringar som beror på ändrade relativpriser till följd av ändrade skatter: den inledande effekten av skatter antas vara den slutliga fördelningen. Tabell 3.2 sammanfattar, med dessa reservationer i åtanke, en del resultat utifrån standardiserade beräkningar som gjorts av Carey och Rabesona.

Eftersom konsumtionsskatter urholkar de nominella lönerns köpkraft är de i själva verket indirekta skatter på arbete. I tabell 3.2 har dessa skatter därför kombinerats med direkta skatter på arbete för att få ett mått på den samlade direkta och indirekta skattebördan på arbete. Tabellen innehåller två alternativa mått på den faktiska skattesatsen för kapital. I det första måttet identifieras aggregerade kapitalinkomster som ekonomins samlade nettoöverskott, dvs. vinstnettot efter avskrivning på befintlig kapitalstock. Reglerna för avskrivningar på anläggningstillgångar i nationalräkenskaper varierar emellertid en hel del från land till land och bygger ofta på ganska gamla och till synes oralistiska antaganden vad gäller livslängden på tillgångar. Tabell 3.2. innehåller därför även en alternativ indikator på den effektiva kapitalskattesatsen där kapitalinkomst beräknas utifrån ekonomins bruttodriftöverskott, före avdrag för avskrivningar.<sup>5</sup>

Vi ser att de två olika skattesatsmåtten berättar olika historier om utvecklingen av kapitalsskatter i relation till skatt på arbete. Om kapitalinkomster mäts som nettodriftöverskott har ökningen av den effektiva skattesatsen på kapital varit större än ökningen av den effektiva skattesatsen på arbete inom OECD i dess helhet, under perioden från 1975–80 till 1995–2000. Detta resultat beror emellertid endast på en kraftig ökning av kapitalbeskattningen i Japan; i EU men framför allt i USA skedde en kraftigare ökning av skatten på arbete än på kapital.

Tabell 3.2 Utvecklingen av genomsnittlig effektiv skattesats på kapital och arbete inom OECD mellan 1975-80 och 1995-2000 (förändring i procentenheter)

	Förändring av effektiva skattesatser på kapitalinkomster		Förändring av total effektiv skattesats på arbete (inkl. moms)
	nettovinst	bruttovinst	
Japan	14,6	3,5	6,5
USA	-2,7	-1,9	2,6
EU-15	5,2	4,1	6,3
OECD	6,4	3,7	5,3

Källa: Carey och Rabesona (2004, tabell 7.2).

Så är även fallet inom OECD i dess helhet när kapitalinkomster mäts som bruttodriftöverskott.

När Japan ingår i faktaunderlaget finner vi således ingen klar tendens till att skattebördan på kapital har minskat i relation till skattebördan på arbete. När vi fokuserar på endast EU och USA kan vi se en viss tendens i denna riktning, även om den inte är särskilt tydlig. Dessutom ser vi att den fördjupade ekonomiska integrationen inte har lett till en minskning av den totala skattebördan; skatter på såväl kapital som arbete har tvärtom ökat under de senaste decennierna.

#### Framåtblickande mått på effektiva kapitalskattesatser

De effektiva skattenivåer som visas i figur 3.4 och tabell 3.2 bygger på uppgifter om verkliga skatteintäkter. Storleken på bolagsskatteintäkter som samlas in under ett visst år beror i viss mån på rörelseförluster som härrör från tidigare år och på historiska investeringsmönster som avgör storleken på skattemässiga avskrivningar på den befintliga kapitalstocken. Eftersom de påverkas av sådana historiska faktorer, brukar effektiva skattesatser beräknade utifrån konstaterade skatteintäkter ofta benämnas "bakåtblickande" mått. Men eftersom investeringsbeslut baseras på förväntningar på framtiden borde i princip ett mått på den effektiva skattesatsen på kapital vara "framåtblickande", dvs. det borde vara beroende av de nuvarande och förväntade framtida skattereglerna om det är avsett att fånga upp beskattningens effekter på incitamenten att investera. Om skatteregler är oförändrade och ekonomin växer stadigt över tid kan man visa att ett bakåtblickande mått på den effektiva skattesatsen kommer att vara en god indikator på den relevanta framåtblickande effektiva skattesatsen. Men om

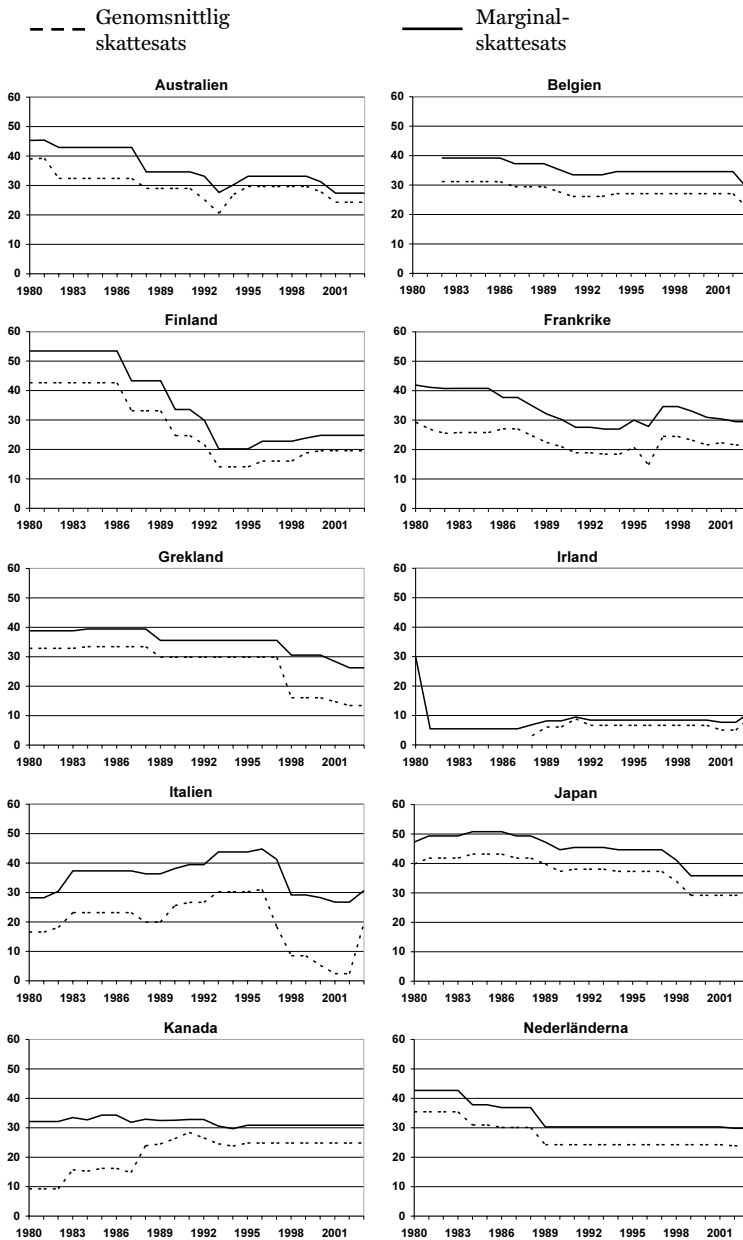
skatteregler ändras och investeringar fluktuerar på grund av konjunkturcykeln kan en bakåtblickande indikator ge en missvisande bild av beskattningens påverkan på investeringsbeslut.

För att kompensera detta tillkortakommande har skatteekonomer utvecklat s.k. framåtblickande mått på effektiva skattesatser, där man använder parametrar i nuvarande skattelagstiftning för att beräkna förväntad framtida skattebörda på hypotetiska investeringsprojekt, utifrån specifika antaganden om tillgångsslag, finansieringssätt och investerarens skattestatus. Dessa mått är beroende av de nuvarande lagstadgade skattesatserna, liksom av de nuvarande reglerna för definition av skattebasen. Figur 3.6a, b visar utvecklingen av två sådana indikatorer för ett antal OECD-länder, beräknade av Devereux, Griffith och Klemm (2002). Figuren visar den beräknade bolagsskattebördan för en egenfinansierad investering i anläggningar och maskinpark, med en ekonomisk avskrivning på 12,25 procent om året. Beräkningen bortser från personliga skatter på utdelningar och kapitalvinster för att fokusera på bolagsskatten. Den utgår också från en konstant inflationsnivå på 3,5 procent i alla länder.

Måttet som visas med den tjocka linjen är den *genomsnittliga effektiva skattesatsen*. Denna definieras som bolagsskattens nuvärde, påförd ett hypotetiskt investeringsprojekt med en given real avkastning före skatt (antas här vara 20 procent) delat med nuvärdet på projektets kassaflöde före skatt. Den genomsnittliga effektiva skattesatsen mäter sålunda den andel av projektets värde som betalas i bolagsskatt. Den streckade linjen i figur 3.6 visar den *marginella effektiva skattesatsen*, som mäter den andel av värdet på *marginalinvesteringsprojektet* som betalas i bolagsskatt. Ett marginalinvesteringsprojekt är ett projekt som bara nätt och jämt är värt att genomföra, utifrån antagandet att investerare kräver minst tio procent i avkastning sedan bolagsskatten betalats.

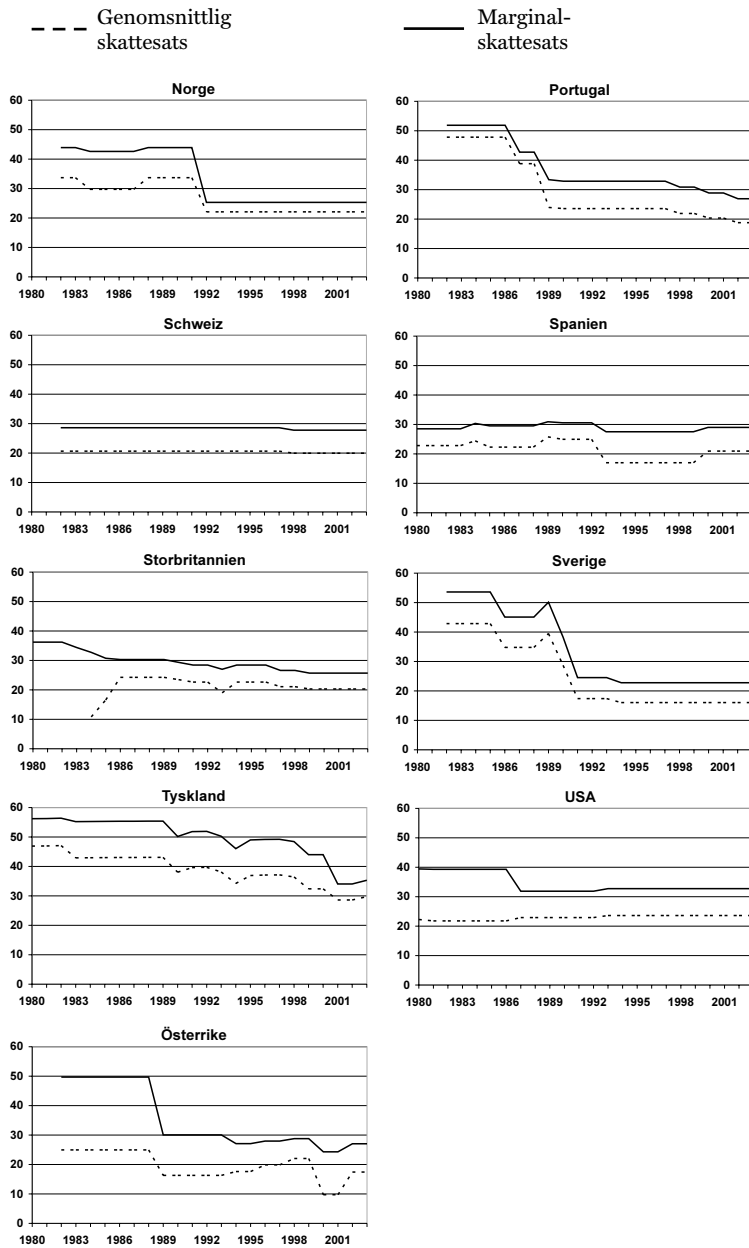
När företag kan erhålla en avkastning som är högre än den miniminivå som krävs påverkas troligen deras investeringsbeslut av såväl den genomsnittliga skattesatsen som av marginalskatten. Antag exempelvis att ett företag kan förlägga produktionen till två olika länder. Om det står inför en hög, fast etableringskostnad i vardera landet kan företaget kanske bara uppvisa lönsamhet om det koncentrerar verksamheten till ett land. Inför detta investeringsbeslut kommer företaget då att börja beräkna den optimala investeringsnivån i respektive land. Denna nivå kommer att bli lägre ju högre den effektiva *margi-*

Figur 3.6a Genomsnittlig och marginell effektiv bolagsskattesats (procent)



Källa: Devereux, M.P., R. Griffith och A. Klemm (2002)

Figur 3.6b Genomsnittlig och marginell effektiv bolagsskattesats (procent)



Källa: Devereux, M.P., R. Griffith och A. Klemm (2002)

*nalskatten* är. Företaget kommer sedan att beräkna den samlade vinst efter skatt som åstadkoms av den optimala investeringsnivån på de två orterna. Denna nettovinst kommer att bli lägre ju högre den effektiva *genomsnittliga skattesatsen* är. Slutligen kommer företaget att etablera sig i det land som erbjuder den sammantaget högsta vinsten efter skatt. Därför är alltså båda måtten på den effektiva beskattningen av betydelse, låt vara att de påverkar olika slag av investeringsbeslut. Det finns bevis för att framför allt den genomsnittliga effektiva skattesatsen har stor betydelse för den internationella lokaliseringen av utländska direktinvesteringar (se Devereux och Griffith, 2002).

Figur 3.6 visar att i de flesta länder har den genomsnittliga skattenivån och marginalskatten minskat under de två senaste decennierna. I flera fall har denna minskning varit högst betydande, vilket främst återspeglas i minskningen av lagstadgade bolagsskattenivåer, som visas i tabell 3.1. Dessa trender överensstämmer med hypotesen om att ökad rörlighet för kapital leder till ökad internationell skattekonkurrens.

Vid en jämförelse av resultaten i figur 3.4 och tabell 3.2 med de i figur 3.6 uppstår en paradox: enligt de bakåtblickande mätningarna har skattebördan på kapital varit oförändrad eller rent av ökat, men enligt de framåtblickande mätningarna har den tenderat att minska. I viss utsträckning kan de olika resultaten bero på att de effektiva skattesatserna i tabell 3.2 inkluderar alla skatter på kapital, inklusive fastighetsskatt och beskattning av individers kapital och förmögenhet, medan figur 3.6 bara omfattar bolagsskatter. Det är också svårt att i de framåtblickande mätningarna i figur 3.6 fånga hela komplexiteten i skattesystemet. De bakåtblickande mätningarna däremot omfattar alla specialbestämmelser och avdrag som påverkar skattebasen, eftersom dessa återspeglar faktiska skatteinkomster. De bakåtblickande mätningarna fångar också upp tänkbara förändringar av den effektivitet med vilken skattelagar genomdrivs.

Det är alltså möjligt att ökningen i den bakåtblickande, effektiva skattesatsen på kapital, som återges i tabell 3.2, kanske speglar regeringars tendens att ta bort specialbestämmelser, däribland särskilda skatteförmåner för vissa branscher eller verksamheter, och att dessa åtgärder, som breddar basen, inte fullt ut fångas upp av de framåtblickande skattenivåindikatorer som återges i figur 3.6. Samtidigt antyder beräkningarna i figur 3.6 att skattebördan för en vanlig bolagsinvestering, som utsätts för "vanliga" skatteregler, i själva verket tenderat att

minska på senare år, vilket ligger i linje med den grundläggande teorin för skattekonkurrens.

### Ekonometriska studier av globaliseringens effekter på skattepolitiken

De teoretiska överväganden som skisserats tidigare tyder på att den effektiva skattebördan på rörligt kapital är beroende av bl.a. följande faktorer:

- 1) graden av rörlighet för internationellt kapital
- 2) den andel av offentliga utgifter som används till infrastruktur
- 3) den andel av den inhemska kapitalstocken som är utlandsägd
- 4) internationella handelskostnader.

Genom att öka de inhemska investeringarnas känslighet för internationella skattesatser kan alltså ökad kapitalrörlighet tendera att pressa ner skattesatserna på kapital genom skärpt skattekonkurrens. Å andra sidan, ju mer ett land satsar på att förbättra sin infrastruktur, desto mer attraktivt blir det som etableringsland för internationella investeringar, och desto högre skattesatser kan det ha utan att avskräcka potentiella investerare. Dessutom ökar en högre utlandsägd andel av den inhemska kapitalstocken regeringens incitament att "exportera" den inhemska skattebördan till utländska investerare genom höjd bolagsskatt. Slutligen konstaterade vi att lägre handelskostnader, under den internationella ekonomiska integrationens inledande stadier, kan komma att höja den platsspecifika extra avkastningen på koncentrerad verksamhet, och på så sätt öka den källbase-erade kapitalbeskattningens räckvidd, medan en ytterligare minskning av handelskostnaderna, under den ekonomiska integrationens senare stadier, kan leda till en press nedåt på kapitalbeskattningen genom minskad extra avkastning på koncentrerad verksamhet.

På senare år har flera empiriska studier försökt att testa en eller flera av dessa hypoteser. De flesta av dessa studier har inriktats på kopplingen mellan olika mått på kapitalrörlighet och kapitalbeskattning. Som vi sett tidigare, har bakåtblickande mått av den effektiva kapitalskattesatsen inom OECD-området tenderat att öka under de senaste decennierna, när kapitalrörligheten ökat, oavsett rörlighetsindikator. Därför är det föga förvånande att flera undersökningar som tillämpat bakåtblickande effektiva skattesatser, exempelvis Garrett och Mit-

chell (2001), har tillbakavisat hypotesen att ökad kapitalrörlighet leder till lägre skatter på kapital.

Medan bakåtblickande mått på kapitalsskattesatser har visat en stigande trend såg vi i figur 3.6 att framåtblickande indikatorer för effektiva skattesatser visat en fallande trend i de flesta OECD-länder. Därför är det, återigen, inte förvånande att den ekonometriska undersökning som gjorts av Devereux, Lockwood och Redoano (2003) konstaterar ett negativt samband mellan nivån på kapitalrörlighet (mätt via mängden valutaregleringar) och den framåtblickande, genomsnittliga, effektiva bolagsskattesatsen.

I en empirisk undersökning, gjord av Slemrod (2004) föreslås en förklaring till den uppenbara paradoxen att intäkterna från bolagsbeskattning, som andel av BNP, har varit stabila eller till och med ökat, samtidigt som den (framåtblickande) effektiva bolagsskattesatsen tenderar att minska. Slemrod finner att, allt annat lika, länder med en hög andel utrikeshandel i relation till BNP tenderar att få större intäkter från bolagsskatten, i relation till BNP, vilket innebär att trenden mot ökad handelsfrihet kommer att öka intäkterna från bolagsskatten. Slemrod hävdar att mer globaliserade ekonomier kan locka till sig en större bolagsskattebas och på så vis få större intäkter, även om fördjupad ekonomisk integration pressar ner den effektiva skattesatsen på kapital genom skärpt skattekonkurrens. Detta står i överensstämmelse med iakttagelserna i figur 3.4, att bolagsskattebasen blivit bredare i många länder under de senaste decennierna.

Ett problem med många empiriska undersökningar är att de vanligen försöker estimerasambandet mellan kapitalrörlighet och kapitalbeskattning utan att kunna kontrollera de variabler som nämndes under punkterna 2) och 4) ovan. Utelämnandet av dessa förklaringsvariabler kan leda till bias i skattningar av hur kapitalrörlighet påverkar kapitalbeskattningen. Genom att använda uppgifter på företagsnivå för 31 europeiska länder finner exempelvis Huizinga och Nicodème (2003) ett signifikant, positivt samband mellan andelen utlandsägd inhemsk kapitalstock och bolagens skattebörda. Detta konstaterande står i överensstämmelse med hypotesen om "skatteexport", och eftersom den utländska ägarandelen har ökat de senaste decennierna bidrar detta till att förklara varför ekonomisk integration inte urholkat intäkterna från bolagsskatten.

I en ambitiös studie försöker Johannesen (2004) förklara utvecklingen av de bakåtblickande, effektiva skattesatserna på kapital inom

OECD-området genom att ta med samtliga förklaringsvariabler från 1) till och med 4), som nämnts ovan, men också ytterligare några kontrollvariabler. Han finner att högre kapitalrörlighet har en signifikant negativ inverkan på den effektiva kapitalskattesatsen. Men han finner också att den ökande kapitalrörlighetens negativa effekter på kapital-skattesatserna har kompenserats mer än väl av en positiv effekt som uppstått till följd av lägre handelskostnader. Hans förklaring till detta är att lägre handelskostnader tenderar att öka den (beskattningsbara) platsspecifika extra avkastningen på koncentrerad verksamhet, agglomerat, genom att underlätta tillträdet för företag inom dessa agglomerat till marknader utanför agglomeraten. Samtidigt betonar han att enligt teorin om ekonomisk geografi kommer ytterligare minskningar av handelskostnaderna att vid en viss punkt börja urholka avkastningen från den koncentrerade verksamheten och därigenom minska bolagsskattens potential. Detta öppnar möjligheter för att fortsatt ekonomisk integration förr eller senare kommer att minska intäkterna från kapitalbeskattningen, även om någon tendens i sådan riktning ännu inte kunnat iakttas.

Den kraftiga fokuseringen på kopplingen mellan globalisering och bolagsbeskattning kan förefalla något malplacerad med tanke på att bolagsskatten bara utgör en mindre andel av de samlade skatteintäkterna i de flesta OECD-länder. Men de faktiska bolagsskatteintäkter som tas in underskattar utan tvekan bolagsskattens vikt för de samlade offentliga intäkterna, eftersom en viktig funktion för bolagsskatten är att agera som en "stoppkloss" för inkomstbeskattningen av individer. Om det inte hade funnits någon bolagsskatt skulle en stor del av individernas beskattningsbara inkomster utan tvekan omfördelas till företagssektorn (låt oss kalla det att individer "bolagiseras") där de skulle kunna ackumuleras skattefritt. I själva verket kan en del av förklaringen till att bolagsskatter varit så robusta vara att en del inkomster överförs från ickebolagssektorn till bolagssektorn, när de lagstadgade bolagsskattesatserna gjort sådana inkomstöverföringar mer attraktiva. Om denna tolkning är korrekt har bolagsskatteintäkter i viss mån uppnåtts till priset av intäkter från andra skatter.

Icke desto mindre, även om man ska vara försiktig med att nedvärdera bolagsskattens roll, är det viktigt att fråga hur internationell, ekonomisk integration påverkar de riktigt betydelsefulla intäktskällorna, särskilt de direkta och indirekta skatterna på arbete. Teorin förutsäger att i takt med att kapitalet blir allt rörligare och därmed känsligare för



multinationella företag ägnar sig åt, dvs. intern prissättning i handeln inom företaget som syftar till att växla beskattningsbara vinster från högskatteländer till lågskatteländer. Samtidigt som den lagstadgade bolagsskattesatsen sänkts har stater breddat bolagsskattebasen för att kompensera inkomstbortfallet. Tendensen att bolagssektorn växer på bekostnad av ickebolagssektorn har också hjälpt till att upprätthålla bolagsskatteintäkterna. I viss mån kan tillväxten i bolagsskattebasen återspegla det faktum att inkomster växlat över från ickebolagssektorn till bolagssektorn, för att dra nytta av de lägre lagstadgade bolagsskattesatserna.

Även om det finns vissa belägg för att den ökande kapitalrörligheten i sig har pressat ner den effektiva kapitalskattesatsen via skattekonkurrens, kan två andra globaliseringsaspekter ha fungerat i motsatt riktning. För det första har den ökade andelen utländskt ägande av den inhemska kapitalstocken stärkt regeringars motivation att växla över en del av den inhemska skattebördan på utländska kapitalägare genom att bibehålla en hög effektiv, genomsnittlig bolagsskattesats. För det andra kan lägre handelskostnader ha ökat bolagsbeskattningens räckvidd genom att främja den platsspecifika extra avkastningen på koncentrerad ekonomisk verksamhet. Det finns alltså flera tänkbara förklaringar till att globaliseringen inte lett till någon kollaps av intäkterna från beskattning av rörligt kapital.

Dessutom har offentliga utgifter och offentlig sysselsättning fortsatt att öka i de flesta OECD-länder under den senaste globaliseringsperioden, vilket framgår av flera studier, bl.a. Hagen, Norrman och Sørensen (1998) och Navarro, Schmitt och Astudillo (2004). Globaliseringen har alltså ännu så länge inte lett till någon underminering av de europeiska välfärdsstaterna.

Dock finns det indikationer på att globaliseringen har förknippats med en ökning av skattebördan på arbete i förhållande till skattebördan på kapital, åtminstone i Västeuropa. Dessutom tyder teorin om ekonomisk geografi på att den kontinuerliga minskningen av kostnaderna för internationell handel, under vissa stadier i den ekonomiska integrationsprocessen, kan allvarligt begränsa bolagsskattens räckvidd genom att urholka den extra avkastningen på koncentrerad verksamhet. Om detta framtvingar en betydande nedskärning av den effektiva skattesatsen på bolagskapital, kan de förluster av offentliga intäkter som blir följden, förvärras genom ytterligare överströmning av beskattningsbar inkomst till bolagssektorn.

Det är därför motiverat att diskutera huruvida någon form av internationell skattesamordning behövs för att neutralisera skattekonkurrensens krafter.

### Är skattesamordning önskvärd?

Diskussioner i detta ämne misslyckas ofta med att skilja mellan skatteharmonisering och skattesamordning. Skatteharmonisering innebär internationell utjämning av effektiva skattesatser, innebärande en förlust av nationell beskattningsrätt. Med skillnader mellan länder i fråga om ekonomiska strukturer och politiska preferenser kan fullständig harmonisering av de viktigaste skatterna medföra en betydande välfärdsförlust. I motsats till detta, utifrån den terminologi som används här, syftar skattesamordning till att förebygga störningar och obalanser som uppstår till följd av över- eller underbeskattning av verksamhet som sträcker sig över nationsgränser, men som så långt det är möjligt respekterar nationalstaternas önskan att utifrån egna preferenser avgöra storleken på den offentliga sektorn och sin egen skattestruktur. Ett exempel på skattesamordning skulle vara internationellt informationsutbyte för att möjliggöra för nationella skattemyndigheter att effektivt övervaka utländska kapitalinkomster hos landets medborgare. På så sätt skulle de som utformar politiken kunna genomdriva *residensprincipen* för kapitalinkomster, enligt vilken medborgare beskattas för sina inkomster runt om i världen, oavsett dess ursprungskälla. Utifrån residensprincipen leder en förändring i ett lands kapitalinkomstbeskattning inte till någon snedvridning av den internationella allokeringen av kapital eftersom den inte påverkar den relativa avkastningen på inhemska kontra utländska investeringar.

Fram till för några år sedan verkade de flesta europeiska politiker vara överens om att internationell skattesamordning behövs för att undvika icke önskvärda effekter av skattekonkurrens på resursallokering och inkomstfördelning. Den grundmodell för skattekonkurrens som skisserats tidigare ger en teoretisk grund för detta synsätt. Enligt denna modell leder okontrollerad skattekonkurrens antingen till brist på offentliga nyttigheter eller till underbeskattning av kapital i förhållande till arbete. Men på senare år har åsikterna svängt i den långvariga debatten om skattekonkurrens kontra skattesamordning. EU-kommissionen har exempelvis nyligen uttryckt uppfattningen att "... en rimlig nivå av skattekonkurrens inom EU är hälsosam och bör tillåtas

fungera. Skattekonkurrens kan stärka skattedisciplinen så till vida att den uppmuntrar medlemsländer att effektivisera de offentliga utgifterna för att på så sätt möjliggöra en minskning av den totala skattebördan” (European Commission, 2001, s. 4). Med andra ord, internationell skattekonkurrens ses nu som ett instrument för att genomdriva en nödvändig minskning av de offentliga utgifterna i Europa.

Denna uppfattning verkar vara inspirerad av akademiska författare som Brennan och Buchanan (1980), som hävdade att skattekonkurrens tjänar som restriktion på den jakt på privilegier som budgetmaximerande byråkrater och politiker som gynnar speciella intressegrupper ägnar sig åt. Genom att göra det svårare att höja skattenivån, anses den internationella skattebasörligheten och den därmed förbundna skattekonkurrensen, innebära en nyttig kontroll av överdrivna statliga utgifter. Tydligt är denna uppfattning om fördelarna med skattekonkurrens baserad på en ganska skeptisk inställning till den politiska processen. Förespråkarna för en skattesamordning har däremot oftast en mer optimistisk syn på staten och sätter större tilltro till det demokratiska systemets förmåga att producera ett resultat som speglar det som (majoriteten av) medborgarna föredrar.

Som en kompromiss mellan dessa två motstridiga uppfattningar om staten konstruerade Edwards och Keen (1996) en modell för skattekonkurrens där några delar av statens utgifter är ”bortkastade” (på grund av den offentliga sektorns ineffektivitet eller ickeproduktiva inriktning, *rent-seeking*), medan övriga delar skapar välfärd för den vanlige medborgaren. I det här sammanhanget fann Edwards och Keen att internationell skattekonkurrens minskar välfärden om elasticiteten i skattebasen med avseende på skattesatsen är större än den andel av de offentliga utgifterna som är helt bortkastade.

Det tillvägagångssätt som Edwards och Keen tillämpar är användbart eftersom det tvingar deltagarna i debatten om skattekonkurrens att vara mer specifika i sina antaganden: hur stor anser de att skattebasens elasticitet är? Hur stor är den del av de (marginella) offentliga utgifterna som de betraktar som helt bortkastade? Genom att ställa sådana kvantitativa frågor kan det vara möjligt att få bort de mest extrema synpunkterna från båda håll i debatten.

Vi anser att det vore naivt att förneka att den politiska processen ibland kan ha en ickeproduktiv inriktning (*rent-seeking*) och leda till improduktiva offentliga utgifter. Men skattekonkurrens verkar vara en mycket indirekt och oprecis åtgärd för att komma tillrätta med pro-

blemet. Även om skattekonkurrens kan minska skattetrycket och de offentliga utgifterna är det inte uppenbart att detta nödvändigtvis kommer att få bort de mest ineffektiva utgiftsprogrammen. Snarare kan det komma att skada de program som har det svagaste stödet från särintressen och byråkrater. Om improduktivitet och överdrivna krav på offentliga utgifter är ett stort problem, förefaller det naturligare att fokusera på institutionella reformer för att eliminera relevanta ”politiska skevheter”, snarare än att lita till skattekonkurrens, vilket kan skapa egna skevheter.

Det är också värt att notera en viktig slutsats hos Edwards och Keen: eftersom globaliseringen ökar skattebasens elasticitet (genom att öka dess rörlighet), kommer fortsatt ekonomisk integration förr eller senare att innebära att skattekonkurrens minskar välfärden, om inte den ”bortkastade” delen av de offentliga utgifterna systematiskt ökar med globaliseringen, vilket förefaller osannolikt. Med andra ord, även om skattekonkurrens skulle förbättra välfärden under integrationens inledande faser, kommer den vid någon tidpunkt att bli önskad eftersom rörligheten i skattebaserna fortsätter att öka. Mot denna bakgrund är det relevant att se närmare på några färska internationella försök till skattesamordning.

### Internationell skattesamordning

Internationell skattesamordning äger rum via internationella organisationer som OECD och Europeiska unionen. Genom att utveckla en uppsättning riktlinjer för utformningen av skattefördrag har OECD hjälpt till att skapa ett vidsträckt nätverk av bilaterala skattefördrag mellan medlemsländer, som främst syftar till att dela upp den internationella skattebasen mellan källstater och bosättningsstater och till att undvika internationell dubbelbeskattning av inkomstflöden över nationsgränser. Dessutom producerar OECD:s sekretariat analyser och råd om inhemska skatteprinciper och skattepolitiska frågor, och påverkar på så vis ibland den interna skattepolitiska debatten i enskilda medlemsländer. OECD:s roll i utformning av skattepolitik är begränsad genom det faktum att organisationen inte har lagstiftningsmakt över medlemsländer och därför inte kan införa juridiskt bindande överenskommelser rörande skattepolitiken. Ändå är det via sitt ”Forum mot skadliga skattepraxis” som OECD försöker skapa kollegial press på medlemsländer och tredje länder att begränsa skattekonkurrens som syftar till att locka till sig vissa mycket rörliga invest-

ringar, exempelvis finansieringstjänster och center för multinationella företag. OECD:s kommitté för skattefrågor har också försökt få fram överenskommelser med ett antal skatteparadis angående tillämpning av skatteavdrag och informationsutbyte för att se till så att inte ränteflöden över nationsgränser undgår beskattning. I allmänhet har OECD:s ansträngningar inriktats på initiativ som syftar till att begränsa räckvidden för internationell skatteflykt, snarare än att begränsa skattekonkurrens. OECD har också betonat att dess initiativ bara är avsedda att se till så att skattekonkurrens kan utvecklas på rättvisa villkor för alla multinationella företag och investerare (se Hammer och Owens, 2001).

Till skillnad från OECD har EU mandat att införa juridiskt bindande skattepolitiska regler i medlemsländerna. Men eftersom beslut på detta område kräver enighet bland medlemsländerna har EU:s samarbete inom skattepolitiken utvecklats mycket långsamt. Som en del av införandet av den inre marknaden har EU:s medlemsländer kommit överens om att följa en uppsättning miniminivåer för mervärdesskatter och miniminivåer för punktskatter. Inom området med direktbeskattning har det viktigaste steget varit borttagandet av kupongskatter på gränsöverskridande utbetalningar av utdelningar, räntor och royalty från dotterbolag till moderbolag inom EU.

Efter åratals förhandlingar har EU:s medlemsländer också nyligen antagit det s.k. spardirektivet för beskattning av gränsöverskridande ränteflöden. Detta direktiv kräver av EU:s medlemsländer att de skapar ett automatiskt informationsutbyte om räntebetalningar från ett medlemsland till skattebetalare som är bosatta i andra medlemsländer.

För att göra det möjligt för Österrike, Belgien och Luxemburg att behålla sina banksekretesslagar är dessa länder undantagna från skyldigheten att utbyta information. I stället måste dessa medlemsländer införa skatteavdrag på räntebetalningar till andra medlemsländer, inledningsvis med 15 procent för att sedan gradvis stiga till 35 procent under en övergångsperiod på sex år. 75 procent av intäkterna från skatteavdraget måste överföras till det land där skattebetalaren är mantalsskriven. Som en del av kompromissen i spardirektivet har EU-kommissionen förhandlat fram en överenskommelse med Schweiz och några mindre europeiska skatteparadis om att dessa också kommer att tillämpa skatteavdrag på räntebetalningar till investerare som är bosatta inom EU.

Internationellt informationsutbyte mellan skattemyndigheter har av

tradition inte varit särskilt effektivt eftersom den information som utväxlas ofta är otillräcklig för att göra det möjligt för myndigheterna att identifiera och lokalisera skattebetalaren om inte stora administrativa ansträngningar görs. Det återstår att se huruvida det senaste EU-initiativet på det här området kommer att bli mer framgångsrikt än liknande initiativ som tagits tidigare. Om det visar sig vara effektivt kommer spardirektivet att utgöra ett viktigt steg framåt för genomförandet av en verklig bosättningsbaserad beskattning av kapitalinkomster, vilket i sin tur kommer att göra det lättare att neutralisera skattekonkurrensens krafter i fråga om beskattning av person.

Ett annat färskt exempel på skattesamordning inom EU är den s.k. uppförandekoden för beskattning av affärsverksamhet. Till skillnad från spardirektivet är denna kod inte juridiskt bindande utan snarare en överenskommelse mellan medlemsstater kring en uppsättning principer för att undvika "skadlig" skattekonkurrens. Uppförandekoden försöker framför allt att minska användandet av ett antal specifika skattebestämmelser på affärsområdet, avsedda för mycket rörlig verksamhet, inkluderande inte bara finansiella servicecentra och samordningscentra för multinationella företag utan också vissa bestämmelser som syftar till att attrahera "riktiga" investeringar. Som ett resultat av koden, och trots dess icke-bindande karaktär, har många av dessa skattebestämmelser redan övergivits medan andra har tillåtits fortsätta fram till 2010.

Liksom OECD:s initiativ mot skadlig skattekonkurrens, bygger EU:s uppförandekod på filosofin att skattelagstiftning som favoriserar vissa sektorer eller verksamheter bör fördömas, för att undvika snedvridningar i allokering av kapital mellan olika sektorer. Men, som Keen (2001) påpekat, avskaffandet av sådan lagstiftning kan mycket väl sluta med en intensifiering av den internationella skattekonkurrensen. Om regeringar inte kan konkurrera genom att erbjuda selektiva nedsättningar i de effektiva skattesatserna på de mest rörliga verksamheterna, kommer de bara att kunna locka till sig sådan verksamhet genom att sänka den *allmänna* nivån på beskattningen av affärsverksamhet. Exemplet Irland är en bra illustration av detta. När Irland nyligen gav efter för påtryckningar från EU, om att överge sin selektiva 10-procentiga bolagsskattesats för tillverkningsindustri och flera andra verksamheter, beslutade landet i stället att sänka sin allmänna bolagsskatt från 28 procent till 12,5 procent.

Som framgår av tabell 3.3 har de flesta av de nya medlemsländerna i

EU också mycket låga lagstadgade bolagsskattesatser.

Mot denna bakgrund är det kanske inte överraskande att en del medlemsländer, som Frankrike och Tyskland, nyligen argumenterat för antagandet av en miniminivå på bolagsskattesatsen för att begränsa skattekonkurrens inom EU. Det har faktiskt framförts en idé om att göra bidrag ur EU:s strukturfonder beroende av det aktuella medlemslandets efterlydnad av en sådan miniminivå. För att vara effektiv måste en miniminivå på den lagstadgade skattesatsen antagligen kombineras med något slags gemensamma regler för hur bolagsskattebasen definieras, eftersom medlemsländer annars skulle frestas att sänka sina effektiva bolagsskattesatser genom att införa attraktiva avskrivningsprogram eller speciella undantag i skattebasen.

*Tabell 3.3 Lagstadgade bolagsskattesatser (procent) i de nya respektive gamla medlemsländerna i EU (2004)*

Land	Skattesats
Cypern	10
Estland	0/26*
Lettland	15
Litauen	15
Malta	35
Polen	19
Slovakien	19
Slovenien	25
Tjeckien	28
Ungern	16
EU-15 (ovägt medelvärde)	29,3

\* Nivån på kvarhållen vinst/nivån på utdelad vinst

Källa: Monti (2004).

Enligt Baldwin och Krugman (2002) ger den moderna teorin om ekonomisk geografi en logisk grund för en miniminivå på bolagsskatten inom EU. Författarna hävdar att, medan en *harmonisering* av kapital-skatter inte vore önskvärd, en *miniskattesats* i en värld med starka koncentrationskrafter skulle kunna leda till en välfärdsökning för högskatteländer utan att skada lågskatteländer. Flera medlemsländer har emellertid uttryckt starkt motstånd mot idén om en miniminivå på bolagsskatten och det förefaller inte troligt att EU kommer att kunna enas om en sådan åtgärd så länge som principen om enhällighet i

frågor som rör skattepolitik finns kvar. Regeln om enhällighet kommer troligen också att blockera framsteg i riktning mot en gemensam skattebas för europeiska multinationella företags koncernredovisning, vilket förespråkas av EU-kommissionen (se Sørensen, 2004).

I utformningen av sin framtida skattepolitik måste nationella regeringar därför ta med i beräkningen att skattekonkurrens i Europa och på andra platser troligen kommer att fortsätta och kanske rent av intensifieras under kommande år.

### **En ny situation på arbetsmarknaden**

Skatt på arbete i form av inkomstskatter och sociala avgifter är den helt dominerande skattekällan. Dessa skatteintäkter uppgår i Sverige till ca 800 miljarder kronor, motsvarande ca 65 procent av det totala skatteuttaget och en tredjedel av BNP. Storleken på denna skattebas bestäms av hur stor andel av befolkningen som ingår i arbetskraften, hur stor andel av denna arbetskraft som är sysselsatt och hur mycket de som är sysselsatta faktiskt arbetar. Den beror också på produktiviteten hos dem som är sysselsatta, eller med andra ord på reallönen. Här fokuserar vi dock på arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetsutbud.

#### **Arbetsmarknaden 1990**

När skattereformen genomfördes var sysselsättningen hög och arbetslösheten låg. Av den arbetsföra befolkningen i åldrarna 20–64 år var drygt 86 procent sysselsatta år 1990. Sysselsättningen hade ökat trendmässigt sedan mitten av 1960-talet, främst till följd av kvinnornas allt högre arbetskraftsdeltagande. Den starka inhemska efterfrågan under senare delen av 1980-talet hade pressat ner arbetslösheten till 1,6 procent samma år. Fram till i början av 1990-talet fluktuerade den öppna arbetslösheten runt 2 procent med en topp på drygt 3 procent i början av 1980-talet. Om man också beaktar antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ser på den totala arbetslösheten så varierade den kring 4 procent under denna tid.

Lägre skatter på arbete, och framför allt lägre marginalskatter, var en väsentlig del i skattereformen 1990. Förhoppningen var att detta skulle främja ett ökat arbetsutbud. En förutsättning för reformen var att varje inkomstgrupp skulle betala sina egna skattesänkningar. Detta lyckades man till stor del genomföra, om än inte fullt ut, och därmed

blev inkomsteffekterna av omläggningen ganska små. Det är därför tänkbart att substitutionseffekten kom att dominera och det borde i så fall ha givit resultatet att antalet arbetade timmar ökat. Ett stöd för denna hypotes går att finna i Blomquist och Eklöf (2001). De beräknar effekterna på arbetsutbudet av olika komponenter i skattereformerna mellan 1980 och 1991. Resultatet är att totaleffekten på arbetsutbudet är positivt och betydande för individer med höga inkomster, men negativt för personer med låga inkomster.

Eventuella positiva effekter på arbetsutbud och arbetskraftsdeltagande av skattereformen kom emellertid att överskuggas av den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet och dess konsekvenser för sysselsättning och arbetslöshet.

### Arbetsmarknaden idag

Sysselsättningen rasade som en följd av krisen. Den reguljära sysselsättningsgraden var nere i 74 procent några år i mitten av 1990-talet. I och med återhämtningen från 1998 ökade åter sysselsättningen med ca 300 000 fram till 2002 och sysselsättningsgraden steg till 78 procent. Med de senaste årens konjunkturavmattning minskade sysselsättningen åter något och sysselsättningsgraden verkar nu stagnera på ca 77 procent. Sysselsättningen är fortfarande lägre än den var i samband med skattereformen.

Även om sysselsättningen delvis återhämtat sig så är det totala antalet arbetade timmar i stort oförändrat. De har snarare blivit något färre jämfört med just år 1990 och antalet arbetade timmar per capita har minskat. Den demografiska förändringen riskerar att förstärka detta problem. Liksom i flertalet utvecklade ekonomier förväntas andelen personer i arbetsför ålder att sjunka i Sverige under kommande decennier och andelen gamla att öka. En lägre andel yrkesverksamma ska således försörja landets befolkning.

Denna demografiska utveckling kommer troligtvis ha en markant negativ effekt på samhällsekonomin. Förutom att andelen av befolkningen som är i arbetsför ålder minskar så blir arbetskraften allt äldre. Åldersgruppen 35–55 år kommer att utgöra en lägre andel av arbetskraften. Eftersom denna grupp har en hög produktivitet, ett högt arbetskraftsdeltagande, en låg arbetslöshet samt en relativt hög genomsnittlig arbetstid kommer den ändrade sammansättningen att hålla tillbaka arbetskraftsutbudet. Det kommer att minska den potentiella tillväxttakten i svensk ekonomi. Eftersom tillväxten i skatteun-

derlaget är mycket nära kopplad till den underliggande produktionsutvecklingen i ekonomin är produktionsbortfallet ett hot mot finansieringen av det offentliga välfärdssystemet. Detta hot förstärks av att den demografiska utvecklingen också leder till ett stigande tryck på ökade offentliga utgifter för pensioner liksom för sjuk- och hälsovård samt äldreomsorg när andelen äldre ökar.<sup>6</sup>

Redan idag är antalet personer som försörjs via olika slags sociala ersättningar oroande högt. De uppgår till drygt 1 miljon personer i arbetsför ålder, dvs. 20–64 år, uttryckt som helårsekvivalenter. Större delen av dessa är personer som är sjukskrivna eller uppbär sjuk- och aktivitetsersättning (dvs. det som tidigare kallades förtidspension). Men en femtedel utgörs av arbetslösa eller personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ledde till en mycket snabb ökning av arbetslösheten till drygt 8 procent i mitten av 1990-talet. Detta var arbetslöshetsnivåer som Sverige inte skådat sedan 30-talskrisen. Längre föreföll arbetslösheten ha bitit sig fast på denna höga nivå, men i och med återhämtningen i svensk ekonomi från 1998 sjönk arbetslösheten snabbt ner till ca 4 procent. Arbetslösheten tycks ha stabiliserats på 4-procentsnivån, även om den ökat på senare tid till över 5 procent som en följd av konjunkturavmattningen efter 2001. Ser man till den totala arbetslösheten ligger den nu på ca 8 procent.

Arbetslöshetsnivåerna har således fördubblats sedan tiden för skattereformen. Mycket talar också för att jämviktsarbetslösheten, dvs. den arbetslöshetsnivå som är förenlig med att löner och priser utvecklas i takt med prisstabilitetsmålet, har ökat. Konjunkturinstitutet har nyligen presenterat beräkningar av den svenska jämviktsarbetslösheten. Enligt dessa skulle jämviktsarbetslösheten idag ligga kring 4,5–5,0 procent, jämfört med 3,5–4,0 procent vid tiden för skattereformen (Konjunkturinstitutet, 2004).

Krisen i början av 1990-talet ledde till högre arbetslöshet i alla delar av arbetskraften, men utvecklingen var särskilt tydlig för unga och för invandrare (Holmlund, 2004). Arbetslösheten för de unga steg till ca 15 procent i mitten av 1990-talet. Den har gått ner sedan dess, men ligger fortfarande betydligt högre än den genomsnittliga arbetslösheten. Dessutom har de ungas arbetskraftsdeltagande sjunkit särskilt i gruppen 20–24 år. Framför allt beror det på en ökad benägenhet att studera och den utbyggda kapaciteten i det högre utbildningsväsendet. Arbetslösheten bland invandrare är två till tre gånger högre än för

svenskar och det finns betydande arbetslöshetsskillnader mellan olika invandrarkategorier. För vissa utomnordiska grupper är arbetslöshetstal på mellan 20 och 40 procent vanliga.

Ökningen av arbetslösheten var också märkbar för alla utbildningskategorier. År 1990 var arbetslöshetsrisken för en person med enbart grundskoleutbildning nästan dubbelt så hög som för en person med universitetsutbildning. Drygt tio år senare är denna relativa arbetslöshetsrisk i stort oförändrad, kanske något högre.

Samtidigt finns det flera indikationer på att arbetskraftsefterfrågan ökar på mer kvalificerad arbetskraft i förhållande till okvalificerad arbetskraft. Empiriska analyser tyder på att såväl den tekniska utvecklingen som internationaliseringen av företagets verksamhet har ökat efterfrågan på kvalificerad, högutbildad arbetskraft (Hansson, 2004). En liknande indikation ges av förändringar i jobbstrukturen. Nettoökningen av jobb sker i de högre lönegrupperna, medan antalet arbetstillfällen i de lägre lönegrupperna minskar. Det är framför allt höglönejobb i privat sektor som tillkommer medan låglönejobb i offentlig sektor minskar. De högutbildade har allt mer kommit att dominera i höglönegrupperna och även ökat sin andel i jobb med lägre löner (Åberg, 2004).

Förändringar i den relativa arbetskraftsefterfrågan riskerar att leda till högre arbetslöshetsrisker för lågkvalificerad arbetskraft eller till att pressa ner reallönerna för dessa med ökad lönespridning som resultat. Delvis är detta nödvändigt för att ge incitament att tillgodose den ökade efterfrågan på mer kvalificerad arbetskraft genom investeringar i vidareutbildning och genom att nytillskottet till arbetsmarknaden generellt skaffar sig en högre utbildningsnivå. Samtidigt bör inte skattesystemet genom höga skatter i lägre inkomstskikt i onödan bidra till utslagningen av arbetstillfällen med lägre lön, eftersom det förstärker arbetslöshets- och inkomstriskerna för den del av arbetskraften som är relativt sett mindre kvalificerad.

Slutligen noterar vi att internationaliseringen, och inte minst den integrerade arbetsmarknaden i EU, kan komma att begränsa utrymmet för beskattning av arbetsinkomster. Även om arbetskraften fortfarande inte rör sig särskilt mycket över nationsgränserna kan man inte utesluta en framtida ökad arbetskraftsrörlighet, särskilt bland mycket skickliga och högt specialiserade grupper på arbetsmarknaden. Visserligen är utflyttningen av högutbildade ganska liten i förhållande till antalet individer med högskoleutbildning och den kompen-

seras av en inflyttning (Lundgren m.fl. 2004). Med en allt mer integrerad arbetsmarknad inom EU och med yngre generationer som i allt högre grad är internationellt orienterade kan dock bilden komma att ändras.

### Slutsatser för skattepolitiken

I likhet med situationen vid tiden för skattereformen 1990 är det också idag angeläget att se över och reformera skattesystemet i syfte att främja drivkrafterna för arbete. Arbetsmarknadssituationen för femton år sedan med mycket hög sysselsättning och låg arbetslöshet gjorde det naturligt att fokusera på lägre marginalskatter för att primärt främja arbetsutbudet hos de redan sysselsatta.

Idag är arbetsmarknadssituationen delvis annorlunda. Arbetslösheten är högre och mycket talar för att jämviktsarbetslösheten också blivit högre. Därför är det mer angeläget idag, jämfört med för femton år sedan, att fundera på hur skatte- och transfereringssystemen kan och bör ändras för att om möjligt minska arbetslösheten. Som vi diskuterar ingående i nästa kapitel kan reformer som ökar avkastningen vid arbete både leda till en lägre arbetslöshetsgrad och ett ökat arbetskraftsdeltagande, vilket båda i förlängningen leder till högre sysselsättning. Sådana reformer ökar också generellt värdet av att delta i arbetskraften och bör således stimulera ett ökat arbetskraftsdeltagande och i förlängningen en högre sysselsättning.

Även idag är det förstås viktigt att främja utbudet av arbete för dem som är sysselsatta, inte minst med tanke på att skatten på arbete och marginalskatterna faktiskt har höjts jämfört med för femton år sedan. Utöver lägre marginalskatter kan det finnas andra sätt att främja ett större utbud av arbetade timmar, t.ex. att göra eget arbete i hemmet eller svartarbete mindre lönsamt i förhållande till marknadsarbete. Vi återkommer till dessa frågor i nästa kapitel.

## REFERENSER

- Baldwin, R. och P. Krugman (2002), "Agglomeration, integration and tax harmonization", NBER Working Paper 9290.
- Baldwin, R., R. Forslid, P. Martin, G. Ottaviano och F. Robert-Nicoud (2003), *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press.
- Blomquist, S. och M. Eklöf (2001), "Tax reform and labour supply in Sweden" i *Taxation, Welfare and the Crisis of Unemployment in Europe*, redigerad av Buti, Sestito och Wijkander, Cheltenham, UK.
- Braconier, H., G. Hjelm och J. Nilsson (2004), Arbetsutbud och offentliga finanser, *Ekonomisk Debatt*, nr 4, 2004.
- Brennan, G. och J. M. Buchanan (1980), *The Power to Tax*. Cambridge University Press.
- Bretschger, L. och F. Hettich (2002), "Globalization, capital mobility and tax competition: theory and evidence for OECD countries", *European Journal of Political Economy*, 18, 695-716.
- Carey, D. och J. Rabesona (2004), "Tax ratios on labor and capital income and on consumption", i P. B. Sørensen (ed.), *Measuring the Tax Burden on Capital and Labor*, MIT Press.
- Devereux, M. P., R. Griffith och A. Klemm (2002), "Corporate income tax reforms and international tax competition", *Economic Policy*, 35, October 2002, 449-495.
- Devereux, M. P. och R. Griffith (2002), "The impact of corporate taxation on the location of capital: a review", *Swedish Economic Policy Review*, 9, 79-102.
- Devereux, M. P., B. Lockwood och M. Redoano (2003), "Capital account liberalization and corporate taxes", Unpublished Working Paper, University of Warwick, March 2003.
- Edwards, J. och M. Keen (1996), "Tax competition and Leviathan", *European Economic Review*, 40, 113-134.
- European Commission (2001), "Future priorities for EU tax policy", Working Document prepared for the 14th meeting of the Taxation Policy Group, March 16, 2001, Doc. TPG\010316.
- Garrett, G. och D. Mitchell (2001), "Globalization, government spending and taxation in the OECD", *European Journal of Political Research*, 39, 145-177.
- Hagen, K. P., E. Norrman och P. B. Sørensen (1998), "Financing the Nordic welfare states in an integrating Europe", i P. B. Sørensen (ed.), *Tax Policy in the Nordic Countries*, Macmillan Press.
- Hammer, R. M. och J. Owens (2001), *Promoting tax competition*, OECD Secretariat, Paris.
- Hansson, P. (2004), "Utländska direktinvesteringar och sysselsättning", i *Näringslivets internationalisering - effekter på sysselsättning, produktivitet och FoU*, ITPS rapport A2004:014.
- Holmlund, B. (2004), "Svensk arbetsmarknad", i *Marknad och politik*, (red.), Södersten B. och H. Söderström, SNS Förlag.
- Huizinga, H. och G. Nicodème (2003), "Foreign ownership and corporate income taxation: an empirical evaluation", Unpublished Working Paper, European Commission, February 2003.
- Johannesen, N. (2004), Skattekonkurrence og økonomisk geografi. Master's thesis, Institute of Economics, University of Copenhagen, april 2004.

- Keen, M. (2001), "Preferential tax regimes can make tax competition less harmful", *National Tax Journal*, 54, 757-762.
- Konjunkturinstitutet (2004), Lönebildningen – samhällsekonomiska förutsättningar i Sverige 2004.
- Lundgren, S., M. Flodén,, E. Steigum, och H. Wijkander (2004), *Finanser för framtida välfärd*, SNS Förlag.
- Monti, M. (2004), "Tax competition and distortions of competition affecting the location of business activities across the EU", i P. B. Sørensen (red.), *Monetary Integration in Europe – Historical Perspectives and Prospects for the Future*, DJOEF Publishing, Copenhagen.
- Navarro, V., J. Schmitt och J. Astudillo (2004), "Is globalisation undermining the welfare state?", *Cambridge Journal of Economics*, 28, 133-152.
- Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Rodrik, D. (1998), "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, 106, 997- 1032.
- Slemrod, J. (2004), "Are corporate tax rates, or countries, converging?", *Journal of Public Economics*, 88, 1169-1186.
- Sørensen, P. B. (2004), Company tax reform in the European Union, *International Tax and Public Finance*, 11, 91-115.
- Wilson, J. D. (1999), "Theories of tax competition", *National Tax Journal*, 52, 269-304.
- Zodrow, G. och P. Mieszkowski (1986), "Pigour, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods", *Journal of Urban Economics*, 19, 356-370.
- Åberg, R. (2004), "Vilka jobb har skapats på den svenska arbetsmarknaden de senaste decennierna?", *Ekonomisk Debatt*, 7, 2004.

## NOTER

1 En del länder, som exempelvis USA, beskattar även de vinster som deras multinationella företag tar hem från utlandet, men bara i den mån som den inhemska företagsbeskattningen överstiger den utländska företagsskatt som redan betalats i det andra landet. Dessutom behålls och återinvesteras vanligen de vinster som multinationella företags utländska dotterbolag gjort i de länder där vinsterna uppstått och i dessa fall beskattas vinsten enbart i det landet. Det är därför i det närmaste korrekt att säga att företagsbeskattning sker utifrån källprincipen, även om en del länder debiterar skatt utifrån residentsprincipen, på företagsvinster som uppstått i utlandet.

2 Teorin om skattekonkurrens och utvecklingen av denna presenteras i en översikt av Wilson (1999).

3 Analyserna i figur 3.2a och 3.2b är inspirerade av Baldwin m.fl. (2003) och Johansen (2004).

4 Vi har utelämnat Tyskland på grund av brist på tidsserier av tillräcklig längd. Vi har även utelämnat Norge, där företagsskatteinkomster har påverkats kraftigt av fluktuationer inom oljesektorn, och Japan där utvecklingen varit kraftigt påverkad av de utdragna ekonomiska kriserna under 1990-talet.

5 Detta liknar den definition av kapitalinkomst som används i underlaget till figur 3.4.

6 Se Lundgren m.fl. (2004) och Braconier m.fl. (2004) för samhällsekonomiska analyser av de demografiska förändringarna.

## 4.

# Arbetade timmar, arbetskraftsdeltagande och skatten på arbete

Skatt på arbete, liksom andra skatter, leder ofta till indirekta kostnader för samhällsekonomin genom snedvridningar av resursallokeringen. Detta tar sig uttryck på flera sätt. Till följd av att fritid är obeskattad och marknadsarbete är beskattat tenderar individen att välja en för kort arbetstid jämfört med vad som vore samhällsekonomiskt önskvärt. På motsvarande sätt kan man säga att en inkomstskatt snedvrider tidsanvändningen mellan marknadsarbete som är beskattat och obeskattat hemarbete eller svartarbete. Genom att hemarbete och arbete på den svarta marknaden är obeskattat tenderar individen att välja för lite tid i marknadsarbete ur ett effektivitetsperspektiv.<sup>1</sup>

Även arbetskraftsdeltagandet snedvrids av skatter och transfereringar. När arbete beskattas och icke-arbete är obeskattat kommer för många personer att välja att stå utanför arbetskraften ur ett effektivitetsperspektiv. På motsvarande sätt kommer transfereringar som är tillgängliga endast för de som väljer att inte stå till arbetsmarknadens förfogande att leda till att för många, utifrån ett effektivitetsperspektiv, kommer att stå utanför arbetskraften.

Dessa snedvridningar leder till att samhällets resurser inte används på ett effektivt sätt. Även om skatter och transfereringar medför snedvridningar måste dessa indirekta kostnader förstås ställas mot de mål skatteuttaget syftar till att säkerställa. Skatte- och transfereringssystemen bör vara utformade på ett sådant sätt att de indirekta kostnaderna minimeras givet att de skattepolitiska målen uppnås. Dock förändras stundom förutsättningarna för att uppnå utsatta mål, vilket gör att även skatte- och bidragssystemen måste anpassas till nya förutsättningar.

I kapitel 3 beskrev vi att utöver internationaliseringen så står Sverige idag inför en annan situation på arbetsmarknaden jämfört med tiden före 1990 års skattereform. Den demografiska utvecklingen där en allt större andel av befolkningen kommer att vara pensionärer innebär att allt färre ska försörja allt fler. För att kunna förse den ökande andelen pensionärer med de välfärdstjänster och den levnadsstandard som vi har idag måste den andel av befolkningen som aktivt deltar i produktionen öka. Med dagens skatte- och bidragssystem är de ekonomiska incitamenten för arbete svaga. Tabell 4.1 redovisar ersättningsgraden vid arbetslöshet för personer med olika arbetsinkomster. Som framgår av tabellen har främst de med låga förväntade inkomster svaga ekonomiska incitament att arbeta. Detta gäller även för personer med socialbidrag och sjukpenning. Skatt på arbete i kombination med minskade bidrag vid övergång till arbete medför att drivkrafterna att gå från bidragsberoende till självförsörjning är små. För många är det helt enkelt inte ekonomiskt motiverat att söka arbete.

*Tabell 4.1 Ersättningsgrad vid arbetslöshet efter arbetsinkomst 2003*

Arbetsinkomst, kronor	Medelvärde	P10	P90
-50 000	86	74	96
50 000-100 000	91	79	102
100 000-150 000	83	63	97
150 000-200 000	86	76	95
200 000-250 000	86	78	93
250 000-300 000	80	68	88
300 000-350 000	74	60	83
350 000-	63	45	87

Ersättningsgraden visar hur stor andel av den disponibla inkomsten hushållet får behålla när individen går från arbete till arbetslöshet. Exempelvis har 10 procent av de med en inkomst understigande 50 000 kronor en ersättningsgrad under 74 procent (P10) och 10 procent har en ersättningsgrad över 96 procent (P90).

Källa: SOU 2004:19.

Dagens bidragssystem fungerar som en inkomstbortfallsförsäkring och ingår i ett välfärdspolitiskt program som flertalet svenskar förefaller vilja ha och anser vara önskvärdt att bibehålla. Men om inte skatte- och bidragssystemen anpassas för att på ett effektivare sätt bidra till de välfärdspolitiska målen, riskerar de att motverka själva grunden för välfärden, nämligen arbetet.

Det finns ett flertal olika sätt att öka arbetsinsatserna i produktionen. Ett sätt är att öka den arbetade tiden för den del av befolkningen som redan arbetar. En annan möjlighet är att förbättra förutsättningarna för arbetskraft utanför Sverige att arbeta i Sverige. Ett tredje sätt är att öka närvaron i produktionen hos de sysselsatta, dvs. reducera sjukskrivningstalen. Ett ytterligare alternativ är att minska andelen av arbetskraften som är arbetslös, dvs. att reducera arbetslöshetsgraden. Slutligen finns givetvis möjligheten att öka antalet personer som deltar i arbetskraften.

Detta kapitel behandlar hur skatte- och bidragssystemet kan reformeras för att minska arbetslöshetsgraden och för att öka arbetskraftsdeltagandet. Vi diskuterar även en reform som syftar till att öka utbudet av arbetstid bland de som redan arbetar genom att stimulera en omfördelning av tid från hemarbete till marknadsarbete. Vi diskuterar i denna rapport inte möjligheterna att påverka sjukskrivningstalen och arbetskraftsinvandringen, inte för att det är oviktigt, utan snarare för att det finns andra politiska instrument som kan anses mer lämpade för det än skattesystemet.

Hur kan då beskattningen av arbete förändras för att minska arbetslöshetsgraden, öka deltagandet i arbetskraften samt stimulera en omallokering av arbetstid från hem- och svartarbete till marknadsarbete? Det handlar främst om att stärka de ekonomiska incitamenten till att arbeta, exempelvis för de utanför arbetskraften att välja att delta i arbetslivet i större utsträckning. Det handlar även om att skapa incitament för företag att skapa nya jobb, för fackföreningar och individer att agera med återhållsamhet i löneförhandlingarna samt att göra det mer lönsamt med marknadsarbete relativt hemarbete eller svartarbete. Av naturliga skäl kan man inte i detta sammanhang studera inkomstskatternas effekt isolerat från bidragssystemen. Mycket av den analys som redovisas beaktar därför den kombinerade effekten av skatter och bidrag.

Vi studerar inledningsvis hur skattesystemet kan förväntas påverka arbetslöshetsgraden. Därefter diskuterar vi hur skatte- och bidragssystemen kan förväntas påverka arbetskraftsdeltagandebeslutet. Det finns fördelar med att öka det totala antalet timmar i produktionen genom att reducera arbetslöshetsgraden eller öka deltagandet snarare än att öka antalet arbetade timmar hos dem som redan jobbar. En fördel är att samtidigt som antalet timmar i produktionen ökar så minskar utbetalningarna av bidrag. En annan fördel är att tillskottet i

termer av timmar kan förväntas vara större när en person går från icke arbete till att arbeta än när en person som redan arbetar ökar sitt arbetsutbud. Detta gäller naturligtvis i större utsträckning för redan heltidsarbetande. En tredje fördel är att deltagandebeslutet verkar vara mer känsligt för förändringar i avkastningen på arbete än vad den enskildes utbud av arbetstid är. Slutligen diskuterar vi möjligheten att stimulera en omfördelning av tid från hemarbete till marknadsarbete.

### Arbetslöshetsgraden

Om den del av arbetskraften som är arbetslös minskar, ökar antalet personer i arbete. Man frågar sig då om en sänkt skatt på arbete kan leda till en lägre arbetslöshetsgrad. Att så skulle vara fallet hävdas ofta i den ekonomisk-politiska debatten. Men vad säger nationalekonomisk forskning om sambanden mellan skatter och arbetslöshet?<sup>2</sup> Svaret beror bl.a. på hur lönebildningen fungerar. Om en sänkning av arbetsgivaravgiften lämnade reallönerna opåverkade vore slutsatsen tämligen självklar: lägre arbetsgivaravgifter skulle medföra lägre lönekostnader och därmed sannolikt leda till fler anställningar. Om reallönerna ökar till följd av skattesänkningen är effekten på arbetslöshetsgraden emellertid mer osäker. På motsvarande sätt skulle en lägre inkomstskatt inte leda till sänkta lönekostnader, och heller inte till att företagen anställer fler, om lönerna lämnades opåverkade av skattesänkningen. Om däremot reallönerna minskar till följd av en sänkning av inkomstskatten skulle arbetslösheten sannolikt falla. Hur löneanpassningen till följd av skatteförändringar sker är därför av central betydelse för den slutgiltiga effekten på arbetslöshetsgraden.

Låt oss illustrera de grundläggande mekanismerna för hur en sänkning av arbetsgivaravgiften respektive en sänkning av inkomstskattesatsen påverkar arbetslöshetsgraden.<sup>3</sup> Vi utgår från en situation där löneförhandlingarna är decentraliserade. De förhandlande enheterna betraktar sin egen påverkan på det allmänna löneläget och på ekonomins arbetslöshet som marginell. Inledningsvis utgår vi även från att skatterna är proportionella, dvs. att marginalsattesatsen är densamma som genomsnittssattesatsen. Hur påverkas då arbetslöshetsgraden av en generell sänkning av dessa skattesatser? Det visar sig att svaret på den frågan beror på hur ersättningssystemet vid arbetslöshet är utformat.

Lägre arbetsgivaravgifter innebär lägre lönekostnader vid en given

reallön. Så länge som reallönen är oförändrad följer då att sysselsättningen tenderar att öka. Men med högre sysselsättning tenderar lönekraven att öka. Ett förbättrat arbetsmarknadsläge gör arbetstagarna mindre oroliga att förlora jobbet eftersom de lättare kan få arbete i andra företag om de skulle bli arbetslösa. Denna ökning i lönekraven tenderar att delvis äta upp den ursprungliga sänkningen i företagets lönekostnader. Detta är emellertid inte slutet på historien. Det slutliga utfallet beror på arbetslöshetsersättningens konstruktion. Om arbetslöshetsersättningen är knuten till lönen kommer ersättningen vid arbetslöshet att stiga i takt med att lönerna stiger. När ersättningsnivån vid arbetslöshet stiger får lönerna, i sin tur, en ytterligare skjuts uppåt. Orsaken är att högre arbetslöshetsersättning minskar arbetslöshetens kostnader för individen, vilket försvagar incitamenten att undvika arbetslöshet genom återhållsamma lönekrav. En sänkt arbetsgivaravgift mynnar i detta fall ut i att arbetslöshetsgraden förblir helt opåverkad av sänkningen i arbetsgivaravgiften. Skattesänkningen har i sin helhet "övervältrats" på löntagarna, vilka får en reallöneökning efter skatt som exakt motsvarar skattesänkningen.

I Sverige och i de flesta andra länder brukar ersättningsbeloppen vid arbetslöshet följa den allmänna löneutvecklingen. Stiger lönerna så stiger också, med någon tids eftersläpning, de arbetslösas ersättning. Följden blir att reallöneökningar inte påverkar kompensationsgraden i arbetslöshetsersättningen, dvs. ersättningen vid arbetslöshet i förhållande till arbetsinkomsten. En sänkning av arbetsgivaravgiften reducerar därför heller inte arbetslöshetsgraden.

Slutsatsen ovan behöver modifieras om det kan göras troligt att en skattesänkning verkligen minskar värdet av att vara arbetslös i förhållande till värdet av att vara sysselsatt. En sådan effekt kan uppstå om den "totala" kompensationsgraden vid arbetslöshet innefattar mer än den monetära ersättningen från arbetslöshetskassan. Det kan handla om en positiv värdering av fritid, om mertillskottet av hemproduktion vid arbetslöshet, eller att arbetslöshet ger större möjligheter till inkomster från den svarta sektorn. Det som är avgörande för lönetrycket är den totala compensationen vid arbetslöshet (fritidsvärdet inkluderat) i förhållande till compensationen vid anställning. Fritidsvärdet är inte kopplat till den allmänna löneutvecklingen på samma sätt som ersättningen från arbetslöshetskassan. Med andra ord, det kan finnas en löneoberoende fast komponent i arbetslöshetens fritidsvärde. Om så är fallet kommer en generell skattesänkning att påverka

sysselsättningsgraden, även vid löneindexering av arbetslöshetsersättningen. Värdet av att ha arbete stiger på grund av att skattesänkningen driver upp löntagarnas reallön; värdet av att vara arbetslös stiger emellertid inte i takt med reallönen eftersom det finns en fast komponent i den totala ersättningen. Följaktligen sjunker den totala kompensationsgraden, vilket håller tillbaka lönekraven.

Lägre inkomstskatter, å andra sidan, har ingen direkt inverkan på de reala lönekostnaderna. Huruvida reallönekraven påverkas eller inte av en sänkt inkomstskatt beror återigen på arbetslöshetsersättningens konstruktion. Om arbetslöshetsersättningen är beskattad händer ingenting med lönekrav och arbetslöshetsgrad. Detta följer av att lönen efter skatt relativt arbetslöshetsersättningen efter skatt är oförändrad av en sänkning i inkomstskatten. Om däremot arbetslöshetsersättningen är obeskattad kommer lönekraven att bli lägre eftersom skattesänkningen direkt ökar lönen efter skatt för dem som har ett arbete, medan de som är arbetslösa inte får del av denna skattesänkning. Incitamenten att undvika arbetslöshet genom återhållsamhet i lönekraven ökar då. Se ruta 4.1 för en diagramatisk beskrivning av dessa mekanismer.

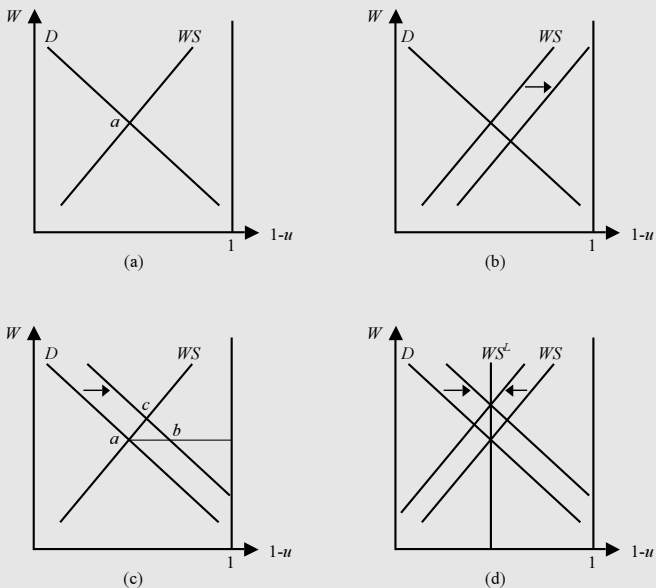
I Sverige är arbetslöshetsersättningen beskattad, vilket talar för att sänkta inkomstskatter inte borde få någon positiv effekt på sysselsättningen. Även i fallet med en sänkt inkomstskatt måste denna slutsats modifieras om det kan göras troligt att en skattesänkning verkligen bidrar till ett minskat värde av att vara arbetslös i förhållande till värdet av att vara sysselsatt. Det som är avgörande för lönetrycket är den totala kompensationen vid arbetslöshet, inklusive fritidsvärdet, i förhållande till kompensationen vid anställning. Fritidsvärdet är obeskattat vilket gör att en sänkning i inkomstskatten medför återhållsamhet i lönekraven även om arbetslöshetsersättningen är beskattad.

Huruvida skatt på arbete ökar arbetslöshetsgraden eller inte beror utifrån dessa teoretiska analyser på graden av löneflexibilitet. Det är inte helt osannolikt att de institutionella förhållanden som råder i Sverige innebär att vi får en betydande (eller fullständig) övervältring på löntagarna, och därför tenderar en generell skatteförändring att lämna lönekostnaderna oförändrade.<sup>4</sup> Hur stor graden av övervältring blir är i slutänden en empirisk fråga. Vi sammanfattar härnäst vad de empiriska studierna på området har kommit fram till.

### Ruta 4.1 Skatter och arbetslöshet

Låt reallönen före skatt betecknas  $W$ . För enkelhets skull bortser vi initialt från arbetsgivaravgifter. I frånvaro av löneskatter är  $W$  således också den reala lönekostnaden. Figur 4.1 illustrerar bestämningen av reallön och sysselsättning. X-axeln representerar sysselsättningsgraden,  $1-u$ , där  $u$  är arbetslöshetsgraden.  $D$  är efterfrågekurvan för arbetskraft.  $WS$  är en lönesättningsrelation ("lönekurva") som beskriver hur reallöneanspråken stiger med förbättrat arbetsmarknadsläge. Lönekurvan har en positiv lutning på grund av att ett förbättrat arbetsmarknadsläge gör arbetstagarna mindre oroliga för att förlora jobbet eftersom de lättare kan få arbete i andra företag vid arbetslöshet. Högre ersättning vid arbetslöshet medför att lönekurvan förskjuts åt vänster ("ökat lönetryck"). Anledningen är att högre arbetslöshetsersättning minskar arbetslöshetens kostnader för individen, vilket försvagar incitamenten att undvika arbetslöshet genom återhållsamma lönekrav. Jämvikt på arbetsmarknaden gäller i punkten  $a$  i figur 4.1.

Antag nu att inkomstskattesatsen sänks. Om arbetslöshetsersättningen är beskattad händer ingenting med lönekraven. Även om skattesänkningen ökar lönen efter skatt vilket tenderar att skifta ner lönekurvan, motverkas detta skift av att ersättningen vid arbetslöshet också ökar med en sänkt skatt. Eftersom



Figur 4.1 Skatters effekt på arbetsmarknadsjämvikten

lönen efter skatt relativt arbetslöshetsersättningen efter skatt är oförändrad av en sänkning i inkomstskatten påverkas inte lönekraven. Efterfrågekurvan är härledd från vinstmaximerande företag och påverkas inte direkt av inkomstskattesatsen. Reallön och arbetslöshetsgraden lämnas således opåverkad av en förändring i inkomstskattesatsen i detta fall (se panel a).

Om däremot arbetslöshetsersättningen är obeskattad kommer lönekurvan att skifta utåt vid en skattesänkning; lönekraven faller följaktligen. Orsaken är att skattesänkningen direkt ökar lönen efter skatt för dem som har ett arbete, medan de som är arbetslösa inte får del av skattesänkningen. Återhållsamhet i lönekraven följer av att incitamenten att undvika arbetslöshet genom lägre lönekrav har ökat (se panel b).

Man kan på motsvarande sätt använda figuren för att diskutera huruvida sänkta arbetsgivaravgifter påverkar arbetslöshetsgraden (panel c,d). Om vi nu bortser från inkomstskatter betecknar  $W$  i figuren arbetarnas reallön efter skatt. Efterfrågan på arbetskraft påverkas av de reala lönekostnaderna som nu inkluderar löneskatterna. Lägre löneskatter innebär lägre lönekostnader vid en given reallön, vilket kan illustreras som en förskjutning åt höger av efterfrågekurvan i figur 4.1. Så länge som reallönen är oförändrad följer att sysselsättningen stiger (punkt b i panel c). Men med en positivt lutande lönekurva kommer reallönen att öka, vilket innebär att sysselsättningsökningen blir mindre än vad som skulle gälla vid oförändrad reallön (punkt c i panel c). Avgörande för det slutliga utfallet är vad som händer med lönekurvan. Om den förskjuts uppåt reduceras, och eventuellt helt elimineras, den positiva sysselsättningseffekten (panel d). Huruvida lönekurvan skiftar upp eller inte beror återigen på arbetslöshetsersättningens konstruktion. Om ersättningen vid arbetslöshet är indexerad till lönen skiftar lönekurvan upp så att arbetslöshetsgraden är oförändrad av sänkningen i arbetsgivaravgiften. Om det finns ett fritidsvärde av arbetslöshet så tenderar skiftet upp i lönekurvan att bli mindre, och hela den initiala sänkningen av producentkostnaden äts inte upp av löneökningar, vilket reducerar arbetslöshetsgraden.

### Empiriska resultat

Det finns ett stort antal empiriska studier om sambanden mellan lönekostnader och skatter. Om man finner att högre skatter leder till högre lönekostnader har man också starka skäl att räkna med negativa sysselsättningseffekter. Studierna om effekter av skatter på lönerna ger alltså indirekta indikationer beträffande sambanden mellan skatter och arbetslöshet. En del studier beräknar även hur stora skatternas effekter på arbetslösheten är genom att använda simuleringsmodeller baserade på uppskattade parametervärden om löne- och efterfrågekurvans lönekänslighet.

De empiriska studierna ger inte någon entydig bild av sambanden mellan skattetryck, lönekostnader och arbetslöshet. Resultaten varierar när det gäller frågan om det totala skattetrycket har någon effekt på lönekostnaderna. Det gäller såväl svenska som internationella studier. Vissa studier finner inget stöd för att skatterna har någon effekt (Gruber, 1997 samt Bauer och Riphahn, 2002). Andra studier finner att högre skatter medför högre lönekostnader (t.ex. Daveri och Tabellini, 2000). Ett vanligt resultat är att effekten på lönekostnaderna är betydligt mindre än den nominella skatteförändringen, dvs. skatterna övervältras i betydande grad på löntagarna. Sammanfattningsvis tyder de empiriska studierna på att det finns ett visst stöd för att högre skattetryck leder till högre arbetslöshet, men man kan inte förvänta sig att effekterna är stora.

### Progressiv inkomstbeskattning

Inkomstskatterna är progressiva i flertalet länder, dvs. genomsnittsskatten stiger med ökad inkomst. Teoretiskt kan man visa att en ökad progressivitet, högre marginalskatt i förhållande till genomsnittsskatten, kan bidra till återhållsamhet i löneförhandlingarna och därmed potentiellt till lägre arbetslöshet. En ökad skatteprogressivitet ger nämligen incitament för parterna att välja högre sysselsättning till priset av en lägre reallön. En given löneökning blir helt enkelt mindre värd vid en högre progressivitet medan kostnaderna i termer av färre anställda är oförändrade. Utöver fördelningsargument kan det således finnas effektivitetsargument för progressiva skatter. Har då dessa mekanismer någon praktisk relevans? Empiriska studier på senare tid pekar på en mycket begränsad lönemodererande effekt av ökad progressivitet i skattesystemet (se Tranaes m.fl., 2004 och Brunello m.fl., 2002).

Vi anser att man ska vara ytterst försiktig och återhållsam med rekommendationer som syftar till att öka skattesystemets progressivitet i syfte att reducera arbetslösheten. Även om progressiv beskattning kan leda till ökad effektivitet genom återhållsamhet i löneförhandlingarna, kvarstår att ökad progressivitet i skattesystemet samtidigt snedvrider de enskilda individernas arbetsutbud. Progressiva skatter kan även snedvrida utbildningsbeslut till följd av att de reducerar utbildningspremien.

## Sammanfattning

Mot bakgrund av den existerande forskningen finns det anledning att vara skeptisk till möjligheterna att genom generella skattesänkningar uppnå betydande sysselsättningseffekter. Man kan på goda teoretiska grunder hävda att den långsiktiga effekten på sysselsättningen är försumbar så länge som de arbetslösas levnadsstandard i förhållande till de sysselsattas inte förändras. De empiriska studierna visar inte heller på att stora sysselsättningsvinster kan göras genom generella skattesänkningar. Däremot finns det en del argument för att skattesystemets struktur kan vara av betydelse. Exempelvis kan man argumentera för att lägre skatt på hushållstjänster kan vara en framkomlig väg till lägre arbetslöshet. Denna försiktiga optimism bygger emellertid än så länge på ett fåtal teoretiska studier. Se Engström m.fl. (2003) för en sammanfattning av tidigare studier om sysselsättningseffekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster. Lägre skatt på hushållsnära tjänster diskuteras mer utförligt i slutet av detta kapitel.

## Arbetskraftsdeltagande

Vi övergår nu till att diskutera skattesystemets inverkan på antalet personer som väljer att delta i arbetskraften. Genom att öka antalet personer som står till arbetsmarknadens förfogande kan vi också öka antalet personer i arbete.

Som det ser ut i Sverige idag står en stor andel av befolkningen helt utanför arbetsmarknaden. Detta är inget unikt för Sverige utan är ett problem som många länder i Europa delar. Enligt Statistiska Centralbyråns arbetskraftsundersökning (AKU) stod 1 244 000 personer i åldrarna 16–64 år utanför arbetskraften i september 2004. Det motsvarar en deltagandegrad på drygt 78 procent av befolkningen i åldern 16–64 år.

Ett högre arbetskraftsdeltagande leder också med all sannolikhet till ett ökat antal personer i arbete, dvs. jämviktsarbetslösheten är oberoende av arbetskraftsdeltagandets omfattning.

För att identifiera vilka faktorer som styr individens deltagande i arbetskraften är det illustrativt att i en enkel modellram beskriva deltagandebeslutet. En individ väljer att delta i arbetskraften om värdet av att delta överstiger värdet av att inte delta. En person som deltar i arbetskraften kan antingen vara sysselsatt eller arbetslös. Även om personer i viss mån kan påverka sin sysselsättningssituation genom

sin sökansträngning finns en viss osäkerhet i termer av förväntad arbetslöshet. Det är mer sannolikt att en person väljer att delta om denne förväntar sig kortare perioder av arbetslöshet och en högre lön vid anställning än det motsatta. På motsvarande sätt kommer, allt annat lika, en lägre beskattning av arbetsinkomst, generösare arbetslöshetsersättning och lägre sökkostnader att öka sannolikheten för att en person väljer att delta i arbetskraften. Värdet av att stå utanför, å andra sidan, påverkas bl.a. av socialbidragssystemets generositet samt av fritidsvärdet av att inte delta i arbetskraften.<sup>5</sup> Ett system där arbetsinkomster beskattas högt minskar således värdet av arbete, vilket försvagar incitamenten att delta. Höga bidrag vid icke deltagande bidrar i sin tur till att öka värdet av att inte stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket även det naturligtvis försvagar incitamenten att delta.

Ett system med höga bidrag vid icke deltagande tillsammans med hög skatt på arbete gör det olönsamt för många att arbeta och de väljer i stället att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. De med lägre inkomspotential har mindre incitament att delta i arbetskraften än de med högre inkomspotential.

Att det svenska skatte- och bidragssystemet skapar stora marginaleffekter för främst de med lägre inkomspotential visar Långtidsutredningen, SOU 2004:19. De grupper som har högst marginaleffekt är deltidsarbetande, arbetslösa, förtidspensionerade och socialbidragstagare. En marginaleffekt på över 60 procent är mycket ovanlig bland heltidsarbetande. För de som har socialbidrag vet vi att en liten ökning av inkomsten medför ett reducerat socialbidrag med motsvarande belopp, vilket i praktiken innebär en marginaleffekt på 100 procent.<sup>6</sup>

Mer relevant i detta sammanhang kan dock vara att se på de ersättningsgrader individerna möter om de går från exempelvis socialbidragsinkomst till ett halvtidsjobb respektive ett heltidsjobb. Ersättningsgraden fångar i detta fall hur stor den disponibla inkomsten för en person som står utanför arbetskraften är i förhållande till den disponibla inkomsten denne erhåller vid arbete. Om ersättningskvoten är 100 procent så förlorar individen ingenting ekonomiskt på att lämna sitt jobb för att inte längre stå till arbetsmarknadens förfogande. Flood m.fl. (2003) beräknar den genomsnittliga ersättningsgraden till 91 procent 1999 för ensamstående mödrar med socialbidrag vid en övergång från halvtidsarbete till att inte arbeta. Motsvarande siffra för övergång från heltidsarbete är 79 procent.<sup>7</sup> Ersättningsgraderna för

sjukskrivna personer samt personer med arbetslöshetsersättning beräknades i Långtidsutredningen, SOU 2004:19. Var femte person hade år 2003 en ersättningsgrad vid arbetslöshet på 90 procent eller mer. Vidare hade endast tre av tio sjukskrivna en ersättningsgrad under 90 procent. Utredningen visar också på familjesituationens betydelse för ersättningsgraden, beroende på att barnfamiljer i högre grad än andra kompenseras för inkomstbortfall via lägre barnomsorgsavgift och högre bostadsbidrag. Ensamstående med barn har därför högre ersättningsgrad än ensamstående utan barn.

Det finns i Sverige höga trösklar för att lämna bidragsberoende för ett arbete. Dessa trösklar är högst för dem med lägst förväntad inkomst. Det är därför nödvändigt att se över hur man kan förändra skatte- och bidragssystemen för att minska dessa trösklar och därmed öka incitamenten till att arbeta.

### Förvärvsavdrag och skattekrediter

En typ av reform som syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet är att införa någon variant av sysselsättningsbetingat bidrag. I praktiken är dessa system främst riktade till låginkomsttagare och låginkomsttagare med barn. Dessa bidragssystem kan ses som ett sätt att belöna dem som arbetar. Systemen minskar trösklarna för inträde på arbetsmarknaden för dem med lägst inkomst genom att göra det mer lönsamt att ta ett jobb. Länder som USA och Storbritannien har numera en ganska lång erfarenhet av sådana system. De första systemen med sysselsättningsbetingade bidrag eller skattelättnader i USA och Storbritannien startade för mer än 25 år sedan. Utvärderingar av dessa system visar på mycket positiva sysselsättningseffekter.

Det amerikanska systemet som benämns EITC (Earned Income Tax Credit) är generöst och riktar sig till en relativt bred grupp av låginkomsttagare. Det riktar sig till alla låginkomsttagare även om systemet är generösare mot låginkomsttagare med barn. Storleken på skattekrediten beror på hushållets arbetsinkomst och annan typ av inkomst (såsom avkastning från kapital) och på antalet barn i hushållet. Det finns tre intervall i skattecreditsystemet. I infasningsdelen erhålls en skattekredit som motsvarar en viss andel av den inkomst man tjänar upp till ett tak. Därefter erhålls denna maximala skattekredit i ytterligare ett inkomstintervall. I utfasningsregionen reduceras sedan skattekrediten ner till noll. Skattekrediten betalas ut som en kontant klumpsumma till personer med låg inkomst.

#### *Ruta 4.2 Earned income tax credit (EITC), USA*

I USA innebär systemet med EITC att man kan ansöka om en federal skatterebatt under förutsättning att man har inkomst från arbete. En familj utan barn kan erhålla en skattekredit om årsinkomsten understiger \$11.490. Motsvarande årsinkomst för en familj med ett respektive två barn är \$30.338 och \$34.458. Till följd av att familjer med låg inkomst inte betalar någon federal skatt innebär skattekrediten att en klumpsumma betalas ut kontant till familjen. För familjer med tillräckligt hög inkomst för att betala federal skatt reduceras skatten familjen behöver betala, och om EITC överstiger skattebeloppet betalas överskottet ut kontant till familjen. Storleken på skattekrediten beror på hushållets arbetsinkomst och annan typ av inkomst (såsom avkastning från kapital) och på antalet barn i hushållet. Det finns tre intervall i skattekreditsystemet. I infasningsdelen för en familj med ett barn erhålls en skattekredit som motsvarar 34 procent av inkomsten. Motsvarande utfasningsgrad är 15,98 procent. Vid en beskattningsbar inkomst på \$0–\$7.490 fasas skattekrediten in och vid en beskattningsbar inkomst på \$13.730–\$29.666 fasas skattekrediten ut. En ensamstående mamma med ett barn och med en beskattningsbar inkomst på mellan \$7.490–\$13.730 skulle således erhålla en EITC på \$2.547. Det finns även möjlighet att erhålla ytterligare EITC på delstatsnivå. Dessa system varierar mellan delstaterna.

*Källa:* Internal Revenue Service (2004), Fang och Keane (2004).

Det engelska systemet som benämns WTC (Working Tax Credit) är liksom det amerikanska systemet mer generöst mot låginkomsttagare med barn. I såväl det engelska som det amerikanska systemet är skattekrediten beroende av hushållets inkomst, snarare än individens inkomst. Dock fungerar det engelska systemet något annorlunda. Framför allt har det engelska systemet ett minimikrav på arbetad tid per vecka för att erhålla en skattekredit. Tidskravet är 16 timmar i veckan för en person med barn och 30 timmar i veckan för en person utan barn.

Utvärderingar av det amerikanska och det engelska systemet har visat att effekterna på sysselsättningen är positiva. Meyer och Rosenbaum (2001) beräknar att 63 procent av ökningen av arbetskraftsdeltagandet bland ensamstående familjer i USA (som är den huvudsakliga gruppen som erhåller skattekredit) mellan 1984 och 1996 kan tillskrivas EITC. Vidare uppskattar Fang och Keane (2004) att EITC var den viktigaste förklaringen till ökningen av arbetskraftsdeltagandet i USA på 11 procentenheter 1993–2002. Liknande effekter har påvisats för det engelska systemet. Utökningen av det engelska skattekreditsyste-

### Ruta 4.3 Working Tax Credit (WTC), Storbritannien

I Storbritannien ersatte WTC (Working Tax Credit) och *Child Tax Credit* det tidigare systemet WFTC (Working Family Tax Credit) och *Child-related income support* i april 2003. Systemet med Child Tax Credit syftar till att stärka den ekonomiska situationen för barnfamiljer med låga inkomster och erhålls oberoende av arbetsmarknadsstatus. WTC är däremot betingat på ett arbetsvillkor. Familjer med barn kan ansöka om WTC givet att en person i hushållet arbetar minst 16 timmar i veckan. För att skapa incitament till att välja längre arbetstid finns ett extra tillägg att söka för personer som väljer att arbeta minst 30 timmar i veckan. Detta extra tillägg kan även erhållas om en av parterna arbetar minst 16 timmar och de tillsammans arbetar minst 30 timmar i veckan. Personer som inte har barn och är minst 25 år kan ansöka om en WTC givet att de arbetar minst 30 timmar i veckan. För att minska trösklarna för inträde på arbetsmarknaden finns även inom ramen för denna skattecredit en kraftig subvention av kostnaden för barnomsorg för dem som uppfyller arbetskravet. Denna subvention är 70 procent av den totala barnomsorgskostnaden upp till ett kostnadstak på £135 i veckan för ett barn och £200 i veckan för två eller fler barn. Denna subvention betalas vecko- eller månadsvis direkt till den förälder som är den huvudansvarige för barnet. Maximal WTC erhålls genom att man summerar de olika tilläggen. För en familj bestående av två föräldrar och ett barn där endast en förälder arbetar (heltid) kan man beräkna följande maximala WTC per vecka: £29,20 (basbelopp) + £28,80 (tillägg för två föräldrar) + £11,9 (30 timmarstillägg) = £69,90. Denna maximala WTC erhåller familjen om de har en total inkomst motsvarande £97 per vecka eller lägre. Har de en inkomst överstigande £97 per vecka reduceras det maximala beloppet med 37 procent av inkomsten överstigande denna gränsnivå. Den maximala WTC en tvåbarnsfamilj med två arbetande sammanboende föräldrar med barnomsorgskostnader på £60 kan erhålla är: £29,20 + £28,8 + £11,9 + £60 \* 0,70 = £111,9. Denna kredit erhålls om familjen tjänar £97 eller mindre per vecka. Om familjen i stället tjänar £300 per vecka så erhålles en WTC på motsvarande belopp:  $111,9 - 0,37(300-97) = £36,79$ . Arbetsgivaren verifierar tidskravet och betalar ut WTC i samband med löneutbetalningen.

*Källa:* Inlands Revenue, 2002.

met i slutet av 1990-talet ledde till en nettoökning av sysselsättningen på mellan 10 000 och 100 000 personer (Blundell m.fl., 2000). Nettoökningen är en kombination av en ökning på ca 2,2 procentenheter i sysselsättningskvoten bland de ensamstående hushållen och en minskning på ca 0,5 procentenheter i sysselsättningskvoten bland gifta kvinnor. Denna empiriska studie visar även de negativa utbudseffekterna av de amerikanska och engelska skattecreditsystemen på grund av att utfasningen av skattecrediten ökar marginaleffekterna

för personer som befinner sig i den delen av inkomstfördelningen.

Många länder såsom Belgien, Danmark, Finland, Italien, Kanada och Nya Zeeland har följt USA och Storbritannien och infört olika former av sysselsättningsbetingade bidrag och skattelättnader. Systemen har anpassats till de specifika skatte- och välfärdssystem som de olika länderna har. Dessutom har man kunnat dra lärdomar från erfarenheter som uppkommit när andra länder implementerat och administrerat sådana typer av system.<sup>8</sup>

Nackdelen med skattekrediter som vänder sig till en bred grupp av låginkomsttagare är att de är kostsamma. Om en sådan skattekredit ska vara självfinansierad måste den fhasas ut samt finansieras med högre skatter för höginkomsttagare. Skattesubventionen måste avta med inkomsten i ett visst intervall, vilket innebär ökade marginaleffekter i utfasningsregionen samt för dem med högre inkomster. Om därtill lönestrukturen är sammanpressad drabbas många av den högre marginalskatten i utfasningsskedet, vilket tenderar att ge upphov till stora indirekta kostnader. Kostnadsproblemet kan dock mildras om man väljer riktade skattekrediter, exempelvis skatterabatter till specifika grupper.

En svensk version av något som motsvarar en skattekredit har analyserats av Flood m.fl. (2003). Deras förslag består av ett riktat förvärvsavgift för ensamstående mödrar. Även om deras beräkningar bygger på data för ensamstående mödrar avser deras reform alla ensamstående föräldrar. Förslaget innebär att man ökar grundavgiften för denna grupp till 36 400 kronor, reducerar socialbidragsnivån för gruppen med 10 procent och reducerar barnomsorgstaxorna enligt den redan införda maxtaxa-reformen. Förvärvsavgiften fhasas inte ut utan kvarstår för gruppen ensamstående mödrar. Reformen utgår från att den nuvarande upp- respektive nedtrappning av grundavgiften som tillkom i 1990 års skattereform kvarstår, vilket innebär att det maximala avgiften hamnar på 45 000 kronor för en person med ca 100 000 kronor i inkomst.

Flood m.fl. beräknar den genomsnittliga ersättningsgraden för de ensamstående mödrarna i urvalet för att illustrera förändringen i de ekonomiska incitamenten som reformen innebär. Före reformen (1999 års system) är ersättningsgraden för övergång från halvtidsarbete till att inte arbeta 91 procent. Motsvarande siffra för övergång från heltidsarbete är 79 procent. Efter reformen hamnar siffrorna i stället på 82 respektive 68 procent.

En förändring av grundavgiften påverkar de ekonomiska incitamen-

ten att arbeta på liknande sätt som en skattekredit eftersom marginal-effekterna och ersättningsgraden påverkas på liknande sätt. En substantiell skillnad är dock att en skattekredit av den typ som tillämpas i USA innebär att ett låginkomsthushåll erhåller ett klumpsummebidrag en gång per år, medan ett system med förvärvsavdrag reducerar skatteinbetalningen för dem som har rätt till avdraget.

Flood m.fl. simulerar effekterna av den föreslagna reformen med hjälp av en estimerad strukturell modell för arbetsutbud och socialbidrag. Resultaten visar på väsentliga effekter på arbetsutbud och bidragsberoende. Arbetstiden ökade med 5 procent till följd av reformen och 6 procent av mödrarna ökade sin arbetstid. Vidare sjönk antalet ensamstående mödrar med socialbidrag med 41 procent och de utbetalda socialbidragsbeloppen halverades.

Skattningarna av den strukturella modellen på data för ensamstående mödrar i Sverige indikerar, liksom tidigare internationella studier, att ensamstående mödrar är mycket känsliga för ekonomiska incitament till fördel för arbete.<sup>9</sup> Det kan därför vara rimligt att utgå från en reform som vänder sig till just denna grupp, eller mer generellt, till ensamstående föräldrar. En sådan reform behöver dock inte finansieras genom sänkta socialbidrag för just den specifika gruppen ensamstående föräldrar såsom reformen studerad av Flood m.fl. (2003) gör. Alternativa sätt att finansiera en sådan riktad reform kan i stället övervägas.

Vi kommer härnäst att dra upp riktlinjer för några specifika förslag på hur man kan utforma förvärvsavdrag i syfte att öka sysselsättningen. Vi börjar med ett riktat förvärvsavdrag för ensamstående föräldrar.

### Förvärvsavdrag riktat till ensamstående föräldrar

En reform riktad till ensamstående föräldrar är intressant i flera avseenden. För det första har det visat sig i både svenska och internationella studier att ensamstående mödrar är särskilt känsliga för förändrad ekonomisk avkastning vid deltagande i arbetskraften. För det andra blir en sådan riktad reform inte så kostsam för staten i termer av minskade skatteintäkter. En riktad reform till ensamstående föräldrar kan ses som ett första steg mot införandet av ett förvärvsavdrag med syfte att stärka de ekonomiska incitamenten för arbete. En sådan begränsad reform kan sedan utvärderas och därefter utvecklas.

I den ekonomisk-politiska debatten sägs ibland att man bör stärka den ekonomiska situationen för framför allt ensamstående föräldrar

med låg inkomst. Ett riktat förvärvsavdrag eller liknande sysselsättningsbetingade bidrag som riktar sig till ensamstående låginkomsttagare med barn skulle kunna vara ett sätt att genomföra en sådan politik. Man når då målet att stärka den ekonomiska situationen för en grupp som har det sämre ekonomiskt ställt samtidigt som man får positiva effekter på arbetsutbudet.

Ett förvärvsavdrag för ensamstående låginkomsttagare med barn är sannolikt ett effektivt sätt att öka arbetsutbudet hos denna grupp. Visserligen gynnar denna skattelättnad även dem som redan jobbar och de som inte väljer att ytterligare utöka sitt arbetsutbud. Detta vore att betrakta som dödviktskostnader om det enda motivet med förvärvsavdraget vore att stimulera arbetsutbudet. Men om det dessutom är ett mål att stärka denna grupps ekonomiska situation är det inte rimligt att se dessa kostnader enbart som dödviktskostnader.

Däremot påverkar förstås inte förvärvsavdraget den ekonomiska situationen för de ensamstående föräldrar som inte arbetar. Man kan argumentera för att det skulle vara orättvist. Mot det kan man invända att det vore orättvist att de ensamstående föräldrar som väljer att arbeta inte får någon kompensation utöver vad de skulle erhålla i socialbidrag.

Låt oss nu skissa på hur ett riktat förvärvsavdrag till ensamstående föräldrar kan konstrueras. Antag att alla ensamstående föräldrar är berättigade till ett grundavdrag på 10 000 kronor.<sup>10</sup> Ensamstående föräldrar som har inkomst från arbete får dessutom göra ett förvärvsavdrag motsvarande 50 procent av inkomsten överstigande 100 000 kronor upp till ett tak på 200 000 kronor. Taket för det totala avdraget (grundavdrag plus förvärvsavdrag) nås således vid ett avdrag på 60 000 kronor. Förvärvsavdraget trappas sedan av med 5 procent av inkomsten överstigande 200 000 kronor. En sådan reform ökar lönsamheten att välja arbete framför bidragsinkomst för ensamstående föräldrar. Ersättningsgraden vid arbetslöshet för en person som tjänar 17 000 kronor i månaden är 0,72. Detta ska jämföras med att den ersättningskvot personen möter under samma system men utan ett förvärvsavdrag är 0,80.<sup>11</sup> Detta förvärvsavdrag innebär att personer med en arbetsinkomst motsvarande ca 17 000 kronor i månaden får behålla 16 000 kronor mer per år till följd av förvärvsavdraget.

De direkta kostnaderna för en sådan reform kan grovt beräknas till 2,2 miljarder kronor.<sup>12</sup> Vi har då inte beaktat beteendeförändringar i termer av att personer faktiskt lämnar bidragsberoende för ett jobb.

En sådan beteendeförändring har fördelen att ge dubbla vinster för de offentliga finanserna i och med att personen börjar betala skatt och därmed bidrar till skatteintäkterna samtidigt som personen inte längre får bidrag och därmed ej belastar utgiftssidan i de offentliga finanserna.

Det finns dock nackdelar med just riktade reformer. När en viss grupp gynnas i förhållande till andra grupper uppstår det motiv till att förändra sin situation för att tillhöra den gynnade gruppen. I detta fall skulle det skapas incitament att tillhöra gruppen ensamstående föräldrar. Vi menar att fördelarna med riktade avdrag mot denna grupp i termer av att fler kommer i arbete uppväger nackdelarna, särskilt om det ses som ett första steg mot ett mer generellt system med förvärvsavgifter.

Vi skissar härnäst på ett alternativ med ett riktat skatteavdrag till äldre.

#### Förvärvsavgifter riktade till äldre

Arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 60–64 år är drygt 60 procent. Detta ska jämföras med att arbetskraftsdeltagandet i gruppen 16–64 år är 78 procent. Den äldre delen av befolkningen utgör därmed en stor arbetskraftspotential.

Spelar då ekonomiska incitament någon roll för valet av pensionsålder? En studie av Palme och Svensson (2004a) där ekonometriska modeller för pensioneringsbeslutet skattas för Sverige pekar på att så skulle vara fallet. Därför finns det anledning att tro att ett riktat förvärvsavgifter till den äldre delen av befolkningen kan påverka arbetskraftsdeltagandet hos denna grupp.

Omstruktureringen av pensionssystemet mot ett mer aktuariemässigt system har i sig medfört att incitamenten till fortsatt arbete ökat. Palme och Svensson (2004b) visar dock att det finns motiv att stärka incitamenten till att senarelägga pensioneringen ytterligare. Orsaken är att de högre inkomster som fortsatt arbete jämfört med pensionering innebär medför högre skatteintäkter, vilket i sin tur skapar finansiella effekter utöver dem som berör pensionssystemet. Inberäknat dessa finansiella effekter kan man säga att pensionssystemet ger för låg kompensation till dem som väljer att skjuta upp sin pensionering. Det kan således vara samhällsekonomiskt lönsamt att stärka incitamenten till fortsatt arbete för denna grupp.<sup>13</sup>

En reform riktad till en viss åldersgrupp har den fördelen att det är

enkelt att identifiera den specifika gruppen. Till skillnad från gruppen ensamstående föräldrar är det inte heller möjligt för de som inte tillhör den gynnade gruppen att ändra sitt beteende för att på så sätt komma att tillhöra den gynnade gruppen.

Vi skissar nedan på ett exempel med ett riktat skatteavdrag till den arbetande befolkningen i åldern 60–64 år. Antag att alla i åldersgruppen erhåller ett grundavdrag på 10 000 kronor.<sup>14</sup> Därutöver får personer som är 60–64 år och som har inkomst från arbete överstigande 100 000 kronor göra ett förvärvsavdrag. Detta förvärvsavdrag motsvarar 30 procent av inkomsten överstigande 100 000 kronor upp till ett tak på 200 000 kronor. Taket för det totala avdraget (grundavdrag plus förvärvsavdrag) nås således vid ett avdrag på 40 000 kronor. Förvärvsavdraget trappas sedan av med 5 procent av inkomsten överstigande 200 000 kronor. En sådan reform ökar lönsamheten att välja arbete framför bidragsinkomst.

För varje person i arbete i stället för i exempelvis arbetslöshet eller sjukskrivning förstärks de offentliga finanserna dels på grund av att skatteintäkterna ökar, dels på grund av att bidragsutbetalningen minskar. Palme och Svensson (2004b) visar att många utträden ur arbetslivet i denna åldersgrupp sker via sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Dessa utträden är ekonomiskt fördelaktiga dels på grund av att ersättningen oftast är högre än förtida uttag av pension, dels för att uttag från pensionen då kan skjutas upp på ett aktuariemässigt sätt. Genom ett förvärvsavdrag riktat mot äldre personer som väljer arbete försvagas incitamenten till utträde ur arbetsmarknaden via exempelvis sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen.<sup>15</sup>

Även de som väljer arbete framför förtida uttag av ålderspension bidrar till stärkta offentliga finanser genom ökade skatteintäkter. Den aktuariemässiga uppskjutningen av pensionen bidrar dock inte till minskade utbetalningar av bidrag i annan mening än att behovet av bostadsunderstöd sannolikt minskar. En grov översiktskalkyl visar att om en person med en månadsinkomst på 17 000 kronor (som skulle få en pensionsinkomst motsvarande drygt hälften av denna inkomst) i stället för förtida uttag av ålderspension väljer arbete ökar skatteintäkterna med nästan 100 000 kronor. De direkta kostnaderna för ett sådant riktat förvärvsavdrag kan beräknas till drygt 2 miljarder kronor.<sup>16</sup> Ett riktat förvärvsavdrag enligt konstruktionen ovan leder till ökade totala skatteintäkter om minst 20 000 fler personer väljer arbete framför förtida uttag av pension till följd av reformen.<sup>17</sup>

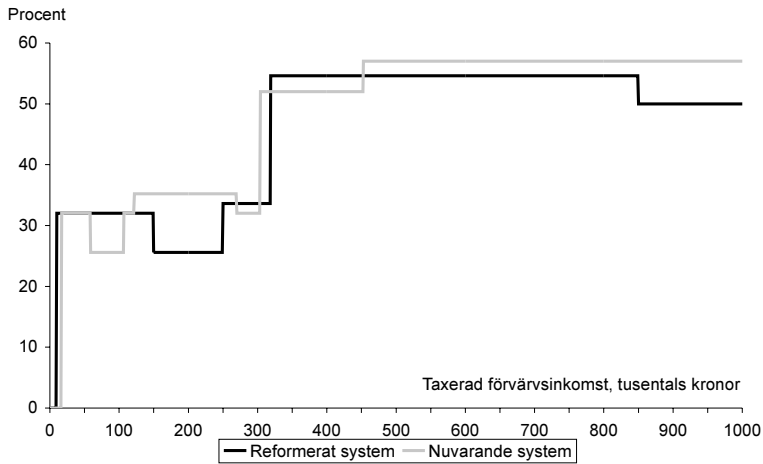
### Förvärvsavdrag riktat till alla med låga inkomster

Ett förvärvsavdrag riktat till en bredare grupp av inkomsttagare medför högre kostnader. Ett sådant förvärvsavdrag måste fasas ut samt finansieras. En utfasning där avdraget minskar med inkomsten för personer i ett visst intervall innebär emellertid ökade marginaleffekter för personerna i detta intervall med risk för negativa arbetsutbudseffekter för dessa personer i stället. Ett förvärvsavdrag i syfte att öka lönsamheten av arbete för en bredare grupp låginkomsttagare skulle kunna hanteras enligt följande.

Antag att det finns ett grundavdrag på 10 000 kronor som alla personer med en inkomst upp till 100 000 kronor får göra. Detta gäller oavsett om personerna har inkomst från arbete eller skattegrundande bidragsinkomst. Grundavdraget trappas sedan av med 20 procent av inkomsten överstigande 100 000 kronor. Om personen har inkomst från arbete som överstiger 100 000 kronor men understiger 250 000 kronor får personen göra ett förvärvsavdrag motsvarande 20 procent av inkomsten överstigande 100 000 kronor. Det maximala förvärvsavdraget nås vid en inkomst på 250 000 kronor och motsvarar 30 000 kronor. Vid arbetsinkomster överstigande 250 000 kronor fasas förvärvsavdraget ut med 5 procent av den överskjutande inkomsten. Liksom i nuvarande skattesystem betalar personen endast kommunal skatt på inkomst understigande gränsen för statlig inkomstskatt. Vid en inkomst överstigande gränsen för statlig inkomstskatt betalas dessutom 20 procent i statlig inkomstskatt på den överskjutande inkomsten. Det andra steget på 5 procentenheter i den statliga skatten slopas.<sup>18</sup> Figur 4.2 visar hur marginalskatten förändras med inkomsten för en person som har en kommunalskatt på 32 procent.

Ersättningsgraden vid arbetslöshet för en person som tjänar 17 000 kronor i månaden är 0,76. Den ersättningskvot samma personer möter utan ett förvärvsavdrag är 0,8. De direkta kostnaderna för en sådan reform kan grovt beräknas till drygt 8 miljarder kronor.<sup>19</sup> Vi har inte beaktat beteendeförändringar som att personer faktiskt lämnar bidragsberoende för ett jobb eller väljer att jobba heltid i stället för deltid.

Om reformen var något mer generös och, allt annat lika, förvärvsavdraget motsvarade 30 procent av inkomsten överstigande 100 000 kronor skulle ersättningsgraden vid arbetslöshet för en person som tjänar 17 000 kronor i månaden i stället vara 0,75.



Figur 4.2 Marginalskatter med ett förvärsavdrag

### Utbudet av timmar

Som vi diskuterade inledningsvis är en möjlig väg att öka det totala antalet timmar i produktionen att öka den tid de som redan är aktiva i produktionen arbetar. Ett sätt att se på det är att skatter kan användas för att reducera den enskilde individens konsumtion av fritid. Ett annat sätt att se på det är att skatter kan användas för att stimulera enskilda individer att välja mer marknadsarbete på bekostnad av mindre arbetstid i hemmet. Det är då en fråga om att stimulera en omallokering av arbetstid från ofta lågproduktiv hemproduktion till mer högproduktiv marknadsproduktion.

Tabell 4.2 redovisar siffror för hur arbetstiden fördelas mellan marknadsarbete och hemarbete i Sverige.

Tabell 4.2 Tidsallokeringen mellan förvärsarbete och hemarbete i Sverige 2000/01

	Förvärsarbete	Hemarbete	Totalt
Kvinnor, 20-74 år	44 % (2:53)	56 % (3:42)	100 % (6:36)
Män, 20-74 år	63 % (4:11)	37 % (2:29)	100 % (6:41)
Kvinnor, gift/sambo, med barn 7-18 år	50 % (3:54)	50 % (3:58)	100 % (7:52)
Män, gift/sambo, med barn 7-18 år	67 % (5:09)	33 % (2:34)	100 % (7:43)

Förvärsarbete inkluderar tid arbetad på marknaden inklusive övertid, utbildning på jobbet och affärsresor. Lunchavbrott och restid till och från arbetet är inte inkluderat. Hemarbete inkluderar arbete i det egna hemmet. Procentsatserna anger den del av total arbetstid som allokeras till förvärsarbete respektive hemarbete. Parenteserna anger genomsnittlig tid i timmar och minuter per dag (alla dagar).

Källa: Eurostat (2004). Se även Henrekson (2004).

Vi diskuterar härnäst ett förslag som syftar till att stimulera en omfördelning av tiden från hemarbete eller svartarbete till marknadsarbete.

### Skattelättnader i hushållsnära branscher

Under senare år har det förts en diskussion om skattelättnader för hushållsnära tjänster. I allmänhet har diskussionen handlat om det önskvärda i att sänka moms- eller löneskatten i hushållsnära branscher, dvs. branscher som tillverkar varor och tjänster som är nära substitut till varor och tjänster producerade inom hushållen. Det kan handla om städhjälp, trädgårdsarbete och tvätt- och restaurangtjänster. I Sverige har frågorna bl.a. diskuterats av Pålsson och Norrman (1994) och av Tjänstebeskattningsutredningen (SOU 1997:77).

Flera motiv för att sänka skatterna i hushållsnära branscher har anförts i den ekonomisk-politiska debatten. Ett argument är att produktivitetsvinster kan göras genom att omallokera produktionen av hushållstjänster från den informella till den formella marknaden. Ett annat argument är att efterfrågan på hushållsnära tjänster skulle vara mer priskänslig än efterfrågan på andra varor och tjänster. Lägre skatt i de aktuella branscherna skulle därmed kunna få relativt stort genomslag på efterfrågan och sysselsättningen. Ett ytterligare argument som diskuterats i debatten är att produktionen i de hushållsnära branscherna är relativt arbetsintensiv. En given produktionsökning

skulle därmed kunna resultera i en betydande sysselsättningsökning.

Vad säger då nationalekonomisk forskning om möjligheterna att genom riktade skattelättnader främja en omfördelning av arbetstid från hemarbete till marknadsarbete och därmed öka effektiviteten i skattesystemet? Det råder en relativ enighet inom forskningslitteraturen om att sänkt skatt riktade mot hushållsnära branscher ökar effektiviteten i skattesystemet.<sup>20</sup>

I likhet med resonemanget om hur en inkomstskatt snedvrider individens tidsanvändning mellan fritid och marknadsarbete kan man säga att en inkomstskatt snedvrider tidsanvändningen mellan obeskattat hemarbete och marknadsarbete. Till följd av att hemarbete är obeskattat är hemproduktion av hushållstjänster lönsamt även om marginalproduktiviteten av arbete är lägre vid hemproduktion än vid marknadsproduktion av dessa tjänster. En skattelättnad eller subvention av marknadsproducerade hushållstjänster medför därför en produktivitetsvinst om resurser skiftas från hemproduktion till marknadsproduktion.

En sänkt skatt på arbete i marknadsproduktion av hushållstjänster eller lägre moms på dessa tjänster innebär dock också en kostnad, därför att konsumtionen snedvrider mellan hushållstjänster och övriga marknadsproducerade varor och tjänster. En lägre skatt i hushållsnära branscher leder till en överkonsumtion av hushållstjänster relativt övriga varor och tjänster som inte åtnjuter denna skattelättnad.

Vid en hög skatt på arbete är dock produktivitetsskillnaden mellan hemproduktion och marknadsproduktion av hushållstjänster stor, vilket medför att stora produktivetsförbättringar kan göras genom att skifta resurser från hemarbete till marknadsarbete. Dessa produktivetsförbättringar uppväger den effektivitetsförlust som följer av att konsumenterna tenderar att konsumera för mycket hushållstjänster relativt övriga varor och tjänster.

Även Kleven (2004) påvisar att skattesystemet borde beskatta marknadsproducerade varor som sparar 'hushållstid' mildare än marknadsproducerade varor som kräver mycket 'hushållstid'. Kleven utgår från en modell där individen erhåller nytta från marknadsproducerade varor endast i kombination med egen tid (hushållstid). Att se en film kräver både en insats av egen tid och en biobiljett osv. En sådan föreslagen skattedifferentiering bygger, trots 'motsägelsen', på en strävan mot likformig beskattning av all tidsanvändning. Att beskatta marknadsproducerade varor som sparar hushållstid mildare i jämfö-

relse med marknadsproducerade varor som kräver mycket hushållstid är således ett indirekt sätt att även beskatta tid i hemmet.

Skattedifferentiering av denna typ har i viss mån genomförts i olika europeiska länder. Exempelvis införde Danmark 1994 ett försök med bidrag riktade mot ett begränsat antal tjänster utförda i privata hem. Bidraget man kunde erhålla uppgick till 65 danska kronor per timme vid starten av försöket. Systemet utvärderades av det danska näringsdepartementet med positiva resultat. Utvärderingen, som delvis bygger på intervjustudier, drar slutsatsen att reformens mål uppnåddes i termer av högre välfärd för barnfamiljer och äldre, mindre eget hemarbete, mindre svartarbete samt högre sysselsättningsmöjligheter för lågutbildad arbetskraft. De direkta utbetalningarna till följd av bidraget under år 2000 uppgick till 500 miljoner danska kronor.

Även Finland har ett system med avdrag för hushållstjänster. En person får göra ett avdrag direkt från sin inkomstskatt på ett belopp motsvarande 60 procent av den momspliktiga arbetsprestationen upp till 1 150 euro per år. Hushållsavdraget beviljas om lön eller ersättning betalats ut för hushållsarbete i bostaden. Hushållsavdrag som berättigar till avdrag är skötsel av hem och trädgård såsom matlagning, städning, tvätt och gräsklippning.<sup>21</sup>

EU-kommissionen publicerade 2003 en rapport där man utvärderade ett antal länderspecifika reformer där mervärdeskatten för viss arbetsintensiv produktion hade reducerats (Se COM(2003)309 final). Utvärderingen visade emellertid på att den lägre mervärdeskatten i mycket liten utsträckning ledde till lägre konsumentpriser och lägre arbetslöshet. Det är dock angeläget att vi får se mer av "sociala experiment" på detta område, så att olika modeller för skattedifferentiering kan prövas och utvärderas på ett tillfredsställande sätt.

Om man beaktar effektivitetsvinsterna som skattelättnader till hushållsnära branscher kan förväntas få, borde ett sådant reformförslag inte så lättvindigt ignoreras av beslutsfattare. Vi anser att de ekonomiska argumenten som talar till fördel för skattelättnader till hushållsnära branscher har kommit i skymundan för andra typer av argument. Om man till det lägger att sådana skattelättnader dessutom kan ge positiva effekter på sysselsättningen finns det ytterligare argument för en sådan reform.

För att ha någon effekt bör ett system med skattelättnader för hushållsnära tjänster vara relativt generöst. Det bör också vara enkelt att administrera. I ruta 4.4 illustreras hur ett system med en skattelättnad

på 50 procent av arbetskostnaden för hushållsnära tjänster kan utföras. Vi tänker oss att systemet gäller för ett antal i förväg specificerade tjänster, företrädesvis hushållsarbete i bostaden som skötsel av hem och trädgård, t.ex. matlagning, städning och tvätt.

*Ruta 4.4 Ett system för hantering av skattereduktion för hushållsnära tjänster*

Nedanstående illustration förutsätter att skattereduktion medges med 50 procent av arbetskostnaden för en utförd tjänst. Tjänsten presteras av ett F-skatteregistrerat företag. Illustrationen visar dels företagets faktura till hushållet, dels skattedeklarationen för företaget. Skattereduktionen effektueras omedelbart vid betalning av fakturan. Ytterligare administration krävs därför inte.

*Exempel på fakturainnehåll:*

Utfört arbete	10 000 kr
Material	<u>5 000 kr</u>
Momspliktigt belopp	15 000 kr
Moms 25%	<u>3 750 kr</u>
Fakturabelopp inklusive moms	18 750 kr
Avgår skattereduktion 50% x 10 000 kr	<u>- 5 000 kr</u>
Att betala	13 750 kr

Köparens personnummer 481211-0000

*Exempel på momsredovisning i företagets skattedeklaration:*

Utgående moms	73 000 kr
Ingående moms	<u>- 45 000 kr</u>
Moms att redovisa	28 000 kr
Medgivna skattereduktioner	<u>-13 000 kr</u>
Att betala	15 000 kr

Notera att momsredovisningen inkluderar tjänster presterade till flera hushåll.

## REFERENSER

- Bauer, T. och R. Riphahn (2002), "Employment effects of payroll taxes – an empirical test for Germany", *Applied Economics* 7, 34, 865–876.
- Blundell, R. A. Duncan, J. McCrae och C. Meghir (2000), "The labour market impact of the Working Families Tax Credit", *Fiscal Studies*, 21.
- Brunello, G., M.L. Parisi och D. Sonnedda (2002), "Labor Taxes and Wages; Evidence from Italy", CESifo Working Paper No. 715(4).
- COM (2003) 309 final, "Evaluation report on the experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services", Commission Staff Working Paper.
- Daveri, F. och G. Tabellini (2000), "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", *Economic Policy*, 30, 47–88.
- Duncan, A. (2003), "Making work pay policies and employment incentives", manuskript presenterat vid CESifos konferens "Tax policy and the labour market".
- Engström, P., B. Holmlund och A-S. Kolm (2003), "Optimal Taxation in Search Equilibrium with Home Production", i Per Engström, *Economic Studies* 74, Ph. D. thesis, Department of Economics, Uppsala University, under publicering i Oxford Economic Papers.
- Eurostat (2004), "How Europeans spend their time. Everyday life of women and men", European Commission, theme 3, Population and Social conditions.
- Fang, H. och M. Keane (2004), "Assessing the Impact of Welfare Reform on Single Mothers", Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1.
- Flood, L., E. Pylkkänen och R. Wahlberg (2003), "From Welfare to Work; Evaluating a Proposed Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden", Working Paper, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Gruber, J. (1997), "The incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile", *Journal of Labor Economics*, 72–101.
- Henrekson, M. (2004), *Vägar till ökad jämställdhet i svenskt näringsliv*, SNS Förlag.
- Inlands Revenue (2002), The child and working tax credits – The modernisation of Britain's tax and benefit system, Number Ten.
- Internal Revenue Service (2004), "Earned income credit", publication 596.
- Kleven, H. (2004), "Optimum Taxation and the Allocation of Time", *Journal of Public Economics*, 88, 545–557.
- Layard, R. och S. Nickell (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, New York.
- Meyer, B. och D. Rosenbaum (2001), "Welfare, the Earned Income Tax Credit and the labour supply of Single Mothers", *Quarterly Journal of Economics*, CXVI, 1063–1114.
- Michalopoulos, C., P.K. Robins och D. Card (2005), "When financial work incentives pay for themselves; evidence from a randomized social experiment for welfare recipients", *Journal of Public Economics*, 89, 5–29.
- Palme, M. och I. Svensson (2004a), "Income Security Programs and Retirement in Sweden", i Gruber, J. and D. Wise (red), *Social Security and Retirement Around the World: Micro-Estimation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Palme, M. och I. Svensson (2004b), "Pensionssystem och pensionering", *Ekonomisk Debatt*, 4, 85–96.
- Pissarides, C. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, Basil Blackwell/MIT Press.

- Pålsson, A.-M. och E. Norrman (1994), *Finns det en marknad för hemarbete?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Sørensen, P. B. (1997), "Public finance solutions to the European unemployment problem", *Economic Policy*, 25, 223-264.
- SOU 1997:77, Tjänstebeskattningsutredningen.
- SOU 2004:19, Långtidsutredningen.
- Tranaes, T., S. Arnberg och A. Holm (2004), "Progressive taxation and wages: Micro Evidence", under publicering i *Tax Policy and Labour Market Performance*, eds J. Agell and P. B. Sørensen, MIT Press.
- Verohallinto (2004), Hushållsavdrag vid beskattningen, Skattestyrelsens publikation 33r.04.1.1.2004.

## NOTER

1 Det är inte bara individens arbetstid som påverkas av en inkomstskatt utan även vad individen gör under sin arbetstid. En inkomstskatt kan exempelvis reducera avkastningen på extra ansträngningar i arbetet, vilket kan få konsekvensen att produktiviteten blir lägre än vad den annars skulle vara. På motsvarande sätt reducerar en inkomstskatt incitamenten för utbildning etc.

2 I resonemangen i denna sektion tar vi för enkelhetens skull arbetskraftens storlek som given, vilket innebär att en minskning/ökning i arbetslöshetsgraden innebär en minskning/ökning i arbetslösheten.

3 Analysen utgår från den lönebildnings- och arbetslöshetslitteratur som vuxit fram sedan 1980-talet. Se Layard och Nickell (1991) och Pissarides (2000).

4 Notera dock att oförändrade lönekostnader inte med nödvändighet innebär oförändrad arbetslöshetsgrad.

5 Det är ett fritidsvärde utöver det fritidsvärde man har som arbetslös. Vid arbetslöshet måste man söka efter jobb.

6 Vid en given ökning av den bidragsgrundande inkomsten kommer socialbidragsutbetalningarna att reduceras med ekvivalent belopp. En ökning av löneinkomsten innebär dock inte att den bidragsgrundande inkomsten ökar lika mycket. Från löneinkomsten ska först skatten dras bort och en eventuell förändring av barnomsorgsavgiften respektive bostadsunderstödet beaktas.

7 Flood m.fl. (2003) använder data från databasen Longitudinal Individual Data (LINDA). Notera att maxtaxan för dagis inte var införd 1999.

8 Duncan (2003) diskuterar den historiska och politiska processen i samband med genomförandet och utvecklandet av sysselsättningsbetingade bidrag och skattelättnader.

9 En ny studie som fångar detta är Michalopoulos m.fl. (2005). I Kanada testades i två provinser under 1990-talet ett program som kallades Self-Sufficiency Project (SSP). Programmet innebar ett tidsbegränsat inkomsttillskott för ensamstående föräldrar som haft inkomst från socialbidrag i minst ett år, betingat på att de lämnar socialbidragsförsörjning för ett heltidsjobb. Målet med den väldigt specifikt riktade reformen var att öka inkomsterna för en grupp med låg inkomspotential utan att kostnaderna för reformen skulle bli för höga. Dessutom var förhoppningen med utformningen att negativa effekter på arbetsutbudet i andra dimensioner skulle vara små. Arbetskravet var minst 30 timmars arbetsvecka. En person med årlig inkomst på \$12.740 erhöll \$12.130 i inkomsttillskott.

skott med SSP. SSP kunde erhållas i maximalt tre år. Utvärderingen av SSP visar att ensamstående med barn ökade sin sysselsättningsfrekvens i sådan utsträckning att reformen i slutänden blev självfinansierad.

10 Att grundavdraget är satt till det specifika beloppet 10 000 kronor är delvis av enkelhetsskäl. Grundavdraget för denna specifika grupp bör överrensstämma med grundavdraget för övriga befolkningen i ekonomin. Den upp- respektive nedtrappning av grundavdraget som finns i nuvarande system har tagits bort dels för att det förenklar beräkningen av ersättningsgraderna, men framför allt därför att det är vår uppfattning att denna generella upp- respektive nedtrappning av grundavdraget borde tas bort (se kapitel 6). Om upp- respektive nedtrappningen tas bort för alla under 65 år och ersätts av ett grundavdrag på 10 000 kronor ökar statens skatteintäkter med drygt 9 mdr kronor.

11 Beräkningarna ignorerar eventuella anpassningar i barnomsorgsavgiften och bostadsbidraget.

12 Denna grova kostnadsberäkning grundas på SCB:s statistikdatabas med alla ensamstående kvinnor med barn som bas. Med denna databas kan man dock inte skilja på inkomst från arbete och skattegrundande bidragsinkomst. Det innebär att i kostnadsberäkningen får även ensamstående med barn som inte arbetar tillgång till förvärvsavdraget vilket innebär att kostnaderna överskattas.

13 Man kan dock notera att ålderspension inte är den vanligaste vägen ut ur arbetslivet. I stället erhålls försörjning från exempelvis arbetslöshetsersättningen och sjukpensionen innan utträde ur arbetslivet sker. Vidare tycks utträde via avtalspension vara vanligare förekommande än utträde via förtida uttag av ålderspension. Utformningen och drivkrafterna i dessa system är således av stor vikt för incitamenten till ett förlängt arbetsliv.

14 Se fotnot 10.

15 Om däremot även sjuk- och arbetslöshetsersättningen berättigar till detta avdrag blir det ytterligare lönsamt att välja utträde via sjuk- och arbetslöshetsförsäkring snarare än via förtida uttag av pension.

16 Denna grova kostnadsberäkning grundas på SCB:s statistikdatabas. Med denna databas kan man dock ej skilja på inkomst från arbete och skattegrundande bidragsinkomst. Det innebär att i kostnadsberäkningen får även alla med bidragsgrundande inkomst tillgång till förvärvsavdraget vilket innebär att kostnaderna överskattas.

17 Notera dock att detta responskrav på 20 000 personer gäller om vi endast ser på personer som har valt, eller skulle valt, arbete i stället för förtida uttag av ålderspension. Om arbete i stället väljs framför exempelvis sjukskrivning eller arbetslöshet så minskar dessutom bidragsutbetalningarna vilket medför betydligt lägre responskrav för en självfinansierad reform.

18 Avtrappningen av förvärvsavdraget innebär ökade marginalskatter för alla med inkomster över 250 000 kronor. Ett slopat andra steg i den statliga skatten är således ett sätt att inte öka marginalskatterna för dem med högst inkomster.

19 Denna grova kostnadsberäkning grundas på SCB:s statistikdatabas. Med denna databas kan man dock ej skilja på inkomst från arbete och skattegrundande bidragsinkomst. Det innebär att i kostnadsberäkningen får även alla med bidragsgrundande inkomst tillgång till förvärvsavdraget vilket innebär att kostnaderna överskattas.

20 Se Sørensen (1997) och Kleven (2004).

21 Verohallinto (2004).

## 5.

# Bolags- och kapitalbeskattningen

I detta kapitel diskuterar vi hur man kan uppnå en mer likformig beskattning av kapital. Syftet med ökad likformighet i beskattningen är att få en mer effektiv allokering av sparandet och att stimulera investeringar. Vi resonerar både kring frågor som uppmärksammas i den ekonomisk-politiska debatten och kring mer grundläggande problem som vårt nuvarande skattesystem inte förmått lösa. Mer konkret försöker vi besvara följande frågor.

1. Hur bör grunddragen för ett likformigt system för beskattning av kapitalinkomster se ut?
2. Kan den skattemässiga behandlingen av tillväxtföretag förbättras?
3. Finns det stabilare lösningar på de s.k. fåmansföretagsreglerna än de nuvarande?
4. Bör förmögenhetsskatten avvecklas eller inte?
5. Är det möjligt att konstruera ett system som medger likformig beskattning av avkastningen på eget kapital i fastigheter?

För att göra det lättare för läsaren att följa diskussionen inleder vi med en komprimerad beskrivning av det nuvarande systemet för beskattning av sparandet i Sverige.

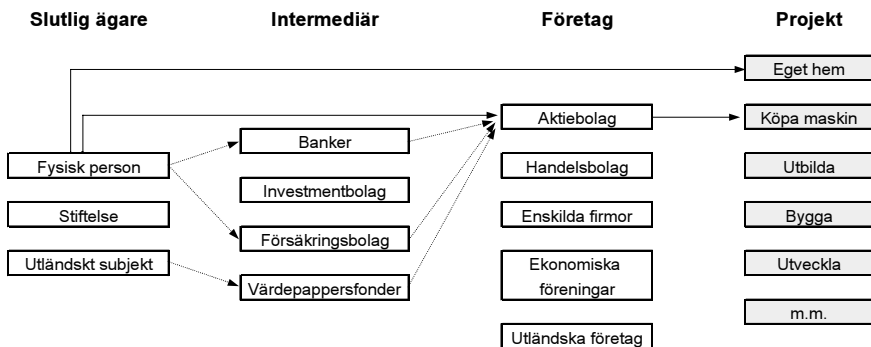
### **Beskattningen av det svenska sparandet – en kort beskrivning**

Sparande kan ske i många olika former. Här gör vi uppdelningen dels efter vilka finansiella eller reala tillgångar man sparar i, dels efter via vilka aktörer som sparandet sker. Figur 5.1 visar schematiskt hur en

individ kan kanalisera sitt sparande till ett aktiebolag som använder det tillförda sparkapitalet till att investera i en maskin.

Som vi ser kan sparandet ske antingen direkt via aktier eller räntebärande placeringar till bolaget eller via olika intermediärer som banker, försäkringsbolag eller värdepappersfonder som i sin tur sparar i aktier eller räntebärande placeringar. Det är givetvis även möjligt för individen att spara i tillgångar som inte alls ägs av företag, exempelvis egnahem.

Målet med ett likformigt skattesystem är att hushållens val mellan olika vägar till det slutliga "sparprojektet" ska belastas med samma skatteuttag. Det innebär att det i princip inte ska ha någon betydelse om sparandet sker direkt via aktier eller lån till företag eller om det sker indirekt via banker, försäkringsbolag eller värdepappersfonder. Däremot kan olikformighet uppstå mellan beskattningen av olika slutliga kapitalägare. Sverige kan ju, som påpekades i kapitel 3, beskatta utländska ägare endast via bolagsskatten och inte för deras personliga kapitalinkomster. Det innebär att den totala svenska skatten på avkastningen från ett investeringsprojekt i Sverige kommer att vara olika hög för svenska respektive utländska finansierer. Däremot kommer svenska finansierers placeringar i utländska företag att kunna beskattas likformigt baserat på den i kapitel 3 berörda residentsprincipen, förutsatt att information om utländska placeringar finns tillgänglig.



Instrument: aktier, räntebärande placeringar (obligationer), konvertibler, terminer, optioner m. fl.

Figur 5.1 Vägen från finansör till projekt

Kapitalbeskattningen omfattar framför allt avkastningen på aktier, på fordringar i olika former och avkastningen på eget kapital i egna hem.<sup>1</sup> Utformningen av denna beskattning är sedan 1990 följande.

- Hushållens kapitalinkomster beskattas separat från arbetsinkomsterna. Systemet benämns det *duala* skattesystemet.
- Skatteuttaget på hushållens kapitalinkomster är proportionellt, 30 procent, till skillnad från skatten på förvärvsinkomster (arbete) som är progressiv. Ytterligare en skillnad är att grundavdrag ges mot förvärvsinkomst men inte mot kapitalinkomst.
- Utdelningar och kapitalvinster som tillfaller ägare av företagskapital är dubbelbeskattade, först via bolagsskatten, sedan via skatt hos ägaren.
- Ränteinkomster beskattas bara en gång hos finansiären eftersom ränteutgifter är avdragsgilla vid bolagsbeskattningen.
- Ränteutgifter ger en skattereduktion för hushåll som betalar skatt på förvärvsinkomst eller fastighetsskatt. Reduktionen uppgår till högst 30 procent av ränteutgifterna.
- Värdeökningar beskattas först vid realisation.
- Avkastning på bostadskapital beskattas antingen explicit som avkastning på kapital i näringsverksamhet eller implicit via fastighetsskatten för egna hem. Fastighetsskatten uppgår till 1 procent av taxeringsvärdet för hus som är äldre än 10 år. Halv fastighetsskatt utgår för hus som är mellan 5 och 10 år gamla. Ägare av yngre hus betalar ingen fastighetsskatt. Individer med relativt låga inkomster kan i vissa fall få reducerad fastighetsskatt.
- Förmögenhetsskatt utgår med 1,5 procent av förmögenhetsvärdet ovanför fribeloppet, som är 1,5 miljoner kronor för ensamstående och 2 miljoner för gifta.
- Försäringssparande beskattas genom att försäkringsbolaget tillskrivs en schablonmässig avkastning (lika med den genomsnittliga statslåneräntan) baserad på försäkringskapitalet den 1 januari varje år. Den tillskrivna avkastningen beskattas med 15 procent om det är pensionskapital, annars 27 procent. Ägare av utländska försäkringar betalar själva skatten.
- Värdepappersfonder och investmentbolag betalar en schablonmässig skatt på kapitalvinster genom en schablonintäkt på 1,5 procent av kapitalet den 1 januari. Ränteinkomster och utdelningar är skattepliktiga dock med avdragsrätt för vidareutdelning. Skattesatsen för värdepappersfonder är 30 procent.

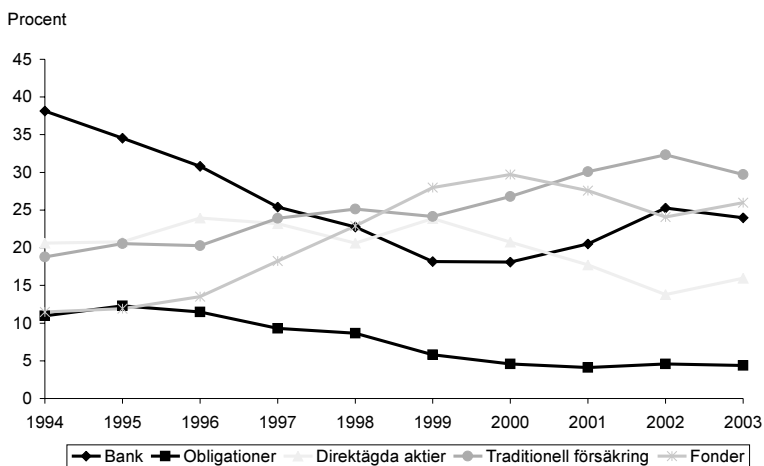
- Bolagsskattesatsen är 28 procent och proportionell.
- Skatt på kapital tillfaller endast staten.

Denna utformning är resultatet av ett omfattande utredande under framför allt 1970- och 1980-talen kring kapitalinkomstbeskattningens problem och som utmynnade i 1990 års skattereform.

### Problem med dagens beskattning

Som framgår av kapitel 3 påverkas avkastningskraven på börsföretagen troligen mycket litet av de inhemska kapitalägarnas skattesituation. Avkastningskravet styrs av förhållanden utanför landet och svensk beskattningens inverkan i det sammanhanget är negligerbar. Kapitalinkomstbeskattningen kan i stället ge två andra tänkbara effekter. Den första avser s.k. *klienteffekter*. Den andra handlar om en möjlig snedvridning av hushållens *kanalisering* av sparandet till företagen.

Med klienteffekter menas att exempelvis svenskar skulle kunna komma att föredra att låna ut medel till företag medan utlänningar köper aktier.<sup>2</sup> Anledningen skulle vara att det svenska skattesystemet, jämfört med andra länders, *relativt sett* missgynnar placeringar i aktier. Det skulle då leda till ett ökat utländskt ägande, allt annat lika. Ett sådant fenomen förklaras av relationen mellan beskattningen av aktieavkastning och räntor och skulle kunna bero på att aktier är dubbelbeskattade i Sverige, medan räntor är enkelbeskattade.<sup>3</sup> Samtidigt krävs att andra länder har någon form av lättnad eller ingen dubbelbeskattning alls av aktieavkastning eller relativt sett högre skatt på räntor. Det som talar för att så är fallet är att kapitalvinster på hushållens direktägda aktier ofta är fördelaktigt behandlade i andra länder jämfört med i Sverige. De svenska hushållens aktieägande sker dock i stor utsträckning via fonder och försäkringar, se figur 5.2. Ca 70 procent av de svenska hushållen fondsparar regelbundet vilket lett till att det förvaltade kapitalet i fonder har vuxit från 207 miljarder kronor år 1993 till 966 miljarder år 2004. Mer än hälften av sparkapitalet i fonder var placerat i aktier.<sup>4</sup>



Figur 5.2 Hushållens finansiella förmögenhet i olika tillgångar, andelar  
Källa: Fondbolagens förening (2004), bilaga 6.

Det finns därför anledning att granska om kanaliseringen av sparandet från hushållen till företagen är utsatt för snedvridningar i det svenska skattesystemet. Hushållen väljer att spara via institutioner och inte direkt i aktier. En av orsakerna är troligen att det finns skattefördelar vid indirekt sparande. Beskattningen av vinster på börsaktier sker nämligen på olika sätt beroende på hur sparandet kanaliseras. Hushållens direktägande beskattas baserat på den faktiska avkastningen. Värdepappersfonder och försäkringsbolag beskattas däremot helt schablonmässigt för sina kapitalvinster. Eftersom den effektiva skatten sjunker med stigande bruttoavkastning vid schablonbeskattning, blir det fördelaktigare att spara indirekt ju mer risk man är benägen att ta. Hushållen stimuleras således att spara via värdepappersfonder och försäkringsbolag av skatteskäl, och då särskilt i aktier. Den relativa skattefördel som fonder och försäkringsbolag har beror även på det faktum att hushållen drabbas av avskattning vid omplacering av aktier medan de förra kan placera om hela sitt kapital utan skatteavbränning. Detta tenderar att låsa in hushållens placeringar i mera långsiktiga, och kanske sämre, placeringsobjekt än fondernas och försäkringsbolagens. Hushållens direktägande missgynnas därför även av denna anledning.

Det finns en risk att relativt sett lindrigare beskattning av institutionellt ägande "kapitaliseras" av förvaltare i form av högre avgifter. Ett indicium på detta är att fondförvaltarnas avgifter under perioden 1998–2003 uppgick till 45 miljarder kronor medan det förvaltade kapitalet inte gav någon avkastning alls till andelsägarna.<sup>5</sup> Fonderna administreras helt och hållet av ett fåtal fondbolag. Då kapitalrisken därför helt separerats från kontroll- och övervakningsfunktionen har detta lett till ett s.k. *principal agent*-problem som gör att fondandel-sägarna (hushållen) riskerar att hamna i ett ekonomiskt underläge i förhållande till fondbolagen.<sup>6</sup>

I vilken utsträckning klienteffekter har någon real betydelse är omdebatterat. Det kan inte uteslutas att kontrollen över företagen på längre sikt påverkar lokaliseringsbeslut och centrala funktioner (Braunerhjelm, 2002 och Fölster, 2002). Å andra sidan förefaller det som att företag som övertas av utländska intressen på kort sikt uppvisar högre produktivitetsökningar än andra. Institutionernas kapacitet att agera i hushållens intressen i sin egenskap av ägare har ifrågasatts. Möjligen kan det vara lättare för stora institutionella ägare att påverka företagsledningarna i börsföretagen än för enskilda hushåll i egenskap av direktägare.

Så länge det inte går att påvisa vilka effekter som ett olikformigt skattesystem medför, så bör likformighet eftersträvas. Den som hävdar att olikformighet är önskvärd har med andra ord bevisbördan för sin åsikt. De kommande två avsnitten behandlar därför olika modeller dels för hur likformighet mellan avkastning på räntebärande instrument och aktier skulle kunna uppnås, dels för hur hushållens direkta och indirekta sparande kan behandlas mer likvärdigt.

### **En modell för likformig beskattning på bolagsnivå av eget och lånat kapital – avdrag för normalavkastning på eget kapital**

Avkastningen till ägarna av aktier är idag dubbelbeskattad medan räntor är enkelbeskattade. Enkelbeskattningen av räntor uppnås genom att räntor är avdragsgilla mot bolagsskatten, vilket inte gäller för utdelningar. Kvarhållna vinstmedel beskattas huvudsakligen med bolagsskatt.<sup>7</sup>

En likformig beskattning av finansiering via aktier respektive räntebärande instrument kan antingen åstadkommas genom att aktiebeskattningen sänks eller räntebeskattningen höjs. En åtgärd av det

senare slaget skulle vara att *inte* medge avdragsrätt för räntor på bolagsnivå på samma sätt som utdelningar inte är avdragsgilla. Detta skulle dock medföra ett förhöjt avkastningskrav på lånefinansierade investeringar i Sverige, vilket inte är önskvärt. Vi diskuterar därför möjligheten att enkelbeskatta utdelningar på bolagsnivå upp till samma nivå som räntor. Vi eftersträvar med andra ord en likvärdig beskattning av utdelningar, värdeökningar på aktier och räntor upp till en avkastningsnivå som motsvarar normal ränta på lånefinansierade investeringar. Denna nivå kallas fortsättningsvis för *normalavkastning*.<sup>8</sup> Förutom att likformigheten kan ge positiva samhällsekonomiska effekter i form av förbättrad balans mellan eget och främmande kapital i svenska bolag kommer utländska aktörers intresse för att investera i Sverige att öka i linje med diskussionen i kapitel 3.

Tanken är således att normalavkastning på allt kapital som används för bolagsfinansiering enkelbeskattas. Metoden för detta är att medge ett avdrag för normalavkastning mot bolagsskatten. Avdraget beräknas genom att behållet eget kapital vid räkenskapsårets ingång multipliceras med "normalräntan". Såväl nyemitterat kapital som kvarhållna vinster kommer därmed att ingå i underlaget. Utdelningar och återköp av aktier försvinner ur underlaget. En övergångsregel som innebär att endast ökning av kapital *efter* införandet av reglerna kvalificerar till systemet gör att "windfall gains" begränsas vid övergången till systemet. Det gamla kapitalet behandlas helt enkelt som en övergångspost som dras ifrån kapitalbasen vid beräkning av avdraget för normalavkastning. Hur systemet rent tekniskt skulle fungera framgår av faktaruta 5.1.

Modellen innebär med andra ord att den effektiva skattesatsen på bolagsnivå blir betydligt lägre: 21,3 procent i exemplet jämfört med nuvarande 28 procent utan hänsyn till möjligheten att sätta av till periodiseringsfond. Total skatt på den del av vinsten som tillfaller ägarna blir 45 procent, vilket är högre än skattesatsen på inlånat kapital. Detta leder ändå inte till någon snedvridning av företagets finansiering, eftersom möjligheten att få lägre skattebelastning genom inlåning inte finns. Utdelning upp till normalavkastning är nämligen enkelbeskattad, precis som räntor. Ytterligare en fördel är att det inte spelar någon roll om vinsten delas ut eller inte för skatteutfallet. Kvarhållna vinster behandlas symmetriskt med utdelade, vilket ökar likformigheten i systemet och minskar inlåningen av vinster i bolagen.<sup>9</sup> Sammantaget innebär systemet det som i litteraturen kallas för en

### Ruta 5.1 Bolagsskatt med avdrag för normalavkastning

Ett exempel visar hur ett avdrag för normalavkastning skulle kunna utformas. Normalräntan antas vara 7 procent och lika med faktisk räntesats på lån.

Ett företag har 900 miljoner kronor i eget kapital vid årets ingång och 1 000 miljoner i lån. Övergångsposten är 800 miljoner. Årets vinst före finansiella kostnader är 100 miljoner kronor.

	System med normalavkastning	Dagens system
Resultat före finansiella kostnader	100,0	100,0
Ränteutgifter, 7 % x 1 000	-70,0	-70,0
Vinst före skatt	30,0	30,0
Bas för avdrag för normalavkastning:		
Eget kapital	900	
Avgår övergångspost	-800	
Framräknad bas	100	
Avdrag för normalavkastning, 7 % x 100	-7,0	
Beskattningsbar inkomst	23,0	30,0
Skatt, 28 %	-6,4	-8,4
Vinst efter skatt = utdelningsbar vinst	23,6	21,6
Utdelningskatt, 30 %	-7,1	-6,5
Nettobehållning aktieägarna	16,5	15,1
Skattesats bolagsnivå, % av vinst före skatt	21,3	28,0
Total skatt, % inkl. utdelningskatt	45,0	49,7

”pure profit tax” eller skatt på ”överavkastning”.

Skatteförlusten för staten jämfört med dagens system är spegelbilden av den ökade nettobehållningen för ägarna, dvs.  $16,5 - 15,1 = 1,4$  miljoner kronor i vårt exempel. Vi har dock inte tagit hänsyn till förekomsten av avsättningsmöjligheter till periodiseringsfond i nuvarande system. Det skulle mycket väl kunna vara så att skattebetalningen blir ungefär densamma beroende på hur avsättningar till periodiseringsfond hanteras.

Systemet bör kompletteras med uppräknings av ej utnyttjade avdrag.<sup>10</sup> Uppräkningen behöver dock inte ske med mer än den riskfria räntan för att neutralitet i beskattningen mellan vinster idag och i framtiden ska föreligga. Utländskt ägande skulle behandlas på samma sätt som svenskt. Ett visst ”skattetapp” kan uppstå i förhållande till länder som medger skatteavdrag för utländsk skattebelastning i och med att Sve-

rige avstår bolagsskatt på normalavkastning. Hur stor den blir beror dock på hur utländska investeringar i Sverige påverkas av en lägre effektiv bolagsskatt på både utdelningar och kvarhållna vinster. Modellen innebär nämligen att avkastningskravet på inhemska och utländska investeringar i Sverige faktiskt skulle sjunka. Detta inträffar trots att dubbelbeskattningen av ”övernormal” avkastning behålls. Vi diskuterar härnäst hur denna modell kan kombineras med en likformig beskattning av kapitalavkastning även på hushållsnivå.

### **Modeller för likformig beskattning av eget och lånat kapital på hushållsnivå**

Idag beskattas utdelningar och ränteinkomster när de utbetalas. Värdeökningar på kapital är däremot ofta förknippade med skattekrediter.

Vi riktar därför uppmärksamheten mot hur kapitalvinster kan behandlas för att likformighet ska uppnås. Två olika modeller diskuteras. Den första utgår ifrån att kapitalavkastningen ska beskattas efter verklig avkastning och den andra efter förväntad avkastning. I dagens system förekommer båda modellerna samtidigt; hushållens direktägande av aktier beskattas baserat på verklig avkastning medan deras indirekta ägande via försäkringsbolag beskattas schablonmässigt efter förväntad avkastning.

#### **Modell 1 – skatt på verklig avkastning**

Med dagens teknik skulle den verkliga årliga avkastningen relativt enkelt kunna fastställas för noterade aktier genom att faktiska realiserade vinster och förluster beräknades för transaktioner under året.<sup>11</sup> Därutöver skulle icke-realiserade värdetförändringar uppskattas som ändring i noterat värde antingen sedan tidpunkten för köp under året eller sedan årets ingång om aktien ägdes då. Endast värdetförändringar under året skulle på det här sättet bli beskattade. Skatten skulle inte ens behöva betalas utan kunde påföras skattekontot och räntebeläggas där. Notera att risken för förlust av skattemedel inte ökar jämfört med dagens system. Skillnaden är att inga räntefria skattekrediter skulle erhållas, vilket ökar likformigheten i systemet. Genom att ta bort skattekrediterna får man också ett visst utrymme för att finansiera sänkningen av andra skadliga skatter.

Ett system av det här slaget skulle leda till att alla inlåsnings effekter

försvann – om man säljer eller inte saknar betydelse för skatteutfallet. Dessutom skulle kvoteringsavskattningar av förluster kunna tas bort med höjd rättvisa och enkelhet som resultat.<sup>12</sup> Inget problem skulle finnas med kontrollposter. Ägaren får en räntebelagd skattecredit på värdeuppgångar. Tillgodoränta skulle beräknas vid realiserad värdenedgång. Den effektiva beskattningen blir därmed inte beroende av innehavstid.

Ambitionen är också att likställa direkt och indirekt sparande. Det innebär att värdeförändringar på försäkringar och fondandelar inkluderas i systemet. Försäkringsbolagens och värdepappersfondernas egen beskattning skulle därmed kunna slopas. De skulle dock kunna fortsätta att betala preliminärskatt för ägarens räkning.

För onoterade aktier kan inte årliga värdeförändringar observeras. Man är därför hänvisad till att beräkna skatt i förhållande till innehavstid för att uppnå likformighet med noterade aktier. Värdeförändringen under en viss följd av år portioneras helt enkelt ut på antalet år och sedan beräknas skatten. I praktiken innebär det en stigande skattesats i förhållande till innehavstiden för att kompensera för skattecredit som följer med långa placeringshorisonter.

### Modell 2 – skatt på förväntad avkastning

En utgångspunkt vid utformningen av kapitalinkomstbeskattningen kan vara att aktörerna på de finansiella marknaderna i allmänhet kan förvänta sig en avkastning som är relaterad till risktagande och inte till "förmåga".<sup>13</sup> Vidare finns det en uppsjö av försäkringsinstrument som kan skydda mot både tillgångsspecifika risker och marknadsrisk. För närvarande erbjuds ett "försäkringsskydd" via inkomstskatten genom att endast faktisk avkastning beskattas. Det betyder att ingen skatt tas ut om avkastningen är noll eller negativ. Trots det har en mycket stor andel av nysparandet skett genom privata försäkringar. Det inkomstskydd som erbjuds hushållen vid "vanligt" sparande med möjlighet till avdrag för förluster har valts bort av hushållen. Skattefördelarna vid institutionellt sparande tycks således överväga inkomstskyddet vid privat sparande.

Detta antyder att även om hushållen är riskaverta och därför gynnas av förekomsten av försäkringar, kan staten inte erbjuda en bättre försäkring genom skattesystemet än vad den finansiella marknaden själv klarar av. Ett alternativ till nuvarande personliga kapitalinkomstskatt som baseras på realisationsprincipen<sup>14</sup> vore att helt enkelt ta bort

inkomstbortfallsskyddet från skattesystemet och orientera sig mot de system som idag gäller för de institutionella aktörerna. Vi betonar att detta endast skulle gälla aktier som är börsnoterade och där placerarnas eget arbete inte kan antas påverka värderingen av instrumenten. För att säkra detta måste utnyttjandet av insiderinformation, kursmanipulationer och liknande fenomen som innebär att spelreglerna förskjuts till vissa aktörers förmån noga övervakas av myndigheterna.

Om man accepterar att staten avstår från inkomstförsäkring på de finansiella marknaderna kan beskattningen av *värdeförändringar* på börsaktier ske på samma sätt hos hushållen och icke-finansiella företag som hos institutionerna, dvs. med en schablonmässig avkastningsskatt. Det skulle innebära att inlåsningsproblemen förknippade med realisationsprincipen försvinner. Skatteutfallet är helt oberoende av om man säljer sina aktier eller inte, vilket är ett starkt argument för försäkringssparande med dagens regler. Svårigheterna med att beräkna anskaffningsvärden skulle också mildras avsevärt liksom de ofta komplicerade reglerna som gäller vid aktiebyten. Även de problem som är relaterade till etableringsfrihet enligt EG-rätten skulle dämpas eller försvinna.<sup>15</sup> Vi återkommer till denna problematik i ett senare avsnitt.

Denna modell tillämpas i dagens system för beskattning av utländska försäkringar. Det innebär att ägaren av börsaktien ska ta upp en schablonintäkt som sedan beskattas med kapitalinkomstskattesatsen. Kapitalvinster och kapitalförluster blir inte avdragsgilla. Utöver detta är utdelningar skattepliktiga som tidigare. Anledningen är att utdelningar beskattas löpande på samma sätt som ränteinkomster. Om placeringen är gjord i svenska eller utländska börsaktier saknar betydelse. Den skatt som idag betalas av värdepappersfonderna själva och av försäkringsbolag bör flyttas ned till hushållsnivå av EG-rättsliga skäl. Den skulle då omfatta samtliga placeringar i börsaktier, värdepappersfonder och försäkringsbolag oberoende av i vilket land placeringen sker. Såväl värdepappersfonder som försäkringsbolag i Sverige kan dock fortsätta att betala preliminära skatter för ägarnas räkning.

Med denna modell kommer inte hushållens portföljval att styras av skattehänsyn. Inlåsnings effekterna vid placering i börsaktier elimineras och de institutionella aktörerna får konkurrera om hushållens pengar utan relativa skattefavörer, vilket bör effektivisera marknaderna.

En invändning kan vara att vissa ägare inte får en tillräckligt stor utdelning för att kunna betala avkastningsskatten med likviditetspro-

blem för ägarna som följd. Argumentet är dock generellt sett svagt för likvida finansiella instrument. Ett undantag är ägare med s.k. kontrollposter. Därför bör dessa ägare även fortsättningsvis beskattas enligt den traditionella metoden, dvs. vid realisation.

Fördelen med denna modell är att den i stort sett redan tillämpas på försäkringssparandet och för värdepappersfonder som därför kan stå som förebild. En annan fördel är att man inte alls behöver beräkna verkliga kapitalvinster/förluster, vilket rent administrativt är tilltalande. Slutligen kan också kvotering av förluster slopas. Nackdelen är att vi får två system för beskattning av kapitalavkastning, ett som hanterar börsaktier och placeringar via institutioner, ett annat som hanterar placeringar i icke-noterade aktier.<sup>16</sup> Det skulle kunna motivera en lägre skattesats på börsaktier jämfört med onoterade aktier, eftersom beskattning baserad på realisationsprincipen är förenad med en räntefri skattecredit i förhållande till en årlig beskattning av värdeförändringar.

### Beskattning av tillväxtföretag

Ett bra skattesystem stimulerar kreativitet och tillväxt. Det bör därför främja riskkapitalförsörjningen i små företag med tillväxtpotentialer och inte missgynna dem i förhållande till börsföretagen. Däremot bör skattesystemet inte driva anställda att bli företagare av skatteskäl, dvs. att ändra organisatorisk form för arbetet, eftersom det både skulle kunna urholka skattebasen och medföra att individer utsätter sig för onödiga inkomstrisker.<sup>17</sup> En målsättning är därför att löntagare och företagare ska likställas vid beskattning av arbetsinkomst.

Även om vi konstaterat att den svenska ägarbeskattningen förmodligen saknar betydelse för avkastningskraven på börsföretagen, är ekonomer överens om att ägarbeskattningen är av betydelse för *nya företag* i deras expansion.<sup>18</sup> Att beskattningen kan ha stor betydelse för entreprenörskap framgår av exempelvis Cullen och Gordon (2002). En sänkning av skattesatsen med 5 procentenheter i alla skatteskick skulle enligt deras studie öka entreprenöriella aktiviteter med 20 procent i USA. Keuschnigg och Nielsen (2004) analyserar kapitalvinstskattens inverkan på *start-up*-bolagens situation och bedömer skattens effekter som kraftigt negativ.

Tillgången på riskkapital anges allmänt som det absolut största problemet av småföretagare i Storbritannien (Blanchflower och Oswald,

1998) och det förhåller sig säkert på liknande sätt i andra länder. Småföretagarnas huvudsakliga finansieringskälla är egna besparingar och tillgångar inom familjen. Banklån kan man endast få upp till den gräns som bestäms av tillgängliga säkerheter. Det innebär att det inte är de marginella investeringarnas lönsamhet som avgör investeringsnivån utan restriktionen i tillgången på krediter. Vi fokuserar därför på skatternas möjliga inverkan på riskkapitalfinansieringen av tillväxtföretag.

Vi noterar att en väsentlig skillnad mellan den passiva kapitalägarens investering i börsaktier och den aktive entreprenörens insats i sitt eget företag är att företagarens egna ansträngningar är komplement till hans eller hennes eget satsade kapital. Genom att tillgången på kapital normalt sett begränsas av egna besparingar utgör placeringar i *börsföretag* därför sällan något alternativ för företagaren. Om inte kapitalet placeras i det egna företaget blir nämligen företagaren av med sin arbetsinkomst. Avkastningen på börsen har därför liten relevans för entreprenörens eget val av hur finansiellt kapital ska placeras.<sup>19</sup>

### Tillväxtföretag kontra mogna företag

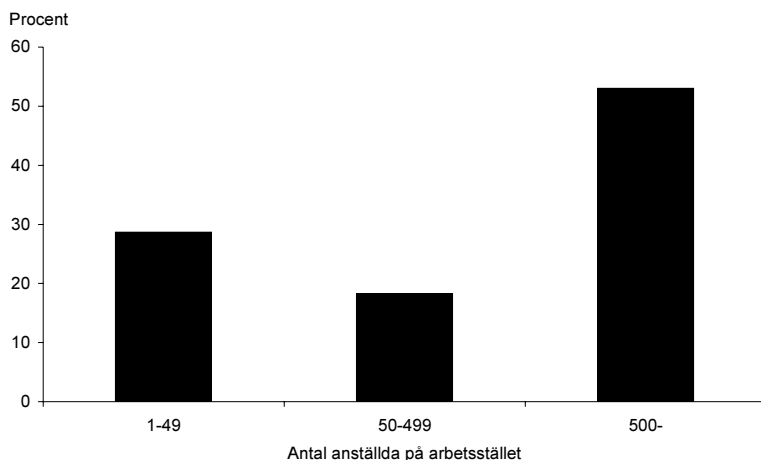
Nya idéer genererar nya investeringar. Dessa idéer tillkommer som ett resultat av ansträngningar inom existerande företag eller av "privata" innovatörer, entreprenörerna. De kan antingen starta nya företag eller sälja sina innovationer till redan existerande företag, de *mogna* företagen. Utmärkande för de mogna företagen är god likviditet och dessutom, i nuvarande dubbelbeskattningsystem, en relativt låg beskattning av kvarhållna vinster. De har också tillgång till säkerheter för att ta upp nya lån och är kanske noterade med lägre avkastningskrav på sig än onoterade bolag.<sup>20</sup> Sammantaget innebär det att de har en komparativ fördel i finansieringen av nya investeringar jämfört med entreprenören som på marginalen måste förlita sig på nyemitterat kapital.<sup>21</sup> Typiskt för de mogna företagen är att de uppnått en optimal nivå på sin produktion i förhållande till den långsiktiga kostnadsbilden och därför slutat växa genom sina ursprungliga produkter. De har kvarhållna vinstmedel som överstiger finansieringsbehovet för egna lönsamma investeringsprojekt. En del vinstmedel kommer därför att delas ut. Företagens tillväxt sker genom uppköp av andra företag eftersom de mogna företagen genom sin fördel i finansieringen kan erbjuda bättre betalning än entreprenören själv kan åstadkom-

ma. Mängden stora företag ökar därmed på bekostnad av de mindre företagens möjligheter att bli medelstora.

Det innebär att tillväxtföretag kommer att säljas till existerande bolag och försvinna ganska tidigt i sin "livscykel". Vi skulle med andra ord observera att de mogna företagen köper upp de mindre aktörerna på marknaden. Detta skulle kunna vara en förklaring till varför antalet medelstora företag i Sverige är relativt litet, se figur 5.3.<sup>22</sup>

Vissa tillväxtföretag utvecklas ändå, eventuellt i kombination med professionella aktörer på området, s.k. *venture capital*-företag. Kostnaderna för existerande företag att finna innovatörerna, förhandlingskostnader, asymmetrisk information liksom skillnader i inställning till risktagande kan göra att den komparativa fördelen i finansieringen för mogna företag äts upp av andra kostnader. Det kommer då att vara mer lönsamt för innovatören att driva eget företag än att sälja till ett annat större. Trots det verkar det som om begränsningar i tillgången på kapital påverkar unga företags framgång negativt under en längre period (van Praag, 2002).

Den högre beskattningen av utdelningar jämfört med lån och kvarhållna vinster är den avgörande faktorn för att mogna företag kan ha



Figur 5.3 Antal anställda vid olika arbetsplatser

Källa: SCB Företagsregistret.

en komparativ fördel i finansieringen. Normalt är finansiering med kvarhållna vinster billigare än med nyemissioner på grund av lägre effektiv skattesats på kapitalvinster jämfört med utdelningar. En mer likformig utdelnings- och kapitalvinstbeskattning enligt den modell som presenterats ovan skulle eliminera denna komparativa fördel med den sannolika effekten att antalet tillväxtföretag kunde bli fler. Samhällsekonomiskt sett skulle detta sannolikt också stimulera konkurrensen genom ett ökat antal medelstora företag.

Entreprenörens situation är också intimt förknippad med fåmansföretagsbeskattningen som vi behandlar i nästa avsnitt. Eftersom vi kan utgå ifrån att risktagandet i tillväxtföretag är mycket högt, kan företagaren på goda grunder *förvänta* sig att en stor del av avkastningen med nuvarande system blir utsatt för "överbeskattning" jämfört med aktieplaceringar på börsen. Vi ska här indikera hur en reduktion av denna överbeskattning kan påverka tillväxtföretagens situation.

Antag att kapitalmarknadsjämvikt råder i utgångsläget, dvs. att börsaktier, aktier i tillväxtföretag, obligationer och andra tillgångar förväntas ge samma riskjusterade avkastning. En reducerad överbeskattning av aktievinster och utdelningar i tillväxtföretag innebär att svenska hushåll kommer att vilja avyttra en del av sina lånefordringar och börsaktier för att köpa aktier i just dessa företag för pengarna. Ägandet av börsaktier minskar därför liksom innehavet av obligationer. Genom den ökade efterfrågan kan tillväxtföretagen nyemittera aktier och finansiera nya investeringar som har en avkastning som kan ligga betydligt över avkastningskravet eftersom *brist på finansiering* tidigare gällde. Det är värt att notera att en isolerad åtgärd som påverkar marginalvillkoren för finansiering i tillväxtföretag är mer verkningfull än en allmän sänkning av aktieskatterna. En sådan åtgärd kan vara en lägre skatt på utdelningar till ägarna av aktier i noterade företag jämfört med aktier i noterade.

Vår slutsats är således att ägarbeskattningen har betydelse för nya företag som är tillväxtföretag. Relationen mellan å ena sidan skatter på aktieavkastning och å andra sidan låneinstrument är därför viktig. Dessutom är balansen mellan det effektiva skatteuttaget på utdelningar kontra kapitalvinster central. Slutligen kan tillgången på riskkapital till onoterade företag troligen förbättras om den skattemässiga olikformigheten till fördel för institutionellt sparande mildras, eftersom institutioner sällan placerar i mindre företag. Alla dessa

argument talar för ökad likformighet i skattesystemet.

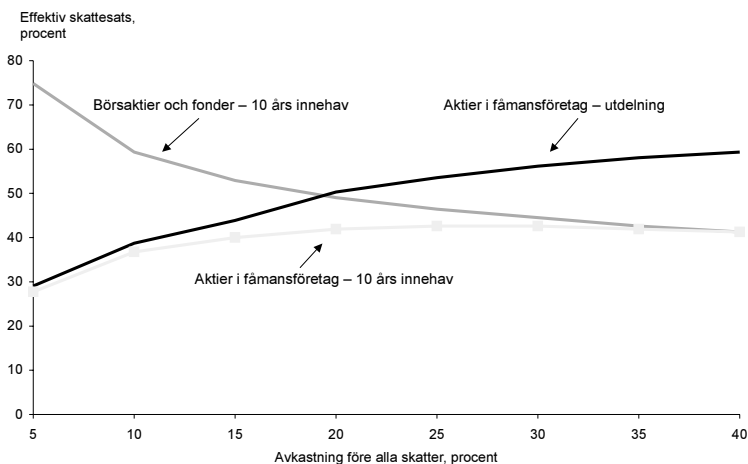
### **Beskattning av fåmansföretag**

Om skattekillen på marginalen vid utdelning eller kapitalvinst är lägre än skattekillen vid löneuttag uppstår incitament för företagare att rubricera arbetsinkomst som kapitalavkastning. Kan inte skattemyndigheten identifiera vad som verkligen är arbetsinkomst uppstår därför ett likformighetsproblem mellan anställdas och företagares beskattning av arbetsinkomst. Detta problem kan i grunden hanteras antingen genom en schablonmässig uppskattning av arbetsinkomst eller kapitalinkomst, eller genom en lika hög marginals katt på arbete som på kapital.

I Sverige beskattas för närvarande avkastning på kapital som mottas som utdelning helt schablonmässigt medan det omvända gäller vid kapitalvinster, se faktaruta 5.2. Denna ordning är i längden ohållbar. För det första läggs stora resurser på att hitta kryphål i lagstiftningen som medger en lägre beskattning. För det andra kommer investeringar i små företag att antingen överbeskattas (om den verkliga avkastningen överstiger schablonen) eller underbeskattas jämfört med investeringar i börsföretag (Alstadsæter, 2003).

Risken för överbeskattning jämfört med börsföretag finns framför allt vid utdelning, se figur 5.4. Även om utdelningsbeskattningen därför är en central aspekt vid beskattning av tillväxtföretag är också arbetsinkomstbeskattningen viktig. Riskkapital och arbetsinsats utgör komplement och går hand i hand. Den enda långsiktigt hållbara lösningen är att göra de marginella skattekillarna på kapital och arbete ungefär lika höga. Det kan ske genom en kombination av lägre beskattning av arbetsinkomst i de högsta skikten och högre beskattning av kapitalavkastning vid en förräntning över normalavkastning enligt modell 1 ovan för likformig beskattning på hushållsnivå.

Den lägre beskattningen av arbete åstadkoms enklast genom att det översta skiktet i den statliga inkomstskatten tas bort. Ett alternativ är att inte ta ut sociala avgifter på lönedelar över 7,5 basbelopp, eftersom sociala avgifter över den nivån inte ger några förmåner. Fördelen med det är att det ur legitimitetssynvinkel är bättre att visa den progressivitet som finns i systemet i form av den statliga inkomstskatten i stället för att dölja den i form av avgifter som inte ger några förmåner. Det senare alternativet framstår dock som mer tekniskt komplicerat att



Figur 5.4 Effektiv skattesats vid olika bruttoavkastning i börsföretag respektive fåmansföretag

Källa: Norrman (2002).

hantera vid exempelvis byte av arbete eller vid arbete hos flera arbetsgivare.

#### Ruta 5.2 Beskattningen av avkastning på aktier i fåmansföretag

Ett fåmansföretag är ett bolag som kontrolleras av högst fyra personer. Alla ägare som är aktiva i bolaget behandlas som en enda av dessa fyra. Detsamma gäller närstående personer.

Vid utdelningsbeskattningen kan ca 11 procent av ett beräknat anskaffningsvärde på aktierna behandlas som kapitalinkomst. Överskjutande utdelning är inkomst av tjänst dock utan uttag av socialavgifter. Om ägaren inte tar emot utdelning upp till schablonen sparas resterande utdelningsmöjlighet och räknas upp med 11 procent.

Vid kapitalvinstbeskattningen dras först sparad utdelningsmöjlighet från vinsten. Därefter delas vinsten i två lika stora delar varav den ena beskattas som inkomst av tjänst. Max 100 basbelopp beskattas dock som inkomst av tjänst. Resterande del av vinsten inklusive den sparade utdelningsmöjligheten beskattas som inkomst av kapital.

Till anskaffningsvärdet för aktierna får läggas en andel av lönesumman i bolaget. Andelen bestäms av aktieinnehavets storlek i förhållande till alla aktier i bolaget. I lönesumman inräknas löner till alla som inte är aktiva ägare.

För alla onoterade bolag gäller dessutom att en viss del av det som behandlas som kapitalinkomst är skattefri. Den skattefria delen uppgår till 70 procent av statslåneräntan multiplicerat med anskaffningsvärdet på aktierna.

Den skisserade modellen med avdrag för normalavkastning på bolagsnivå innebär att man behandlar eget och lånat kapital likformigt på bolagsnivå upp till en normalavkastningsnivå på bolagets kapital. Hos aktieägarna skulle inkomst av kapital utöver normalavkastningsnivå kunna beskattas enligt samma skatteskala som förvärvsinkomst, vilket skulle innebära en likformig beskattning av avkastning till börsaktieägare och ägare till fåmansföretag. Inga socialavgifter ska då tas ut på avkastning utöver normalavkastning eftersom bolagsskatten redan belastat utdelningen eller de behållna vinsterna. Nackdelen med ett system av det här slaget är givetvis att det fordrar en fördelning av varje företags normalavkastning på aktieägarna via något aktieägarregister. Med dagens teknik borde det dock inte vara oöverstigligt. Faktaruta 5.3 visar hur ett system av det slaget skulle fungera.

Förutom att börsaktieägarnas och andra ägares skattesituation skulle kunna likställas medger ett system av det här slaget att skattesatsen på kapitalinkomster upp till normalavkastning skulle kunna sänkas. Ett motiv till detta skulle kunna vara att undvika att kapital placeras utanför Sverige utan att det rapporteras.

### *Ruta 5.3 Tudelad utdelningsskatt med kapitalbeskattning av normalavkastning*

Fortsättning från faktaruta 5.1.

Normalräntan antas innebära att en aktieägare kan ta emot 7 tkr som normalavkastning. Utdelning mottas dock med 23,6 tkr. I inkomstslaget *kapital* beskattas 7 tkr. Skattesatsen är 30 procent på denna del av utdelningen. Resterande del, 16,6 tkr beskattas som inkomst av *tjänst* utan uttag av socialavgifter. Notera att själva beloppet normalavkastning är kopplat till bolagets eget kapital och inte till aktieägarens anskaffningsvärde för aktierna.

Vill man inte utforma beskattningen av sparandet enligt den tudelade modellen behålls nuvarande spänning mellan skatt på arbete och skatt på kapital i systemet tills vidare. En långsiktig strategi bör då i stället vara att sträva mot att ta bort alla arbetsgivaravgifter över 7,5 basbelopp eller 10 basbelopp. Målet skulle då vara att sänka skatten på arbete ned till samma nivå som för skatten på kapitalavkastning.

## Förmögenhetsskatten

Bör förmögenhetsskatten avvecklas? Ett argument är att förmögenhetsskatten omfattar rörligt finansiellt kapital och att det i en allt mer internationaliserad ekonomi framstår som klokare att i stället beskatta trögrörliga skattebaser. Ett annat argument är att förmögenhetsskatteuttaget skiljer sig beroende på vilka tillgångar ett hushåll har. Tillgångar tas upp till sitt fulla värde (fordringar), till 80 procent (börsaktier), till 75 procent (egnahem), till 0 procent (aktier i onoterade företag) eller till mycket låga värden vid värdering av förmögenheten. För att uppnå likformighet måste således antingen värderingen av olika tillgångsslag jämföras eller skatten avvecklas. De likviditetsproblem som är förenade med förmögenhetsbeskattning av onoterade tillgångar och kontrollposter av aktier talar också för ett slopande av skatten. Eftersom det blivit nödvändigt att acceptera nedsättningar för de allra rikaste i Sverige på grund av deras likviditetsproblem med kontrollposter är ett av de starkaste argumenten för att slopa förmögenhetsskatten dess brist på legitimitet.

Om man slopar förmögenhetsskatten på börsaktier och fordringar, stiger dock avkastningskraven på riskkapital i mindre och medelstora företag. Aktier i de onoterade bolagen är ju idag *inte* föremål för förmögenhetsbeskattning. Även lånefinansiering blir mer lönsam. En sådan reform måste därför kombineras med åtgärder som gör att fåmansföretag och andra onoterade bolags relativa position inte försämras.

## Beskattning av pensionskapital och pensionssparavdrag

Beskattningen bör så långt som möjligt förläggas till hushållen. Förklaringen är att kapitalägarna inte är lika rörliga som deras kapital. Detta påpekande har relevans då frågan om beskattning av försäkringsparande aktualiseras. Konkurrensituationen mellan svenska och utländska försäkringsbolag avgörs i huvudsak av två faktorer. Den första är skattehänsyn och den andra är placeringsmöjligheterna. Om ett utländskt bolag kan erbjuda samma placeringsval som ett svenskt men utan skatt,<sup>23</sup> är risken stor att sparandet sker i det utländska försäkringsbolaget. Det är därför klokare att välja att beskatta ägaren av försäkringen än försäkringsbolaget.

Ett ytterligare argument för att beskatta ägaren är att avdragsrätten för pensionssparande sannolikt inte längre kan göras beroende av att

sparandet sker i ett svenskt försäkringsbolag.<sup>24</sup> EG-domstolen har fastställt att en sådan ordning strider mot den fria etableringsrätten.<sup>25</sup> Sverige tvingas därför överväga att tillåta avdrag även för pensionspremier till utländska försäkringsbolag. Risken är då dels att utfallande belopp kanske aldrig blir beskattade, dels att avkastningen på pensionskapitalet inte blir beskattat löpande. Det framstår då som effektivare att inte medge avdragsrätt för inbetalning till försäkringsbolag samtidigt som utbetalda belopp givetvis blir skattefria. Detta gäller både tjänstepension och övriga privata pensioner. Den schablonbeskattning som idag tillämpas för svenska försäkringsbolag flyttas med andra ord till ägaren av försäkringen. För att säkra skatteuppbörden kan försäkringsbolag fortsätta att betala in skatt, men nu som preliminärt skatteavdrag för ägarens räkning. De som väljer att teckna i utländska bolag får räkna med att ordna med likviditet till skattebetalningen på annat sätt.

Denna ordning skulle lösa många av de problem som uppkommer när människor flyttar till och från Sverige. Ofta är det oklart om en pension ska beskattas eller inte. En avkastningsskatt på försäkringskapital skulle endast vara beroende av om man har skattemässig hemvist i Sverige eller inte. Det skulle inte vara nödvändigt att skilja på pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar. Nivån på skattesatsen skulle dock kunna vara något under den normala för kapitalavkastning, exempelvis 25 procent, för att kompensera för det faktum att försäkringskapital har lägre grad av tillgänglighet för spararna än annat sparkapital.

I ett vidare sammanhang som inkluderar beskattningen av arbetsinkomster kan rättvisa mellan individer med samma livsinkomster kräva möjlighet till utjämning av skatten mellan enskilda år. I ett progressivt skattesystem finns annars risken att den som har inkomst under färre antal år kommer att missgynnas, vilket skulle kunna inverka negativt på exempelvis utbildningsinvesteringar. Avdragsrätten för pensionssparande framstår med andra ord som central för att i någon utsträckning ge de skattskyldiga en möjlighet att jämna ut skattebelastningen mellan olika år. Problemet med denna ordning är dock som påtalats ovan att Sverige inte kan diskriminera mellan försäkringsbolag etablerade i landet och i övriga EU. Det framstår därför som angeläget att lösa utjämningsproblemet på ett enklare sätt. En metod skulle kunna vara ”skatteutjämningskonto” som helt enkelt innebär att man på riskgäldskonto som ger noll i ränta får spara den

delen av lönen som överstiger den översta skiktgränsen i den statliga inkomstskatten till framtida år. Därigenom uppnås effekten att avdragsrätt för pensionssparande kan tas bort med bibehållen marginalskatteutjämning över åren. Något incitament att spara på ett sådant konto utöver själva utjämningseffekten behöver inte ges. Samtidigt får staten låna pengarna till räntan noll. Ett annat sätt vore att införa "välfärdskonton" av de slag som vi diskuterar i kapitel 6 med möjlighet att göra frivilliga avdragsgilla insättningar på kontot.

### **Beskattning av egna hem och bostadsrätter**

Fastighetsskatten är sannolikt den mest omdebatterade skatten av alla i Sverige. Den upplevs som icke-legitim. Det beror inte på att människor i allmänhet inte tycker att man ska betala skatt på avkastningen på den egna kapitalinsatsen. Det beror i stället på att de skattskyldiga inte alltid har likvida medel att betala skatten med. Den har dessutom i sin nuvarande utformning en svaghet genom att den är kopplad till ägarens inkomst, vilket innebär att det finns en extra margineffekt för ägaren i vissa inkomstskikt.

Fastighetsskatt är däremot ur samhällsekonomisk synvinkel en attraktiv skatt. Skattebasen är stabil. Skatten är till viss del en ren skatt på mark och inte behäftad med några snedvridningar alls. Vi menar därför att det är lämpligt att behålla skatten och att snarare bredda basen till att omfatta all mark i Sverige. Samtidigt bör den mycket olikformiga förmögenhetsskatten avvecklas. De allvarliga legitimitetsproblemen som förknippas med fastighetsskatten behöver också lösas på ett permanent och acceptabelt sätt.

Vår utgångspunkt är att det är möjligt att genomföra korrekta uppskattningar av fastigheternas taxeringsvärden baserade på de allmänna fastighetstaxeringarna. Diskussionen gäller därför inte själva värderingen av fastigheterna. Däremot kan man givetvis diskutera både nivån för skattesatsen och metoden för skatteuttaget.

Vi börjar med att ställa oss frågan hur man ska kunna öka legitimiteten för skatten. Förslag i olika riktningar har framförts, bland annat att man skulle låta skatteuttaget vara kopplat till anskaffningspriset.<sup>26</sup> Nackdelen med en sådan ordning är att systemet skulle skapa allvarliga inlåsnings effekter eftersom fastighetsskatten skulle stiga då man köper ett nytt hus, även om det är värt lika mycket som det gamla. Det skulle sannolikt inte heller upplevas som legitimt att ha olika hög fas-

tighetsskatt på hus med samma värde därför att de är anskaffade vid olika tidpunkter.

Det främsta problemet med fastighetsskatten är att fastighetsägarna inte alltid har tillräcklig likviditet för att betala skatten. Följande metod skulle kunna lösa detta problem. Fastighetsskatten fastställs på samma sätt som för närvarande. Individer med inkomst under en viss nivå får uppskov med betalning av skatten. Detta uppskov uppräknas årligen med statslåneräntan och medges i den mån det finns utrymme för pantförskrivning av uppskovet upp till taxeringsvärdet. Det innebär att de som nyligen anskaffat sin fastighet ofta inte kan få något uppskov eftersom de redan belånat den upp till taxeringsvärdet. Å andra sidan bör detta inte vara ett problem eftersom de bör ha varit informerade om att skatten kommer att tas ut och därför kalkylerat med den som en del i boendekostnaden. För personer som haft fastigheten länge är däremot situationen ofta sådan att taxeringsvärdet stigit och ränteutgifterna sjunkit i takt med att lånen amorterats. Skatteuttaget är därför vida högre än man räknade med ursprungligen. Ökningen i taxeringsvärdet innebär dock att fastighetsägaren blivit mer förmögen. Någon grund för att inte ta ut skatt på värdeökningen finns knappast. Däremot kan likviditetsproblemet vara allvarligt för den enskilde.

Genom att staten medger uppskov erhåller fastighetsägaren en räntebärande skattecredit. Någon kreditvärdering behövs inte. Statens risk begränsas genom att taxeringsvärdet sätts som tak för uppskovet. Skulle det på sikt visa sig att huset är värt mindre än taxeringsvärdet får staten skriva ned sin fordran eftersom man helt enkelt tagit ut för mycket fastighetsskatt.

Rent praktiskt införs skattecrediten som vilket lån som helst hos inskrivningsmyndigheten samtidigt som skattecrediten anges på individens skattekonto. Det hela kan skötas elektroniskt. Effekten blir att alla andra kreditgivare informeras om ägarens skatteskuld till staten. Skulden påverkar dock inte ägarens likviditetssituation. Vid försäljning av huset förfaller skulden till betalning eftersom bankerna kan gå in som långivare vid köp av ny bostad. Amortering av skulden på frivillig basis kan givetvis ske när som helst.

Det uppstår ingen eller mycket små förluster av skatteinkomster. Tvärtom kan särreglerna för låginkomsttagare avvecklas. Dessa har nackdelen att medföra en extra margineffekt. Det finns nu inget reellt behov av att låta dem få lägre fastighetsskatt. En effekt av syste-

met är däremot att egnahemsägarna föredrar att återbetala banklån framför lån till staten, eftersom statens lån löper med lägre ränta. Noterbart är också att det ekonomiska utrymmet för återbetalning av banklån snarare ökar än minskar för dem som får kredit av staten.

Ytterligare en effekt av systemet är att det nuvarande systemet med skatt på kapitalvinster på egnahem kan avvecklas. En väl avvägd fastighetsskatt i förhållande till beskattningen av andra placeringar fungerar på samma sätt som den beskrivna beskattningen av börsaktier där värdeökningar beskattas årligen och oberoende av realisation. Fördelen med att kunna avveckla kapitalvinstbeskattningen är därför att ett krångligt system för uppskov försvinner och att de regler som nu innebär att svenskar som flyttar utomlands ska betala av sina uppskovsskulder kan tas bort. Även här är det nämligen troligt att de svenska reglerna kolliderar med grundläggande EG-rättsliga bestämmelser.

Av likformighetsskäl bör bostadsrätter inordnas i systemet. Fastighetsskatten skulle här kunna baseras på den faktiska köpeskillingen och med tiden räknas upp med en koefficient som bestäms utifrån höjningen av fastighetsvärdena i närområdet. Genom denna basbreddning ges utrymme för borttagande av förmögenhetsskatt på såväl fastigheter som bostadsrätter.

## Sammanfattning

Den svenska kapitalbeskattningen behöver omprövas på en rad områden för att bli mer likformig och neutral i förhållande till medborgarnas sparande och för att stimulera investeringar och stödja tillväxten i ekonomin. De problem vi ser är både effektivitetsmässiga och relaterade till avsaknaden av legitimitet. Effektivitetsproblemen hänger i allmänhet ihop med skillnader i marginalvillkoren med resulterande olikformighet och drivkrafter som styr fel ur samhällsekonomisk synvinkel. Legitimitetsproblemen är knutna till likviditetsproblem (fastighetsskatten) och orättvisa (förmögenhetsskatten).

De lösningar som vi diskuterat och som skulle ge ökad likformighet är:

- Avkastning upp till normalavkastning enkelbeskattas både vid lånefinansiering och ägande av företag.
- Eventuellt beskattas avkastning utöver normalavkastning progressivt vilket skulle medföra att fåmansföretagsreglerna kunde

avvecklas.

- Kapitalvinstbeskattningen av börsaktier och värdepappersfonder ersätts med skatt på verklig avkastning under året oberoende av om värdeförändringar realiserats eller inte.
- Förmögenhetsskatten avvecklas.
- Skatt på försäkringskapital flyttas till ägaren av försäkringen.
- Fastighetsskatten behålls i princip men en uppskovsmöjlighet införs av staten för att lösa likviditetsproblemen. Även bostadsrätter inkluderas. Inkomstrelaterade lättnader avskaffas. Kapitalvinstbeskattningen av egnahem och bostadsrätter med tillhörande uppskov avskaffas.

## REFERENSER

- Alstadsæter, A. (2003), "The dual income tax and firms' income shifting through the choice of organizational form and real capital investments", Discussion Paper no 10, Norges Handelshögskola Bergen.
- Andersson, K., V. Kannianen, J. Södersten och P. B. Sørensen (1998), "Corporate tax policy in the Nordic countries", i Sørensen, P. B. (red) *Tax Policy in the Nordic Countries*, MacMillan Press.
- Auerbach, A. J. och K. A. Hassett (2000), "On the marginal source of investment funds", *NBER Working Paper 7821*.
- Blanchflower, D. G. och A. J. Oswald (1998), "What Makes an Entrepreneur?", *Journal of Labor Economics*, Vol. 16, No. 1, 26-60.
- Braunerhjelm, P. (2002), "Huvudkontoren – de nya utvandrarerna", i Jonung, L. (red) *Vem skall äga Sverige?*, Stockholm: SNS förlag.
- Cullen, J. B. och R. H. Gordon (2002), "Taxes and Entrepreneurial activity", Working Paper no 9015, NBER.
- Ewalds, N. (2003), "Pensionsbeskattning och dess problemområden i fokus genom EGDomen i målet C-422/01 Skandia och Ramstedt", *SkatteNytt*, nr 12, årg. 53, 858-875.
- Fondbolagens förening (2004), *Fondsparandet i ett 10-års perspektiv 1994-2004*.
- Fölster, S. (2002), "Behövs svenska företag?", i Jonung, L. (red.) *Vem skall äga Sverige?*, Stockholm: SNS förlag.
- Hamilton, B. H. (2000), "Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of returns to selfemployment." *Journal of Political Economy*, 108, 604-631.
- Henreksson, M. och T. Sanandaji (2004), *Ågarbeskattningen och företagandet*, SNS Förlag.
- Keuschnigg, C. och S. B. Nielsen (2004), "Start-ups, venture capitalists, and the capital gains tax", *Journal of Public Economics*, 88, 1011-1042.
- King, M. A. (1989), "Economic Growth and the Life Cycle of Firms", *European Economic Review*, 33, 325-334.
- Linde, T. (2002), "Corporate Taxation Integration and the Cost of Capital", *Economic Studies*, 62, Department of Economics, Uppsala universitet.
- Lindmark, J. (2004), "Sex förlorade år", 3 september 2004, Morningstar.se.

- Mutén, L. (2004), "EG-domstolens dom den 11 mars 2004, mål C-9/02 EG-domstolen och exitskatten", *SkatteNytt*, nr 5, årg. 54, 294-300.
- Norrman, E. (2002), "Ägarbeskattnings drivkrafter", i Jonung, L. (red.) *Vem skall äga Sverige?* Stockholm: SNS Förlag.
- Poterba, J. och L. Summers (1985), "The economic effects of dividend taxation", ingår i Altman, E. och M. Subrahmanyam (red.) *Recent Advance in Corporate Finance*, Irwin.
- Pålsson, A. M. (2002), "Fondbolagen – de ovilliga och olämpliga ägarna", i Jonung, L. (red.) *Vem skall äga Sverige?* SNS Förlag.
- SOU 1989:33, Reformerad inkomstbeskattning. Stockholm: Fritzes förlag.
- van Praag, M. (2002), "Initial capital constraints hinder Entrepreneurial Venture Performance: An empirical analysis", CESifo Working Papers, no 887.

## NOTER

1 Ett ytterligare område av mindre betydelse för vår diskussion är beskattningen av varaktiga konsumtionsvaror, som i viss utsträckning f.n. beskattas via förmögenhets-skatten.

2 Det omvända är givetvis fullt tänkbart beroende på skattesystemens drivkrafter i olika länder.

3 Se SOU 1989:33, bilaga 9 samt Andersson m.fl. (1998), s. 144 för en diskussion.

4 Fondbolagens förening (2004).

5 Fondbolagens förening (2004) samt Morningstar.se, Krönika av Jonas Lindmark 2004-09-03.

6 Pålsson (2002).

7 Periodiseringsfonderna innebär att en del av vinsten får sparas obeskattad under 5 år.

8 Systemet kallas för ACE (Allowance for Corporate Equity) och föreslogs ursprungligen av Institute for Fiscal Studies i London.

9 Notera att bolagsskatten blir densamma på utdelat och kvarhållet kapital om periodiseringsfonderna tas bort. Ett undantag utgör sparandet i bolag via s.k. accelererade värdeminskingsavdrag som i praktiken sänker den effektiva beskattningen av kvarhållet kapital.

10 Vissa särregler skulle sannolikt behöva införas för att hindra handel med "underskottsavdrag".

11 Om en aktie som avyttras förvärvats tidigare år ska endast värdeförändringen sedan årsskiftet beaktas.

12 Dessa motiveras av risken att aktieägarna realiserar förlustaktier men behåller skattekrediten på vinstaktier genom att inte sälja dem.

13 Givetvis gäller vårt resonemang inte för ägarledda företag med deras särskilda problem kring vad som är avkastning på arbete respektive kapital.

14 Realisationsprincipen innebär att kapitalvinster beskattas först vid försäljning.

15 Dessa problem bottnar i ett utslag i EG-domstolen (mål C-9/02 den 11 mars 2004) gällande "exitbeskattning" av fransk medborgare i samband med utlandsflytt. Det ansågs av domstolen strida mot den grundläggande etableringsfriheten enligt EG-fördraget. Se Mutén (2004). Sverige har liknande regler som innebär att "avskattning" av realiserade vinster ska ske vid utflyttning ifråga om värdeökning på optioner, uppskov av kapital-

vinst på egnahem m.m.

16 Systemet medför stora likviditetsproblem om det tillämpas på onoterade aktier. Dessutom skulle beräkningar av värdeökningar avvika väsentligt från verkligheten för dessa tillgångar, eftersom publicerade marknadspriser per definition saknas för onoterade aktier.

17 Enligt Hamilton (2000) är visserligen egenföretagare mer tillfredsställda med sin arbetssituation än anställda, men de har lägre och mer varierande inkomster.

18 Oenighet föreligger om hur de *marginella* investeringarna i *mogna* företag finansieras. Kortfattat kan den diskussionen sägas löpa i två huvudfäror. Företrädare för den *traditionella synen* på ägarskatter hävdar att såväl utdelningsbeskattningen som kapitalvinstbeskattningen påverkar avkastningskravet som ställs på företagets investeringar (Poterba och Summers, 1985). En sänkning av dessa skatter har effekter på investeringarna. De som argumenterar för den *nya synen* anser däremot att utdelningsskatter saknar betydelse för avkastningskravet (Auerbach och Hassett, 2000 och Linde, 2002) på *mogna* företag. Dessa företag finansierar sig nämligen i huvudsak via kvarhållna vinster.

19 Henrekson och Sanandaji (2004), s. 94.

20 Det lägre avkastningskravet beror på att aktien är likvid. Allt annat lika minskar detta risken i aktien.

21 Teorin bygger på resonemang förda i King (1989). Här bortses ifrån nyföretagande som kommer till genom att individer startar eget för att de blivit arbetslösa, vantrivs på sitt tidigare arbete och liknande.

22 Antalet anställda på de allra största arbetsplatserna är osäker.

23 Avkastning på pensionskapital beskattas endast i Sverige, Danmark och Italien enligt Ewalds (2003) s. 860.

24 Ewalds (2003).

25 EG-dom i mål C-422/01 Skandia och Ramstedt.

26 Förslaget kallas "Kalifornienmodellen".

## 6.

# Tid för en ny skattereform

I tidigare kapitel har vi tagit upp olika aspekter på dagens skattesystem och diskuterat tänkbara förändringar i syfte att främja effektivitet, drivkrafter för arbete och tillväxt.

Femton år efter "århundradets skattereform" 1990 är det tid för en ny skattereform. Visserligen finns det idag inte samma behov som 1990 av en mycket genomgripande och radikal förändring av det svenska skattesystemet. Det finns ingen anledning att gå ifrån den grundläggande skattestruktur som etablerades i och med skattereformen. Dess inriktning mot breddade skattebaser, lägre skattesatser, minskad progressivitet i arbetsbeskattningen och likformighet har en god förankring i ekonomisk vetenskap. Strukturen bidrar till att hålla nere snedvridningarna som beskattningen oundvikligen ger upphov till, vilket minskar skattesystemets indirekta finansieringskostnader.

Däremot finns det goda skäl för att genomföra ett antal förändringar av de svenska skatterna inom ramen för denna struktur; inte minst för att på ett antal områden återgå till skattereformens principer och grundstruktur. Det har ju gjorts en hel del avsteg från dem sedan reformen genomfördes. Det gäller t.ex. nedsättningarna av mervärdesskatten på olika områden och den gradvis skärpta beskattningen av arbetsinkomster.

Ett ytterligare skäl är att situationen på arbetsmarknaden delvis är annorlunda jämfört med för femton år sedan. Arbetslösheten är högre och sannolikt också jämviktsarbetslösheten. Samtidigt innebär den demografiska utvecklingen att det blivit än viktigare att på olika sätt öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar och därmed främja ekonomins potentiella tillväxtförmåga. Utöver att vända de senaste

årens trend mot en allt mer skärpt arbetsbeskattning finns det därför anledning att överväga nya inslag i inkomstbeskattningen, exempelvis förvärvsavdrag, för att stärka incitamenten till arbete och minska antalet personer som försörjs av transfereringar.

Ett tredje motiv för skatteförändringar är internationaliseringen och den internationella skattekonkurrensen. I en värld med allt rörligare kapital vore det ingen nackdel att öka konkurrenskraften för svenska investeringsalternativ, exempelvis genom lättnader i dubbelbeskattningen, och därigenom sänka den effektiva bolagsskattesatsen.

Det är dags att ta ett helhetsgrepp om den svenska skattepolitiken så att inte den samlade effekten av många små förändringar och en smygande utveckling mot höjda skattesatser, framför allt på arbete, leder till ett skattesystem med alltför många kostsamma nackdelar i likhet med vad som var fallet före 1990 års reformer. Det gäller att skapa en mer effektiv struktur i skattesystemet så att skattefinansieringens samhällsekonomiska kostnader blir mindre.

Det behövs också en långsiktig syn på vad en rimlig utveckling av det samlade skattetrycket kan vara, inte minst utifrån vilken nivå som är samhällsekonomiskt uthållig. Skattetrycket bestäms i slutänden av omfattningen av de offentliga åtagandena. De måste finansieras av skatter antingen direkt idag eller genom skatter på framtida generationer i den mån dagens utgifter delvis finansieras med lån och löpande underskott i de offentliga finanserna. Vilket skattetryck som är uthålligt beror på skattefinansieringens samhällsekonomiska kostnader som bl.a. beror på rörligheten hos skattebaserna i en allt mer internationaliserad värld.

### **Finansiering av skattereformer**

Det är lätt att komma med förslag på sänkta skatter, minst lika enkelt som att komma med förslag på ökade offentliga utgifter. Baksidan är i bägge fallen behovet av att finansiera förslagen. Inga goda gåvor, vare sig lägre skatter eller högre offentliga utgifter, kommer utan en samhällsekonomisk prislapp som måste betalas av någon eller några.

Lägre skatter kan finansieras på två sätt: antingen genom att offentliga utgifter minskas i motsvarande mån eller genom att andra skatter höjs som kompensering. Det senare kan ske antingen genom högre skattesatser eller breddade skattebaser eller genom någon kombination av detta.

Men, invänder möjligen någon, förslag på lägre skatter framförs vanligen i syfte att stärka ekonomins utbudssida genom att främja drivkrafter för arbete, sparande och investeringar. Om skattesänkningarna har de åsyftade resultaten borde det innebära ökade skatteintäkter genom att skattebaserna växer när ekonomin växer. Och åtminstone delvis skulle sådana dynamiska effekter väl kunna finansiera föreslagna skattesänkningar?

Men resonemanget om dynamiska effekter har sina svagheter. Det är förvisso riktigt att lägre skatter, som t.ex. dem som vi har diskuterat i denna rapport, på både teoretiska och empiriska grunder med fog kan förväntas stärka ekonomins utbudssida och därmed bidra till högre skatteintäkter. Problemet är att det råder en betydande osäkerhet både om storleksordningen på dessa positiva effekter och om hur snabbt effekterna visar sig. Risken med att förlita sig på dynamiska effekter som finansiering är att man överskattar såväl storleken på dem som hur snabbt i tiden de kan uppträda.

Därmed riskerar man att äventyra den finanspolitiska stabiliteten genom att släppa fram underskott i de offentliga finanserna och en ökad skuldsättning. Därför bör man i dessa sammanhang tillämpa en finanspolitisk försiktighetsprincip som går ut på att förslag till skattesänkningar ska finansieras fullt ut genom lägre utgifter och/eller kompensering av skatteökningar på andra områden. Då tar man inga risker med den samhällsekonomiska stabiliteten.

Detta är särskilt viktigt med tanke på den aktuella finanspolitiska situationen i Sverige. Det finns ett stort antal analyser som visar på att den demografiska utvecklingen med tiden kan komma att medföra betydande påfrestningar på de offentliga finanserna, både i form av ett ökat tryck på högre offentliga utgifter för pensioner, sjukvård och äldreomsorg och i form av en långsammare tillväxt av skatteintäkterna när ekonomins potentiella tillväxtförmåga försämras till följd av ett lägre arbetsutbud. I förra årets Konjunkturårsrapport (Lundgren m.fl., 2004) framhölls vikten av att redan idag finanspolitiskt bädda för att kunna hantera de kommande påfrestningarna genom att de närmaste åren minska den offentliga skuldsättningen. Det förutsätter ett tillräckligt stort överskott i de offentliga finanserna under ett antal år.

Det är ju också detta som ligger bakom regeringens mål om ett överskott på 2 procent av BNP i de offentliga finanserna över konjunkturcykeln. Regeringen har dock för närvarande stora svårigheter att upp-

rätthålla ett överskott i de offentliga finanserna i linje med detta mål.

### **Förutsättningar för sänkt skattetryck**

Det som på sikt bestämmer skattebördans nivå är omfattningen av de offentliga åtagandena, dvs. hur höga de offentliga utgifterna är. Utgiftskvoten – de offentliga utgifternas andel av BNP – är ca 55 procent. Utgiftskvoten har visserligen fallit markant under senare år men verkar nu plana ut. Samtidigt kan vi konstatera att den demografiska utvecklingen i sig medför ett betydande potentiellt tryck mot högre offentliga utgifter för pensioner samt för vård och omsorg.

Sverige är ett högskatteländ och skattenivån medför betydande samhällsekonomiska kostnader. Marginalkostnaden för att skattefinansiera en offentlig utgift ligger enligt OECD:s uppskattningar på 1,4 i Sverige. Det betyder att en skattekrona på marginalen kostar 40 öre i samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Den ökade internationella integrationen kan också sätta gränser för det möjliga skatteuttaget, i varje fall på vissa områden, även om vår diskussion i kapitel 3 visar att bilden inte är helt entydig.

Med tanke på skattefinansieringens kostnader vore det önskvärt att skapa förutsättningar för ett sänkt skattetryck. Det innebär att det behövs en strategisk syn på hur de offentliga utgifternas andel av BNP bör utvecklas. Vad bör det strategiska målet för utgiftskvoten vara? Bör den vara 55 procent, 50 procent eller rent av 45 procent? Vi har inget svar, i allt väsentligt är detta en värderingsfråga som måste få ett politiskt svar.

Om man vill verka för ett lägre skattetryck, dvs. för en lägre offentlig utgiftskvot, vilka är då alternativen? Av de offentliga utgifterna på 55 procent av BNP är 19 procent av BNP transfereringar till hushållen, 28 procent av BNP är offentlig konsumtion (varav den kommunala konsumtionen svarar för huvuddelen, 20 procent av BNP), medan de offentliga investeringarna är 3 procent av BNP. De resterande 5 procenten är dels ränteutgifter, dels transfereringar till företag m.m. De huvudsakliga besparingsobjekten är således dels hushållstransfereringarna, dels den offentliga konsumtionen.

De politiska förutsättningarna för mer betydande besparingar av den offentliga konsumtionen torde vara begränsade. Det handlar mycket om vård, omsorg och skola där de tillgängliga resurserna aldrig tycks vara tillräckliga för att tillgodose efterfrågan på dessa tjänster. Det är

därför viktigt att verka för en effektiv försörjning av dessa offentligt finansierade tjänster. Konkurrensutsättning, en effektiv upphandling och inslag av privat produktion är verksamma instrument för att bidra till sådan effektivitet i den offentliga sektorn.

Det finns möjligen större förutsättningar att åstadkomma besparingar i transfereringarna till hushållen. En minskning av sjukfrånvaron och en lägre arbetslöshet, särskilt en lägre jämviktsarbetslöshet, skulle ge ordentliga besparingar. Men det kan också vara skäl att se över ersättningsnivåer och överväga ett ökat inslag av egenfinansiering.

### Välfärdskonton

Ett sätt att bidra till lägre marginella skatteklar på arbete och möjligen till lägre offentliga utgifter för transfereringar till hushållen kan vara att inordna en del av de offentliga transfereringssystemen i ett system med individuella konton. Sådana system med medborgarkonton eller välfärdskonton har i svensk debatt framför allt lanserats av Stefan Fölster (Fölster m.fl., 2002), men det finns även en internationell litteratur i ämnet (Bovenberg och Sørensen, 2004; Feldstein och Altman, 1998 samt Orszag och Snower, 1997). Utgångspunkten för idén med individuella konton av detta slag är att en betydande del av de offentliga transfereringarna till medborgarna utgörs av omfördelningar över livscykeln.

Låt oss illustrera hur ett sådant system skulle kunna tänkas fungera. Varje enskild individ som är skattebetalare förses med ett individuellt konto, låt oss fortsättningsvis kalla det välfärdskonto. Detta konto är en rent bokföringsmässig konstruktion i likhet med individens skattekonto eller dennes pensionskonto i det nya pensionssystemet. Välfärdskontona kan administreras av en offentlig myndighet, av livförsäkringsbolag eller någon annan finansiell aktör. En möjlighet vore att utnyttja de befintliga pensionskontona och bygga på dem med välfärdskontofunktionen.

En del av den inkomstskatt plus arbetsgivaravgift som idag betalas av skattebetalaren eller dennes arbetsgivare ersätts av en ny obligatorisk välfärdskontoavgift, motsvarande en viss andel av individens inkomst. Denna avgift krediteras välfärdskontot. För varje betalning som individen sedan får från något av de transfereringssystem som omfattas av välfärdskontosystemet debiteras kontot med ett motsvarande belopp. För nettobehållningen på välfärdskontot utgår varje år ränta. När individen pensionerar sig från arbetsmarknaden omvandlas en even-

tuell positiv behållning på välfärdskontot till en annuitet som läggs till den ordinarie offentliga pensionen. Skulle behållningen på kontot vid pensionstillfället vara negativ, erhåller individen den ordinarie offentliga pensionen utan något tillägg.

För att ge varje individ en realistisk möjlighet att ackumulera ett överskott på sitt välfärdskonto, ska betalningar från de transfereringssystem som omfattas av systemet inte längre debiteras kontot om individen nått ett visst skuldtak på välfärdskontot. Betalningar från transfereringssystemen utöver detta skuldtak täcks helt av allmänna skatteintäkter och inte av de medel som ingår i välfärdskontosystemet. Det betyder att även individer som drabbas av längre perioder med inkomstförluster har en möjlighet att under andra perioder spara ihop ett tillskott till sin pension genom att öka sin inkomst och därmed sina kontoinbetalningar.

De transfereringssystem som det vore naturligt att inkludera i det individuella kontosystemet är de som innehåller en betydande inkomstutjämning över en individs tid i arbetslivet. Det gäller exempelvis arbetslöshetsersättning, sjukpenning och föräldraförsäkring. För att få del av ersättningar från dessa system ska individen fortfarande uppfylla de ersättningskriterier som gäller för systemen och ersättningsnivåerna är desamma. För en individ som inte lyckas ackumulera ett överskott på sitt välfärdskonto kommer socialförsäkringssystemet att fungera exakt på samma sätt som idag med finansiering från allmänna skattemedel.

Liksom det befintliga skatte- och transfereringssystemet erbjuder ett system med välfärdskonton två slags försäkringar. För det första innehåller det en inkomstförsäkring över livscykeln. Skuldtaket i välfärdskontosystemet tillsammans med en minsta garantipension från det offentliga pensionssystemet garanterar en viss minsta livstidsinkomst och därmed en viss omfördelning mellan individer. En individ med betydande "otur" som behöver ta ut stora betalningar från transfereringssystemen garanteras via skuldtaket i kontosystemet att dessa till sist betalas av allmänna skattemedel, precis som idag, och inte av hans/hennes egna kontomedel. Miniminivån i den offentliga pensionen påverkas inte heller.

För det andra erbjuder ett system med välfärdskonton samma likviditetsförsäkring som dagens transfereringssystem eftersom varje kontoinnehavare, oavsett tillgången av medel på kontot, har rätt till ersättning från transfereringssystemen om ersättningskriterierna är

uppfyllda. Den som har ett tillgodohavande på sitt välfärdskonto som överstiger skuldtaket måste dock acceptera att kontot debiteras med motsvarande belopp vilket, allt annat lika, minskar den möjliga tilläggspensionen.

Välfärdskontona förbättrar individernas ekonomiska incitament i två viktiga hänseenden. För det första minskar välfärdskonton de marginella skattekilarna för alla skattebetalare som har någon positiv behållning på sitt konto när de går i pension. Visserligen är det obligatoriskt att sätta av en del av en inkomstökning i form av ökad välfärdskontoavgift till kontot. Men denna avsättning gör det samtidigt möjligt att ta ut mer ersättningar från olika transfereringssystem utan att pensionen blir mindre. Alternativt ger den ökade kontoinsättningen en högre pension. Eftersom behållningen på kontot är räntebärande så är dessa förmåner räknat i nuvärde lika med avsättningen till kontot. Så länge individen förmår behålla en positiv behållning på sitt konto får han tillbaka varje inbetalning i form av förmåner med ränta. Således är inte avsättningarna till kontot att betrakta som en skatt, eftersom det i allt väsentligt är betalningar till individen själv. Den marginella skattekillen minskar därför i samma utsträckning som den skatt som ersätts med välfärdskontoavgiften. En reservation till detta bör dock göras. Skulle individerna vara kreditransonerade blir det obligatoriska sparandet på välfärdskontot delvis en ren skatt eftersom räntan på välfärdskontot inte kompenserar för kreditransoneringen.

Den andra vinsten i individuella incitament som ett välfärdskontosystem medför är att det reducerar *moral hazard* som kan finnas i utnyttjandet av transfereringssystem. När ersättningar från transfereringssystem finansieras med allmänna skattemedel har individerna begränsade incitament att minska risken för att försätta sig i situationer där de behöver ta något eller några transfereringssystem i anspråk. Med välfärdskonton är det den egna behållningen på kontot som till sist drabbas om inte individen tar hänsyn till sådana risker.

Samtidigt finns det en del problem förknippade med ett system med välfärdskonton. Över livscykeln kommer vissa individer att drabbas mer än andra av olyckliga omständigheter. Ett försäkringssystem som bara ger ett skydd i form av en grundpensionsnivå riskerar att inte uppfattas som legitimt av medborgarna. För personer med låga inkomster kan det också bli väldigt svårt att förbättra sin pension om de har ackumulerat ett betydande underskott på sitt konto. Det är också så att individens kostnad för att behöva utnyttja transfereringssys-

temen beror på behållningen på kontot. En person som drabbas tidigt i livet kan dra nytta av det tänkta skuldtaket medan en som drabbas senare i livet inte kan det.

Men vi menar ändå att idén med välfärdskonton är tillräckligt intressant att titta närmare på, inte minst nu när de svenska socialförsäkringarna och deras finansiering ska bli föremål för en översyn.

## Slutsatser och rekommendationer

Det är tid för en ny skattereform. Det finns annars en risk för en fortsatt, smygande utveckling mot höjda skattesatser, framför allt på arbete. Inte minst kan ett stigande tryck mot högre offentliga utgifter till följd av den demografiska utvecklingen tvinga fram högre skattenivåer, om man inte redan idag med en klok ekonomisk politik skapar förutsättningar för att hantera utmaningarna som de demografiska förändringarna medför. Viktiga inslag i en sådan ekonomisk politik är en finanspolitik som leder till en amortering av den offentliga skulden och en politik som främjar fler i sysselsättning och fler arbetade timmar.

Skattepolitiken är väsentlig i bägge dessa avseenden. I de tidigare kapitlen har vi diskuterat ett antal önskvärda förändringar av skattesystemet. Nedan sammanfattar vi våra rekommendationer om skatteförändringar som vi anser bör vara tunga inslag i en ny skattereform. Vi gör dock inga anspråk på att de utgör ett heltäckande förslag till en skattereform.

### Inkomstbeskattningen

Skatten på arbete är en nyckelfaktor i varje förändring av skattesystemet eftersom arbete är den helt dominerande skattebasen. För att främja drivkrafter för arbete i form av arbetskraftsdeltagande och utbud av arbetade timmar rekommenderar vi att det nuvarande grundavdraget till en del ersätts av ett förvärsavdrag, att det översta steget på 25 procent i den statliga inkomstkatten tas bort samt att ett skatteavdrag för vissa hushållsnära tjänster införs.

#### *Förvärsavdrag*

Erfarenheterna är överlag positiva, framför allt vad gäller sysselsättningseffekter, av de varianter av förvärsavdrag som prövats i USA och

Storbritannien. För att stärka incitamenten för arbete för dem med lägst inkomspotential föreslår vi därför att dagens grundavdrag till en del ersätts med ett förvärvsavdrag huvudsakligen riktat till dem med inkomster under 250 000 kronor per år. Vid högre inkomster än så trappas förvärvsavdraget av.

Hur generöst förvärvsavdraget kan göras beror på det finanspolitiska utrymmet.

I första hand föreslår vi ett förvärvsavdrag på 20 procent som får göras från inkomst av arbete som överstiger 100 000 kronor. Förvärvsavdraget motsvarar 20 procent av den överskjutande inkomsten över 100 000 kronor upp till en inkomst på 250 000 kronor. I detta inkomstintervall finns ungefär hälften av alla individer som betalar skatt, medan ca 14 procent har inkomster under 100 000 kronor. Vid högre inkomster än 250 000 kronor trappas förvärvsavdraget av med 5 procent av den överskjutande inkomsten. Det maximala förvärvsavdraget är således 30 000 kronor och det får man vid en inkomst på 250 000 kronor.

Det nuvarande grundavdraget ersätts med ett nytt grundavdrag på 10 000 kronor som alla får göra oavsett om de har inkomst från arbete eller skattegrundande bidragsinkomst. Vid inkomster över 100 000 kronor trappas dock detta grundavdrag av med 20 procent av den överskjutande inkomsten. Det innebär att den s.k. LO-puckeln i grundavdraget försvinner. Det ökar genomsådligheten i inkomstskattesystemet och tar framför allt bort de ökande marginaleffekter i relativt låga inkomstlägen som finns med dagens grundavdragskonstruktion.

Förvärvsavdraget får, till skillnad från grundavdraget, bara göras mot inkomster av arbete och inte mot skattegrundande bidragsinkomster. Därigenom ökar utbytet av förvärvsinkomster i förhållande till *givna* transfereringsinkomster. Det ökar generellt värdet av att delta i arbetskraften och bör således stimulera ett ökat arbetskraftsdeltagande och i förlängningen en högre sysselsättning.

Till skillnad från dagens grundavdrag trappas grundavdraget i vårt förslag av mot högre inkomster vare sig de härrör från arbete eller från transfereringssystemen. Vi menar dock att det kan vara rimligt att göra ett undantag, nämligen för pensioner. Således ska grundavdraget vara konstant och ej trappas av emot pensionsinkomster.

Ett förvärvsavdrag med denna konstruktion i kombination med förändringen av grundavdraget uppskattar vi kostar ca 5 miljarder kronor i lägre skatteintäkter. Vi har då inte beaktat beteendeförändring-

ar som att personer faktiskt lämnar bidragsberoende för ett jobb. Sådana beteendeeffekter har fördelen att ge dubbla vinster för de offentliga finanserna i och med att personen börjar betala skatt och därmed bidrar till skatteintäkterna samtidigt som personen inte längre får bidrag och därmed inte belastar utgiftssidan i de offentliga finanserna.

En mer generös variant, som vore att föredra om statsfinanserna tillåter, är att höja förvärvsavdraget till 30 procent, men med samma konstruktion i övrigt. Det alternativet blir dock betydligt dyrare och beräknas kosta ca 20 miljarder kronor i lägre skatteintäkter.

Ett mer begränsat förslag till förvärvsavdrag, som skulle kunna vara ett första steg mot ett mer generellt förvärvsavdrag, vore att rikta avdraget till en begränsad grupp, exempelvis ensamstående föräldrar eller den äldre delen av befolkningen. Då skulle man också få möjlighet att utvärdera effekterna av ett förvärvsavdrag innan det införs i större skala.

Ett förvärvsavdrag riktat till ensamstående föräldrar är intressant inte minst därför att enligt både svenska och internationella studier är ensamstående föräldrar, och särskilt mödrar, mycket känsliga för den ekonomiska avkastningen av att delta i arbetskraften. Ett förvärvsavdrag som riktar sig till ensamstående låginkomsttagare med barn vore också ett sätt att stärka den ekonomiska situationen för en grupp som har det sämre ställt samtidigt som man får positiva effekter på arbetsutbudet. Dessutom blir förstås en sådan riktad reform mindre kostsam i termer av minskade skatteintäkter.

Förutom ett grundavdrag på 10 000 kronor skulle alla ensamstående föräldrar som har inkomst från arbete få göra ett förvärvsavdrag motsvarande 50 procent av inkomsten överstigande 100 000 kronor upp till ett tak på 200 000 kronor. Taket för det totala avdraget (grundavdrag plus förvärvsavdrag) nås således vid ett avdrag på 60 000 kronor. Förvärvsavdraget trappas sedan av med 5 procent av inkomsten överstigande 200 000 kronor. De direkta kostnaderna för en sådan reform kan grovt beräknas till 2,2 miljarder kronor.

En nackdel med just riktade reformer är att de skapar incitament att tillhöra den gynnade gruppen, i detta fall att åtminstone formellt bli registrerad som ensamstående föräldrar. Vi menar att fördelarna med riktade avdrag till denna grupp kan uppväga nackdelen, framför allt om det riktade avdraget är ett första steg mot ett mer generellt system med förvärvsavdrag.

Den äldre delen av befolkningen utgör en arbetskraftspotential som blir allt mer betydelsefull i framtiden. Ett förvärvsavdrag riktat till den äldre delen av befolkningen skulle skapa en ekonomisk uppmuntran till ett fortsatt aktivt yrkesliv bland äldre.

Ett förvärvsavdrag för de äldre kan utformas på liknande sätt som de förvärvsavdrag vi skisserat ovan. Förutom ett grundavdrag på 10 000 kronor får personer som är 60–64 år och som har inkomst från arbete överstigande 100 000 kronor göra ett förvärvsavdrag som motsvarar 30 procent av inkomsten överstigande 100 000 kronor upp till ett tak på 200 000 kronor. Taket för det totala avdraget (grundavdrag plus förvärvsavdrag) nås således vid ett avdrag på 40 000 kronor. Förvärvsavdraget trappas sedan av med 5 procent av inkomsten överstigande 200 000 kronor.

Ett sådant förvärvsavdrag skulle stärka incitamenten att vara kvar på arbetsmarknaden ytterligare några år, bl.a. genom att göra det mindre ekonomiskt attraktivt att välja utträde ur arbetsmarknaden via sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen.

De direkta kostnaderna i form av lägre skatteintäkter är drygt 2 miljarder kronor. Men om 20 000 fler personer väljer arbete i stället för förtida uttag av sin pension så blir nettoeffekten på skatteintäkterna noll.

### *Sänkt statlig inkomstskatt till 20 procent*

Det översta steget i den statliga inkomstskatten är en kvarleva från 1990-talets budgetkonsolidering och den s.k. värnskatt som då temporärt infördes. Värnskatten kom ändå att permanentas i modifierad form genom att den statliga inkomstskatten sedan 1999 är 25 procent för inkomster över den övre brytpunkten. Denna ligger för närvarande vid en taxerad förvärvsinkomst på 458 900 kronor. Detta är ett avsteg från 1990 års skattereform där en av ambitionerna var att den högsta marginalskatten skulle vara 50 procent. Förutom att en hög marginalskatt har negativa effekter på arbetsutbudet minskar den också lönepremien på högre utbildning. Det försvagar incitamenten till utbildningsinvesteringar, och kanske särskilt för utbildningar med hög samhällsekonomisk avkastning, vilken ju ofta tar sig uttryck i höga inkomster.

Vi föreslår därför att det översta steget på 5 procentenheter i den statliga inkomstskatten tas bort. Det bidrar även till att motverka att avtrappningen av förvärvsavdraget skärper marginalskatten för

många medelinkomsttagare. Vi beräknar att denna sänkning av den statliga skatten kostar ca 3,4 miljarder kronor i lägre skatteintäkter.

### *Skatteavdrag för hushållsnära tjänster*

Utöver lägre marginalskatter kan det finnas andra sätt att främja ett större utbud av arbetade timmar, t.ex. att göra eget arbete i hemmet eller svartarbete mindre lönsamt i förhållande till marknadsarbete. En av de stora källorna till skattebetingade snedvridningar i resursallokeringen är att endast tid i marknadsarbete beskattas, men inte fritid eller tid i hemarbete eller i svart arbete. Genom att t.ex. beskatta varor och tjänster som är komplement till obeskattad tidsanvändning relativt hårdare än andra varor och tjänster, alternativt att beskatta lindrigare, eller till och med subventionera, varor och tjänster som är substitut till obeskattad tidsanvändning, skulle man i princip kunna motverka en del av arbetsbeskattningens snedvridningar. Det finns således ett effektivitetsargument för att subventionera barnomsorg och andra hushållsnära tjänster. Det har också använts flitigt genom åren för att motivera utbyggnaden av den samhällsrelaterade barnomsorgen, liksom de omfattande subventioner som de som använder samhällets barnomsorg får del av, se t.ex. Sandmo (1990). Andra har varnat för att en allt för långt gången subventionering eller skattegynnande av barnomsorg och andra hushållsnära tjänster kan leda till en överkonsumtion av sådana i förhållande till vad som vore samhällsekonomiskt önskvärt, se t.ex. Rosen (1995).

Vi menar emellertid att de samhällsekonomiska effektivitetsargumenten för skattelättnader för hushållsnära tjänster underskattas i debatten. I ett land som Sverige, med höga skatter på arbete, lär produktivitetsskillnaden mellan hemproduktion och marknadsproduktion av hushållstjänster vara stor. Det betyder att stora produktivetsförbättringar kan göras genom att skifta resurser från hemarbete till marknadsarbete. Dessa produktivetsförbättringar torde uppväga de effektivitetsförluster som följer av att hushållen tenderar att konsumera för mycket hushållstjänster relativt övriga varor och tjänster. Om man till det lägger att sådana skattelättnader dessutom kan ge positiva effekter på sysselsättningen finns det ytterligare argument för en sådan reform.

Vi föreslår därför att ett system med en skattelättnad på 50 procent av arbetskostnaden för hushållsnära tjänster utformas. Avdraget utgår utan beloppsgräns eller tak. Det kan administreras enkelt genom att

F-skatteregistrerade företag får tillgodogöra sig medgivna skatteavdrag i sin skattedeklaration. Däremot måste avdragen avgränsas till ett fåtal tjänster om de inte ska bli alldeles för dyrbara i form av lägre skatteintäkter. Vi tänker oss att systemet ska gälla för ett antal specificerade tjänster, företrädesvis hushållsarbete i bostaden som skötsel av hem och trädgård, t.ex. matlagning, städning och tvätt.

Om de tjänster som omfattas av skatteavdraget begränsas på detta sätt blir den statsfinansiella kostnaden marginell. Marknadsproduktionen av hushållstjänster som sker vitt och är föremål för beskattning uppskattas uppgå till endast några hundra miljoner kronor. Den svarsta marknaden för hushållstjänster torde uppgå till ett antal miljarder kronor. Vår bedömning är att nettokostnaden i form av lägre skatteintäkter för detta slags avdrag ligger nära noll.

### Kapitalbeskattningen

Den svenska kapitalbeskattningen behöver omprövas på en rad områden för att bli mer likformig och neutral i förhållande till medborgarnas sparande. Det främjar en mer effektiv allokering av sparmedel och stimulerar investeringarna. Vi föreslår följande.

- Avkastning upp till normalavkastning enkelbeskattas både vid lånefinansiering och vid ägande av företag. Därmed mildras dubbelbeskattningen av kapital. Lättnaden sker på bolagsnivå vilket främjar investeringarna.
- Förmögenhetsskatten avvecklas.
- Kapitalvinstbeskattningen av börsaktier och värdepappersfonder ersätts med skatt på verklig avkastning under året oberoende av om värdeförändringar realiserats eller inte. En möjlighet till räntebelagd skattecredit motverkar likviditetsproblem.
- Skatt på försäkringskapital flyttas till ägaren av försäkringen. Försäkringsbolag kan dock betala preliminärskatt för ägarens räkning.
- Fastighetsskatten behålls, men en uppskovsmöjlighet införs för att lösa likviditetsproblemen. Även bostadsrätter inkluderas. Inkomstrelaterade lättnader avskaffas.

#### *Enkelbeskattning av utdelningar*

Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar innebär en olikformighet i valet mellan finansiering med eget eller lånat kapital. Räntor är enkelbeskattade genom att de är avdragsgilla mot bolagsskatten, vilket inte gäller för utdelningar. Kvarhållna vinstmedel beskattas huvudsakli-

gen med bolagsskatt.

Vi föreslår att avkastning på eget kapital enkelbeskattas på bolagsnivå upp till samma nivå som räntor. Bolaget får göra ett avdrag i underlaget för bolagsskatt motsvarande en normalavkastning på behållet eget kapital. Avkastning upp till ett belopp motsvarande denna normalavkastning kommer därför bara att beskattas som inkomst av kapital hos aktieägaren. Däremot kommer avkastning som överstiger normalavkastningen fortfarande att vara dubbelbeskattad. På så sätt skulle man få en likvärdig beskattning av utdelningar, värdeökningar på aktier och räntor upp till en avkastningsnivå som motsvarar normalränta på lånefinansierade investeringar. Förutom att likformigheten kan ge positiva samhällsekonomiska effekter i form av förbättrad balans mellan eget och främmande kapital i svenska bolag, skulle en sådan förändring sannolikt öka inhemska och utländska aktörers intresse för att investera i Sverige.

Förslaget innebär en sänkning av den effektiva bolagsskatten. Exakt hur mycket beror på hur systemet mer i detalj utformas, exempelvis på definitionen av normalavkastning och på vilken bas av behållet eget kapital den ska beräknas. Varje procentenhets sänkning av den effektiva bolagsskatten motsvarar ca 1,6 miljarder kronor i lägre skatteintäkter. Om enkelbeskattningen av utdelningar enligt vårt förslag skulle motsvara en sänkning av bolagsskatten i storleksordningen 6–8 procentenheter, blir kostnaden således ca 10–13 miljarder kronor.

#### *Förmögenhetsskatten avvecklas*

Förmögenhetsskatten omfattar rörligt finansiellt kapital och i en allt mer internationaliserad ekonomi framstår det som klokare att i stället beskatta trögörliga skattebaser. Eftersom det dessutom blivit nödvändigt att acceptera diverse nedsättningar av förmögenhetsskatten för vissa tillgångslag och för vissa aktörer är ett av de starkaste argumenten för att slopa förmögenhetsskatten dess brist på legitimitet. De likviditetsproblem som är förenade med förmögenhetsbeskattning av onoterade tillgångar och kontrollposter av aktier talar också för ett slopande av skatten.

Förmögenhetsskatten är i princip ett progressivt inslag i kapitalbeskattningen och dess avskaffande innebär en ökad avkastning på sparande. Det borde främja både ett ökat sparande och ett ökat inhemskt sparande eftersom skattemotiven att placera sparandet utomlands blir mindre. Däremot är det inte självklart hur kapitaltillförseln till

svenska investeringar påverkas. En slopad förmögenhetsskatt på börsaktier och fordringar medför sannolikt ökade avkastningskrav på riskkapital i mindre och medelstora företag eftersom aktier i onoterade bolag idag inte är föremål för förmögenhetsbeskattning.

Ett avskaffande av förmögenhetsskatten kostar ca 4 miljarder kronor i lägre skatteintäkter.

#### *Fåmansföretagsreglerna och onoterade företag*

Ett avskaffande av förmögenhetsskatten påverkar den relativa positionen för fåmansföretag och andra onoterade företag. Avkastningskraven på riskkapital i dessa företag kan därför komma att stiga eftersom förmögenhetsskatt inte utgår på aktier i dessa företag idag. Genom att värdeändringar kommer att beskattas löpande för börsaktier motverkas dock effekten av den slopade förmögenhetsskatten.

För att slutgiltigt lösa fåmansföretagsproblematiken krävs en ungefär lika hög marginell beskattning av arbete och kapital. Den långsiktiga lösningen på detta problem är därför att sänka högsta marginaleffekt på arbete ned mot ca 50 procent, vilket är nivån för kapitalbeskattad utdelning utöver normalavkastning i vårt förslag. Detta åstadkoms effektivast genom att ett tak sätts för uttaget av socialavgifter. Förslagsvis läggs detta tak vid 10 basbelopp. Ett steg på vägen är den sänkning av den statliga inkomstskatten som vi föreslår.

#### *Löpande kapitalvinstbeskattning av börsaktier och värdepappersfonder*

Hushållen väljer att spara via institutioner och inte direkt i aktier. Ett skäl är troligen skattefördelarna vid indirekt sparande. Beskattningen av vinster på börsaktier sker nämligen på olika sätt beroende på hur sparandet sker. Hushållens direkta ägande av aktier beskattas baserat på den faktiska avkastningen. Värdepappersfonder och försäkringsbolag beskattas däremot helt schablonmässigt för sina kapitalvinster. Eftersom den effektiva skatten sjunker med stigande bruttoavkastning vid schablonbeskattning blir det fördelaktigare att spara indirekt ju större risk man är benägen att ta. Den relativa skattefördel som fonder och försäkringsbolag har beror även på det faktum att hushållen beskattas vid omplacering av aktier medan de förra kan placera om hela sitt kapital utan skatteavbränning.

Vi föreslår att kapitalvinstbeskattningen av börsaktier och värdepappersfonder ersätts med skatt på verklig avkastning under året obero-

ende av om värdeförändringar realiserats eller inte. Ett möjligt alternativ vore att ha en schablonmässig beskattning av kapitalvinster baserad på förväntad avkastning.

Med dagens teknik skulle årliga värdeförändringar relativt enkelt kunna fastställas för i vart fall noterade aktier. Endast värdeförändringar under året skulle på det här sättet bli beskattade. Skatten behöver inte betalas utan kan påföras skattekontot och räntebeläggas där. Notera att risken för förlust av skattemedel inte ökar jämfört med dagens system. Skillnaden är att inga räntefria skattekrediter skulle erhållas vilket ökar likformigheten i systemet. Ägaren får en räntebelagd skattecredit på värdeuppgångar och en tillgodoränta beräknas för orealiserade värdenedgångar. Den effektiva beskattningen blir därmed inte beroende av innehavstid. Ett system av det här slaget skulle leda till att alla inlåsnings effekter försvann – om man säljer eller inte saknar betydelse för skatteutfallet.

Ambitionen är också att likställa direkt och indirekt sparande. Det innebär att värdeförändringar på försäkringar och fondandelar inkluderas i systemet. Försäkringsbolagens och värdepappersfondernas egen beskattning skulle därmed kunna slopas. De skulle dock kunna fortsätta att betala preliminärskatt för ägarens räkning.

Eftersom dagens skattekrediter i kapitalvinstbeskattningen elimineras med detta förslag ökar skatteintäkterna med i storleksordningen 15 miljarder kronor.

#### *Skatt på försäkringskapital flyttas till ägaren av försäkringen*

Beskattningen bör så långt som möjligt förläggas till hushållen, bl.a. därför att kapitalägarna inte är lika rörliga som deras kapital. När det gäller beskattning av försäringssparande är det klokare att välja att beskatta ägaren av försäkringen än försäkringsbolaget.

Ett ytterligare argument för att beskatta ägaren är att avdragsrätten för pensionssparande sannolikt inte längre kan göras beroende av att sparandet sker i ett svenskt försäkringsbolag. EG-domstolen har fastställt att en sådan ordning strider mot den fria etableringsrätten. Det framstår då som effektivare att inte medge avdragsrätt för inbetalning till försäkringsbolag samtidigt som utbetalda belopp givetvis blir skattefria. Detta gäller både tjänstepension och övriga privata pensioner. Den schablonbeskattning som idag tillämpas för svenska försäkringsbolag flyttas med andra ord till ägaren av försäkringen. För att säkra skatteuppbörden kan försäkringsbolag fortsätta att betala in skatt,

men nu som preliminärt skatteavdrag för ägarens räkning. De som väljer att teckna i utländska bolag får räkna med att ordna med likviditet till skattebetalningen på annat sätt.

Denna ordning skulle lösa många av de problem som uppkommer när människor flyttar till och från Sverige. Ofta är det oklart om en pension ska beskattas eller inte. En avkastningsskatt på försäkringskapital skulle endast vara beroende av om man har skattemässig hemvist i Sverige eller inte. Det skulle inte vara nödvändigt att skilja på pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar. Nivån på skattesatsen skulle dock kunna vara något under den normala för kapitalavkastning, exempelvis 25 procent, för att kompensera för det faktum att försäkringskapital har lägre grad av tillgänglighet för spararna än annat sparkapital.

Dessa förändringar skulle leda till högre skatteintäkter i storleksordningen 10 miljarder kronor.

#### *Beskattning av egna hem och bostadsrätter*

Fastighetsskatt är däremot ur samhällsekonomisk synvinkel en attraktiv skatt. Skattebasen är stabil. Skatten är till viss del en ren skatt på mark och inte behäftad med några snedvridningar alls. Därtill bör rimligen avkastningen på eget kapital i fastigheter beskattas i likhet med annan kapitalavkastning. Vi menar därför att det är lämpligt att behålla skatten och att snarare bredda basen till att omfatta all mark i Sverige. De allvarliga legitimitetsproblem som förknippas med fastighetsskatten behöver också lösas på ett permanent och acceptabelt sätt.

Det främsta problemet med fastighetsskatten är att fastighetsägarna inte alltid har tillräcklig likviditet för att betala skatten. Vi föreslår ett system för uppskov med betalning av skatten som på ett rimligt sätt bör kunna lösa likviditetsproblemen. De inkomstrelaterade lättnader som finns idag, och som bidrar till att skapa marginaleffekter i inkomstbeskattningen, skulle då kunna avskaffas.

Fastighetsskatten fastställs på samma sätt som för närvarande. Individer med inkomst under en viss nivå får dock uppskov med betalning av skatten. Detta uppskov uppräknas årligen med statslåneräntan och medges i den mån det finns utrymme för pantförskrivning av uppskovet upp till taxeringsvärdet. Genom att staten medger uppskov erhåller fastighetsägaren en räntebärande skattecredit. Någon kreditvärdering behövs inte. Statens risk begränsas genom att taxeringsvärdet sätts som tak för uppskovet. Skulle det på sikt visa sig att huset är värt

mindre än taxeringsvärdet får staten skriva ned sin fordran eftersom man helt enkelt tagit ut för mycket fastighetsskatt.

Rent praktiskt införs skattekrediten som vilket lån som helst hos inskrivningsmyndigheten samtidigt som skattekrediten anges på individens skattekonto. Det hela kan skötas elektroniskt. Effekten blir att alla andra kreditgivare informeras om ägarens skatteskuld till staten. Skulden påverkar dock inte ägarens likviditetssituation. Vid försäljning av huset förfaller skulden till betalning eftersom bankerna kan gå in som långivare vid köp av ny bostad. Amortering av skulden på frivillig basis kan givetvis ske när som helst.

Med detta uppskovssystem kan det nuvarande systemet med skatt på kapitalvinster på egna hem avvecklas. En väl avvägd fastighetsskatt i förhållande till beskattningen av andra placeringar fungerar på samma sätt som den beskrivna beskattningen av börsaktier där värdeökningar beskattas årligen och oberoende av realisation. Fördelen med att kunna avveckla kapitalvinstbeskattningen är därför att ett krångligt system för uppskov försvinner och att de regler som nu innebär att svenskar som flyttar utomlands ska betala av sina uppskovsskulder kan tas bort. Även här är det nämligen troligt att de svenska reglerna kolliderar med grundläggande EG-rättsliga bestämmelser.

Av likformighetsskäl bör bostadsrätter inordnas i systemet. Fastighetsskatten skulle här kunna baseras på den faktiska köpeskillingen och med tiden räknas upp med en koefficient som bestäms utifrån höjningen av fastighetsvärdena i närområdet.

### Finansiering

Lägre skatter måste finansieras, antingen genom att offentliga utgifter minskas i motsvarande mån eller genom att andra skatter höjs som kompenserande finansiering. Detta är särskilt viktigt med tanke på den aktuella finanspolitiska situationen i Sverige, där regeringen har betydande svårigheter att upprätthålla ett överskott i de offentliga finanserna i linje med målet om ett överskott på 2 procent av BNP över konjunkturykeln.

Våra förslag till skatteförändringar är sammantaget finansierade. Förändringarna i arbetsbeskattningen kostar med ett förvärvsavdrag på 20 procent knappt 10 miljarder kronor. Avskaffad förmögenhetsskatt och lättnader i dubbelbeskattningen kostar ytterligare grovt sett 14–17 miljarder kronor. Å andra sidan ger avskaffandet av skattekrediter i kapitalvinstbeskattningen och ett mindre skattemässigt gyn-

nande av avkastningen av pensionskapital tillsammans ökade skatteintäkter på i storleksordningen 25 miljarder kronor.

Detta ska tas för vad det är, nämligen mycket grova överslagskalkyler. Men de illustrerar att genom att ta ett antal steg mot en mer likformig och samhällsekonomiskt effektiv kapitalbeskattning finns det utrymme att finansiera inte bara vissa lättnader i kapitalbeskattningen utan också sänkt skatt på arbete.

Vi menar dessutom att det finns goda samhällsekonomiska skäl för en bred enhetlig mervärdeskatt och därmed en likformig konsumtionsbeskattning, vilket också var en av utgångspunkterna för skattereformen 1990. Därför borde flertalet av de nedsättningar av mervärdeskatten som tillkommit genom åren, ofta efter påtryckningar från välorganiserade och välartikulerade särintressen, återtgas. Sammantaget innebär nedsättningarna av mervärdeskatten ett skattebortfall på ca 25 miljarder kronor, varav ca 17 miljarder kronor är den sänkta livsmedelsmomsen. Genom att ta bort flertalet av dessa nedsättningar av momsens skulle merkostnaden på ca 15 miljarder kronor för ett mer generöst förvärvsavdrag på 30 procent kunna finansieras.

## REFERENSER

- Bovenberg, L. och P.B. Sørensen (2004), Improving the Equity-Efficiency Trade-Off: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance, *International Tax and Public Finance*, 11.
- Feldstein, M. och D. Altman (1998), Unemployment Insurance Savings Accounts, NBER Working Paper 6860.
- Fölster, S., R. Gidehag, M. Orszag och D. Snower, (2002), Valfärdskonton i Sverige – en utvärdering, kapitel 11 i *Alternativ i välfärdspolitik*, SNS Förlag 1995.
- Lundgren, S., M. Flodén, E. Steigum och H. Wijkander (2004), *Finanser för framtida välfärd*, SNS Förlag.
- Orszag, J. och D. Snower (1997), Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform, *European Economic Review*, nr 4.
- Rosen, S. (1995), Offentlig sysselsättning och den svenska välfärdsstaten, kapitel 2 i *Välfärdsstat i omvandling*, SNS Förlag.
- Sandmo, A. (1990), Tax Distortions and Household Production, *Oxford Economic Papers*, 42.