

SKATTER OCH SAMHÄLLS EKONOMI

Ingemar Hansson

SNS FÖRLAG



Skatter och samhällsekonomi

Ingemar Hansson

SNS FÖRLAG

SNS FÖRLAG
Sköldungagatan 2
114 27 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

- SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (Center for Business and Policy Studies)
- SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.
- SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.
- SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.
- SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 35 lokalgrupper (varav 5 i utlandet) samt ca 120 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Ingemar Hansson
Skatter och samhällsekonomi
1:a upplagan
1:a tryckningen
ISBN 91-7150-280-7

Omslag: Tommy Säflund

Typografi: Ingvar Bylund

Omslagsbilder: Valaffischer, högerpartiets från riksdagsvalet 1944 och socialdemokraternas från riksdagsvalet tjugo år senare, 1964.

© 1986 Ingemar Hansson och SNS Förlag
Kristianstads Boktryckeri AB 1986

Innehåll

Förord 7

1. Skattesystemets mål 9

2. Det svenska skattesystemet 27

3. Samhällsekonomiska effekter av skatter
på arbete och kapital 54

4. Beskattning av arbete och kapital –
numeriska resultat 80

5. Samhällsekonomiskt optimal beskattning 111

6. Skattereformer 144

Litteratur 167

Förord

Denna bok är i första hand skriven som en nationalekonomisk lärobok om skatter för grundutbildning inom universitet och högskolor, bl a för kurser i offentlig ekonomi på ekonomlinjen och förvaltningslinjen. Min avsikt är att boken även skall vara användbar för personer som på olika sätt debatterar, utformar, tillämpar eller berörs av skattesystemet inom sin yrkesverksamhet samt för en intresserad allmänhet.

Jag vill framföra ett varmt tack till alla de personer som har bidragit till boken. Efter ett möte med studierektorerna vid de nationalekonomiska institutionerna i Sverige har studierektorn i Lund, Vassilios Vlachos, tillsammans med professor Bengt Höglund övertygat mig om att det föreligger ett stort behov av en nationalekonomisk lärobok om det svenska skattesystemet. Dessa personer samt Krister Andersson, Bengt Assarsson, Lars Jonung, Agneta Kruse, Erik Norrman och Åsa Weibull, som undervisar på aktuella kurser vid nationalekonomiska institutionen i Lund, har läst tidigare versioner och bidragit med många värdefulla kommentarer. Lena Somogyi har skrivit och korrigerat ett flertal versioner på ett mycket skickligt och hjälpsamt sätt. Slutligen har Riksbankens jubileumsfond i mycket hög utsträckning bidragit till denna bok genom finansiering av min och andra ekonomers forskning om det svenska skattesystemet. Denna forskning utgör det viktigaste underlaget för denna lärobok, samtidigt som boken är ett sätt att föra ut dessa forskningsresultat till en förhållandevis bred grupp av nuvarande och framtida debattörer, utredare och beslutsfattare.

Lund i maj 1986
Ingemar Hansson

1. Skattesystemets mål

Beskattningsens grund och omfattning i Sverige

Genom alla tider har människor liksom olika djurarter samverkat i olika typer av grupper under mer eller mindre frivilliga former. Familjen utgör en sådan grupp, där man genom samverkan försöker tillgodose grundläggande mänskliga behov som matförsörjning, skydd, vård och uppfostran. Något större samverkande grupper är t ex företag, idrotts- och fackföreningar, klubbar samt religiösa samfund.

På en mera aggregerad nivå utgör personer som är bosatta i ett visst land en grupp. Detta är en mycket speciell grupp, eftersom gruppens ledning, statsledningen, behärskar det geografiska område som ingår i landet ytterst genom militära maktmedel. Statsledningen kan därmed utfärda regler för personer som befinner sig inom detta geografiska område och bestraffa överträdelser mot dessa regler. Därigenom får statsledningen exceptionellt stora möjligheter att påverka dessa personers agerande. De flesta statsledningar använder denna makt bl a för att förbjuda mord, misshandel och stöld inom sina respektive geografiska områden. Sådana regler är av fundamental betydelse för organiserad ekonomisk verksamhet.

Statsledningen kan också utfärda regler om att medborgarna skall bidra till gemensamma ändamål genom t ex dagsverken, värnplikt och skatter. Därmed kan statsledningen besluta om frågor rörande t ex landets yttre försvar, inre ordning och andra gemensamma angelägenheter samt utfärda föreskrifter om individernas skyldigheter i dessa avseenden. Statsledningen kan också ålägga individerna att vara med i olika undergrupper och utfärda regler för vad ledningen för

dessas grupper kan kräva av sina medlemmar. Sådana obligatoriska undergrupper finns i Sverige i form av t ex kommuner, samfälligheter och studentkårer. Dessa undergrupper har således möjlighet att ta ut skatter och/eller avgifter av sina medlemmar för att organisera vissa typer av gemensamma aktiviteter.

Totalt sett är denna typ av gemensamma aktiviteter mycket omfattande i Sverige. De totala offentliga utgifterna uppgår till cirka 2/3 av bruttonationalprodukten (BNP), dvs 2/3 av det sammanlagda värdet av alla varor och tjänster som produceras under ett år. Utgifterna finansieras i huvudsak genom obligatoriska bidrag i form av skatter. De totala skatteintäkterna uppgår till något mer än 50 % av BNP. Resterande offentliga utgifter finansieras genom avgifter, överskott inom statens verksamhet samt lån. Övriga uttag av resurser för gemensamma ändamål är numera begränsade till att omfatta i huvudsak den allmänna värnplikten. Tidigare system inkluderade t ex skyldighet att ge kungen och hans följeslagare mat och logi vid kungens resor, att hålla soldat och rustning samt att ge en viss andel, s k tionde, av skörden och annan produktion till kyrkan.

Syfte, avgränsningar och disposition

Syftet med denna bok är att analysera skatter, transfereringar och offentliga utgifter i Sverige. Därvid undersöks speciellt skattesystemet i vid mening, dvs systemet med olika typer av positiva och negativa skatter.

Transfereringar i form av kontanter, såsom barnbidrag och pensioner kan tolkas som negativa skatter. Den offentliga sektorn tillhandahåller också individuellt konsumerade varor i form av t ex utbildning och sjukvård praktiskt taget utan avgift, vilket kan tolkas som transfereringar eller negativa skatter i form av varor och tjänster. Offentliga utgifter används också för att subventionera t ex livsmedel, bostäder och kulturaktiviteter, vilket kan tolkas som negativa varu-

skatter. Huvuddelen av de offentliga utgifterna kan därför betraktas som negativa skatter, vilket innebär att de i princip inkluderas i denna analys av skattesystemet i vid mening. Därtill förekommer offentliga utgifter för bl a kollektiva varor, där nyttan av varje varuenhet är spridd över många konsumenter eller företag. Sådana offentliga utgifter behandlas mera kortfattat.

Den resterande delen av detta kapitel diskuterar målen för skattesystemet i vid mening, medan kapitel 2 ger en översiktlig presentation av det svenska skattesystemet. Kapitel 3 och 4 analyserar hur olika typer av skatter påverkar resursanvändningen samt fördelningen av inkomst och nytta mellan olika personer. Kapitel 5 diskuterar hur ett samhällsekonomiskt optimalt skattesystem skulle kunna se ut med utgångspunkt från målen enligt kapitel 1 och analysen av olika skatter i kapitel 3 och 4. Kapitel 6 diskuterar slutligen hur det svenska skattesystemet skulle kunna reformeras för att ge ett ur samhällsekonomisk synvinkel mera välfungerande system.

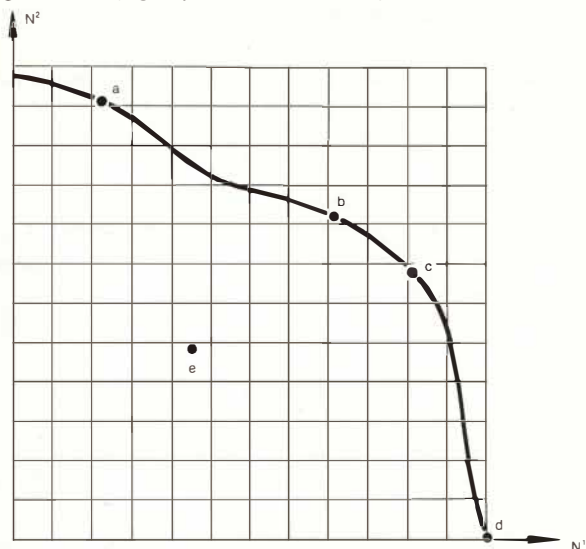
Överordnat samhällsekonomiskt mål

Inledningsvis definieras två viktiga begrepp. En förändring av t ex skattesystemet är en förbättring enligt *paretokriteriet* om den innebär ökad nytta för en individ utan att ge en minskad nytta för någon annan individ. En situation är *paretooptimal* om det inte finns någon förändring som är en förbättring enligt paretokriteriet, dvs om det inte är möjligt att öka nyttan för någon individ utan att minska nyttan för någon annan individ.

Som en illustration undersöks det enkla fallet med två individer i figur 1.1, där nyttan för individ 1 (N^1) mäts på den horisontella axeln medan nyttan för individ 2 (N^2) mäts på den vertikala axeln. Ytan som begränsas av den heldragna kurvan visar alla möjliga nyttokombinationer. En förändring från punkt e till punkt b eller till punkt c är en förbättring enligt paretokriteriet, eftersom nyttan ökar för båda indivi-

derna. En förändring från punkt e till punkt a är däremot ingen förbättring enligt detta kriterium, eftersom nyttan minskar för individ 1.

Figur 1.1 Möjliga nyttokombinationer för två individer.



Den heldragna kurvan visar alla möjliga paretooptimala situationer. Punkterna a, b, c och d representerar paretooptimala situationer, eftersom nyttan inte kan ökas för någon individ utan att den minskar för någon annan i dessa fall. Punkt e är däremot inte paretooptimal.

Samhällsekonomisk analys av skattesystemet utgår normalt från att det är önskvärt att uppnå paretooptimalitet. Med utgångspunkt från detta överordnade mål analyseras hur skatter och offentliga utgifter skall utformas på bästa sätt.

Som framgår av figur 1.1 finns det normalt många olika paretooptimala situationer. För att prioritera mellan dessa alternativ krävs en sammanvägning av de olika individernas nyttor, vilket i sin tur måste baseras på någon typ av värdering avseende fördelningen av nyttan. Samhällsekonomisk

analys utgår normalt från att denna fördelningspolitiska värdering är given, t ex genom att den fastställs av riksdagen eller av forskare på rättsprinciper.

Ekonomens uppgift i detta sammanhang är att utforma de skatter och offentliga utgifter som följer av det överordnade målet om paretooptimalitet kompletterat med denna fördelningspolitiska värdering. Under ideala omständigheter är detta en rent teknisk eller värderingsfri uppgift, där arbetet endast baseras på kunskaper om ekonomiska samband. I praktiken kräver emellertid detta arbete ofta olika typer av bedömningar, som kan influeras av ekonomens egna värderingar.

I vissa enkla fall kan den givna fördelningspolitiska värderingen beskrivas med hjälp av vikter för olika individer, så att det överordnade målet är att maximera den sammanvägda nyttofunktionen $v^1N^1 + (1-v^1)N^2$, där v^1 är den relativa vikten för individ 1. En sådan sammanvägningsfunktion kallas en *social välfärdsfunktion*.

Som exempel på fördelningspolitiska värderingar som ofta används i samhällsekonisk analys kan nämnas utilitarism, som innebär att summan av individernas nyttor maximeras, dvs $v^1=0,5$; se Edgeworth (1897) och Maskin (1978). Detta innebär att punkt c är bäst i figur 1.1. Rawls (1971) förordar den fördelningspolitiska värderingen att nyttan skall maximeras hos den individ som har lägst nytta, vilket leder till att punkt b är bäst i figur 1.1. Vid andra vikter kan punkt a eller punkt d vara bäst. Genom att dessa vikter varieras så kan det överordnade samhällsekonomiska målet avspegla olika fördelningspolitiska värderingar, vilket innebär att målet är mycket flexibelt i detta avseende.

Mängden aktuella paretooptimala punkter kan också begränsas genom en fördelningspolitisk värdering om att samverkan inom ramen för den offentliga sektorn inte får innebära en försämring för någon individ; se Wicksell (1896) och Andersson m fl (1986). Tanken är att man under ideala förutsättningar skulle kunna besluta om sådana förändringar under enighet eftersom alla inblandade gynnas.

Denna värdering innebär att man tillämpar paretokriteriet

inte bara för att bestämma vilka punkter som är paretooptimala utan också för att bestämma vilka punkter som är en förbättring jämfört med en given utgångspunkt. Om utgångsläget är punkt e i figur 1.1 så är punkt b och c acceptabla paretooptimala punkter enligt denna värdering, medan punkt a inte är acceptabel trots att den är paretooptimal.

En sådan fördelningspolitisk värdering ger emellertid ingen vägledning angående valet mellan alla de paretooptimala punkter som är en förbättring enligt paretokriteriet. Ett sådant val kräver därför en kompletterande fördelningspolitisk värdering av den typ som diskuterats ovan. En sådan sammansatt fördelningspolitisk värdering kan representeras med en social välfärdsfunktion som är något mera komplicerad än den enkla sammanvägningsfunktionen ovan.

Den här tillämpade samhällsekonomiska analysmetoden utgår således från ett överordnat mål som beskrivs av en social välfärdsfunktion och härleder de skatter och offentliga utgifter som är så bra som möjligt enligt detta mål. Om statsledningen önskar uppnå ett paretooptimalt läge och vikterna i den sociala välfärdsfunktionen avspeglar statsledningens fördelningspolitiska värderingar så visar analysen i princip vilka skatter och offentliga utgifter statsledningen skall välja. Observera att metoden är relevant även för t ex en diktator som lägger nästan all vikt vid sin egen nytta – jämför punkt d i figur 1.1.

Om statsledningen har andra mål så kan man vänta sig att de faktiska skatterna och utgifterna åtminstone delvis bestäms på ett annat sätt. Frågan om statsledningens mål och utformningen av de faktiska skatterna och offentliga utgifterna i Sverige diskuteras närmare i kapitel 5.

Mål som följer av ett överordnat samhällsekonomiskt mål

Finansiering av kollektiva och liknande varor

Vi skall nu undersöka olika samhällsekonomiska mål för skattesystemet i vid mening som följer av det överordnade

målet att maximera någon typ av social välfärdsfunktion. Utgångspunkten är därvid en marknadsekonomi, där företag och hushåll utbyter olika typer av varor och tjänster genom frivilliga överenskommelser. Detta förutsätter i sin tur någon typ av etablerad rättsordning.

Det första målet gäller att skattesystemet skall finansiera tillhandahållandet av varor som inte kan finansieras på ett samhällsekonomiskt lämpligt sätt genom individuella avgifter för nyttjarna av varorna. Ordet varor i ekonomisk mening inkluderar även tjänster i denna och följande diskussion.

Kollektiva varor utmärks av att en persons utnyttjande av varan inte minskar andra personers möjligheter att utnyttja varan. Som exempel kan nämnas försvar, polis samt radio- och TV-program. Den sammanlagda betalningsviljan för kollektiva varor kan överstiga produktionskostnaden utan att produktionen kan finansieras genom individuella priser eller avgifter på privata marknader. Ett offentligt tillhandahållande av dessa varor, där kostnaderna åtminstone delvis finansieras genom skatter, kan därför innebära en förbättring enligt paretokriteriet. Detsamma gäller varor där konkurrens visserligen förekommer mellan olika nyttjare, men där nyttan för varje enhet av varan är spridd över många personer eller företag. Som exempel kan nämnas vägar och annan infrastruktur, miljövård, sport- och rekreationsanläggningar, forsknings- och informationsverksamhet samt viss brand- och sjukvårdsberedskap.

Avgiftsfinansiering genom privat eller offentlig försorg är ett möjligt alternativ till skattefinansiering, men detta skulle i många fall innebära att avgiften översteg kostnaderna för en extra utnyttjare, vilket i sin tur skulle resultera i ett underutnyttjande av varan. Därtill kan avgiftsfinansiering för t ex vägar och parker innebära höga administrationskostnader.

Utgifterna för kollektiva och liknande varor uppgår högt räknat till 10 % av BNP i Sverige, motsvarande cirka 16 % av de totala offentliga utgifterna; se Andersson m fl (1986).

Omfördelning

Ett andra samhällsekonomiskt mål som följer av det diskuterade överordnade målet avser omfördelning av inkomster och konsumtionsmöjligheter. Sådan omfördelning utgör den dominerande delen av de offentliga utgifterna. Från samhällsekonomisk utgångspunkt kan man särskilja tre olika typer av offentligt beslutad omfördelning; två kan tänkas innebära en förbättring enligt paretokriteriet, medan den tredje kan vara motiverad med utgångspunkt från målet att maximera någon typ av social välfärdsfunktion.

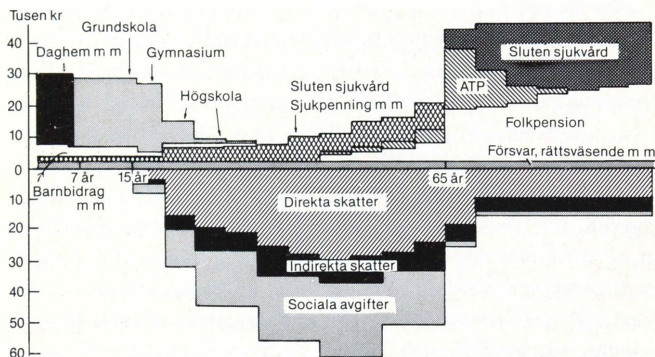
Den första typen av omfördelning avser *omfördelning genom försäkring* t ex mot inkomstbortfall på grund av sjukdom och arbetslöshet. Under ideala omständigheter kan privata försäkringsmarknader tillhandahålla adekvata försäkringar i alla avseenden. Alla ömsesidigt förmånliga bytesmöjligheter uttöms då genom marknadsmässiga överenskommelser, vilket innebär att det inte finns några ytterligare förändringar som innebär en förbättring enligt paretokriteriet.

Den marknadsmässiga lösningen fungerar emellertid inte lika bra under mera realistiska omständigheter. Försäkringsbolagen kan t ex ha svårt att diskriminera mellan individer med olika förväntat försäkringsutfall, och individerna kan missbedöma risker. Obligatoriska försäkringar *kan* då innebära en förbättring enligt paretokriteriet. Denna typ av obligatoriska försäkringssystem ger en omfördelning i efterhand till förmån för individer som råkar bli sjuka, arbetslösa och gamla.

Den andra typen av omfördelning som kan ge en förbättring enligt paretokriteriet avser *omfördelning över livscykeln* för en viss individ. Under ideala omständigheter skulle detta problem lösas genom sparande och lån på en perfekt kapitalmarknad eller genom transfereringar mellan olika generationer inom en familj. Den marknadsmässiga lösningen är mindre tillfredsställande om kapitalmarknaden inte erbjuder adekvata möjligheter till individuellt organiserade omfördelningar över livscykeln eller om individerna missbedömer framtida behov. En offentligt organiserad omfördelning över livscykeln *kan* då innebära en förbättring enligt paretokriteriet.

Figur 1.2 illustrerar de omfördelningar som uppkommer genom skatter och offentliga utgifter dels av försäkringsmässig typ och dels av den typ som är direkt inriktad på att ge en omfördelning över livscykel.

Figur 1.2 *Förmåner och skatter under olika delar av livscykeln.*



Den tredje typen av omfördelning, som inte är förenlig med paretokriteriet, avser en *omfördelning av nytta* mellan olika personer i ett livscykelperspektiv. I frånvaro av sådan omfördelning kan en marknadsekonomi resultera i t ex den nyttofördelning som visas av punkt a i figur 1.1. Maximering av en social välfärdsfunktion som har lika vikter för alla individer kräver emellertid att punkt c uppnås, vilket i sin tur kräver skatter och offentliga utgifter som ger en sådan omfördelning av nyttan.

De flesta faktiska skatter och offentliga utgifter ger en omfördelning av nyttan i ett sådant livscykelperspektiv. Vissa skatter och utgifter kan bidra till en utjämning, medan andra kan verka i motsatt riktning. Bland de skatter och offentliga utgifter som är avsedda att ge en sådan utjämning kan nämnas den progressiva inkomstskatten, stöd till handikappade och speciella insatser för svagpresterande elever.

Den traditionella fördelningspolitiska principen om att skatt skall utgå efter bärkraft kan tolkas som ett mål avseen-

de omfördelning på alla dessa tre sätt. En central fråga i detta sammanhang gäller hur denna bärkraft skall mätas. Omfördelning genom någon typ av allmän inkomst- eller konsumtionsskatt kräver ett *mått* för olika individers bärkraft eller skattebetalningsförmåga, som är så nära relaterat som möjligt till de typer av omfördelning som man önskar uppnå.

Den ekonomiska diskussionen utgår därvid ofta från *Haig-Simons inkomstbegrepp*, där inkomsten under en period definieras som den maximala konsumtion som är möjlig utan att förmögenheten minskar. Denna inkomst är lika med den faktiska konsumtionen plus ändringen av förmögenheten under perioden; se Simons (1938).

Detta inkomstbegrepp innebär att alla källor till möjlig konsumtion skall inräknas, som t ex värdeökning på aktier även om dessa inte sålts och privat konsumtion som betalas av arbetsgivare. Numera är de flesta ekonomer ense om att förmögenhet lämpligen bör preciseras som real förmögenhet i denna inkomstdefinition. Vid 8 % bankränta och 5 % inflation är det då endast realräntan på 3 % som bidrar till skattebetalningsförmågan, eftersom resterande ränta måste läggas till sparbeloppet för att hålla dess värde oförändrat mätt i köpkraft.

Haig-Simons inkomstbegrepp måste emellertid preciseras i åtminstone tre avseenden för att leda till slutsatser om hur en omfördelande allmän beskattning skulle kunna utformas. För det första måste perioden för inkomstberäkningen bestämmas. I praktiken används ofta periodlängden ett år. Om huvudsyftet är att utjämna nyttan sett ur ett livscykelperspektiv skulle man i stället kunna mäta inkomsten för en individ som total konsumtion under livet plus förmögenhetsändring (efterlämnade arv minus erhållna arv). Denna typ av utgiftsskatt förordas av flera ekonomer och jurister, även om man är något oenig om hur arv och gåva skall behandlas hos utgivare och mottagare; se Meade (1978), Lodin (1982) och Rivlin (1984).

För det andra måste man precisera om inkomstmättet skall gälla för enskilda individer eller för hushåll, samt i vilken

mån man skall ta hänsyn till skillnader i försörjningsbörda. Ur fördelningssynvinkel anses hushållet normalt vara den samhällsekonomiskt mest relevanta enheten, men förenklingsskäl kan tala för ett individuellt baserat inkomstmått. Om inkomstmåttet utvidgas till att omfatta flera generationer inom en familj, så skall arv och gåvor inom beskattningssenheten inte beskattas.

För det tredje uppkommer frågan om hur *kompenserande* inkomst- eller konsumtionsskillnader skall behandlas, dvs hur man skall behandla en extra arbetsinkomst som endast är en kompensation för t ex sämre arbetsmiljö eller längre arbetstid. Av praktiska skäl behandlas sådana inkomster på samma sätt som övriga inkomster i den svenska inkomstbeskattningen. Detta kan dock strida mot målet om en utjämning av nyttan mellan olika individer.

När ett eller eventuellt flera kompletterande ideala mått på skattebetalningsförmågan preciserats på detta sätt, så återstår att utforma konkreta regler för beräkning av den skattepliktiga inkomsten (eller motsvarande) för en eller flera omfördelade skatter. Därvid är det av flera skäl angeläget att uppnå en hög grad av *fördelningspolitisk träffsäkerhet*, dvs det är önskvärt att den skattepliktiga inkomsten (eller motsvarande) ger en god approximation av det ideala måttet på skattebetalningsförmågan. Avvikelse innebär att vissa personer kommer att betala högre skatt och att andra personer kommer att betala lägre skatt än vad som är motiverat enligt denna norm, dvs skatter ger inte de avsedda fördelningseffekterna. Därtill kan ett bristfälligt mått på skattebetalningsförmågan kräva en högre progressivitet för att nå en viss grad av allmän utjämning, vilket ökar skattesystemets snedvridande effekter.

Minimala indirekta kostnader

Ett tredje samhällsekonomiskt mål som följer av det överordnade målet är att skattesystemet skall ge så små indirekta kostnader som möjligt i form av snedvridningar av individer-

nas och företagens val mellan olika alternativ. Detta kräver att den privatekonomiska lönsamheten avspeglar den samhällsekonomiska lönsamheten för olika handlingsalternativ, så att privatekonomiskt betingade beslut ger ett samhällsekonomiskt adekvat resultat.

Sådana snedvridningar kan undvikas genom användande av så kallade *klumpsummeskatter*, som utmärks av att skattebeloppet är oberoende av personens eller företagets beteende. Som exempel kan nämnas skatter som utgår per huvud eller för viss mark oberoende av användning. I ett mera begränsat tidsperspektiv är skatter som beror på personens ställning eller yrke också klumpsummeskatter.

På samma sätt kan negativa skatter i form av transfereringar göras oberoende av beteendet genom att de baseras på faktorer som ålder eller medfödda fysiska handikapp. Som exempel kan nämnas folkpension och viss handikappersättning.

Positiva klumpsummeskatter är emellertid svåra att använda av flera skäl. För det första är det svårt att hitta genuina klumpsummeskatter. Skatter som baseras på till exempel utbildning eller yrke påverkar givetvis individens val av studier och yrke. För det andra är det ofta administrativt svårt att ta ut en skatt som överstiger inkomsten för en person. De samhällsekonomiska kostnaderna för bestraffning av personer som inte betalar ålagd skatt kan bli mycket höga. Om skatten avskrivs för personer som inte har tillräckliga inkomster så rör det sig inte längre om en klumpsummeskatt. Ett tredje skäl är att klumpsummeskatter strider mot etablerade normer om vad som anses vara legitima skatter eller, på ett mera fundamentalt plan, mot normer om äganderätt avseende egen arbetskraft och övriga tillgångar. Ett fjärde skäl är att sådana klumpsummeskatter ofta strider mot fördelningspolitiska mål.

Av alla dessa skäl baseras de flesta skatter på köp och försäljning av varor, arbetskraft och kapitaltjänster. Detta gäller för alla inkomstskatten, mervärdesskatten och socialavgifter. Sådana skatter på transaktioner ger upphov till en *skattekil* i form av en skillnad mellan det bruttopris inklusive

skatt som är relevant för köparen och det nettopris exklusive skatt som är relevant för säljaren. Som exempel kan nämnas att om bruttolönen för en extra arbetstimme är 100 kronor så uppgår motsvarande nettolön i det svenska skattesystemet ofta endast till 20–25 kronor. Skattesystemet förhindrar därigenom ömsesidigt förmånliga byten av varor och tjänster och ger därmed upphov till indirekta samhällsekonomiska kostnader.

Ett enkelt exempel illustrerar detta mycket viktiga förhållande. Antag att Anders har 100 geléhallon, medan Björn har 100 lakritsbåtar och att båda föredrar en jämn fördelning mellan dessa två typer av godis. I frånvaro av yttre inblandning skulle de kunna ha bytt så att de fått vardera 50 geléhallon och 50 lakritsbåtar. Men starke Cesar ingriper och vill ha del av detta godis som ersättning för att han beskyddar Anders och Björn mot andra barn; de skulle kanske inte ha kvar något godis alls utan hans beskydd. Om Cesar tar 10 % av deras initiala innehav som en klumpsummeskatt, skulle Anders och Björn fortfarande kunna byta så att de fick vardera 45 geléhallon och 45 lakritsbåtar. Denna skatt ger inte upphov till några skattekilar som förhindrar ömsesidigt förmånliga byten. Skatten har en direkt kostnad i form av förlorat godis för Anders och Björn, men har inga indirekta kostnader i form av förhindrade byten.

Ett annat alternativ är att skatten baseras på transaktionerna mellan Anders och Björn. En möjlig lösning (som fortfarande ger Cesar 10 geléhallon och 10 lakritsbåtar) är en 50-procentig skatt på utgivet godis: när Anders byter bort 20 geléhallon lämnas 10 till Björn och 10 betalas i skatt, medan Björn på motsvarande sätt lämnar 10 lakritsbåtar till Anders och betalar 10 i skatt. Skattekillen består här av att varje person måste avstå från två enheter av sin vara för att få en enhet av den andra varan.

I slutläget har då Anders 80 geléhallon och 10 lakritsbåtar, medan Björn har 80 lakritsbåtar och 10 geléhallon. De skulle ha föredragit att ha vardera 45 geléhallon och lakritsbåtar jämfört med detta slutläge med ojämna innehav; ja de skulle

ha varit beredda att avstå ytterligare några geléhallon och lakritsbåtar om de fått utjämna sina innehav utan ytterligare skatter. Detta innebär att transaktionsskatter ger upphov till en *indirekt* kostnad utöver den direkta kostnaden för skatten genom att ömsesidigt förmånliga byten förhindras. I detta exempel uppgår denna indirekta kostnaden åtminstone till några geléhallon och lakritsbåtar. Transaktionsskatten ger upphov till en *snedvridning* av Anders och Björns konsumtion av godis, eftersom båda föredrar en jämn fördelning mellan geléhallon och lakritsbåtar. De flesta godismedvetna barn skulle för övrigt förmodligen reagera mot Cesars höga skattesats och inse fördelarna med en klumpsummeskatt.

De allra flesta skatter i det svenska skattesystemet ger upphov till skatteklilar mellan säljarens och köparens priser och förhindrar därmed ömsesidigt förmånliga byten. Detta gäller analogt för subventioner, dvs negativa skatter för vissa varor, eftersom subventioner uppmuntrar konsumtion av vissa varor jämfört med andra varor. Sådana samhällsekonomiska överväganden talar för att stöd till olika personer i första hand skall ges i form av transfereringar som är oberoende av individens beteende. Offentligt organiserad omfördelning över livscykeln skall i så fall ske genom barnbidrag och ålderspensioner och inte genom subventionering av blöjor, mjölk, barnkläder, hissinstallationer och färdtjänst. I många fall är bilden dock mera komplicerad eftersom en vara eller tjänst kan ha olika typer av positiva bieffekter, vilket kan motivera en subvention. Den erforderliga modifieringen av det samhällsekonomiska argumentet i sådana fall diskuteras senare.

Slutsatsen är således att skattesystemet i vid mening bör utformas så att det ger så låga indirekta kostnader som möjligt. Detta effektivitetsmål spelar en central roll i den senare analysen av olika skatter.

Enkelhet

Ett fjärde samhällsekonomiskt mål som följer av det överordnade målet är att skattesystemet skall vara enkelt bl a för att

ge så låga hanteringskostnader som möjligt för skattskyldiga och myndigheter. De skattskyldiga ägnar tid och resurser åt att skaffa information om skattesystemet, att planera sin ekonomi med hänsyn till reglerna och att redovisa relevanta skattebaser till myndigheterna. Myndigheterna ägnar sig i sin tur åt att informera, att kontrollera och att beivra överträdelse. Befintliga uppskattningar antyder att dessa hanteringskostnader uppgår till sammanlagt cirka 1 % av BNP för positiva skatter, fördelat ungefär lika mellan de skattskyldiga och staten; se Törnebohm (1983).

Ett enkelt och genomskådligt skattesystem kan också väntas innebära en relativt liten osäkerhet om faktiska och framtida skatteregler, vilket är en fördel för de skattskyldiga. Därtill kan ett enkelt skattesystem bidra till att upprätthålla den allmänna skattemoralen, vilken i sin tur är nödvändig för att skattesystemet inte skall undermineras av skattefusk och skatteplanering.

Alla dessa skäl talar för att skattesystemet skall vara enkelt. Ett möjligt motargument är att ett mera komplicerat skattesystem kan försvåra skatteplanering och skattefusk; om man använder flera skattebaser kan en i vissa sammanhang oredovisad post kanske beskattas åtminstone på något sätt. Detta argument är ändå inte särskilt övertygande med tanke på att t ex hemarbete, obeskattade löneförmåner och svart arbete normalt innebär ett bortfall av såväl inkomstskatt och socialavgifter som mervärdeskatt för den aktuella tjänsten. Slutsatsen är därför att samhällsekonomiska skäl talar för målet om ett enkelt skattesystem.

Förenlighet med gällande rättsprinciper

Ett femte mål för skattesystemet är att det skall vara förenligt med gällande rättsprinciper som dessa uppfattas av statsledningen eller medborgarna. Det finns åtminstone två skäl för att detta skall betraktas som ett separat samhällsekonomiskt mål. För det första kan denna typ av rättsprinciper utgöra fundamentala förutsättningar för organiserad verksamhet.

Normer om privat äganderätt som förhindrar slaveri, stöld eller retroaktiva skatter utgör exempel. För det andra kan avvikelser från dessa rättsprinciper innebära en direkt nyttoförlust för individen, som också skall beaktas i en samhällsekonomisk analys; se Hirshleifer (1980) samt Hansson och Stuart (1986).

Sådana rättsprinciper kan tala för att skatter, transfereringar och subventioner skall utformas med hänsyn till önskemål om personlig integritet, så att reglerna inte förutsätter närgången kontroll av innehav av varaktiga konsumtionsvaror och antal övernattningar per år tillsammans med tidigare make/maka (vilket är ett exempel ur verkligheten).

En annan rättsprincip kan avse s k horisontell rättvisa, dvs att lika skall behandlas lika. Detta kan innebära krav på att skatten skall baseras på ekonomiska faktorer som är nära relaterade till skattebetalningsförmåga, som t ex inkomst eller konsumtion, och inte på personliga eller mycket svåråtkomliga faktorer som kroppsstyrka, intelligens eller föräldrarnas utbildning.

Denna typ av rättsprinciper kan innebära avsevärda begränsningar för uppfinningsrika skatteingenjörer, som försöker konstruera fördelningspolitiskt träffsäkra skatter med minimala samhällsekonomiska snedvridningar. Målet om förenlighet med gällande rättsprinciper är emellertid ganska vagt, vilket innebär att det kan missbrukas och användas för att förkasta alla skatteförslag som man inte gillar av andra skäl.

I Sverige prövas olika lagförslag av det s k lagrådet, som bedömer om förslagen är förenliga med rådande rättsprinciper. Detta förhindrar bl a införande av olika typer av retroaktiva skatter.

En jämförelse med regeringens och riksdagens mål för skattesystemet

Denna genomgång av målen för skattesystemet från ett samhällsekonomiskt perspektiv överensstämmer i stor ut-

sträckning med de mål för skattesystemet som anges av den svenska regeringen och riksdagen på följande sätt (Finansplanen 1986, prop 1985/86:100 sid 21):

Skattesystemet har en rad viktiga uppgifter. Skatterna skall finansiera den offentliga sektorns utgifter. Skattesystemet skall bidra till att utjämna inkomster och förmögenheter. Det är vidare angeläget att skattesystemet utformas så att produktiva insatser i form av arbete, företagande och sparande uppmuntras, medan spekulativa beteenden och lånefinansierad konsumtion motverkas. Skattesystemet bör också kunna användas inom stabiliseringspolitiken.

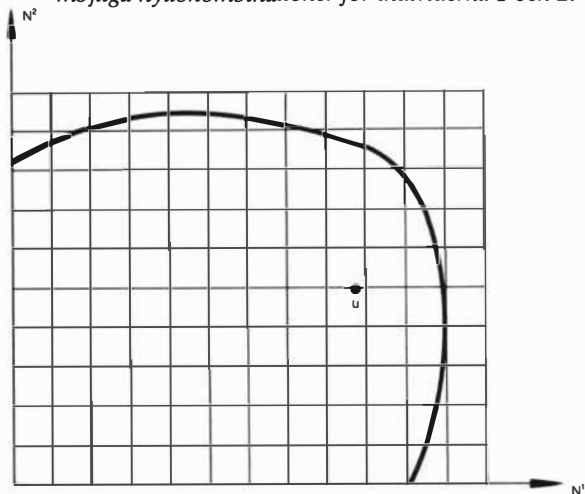
Ett ytterligare krav som bör tillmätas stor vikt är att skattesystemet bör förenklas. Det är av en rad skäl angeläget att skattesystemet är enkelt, robust och begripligt.

Målet om finansiering av offentliga utgifter liksom målet om omfördelning återfinns här. Målet om att skattesystemet skall uppmuntra produktiva insatser och motverka vissa andra beteenden kan tolkas som att skattesystemets snedvridande effekter skall minimeras. Målet om enkelhet återfinns också. Därtill anges att skattesystemet skall kunna användas inom stabiliseringspolitiken. Dessa frågor behandlas ingående inom traditionell makroekonomisk teori, och ligger därför utanför ramen för denna bok.

Övningsuppgifter till kapitel 1

- 1.1.a Ange vilka punkter som är paretooptimala i figur 1.3 samt vilka av dessa punkter som är en förbättring enligt paretokriteriet jämfört med utgångsläget u.
- b Vilken punkt är bäst enligt en utilitaristisk social välfärdsfunktion, enligt Rawls rättvisepincip och för fallet när individ 1 är en egoistisk diktator?
- c Vilken fördelningspolitisk värdering uppfattar Du själv som mest rättvis eller rimlig? Motivera.

Figur 1.3 Ytan som begränsas av den heldragna kurvan visar möjliga nyttokombinationer för individerna 1 och 2.



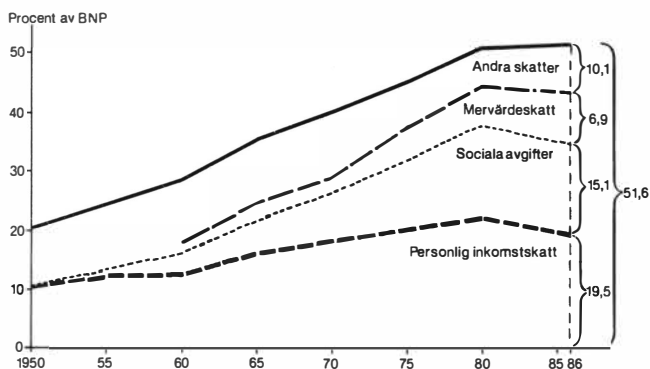
- 1.2 Sammanfatta de olika målen för skattesystemet och ge ytterligare exempel på dels skatter och dels utgifter som kan motiveras eller uteslutas på dessa mål.
- 1.3 Ge ytterligare exempel på offentliga utgifter som avser kollektiva varor, transfereringar i form av kontanter eller varor respektive negativa varuskatter. Ge också ytterligare exempel på skatter och utgifter som innebär omfördelningar på de tre olika sätt som diskuterats ovan.
- 1.4 Beskriv några rättsprinciper som Du uppfattar som vägledande för det svenska skatte- och utgiftssystemet.

2. Det svenska skattesystemet

Skatternas nivå

Sverige har mycket höga skatter såväl i ett historiskt som i ett internationellt perspektiv. Figur 2.1 visar skatternas andel av BNP. Den övre kurvan visar det totala skatteuttaget, vilket har ökat mycket starkt under de senaste 35 åren. Från och med 1977 har emellertid skatteuttaget stabiliserats på en nivå strax över 50 % av BNP.

Figur 2.1 *Skatternas andel av BNP.*



Sverige har de högsta skatterna bland alla OECD-länder, vilket inkluderar bl a Västeuropa, USA och Japan. I början och mitten av 1980-talet var skatteandelen i Sverige några procentenheter högre än i andra högskatteländer som Norge, Danmark, Belgien och Nederländerna. Den genomsnittliga skatteandelen för samtliga OECD-länderna låg 12–14 pro-

centenheter under Sveriges nivå. Detta innebär att skatterna kan väntas ha speciellt stor betydelse i Sverige; ur internationell synvinkel är Sverige något av ett experimentland i detta avseende.

Figur 2.1 visar också hur den totala beskattningen fördelas mellan olika skatter. Den personliga inkomstskatten är störst och ger skatteintäkter motsvarande 19,5 % av BNP, varav kommunalskatten utgör den dominerande delen – 14,8 procentenheter. Inkomstskattens andel av BNP ökade fram till 1970. Därefter har de totala skatternas andel ökat framför allt genom höjda socialavgifter och höjd mervärdeskatt, där speciellt socialavgifterna numera ger mycket stora skatteintäkter. Detta har inneburit en markant förskjutning från skatter som betalas direkt av hushållen till skatter som betalas av hushållen via högre varupriser eller lägre löner, räntor och vinster. Resterande skatter uppgår till cirka 10 % av BNP och inkluderar bl a bolagsskatten samt skatter på energi, vägtrafik, tobak och alkoholhaltiga drycker.

Inkomst- och förmögenhetsskatt

Inledning

Den personliga inkomstskatten utgör en central del av det svenska skattesystemet dels genom de stora skatteintäkterna, dels genom den inkomstomfördelning som uppkommer genom den progressiva skatteskalen, dvs genom att genomsnittsskatten ökar med inkomsten.

Grundregeln för inkomstskatten är att den skattepliktiga inkomsten beräknas som summan av olika typer av inkomster hos en person under ett år. Figur 2.2 visar den första sidan på en traditionell självdeklarationsblankett. De införda beloppen för de olika inkomstslagen – inkomst av tjänst, inkomst av kapital, inkomst av annan fastighet osv – visar storleken på de olika posterna beräknat som ett genomsnitt för befolkningen över 15 år (6,8 miljoner personer). Det totala antalet inkomstdeklarationer var 6,9 miljoner, vilket innebär att de

Figur 2.2 Första sidan på en traditionell självdeklarationsblankett.

Siffranvningarna inom rutor på denna blankett avser de rikspunkterna i utspärringsblankett (Denna blankett används av en person m.fl.) ①

1986
1

Personuppgifter m m

Hemort ② Lan	Kommun	Församling	Tax-namndens ant
1 nov 1984	MEDELLÄN	MEDELFÖRSAMLING	Klarmarkering
Den skattskyldiges namn och adress			Personnummer/Örg nummer
MEDELSVENSÖN, SVEN MEDELGATAN 12 123 45 MEDELSTAD			341212-3434
Erlagd preliminärskatt för år 1985			20 970
			1 Ensamstående 2 Ensamst m barn 3 Sambeskattad Sambeskattad personnr

Sammanställning för statlig inkomstskatt

Tjänst enligt specifikation på sidan 2	01 kr	Tax-namndens ant
72 578	01	
Kapitalenligt specifikation på sidan 2 eller enligt blankett K1	03	
2878	03	
Annan fastighet än jordbruksfastighet enligt spec på sidan 3, blankett F1, F2, F5, F6	04	
538	04	
Tillfälligt förvärvsverksamhet enligt blankett T1	05	
532	05	
Jordbruksfastighet enligt blankett J2, J3	06	
707	06	
Jordbruksfastighet	07	
105	07	
Rörelse enligt blankett R1, R5	08	
1917	08	
Rörelse	09	
77	09	
Sammanräknad inkomst	10	
- 79266	10	
Avgår: Underskott av en- eller tvåfamjsfastighet enligt spec på sid 3 el blankett F1	10	
- 3726	10	
Aterstår	11	
= 75540	11	
Avgår: Övriga underskott i förvarsskalla enligt spec på sidan 4, vänstrakolumnen	11	
- 1688	11	
Sammanräknad nettoinkomst (underskott utfors med not)	12	
= 73852	12	
Avgår: Övriga allmänna avdrag enligt spec på sidan 4, vänstrakolumnen	12	
- 1188	12	
Avgår: Förutstavgång enligt utredningsblankett RSV 3103	13	
- 39	13	
All taxera till statlig inkomstskatt	14	
= 72625	14	

Sammanställning för kommunal inkomstskatt i hemortskommunen

Tjänst	kr	Tax-namndens ant
72 578		
Kapital		
2878		
Annan fastighet än jordbruksfastighet		
173		
Tillfälligt förvärvsverksamhet ③		
483		
Jordbruksfastighet		
628		
Rörelse		
1797		
Sammanräknad inkomst		
- 78477		
Avgår: Underskott av en- eller tvåfamjsfastighet		
- 3348		
Aterstår		
= 75129		
Avgår: Allmänna avdrag enligt spec på sidan 4, höjra kolumnen		
- 2659		
Avgår: Förutstavgång enligt utredning på blankett RSV 3103		
- 92		
Aterstår (underskott utfors med not)		
= 72378		
Garantbelopp (1.5 % av taxeringsvärdet)		
+ 1210		
All taxera till kommunal inkomstskatt		
= 73588		

Uppgifter för beräkning av tilläggbelopp ④

Ränteläggning utredning på sidan 4 eller enligt blankett L2	26	26
Underlag för tilläggbelopp enligt blankett L2	27	27

Förmögenhet

Summa förmögenhet enligt spec på sid 3 eller blankett K1	28	28
92 217		

Lämnar maken deklaration i år?

☒ Ja ☐ Nej

Kommunal inkomstskatt i annan kommun än hemortskommunen ⑤

Kommun	90 Lan (Komm) Fors	91 Avregistrering till taxering 1987	92 All taxera till kommunal inkomstskatt	93	93
--------	--------------------	--------------------------------------	--	----	----

Taxeringsinlämnandena och lokala skattemyndighetens anteckningar

Bevärad - 1 %	Gränsad (sign)	30 Beräkning av gemensam förmögenhet	31 Fördelningsblankett	32 Förklaringsavgift Skattetilägg	33 Avgift, ackumulärad inkomst	34 Gränskningsinformation taxering 1987	35 Skattedel till särskild adress	36 Ändring i fast- och registrerat el J-registrat	37 Beskattningsår påbörjat före 1 maj 1984	38 Under: 39 på skattedel	39 Under: 41 hyreshusavgift	40 Avsatt: 43 för egenavgifter	41 Under: 44 skogsvagn	42 Extra avdrag statligt	43 Extra avdrag komm.	44 Utlagsmarkering	45 Antal mån. avdrag	46 Under: 48 grundskatt 2 %	47 Under: 49 särskild skattedel

TN	Sortnr	Sorteringsbegrepp	Br-sort	Lan	LSM	Komm	Fors	Dat	Dati	Dati	Dati	Dati	Dati	Dati	Dati	Dati	Dati	Dati	Dati
----	--------	-------------------	---------	-----	-----	------	------	-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Registrering för taxeringsåret 1986 1

redovisade beloppen ungefär överensstämmer med beloppen per deklaration. Siffrorna avser inkomståret 1982 omräknade till 1986 års penningvärde. Observera att Genomsnittssvensson inte är lika med Medelsvensson, eftersom den senare t ex inte har någon inkomst av jordbruksfastighet.

De flesta inkomstagare har från och med inkomståret 1986 en förenklad deklaration, där man endast behöver godkänna arbetsgivarnas och bankernas inkomstuppgifter och redovisa eventuella övriga inkomster. En diskussion av inkomstskatten måste dock utgå från den mera komplicerade inkomstdeklarationen enligt figur 2.2.

Inkomst av tjänst

Som framgår av Genomsnittssvenssons deklarationsblankett är inkomst av tjänst helt dominerande. Inkomst av tjänst består i huvudsak av löner och löneförmåner från olika arbetsgivare, men även pensioner och sjukersättning ingår i detta inkomstslag. Avdrag medges för resekostnader och andra kostnader för inkomsternas förvärvande. Av förenklingsskäl får man emellertid göra ett betydande schablonavdrag även om man inte har några kostnader för inkomstens förvärvande. I praktiken medges därför inga avdrag för mindre kostnader under inkomst av tjänst. Detta ger en möjlighet till skatteplanering; skatten minskar om sådana kostnader i stället kan dras av på något annat ställe i deklarationen eller om arbetsgivaren betalar kostnader för resor, arbetskläder och tidskrifter m m kombinerat med en motsvarande minskning av lönen.

Detta exempel illustrerar ett av de grundläggande problemen i bl a inkomstskatten. Enligt Haig-Simons (H-S) inkomstdefinition skall alla typer av löner och löneförmåner ingå i inkomsten. I princip skall skattebasen då inkludera värdet av t ex intjänade pensionsförmåner, subventionerade måltider, tillgång till personbil, biltelefon och rekreationsanläggningar samt extra hög standard på arbetsmiljön bl a i samband med konferenser och dylikt i den mån detta utgör

konsumtion. Sådana skatteregler skulle emellertid innebära svåra värderings- och gränsdragningsproblem. Vissa typer av arbetsersättning ingår därför i praktiken inte i den skattepliktiga inkomsten, vilket innebär en möjlighet till skatteplanering. Både arbetsgivaren och arbetstagaren kan tjäna på att en arbetsinsats betalas t ex genom subventionerade måltider i stället för genom kontantlön, eftersom man därmed undviker såväl inkomstskatt som andra skatter.

En sådan partiell inkomstskatt ger upphov till samhällsekonomiska snedvridningar genom att man skattemässigt uppmuntrar denna typ av obeskattade ersättningar. Även om arbetstagaren föredrar en högre lön jämfört med ett motsvarande restaurangbesök så kan skatteeffekterna leda till att restaurangbesöket framstår som privatekonomiskt mera förmanligt. Jämfört med en högre lön subventioneras restaurangbesöket av övriga skattebetalare genom den uteblivna skatten. Ur samhällsekonomisk synvinkel ger detta en omtiverad styrning till förmån för olika typer av obeskattade löneförmåner.

Begränsningar av skattebasen innebär också att denna ger ett bristfälligt mått på skattebetalningsförmågan. Därmed reduceras skatternas fördelningspolitiska träffsäkerhet, vilket strider mot principen om horisontell rättvisa. Sådana mätfel kan också motverka fördelningspolitiska mål om en allmän inkomstutjämning.

Principer för beräkning av kapitalinkomst

Inkomst av tjänst omfattar i huvudsak arbetsinkomster i form av lön, sjukersättning eller pension, medan övriga inkomstslag omfattar kapitalinkomster eller en kombination av kapital- och arbetsinkomster. Beräkningen av skattepliktig kapitalinkomst är komplicerad av flera skäl. Förekomst av inflation leder till att en del av den nominella räntan endast är en kompensation för inflationen och därför inte ger något utrymme för konsumtion vid en oförändrad real förmögenhet. H-S inkomstdefinition medför också att reala värdeökningar

på t ex aktier och fastigheter skall beskattas även om aktierna inte sålts, vilket innebär värderings- och likviditetsproblem.

Den svenska inkomstskatten tillämpar tre olika principer för beräkning av skattepliktig kapitalinkomst. För räntor på t ex banksparande tillämpas en *nominell princip* genom att hela den nominella avkastningen, dvs både inflationskompensationen och räntan, beskattas. För egna hem tillämpas i praktiken en *real princip* genom att den skattepliktiga inkomsten schablonmässigt beräknas som 2 % av taxeringsvärdet, vilket ungefär motsvarar en normal (eller något låg) real kapitalavkastning.

Den tredje principen är *skattefrihet* och denna uppkommer genom två olika metoder. Den *direkta* metoden för att uppnå denna princip innebär helt enkelt att avkastningen inte beskattas. Denna metod tillämpas för sparande på allemanssparkonton och allemansfonder, där beloppet dock är begränsat, samt för innehav av varaktiga konsumtionsvaror som båtar och konst. Den *indirekta* metoden för att uppnå principen om skattefrihet innebär att sparandet är (explicit eller implicit) avdragsgillt, medan framtida sparandeupplösning beskattas. Denna metod tillämpas för bl a pensionsförsäkringar, där försäkringspremien inte inkomstbeskattas vid intjänandet, medan framtida utbetalda pensioner beskattas.

Tabell 2.1 demonstrerar hur såväl den direkta som den indirekta metoden resulterar i principen om skattefrihet genom att den procentuella bruttoavkastningen är lika med den procentuella nettoavkastningen. Den direkta metoden för skattefrihet innebär helt enkelt att bruttoavkastningen på i detta fall 10 % är skattefri.

Vid 50 % skattesats innebär den indirekta metoden att en reduktion av konsumtionen med 100 ger ett sparbelopp på 200, eftersom detta sparande ger en skattelättnad på 100 som också sparas. Bruttoavkastningen på 20 ger då en nettoavkastning på 10 % även i detta fall, dvs principer om skattefrihet uppnås. Detta gäller under antagande om en över tiden konstant skattesats. Fallet med ändrad skattesats tas upp i ett övningsexempel.

Tabell 2.1 *Skattefria kapitalavkastning genom direkt och indirekt metod vid 10 % avkastning före skatt och 50 % skattesats.*

	Direkt metod	Indirekt metod
Minskad konsumtion	100	100
Sparbelopp brutto	100	200
Bruttoavkastning	10	20
Nettoavkastning som andel av konsumtionsminskningen	10 %	10 %

Denna blandning av tre olika beskattningsprinciper leder till olika typer av problem. En konsekvens är att skatten kan minskas genom val av lågt beskattade tillgångar. Detta förstärks om placeringen delvis finansieras med lån där hela den nominella räntan är avdragsgill. En blandning av olika beskattningsprinciper leder därför till samhällsekonomiska snedvridningar genom att vissa placeringar uppmuntras jämfört med andra och genom att skattskyldiga ägnar sig åt samhällsekoniskt improduktiv skatteplanering. Därtill leder sådan skatteplanering till ett betydande skattebortfall för stat och kommun. En annan effekt är att den fördelningspolitiska träffsäkerheten urholkas.

Beräkning av skattepliktig kapitalinkomst

Med denna bakgrund diskuteras nu resterande inkomstslag med utgångspunkt från deklarationsblanketten i figur 2.2. Inkomst av kapital omfattar nominell ränta för banksparande, obligationer och annan utlåning samt aktieutdelning. Som nämnts ovan exkluderas vissa kapitalinkomster. Ränta på allemanssparande och utdelning på allemansfonder är skattefria. Avkastningen på statliga spar- och premieobligationer är delvis skattefria. Trots att räntan på lån är förhållandevis hög, så innebär avdragsrätten för låneräntor att nettoräntan för ett lån normalt understiger den skattefria räntan för

bl a allemanssparande. Blandningen av olika skatteprinciper innebär därför att det ofta är lönsamt att låna för att delta i allemanssparande och för att köpa spar- och premieobligationer. Detta är en modern form av Ebberöds bank, som kan fortleva genom de skattelättnader som uppkommer.

Större delen av underskottsavdraget i rutan markerad 11 i figur 2.2 avser inkomstslaget kapital och uppkommer främst genom ränteavdrag. De skattepliktiga inkomsterna enligt ruta 03 motverkas av dessa underskottsavdrag, vilket innebär en förhållandevis liten skattebas netto för inkomst av kapital.

S k annan fastighet på ruta 04 avser i huvudsak egna hem, där den skattepliktiga intäkten schablonmässigt beräknas som 2 % av taxeringsvärdet i de flesta fall. Hela den nominella låneräntan är avdragsgill. Beloppen i ruta 04 och 10 visar att denna kombination av en real princip på inkomstsidan och en nominell princip på avdragssidan resulterar i en negativ skattebas netto för detta inkomstslag.

Inkomstslaget tillfällig förvärvsverksamhet enligt ruta 05 utgörs i huvudsak av realisationsvinster vid försäljning av aktier, fastigheter och obligationer. Beskattning sker vid försäljningstillfället, vilket strider mot H-S-principen, som kräver att värdeförändringar beskattas löpande oberoende av försäljningar. Dessa regler leder till en implicit skattekredit på värdeökningar, som förfaller till betalning vid försäljning. Skattekrediten är räntefri, vilket ger ett incitament till att förlänga krediten genom att uppskjuta försäljningar. Resultatet blir en inlåsning i tidigare placeringar som förhindrar portföljjusteringar och som därmed minskar kapitalmarknadens flexibilitet och effektivitet.

För jordbruksfastighet och rörelse beräknas den skattepliktiga inkomsten i princip som intäkter minus kostnader för t ex anställda och insatsvaror minus avskrivningar för varaktiga produktionsmedel som maskiner och byggnader. Vid avskrivningar, som motsvarar den faktiska nominella värdeminskningen på maskiner m m, motsvarar den beräknade inkomsten ersättningen för företagarens eget arbete plus nominell avkastning på eget kapital, dvs kapitalavkastningen

beskattas i så fall enligt en nominell princip. De faktiska skattereglerna medger emellertid väsentligt större avskrivningar på maskiner och byggnader, samtidigt som avsevärda nedskrivningar medges för lagertillgångar. Därtill kan beskattningen uppskjutas genom avdragsgilla avsättningar till olika typer av fonder och reserver. Detta innebär en omfattande möjlighet till obeskattat sparande inom företag och jordbruk, där beskattning sker vid framtida sparandeupplösning. Som framgår av tabell 2.1 innebär detta att principen om skattefrihet tillämpas för sådant sparande. Beskattningen av jordbruk och rörelse är därför ett mellanting mellan beskattning enligt en nominell princip och principen om skattefrihet.

Beräkning av taxerad inkomst och förmögenhet

Efter denna redovisning av positiva och negativa inkomster för de olika inkomstslagen beräknas den statligt taxerade inkomsten enligt ruta 14 i figur 2.2. Observera att den genomsnittliga statligt taxerade inkomsten är ungefär lika stor som den genomsnittliga inkomsten av tjänst, dvs överskott och underskott för andra inkomstslag ger nästan inget bidrag till den taxerade inkomsten. Mera noggranna beräkningar visar att kapitalinkomsterna totalt sett ger ett *negativt* bidrag till skattebasen; se Hansson och Norrman (1986). Detta visar att blandningen av olika beskattningsprinciper för kapitalinkomster resulterar i en mycket omfattande medveten eller omedveten skatteplanering.

Beräkningen av den kommunalt taxerade inkomsten är mycket likartad. Genomsnittssvensson skall också beräkna värdet av sin förmögenhet enligt vissa regler och redovisa dessa i ruta 28.

Tabell 2.2 sammanfattar principerna för inkomst- och förmögenhetsbeskattning för olika typer av tillgångar, rangordnade efter storlek.

Tabell 2.2 *Genomsnittsvärde i kronor (1986 års penningvärde) per person över 15 år och beskattning av olika typer av tillgångar.*

	Belopp	Beskattnings- princip	Förmögenhets- beräkning
Pensionstillgångar inklusive ATP	209 000	Skattefrihet	0 % ingår
Bostadsfastigheter	152 000	Real princip	60–75 % ingår
Varaktiga konsum- tionsvaror som bilar och inventarier	89 000	Skattefrihet	0–100 % ingår genomsnittligt sannolikt under 10 %
Bankmedel, aktier och övriga finan- siella tillgångar	45 000	Mellanting av nomi- nell princip och skattefrihet	100 % ingår
Egen rörelse eller jordbruk	26 000	Mellanting av nomi- nell princip och skattefrihet	10–30 % ingår
Summa tillgångar	521 000		
Skulder	– 73 000	Nominell princip	– 100 % ingår
Nettoförmögenhet	448 000		

Källa: Klevmarken (1986), Andersson och Norrman (1983) samt egna beräkningar.

Det största beloppet i tabell 2.2 avser pensionstillgångar, där ATP-pensioner är dominerande. Denna post liksom vissa övriga poster är dock förknippad med en hög grad av osäkerhet. Om man som en grov approximation fördelar de två sista tillgångsposterna lika mellan de angivna beskattningsprinciperna så finner man att principen om skattefrihet omfattar huvuddelen eller 64 % av tillgångarna. Den reala principen tillämpas för 29 % av tillgångarna, medan den nominella principen endast omfattar resterande 7 %.

Även förmögenhetsbeskattningen uppvisar stora skillnader i beskattning av olika typer av tillgångar enligt tabell 2.2. De tillgångar som är förhållandevis högt beskattade inom inkomstskatten ger också en relativt hög förmögenhetsskatt.

Beräkning och uppörd av skatt

För att demonstrera metoden för beräkning av skatt görs detta för Genomsnittssvensson med utgångspunkt från skattsedeln i figur 2.3.

Figur 2.3 Skattsedel.

LOKALA SKATTEMYNDIGHETEN I
MEDELSTAD
BOX 67 MEDELGATAN 12
123 45 MEDELSTAD

KOMMUNAL SKATTESATS

Kommunalskatt	Landsingskatt	Förvaltningskatt	Summa kommunal skattesats i %
17:21	12:05	1:08	30:34

SKATTSedel S 87
Statlig skatt enligt 1987 års taxerings

Län	Komm	För	Yrskod
MEDELLÄN	23	34	56 789
Kommun	Personnr/Organisationsnr/Regnr a)		
MEDELKOMMUN	341212-3434		

MEDELSVENSSON, SVEN
MEDELGATAN 12
123 45 MEDELSTAD

TAXERING I HEMORTSKOMMUNEN

Enligt lagen om statlig inkomstskatt Taxerad inkomst 1 72600	Extra avdrag för redovisat skatteförmåga 2 2500	Beskattningsbar inkomst 3 70100	Varav beskattningsbar B-inkomst 4 4064	Underlag för tilläggsbelopp 5	Hänses taxerade inkomst 6	Beskattningsbara inkomst 7	Varav beskattningsbar B-inkomst 8
Enligt kommunal skattelagen Taxerad inkomst 9 73500				Extra avdrag för redovisat skatteförmåga 10 2500	Beskattningsbar inkomst 11 63500	Uppgift i deklarationen har rättats till En fördel av taxeringsnärmden. Fördelning av tillägsbeloppen finns i bifogad folder. Påföljdsbelopp	
				X Extra avdrag i för redovisat skatteförmåga har mätgärts (se tillägg 2 och 10).			

INKOMST I ANNAH KOMMUN ÄN HEMORTSKOMMUNEN

Län, Komm, Kommun	Förböring	Skattensats i %	Enligt kommunal skattelagen Taxerad inkomst	Beskattningsbar inkomst	Summa av inkomst och avdrag
12, 13	14	15	16	17	18 54300
					19 2600

PENSIONSRÖRANDE INKOMST

Enligt lagen om pensionsskatt Pensionerad inkomst	Enligt kommunal skattelagen Taxerad inkomst	Beskattningsbar inkomst	Summa av inkomst och avdrag
20 2492	21 19266	22 21758	23 21758

DEBITERING

Statlig inkomstskatt b) grundbelopp 20 2492	Kommunal inkomstskatt 21 19266	Statlig förmögenhetsskatt 22 19266	Egenavgifter 23 19266	Folkpensionsavgift 24 25	Tilläggsavgift 25 25	Depensionsavgift 26 25	Barnomsorgsavgift 27 25	Arbetskadavgift 28 25
Äldreomsorgsavgift 29 30	Slagenomsorgsavgift 31 30	Hyreshuseavgift 32 30	Vinstskattavgift 33 30	Arbetsavgift 34 30	Uthyrningsavgift 35 30	Skattelägg 36 30	Förädlingsavgift 37 30	Summa 38 21758
Avgår Skattreduktion för slagenomsorgsavgift 39 360		Slutsumma 40 21398	SLUTSUMMA SKATT 41 21398					
		Marginalskattensatsen har tillämpats	Sambeskattning av B-inkomster har skett	Dubbelbeskattningssatser har tillämpats	Dubbelbeskattningssatser har tillämpats	Begränsningsregeln har tillämpats	Bestämmelserna om ackumulerad inkomst har beaktats	

AVRÄKNING

Förskottsavgift för år 1988 A-skatt 42 20970	Förskottsavgift för år 1988 B-skatt 43 20970	Varav A- eller B-skatt betald efter 30.4.1986 44 44	Kvarstående skatt c) 45 428	Kvarstående skatt d) eller 10 % 46 428	Kvarstående skatt e) eller 10 % 47 428	ett betala senast 18 mars 1987 48 214	ett betala senast 20 maj 1987 49 214
---	---	---	-----------------------------------	--	--	---	--

a) Uppgift utöver namn och adress vid skriftlig förklaring.
b) Skatt A i detta fall, se uppgifterna på bifogad folder.
c) Skatt B i detta fall, se uppgifterna på bifogad folder.
d) Beträffande procentsatser, se sid 2 i bifogad folder.
e) Belopp under 25 kr skall inte betalas in.

Den statligt taxerade inkomsten enligt deklarationsblanketten avrundas nedåt till jämnt 100-tal kronor och återfinns i ruta 1 på skattsedeln. Därefter medges ett extra avdrag för i första hand pensionärer samt från och med 1987 ett statligt grundavdrag, vilket bestämmer den statligt beskattningsbara inkomsten i ruta 4 och den statliga skatten i ruta 20.

Den kommunalt beskattningsbara inkomsten i ruta 11 beräknas på ett likartat sätt och beskattas med en proportionell

skattesats, som varierar mellan olika kommuner och församlingar. Den genomsnittliga kommunalskatten och dess fördelning mellan egentlig kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt år 1986 redovisas i den övre vänstra delen av skattsedeln. Det därav följande skattebeloppet återfinns i ruta 22, vilket ger den slutliga skatt som redovisas i ruta 41.

Den under inkomståret preliminärt inbetalda skatten redovisas i ruta 42 på skattsedeln. Eftersom den slutliga skatten överstiger den preliminära skatten i detta exempel så uppkommer en kvarskatt enligt ruta 46. Om den slutliga skatten i stället hade varit lägre än den preliminära, så hade skattsedeln kompletterats med ett utbetalningskort avseende den överskjutande skatten.

Skatteskala för inkomstskatten

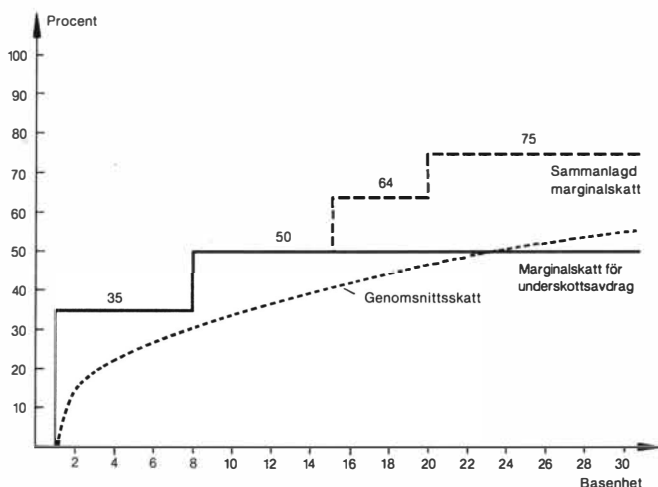
I detta avsnitt analyseras inkomstskatteskalan mera ingående. Den statliga skatteskalan baseras på inkomst mätt i sk basenheter, som motsvarar ett visst belopp för ett visst år. År 1986 uppgick detta belopp till 7 800 kronor. En inkomst på t ex 100 000 kronor motsvarades således av 12,8 basenheter detta år.

Basenheten var tidigare knuten till utvecklingen av konsumentprisindex. Motivet för detta var att inflationen inte skulle ge en automatisk ökning av skatteandelen för en konstant real inkomst. Denna indexreglering av skatteskallorna är numera avskaffad och ersatt med ett system där basenheten justeras genom särskilda beslut.

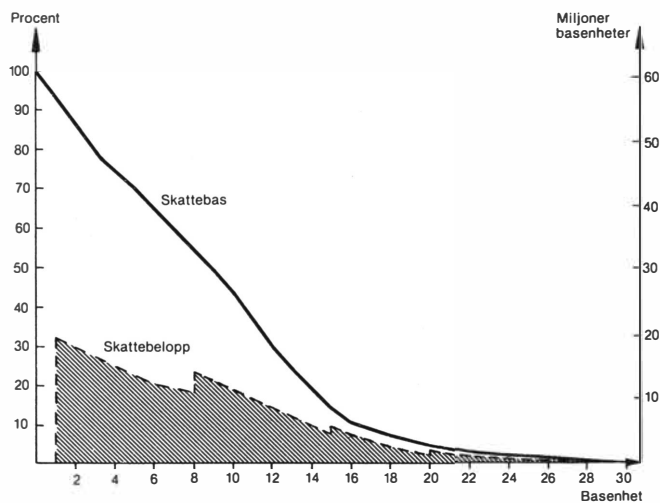
Skatteskalan uttrycks som marginals katt i olika inkomstintervall, dvs som skattens andel av en inkomstökning i varje intervall. Den statliga skatten består av två delar, grundbelopp och tilläggsbelopp. Grundbeloppet bestäms i princip av den taxerade inkomsten, medan tilläggsbeloppet bestäms av den taxerade inkomsten plus underskottsavdrag.

Marginalskatteskalan för grundbeloppet i kombination med en kommunal skatt på 30 % visas av den trappstegsformade heldragna kurvan i figur 2.4 vid 1988 års skatteskala,

Figur 2.4 Marginalskatteskalor för inkomstskatter.



Figur 2.5 Fördelning av inkomsttagare, skattebas och skattebelopp.



där en basenhet motsvarar 10 000 kronor (enligt de beslut som är kända i mitten av 1986). Marginalskatteskalan för tilläggsbeloppet visas av skillnaden mellan den streckade och den heldragna kurvan.

Som framgår av figuren ger en taxerad inkomst på 1 basenhet ingen skatt, vilket beror på att det finns ett grundavdrag på 1 basenhet. Därefter är marginalskatten för grundbeloppet 35 % i intervallet 1–8 basenheter och 50 % därutöver. I frånvaro av avdrag utöver grundavdraget ger en taxerad inkomst på t ex 10 basenheter således en skatt på 35 % av 7 basenheter och på 50 % av 2 basenheter eller totalt 3,45 basenheter. Genomsnittsskatten blir 34,5 % i detta fall, vilket anges av den prickade kurvan i figur 2.4. En ökning av inkomsten från 10 till 11 basenheter beskattas däremot med 50%, dvs marginalskatten är 50 % enligt den heldragna kurvan.

Om den taxerade inkomsten plus underskottsavdragen överstiger den sk brytpunkten på 15 basenheter så utgår även ett tilläggsbelopp motsvarande skillnaden mellan den streckade och den heldragna kurvan i figur 2.4. En taxerad inkomst på 10 basenheter och ett underskottsavdrag på 12 basenheter ger en summa på 22 basenheter och därmed ett tilläggsbelopp på 14 % av 5 (20–15) basenheter plus 25 % av 2 (22–20) basenheter eller på sammanlagt 1,2 basenheter.

Detta system med två olika statliga skatter infördes för att begränsa den skattelättnad som uppkommer genom underskottsavdrag. I räkneexemplet ovan skulle en minskning av den taxerade inkomsten med 1 basenhet p g a reducerad arbetsinkomst ge en marginalskatt på 50 % genom minskat grundbelopp och på 25 % genom minskat tilläggsbelopp eller på sammanlagt 75 % enligt den övre kurvan i figur 2.4. En minskning av den taxerade inkomsten genom en ökning av underskottsavdraget med 1 basenhet skulle emellertid endast påverka grundbeloppet och därmed endast ge en skattelättnad på 50 %.

Mera generellt gäller att en viss taxerad inkomst plus underskottsavdrag ger den marginalskatt för ändrade arbets-

inkomster som visas av den övre sammansatta kurvan. På samma sätt ger en viss taxerad inkomst den marginals katt för ändrade underskottsavdrag som visas av den heldragna kurvan. Detta resulterar i två olika marginals katter om summan av den taxerade inkomsten och underskottsavdragen överstiger 15 basenheter.

Systemet med två olika statliga skatter har emellertid också inneburit nya möjligheter till samhällsekonomiskt improduktiv skatteplanering. En överflyttning av ett ränteavdrag från ett inkomstslag som ger underskott till ett inkomstslag som ger överskott kan således ge lägre skatt genom en minskning av underlaget för tilläggsbeloppet. Det kan således vara förmanligt att finansiera ett eget hem med eget kapital, medan eventuella lån placeras i en rörelse eller annan verksamhet som ger överskott.

Fördelning av skattebasen

I detta avsnitt studeras fördelningen av den taxerade inkomsten minus extra avdrag för bl a pensionärer. Därvid inkluderas alla personer som har en sammanräknad inkomst på över noll kronor. Siffrorna avser år 1983 omräknade till 1986 års penningvärde och basenhet.

Den heldragna kurvan i figur 2.5 med avläsning med den vänstra vertikala axeln visar hur stor andel av inkomsttagarna som har en taxerad inkomst minus extra avdrag som överstiger olika nivåer. Denna andel reduceras från 100 % för noll basenheter till 44 % för 10 basenheter och till 14 % för 15 basenheter.

En normal heltidslön för en industriarbetare uppgår till 12–14 basenheter. Figuren visar att endast 20–30 % av de skattskyldiga har taxerad inkomst minus extra avdrag som överstiger detta belopp. Detta beror dels på att många inkomsttagare arbetar deltid, är pensionärer eller studerar och dels på att olika avdrag minskar den taxerade inkomsten minus extra avdrag.

Tillsammans visar figurerna 2.4 och 2.5 hur stor andel av

personerna som har en marginals katt utöver en viss nivå, om man bortser från komplikationer som underskottsavdrag, skillnader i kommunals katt och ändrade taxerade inkomster mätt i basenheter från 1982 till 1988. Cirka 45 % av personerna har då en marginals katt på högst 35 %, medan 14 % har en marginals katt på mer än 50 %. Den högsta marginals katten på 75 % för inkomster utöver 20 basenheter gäller endast för cirka 5 % av de skattskyldiga. Om man tar hänsyn till underskottsavdrag är det något flera som har hög marginals katt eftersom underskottsavdrag inräknas i underlaget för tilläggsbelopp.

Den heldragna kurvan i figur 2.5 med avläsning mot den högra vertikala axeln visar samtidigt skattebasens storlek i olika inkomstintervall. För att förklara detta noteras först att den taxerade inkomsten minus extra avdrag för alla personer uppgår till 60,9 miljoner basenheter. Denna totala skattebas visas av punkten på den heldragna kurvan för noll basenheter med avläsning mot höger axel. Vid en högre inkomst bortfaller vissa personer, vilket innebär att skattebasen blir mindre.

I inkomstintervallet 1–2 basenheter är cirka 90 % av inkomstagarna representerade, vilket ger en skattebas på cirka 55 miljoner basenheter ($0,9 \cdot 60,9$) som visas av den heldragna kurvan med avläsning mot den högra axeln. Enligt figur 2.4 är marginals kattesatsen 35 % i detta intervall, vilket ger ett skattebelopp på ungefär 19,2 miljoner basenheter ($0,90 \cdot 60,9 \cdot 0,35$) från beskattning inom detta intervall. Detta skattebelopp visas av den streckade kurvan med avläsning mot den högra axeln.

Mera generellt gäller att skattebasen för olika intervall visas av den heldragna kurvan i figur 2.5. Multiplicering med den relevanta marginals kattesatsen i figur 2.4 ger det skattebelopp som visas av den streckade kurvan i figur 2.5. Det totala skattebeloppet motsvarar således den skuggade ytan i denna figur.

Figurerna ger underlag för flera viktiga slutsatser:

- (1) Skattebasen är störst i de lägsta intervallen och sjunker snabbt; redan vid industriarbetarens lön på 12–14 basenheter utgör den relevanta skattebasen endast cirka 20–30 % av den totala skattebasen på 60,9 miljoner basenheter. Detta innebär att en höjning av marginalsattesatsen med låt oss säga 1 procentenhet i detta eller högre inkomstintervall ger förhållandevis små extra skatteintäkter jämfört med en höjning av marginalsattesatsen i de lägsta intervallen.
- (2) Denna fördelning av skattebasen innebär att skattebeloppet i mycket stor utsträckning tas ut i de lägre intervallen trots stigande marginalsatser. Som framgår av den sträckade kurvan i figur 2.5 ger ett trappsteg i marginalsatserna ett skift uppåt i skattebeloppet, men denna effekt domineras snart av den sjunkande skattebasen. Av det skuggade skattebeloppet ligger endast 25–35 % i intervallet över 12–14 basenheter; dvs även en marginalsatt på 0 % utöver en normal heltidslön för en industriarbetare skulle ge ett ganska måttligt skattebortfall, medan fördelningseffekterna däremot skulle bli dramatiska.
- (3) Marginalsatser utöver 50 %, dvs tilläggsbelopp, ger skatteintäkter som endast uppgår till någon procentenhet av det totala skattebeloppet för inkomstskatten. Detta är mycket lite med tanke på de komplikationer som uppkommer, bl a genom systemet med två olika skattebaser. Därtill skulle lägre marginalsatser kunna ge en större skattebas och därmed en tendens till högre totala skatteintäkter. Detta diskuteras närmare i kapitel 4. Marginalsatser utöver 50 % är därför ointressanta ur statsfinansiell synvinkel och kan i stället tolkas som ett inslag i fördelningspolitiken. En eliminering av denna beskattning skulle ge mycket stora skattelättnader för personer med de högsta inkomsterna; se övningsexempel.

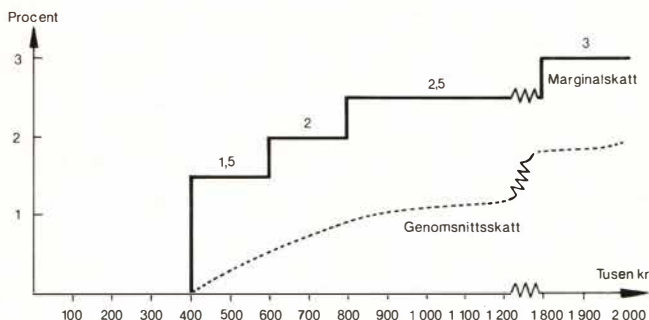
Skatteskala för förmögenhetsskatten

Marginalsatteskalen för förmögenhetsskatten redovisas på samma sätt av den trappstegsformade kurvan i figur 2.6. Den

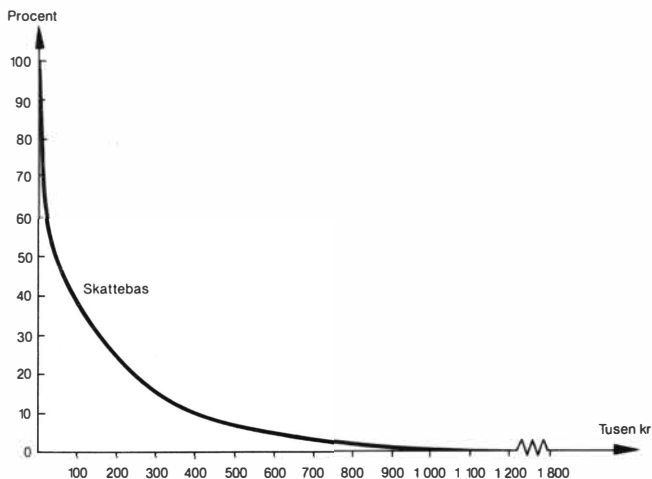
prickade kurvan visar genomsnittsskatten. Figur 2.7 visar analogt med figur 2.5 andelen hushåll som har en redovisad förmögenhet utöver en viss nivå samt därigenom också andel av den totala skattebasen som gäller för respektive marginalskattesatser i figur 2.6.

Som framgår av tabell 2.2 ovan omfattar förmögenhetsskatten endast en liten andel av hushållens tillgångar, som därtill ofta undervärderas. Detta i kombination med underrapportering innebär att 34 % av hushållen redovisar en förmögenhet på högst noll kronor. 10 % av hushållen har en förmögenhet över den skattefria gränsen på 400 000 kronor. Den högsta skattesatsen berör endast 0,3 % av hushållen. Skatteintäkterna uppgår till 0,2 % av BNP, vilket innebär att skatten är obetydlig ur statsfinansiell synvinkel; det genomsnittliga beloppet utslaget på alla personer över 15 år uppgår till 224 kronor. Mer än hälften av skattebeloppet tas in i förmögenhetsintervallet 400 000–600 000 kronor, och progressiviteten i form av skattesatser utöver 1,5 % bidrar endast till en mycket liten del av skatteintäkterna.

Figur 2.6 *Marginalskatt och genomsnittsskatt för förmögenhetsskatten.*



Figur 2.7 *Andelen hushåll som har redovisad förmögenhet utöver olika nivåer.*



Socialavgifter

Socialavgifter är indirekta skatter på arbetsinkomster som ger mycket stora skatteintäkter för den offentliga sektorn; 15,1 % av BNP eller 20 400 kronor per person över 15 år 1986. Avgiftsunderlaget för socialavgifter för löntagare utgörs av lön och naturaförmåner i form av kost, bostad och bil samt uppdragsersättningar.

En avgift i ekonomisk mening betalas för att ge tillgång till en specifik vara eller tjänst. Som typiska exempel kan nämnas parkerings- och inträdesavgifter. För en skatt finns inget sådant nära samband mellan betalning och förmån. Den viktiga skillnaden är att en skatt innebär en ensidig minskning av nettoersättningar för en arbetstimme, medan en avgift gör att förmånerna också ökar. En skatt kan därför väntas minska arbetsutbudet, medan en avgift normalt inte får denna effekt.

Med denna bakgrund kan socialavgifterna delas upp i tre grupper enligt nedanstående tabell.

Tabell 2.3 *Socialavgifter 1986.*

1	Skatt (folkpensionsavgift, barnomsorgsavgift och allmän löneavgift)	13,65 %
2	Mellanting av skatt och avgift för anställda och egna företagare (ATP, sjukförsäkring, del-pension och arbetsskada)	20,40 %
3	Mellanting av skatt och avgift för anställda (lönegaranti, arbetarskydd, vuxenutbildning och arbetsmarknad)	2,40 %
	<i>Summa</i>	36,45 %

Socialavgifterna i grupp 1 har inget samband med motsvarande förmåner, eftersom en ökning av lönebeloppet och därmed av dessa socialavgifter ger inte någon extra förmån. Socialavgifterna i grupp 2 och 3 är däremot delvis avgifter i ekonomisk mening, eftersom en ökning av lönerna ger högre ATP-pension, sjukersättning osv. Detta samband är emellertid inte fullständigt, eftersom avgifterna även används för att finansiera generella förmåner och eftersom lön under 1 basbelopp och utöver 7,5 basbelopp (174 750 kr 1986) inte ger några pensions- eller sjukförmåner.

För personer som bedriver rörelse eller jordbruk baseras socialavgifterna på den till statlig inkomstskatt taxerade nettointäkten och utgår enligt rad 1 och 2 i tabell 2.3. Nettointäkt från rörelse och jordbruk är egentligen en blandning av arbets- och kapitalinkomster, men bl a av förenklingsskäl görs ingen justering i detta avseende.

Socialavgifter utgår inte för personer som fyllt 65 år vid årets ingång. Detta innebär att dessa avgifter kan undvikas för inkomster från rörelse och jordbruk som kan förskjutas från t ex 62 till 66 års ålder. Detta är ytterligare ett exempel på hur partiell beskattning ger upphov till privatekonomiskt fördelaktig men samhällsekonomiskt improduktiv skatteplanering, som därtill urholkar skattesystemets fördelningspolitiska träffsäkerhet.

Mervärdeskatt

Mervärdeskatten är den tredje stora intäktskällan för den offentliga sektorn. Grundregeln är att alla konsumtionsvaror och -tjänster beskattas. Undantag medges för bostadshyror och motsvarande bostadsservice för egna hem samt för bank- och försäkringstjänster, persontransporter, sällskapsresor, biografbesök m m. Totalt sett omfattas cirka 70 % av den privata konsumtionen. Skattesatsen uppgår till 19 % av priset inklusive moms (1986), vilket ger ett pålägg på 23,46 % eftersom 23,46 kronor är 19 % av 123,46 kronor. Uppbördssystemet demonstreras enklast med utgångspunkt från den påfallande enkla deklarationsblanketten för mervärdeskatten, som visas i figur 2.8.

Figur 2.8 *Bak- och framsida på postgiroblankett för betalning och redovisning av mervärdesskatt.*

DEKLARATION FÖR MERVÄRDESKATT		Upplysningar om deklarationsförfarande mm finns i Momsbroshyran	
Redovisnings- period	[från - till m] JAN 86 - FEB 86		
1 UTGÅENDE SKATT	21 Kr [a] öron)		
1 vederlag och egna uttag	22	234 600	
2 Utgående skatt på vederlag och egna uttag enligt 60-regeln	23		
3 Utgående skatt på vederlagsoch egna uttagen enligt 20-regeln	24		
4 Summa utgående skatt	=	234 600	
INGÅENDE SKATT	25		
Avdragsgill ingående skatt på försäkrat och förvärt	=	111 111	
Skatt ett betala eller berörd för perioden	=	123 489	
BOKFÖRD OMSÄTTNING	27		
Skattepliktig omsättning inom landet exkl. mervärdeskatt	28	1 000 000	
Skattefri omsättning inom landet	29		
3 Exportomsättning	30		
Skatt på egna uttag som ingår i beloppet på rad 1-3	31		
☐ Förklaring till deklarationen lämnas samtidigt i särskild skrivelse till Skatterätten			
Härmed förlärores på heder och samvete att uppgifterna i deklarationen lämnats sanningsserligt			
Underskrift: <i>P. Svensson</i>			
OBS! Örskigt uppgitt i deklarationen kan medföra ansvar enligt skattelagstiftningen och/eller skattetätställg enligt lagen om mervärdeskatt			
OBS! Endast en blanketten användas vid bokföring av varje försäljning. Ett exemplar är skickat från konceptet samt lagras.			
Förklaringsblanketten fylls i separat			
POSTGIROTT SVERIGE 10 234567-8901-23 DEKLARATION FÖR MERVÄRDESKATT för salar angiven inklusive ingångsmässigt ångat och undertryckande på följande angivna sätt:			
SVENSSON LARS AB BOX 12 123 45 RÖPENG			
Redovisningsperiod 12 345678-9012 34 567890 Periodiskt JAN 86-FEB 86 Deklarations värdeangivet belopp 1987-04-07 Kross 123 489 00 on			
Inbetalningsgenirering CK 87 12 34-5 M MERVÄRDESKATT			
I FALVT, NEDAN FÄR ANTECKNINGAR INOM GÖRA - RESERVAAT FÖR POSTGIROT 8712345 #67 # # 1234567890123459 #			

Företag och personer som yrkesmässigt omsätter momsskattepliktig vara eller tjänst tar ut mervärdeskatt på adekvata delar av sin försäljning, i detta exempel 1 000 000 kronor. Avdrag medges för den mervärdeskatt som betalats för bl a insatsvaror och investeringsvaror enligt rad 5 på blanketten. Mellanskillnaden inbetalas på framsidan av postgiroblanketten.

Detta system innebär att försäljning till en slutlig konsument belastas med mervärdeskatt. Försäljning till ett annat företag ger däremot ingen mervärdeskatt netto, eftersom den moms som betalas av säljaren enligt rad 1 får dras av av det köpande företaget enligt rad 5. Mervärdeskatten blir därmed en skatt på konsumtionsvaror och -tjänster, medan t ex investeringar i företag inte beskattas.

Mervärdeskatt utgår inte för export (jämför rad 9). Detta innebär att den utgående skatten ofta är mindre än den ingående skatten för företag med en stor exportandel. Detta resulterar i ett negativt belopp på rad 6 och därmed en utbetalning från länsstyrelsen till företaget i sådana fall.

Ett argument för denna konstruktion med inbetalning av skatten i flera led i stället för en skatteberäkning endast vid slutlig försäljning till konsument är att systemet i viss mån är självkontrollerande; ett företags utgående skatt på försäljning blir ofta en ingående avdragsgill skatt för ett företag i nästa led. Detta gäller dock ej vid slutlig försäljning till konsument.

Myndigheternas kontrollmöjligheter består framför allt av att den uppgivna omsättningen enligt rad 7–9 och den betalda mervärdeskatten enligt rad 5 överensstämmer med företags eller privatpersonens bokföring, samt att denna bokföring omfattar alla intäkter och endast omfattar faktiska avdragsgilla utgifter. Kontrollen av inkomstskatt och socialavgifter för företag och privatpersoner med bokföring sker i princip på samma sätt. Dessa förhållandevis begränsade kontrollmöjligheter samt systemet med utbetalning av överskjutande mervärdeskatt kan innebära en stor lockelse för mindre hederliga personer.

I övrigt är mervärdeskatten en förhållandevis enkel skatt med relativt begränsade samhällsekonomiska snedvridningseffekter. Skatten är ungefärligen proportionell med konsumtionen, vilket innebär att skatten inte är användbar för att uppnå en utjämning av t ex konsumtionen mellan olika individer. Fördelningspolitik får därför i första hand bedrivas genom andra skatter.

Bolagsbeskattning

Förutom den personliga inkomstbeskattningen av utdelning och realisationsvinst på aktier utgår inkomst- och vinstdelningsskatt för aktiebolag och vissa andra juridiska personer enligt speciella regler. Motiven för en sådan dubbelbeskattning är något oklara. Ett möjligt skäl är att den personliga inkomstbeskattningen kan uppskjutas genom att vinsten inte delas ut och att bolagsskatten kompletterar den personliga inkomstskatten genom att beskatta sådana vinster. Detta skäl är inte speciellt starkt med tanke på att den personliga inkomstskatten innebär uppskjuten eller utebliven beskattning för huvuddelen av hushållens tillgångar enligt tabell 2.2 ovan. Därtill ger även bolagsbeskattningen mycket stora möjligheter till uppskjuten beskattning, varför även denna beskattning i stor utsträckning belastar just bolagens utdelning.

Sammantaget ger därför skatterna för bolag och privatpersoner en hög beskattning av den del av vinsten som delas ut, medan skatten blir förhållandevis låg för vinstmedel som stannar kvar i företaget. Detta ger en inlåsning av tillgångar i historiskt vinstrika bolag, som motverkar en effektiv allokering av kapitalet mellan olika användningsområden.

Ett tänkbart skäl för en särskild bolagsbeskattning är det fördelningspolitiska. Aktier utgör en förhållandevis stor andel av förmögenheten för personer med stora förmögenheter. Olika bolagsskatter kan därför bidra till en åtminstone tillfällig utjämning av förmögenhetsfördelningen. På samma sätt skulle ett avskaffande av sådan beskattning kunna uppfattas

som ett fördelningspolitiskt problem, eftersom det skulle gynna de mest förmögna hushållen, åtminstone på kort sikt.

Införandet av vinstdelningsskatten för uppbyggnad av löntagarfonder kan tolkas som ett inslag i omfördelningspolitiken avseende inkomst, förmögenhet och makt. Ett särskilt motiv i detta sammanhang var att den solidariska lönepolitiken bidrar till höga vinster i vissa företag, och att vinstdelningsskatten syftar till att ge löntagarna del av dessa vinster.

Skattebasen för aktiebolagens inkomstskatt beräknas i princip som intäkter minus kostnader för arbetskraft, insatsvaror och räntor minus avskrivningar på varaktiga tillgångar som byggnader och maskiner. Liksom vid den personliga beskattningen av inkomst från rörelse och jordbruk kan emellertid beskattningen uppskjutas genom överavskrivningar på varaktiga tillgångar, genom skattemässig undervärdering av lager och genom avdragsgilla avsättningar till bl a investeringsfonder. Bolagsskatten är därför ett mellanting av beskattning enligt en nominell princip och beskattning enligt principen om skattefrihet.

Den kommunala inkomstbeskattningen av bolagen är numera avskaffad bl a av förenklingsskäl, medan den statliga formella skattesatsen uppgår till 52 %. Skattens andel av vinsten före överavskrivningar och fondavsättningar är dock normalt väsentligt lägre; i storleksordningen 20–30 % enligt beräkningar av Södersten och Ysander (1984).

Bolagens och andra juridiska personers skatt på inkomst m m uppgår till 1,8 % av BNP. Ett slopande av bolagsskatten skulle emellertid öka intäkterna från inkomstbeskattningen av aktieutdelningar och realisationsvinster och, i den mån lönerna ökar, även från olika typer av beskattning av arbete. Nettointäkten från bolagsskatten är därför väsentligt lägre än denna bruttointäkt.

Reglerna för bolagsskatten har ofta justerats för att stimulera investeringarna. De normala avskrivningsreglerna medger snabb avskrivning, och via avsättningar till bl a investeringsfonder kan omedelbar avskrivning uppnås. Av bl a förenklingsskäl medges också i praktiken omedelbar avskrivning

för investeringar i marknadsföring, utbildning samt forskning och utveckling. Denna typ av investeringar utgör numera en stor andel av aktiebolagens investeringar. I avsikt att stimulera nyemissioner finns ett speciellt sk Anellavdrag för utdelning på nyemitterade aktier. Avdrag medges för utdelning på nyemitterade aktier upp till 10 % under de första 20 åren, där det sammanlagda avdraget dock inte får överstiga 100 %.

Sammantaget ger dessa komplicerade skatteregler i kombination med den personliga inkomstskatten mycket stora skillnader i den effektiva beskattningen av olika typer av investeringar inom bolagssektorn. Detta innebär samhällsekonomiska snedvridningar genom att det privatekonomiskt förmånliga avviker från vad som är mest fördelaktigt utan hänsyn till skatteeffekter. Dessa snedvridningar och tänkbara reformer för bl a bolagsskatten diskuteras i kapitel 6.

Övriga skatter

Förutom de diskuterade generella skatterna finns ett stort antal skatter på speciella varor, tjänster och tillgångar, som sammanlagt uppgår till 7,2 % av BNP. De med hänsyn till skatteintäkterna viktigaste varu- och tjänsteskatteerna är olika skatter på vägtrafik (bensinskatt, fordonsskatt, kilometer-skatt och accis på nya bilar), där skatteintäkterna sammanlagt uppgår till 2,0 % av BNP, övriga energiskatter (1,2 % av BNP), skatt på sprit, vin, malt- och läskedrycker (0,9 % av BNP) samt tobaksskatt (0,4 % av BNP). De särskilda varuskatteerna på bl a puder, nagellack, parfymer, hårvatten, choklad och konfektyrvaror samt förpackningar är däremot obetydliga ur statsfinansiell synvinkel – sammanlagt 0,1 % av BNP – men resulterar ändå i samhällsekonomiskt mycket kostsamma distributionsmetoder, bl a i form av skattefri försäljning före och under flygresor.

Tullar har historiskt sett varit en mycket betydande intäktskälla för den offentliga sektorn men dessa intäkter uppgår numera endast till 0,2 % av BNP.

Bland specialskatterna på egendom märks fastighetsskat-

ten för bl a bostäder. Denna skatt kan faktiskt tänkas reducera de totala snedvridningarna med hänsyn till den i övrigt mycket låga beskattningen av bostadsfastigheter.

Intäkterna från arvs- och gåvoskatter uppgår endast till 0,1 % av BNP, bl a som en följd av stora möjligheter till skatteplanering och skattefusk genom undervärdering och genom oredovisade gåvor. I enskilda fall, där skatteplanering inte skett, kan dessa skatter dock orsaka stora problem, t ex vid generationsskifte inom företag. Tillgångar inom bl a rörelse och jordbruk värderas dock endast till 30 % av sitt bokförda värde i dessa fall just för att motverka sådana problem.

Försäljning/köp av egendom ger också upphov till skatt i några fall. Stämpelskatt utgår med 1,5–2 % vid fastighetsköp respektive uttag av inteckningar och ökning av aktiekapital. Därtill finns en speciell omsättningsskatt på aktier. Denna typ av skatter på omplaceringar är förhållandevis begränsad.

Övningsuppgifter till kapitel 2

- 2.1.a Visa att principen om skattefrihet kan uppnås både genom en direkt och genom en indirekt metod för fallet när konsumtionen reduceras med 300 och marginalskatten är 60 %.
- b Hur påverkas dessa resultat om marginals-katten är 50 % vid sparandetillfället och 60 % vid sparandeupplösningen?
- c Ge fler exempel på sparande som är skattefritt enligt den indirekta metoden.
- d Visa att mervärdeskatt innebär skattefrihet för kapitalinkomster genom den indirekta metoden med hjälp av ett numeriskt exempel.
- 2.2.a Beräkna skatten för en person med en taxerad inkomst på 24 basenheter och ett underskottsavdrag på 2 basenheter och visa vilka ytor dessa skattebelopp motsvarar i figur 2.4.
- b Hur ändras skatten om underskottsavdraget ökar till 3 basenheter?

- 2.3 Beräkna den skattelättnad som skulle uppkomma för personer med en taxerad inkomst på 150 000, 200 000 respektive 400 000 kronor vid en begränsning av marginalsatserna till 50 % med utgångspunkt från figur 2.4.
- 2.4 Beräkna förmögenhetsskatten för en förmögenhet på 900 000 kronor.
- 2.5 Beräkna den mervärdesskatt som skall inlevereras av ett företag som har en total omsättning på 2 000 000 kronor varav 500 000 avser exportomsättning, och som har betalt 103 500 kronor i mervärdesskatt för inköpta varor.

3. Samhällsekonomiska effekter av skatter på arbete och kapital

Inledning

I detta och nästa kapitel undersöks de centrala samhällsekonomiska och politiska frågorna om hur olika skatter påverkar effektiviteten och fördelningen i ekonomin. Mera preciserat undersöks därvid hur olika skatter

- (1) påverkar användningen av arbete och kapital och därmed den totala produktionen i ekonomin
- (2) påverkar priser, löner och kapitalavkastning efter skatt, vilket visar vem som ytterst bär kostnaderna för olika skatter
- (3) ger upphov till indirekta kostnader i form av snedvridningar av resursanvändningen.

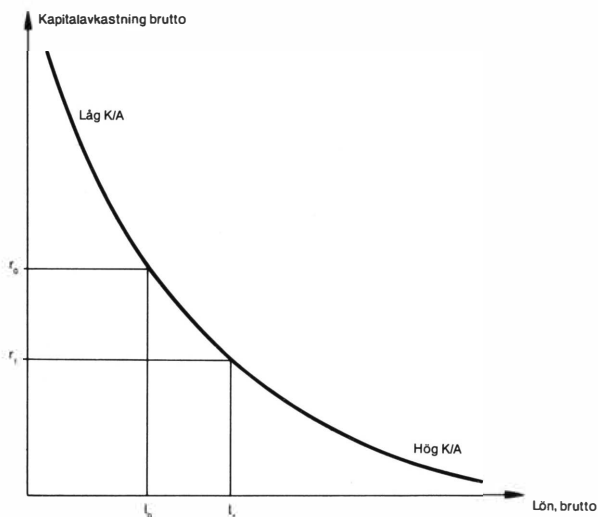
All systematisk analys av dessa frågor kräver förenklande antaganden för att möjliggöra ett logiskt resonemang om de viktigaste effekterna. Den här använda analysmetoden innebär därför att de mest centrala aspekterna för olika skatter undersöks med hjälp av förenklade formella modeller för den svenska ekonomin. Därefter görs ett försök att sammanväga de olika aspekterna i en mera tentativ utvärdering. De största problemen med en sådan ansats är att se till att alla väsentliga aspekter belyses och att genomföra den slutliga sammanvägningen.

Den inledande analysen baseras på en starkt förenklad modell för Sveriges ekonomi med följande antaganden:

- (a) Ekonomin består av många identiska individer och många identiska företag. Varje individ spelar tre olika roller. Som arbetstagare hyr han ut arbetskraft till företagen, som kapitalägare hyr han ut kapital till företagen och som företagare hyr han arbete och kapital för att producera varor.
- (b) I ekonomin produceras en enda vara genom insatser av produktionsfaktorerna arbete (A) och kapital (K), där mängden av den producerade varan bestäms av produktionsfunktionen $F(A,K)$. Analysen bortser således tills vidare från skillnader mellan olika varor, olika typer av arbete och olika typer av kapital.
- (c) Alla priser mäts i varuenheter. Detta innebär att priset på den producerade varan alltid är lika med ett. Reallönen och den reala kapitalavkastningen bestäms på marknader med perfekt konkurrens, där jämvikt uppnås så att den utbudna kvantiteten är lika med den efterfrågade kvantiteten av arbete och kapital. Därmed utesluts bl a ofrivillig arbetslöshet. Marginalprodukten av arbete respektive kapital definieras som ökningen av produktionen vid en ökning av arbets- respektive kapitalinsatsen med en enhet. I jämvikt är marginalprodukten av arbete lika med bruttolönen (l), medan marginalprodukten av kapital är lika med bruttoräntan (r). Priser och skattesatser betecknas för övrigt genomgående med små bokstäver, medan kvantiteter betecknas med stora bokstäver.
- (d) Företagen har konstant skalavkastning, dvs en ökning av A och K med t ex 5 % ger en ökning av produktionen med 5 %. Enligt ett matematiskt resultat (Eulers teorem) innebär detta att produktionen är lika med den totala ersättningen för arbete och kapital, dvs $F(A,K) = lA + rK$. Företagets vinst är därmed alltid lika med noll efter det att allt kapital fått en marknadsmässig hyra. Antagandet om konstant skalavkastning ger också en mycket enkel relation mellan bruttoavkastningen och bruttolönen som visas i figur 3.1. Bruttoavkastningen är r_0 endast om bruttolönen är l_0 . En sänkning av bruttoav-

kastningen till r_1 ökar bruttolönen till l_1 . En lägre bruttoavkastning leder också till högre kapitalintensitet (K/A), dvs en förflyttning längs kurvan åt höger ökar kapitalintensiteten.

Figur 3.1 *Samband mellan bruttoavkastning och bruttolön.*



- (e) Sverige är en liten ekonomi som är öppen för konkurrens från en stor internationell kapitalmarknad. Därvid är det viktigt att skilja mellan två olika kapitalbegrepp. Kapital som *används* i Sverige är den ovan introducerade produktionsfaktorn K . Kapital som *ägs* i Sverige betecknas K^a och motsvarar i princip den totala förmögenhet som direkt eller indirekt ägs av personer som är bosatta i Sverige. Denna förmögenhet placeras i första hand i kapital som används i Sverige, vilket innebär att Sveriges (positiva eller negativa) nettoförmögenhet i utlandet uppgår till $K^a - K$. K är orörligt på kort sikt men kan justeras på lång sikt genom import från/export till om-

världen. Detta innebär att avkastningen på kapital bestäms av det internationellt givna avkastningskravet på lång sikt. I utgångsläget antas K^a vara lika med K , vilket är en god approximation för Sverige.¹ För enkelhets skull bortser vi tills vidare från hur skatterna kan påverka sparandet, dvs K^a antas vara konstant.

Klassificering av olika skatter

Givet ovanstående antaganden kan alla skatter i det svenska skattesystemet klassificeras i tre grupper enligt tabell 3.1. Eftersom hela produktionsresultatet fördelas som bruttoersättning till arbete och kapital enligt diskussionen ovan kan alla skatter betraktas som skatter på arbete eller kapital. Detta innebär att t ex alla varuskatter reducerar den reala nettoersättningen till arbete eller kapital.

Det utmärkande för en skatt på kapital är att den ger upphov till en skillnad mellan kapitalets bruttoavkastning före skatt och spararens nettoavkastning efter skatt. Som exempel kan nämnas att en förmögenhetsskatt på 1 % och en bruttoavkastning på 3 % ger en nettoavkastning på 2 %. Arvs- och gåvoskatten ger en liknande skillnad mellan brutto- och nettoavkastning i ett långt tidsperspektiv.

¹ Sverige har en *finansiell* nettoskuld till utlandet i mitten av 1980-talet, men denna balanseras ungefär av att svenskägt icke-finansiellt kapital i utlandet är större än utlandsägt icke-finansiellt kapital i Sverige. I den här analyserade modellen förekommer endast direktägt fysiskt kapital, varför distinktionen finansiellt och icke-finansiellt kapital bortfaller.

Tabell 3.1 *Klassificering av olika skatter och skatternas andel av BNP 1986.*

Skatt på arbete		Skatt på kapital		An- vändning	Ägande
Personlig inkomstskatt för arbetsinkomst	20,0 %	Personlig inkomstskatt för kapitalinkomst			-0,5 %
Socialavgifter	10,4 %	Bolagsskatt	1,8 %		
Mervärdeskatt	6,9 %	Statl. fastighetsskatt	0,5 %		
Övriga varu- och tjänsteskatte	7,1 %	Förmögenhetsskatt			0,2 %
		Arvs- och gåvoskatt			0,1 %
		Övrig egendomsskatt	0,4 %		
<i>Summa</i>	44,4 %		2,7 %		-0,2 %

Källor: Riksrevisionsverket och egna beräkningar.

Av tabellen framgår att den personliga beskattningen av kapitalinkomster ger *negativa* skatteintäkter. Detta beror på att skattelättnaden för underskottsavdrag är större än skatten för positiva kapitalinkomster. Ränteavdragen för egna hem spelar därvid en dominerande roll, men även övriga ränteavdrag är betydande.

Mervärdeskatten och andra varuskatter klassificeras som skatter på arbete eftersom en över tiden konstant mervärdeskatt ger inte upphov till någon skillnad mellan sparandets brutto- och nettoavkastning. Ett enkelt exempel förklarar detta viktiga förhållande. Antag att en person minskar sin konsumtion med 100 kronor. Vid en mervärdeskatt på 19 % innebär detta en minskning av konsumtionen exklusive mervärdeskatt med 81 kronor. Vid 10 % bruttoavkastning ger detta en konsumtionsmöjlighet ett år senare på 110 kronor inklusive och 89,1 ($110 + (1 - 0,19)$) kronor exklusive mervärdeskatt. Ökningen av konsumtionsmöjligheten exklusive mervärdeskatt från 81 till 89,1 kronor uppgår till exakt 10 %, dvs nettoavkastningen för sparandet överensstämmer med bruttoavkastningen på 10 %.

En *höjning* av mervärdeskatten med t ex 1 procentenhet

reducerar emellertid konsumtionsmöjligheterna för en given finansiell förmögenhet med 1 %. En permanent höjning av mervärdeskatten kan därför tolkas som en *tillfällig* skatt på kapital och en *permanent* skatt på arbete.

Den redovisade skatteandelen för socialavgifterna har reducerats med 4,7 procentenheter för att ta hänsyn till att vissa socialavgifter är förmånsgrundande avgifter enligt diskussionen i kapitel 2. Därvid antas att hälften av delvis förmånsgrundande socialavgifter som ATP, sjukförsäkring m m är en avgift och att hälften är en skatt i ekonomisk mening.

Kapitalskatterna delas i sin tur upp i skatter på *använt* kapital, K , och i skatter på *ägt* kapital, K^a . Den förra typen av skatt utgår för att kapital används i Sverige oberoende av om kapitalet har inhemska eller utländska ägare. Som exempel kan nämnas bolagsskatten. Den senare typen av skatt utgår för att kapitalet ägs i Sverige oberoende av om det används i Sverige eller i utlandet. Som exempel kan nämnas förmögenhetsskatten. Den viktiga skillnaden är att den förra men inte den senare skatten kan undvikas genom investeringar i utlandet. En höjning av en skatt på använt kapital i Sverige måste därför kompenseras med en motsvarande höjning av avkastningen före skatt för att investeringar i Sverige skall förbli internationellt konkurrenskraftiga på lång sikt. Någon motsvarande kompensation krävs inte vid en höjning av skatter som utgår för att kapital ägs i Sverige.

Tabell 3.1 visar att bruttoersättningen till arbete är den helt dominerande skattekällan i det svenska skattesystemet; dessa skatter utgör 95 % av de totala skatteintäkterna. Om de totala arbetsinkomsterna i form av bruttolön till löntagare och arbetsersättning för egna företagare grovt uppskattas till 78 % av BNP, så innebär den totala beskattningen på 44,5 % av BNP en genomsnittlig skattesats på 57 %.

Den totala beskattningen av kapital uppgår till 2,5 % av BNP. Om ersättningen till kapital grovt uppskattas till cirka 10 % av BNP (resterande 12 % av BNP är kapitalförslitning) innebär detta en genomsnittlig skattesats på cirka 25 %. Den genomsnittliga beskattningen av kapital är således väsentligt

lägre än motsvarande beskattning av arbete enligt dessa beräkningar. Den låga beskattningen av belånande bostadsfastigheter spelar därvid en betydande roll.

Ökade skatter på arbete

Analysmetod

Arbete och kapital är de enda produktionsfaktorerna i den här studerade modellen. Kvantiteterna av dessa faktorer samt priserna i form av lön och ränta bestäms på arbets- och kapitalmarknader med perfekt konkurrens. Varumarknaden kräver ingen separat analys, eftersom kvantiteterna av arbete och kapital bestämmer kvantiteten av ekonomins enda producerade vara och eftersom varupriset alltid är lika med ett.

Vi kommer nu till en central fråga i denna bok, nämligen hur olika skatter påverkar kvantiteterna av arbete och kapital samt faktorpriserna i form av lön och ränta före och efter skatt. Den senare frågan om hur skatterna övervältras och resulterar i lägre lön eller kapitalavkastning efter skatt, s k incidensanalys, är avgörande för skattens fördelningseffekter.

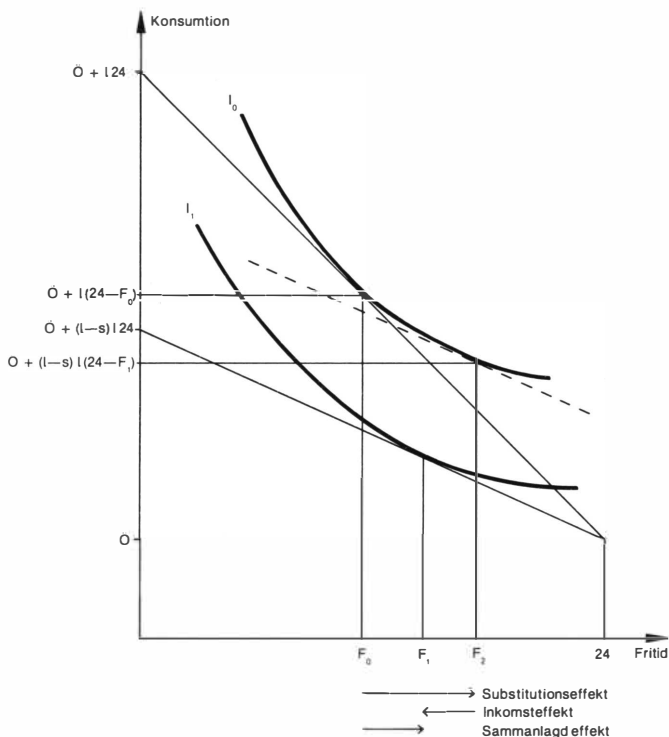
Först studeras effekterna av höjda skatter på arbete. Av förenklingsskäl begränsas analysen inledningsvis till arbetsmarknaden, dvs vi bortser från återverkningar som kan uppkomma på kapitalmarknaden. Denna analysmetod kallas partiell jämviktsanalys, där ordet partiell just avser att man bortser från återverkningar på andra marknader. I nästa kapitel utvidgas diskussionen genom att sådana återverkningar inkluderas i en så kallad allmän jämviktsanalys, som utmärks av att alla marknader är i jämvikt såväl före som efter den studerade skatteändringen.

Tills vidare antas också att alla skatter är proportionella samt att skatteintäkterna används för kollektiva och liknande varor, där kvantiteten av dessa varor inte har några återverkningar på utbudet av och efterfrågan på arbete och kapital.

Nettolön och arbetsutbud

En analys av skatter på arbete kräver information om hur en ändring av nettolönen påverkar arbetsutbudet. Denna fråga undersöks därför i detta avsnitt som ett förarbete till den senare diskussionen. Därvid studeras individens val mellan konsumtion och fritid som mäts av den vertikala respektive den horisontella axeln i figur 3.2.

Figur 3.2 Effekt av ändrad nettolön på val av fritid.



Förutom arbetsinkomster antas individen ha övriga inkomster på $\bar{O}$ varuenheter i form av t ex kapitalavkastning eller transfereringar. I frånvaro av skatter har individen de val-

möjligheter som visas av den övre budgetlinjen; vid 24 timmars fritid per dygn blir konsumtionen $\bar{O}$, medan det andra extremfallet med 0 timmars fritid och därmed 24 timmars arbetstid ger en konsumtion på $\bar{O} + l \cdot 24$ (eftersom l betecknar bruttolönen per timme).

Individens preferenser visas av indifferenskurvorna I_0 och I_1 , där en viss kurva visar de kombinationer av konsumtion och fritid som är likvärdiga för individen. Indifferenskurvan I_0 motsvarar en högre nytta än I_1 . Individen väljer högsta möjliga nytta givet de valmöjligheter som ges av budgetlinjen, dvs individen väljer fritiden F_0 i frånvaro av skatter. Detta ger arbetstiden $24 - F_0$ och konsumtionen $\bar{O} + l(24 - F_0)$.

Vid en proportionell skatt på arbete med skattesatsen s blir nettolönen i stället $(1-s)l$. De nya valmöjligheterna visas av den nedre budgetlinjen i figuren, och individen väljer fritiden F_1 . Sänkningen av nettolönen från l till $(1-s)l$ ger således en ökning av fritiden från F_0 till F_1 i detta fall.

För att förklara hur en ändrad nettolön påverkar valet av fritid är det lämpligt att närmare studera hur individens valsituation förändras. En lägre nettolön för den sista arbetstimmen innebär att fritiden blir billigare, vilket tenderar att minska fritiden. Denna effekt kallas *substitutionseffekt* eftersom den innebär att arbetstid substitueras med fritid. En sänkning av nettolönen för övriga arbetstimmar innebär å andra sidan att man inte "har råd med" så mycket fritid, vilket tenderar att minska fritiden. Denna effekt kallas *inkomsteffekt* eftersom motsvarande effekt uppkommer vid en minskning av övriga inkomster.

Förändringen av fritiden från F_0 till F_1 i figur 3.2 skall nu delas upp i en substitutionseffekt och en inkomsteffekt. Sänkningen av nettolönen för den sista arbetstimmen motsvarar en ändrad lutning på budgetlinjen när nyttan är konstant. Budgetlinjen roterar således runt indifferenskurvan I_0 tills det att den nya lutningen uppnås. Detta visas av ändringen från den initiala till den streckade budgetlinjen i figuren. Den streckade budgetlinjen ger fritiden F_2 , dvs substitutionseffekten innebär att fritiden ökar från F_0 till F_2 . Detta resultat är

teoretiskt entydigt, dvs substitutionseffekten ger alltid ökad fritid vid reducerad nettolön.

Ändringen från den streckade till den nedre heldragna budgetlinjen motsvarar en inkomstminskning, eftersom en minskning av $\bar{O}$ ger just en sådan parallellförskjutning av budgetlinjen. Enligt de flesta empiriska undersökningar ger en lägre inkomst en minskning av fritiden; i detta fall minskar fritiden från F_2 till F_1 .

Substitutionseffekten innebär således att fritiden ökar från F_0 till F_2 i detta fall eftersom fritiden blir billigare, medan inkomsteffekten leder till att fritiden minskar från F_2 till F_1 eftersom personen inte längre har råd med så mycket fritid.

Från teoretisk utgångspunkt kan man inte dra någon slutsats om vilken effekt som dominerar; dvs den sammanlagda effekten av en sänkning av nettolönen *kan* vara att fritiden reduceras på grund av inkomsteffekten. De flesta empiriska undersökningar visar emellertid att substitutionseffekten dominerar; se t ex Killingsworth (1983). I så fall leder en sänkt nettolön till ökad fritid och sänkt arbetstid som i figur 3.2. Den fortsatta analysen gäller i huvudsak detta fall.

Kortsiktiga effekter av ökad skatt på arbete

I detta avsnitt studeras de kortsiktiga effekterna av en proportionell skatt på arbete som finansierar kollektiva varor. Det kortsiktiga perspektivet utmärks av att det fysiska kapitalet är konstant. Effekterna på lång sikt som inkluderar justering av kapitalmängden undersöks i nästa avsnitt.

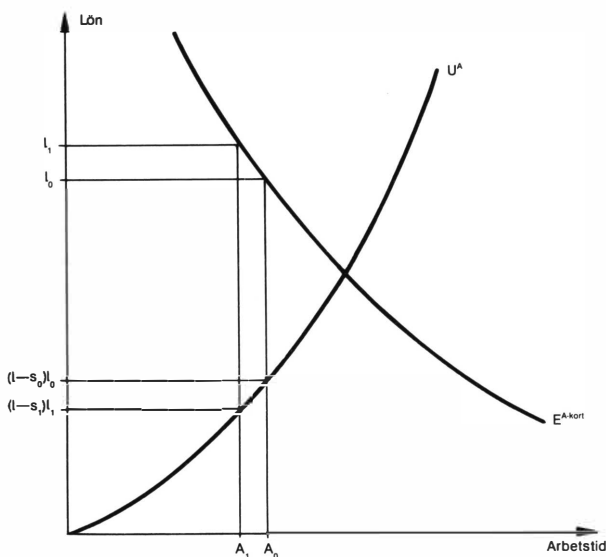
De berörda skatterna är socialavgifter, mervärdeskatt och övriga indirekta skatter samt inkomstskatten för arbetsinkomster; se tabell 3.1. Tillsammans utgör dessa skatter en helt dominerande del av de totala skatteintäkterna. Speciellt inkomstskatten är dock inte proportionell, vilket innebär ytterligare komplikationer som analyseras i nästa kapitel.

Hur påverkar då denna centrala del av skattesystemet kvantiteten arbete och därmed produktionens storlek, vem bär egentligen kostnaden för dessa skatter och vilka samhälls-ekonomiska snedvridningar uppkommer?

I figur 3.3 mäts det totala antalet arbetstimmar på den horisontella axeln och lönen per timme på den vertikala axeln. Kurvan markerad U^A visar utbudet av arbete, dvs hur många arbetstimmar individerna vill arbeta vid olika timlöner vid i övrigt oförändrade förhållanden. En högre nettolön ger ett högre arbetsutbud enligt diskussionen ovan, dvs utbudskurvan har en positiv lutning.

Kurvan markerad $E^{A\text{-kort}}$ visar den kortsiktiga efterfrågan på arbete, dvs kurvan visar hur många arbetstimmar företagen vill köpa vid olika timlöner vid en historiskt given mängd fysiskt kapital i Sverige.

Figur 3.3 Effekter av en ökad skatt på arbete på kort sikt.



I frånvaro av skatter uppkommer en kortsiktig marknadssjämvikt där utbuds- och efterfrågekurvorna skär varandra. Jämviktskvantiteten av och jämviktslönen för arbetskraft kan då avläsas mot den horisontella respektive den vertikala axeln.

Ett sådant utgångsläge utan skatter på arbete är emellertid inte empiriskt relevant för Sverige. Utgångsläget för denna analys är i stället en initial skattesats s_0 för arbetsinkomster, som gällt så länge att den fysiska kapitalstocken K_0 avpassats till denna. För enkelhets skull antas däremot kapitalskatterna vara noll initialt, vilket är en rimlig approximation med hänsyn till den relativt låga kapitalbeskattningen i Sverige.

Variablerna indexerade med 0 i figur 3.3 visar den initiala jämvikten vid skattesatsen s_0 . Bruttolönen inklusive alla skatter, l_0 , är det pris som är relevant för företagen. Tillsammans med efterfrågekurvan ger denna bruttolön en efterfrågad kvantitet på A_0 . Nettolönen efter skatt, $(1-s_0)l_0$, är relevant för individerna, vilket tillsammans med utbudskurvan ger den utbudna kvantiteten A_0 . Jämvikt råder eftersom den efterfrågade kvantiteten överensstämmer med den utbudna kvantiteten.

Skillnaden mellan bruttolönen och nettolönen, s_0l_0 , utgör *skatteken* per timme. Eftersom antalet arbetstimmar är A_0 uppgår de initiala skatteintäkterna till $s_0l_0A_0$.

En höjning av skattesatsen från s_0 till s_1 ger den nya kortsiktiga jämvikt som markeras med index 1 i figuren. Vid en positiv lutning på utbudskurvan och en negativ lutning på efterfrågekurvan ger detta följande entydiga slutsatser för de kortsiktiga effekterna av en ökad skatt på arbete enligt figur 3.3:

- (a) Bruttolönen ökar från l_0 till l_1 . Eftersom företagens vinst alltid är noll i denna modell så kan företagen inte bära skatteökningen. Denna del av skattehöjningen överväldnas i stället på kapitalägarna, som får en lägre kapitalhyra eller kapitalavkastning på kort sikt.
- (b) Nettolönen sjunker från $(1-s_0)l_0$ till $(1-s_1)l_1$. Detta innebär att skatteökningen delvis bärs av arbetstagarna genom lägre nettolön på kort sikt.
- (c) Fördelningen av skattebördan mellan kapitalägare och arbetstagare beror på efterfråge- och utbudskurvornas lutning. En brantare lutning på efterfrågekurvan, dvs en

mindre lönekänslig efterfrågan, leder till en större ändring av bruttolönen och därmed en större börda för kapitalägarna. En brantare lutning på utbudskurvan, dvs ett mindre lönekänsligt utbud, leder till en större ändring av nettolönen och därmed en större börda för arbetstagarna. För fallet med en vertikal utbudskurva bärs hela skatteökningen av arbetstagarna genom en lägre lön. Regeln är således att en part som är relativt flexibel kan undvika skattebördan. Detta är för övrigt en närmast allmängiltig regel vid analys av skatter och i många andra sammanhang.

- (d) Jämviktskvantiteten arbete sjunker från A_0 till A_1 .
- (e) Skatteintäkterna ändras från $s_0 l_0 A_0$ till $s_1 l_1 A_1$, vilket inkluderar tre delvis motverkande effekter. Ökningen av s liksom den implicerade ökningen av l tenderar att öka skatteintäkterna, medan minskningen av A verkar i motsatt riktning. Den teoretiska analysen ger inget resultat angående vilken riktning som dominerar. Det kan således inte uteslutas att en ökad skattesats ger lägre skatteintäkter. Denna fråga diskuteras mera utförligt i nästa avsnitt.
- (f) Observera att vi inte gjort något antagande om vem som *formellt* betalar skatten. Analysen gäller således både för skatter som formellt betalas av företaget, som t ex socialavgifter, och för skatter som formellt betalas av arbetstagaren, som t ex inkomstskatt. Detta ger det viktiga resultatet att effekterna av en skatt är oberoende av vem som formellt betalar denna. Effekterna av en skatt beror i stället på vad som beskattas – i detta fall arbete, använt kapital eller ägt kapital – medan den formella skattebetalningen saknar betydelse. Detta är ett generellt resultat som gäller såväl på kort som på lång sikt för alla här studerade skatter.

Långsiktiga effekter av en ökad skatt på arbete

Analysen ovan visade att en ökad skatt på arbete delvis övervältras på kapitalägarna på kort sikt. På lång sikt sker ytterli-

gare anpassningar genom att kapitalmängden justeras. Därvid leder den kortsiktigt lägre kapitalavkastningen till en minskning av kapitalmängden genom export av kapital, vilket återupprättar kapitalavkastningen för utländska placerare. Denna långsiktiga anpassning skall nu undersökas mera formellt med hjälp av utbuds- och efterfrågekurvor (figur 3.4).

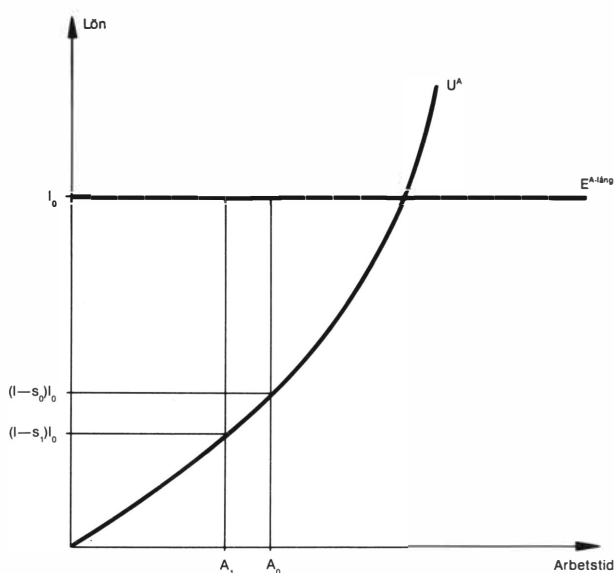
Det internationellt givna avkastningskravet på kapital betecknas med i . På lång sikt måste investeringar i Sverige vara konkurrenskraftiga med investeringar utomlands och därmed ge just denna avkastning. Avkastningen på kapital i Sverige efter skatter som utgår för att kapitalet används i Sverige måste därför alltid vara lika med i på lång sikt.

I frånvaro av initiala skatter på kapital innebär detta att bruttoavkastningen på kapital är lika med det internationellt givna avkastningskravet såväl före som efter skattehöjningen, dvs $r_0 = r_1 = i$. Enligt sambandet mellan faktorpriserna i figur 3.1 leder $r_0 = i$ till en viss entydig bruttolön, nämligen l_0 , som gäller både före och efter skattehöjningen. Den på detta sätt internationellt bestämda bruttolönen ger en horisontell långsiktig efterfrågekurva för arbete motsvarande linjen $E^{A\text{-lång}}$ i figur 3.4.

En höjning av skattesatsen från s_0 till s_1 ger en ny långsiktig jämvikt. Vid en positiv lutning på utbudskurvan ger detta följande slutsatser för de långsiktiga effekterna av en ökad skatt på arbete enligt figur 3.4:

- (a) Bruttolönen är oförändrad, medan nettolönen sjunker från $(1-s_0)l_0$ till $(1-s_1)l_0$. Detta innebär att skatteökningen helt bärs av arbetstagarna genom lägre lön. Som en intuitiv förklaring kan sägas att kapitalägarna hålls skadelösa på lång sikt genom att avkastningen återupprättas till den internationellt givna nivån. Fördelningen av skattebördan är således avsevärt annorlunda på lång än på kort sikt.
- (b) Mängden arbete sjunker från A_0 till A_1 . En jämförelse med figur 3.3 visar att mängden arbete sjunker mer på lång än på kort sikt.

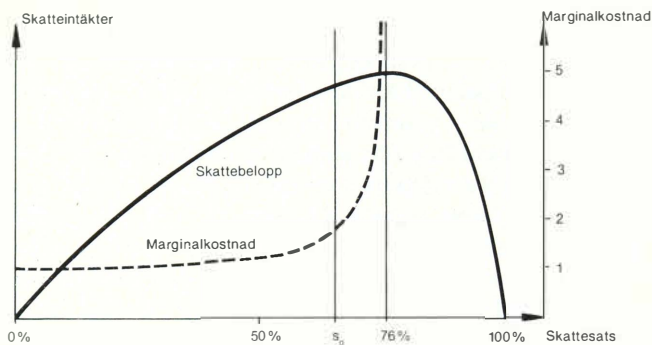
Figur 3.4 Effekter av en ökad skatt på arbete på lång sikt.



Skatteintäkter och skatternas indirekta kostnad

Frågan om hur en skatteändring påverkar skatteintäkterna skall nu diskuteras ytterligare med utgångspunkt från figur 3.5. Den horisontella axeln visar skattesatsen för arbetsinkomster. Den heldragna kurvan med avläsning mot den vänstra vertikala axeln visar skatteintäkternas storlek vid olika skattesatser. Denna s k *Lafferkurva* har varit föremål för mycket diskussion sedan den amerikanske ekonomen Arthur Laffer påpekade att USA kan tänkas befinna sig på den nedåtlutande delen av kurvan, där sänkta skattesatser ger högre skatteintäkter! Senare mera seriösa studier har visat att både USA och Sverige befinner sig på den uppåtlutande delen av Lafferkurvan för det här studerade fallet med en långsiktig analys av proportionella skatter på arbete som används för att finansiera kollektiva varor. Den initiala skattesatsen s_0 har därför markerats på den uppåtlutande delen av Lafferkurvan.

Figur 3.5 *Skatteintäkter och marginalkostnad för olika skattesatser.*



Vi skall nu studera en skatteökningens indirekta kostnader i form av ökade snedvridningar. Därvid är vi speciellt intresserade av storleken på den indirekta kostnaden vid en ökning av skatteintäkterna med en varuenhet. En ökning av den kollektiva varan med en enhet måste ge en ökad nytta som kompenserar *både* för den direkta kostnaden för motsvarande skattehöjning, som alltid är lika med ett, och för denna indirekta kostnad, om ökningen av den kollektiva varan skall vara förmånlig för medborgarna. En indirekt kostnad på t ex 0,6 varuenhet vid en ökning av skatteintäkter med en varuenhet innebär således att en ökning av den kollektiva varan med en enhet måste värderas till minst 1,6 enhet privat konsumtion för att kompensera både för den direkta konsumtionsförlusten på en varuenhet och för den indirekta kostnaden på 0,6.

Summan av den direkta och indirekta kostnaden för en ökning av skatteintäkterna med en enhet kallas *marginalkostnaden för ökade skatteintäkter*. Denna marginalkostnad definieras således som den direkta kostnaden (=1) plus den indirekta kostnaden för en ökning av skatteintäkterna med en enhet. Marginalkostnaden motsvarar en "höjdhoppningsribba", som visar minimikravet för värderingen av en extra enhet offentliga utgifter för att en skattefinansierad utgiftsök-

ning skall vara fördelaktig för medborgarna.

Marginalkostnaden för ökade skatteintäkter illustreras av den streckade kurvan i figur 3.5 med avläsning mot den högra vertikala axeln. Enligt denna kurva är marginalkostnaden nära ett vid låga skattesatser, dvs en skattehöjning ger små indirekta kostnader i form av ökade snedvridningar. "Höjdhoppningsribban" avseende minimal värdering av ökade offentliga utgifter ligger då nära ett, dvs nyttan av en ökning av den kollektiva varan med en enhet behöver inte vara speciellt mycket högre än nyttan av en extra enhet privat konsumtion för att nettoutfallet skall vara positivt för medborgarna. Vid den initiala skattesats som markeras i figuren uppgår emellertid marginalkostnaden till 1,6, vilket innebär att "höjdhoppningsribban" ligger väsentligt högre i detta fall. Detta är dessvärre en realistisk siffra för de indirekta kostnadernas storlek för många aktuella skattehöjningar. Figur 3.5 är för övrigt hämtad från en numerisk analys för skatter på arbete i Sverige, som presenteras närmare i nästa kapitel.

Den indirekta kostnaden för en ökning av skatteintäkterna med en enhet skall nu diskuteras med utgångspunkt från figur 3.4. Om mängden arbete minskar med en timme jämfört med utgångsläget så ger detta ett produktionsbortfall motsvarande bruttolönen l_0 . Fritiden ökar med en timme vilket är värt $(1-s_0)l_0$ för individen, eftersom värdet av ökad fritid motsvarar nettolönen när individen själv väljer sin arbetstid. Produktionsbortfallet överstiger således värdet av den ökade fritiden med s_0l_0 . En minskning av arbetstiden med en timme ger därför en nettokostnad eller en samhällsekonomisk förlust motsvarande skattekillen på s_0l_0 . Denna förlust är således lika med skillnaden mellan brutto- och nettolönen för en arbetstimme. Intuitivt kan man säga att en samhällsekonomisk förlust uppkommer när högt värderad arbetstid byts mot lågt värderad fritid.

En likartad tolkning är att en minskning av arbetstiden som beslutas av ett enskilt företag och en enskild arbetstagare delvis finansieras av en tredje part, nämligen andra skattebetalare, genom skattebortfallet på s_0l_0 per timme. En marginell

minskning av arbetstiden, där fördelar och nackdelar exakt balanserar varandra för de två beslutande parterna, innebär därför en samhällsekonomisk förlust motsvarande det skattebortfall som bärs av tredje man.

Ökningen av skattesatsen i figur 3.4 reducerar arbetstiden med $A_0 - A_1$ timmar, och innebär därför en indirekt samhällsekonomisk kostnad på approximativt $s_0 l_0 (A_0 - A_1)$. Detta uttryck gäller exakt vid en oändligt liten skatteökning.¹ Den intressanta indirekta kostnaden per enhet ökade skatteintäkter blir då $s_0 l_0 (A_0 - A_1) / (s_1 l_1 A_1 - s_0 l_0 A_0)$. Marginalkostnaden för ökade skatteintäkter är lika med ett plus denna indirekta kostnad per enhet ökade skatteintäkter:

$$\text{Marginalkostnad} = 1 + s_0 l_0 (A_0 - A_1) / (s_1 l_1 A_1 - s_0 l_0 A_0). \quad (3.1)$$

När den initiala skattesatsen, s_0 , är lika med noll så är marginalkostnaden lika med ett enligt uttryck (3.1); jämför figur 3.5. I denna hypotetiska värld ger således en skatteökning inte upphov till några indirekta kostnader. En högre initial skattesats kan ge en högre marginalkostnad enligt uttryck (3.1), vilket bekräftas i figur 3.5. Lafferkurvan i figur 3.5 ger maximala skatteintäkter vid skattesatsen 76 %. Nämnaren i uttryck (3.1) går således mot noll när s_0 närmar sig 76 %, vilket innebär att uttrycket blir allt större. Marginalkostnaden för ytterligare skatteintäkter blir därför i princip oändligt stor när s_0 närmar sig den kritiska gränsen på 76 %, vilket illustreras i figur 3.5.

Den på detta sätt beräknade marginalkostnaden för ökade skatteintäkter är av central betydelse i åtminstone två sammanhang. För det första är marginalkostnaden relevant vid en analys av välfärdseffekterna av ökade offentliga utgifter enligt diskussionen ovan. En marginalkostnad på 1,6 varuenheter innebär att individens nytta ökar om och bara om individen värderar en extra enhet av den kollektiva varan till minst

¹ Se Hansson (1984) för en mera generell härledning av denna typ av uttryck för skatternas indirekta kostnad.

1,6 varuenhet privat konsumtion. Marginalkostnaden för ökade skatteintäkter utgör således ett "pris" för ökade offentliga utgifter, som individens politiska ombud idealt tar hänsyn till vid dimensionering av de offentliga utgifterna.

Välfärdseffekterna av ökade skatter och utgifter kan också tolkas i figur 3.2 ovan. Skatteökningen reducerar nyttan från indifferenskurvan I_0 till indifferenskurvan I_1 i denna figur. Vid en skatteökning som ökar skatteintäkterna med en enhet motsvarar denna differens en nyttoförlust på exakt 1,6 varuenhet, motsvarande marginalkostnaden. Detta innebär att nyttan av en ökning av den kollektiva varan med en enhet måste uppgå till minst 1,6 enhet för att kompensera för denna nyttoförlust p g a ändrad fritid och ändrad privat konsumtion.

För det andra är marginalkostnaden för ökade skatteintäkter av stort intresse när man jämför olika skattekällor. Om marginalkostnaden är t ex 1,6 för en viss skatt och 1,2 för en alternativ skatt, så skulle en minskning av skatteintäkterna med en enhet från den förra skatten och en kompenserande ökning av den alternativa skatten innebära en samhällsekonomisk vinst på 0,4 enhet. Sådana överflyttningvinster har uttömts när skattesatserna justerats så att de båda skatterna har samma marginalkostnad – i detta fall kanske 1,35. För skatten i figur 3.5 skulle skattesatsen då ha justerats till 58 %.¹

¹ I traditionell partiell jämviktsanalys definieras "excess burden" som den nyttoförlust en skatt ger utöver nyttoförlusten för en beloppsmässigt motsvarande klumpsummeskatt. Denna "excess burden" överensstämmer med den här beräknade indirekta kostnaden för fallet med offentliga förtransfereeringsutgifter. För övriga typer av offentliga utgifter är emellertid "excess burden" inte lika med den indirekta kostnaden. Fördelen med det här använda måttet är att skattens indirekta kostnad kan användas för att beräkna skattens marginalkostnad, som direkt kan jämföras med marginalnyttan av en ökad offentlig utgift. Om den indirekta kostnaden är noll så ger en marginalnytta på ett en oförändrad nytta för individen. "Excess burden" är därmed positiv, vilket innebär att detta mått inte ger någon information om vilken marginalnytta som krävs för att individens nytta skall öka. En ytterligare fördel är att den indirekta kostnaden kan skrivas som en summa av tolkningsbara termer även i en mera generell allmän jämviktsmodell, medan tolkningen av "excess burden" är mera komplicerad.

Ökade skatter på använt kapital

Kortsiktiga effekter av en ökad skatt på använt kapital

I detta avsnitt analyseras de kortsiktiga effekterna av en ökad skatt som utgår för kapital som används i Sverige oberoende av om kapitalet har inhemska eller utländska ägare. Enligt tabell 3.1 gäller denna analys därmed hur en ökning av t ex bolagsskatten påverkar allokeringen och inkomstfördelningen.

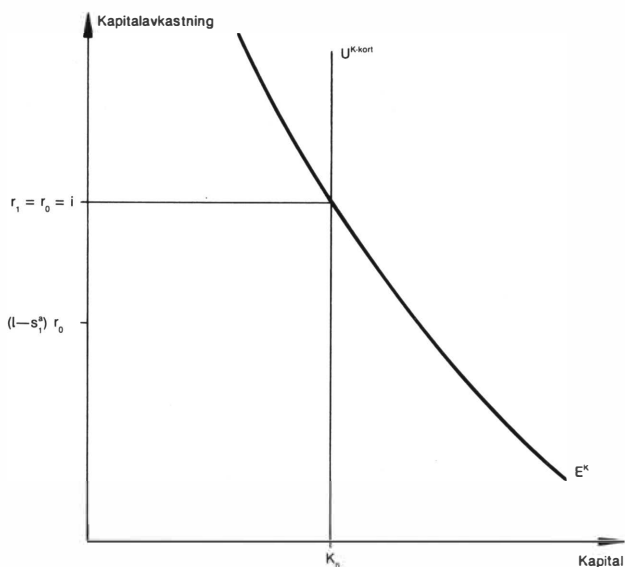
Utgångspunkten är ett kort- och långsiktigt jämviktsläge utan skatter på kapital, där den initiala bruttoavkastningen, r_0 , och den initiala nettoavkastningen för inhemska kapitalägare är lika med det internationellt givna avkastningskravet, i . Kapitalmängden K_0 kan ej justeras på kort sikt, vilket ger en vertikal kortsiktig utbudskurva, U^{K-kort} i figur 3.6. Efterfrågekurvan E^K visar hur mycket kapital företagen vill hyra vid olika bruttohyror, r , när jämvikt råder på arbetsmarknaden för respektive r .¹

Kurvorna U^{K-kort} och E^K i figur 3.6 bestämmer den initiala jämvikten med bruttoavkastningen $r_0 = i$. En ökning av skatten på använt kapital från $s_0^a = 0$ till s_1^a ger följande effekter på kort sikt:

- (a) Bruttoavkastningen är oförändrad.
- (b) Nettoavkastningen för utländska kapitalägare reduceras från $r_0 = i$ till $(1-s_1^a)r_0$. Detta innebär att utländska kapitalägare för tillfället inte kan få ut en internationellt konkurrenskraftig nettohyra för det fysiska kapital man har bundet i Sverige.

¹ Mera precist innebär detta att en given r bestämmer en viss bruttolön och en viss kapitalintensitet enligt faktorprissambandet i figur 3.1. Denna bruttolön ger tillsammans med skattesatsen och med utbudskurvan för arbete ett visst arbetsutbud. Den fastställda aktuella kapitalintensiteten bestämmer därmed kvantiteten kapital, som anges av den något okonventionella efterfrågekurvan E^K .

Figur 3.6 *Effekter av en ökad skatt på använt kapital på kort sikt.*



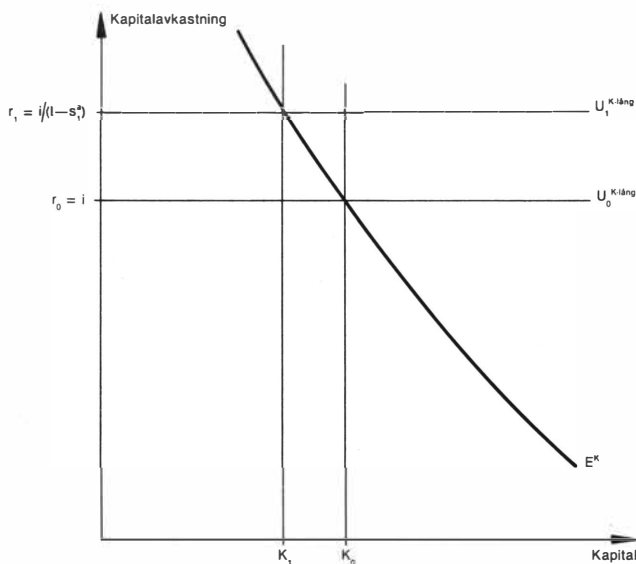
- (c) Nettoavkastningen för inhemska kapitalägare reduceras på samma sätt från r_0 till $(1-s_1^a)r_0$. Denna och föregående punkt innebär att skatten helt bärs av inhemska och utländska kapitalägare, medan lönen inte påverkas.
- (d) Skatteintäkterna från denna nya kapitalskatt är $s_1^a r_0 K_0$.
- (e) Eftersom kapitalet är konstant uppkommer inga indirekta kostnader på kort sikt. Detta innebär att marginalkostnaden för en ökning av skatteintäkterna är lika med ett för denna skatt på kort sikt.

Långsiktiga effekter av en ökad skatt på använt kapital

Denna kortsiktiga sänkning av nettoavkastningen för utländska kapitalägare leder till ett utflöde av kapital, som återupprättar nettoavkastningen på lång sikt. I det nya jämvikts-

läget gäller då att $(1-s_1^a)r_1 = i$. Eftersom i inte förändras så medför detta att bruttoavkastningen på lång sikt bestäms enligt uttrycket $r_1 = i/(1-s_1^a)$. Utbudet av kapital för användning i Sverige vid denna bruttoavkastning är i princip obegränsat på lång sikt, vilket visas av den nya utbudskurvan $U_1^{K-lång}$ i figur 3.7.

Figur 3.7 Effekter av en ökad skatt på använt kapital på lång sikt.



Figuren ger följande resultat för de långsiktiga effekterna av en ökad beskattning av kapital som används i Sverige:

- (a) Bruttoavkastningen ökar från i till $i/(1-s_1^a)$, dvs skatteökningen ger en exakt kompenserande ökning av bruttoavkastningen, så att nettoavkastningen för utländska kapitalägare blir oförändrad.

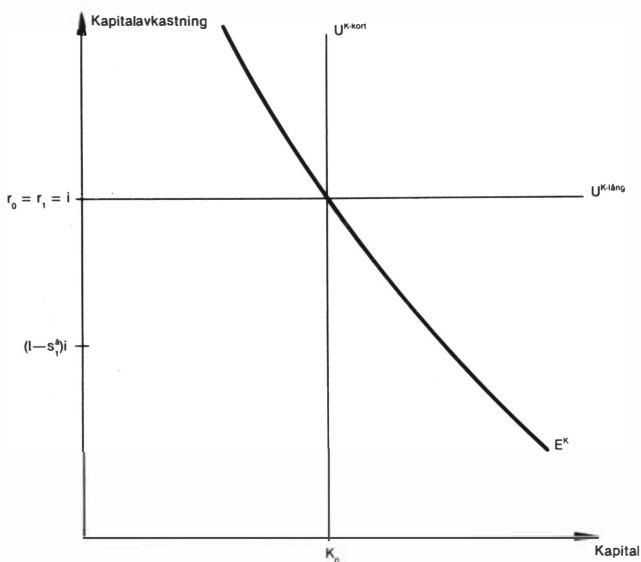
- (b) Denna kompenserande ökning av bruttoavkastningen innebär att nettoavkastningen är oförändrad även för inhemska kapitalägare. De inhemska kapitalägarna skyddas således genom att avkastningskravet är internationellt bestämt. Denna och föregående punkt innebär att skatteökningen helt övervältras på arbetstagarna i form av lägre löner på lång sikt. Som exempel kan nämnas att bolagsskatten således helt bärs av arbetstagarna på lång sikt enligt denna analys.
- (c) Kapitalmängden reduceras från K_0 till K_1 , dvs skatter på kapital som används i Sverige leder till en export av fysiskt kapital, så att nettoavkastningen för utländska kapitalägare återupprättas.
- (d) Skatteintäkterna från kapitalskatten blir $s_1^a r_1 K_1$.
- (e) En liten ändring av kapitalet jämfört med K_0 innebär inga indirekta kostnader på kapitalmarknaden. Detta beror på att produktionsbortfallet motsvarande bruttoräntan är lika med nettoavkastningen för inhemska och utländska ägare i frånvaro av initiala skatter. Marginalkostnaden för ökade skatteintäkter är därför lika med ett enligt denna partiella jämviktsanalys; jämför uttryck (1) ovan.

Ökad skatt på ägt kapital

Det är viktigt att skilja mellan skatter på använt kapital och skatter på ägt kapital, eftersom den förra men inte den senare skatten ger en kompenserande ökning av kapitalavkastningen på lång sikt i en öppen ekonomi. Detta avsnitt analyserar denna fråga närmare genom att undersöka effekterna av en ökad skatt på ägt kapital, s^a . Förmögenhetsskatten utgör ett exempel på en sådan skatt.

Liksom tidigare är utgångsläget ett kort- och långsiktigt jämviktsläge med $s_0^a = s_0^a = 0$ som markeras med index 0 i figur 3.8. Denna figur visar både den kortsiktiga och den långsiktiga utbudskurvan för kapital.

Figur 3.8 Effekter av en ökad skatt på ägt kapital.



En ökning av skatten på ägt kapital ger följande effekter i en partiell jämviktsanalys enligt kurvorna i figur 3.8:

- Brutto- och nettoavkastningen för utländska ägare är oförändrad på såväl kort som lång sikt. Därmed påverkas inte heller brutto- och nettolönen. Detta innebär att skatten i sin helhet bärs av inhemska kapitalägare genom sänkt nettoavkastning från i till $(1-s_1^a)i$. Denna skatt diskriminerar således inhemska ägare, vilket innebär att de inte skyddas ens på lång sikt av det internationellt givna avkastningskravet.
- Kapitalmängden påverkas inte.
- Skatteintäkterna blir $s_1^a r_0 K_0$.

En jämförelse mellan resultaten för s^a och $s^ä$ i figur 3.7 respektive 3.8 visar att dessa skatter har mycket olika effekter; speciellt gäller att s^a reducerar kapitalmängden och bärs av

arbetstagarna, medan s^a inte påverkar kapitalmängden och bärs av inhemska kapitalägare. Som en intuitiv förklaring kan sägas att en skatt på använt kapital leder till kapitalexport, vilket i sin tur reducerar jämviktslönen, medan en skatt på ägt kapital inte ger någon motsvarande effekt. Dessa resultat håller även i den mera komplicerade allmänna jämviktsanalysen i nästa kapitel. Tonvikten på s^a i stället för på $s^ä$ i det svenska skattesystemet enligt tabell 3.1 framstår som märklig i detta perspektiv både med hänsyn till effektivitets- och fördelningseffekter.

Sammanfattningsvis har detta kapitel analyserat effektivitets- och fördelningseffekter av skatter på arbete, använt kapital och ägt kapital. Analysen visar att de två första skatterna reducerar volymen av den beskattade produktionsfaktorn och därmed produktionen, och att de helt övervältras på arbetstagarna genom en lägre nettolön på lång sikt. En skatt på ägt kapital påverkar däremot inte kvantiteten arbete och kapital och bärs av inhemska kapitalägare genom en lägre nettoavkastning. Analysen av dessa skatter utvidgas i nästa kapitel, där diskussionen baseras på en mera komplicerad numerisk allmän jämviktsmodell för den svenska ekonomin.

Övningsuppgifter till kapitel 3

- 3.1 Avgör om följande skatter är en skatt på kapital genom att beräkna nettoavkastningen vid en real bruttoavkastning på 3 % för
 - a en förmögenhetsskatt på 2 %
 - b en inkomstskatt på reala kapitalinkomster på 50 %
 - c en inkomstskatt på nominell kapitalinkomst på 50 % vid 5 % inflation
 - d avdragsrätt för sparande och beskattning av sparandeupplösning vid en skattesats på 50 %.
- 3.2 Ge exempel på några skatter som utgår för att kapital används respektive ägs i Sverige.

- 3.3 Analysera de kortsiktiga effekterna av en skatt på arbete vid
- a en vertikal efterfrågekurva
 - b en vertikal utbudskurva
 - c diskutera mot denna bakgrund hur skattens övervärtning sammanhänger med lutningen på dessa båda kurvor.
- 3.4 Analysera de långsiktiga effekterna av en ökad skatt på arbete vid en "bakåtlutande utbudskurva", dvs då en högre nettolön ger ett lägre arbetsutbud, för fallet då utbudskurvan har en brantare lutning än efterfrågekurvan. Analysera även skattens indirekta kostnad samt marginalkostnaden för en ökning av skatteintäkterna med en enhet.
- 3.5 Undersök de långsiktiga effekterna av en skatt på använt kapital för fallet med en delvis sluten ekonomi, dvs då utbudskurvan för kapital har en positiv lutning på lång sikt.
- 3.6 Diskutera hur en övergång från en skatt på använt kapital till en skatt på ägt kapital påverkar mängden kapital, inkomstfördelningen mellan arbetstagare och kapitalägare samt snedvridningarnas omfattning.
- 3.7 Ge en verbal och intuitiv sammanfattning av de viktigaste resultaten avseende de kort- och långsiktiga effekterna för de tre studerade skatterna för fallet med en skattesänkning.

4. Beskattning av arbete och kapital – numeriska resultat

Syfte och uppläggning

Syftet med detta kapitel är att utvidga analysen av det svenska skattesystemet för att få en mera fullständig och realistisk bild av skatternas effekter avseende:

- (1) snedvridande effekter på allokeringen av arbete och kapital mellan beskattad och obeskattad verksamhet
- (2) fördelningseffekter i form av övervältring av olika skatter samt
- (3) marginalkostnaden för ökade skatteintäkter.

Analysen sker huvudsakligen i en enkel numerisk modell för den svenska ekonomin. Därmed blir diskussionen mera konkret. Vi får fram numeriska resultat för t ex marginalkostnaden för olika skatter. Osäkerheten i dessa numeriska beräkningar är dock stor, varför enskilda resultat skall tolkas med stor försiktighet.

Vi utvidgar nu den enkla modell som tillämpades i föregående kapitel och gör den mera realistisk genom hänsynstagande till flera centrala egenskaper i det svenska skattesystemet. En sådan egenskap är att vissa skatter är progressiva och inte proportionella, vilket skall visa sig ha mycket stor betydelse för marginalkostnaden för ökade skatteintäkter.

En annan viktig utvidgning är att olika typer av offentliga utgifter har olika effekter på resursallokering och faktorpriser, vilket medför olika marginalkostnader för olika typer av offentliga utgifter. Individernas politiska representanter skall således idealt ta hänsyn till att olika offentliga utgifter har skilda samhällsekonomiska "pris".

Kapitlet inleds med en beräkning av beskattningen av en extra arbetsinkomst i Sverige. Detta leder till en diskussion om de snedvridningar som denna beskattning ger upphov till. Därefter presenteras den numeriska modellen samt de resultat som modellen ger för olika typer av skattehöjningar. Slutligen diskuteras modellens begränsningar samt hur resultaten ändras om man tar hänsyn till ytterligare komplikationer.

Beskattning av ökade arbetsinkomster

Marginaleffekt för beskattat arbete

Som ett första steg i denna mera utförliga numeriska analys beräknas nu *marginaleffekten* för arbetsinkomster, dvs skillnaden mellan den bruttolön som arbetsgivaren betalar för en extra arbetstimme och den nettoersättning som tillfaller löntagaren. Denna beräkning tar i princip hänsyn till alla typer av positiva och negativa skatter på arbete inklusive inkomstberoende bidrag och avgifter.

Denna marginaleffekt kan beräknas för varje enskild löntagare och beror då bl a på den relevanta marginalskaften i inkomstskatten, förekomst av bostadsbidrag och barnomsorgsavgifter, fördelningen av konsumtionen mellan mer eller mindre beskattade varor osv; se DuRietz (1986) för en sådan beräkning av individuella marginaleffekter.

Analysen i detta kapitel kräver emellertid ett sammanfattande mått på marginaleffektens storlek i det svenska skattesystemet. Därför beräknas en genomsnittlig marginaleffekt genom ett hypotetiskt experiment, där en ökning av de totala arbetsinkomsterna med säg 100 miljoner kronor fördelas proportionellt mot tidigare arbetsinkomster. Vid en sådan ökning av arbetsinkomsterna visar det sig att budgeten för stat och kommun förstärks med 71,6 miljoner kronor när man tar hänsyn till alla skatter, bidrag och avgifter vid 1986 års regler. Den genomsnittliga marginaleffekten är därför 71,6 %.

Denna metod för beräkning av en genomsnittlig marginaleffekt innebär att en person med hög arbetsinkomst får större

vikt än en person med låg arbetsinkomst, eftersom inkomstökningen förutsätts vara proportionell mot arbetsinkomsten.

Vi skall nu analysera hur marginaleffekten beror på olika skatter. Därvid undersöks de extra skatter som uppkommer vid en ökning av det avtalsenliga lönebeloppet med 100 kronor. Därvid inkluderas både kontantlön och ökade förmåner i form av t ex sjukförsäkring och framtida ATP-pensioner. En sådan löneökning ger en ökad inkomstskatt på i genomsnitt 51,7 kronor vid den ovan beskrivna beräkningsmetoden. Effekterna av olika typer av inkomstberoende transfereringar och avgifter kan grovt skattas till cirka 5 % i genomsnitt eller 5 kronor i detta fall. Den resterande lönen blir då 43,3 kronor ($= 100 - 51,7 - 5$). Av dessa 43,3 kronor betalas 7,8 kronor i mervärdeskatt och övriga indirekta skatter, varför löntagarens nettoersättning endast uppgår till 35,5 kronor. Vid denna beräkning av indirekta skatter har en del varusubventioner avräknats, eftersom dessa kan tolkas som negativa indirekta skatter.

Bruttolönen utgörs av arbetsinkomsten på 100 kronor plus skatt i form av socialavgifter. Den totala socialavgiften på 36,45 % är emellertid endast delvis en skatt. I vissa fall finns ett nära samband mellan ökad avgift och ökade förmåner, varvid avgiften kan ses som en del av den faktiska ersättningen för en extra arbetsinsats. Om de förmånsrelaterade socialavgifterna enligt rad 2 och 3 i tabell 2.3 antas vara avgifter till 50 % och skatter till 50 % i ekonomisk mening och man därtill tar hänsyn till att förmånerna inte ökar utöver en viss nivå (7,5 basbelopp) så kan skattedelen av socialavgifterna grovt uppskattas till 27,1 procentenheter. Denna skatt utgår dock endast för kontantlön, varför skattebeloppet kan uppskattas till 24,8 kronor.

Bruttolönen på sammanlagt 124,8 kronor kan nu jämföras med den beräknade nettolönen på 35,5 kronor, vilket visar att arbetstagarens nettolön endast utgör 28,4 % av arbetsgivarens bruttolön. Som nämnts ovan uppgår marginaleffekten således till 71,6 %.

Snedvridningar för beskattat arbete

En marginaleffekt på 71,6 % innebär att merparten av varje produktionsökning som motsvaras av en bruttolöneökning tillfaller stat och kommun genom ökade skatter och reducerade bidrag. Stat och kommun betalar på samma sätt 71,6 % av alla produktionsbortfall. Detta innebär att "tredje man", nämligen andra skattebetalare, står för merparten av alla produktionsstillskott/-bortfall utan att ha något direkt inflytande på enskilda arbetsgivares och arbetstagares beslut.

Sådana mycket stora skillnader mellan brutto- och nettoersättning för en produktionsändring ger potentiellt mycket allvarliga samhällsekonomiska snedvridningar i många avseenden.

I valet mellan arbete och fritid uppkommer snedvridningar: om en bruttolön på 100 kronor ger en nettolön på 28,4 kronor, motsvarar värdet av en extra timme fritid 28,4 kronor. En minskning av arbetstiden med en timme ger ett produktionsbortfall på 100 kronor, dvs en samhällsekonomisk förlust uppkommer på 71,6 kronor (primärt i form av reducerade skatteintäkter för stat och kommun och sekundärt genom högre skatter för övriga skattebetalare). Den enskildes kostnad för ökad fritid är således mycket låg, jämfört med den totala kostnad som motsvarar produktionsbortfallet. Detta ger snedvridningar genom att den enskilde väljer mer fritid när de själva inte bär hela kostnaden.

I praktiken kan den höga marginaleffekten innebära kortare arbetstid, t ex genom val av deltid för personer som i annat fall skulle valt heltid, genom individuella eller kollektiva avtal om kortare veckoarbetstid, genom längre semester, genom inräknande av pauser m m i formell arbetstid osv.

Enligt Blomquist (1983) ger den svenska inkomstskatten ett 12 % lägre arbetsutbud för gifta män jämfört med ett läge utan inkomstskatt. Enligt beräkningarna ovan reducerar denna inkomstskatt lönen med cirka 50 %, medan övriga skatter ger en ytterligare reducering med något mindre än 50 % för det resterande beloppet (eftersom nettolönen utgör 28,4 % av bruttolönen). Vid en motsvarande känslighet för arbetsutbudet indikerar därför denna studie att den totala marginalef-

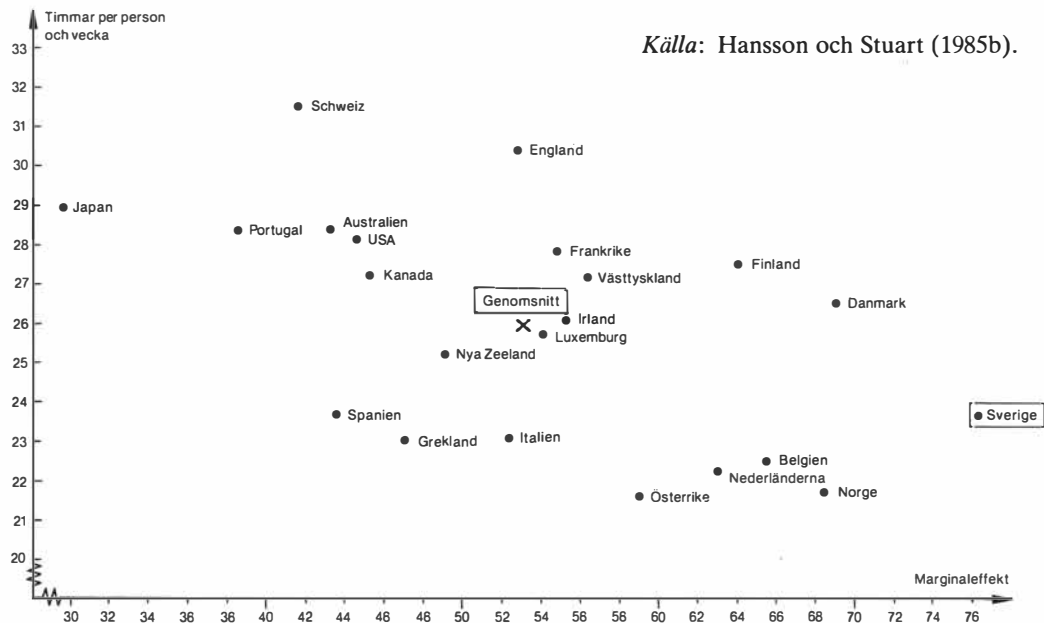
fekten kan ha sänkt de gifta männens arbetsutbud med dubbelt så mycket eller med 20–25 %. Samstämmiga empiriska undersökningar visar att arbetsutbudet för kvinnor, och speciellt för gifta kvinnor, är mera lönekänsligt än för män, vilket antyder att skattesystemet ger en ännu kraftigare minskning av det totala arbetsutbudet.

Efter en översikt av befintliga studier för USA uppskattar Burtless och Haveman (1985) att skatte- och transfererings-systemen i USA medför ett 5–12 % lägre arbetsutbud. Efter- som marginaleffekten på 45 % i USA ungefär halverar lönen, medan marginaleffekten på 71,6 % i Sverige ger ytterligare en halvering av nettolönen (till 28,4 %) så antyder detta en ungefärligen dubbelt så stark effekt för Sverige, dvs en minskning av det totala arbetsutbudet med cirka 10–24 %. Sådana överslagsberäkningar är givetvis behäftade med en stor grad av osäkerhet.

Skatternas potentiella effekter på arbetstiden kan också studeras genom en jämförelse mellan olika länder. På den horisontella axeln i figur 4.1 mäts marginaleffekten på arbetsinkomster i 22 olika OECDländer år 1978. Sverige har en marginaleffekt på 76,4 % enligt denna beräkning, vilket kan jämföras med (det ovägda) genomsnittet på 53,2 % för samtliga OECD-länder. Denna marginaleffekt är inte helt jämförbar med den ovan beräknade genomsnittliga marginaleffekten, då siffrorna i figuren baseras på ett fåtal inkomstlägen och då de totala socialavgifterna eller motsvarande inkluderas.

På den vertikala axeln mäts antalet arbetade timmar per vecka och per person i yrkesverksam ålder, beräknat som förvärvsfrekvensen multiplicerad med antal arbetade timmar per vecka för personer som har förvärvsarbete. Den svenska förvärvsfrekvensen ligger långt över genomsnittet för dessa länder; 79,6 respektive 67,8 %. Antalet arbetade timmar för personer som arbetar är emellertid väsentligt lägre. Produkten av dessa tal ger därför 23,7 arbetade timmar per vecka och person för Sverige, medan motsvarande siffra är 26,2 timmar för OECD-länderna i genomsnitt.

Figur 4.1 *Marginal-effekt och arbetstid i olika OECD-länder.*



Denna cirka 10 % lägre arbetstid i Sverige *kan* bero på att nettolönens andel av bruttolönen är ungefär hälften så stor i Sverige som för genomsnittet av dessa länder (23,6 respektive 46,8 % enligt dessa siffror). Storleksordningen för denna effekt överensstämmer ungefär med ovan diskuterade resultat, som baseras på helt andra empiriska metoder.

Mera generellt indikerar figur 4.1 att det finns ett visst samband mellan margineffekt och arbetstid i olika länder. Japan, Portugal och Schweiz har lägst margineffekt och en förhållandevis hög arbetstid, medan Sverige, Danmark och Norge har högst margineffekt varav Sverige och Norge har en förhållandevis kort arbetstid.

Dessa skillnader i arbetstid mellan olika länder kan emellertid även bero på andra faktorer än margineffektens storlek. En mera sofistikerad ekonometrisk skattning visar dock ett negativt samband mellan margineffekten och arbetstiden; se Hansson och Stuart (1985b). Andra jämförelser mellan skattenivå och ekonomiska indikatorer såsom tillväxttakt har emellertid gett annorlunda resultat, se Korpi (1985), vilket innebär att dessa resultat skall tolkas med försiktighet.

Övriga snedvridningar. Beskattning av arbete ger upphov till snedvridningar inte bara för val mellan arbete och fritid, utan mera generellt diskrimineras all beskattad verksamhet. Som exempel kan nämnas att eget arbete uppmuntras jämfört med alternativet att köpa beskattat arbete.

En person med en bruttolön på 100 kronor och en nettolön på 28,4 kronor måste jobba cirka 3,5 timmar för att betalt ex en snickare 100 kronor. Yrkesmannen måste således ha minst 3,5 gånger så hög produktivitet som den aktuella personen för att vara konkurrenskraftig. I annat fall uppkommer en samhällsekonomisk förlust genom att ömsesidigt förmånliga byten förhindras.

En person som arbetar svart och därmed undviker alla skatter är däremot mycket konkurrenskraftig. Han kan konkurrera ut en hederlig snickare även om denne har en tre gånger så hög produktivitet. Detta innebär en snedvridning där beskattat arbete diskrimineras till förmån för svart arbete.

På samma sätt är det privatekonomiskt lönsamt att belöna arbetsinsatser med obeskattade eller lågbeskattade löneförmåner, även om arbetstagaren föredrar motsvarande skattefria kontanter. Som exempel på sådana förmåner nämns konferensresor, semesterstuga, större skrivbord, tjänstebil, biltelefon, lunchkuponger och pensionsrättigheter. Även i dessa fall väljer företag och enskilda med hänsyn till vad som är mest förmånligt efter skatt. Alla extra kostnader för det obeskattade alternativet jämfört med det beskattade alternativet bärs av tredje man — andra skattebetalare. Resultatet blir ofta en samhällsekonomisk effektivitetsförlust för det valda privatekonomiskt fördelaktiga alternativet.

Som ytterligare exempel kan nämnas en flyttning av en arbetstagare eller en annan omorganisation som ökar produktionen med säg 100 000 kronor, där arbetstagaren kräver en kompensation på 30 000 kronor efter skatt. En sådan omorganisation är privatekonomiskt olönsam vid en margineffekt på 71,6 %, eftersom arbetstagaren kan kompenseras med maximalt 28 400 kronor. Omorganisationen kommer därmed inte till stånd trots att det potentiella samhällsekonomiska överskottet uppgår till 70 000 kronor.

Mera generellt gäller att varje beslut om dimensionering och organisation av arbetsinsatser riskerar att snedvridas av den höga margineffekten för arbetsinkomster. Obeskattade alternativ kan konkurrera ut beskattade alternativ även när de senare är mycket mera förmånliga ur samhällsekonomisk synvinkel.

Som framgick i ett exempel ovan visar kvoten mellan bruttolönen och nettolönen den merproduktivitet som krävs för att beskattat arbete skall vara konkurrenskraftigt med obeskattat arbete. Denna kvot ger därför ett mått på styrkan i de snedvridningar som uppkommer genom höga margineffekter. En margineffekt på 50 % innebär att beskattat arbete måste vara dubbelt så produktivt som obeskattat arbete för att vara konkurrenskraftigt. Vid en margineffekt på 66,7 % är denna kvot lika med tre. Därefter ökar kvoten mycket snabbt till fyra vid en margineffekt på 75 % och till 5 vid en

marginaleffekt på 80 %. Detta antyder att snedvridningarna ökar kraftigt när marginaleffekten kommer upp i storleksordningen 70–80 %. Detta bekräftas av senare diskuterade numeriska studier; se även figur 3.5.

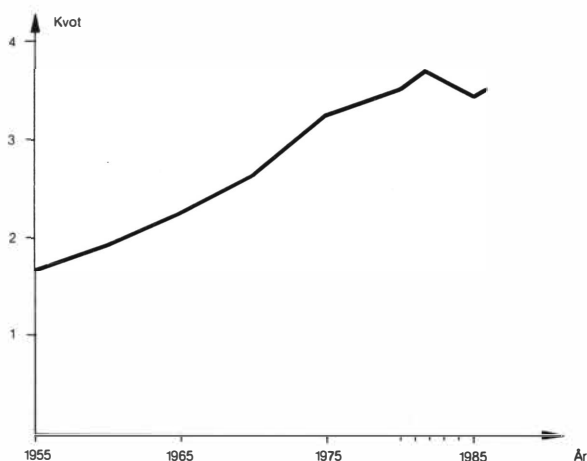
1982 års skattereform

En ökande allmän medvetenhet om de problem som uppkommer vid höga marginaleffekter bidrog till genomförandet av 1982 års skattereform, som innebar en kraftig reduktion av marginals-katten i inkomstskatten. I vissa inkomstintervall sänktes denna marginals-katt från 74 % till 50 %.

Reformen finansierades emellertid delvis genom andra skattehöjningar, vilket motverkade sänkningar av marginaleffekten. I kombination med andra skatteändringar, bl a höjd kommunals-katt, innebar reformen att marginaleffekten för arbete sänktes från 73,3 % 1982 till 71,1 % 1985, medan den åter ökade till 71,6 % 1986. Denna skattereform har därför inte inneburit någon avgörande dämpning av de snedvridningar som uppkommer genom en hög marginaleffekt.

Utvecklingen av marginaleffekten i ett något längre perspektiv ger den kvot mellan bruttolön och nettolön som redovisas i figur 4.2. Marginaleffekten uppgick till 40,2 % 1955, dvs bruttolönen var inte ens dubbelt så hög som nettolönen. Därefter steg marginaleffekten trendmässigt som en följd av en allmänt stigande skatteandel och som en följd av skärpt progressivitet i den statliga inkomstskatten. Detta innebar en trendmässig ökning av den nödvändiga merproduktiviteten i den beskattade sektorn enligt figur 4.2. Skattereformen 1982 gav ett trendbrott och återförde marginaleffekten ungefär till 1979 års nivå. Även efter denna sänkning är emellertid bruttolönen 3,5 gånger så hög som nettolönen. De potentiella snedvridningarna är därför mycket högre än t ex i början av 1970-talet.

Figur 4.2 Kvot mellan bruttolön och nettolön 1955–1985.



Den svenska marginaleffekten är således mycket hög både i ett internationellt och i ett historiskt perspektiv. Frågan om marginaleffektens betydelse för resursanvändning, faktorpriser och skatternas indirekta kostnader är därför speciellt intressant för det svenska skattesystemet.

En numerisk allmän jämviktsmodell för Sverige

Presentation av modellen

Vi skall nu undersöka effektivitets- och fördelningseffekterna för olika skatter när man tar hänsyn till alla typer av återverkningar på andra marknader i en allmän jämviktsanalys. Som exempel på sådana återverkningar kan nämnas att en ökad skatt på arbete påverkar efterfrågan och utbudet på kapitalmarknaden. Detta leder till en förändring av avkastningen på kapital, vilket i sin tur påverkar efterfrågan och utbudet på arbetsmarknaden. Den därav följande förändringen av voly-

men och priset på arbete påverkar i sin tur kapitalmarknaden osv. Denna typ av ömsesidig påverkan leder under vissa förutsättningar till en samtidig jämvikt på båda marknaderna. En ökad skatt på arbete påverkar således normalt även jämviktskvantiteten och jämviktsräntan på kapitalmarknaden. Sådana återverkningar är ofta mycket betydelsefulla för en utvärdering av effekterna av olika skatteökningar, vilket motiverar den utvidgade analysen i detta kapitel jämfört med kapitel 3.

Denna typ av återverkningar undersöks enklast med hjälp av en numerisk modell för den svenska ekonomin. Modellen beskriver en allmän jämvikt, dvs en samtidig jämvikt på arbets- och kapitalmarknaderna, vilket innebär att alla typer av återverkningar inkluderas.

Utgångspunkten för den numeriska analysen är att det råder en initial jämvikt på lång sikt och att denna jämvikt motsvarar faktiska data för Sverige ett visst år, i detta fall 1979. Därefter görs olika experiment, och nya jämviktslägen jämförs med denna initiala jämvikt. Ett typexempel är att skattesatserna på arbete ökas för att finansiera ökade utgifter på kollektiva varor. Den numeriska modellen beräknar då det nya jämviktsläge som uppkommer vid dessa nya skattesatser. En jämförelse mellan denna nya jämvikt och den initiala jämvikten visar hur skatteändringen påverkar kvantiteten arbete och kapital samt löner och räntor. Därmed kan man beräkna effektivitets- och fördelningseffekterna av den aktuella skatteändringen.

Datan för den hypotetiska initiala jämvikten presenteras i kolumn 0 i tabell 4.1, där 0 liksom tidigare betecknar utgångsläget. Modellen och data skall nu presenteras. I nästa avsnitt används modellen för att studera effektivitets- och fördelningseffekter av olika skatteändringar. För enkelhets skull analyseras endast effekterna på lång sikt när även kapitalmängden justeras.¹

¹ Se Hansson (1984) för en mera formell presentation av modellen samt för resultat vid en begränsad kapitalanpassning.

Tabell 4.1 *Effekter av ökade skatter.*

	Initial jämvikt	s ökar renodlad	Ökade transfereringsutgifter s ökar	s ^a ökar	s ^a ökar	Ökad offentlig konsumtion s ökar renodlad
	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1 s	0,560	+ 0,01	+ 0,01	0	0	+ 0,01
2 me	0,726	+ 0,0045	+ 0,01	0	0	+ 0,0045
3 s ^ä	0,184	0	0	0	+ 0,01	0
4 me ^ä	0,409	0	0	0	+ 0,01	0
5 s ^a	0,163	0	0	+ 0,01	0	0
6 r	0,0339	0	0	+ 0,004	0	0
7 (1-s ^a)(1-me ^ä r)	0,0167	0	0	0	- 0,0002	0
8 l	51,062	0	0	- 0,087	0	0
9 (1-me)l	13,991	- 0,230	- 0,511	- 0,024	0	- 0,230
10 A ^b	6,034	- 0,055	- 0,090	- 0,004	+ 0,012	- 0,032
11 A ^o	20,299	+ 0,055	+ 0,090	+ 0,004	- 0,012	+ 0,032
12 K ^ä	2298,7	0	0	0	-13,7	0
13 K ^{bä}	1261,9	+15,8	+25,6	+ 1,3	-18,5	+17,0
14 K ^o	1036,8	-15,8	-25,6	- 1,3	+ 4,8	-17,0
15 K ^{utl}	14,0	- 7,4	-44,6	-10,4	+21,1	-23,7
16 K ^b	1275,9	-11,6	-19,0	- 9,1	+ 2,6	- 6,7
17 F(A ^b , K ^b)	387,9	- 3,53	- 5,75	- 0,77	+ 0,78	- 2,04
18 Verkningsgrad	—	62 %	16 %	29 %	173 %	79 %
19 Marginalkostnad		1,73	7,70	3,45	0,97	1,30

Modellen är en utvidgning av den modell som användes i föregående kapitel, bl a genom att vi nu tar hänsyn till att vissa skatter är progressiva. Detta kräver några ytterligare beteckningar för skattesatserna. Liksom tidigare är s , s^a och s^a de genomsnittliga skattesatserna för arbete, ägt kapital och använt kapital. Nyheten är att marginaleffekterna för arbete respektive ägt kapital betecknas me och me^a . För skatten på använt kapital är emellertid marginaleffekten lika med genomsnittsskatten, s^a . Genomsnittsskatten och marginaleffekten i den initiala jämvikten för 1979 visas av de 5 första raderna i kolumn 0.

Rad 6–9 i kolumn 0 visar de initiala reala faktorpriserna före och efter skatt. Det internationellt givna reala avkastningskravet bestämmer tillsammans med s^a bruttoräntan enligt formeln $r = i/(1-s^a)$. I kombination med me^a bestäms därmed också nettoräntan för inhemska kapitalägare på rad 7. Bruttorentan bestämmer därtill bruttolönen på rad 8 genom faktorprissambandet i figur 3.1. I kombination med marginaleffekten för arbete bestäms därmed nettolönen enligt rad 9.

Samtliga faktorpriser på rad 6–9 bestäms således av de för denna analys givna parametrarna i , s^a , me^a och me oberoende av allokeringen av arbete och kapital. Denna uppdelning av modellen i "två steg" innebär mycket stora förenklingar i analysen av olika skatteändringar.

Den totalt sett givna tiden för en viss individ fördelas mellan beskattat arbete, A^b , och obeskattad tidsanvändning, A^o , enligt rad 10 och 11 i kolumn 0 (mätenheten är irrelevant). Den senare variabeln inkluderar bl a fritid, hemarbete och svart arbete. Det i landet ägda kapitalet fördelas på samma sätt mellan beskattat kapital och obeskattat kapital, $K^a = K^{ba} + K^o$, enligt rad 12–14. Det obeskattade kapitalet består främst av bostadsfastigheter.

Det totala beskattade kapitalet är summan av det inhemska och det utländska ägda kapitalet, $K^b = K^{ba} + K^{utl}$, enligt rad 13–16. Den beskattade produktionen bestäms liksom tidigare av produktionsfunktionen $F(A^b, K^b)$ enligt rad 17. Detta

motsvarar i princip bruttonationalprodukten exklusive den obeskattade bostadssektorn.

Individens nytta bestäms av fyra olika variabler. Den första variabeln är privat konsumtion av beskattade varor. Denna konsumtion är lika med löne- och kapitalinkomster efter skatt plus transfereringar. Nyttan beror också på A^0 och K^0 eftersom en större kvantitet av dessa två obeskattade faktorer kan användas som fritid och för obeskattad produktion av varor och tjänster inom hemmet samt inom den svarta sektorn m m. Den fjärde variabeln som påverkar nyttan är kvantiteten av den kollektiva varan.

Marginalnytta av konsumtion definieras som ökningen av nyttan när konsumtionen ökar med en enhet. En ökning av A^b med en enhet ger en konsumtionsökning motsvarande nettolönen $(1-me)l$, dvs nyttan ökar med $(1-me)l$ multiplicerat med marginalnyttan av konsumtion. En ökning av A^0 med en enhet ger på samma sätt en nyttoökning motsvarande marginalnyttan av A^0 . När individen anpassat sin tidsanvändning mellan A^b och A^0 måste marginalnyttan av tidsanvändningen vara lika för A^b och A^0 , dvs

$$(1-me)l + \text{marginalnytta av konsumtion} = \text{marginalnytta av } A^0 \quad (4.1)$$

Detta fundamentala jämviktstvillkor beskriver individens val mellan A^b och A^0 . En ökad marginaleffekt (me) minskar den första faktorn i (4.1) och måste därför kompensera med förändringar av övriga faktorer så att jämviktstvillkoret fortfarande är uppfyllt. Detta innebär oftast en minskning av A^b , som ökar marginalnyttan av konsumtion, och en ökning av A^0 , som minskar marginalnyttan av A^0 . Vi kan säga att en högre marginaleffekt minskar ersättningen från en extra beskattad arbetstimme, vilket tenderar att minska A^b och därmed öka A^0 .

I den initiala jämvikten enligt kolumn 0 uppgår me till 0,726. Detta innebär att en överflyttning av en timme från A^b till A^0 ger en indirekt kostnad på 72,6 % av timlönen i form

av ett skattebortfall som bärs av tredje man. En skatteändring som minskar A^b tenderar därför att innebära höga indirekta kostnader. Den motsatta effekten uppkommer om A^b i stället ökar. Dessa effekter spelar en central roll i den senare beräkningen av marginalkostnaden för olika typer av skatteändringar.

På samma sätt gäller att nettoavkastningen av $K^{b\bar{a}}$ och K^o för en inhemsk kapitalägare måste vara lika när han fördelat sitt kapital på bästa möjliga sätt, dvs

$$(1 - m^{\bar{a}})(1 - s^a)r \cdot \text{marginalnytta av konsumtion} = \text{marginalnytta av } K^o \quad (4.2)$$

Skillnaden mellan brutto- och nettoavkastningen för en inhemsk kapitalägare är $(s^a + m^{\bar{a}} - s^a m^{\bar{a}})r$, vilket motsvarar 50,5 % av den initiala bruttoräntan. En skatteökning som ger en överflyttning av kapital från $K^{b\bar{a}}$ till K^o ger därför en indirekt kostnad i form av ett skattebortfall på 50,5 % av bruttoräntan för detta kapital.

Till skillnad från analysen i föregående kapitel tas nu hänsyn till att det totala inhemska ägda kapitalet beror på sparandets nettoavkastning för inhemska kapitalplaceringar, dvs en högre nettoränta ger ett högre $K^{\bar{a}}$.

I nästa steg preciseras denna modell numeriskt med utgångspunkt från olika typer av empiriska undersökningar. Modellen kan därefter användas för att beräkna de långsiktiga effekterna av olika skattehöjningar. Resultaten för fem olika typer av skattehöjningar redovisas i kolumn 1–5 i tabell 4.1. Skattehöjningen enligt kolumn 1 diskuteras ganska utförligt, medan övriga experiment behandlas på ett mera kortfattat sätt.

Ökad skatt på arbete för renodlad finansiering av transfereringar

De två första experimenten, kolumn 1 och kolumn 2, gäller en höjning av skatten på arbete som används för att finansie-

ra ökade transfereringar. Detta är ett empiriskt mycket viktigt fall, eftersom skatterna på arbete står för 95 % av de totala skatteintäkterna och eftersom transfereringar i form av kontanter och varor utgör 2/3 av de totala offentliga utgifterna.

I samtliga fem experiment ökar den aktuella genomsnittsskatten med 0,01. I kolumn 1 ökar marginaleffekten med 0,0045, vilket innebär att skatteökningen är *proportionell* mot konsumtionen för personer utan kapitalinkomster. Detta motsvarar ungefär en höjd mervärdeskatt där pensioner och andra transfereringar inte kompenseras för skattehöjningen. Denna skattehöjning ger således ingen utjämning av konsumtionen mellan olika personer, vilket innebär att experimentet avser en renodlad ökning av skatteintäkterna.

I kolumn 2 studeras fallet då även marginaleffekten ökar med 0,01, vilket innebär att denna skattehöjning ger både högre skatteintäkter och en utjämning av konsumtionen.

Den numeriska modellen används nu för att beräkna hur en ökning av s med 0,01 och en ökning av me med 0,0045 påverkar löner, räntor och resursallokering på lång sikt jämfört med det initiala jämviktsläget i kolumn 0. Dessa förändringar redovisas i rad 6–17 i kolumn 1.

I enlighet med resultaten i kapitel 3 påverkas varken kapitalavkastningen eller bruttolönen enligt rad 6–8 i kolumn 1. Däremot minskar nettolönen för en marginell arbetstimme enligt rad 9. Denna sänkning av nettolönen minskar det marginella utbytet av A^b , vilket leder till en överflyttning av tid från beskattad till obeskattad tidsanvändning enligt raderna 10 och 11.

Eftersom bruttoavkastningen för kapital inte ändras så är även kapitalintensiteten (K^b/A^b) oförändrad; jämför figur 3.1 ovan. Detta innebär att minskningen av A^b enligt rad 10 är förknippad med en procentuellt lika stor minskning av K^b enligt rad 16 och därmed av produktionen enligt rad 17. Denna minskning av K^b sker genom utflöde av utländskt ägt kapital enligt rad 15. Detta förklaras av att en minskning av A^b tenderar att reducera kapitalavkastningen, vilket ger ett ut-

flöde av utländskt ägt kapital så att denna tendens exakt kompenseras.

Eftersom nettoavkastningen inte ändras för inhemska kapitalägare så ändras inte heller K^a enligt rad 12. Däremot ändras fördelningen av detta kapital mellan K^{ba} och K^o enligt rad 13 och 14. Denna omallokering kan lämpligen studeras med utgångspunkt från jämviktstvillkoret (4.2). Flera effekter uppkommer här. Minskningen av A^b och K^b minskar den beskattade konsumtionen. Detta ökar marginalnyttan av konsumtion i vänsterledet av uttryck (4.2), vilket tenderar att öka K^{ba} . Samtidigt kan ändringen av A^o påverka marginalnyttan av K^o i högerledet på olika sätt. Nettoeffekten blir i detta fall en överflyttning av kapital från K^o till K^{ba} enligt rad 13 och 14.

Denna anpassning av arbete och kapital sker simultant eftersom en överflyttning av tid från A^b till A^o påverkar jämviktstvillkoret (4.2) för kapital, vilket ger en justering av kapitalfördelningen, som i sin tur påverkar jämviktstvillkoret (4.1) för arbete, vilket initierar en ytterligare justering mellan A^b och A^o osv. De rapporterade förändringarna på rad 10–16 redovisar slutresultatet när samtliga jämviktstvillkor är uppfyllda. Denna typ av ömsesidigt beroende mellan olika marknader är av fundamental betydelse för faktiska ekonomiers funktionssätt. Detta illustrerar också att en ändring av en skatt på arbetsmarknaden har återverkningar på kapitalmarknaden.

Raderna 18 och 19 rapporterar de kanske mest intressanta resultaten för dessa experiment. Rad 18 redovisar *verkningsgraden* för en skattehöjning. Verkningsgraden definieras som den faktiska ökningen av de totala skatteintäkterna i förhållande till den intäktsökning som skulle ha uppkommit vid oförändrade skattebaser. Om en ökning av t ex s och me inte påverkar skattebaserna för skatterna på arbete och kapital så är verkningsgraden 100 %. Om en ökning av dessa skattesatser däremot leder till en krympning av skattebaserna så blir verkningsgraden mindre än 100 %. Om å andra sidan ökade skattesatser ökar skattebasen för någon skatt så kan

verkningsgraden överstiga 100 %.

Den traditionella metoden för att beräkna hur en ökad skattesats påverkar skatteintäkterna baseras på antagandet att skattebaserna inte påverkas. Denna metod används t ex av finansdepartement och riksdagspartier (samt i kapitel 2 ovan). För skattehöjningen i kolumn 1 uppgår ökningen av skatteintäkterna till 62 % av den traditionellt beräknade intäktsökningen. Den traditionella beräkningsmetoden är således starkt missvisande i detta liksom i flera övriga fall.

Rad 19 redovisar marginalkostnaden för ökade skatteintäkter, som beräknas enligt följande uttryck:

$$\text{Marginalkostnad} = 1 + [me \cdot l(A_0^b - A_1^b) + (s^a + me^{\ddot{a}} - s^a me^{\ddot{a}}) r(K_0^{b\ddot{a}} - K_1^{b\ddot{a}}) + s^a r(K_0^{utl} - K_1^{utl}) + (1 - s^a)(1 - me^{\ddot{a}}) r(K_0^{\ddot{a}} - K_1^{\ddot{a}}) - rK_0^{utl}(s_1^a - s_0^a)] / (\text{skatteintäkt}_1 - \text{skatteintäkt}_0) \quad (4.3)$$

Detta är en direkt generalisering av det tidigare diskuterade uttrycket för beräkning av marginalkostnaden för ökade skatteintäkter. Uttrycket i täljaren är skatteökningens totala indirekta kostnad. Den första termen är skattekillen för A^b multiplicerad med minskningen av A^b . Detta motsvarar den indirekta kostnad som uppkommer när samhällsekonomisk värdefull beskattad tid byts mot mindre värdefull obeskattad tid. Den andra och tredje termen visar på samma sätt skattekillen för $K^{b\ddot{a}}$ och K^{utl} multiplicerad med minskningen av respektive kapital.

Den fjärde termen visar att en reduktion av $K^{\ddot{a}}$ ger en indirekt kostnad. Eftersom modellen endast gäller långsiktiga effekter så förekommer ingen intäktspost motsvarande den temporära konsumtionsökning som uppkommer om $K^{\ddot{a}}$ reduceras. Förlusten per enhet enligt denna term utgörs av nettoräntan, vilket motsvarar den indirekta kostnad som uppkommer om $K^{\ddot{a}}$ reduceras i kombination med en motsvarande minskning K^0 .

Den sista termen visar att den indirekta kostnaden kan reduceras för personer bosatta i Sverige genom att en ökning av s^a delvis avser utländskt ägt kapital. De utländska kapitalägarna kompenseras dock genom en högre bruttoavkastning.

Notera också att de två sista termerna är noll i de flesta fall som undersöks i tabell 4.1.

Liksom tidigare beräknas marginalkostnaden genom att den totala indirekta kostnaden divideras med ändringen av skatteintäkterna, och att den direkta kostnaden ($= 1$) adderas.

Denna analys av uttryck (4.3) leder till följande slutsatser:

- (a) En skattehöjning kan ge upphov till indirekta kostnader i första hand genom överflyttning av arbete och kapital från beskattad till samhällsekoniskt mindre värdefull obeskattad användning. Kostnaden per överflyttad enhet är lika med skattekiln, vilket motsvarar det skattebortfall som bärs av tredje man.
- (b) En skattehöjning kan också leda till en överflyttning av arbete och/eller kapital från obeskattad till beskattad användning, vilket tenderar att reducera den indirekta kostnaden.
- (c) På lång sikt uppkommer också en indirekt (brutto)kostnad om mängden inhemskt kapital reduceras.

För skattehöjningen i kolumn 1 uppgår marginalkostnaden till 1,73 varuenhet enligt rad 19. Den indirekta kostnaden är således 0,73 per enhet ökade skatteintäkter. Denna indirekta kostnad per enhet kan fördelas mellan termerna i uttryck (4.3). Därvid används den kompletterande informationen att skatteintäkterna ökar med 2,65 i detta fall. Reduktionen av A^b enligt rad 10 ger en indirekt kostnad på totalt 2,03 eller 0,77 per enhet ökade skatteintäkter motsvarande den första termen. K^{ba} ökar däremot, vilket ger en indirekt kostnad på $-0,10$ per enhet ökade skatteintäkter. Minskningen av K^{utl} ger en indirekt kostnad på 0,06 per enhet. Eftersom resterande termer är noll så ger detta följande uppdelning: $0,73 = 0,77 - 0,10 + 0,06$.

Exemplet och uttryck (4.3) illustrerar också att en skattehöjning på en viss marknad leder till indirekta kostnader och/eller vinster genom förändringar av jämviktskvantiteterna på

andra beskattade marknader. I detta exempel dominerar dock den indirekta kostnaden för minskningen av den direkt berörda produktionsfaktorn A^b .

Ökad skatt på arbete för utjämning och transfereringsutgifter

I kolumn två ökar både genomsnittsskatten och marginaleffekten med 0,01. Som diskuterats ovan ger en sådan skattehöjning dels högre skatteintäkter och dels en utjämning av konsumtionen mellan olika personer.

Den större ökningen av marginaleffekten i kolumn 2 jämfört med kolumn 1 innebär en större reduktion av nettolönen enligt rad 9 och en allmänt kraftigare förändring av allokeringen enligt rad 10–17.

Den kraftigare reduktionen av A^b innebär en mera markant krympning av skattebasen, vilket bidrar till en lägre verkningsgrad i kolumn 2 jämfört med kolumn 1. Eftersom ökningen av skatteintäkterna ingår i nämnaren i uttrycket (4.3) för marginalkostnaden så ger en lägre verkningsgrad en tendens till en högre marginalkostnad. Därtill är den totala indirekta kostnaden i täljaren högre eftersom allokeringen ändras mer. Dessa två faktorer förklarar varför marginalkostnaden är väsentligt högre i kolumn 2 än i kolumn 1.

Av detta följer det viktiga resultatet att en större ökning av marginaleffekten vid en given ökning av genomsnittsskatten tenderar att ge en högre marginalkostnad dels genom att skatteintäkterna inte ökar så mycket och dels genom högre totala indirekta kostnader.

Skatteintäkterna enligt Lafferkurvan i figur 3.5 når ett maximum för en viss skattenivå. Detta innebär att verkningsgraden går mot noll när skattesatsen närmar sig denna nivå, vilket i sin tur innebär att marginalkostnaden blir mycket hög. Den låga verkningsgraden och den höga marginalkostnaden i kolumn 2 antyder därför att den initiala genomsnittsskatten ligger nära den nivå där Lafferkurvan når sin topp för denna typ av skattehöjningar.

Den historiska utvecklingen av skattesatserna för arbete mätt för perioden 1965–1979 innebär att me ökade med 0,014 vid en ökning av s med 0,01. En så stor relativ ökning av me innebär att höjda skattesatser ger lägre skatteintäkter på lång sikt enligt denna modell. Detta innebär att den initiala marginaleffekten på 0,726 ligger på den nedåtlutande delen av Lafferkurvan för denna typ av skattehöjningar. Dessa beräkningar antyder således att Sverige nått (och till och med försökt passera) skattetaket för transfereringsutgifter finansierade genom skatteökningar på arbete enligt detta historiska mönster. Eventuella ytterligare öknings av skatterna på arbete för att finansiera ökade transfereringar måste i så fall ske genom en ökning av fördelningspolitiskt mindre attraktiva skatter som t ex mervärdeskatt och socialavgifter, eftersom sådana skatter innebär en relativt mindre ökning av me.

Mera generellt visar kolumn 1–5 att Lafferkurvans utseende, och därmed sambandet mellan skattesatsen och marginalkostnaden enligt figur 3.5, beror på

- (1) ökningen av marginaleffekten i förhållande till genomsnittsskatten,
- (2) vilken skatt som höjs samt
- (3) vilken typ av utgift som ökas.

Den populära frågan om Sverige har passerat Lafferkurvans topp är därför inte tillräckligt preciserad; frågan är ungefär lika meningsfull som frågan ”Vad väger en meter järn?” om man inte preciserar järnets bredd och tjocklek.

Ökad skatt på använt kapital för finansiering av transfereringar

Ökningen av den proportionella skatten på använt kapital i kolumn 3 ger som väntat en ökning av bruttoräntan så att kapitalägarna hålls skadelösa. Skatten övervältras därmed på arbetstagarna genom lägre nettolöner.

Skatten på använt kapital ger ett kapitalutflöde enligt rad

15, vilket innebär skattebortfall samt indirekta kostnader. Lönesänkningen reducerar A^b , vilket minskar verkningsgraden och orsakar betydande indirekta kostnader. Denna skattehöjning utmärks således av en låg verkningsgrad och en hög marginalkostnad.

Ökad skatt på ägt kapital för finansiering av transfereringar

Kolumn 4 visar effekterna av en ökning av s^a och me^a med 0,01 för finansiering av transfereringar. I enlighet med tidigare resultat bärs skatten helt av inhemska kapitalägare enligt raderna 6–9.

Sänkningen av nettoavkastningen ger en minskning av förmögenheten K^a eftersom modellen inkluderar ändrat sparande. Höjningen av me^a ger därtill en omallokering av kapital från K^{ba} till K^o , dvs skatteökningen minskar det berörda kapitalet dels genom en minskning av förmögenheten och dels genom en omallokering till den obeskattade sektorn. Därtill uppkommer en omallokering från A^o till A^b enligt raderna 10–11.

Verkningsgraden överstiger 100 %, vilket beror på att ökningen av A^b i kombination med den höga margineffekten för arbetsinkomster ger en stark ökning av skatteintäkterna.

Överflyttningen från A^o till A^b innebär också en avsevärd effektivitetsvinst; därigenom ersätts ju A^o med mera värdefull A^b . Denna vinst uppgår till 0,729 per enhet ökade skatteintäkter, vilket är tillräckligt mycket för att ge en *negativ* indirekt kostnad och därmed en marginalkostnad som är mindre än ett. Förklaringen till detta okonventionella resultat är således att effektivitetsvinster främst genom ökad A^b dominerar den indirekta kostnad som uppkommer genom minskningen av K^{ba} och av K^a .

Exemplet visar att återverkningar av en skattehöjning på andra marknader kan vara mycket betydelsefulla för verkningsgraden och marginalkostnaden. Sådana återverkningar utesluts *a priori* i den partiella jämviktsanalysen i kapitel 3,

vilket illustrerar bristerna i denna analysmetod.

Skillnaderna mellan resultaten i kolumn 3 och 4 är påtagliga. En ökning av skatteintäkterna från s^a med en enhet och en kompenserande minskning av s^a skulle ge en effektivitetsvinst motsvarande skillnaden mellan marginalkostnaderna, dvs med 2,48 enligt dessa beräkningar. En sådan skatteomläggning skulle också innebära en omfördelning från inhemska kapitalägare till arbetstagare.

Resultaten understryker betydelsen av att det är viktigt att skilja mellan olika typer av kapitalskatter i en öppen ekonomi samt att förändringar av skattesystemet kan ge betydande effektivitets- och fördelningseffekter.

Ökad skatt på arbete för renodlad finansiering av offentlig konsumtion

Kolumn 5 visar slutligen resultaten för samma skatteändring som i kolumn 1, men där avser utgiftsökningen kollektiva varor i stället för transfereringar. Den uteblivna transfereeringen i kolumn 5 jämfört med kolumn 1 ger en tendens till en lägre konsumtion. Denna inkomsteffekt leder till att man inte "har råd" med så mycket fritid, dvs A^b reduceras inte så mycket i kolumn 5 som i kolumn 1, vilket ger en högre verkningsgrad och en lägre marginalkostnad.

Olika typer av offentliga utgifter påverkar således allokeringen på olika sätt, vilket resulterar i olika marginalkostnader. En utgiftsökning är förmånlig för medborgarna om och bara om marginalnyttan överstiger marginalkostnaden för den aktuella utgiften. Resultaten ovan visar således att "höjdhoppsribban" ligger betydligt högre för transfereringar än för kollektiva varor.

En annan konsekvens är att en ökning av transfereringarna och en minskning av de kollektiva varorna vid oförändrade skattesatser ger upphov till en indirekt kostnad genom att allokeringen ändras. Detta påverkar också skatteintäkterna, vilket innebär att en minskning av utgifterna för kollektiva varor med 1 krona ger en ökning av transfereringarna på

endast 0,79 krona vid oförändrade skattesatser; resterande 0,21 krona är det skattebortfall som uppkommer genom ändringen av allokeringen. Exemplet visar att det finns en "växelkurs" mellan olika offentliga utgifter som normalt avviker från ett.

Begränsningar i analysen

Inledning

Den ovan använda enkla modellen för den svenska ekonomin gav således ett stort antal slutsatser om effektivitets- och fördelningseffekterna av olika skatter. Den numeriska modellen gav t o m preciserade resultat för storleken på alla dessa effekter. I detta avsnitt diskuteras relationen mellan skatternas effekter enligt denna modell och skatternas faktiska effekter i den svenska ekonomin. Speciellt undersöks därvid hur resultaten påverkas om man tar hänsyn till flera potentiellt relevanta förhållanden i den svenska ekonomin. Förutom att detta har ett egenintresse så är syftet också att ge läsaren ett underlag för att bedöma innebörden av och begränsningarna i ovan redovisade resultat.

Speciella begränsningar i den numeriska modellen

De numeriska resultaten beror givetvis på de antaganden som görs för olika variabler och samband i modellen. Speciellt de numeriska antagandena för arbetsutbudets och sparandets bestämningsfaktorer är förhållandevis osäkra. Ett alternativt rimligt antagande om ett mera lönekänsligt arbetsutbud innebär t ex att marginalkostnaden ökar från 1,73 till 2,41 för det fall som undersöks i kolumn 1 i tabell 4.1. På samma sätt skulle ett antagande om ett mera räntekänsligt sparande ge en högre marginalkostnad för skatter på ägt kapital. De enskilda numeriska resultaten skall därför tolkas med mycket stor försiktighet.

De mera generella resultaten om att en större relativ ök-

ning av marginaleffekten ger en högre marginalkostnad och att transfereringar ger högst marginalkostnad är mindre känsliga för specifika numeriska antaganden och är därför mera tillförlitliga i detta avseende.

En annan begränsning är att de numeriska resultaten endast avser effekterna på lång sikt efter en fullständig anpassning av olika typer av kapital. På kort sikt kan kapitalet inte justeras, vilket innebär att marginalkostnaden normalt är lägre på kort sikt.

Alternativa antaganden för Sveriges internationella beroende

I analysen ovan antogs att kapitalavkastningen efter skatter på använt kapital helt bestäms av den internationella kapitalmarknaden. Detta förenklar analysen avsevärt eftersom de flesta skatteändringar då inte påverkar bruttoräntan och bruttolönen. På lång sikt kan detta eventuellt vara en hygglig approximation för Sverige.

Om man i stället antar att avkastningen efter skatter på använt kapital påverkas av inhemska förhållanden så modifieras analysen genom att skatter på arbete och på använt kapital delvis bärs av kapitalägarna även på lång sikt. Sådana förändringar i faktorpriserna får givetvis återverkningar på allokeringen av arbete och kapital.

Ett hänsynstagande till ut- och inflyttning av personer och förmögenhet skulle normalt öka skatternas indirekta kostnader. Dessa effekter är sannolikt relativt små, möjligtvis med undantag för de svåröverskådliga effekterna av en utflyttning av faktiska och potentiella nyckelpersoner inom näringsliv och forskning. Utflyttningen av framstående idrottsmän visar skattesystemets mångfasetterade effekter, men dessa fall saknar ekonomisk betydelse. Förlusten av immateriell kollektiv konsumtion i form av nationell prestige är väl också ganska begränsad.

Marknadernas funktionssätt

Ett centralt antagande i modellen är att lönen och räntan anpassas så att den utbudna kvantiteten överensstämmer med den efterfrågade kvantiteten av arbetskraft och kapital. Därmed utesluts bl a arbetslöshet. På lång sikt kan detta vara en rimlig approximation, men på kort sikt förekommer uppenbarligen en betydande tröghet i prisanpassningen.

Sådan priströghet kan påverka resultaten på flera sätt. En skattehöjning kan allmänt väntas leda till högre indirekta kostnader vid en trög anpassningsprocess om utgångsläget är en jämvikt. Å andra sidan kan en skatteökning som minskar arbetsutbudet leda till lägre indirekta kostnader om utgångsläget utmärks av en hög arbetslöshet.

Antagandet om fullständig prisflexibilitet samt i princip realt bestämda transfereringar och skatteskalor innebär också att effekterna av en höjning av t ex socialavgifterna är oberoende av om denna initialt leder till en högre bruttolön eller till en lägre nettolön. Om priserna anpassas långsamt eller om skatteskalorna är bestämda i nominella termer så kan denna initiala effekt få betydelse för skattehöjningens effekter på resursallokering och fördelning.

Värdet av ökad obeskattad tid

Beräkningen av skatternas indirekta kostnad för t ex den ofta betydelsefulla överflyttningen från A^b till A^o baserades på den *enskilde* individens värdering av produktionsbortfallet och den ökade fritiden. Skattesystemets indirekta kostnader skulle således i stor utsträckning bestå av att fritid och annan obeskattad tid är för hög jämfört med beskattad arbetstid.

Denna ansats kan dock ifrågasättas bl a med utgångspunkt från psykologiska överväganden om hur individens nytta bestäms. Nyttan av konsumtion kan t ex delvis bero på storleken på den egna konsumtionen i *förhållande* till andra persons konsumtion. En isolerad ökning av den egna konsumtionen är i så fall mera värdefull än om samma konsumtionsökning gäller alla. Nettoeffekten för en individ av ökad

konsumtion och minskad fritid kan därför vara annorlunda när förändringen avser alla individer än när den endast avser en enskild individ. I den mån sådan "avundsjuka" är mera markant för konsumtion än för fritid så kan detta innebära att beräkningarna ovan överskattar den samhällsekonomiska kostnaden för en allmän minskning av konsumtion och arbetstid.

Olika delsektorer inom beskattad verksamhet

Analysen ovan förenklades i hög grad av antagandet om att det endast finns en typ av beskattad produktion, en typ av beskattat arbete och en typ av beskattat kapital. Därmed uteslöts effekter som kan uppkomma t ex genom att vissa varor beskattas hårdare än andra varor inom beskattad verksamhet.

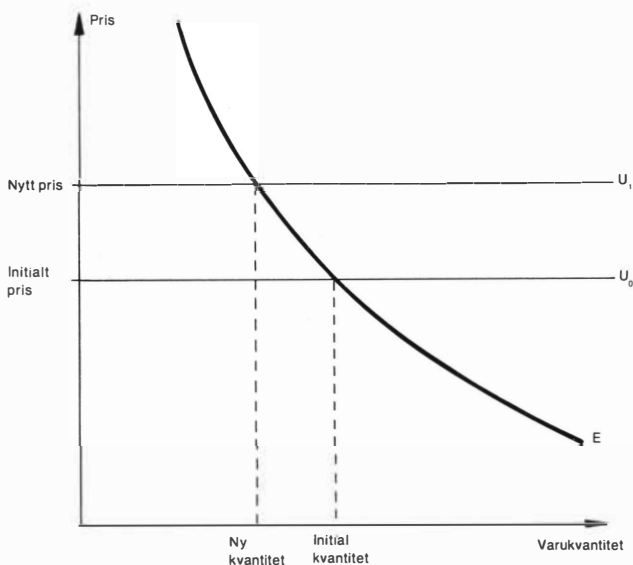
En möjlig utvidgning av modellen är därför att dela upp den beskattade verksamheten i säg 100 olika delsektorer. Mängden arbete och kapital som används i delsektor j betecknas då A^{bj} och K^{bj} , och avkastningen på dessa faktorer beskattas med proportionella skattesatser, säg s^j och s^{aj} . Analysen av fördelningen av tid och kapital mellan beskattad och obeskattad användning kan därmed generaliseras till att gälla en analog analys av fördelningen av tid och kapital mellan nu 101 olika användningsområden. Observera dock att analysen fortfarande gäller en typ av tid och en typ av kapital, dvs det finns inga specialiserade produktionsfaktorer på lång sikt.

I detta avsnitt tillämpas en sådan modell för en analys av de långsiktiga effekterna av en specialskatt för en viss vara, som t ex skatten på alkoholhaltiga drycker. Liksom tidigare kan en sådan skatt på produktionen i sektor j tolkas som en extra skatt på A^{bj} och K^{aj} där eventuell import av vara j beskattas på ett motsvarande sätt. För enkelhets skull antas att en sådan skattehöjning kombineras med en budgetkompenserande likformig skattesänkning för de övriga 99 beskattade sektorerna, så att det totala skattebeloppet inte förändras.

Figur 4.3 visar utbud och efterfrågan på den vara som produceras i sektor j vid konstant skalavkastning, där den verti-

kala axeln visar priset på vara j i förhållande till priserna på andra varor. Avkastningen efter skatter på använt kapital är bestämd på den internationella kapitalmarknaden, vilket bestämmer bruttolönen enligt faktorprissambandet i figur 3.1. Eftersom dessa bruttofaktorpriser är oberoende av produktionsvolymen, så blir också den långsiktiga utbudskurvan en horisontell linje.

Figur 4.3 *Effekt av en selektiv varuskatt i delsektor j .*



En höjning av s^j och s^{aj} ger ett skift uppåt av utbudskurvan i figur 4.3. Vid en negativ lutning på efterfrågekurvan ger detta följande slutsatser för de långsiktiga effekterna av denna specialskatt:

- (a) Skatteökningen ger en ökning av varupriset. Den kompenserande skattesänkningen för de övriga 99 varorna ger på motsvarande sätt en liten sänkning av de relativa priserna på dessa varor.

- (b) Kvantiteten av vara j sjunker. Storleken på denna effekt beror på efterfrågekurvans lutning. Den kompenserande skattesänkningen för övriga varor ger på motsvarande sätt en liten volymökning för dessa varor.
- (c) Förändringen av de relativa varupriserna ger upphov till fördelningseffekter genom att individer med i detta fall speciellt hög konsumtion av alkoholhaltiga drycker förlo-
rar medan nykterister vinner på skatteomläggningen.

Frågan om huruvida en sådan specialskatt ökar eller minskar de samhällsekonomiska snedvridningarna är mer komplicerad. Om de 100 varor som produceras i den beskattade sektorn är likvärdiga i alla avseenden så innebär sådana specialskatter ökade snedvridningar; skatten ger i så fall ett incitament för personer att minska sin konsumtion av vara j utan att det finns några samhällsekonomiska motiv för en diskriminering av just denna vara. Slutsatsen blir då att de samhällsekonomiska snedvridningarna minimeras när alla varor och tjänster beskattas lika. Denna enkla regel om *neutral* beskattning framförs ofta av bl a ekonomer baserad på denna typ av överväganden.

Under vissa förutsättningar kan emellertid specialskatter och specialsubventioner för vissa varor och tjänster minska de totala snedvridningarna. Tre sådana fall skall nu diskuteras.

För det första kan produktion eller konsumtion av vissa varor vara förknippade med *externa effekter*, dvs en ökning av en individs konsumtion av varan kan ha en direkt effekt på andra individers nytta. En persons rökning kan t ex ge negativa effekter för andra personer som vistas i samma lokal. Om sådana externa effekter inte regleras på annat sätt så kan en väl avvägd specialskatt på tobaksvaror få som resultat att rökaren anpassar sin rökning med hänsyn till dessa externa effekter. Skatten kan i sådant fall tolkas som att rökaren får betala inte bara för produktionen av tobaksvarorna utan även för de samhällsekonomiska kostnader rökningen orsakar i form av obehag för andra. Sådana skatter kan ses som ett

komplement till ett ofullständigt prissystem. Detta är ett skäl för en modifiering av principen om neutral beskattning, så att den ger utrymme för denna typ av prissättning av externa effekter.

Skatterna på tobak, alkoholhaltiga drycker, vägtrafik och energi kan åtminstone delvis motiveras med hänsyn till sådana negativa externa effekter. Positiva externa effekter skulle på samma sätt kunna motivera en lägre beskattning, t ex av kulturaktiviteter och seriös informationsverksamhet. Vissa ekonomer menar också att en stor del av regleringarna inom miljöpolitiken med fördel skulle kunna ersättas med specialskatter motsvarande en bästa gissning av storleksordningen för de aktuella negativa externa effekterna. Förslag om väg-tullar för bilkörning i bl a Stockholms innerstad kan också motiveras på detta sätt.

För det andra kan skatter på specifika varor minska snedvridningarna från beskattningen av arbete i vissa fall. Enligt analysen ovan innebär en överflyttning av tid från A^0 till A^b en avsevärd effektivitetsvinst. En ökad beskattning av varor som är nära relaterade till fritid, som t ex segelbåtar, charterresor och husvagnar, och en motsvarande sänkning av skatterna på övriga varor kan därför innebära en effektivitetsvinst genom en överflyttning av tid från A^0 till A^b . Subventioner för varor som är nära förknippade med beskattat arbete som barnomsorg och utbildning kan på motsvarande sätt innebära effektivitetsvinster.

För det tredje kan selektiva skatter och subventioner utgöra ett inslag i en optimal fördelningspolitik. Antag att utgångsläget är en likformig beskattning av alla varor och en viss progressivitet i beskattningen av arbete och kapital. En sänkning av denna progressivitet i kombination med en övergång till olika skatter för olika varor kan då tänkas ge totalt sett ungefär oförändrade fördelningseffekter och reducerade snedvridningar. Fördelningspolitiken skulle i så fall delvis bedrivas genom selektiva varuskatter på t ex pälsar, bilar och resor samt genom selektiva subventioner för t ex livsmedel och färdtjänst.

Denna typ av fördelningspolitiskt betingade subventioner för vissa varor och tjänster är mycket omfattande i Sverige, eftersom avgifterna för offentligt tillhandahållna men individuellt konsumerade varor som t ex utbildning samt sjuk- och åldringsvård endast täcker en mycket liten del av kostnaderna för dessa varor.

Frågan om en samhällsekonomiskt lämplig avvägning mellan progressivitet i beskattning av arbete och kapital och denna typ av selektiva varuskatter är mycket komplicerad. Den ekonomiska forskningen har inte resulterat i några klara slutsatser. Många personer, inklusive ekonomer och politiker, har emellertid mycket bestämda uppfattningar i frågan.

Övningsuppgifter till kapitel 4

- 4.1 Beräkna hur en ökning av den genomsnittliga marginalskatten i inkomstskatten från 51,7 till 52,7 % skulle påverka marginaleffekten. Ledning: Utgå från räkneexemplet i texten ovan.
- 4.2 Visa att verkkningsgraden i kolumn 1 är 62 % med utgångspunkt från informationen att de faktiska skatteintäkterna ökar med 2,6469 i detta fall.
- 4.3 Beräkna de olika delarna av marginalkostnaden enligt uttryck (4.3) för kolumn 2, 4 och 5. Ökningen av skatteintäkterna för dessa kolumner uppgår till 0,5038, 0,0737 respektive 3,3427.
- 4.5 Analysera de kortsiktiga effekterna av den analyserade höjningen av specialskatten för produktion i sektor j i en partiell jämviktsmodell.
- 4.6 Analysera hur minskade bostadssubventioner påverkar kapitalavkastningen på kort och lång sikt för ägare av bostadsfastigheter.
- 4.7 Diskutera vilka selektiva skatter och subventioner i Sverige som kan tänkas vara samhällsekonomiskt motiverade med utgångspunkt från de tre diskuterade skälen för selektiv varubeskattning.

5. Samhällsekonomiskt optimal beskattning

Uppläggnig och syfte

I detta kapitel undersöks hur den svenska offentliga sektorn och speciellt skattesystemet skulle kunna utformas om det överordnade målet är att maximera en viss social välfärdsfunktion. Analysen kan tolkas som att någon instans fastställt en fördelningspolitisk värdering, som kan representeras med en social välfärdsfunktion. Därtill har denna instans fastlagt vissa rättsprinciper, vilka kan innebära vissa begränsningar för vilken typ av skatteinstrument som kan användas. Givet dessa utgångspunkter är det i princip en teknisk fråga att utforma det skattesystem i vid mening som ger det högsta värdet på denna sociala välfärdsfunktion.

Skatteingenjörens uppgift är då endast att använda tillgänglig nationalekonomisk forskning för att hitta det bästa möjliga skatte- och utgiftssystemet. En sådan strikt arbetsfördelning mellan givna värderingar och skatteteknisk analys är emellertid svår att upprätthålla i praktiken. Informationen om olika ekonomiska samband är t ex bristfällig i många avseenden, vilket lämnar ett stort utrymme för subjektiva bedömningar i analysen. Inte heller brukar en statsledning precisera sina värderingar på detta sätt.

Analysen i detta kapitel utgår i första hand från målet om paretooptimalitet. Avseende val mellan olika paretooptimala punkter är utgångspunkten i huvudsak de fördelningspolitiska värderingar och de rättsprinciper som uttrycks av den svenska riksdagen i olika sammanhang.

En sådan samhällsekonomisk ansats leder fram till mål om att skattesystemet i vid mening skall (1) finansiera kollektiva och liknande varor, (2) omfördela konsumtionsmöjligheter,

(3) minimera skattesystemets indirekta kostnader, (4) vara enkelt samt (5) vara förenligt med gällande rättsprinciper (se kapitel 1). Detta kapitel diskuterar sammanvägningen av dessa mål samt vilka konkreta skatter och offentliga utgifter dessa mål kan resultera i. Relevansen för denna diskussion förstärks av att den svenska riksdagen anger målen för skattesystemet på ett likartat sätt (se citatet i kapitel 1 sid 25).

Syftet med denna analys är framför allt att illustrera vilka överväganden som är relevanta i en samhällsekonomisk analys av den offentliga sektorn, vilken typ av slutsatser som kan dras, vilka frågor som kräver ytterligare information och vilka avvägningar som beror på värderingar som bestäms på något annat sätt än genom samhällsekonomisk analys.

I detta kapitel diskuteras först frågan om den offentliga sektorns roll avseende olika typer av försäkringar och avseende omfördelning över livscykeln. Därefter undersöks frågan om omfördelning mellan individer i ett livscykelperspektiv. Genomgången avslutas med frågan om finansiering av och nivå för olika typer av kollektiva och liknande varor. Slutligen diskuteras möjliga förklaringar till avvikelser mellan detta hypotetiska samhällsekonomiskt optimala system och det faktiska systemet i Sverige.

Osäkerhet om förmåga och behov

Ett grundläggande problem i mänskligt liv är den stora osäkerhet som råder angående framtida försörjningsmöjligheter och framtida behov. Sjukdom, olycksfall och arbetslöshet kan leda till avsevärt försämrade försörjningsmöjligheter. Sjukdom och ett långt liv kan leda till stora vårdbehov. Genom alla tider har människor försökt gardera sig mot sådan osäkerhet. Därvid har implicita försäkringsavtal inom familjen spelat en oerhört stor roll. I mera moderna samhällen med en mindre utpräglad familjesammanhållning löses dessa problem också genom kompletterande explicita försäkringar som täcker inkomstbortfall och extra kostnader vid sjukdom, olycksfall och arbetslöshet. På samma sätt kan man gardera

sig för ett långt liv genom pensionsförsäkringar.

Under ideala förutsättningar kan en perfekt fungerande marknad lösa dessa osäkerhetsproblem; varje individ kan då köpa försäkringar på samma sätt som han kan köpa andra varor och tjänster och då finns det inga samhällsekonomiska motiv för offentliga åtgärder i detta avseende. Under mindre ideala men mera realistiska förutsättningar kan privata försäkringsmarknader fungera mindre väl. Antag att t ex försäkringsbolag inte kan diskriminera mellan individers förväntade olyckskostnader på grund av bristfällig information. Om försäkringsbolagen då initialt sätter en enhetlig premie motsvarande en genomsnittlig olyckskostnad för alla individer, så innebär detta en förhållandevis hög premie för individer med låg förväntad olycksfrekvens. Om dessa därför väljer att inte försäkra sig, så måste försäkringsbolagen höja sina premier för att täcka den genomsnittliga olyckskostnaden för kvarvarande försäkringstagare som har en normal eller hög förväntad olyckskostnad. Personer med normal olyckskostnad kan då finna att premien är för hög och därmed avstå från försäkring, vilket kräver en ytterligare premieökning osv (detta kallas *adverse selection*). Slutresultatet kan bli att endast en liten högriskgrupp väljer att försäkra sig, vilket i så fall innebär att en privat försäkringsmarknad med frivillig försäkring inte kan erbjuda adekvata försäkringar för stora grupper av individer. En obligatorisk försäkring skulle däremot inte undermineras på detta sätt.

Ett annat problem är att vissa personer kanske väljer att inte försäkra sig i förvissning om att "barmhärtiga samariter" ändå hjälper dem om de skulle bli sjuka. Slutligen kan individerna ha svårt att uppskatta sitt försäkringsbehov i olika avseenden.

Vid ideala förutsättningar om den offentliga sektorns funktion och information innebär detta att ett adekvat system med obligatoriska försäkringar kan leda till en förbättring enligt paretokriteriet, dvs några skulle få det bättre utan att någon annan skulle få det sämre. Detta utgör ett potentiellt motiv för obligatoriska försäkringar avseende sjukdom,

olycksfall, arbetslöshet och pension. Vid mera realistiska antaganden för den offentliga sektorns funktion och information krävs en jämförelse mellan två imperfekta system. Det empiriska underlaget för en sådan jämförelse är förhållandevis begränsat, vilket utesluter mera konkreta slutsatser.

I Sverige finns obligatoriska försäkringssystem i form av obligatorisk sjukförsäkring, obligatorisk folkpension och ATP samt starkt subventionerad sjukvård och arbetslöshetsunderstöd. Den progressiva inkomstskatten fungerar också som en försäkring mot inkomstbortfall. Dessa system har ofta en mycket begränsad monetär självrisk.

En renodlad försäkring utmärks av att försäkringspremien är aktuariemässigt beräknad, dvs att premien motsvarar det förväntade värdet av framtida förmåner för försäkringstagaren. För de ovan nämnda försäkringarna finns det inte något sådant nära samband mellan premier och förmåner, vilket innebär att de aktuella avgifterna i stor utsträckning utgör en skatt i ekonomisk mening. Dimensioneringen av t ex skatte- och avgiftsfinansierad sjuk- och åldringsvård kan därför analyseras på samma sätt som dimensioneringen av kollektiva varor enligt senare diskussion.

Den markanta expansionen av dessa system under de senaste decennierna kan vara en konsekvens av en trendmässig utveckling mot mindre sammanhållna familjer, vilket försämrat förutsättningarna för traditionella lösningar på dessa försäkringsproblem; se Forsman (1980) samt Andersson m fl (1986) för en diskussion om denna och alternativa förklaringar till den offentliga sektorns expansion.

Även om vissa samhällsekonomiska skäl talar för obligatoriska försäkringar, så är detta inte nödvändigtvis ett argument för att den offentliga sektorn också skall organisera försäkringar och sjukvård i egen regi. Trafikförsäkringen är obligatorisk, men den säljs av konkurrerande bolag. Sjukvård och arbetsmarknadstjänster skulle i större utsträckning kunna produceras av konkurrerande privata, kooperativa, kommunala och statliga företag. En diskussion av för- och nackdelar i detta avseende ligger dock utanför ramen för denna bok.

Omfördelning över livscykeln

Ett annat fundamentalt mänskligt problem är att fördelningen av en individs försörjningsmöjligheter över livscykeln avviker från fördelningen av hans konsumtionsbehov. Den erforderliga omfördelningen över livscykeln har traditionellt organiserats inom familjen; en eller flera mellangenerationer försörjer familjens barn och åldringar. I mera moderna samhällen kan en omfördelning över livscykeln också ske genom sparande, t ex i form av pensionsförsäkringar, banksparande, eget kapital i fastigheter och varaktiga konsumtionsvaror, aktier m m. Även här finns samhällsekonomiska skäl både för och emot offentligt organiserad omfördelning över livscykeln.

I Sverige förekommer offentligt organiserad omfördelning över livscykeln i form av barnbidrag, föräldraförsäkring, subventionerad barnomsorg, subventionerad utbildning inklusive olika typer av kontantstöd, obligatoriska pensionssystem och subventionerad sjuk- och åldringsvård; se figur 1.2. Även skattesystemet bidrar till en sådan omfördelning över livscykeln. Detta inslag är markant bl a för den progressiva inkomstkatten.

Om man finner att övervägande skäl talar för att den offentliga sektorn skall bidra till en omfördelning över livscykeln så är det av samhällsekonomiska effektivitetsskäl önskvärt att i första hand använda positiva och negativa klumpsummeskatter. Åldersberoende pensioner och barnbidrag är exempel på sådana transfereringar. Speciell subventionering, t ex vissa typer av barnomsorg, vissa typer av åldringsvård och vissa typer av sjukvård, riskerar att skapa snedvridningar och komplikationer.

Omfördelning mellan olika individer i ett livscykelperspektiv

Syfte och uppläggning

De två ovanstående typerna av omfördelning avsåg omfördelning för en enskild individ dels enligt försäkringsmässiga

principer och dels mellan olika delar av livscykeln. Offentlig medverkan i dessa sammanhang kan i princip innebära en förbättring enligt paretokriteriet. I detta avsnitt studeras system för omfördelning *mellan* olika individer i ett livscykelperspektiv. Detta innebär i princip ett val mellan olika paretooptimala punkter, vilket medför att vissa individer förlorar på en sådan politik. De fördelningspolitiska värderingarna kommer därmed i fokus.

Arbetsinkomster utgör den helt dominerande delen av de totala inkomsterna i Sverige speciellt med tanke på att t ex sjuk- och arbetslöshetsersättning samt ATP-pensioner i princip utgör alternativa försäkringsmässiga former för utbetalning av arbetsersättning. Därför analyseras först möjligheten till utjämning mellan olika individer i detta avseende. Därvid studeras den omfördelning som kan uppnås genom en *linjär* skatt på arbetsinkomster, dvs genom en skatt som har konstant marginaleffekt. Eftersom marginaleffekten i princip kan variera mellan 0 och 100 %, så fångar denna enkla skatt merparten av de möjligheter till omfördelning som finns i det svenska skatte- och transfereringssystemet, inklusive t ex inkomstskatt, socialavgifter och transfereringar i form av konstanter och varor.

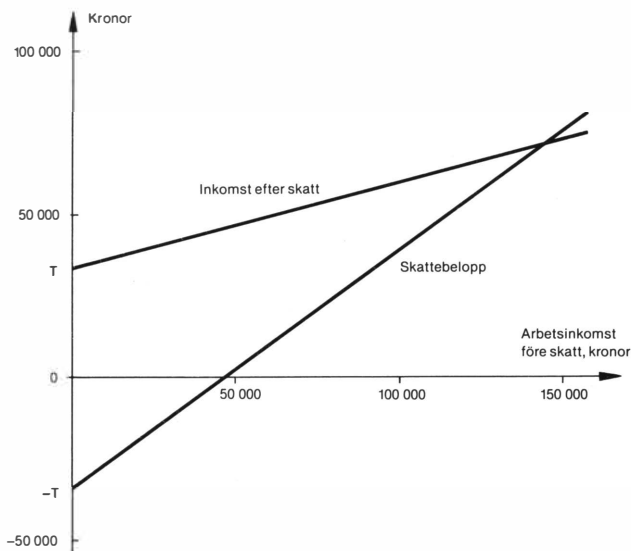
Speciellt uppmärksammas den i många sammanhang centrala konflikten mellan målet om minimala indirekta kostnader för skattesystemet och målet om utjämning av nyttofördelningen mellan olika individer. Senare avsnitt undersöker om snedvridningarna kan minskas och/eller utjämningen kan förstärkas genom mera komplicerade skatter på arbete, genom selektiva positiva och negativa varuskatter eller genom skatter på kapital.

Linjär skatt på arbetsinkomster

En linjär skatt utmärks av att skattebeloppet ökar linjärt med skattebasen, enligt den nedre linjen i figur 5.1. Skatten består helt enkelt av en klumpsummetransferering ($T \geq 0$; i detta fall 34 000 kronor) som utgår till varje individ samt av en konstant marginaleffekt ($me = 0,73$), motsvarande lutningen på

den linje som visar skattebeloppet. Dessa siffror motsvarar ungefär den faktiska nettobeskattningen av arbetsinkomster i Sverige för det här undersökta året (1979) när klumpsummetransfereringen inkluderar alla transfereringar i form av kontanter och varor. Den övre linjen visar den därav följande inkomsten efter skatt. Lutningen på denna linje är $(1 - m_e)$.

Figur 5.1 *Skattebelopp och inkomst efter skatt vid en linjär inkomstskatt.*



En person som inte har några arbetsinkomster får således en nettoskatt på $-T$, vilket ger en inkomst efter skatt på T . Vid 46 600 kronor är nettoskatten 0 i figur 5.1, dvs den positiva skatten på arbetsinkomsterna balanserar exakt transfereringen. Vid högre inkomster är nettoskatten positiv.

Som nämnts ovan definieras en progressiv skatt som en skatt där genomsnittsskatten ökar med skattebasen. Den studerade linjära skatten är således progressiv trots att marginal-effekten är konstant.

Vi skall nu studera konflikten mellan målet om minimala indirekta kostnader genom snedvridningar och målet om en utjämning av nyttofördelningen inom ramen för de valmöjligheter som ges av en linjär skatt på arbetsinkomster. En högre marginaleffekt och en budgetkompenserande ökning av transfereringar innebär därvid ökade snedvridningar samtidigt som utjämningen förstärks. Den centrala frågan är då hur hög marginaleffekten skall vara vid olika fördelningspolitiska värderingar.

Enkel modell med heterogena individer

Denna fråga studeras nu i en starkt förenklad modell för den svenska ekonomin.¹ Modellen är numerisk bl a av pedagogiska skäl, men liksom tidigare skall de numeriska resultaten tolkas med stor försiktighet. Modellen utelämnar många potentiellt viktiga faktorer, och de numeriska antagandena är förknippade med stor osäkerhet. Analysen av de principiella problemen och de allmänna resultaten är därför viktigare än enskilda numeriska resultat.

Den formella modellen består i princip av ett företag som använder en typ av kapital och en typ av arbete för att producera en enda vara. Denna vara kan användas för privat konsumtion och för offentlig konsumtion av kollektiva varor. Nivån för denna kollektiva konsumtion liksom kapitalmängden och dess beskattning hålls dock konstant genom hela analysen. Individernas val gäller därför endast hur de skall fördela sin tid mellan arbete och fritid. Skatteingenjörens val gäller endast nivån för marginaleffekten då nivån för T bestäms indirekt av kravet på att den offentliga budgeten skall vara balanserad.

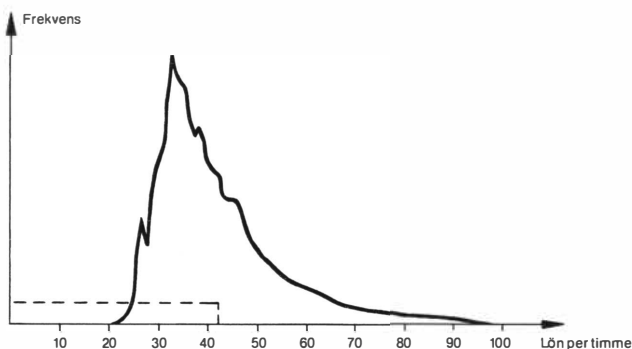
En explicit analys av fördelningseffekter kräver att man tar

¹ Se Hansson och Stuart (1985a) för en mera formell presentation av denna modell. Se även Mirrlees (1971) samt Browning och Johnson (1984) för en ytterligare diskussion om avvägningen mellan effektivitets- och fördelningsmål.

hänsyn till skillnader mellan olika individer. Vi studerar i första hand utjämning mellan individer i ett livscykelperspektiv. Försäkringsmässiga omfördelningar samt omfördelning över livscykeln för en individ antas ske på frivillig eller obligatorisk väg genom försäkringar med aktuariemässigt beräknade premier, genom sparande och lån samt genom transfereringar mellan olika generationer inom en familj.

Individerna uppdelas därför i många små grupper baserat på deras inkomstförtjäningsförmåga i ett livscykelperspektiv. Dessvärre saknas adekvat statistik för den faktiska fördelningen av denna förmåga. Som en grov approximation för denna fördelning används därför här fördelningen av timlönen för anställda enligt den heldragna kurvan i figur 5.2 kompletterad med en antagen fördelning för personer som av olika skäl står utanför den reguljära arbetsmarknaden enligt den streckade linjen. Individernas timlön antas således avspegla deras inkomstförtjäningsförmåga. Därtill antas att alla individer är identiska förutom denna skillnad i inkomstförtjäningsförmåga. Alternativa antaganden i detta avseende diskuteras senare (sid 00).

Figur 5.2 *Fördelning av timlön och inkomstförtjäningsförmåga.*



Den allmänna nivån för timlönen i modellen bestäms på arbetsmarknaden precis som i figur 3.3 ovan. Efterfrågan på arbetskraft bestäms således av arbetets marginalprodukt, medan utbudet bestäms av hur mycket varje enskild individ vill arbeta vid den för honom/henne givna nettotimlönen $(1-me)l$ och transfereringen T .

Fördelning av nytta och allokering vid olika marginaleffekter

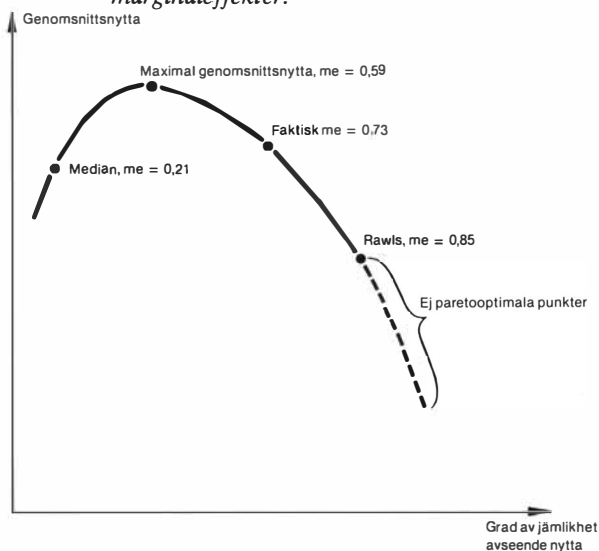
Vid en given marginaleffekt, säg $me_0 = 0,73$, ger nu denna modell en jämvikt med en viss bruttolön, en viss transferering och en viss mängd beskattat arbete för varje person. Därmed bestäms också fritiden samt nettoinkomsten eller konsumtionen för varje individ. En på empirisk grund specificerad nyttofunktion bestämmer därefter nyttan för varje individ i modellen. För att beskriva fördelningen av nyttan beräknas därefter den genomsnittliga nyttan samt standardavvikelsen, där inversen av standardavvikelsen kallas "grad av jämlikhet".

Motsvarande experiment upprepas för alla möjliga me , vilket ger de kombinationer av genomsnittsnytta och grad av jämlikhet som visas i figur 5.3. Produktionsbortfallet vid olika me redovisas i figur 5.4, där bortfallet uttrycks som andel av produktionen vid $me = 0,10$, vilket är den lägsta marginaleffekt som krävs för att finansiera övriga offentliga utgifter.

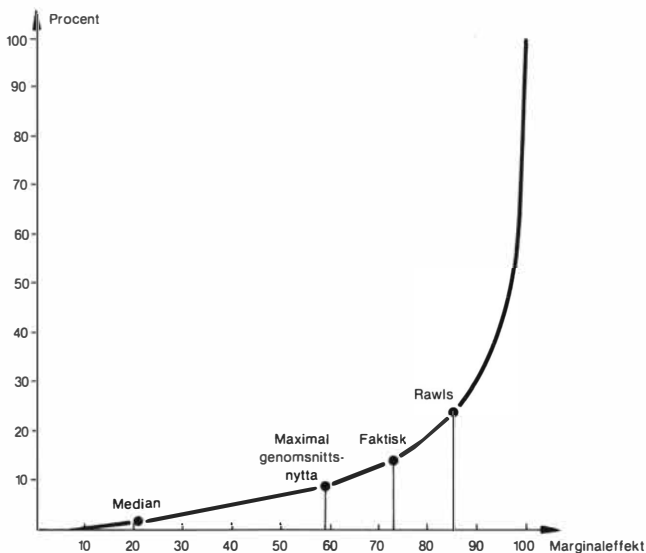
Figur 5.3 visar att den faktiska marginaleffekten på 73 % år 1979 ligger i ett intervall där en liten höjning av marginaleffekten minskar genomsnittsnyttan men ökar graden av jämlikhet. Förklaringen är att en högre marginaleffekt ger ökade snedvridningar och därmed ett större produktionsbortfall enligt figur 5.4, vilket ger en lägre genomsnittsnytta i detta fall. En högre me innebär en jämnare fördelning av inkomsten efter skatt, vilket minskar spridningen i nyttan, dvs ökar graden av jämlikhet mätt på detta sätt.

Produktionsbortfallet på grund av omfördelningspolitiken vid den faktiska marginaleffekten på 0,73 uppgår till 14 %

Figur 5.3 *Genomsnittsnytta och grad av jämlikhet vid olika marginaleffekter.*



Figur 5.4 *Produktionsbortfall vid olika marginaleffekter.*



enligt figur 5.4. Detta är alltså en mycket grov uppskattning av det produktionsbortfall som orsakas av den nuvarande omfördelningspolitiken.

Den genomsnittliga nyttan maximeras för en marginaleffekt på 0,59 enligt figur 5.3. Två motverkande effekter förklarar detta resultat. För det första ger en högre me precis som tidigare ett större produktionsbortfall, vilket tenderar att minska genomsnittsnyttan. Å andra sidan ger en högre me en mera jämn fördelning av konsumtionen, vilket tenderar att öka genomsnittsnyttan, eftersom nyttotillskottet vid en ökning av konsumtionen med en enhet är högre för individer med låg konsumtion än för individer med hög konsumtion. Dessa två effekter balanserar varandra exakt vid $me=0,59$. Vid en initial marginaleffekt på 73 % dominerar den första effekten, medan den senare effekten dominerar vid en initial marginaleffekt på t ex 30 %.

Punkten markerad "Median" motsvarar den marginaleffekt som maximerar nyttan för medianindividen, dvs för individen där 50 % av individerna har lägre inkomstförtjäningsförmåga och 50 % har högre förmåga. Detta resultat är intressant eftersom konkurrerande partier i en demokrati tvingas välja den politik som är bäst för medianindividen under vissa förutsättningar; se Hotelling (1929) och Mueller (1979). Eftersom den faktiska marginaleffekten avviker kraftigt från den marginaleffekt som predikteras på detta sätt, så ger detta resultat inget stöd för denna modell för politiskt beteende.

Ett möjligt fördelningspolitiskt mål som diskuteras av Rawls (1971) är att maximera nyttan för den individ som har lägst nytta. I denna modell innebär detta att nyttan maximeras för en hypotetisk individ utan inkomstförtjäningsförmåga, vars konsumtion är lika med T . Denna fördelningspolitiska värdering ger en marginaleffekt på 85 %.

En ännu högre marginaleffekt skulle innebära så stora ytterligare snedvridningar att T skulle sjunka. Förklaringen är att en ännu högre me skulle ge en så kraftig krympning av skattebasen att skatteintäkterna skulle sjunka. Detta innebär

att Lafferkurvan för denna typ av skatt och transfereringsutgifter når en topp vid $me=0,85$. Den faktiska skattesatsen på 0,73 % ligger således på den uppåt lutande delen på just denna Lafferkurva enligt denna modell.

En ökning av marginaleffekten utöver 85 % ger dock en ytterligare ökning av jämlikheten enligt figur 5.3. Dessa punkter är dock inte paretooptimala, dvs en sänkning av me skulle öka nyttan för alla individer. I det extrema fallet med $me = 1$ nås fullständig jämlikhet i modellen genom att all beskattad produktion upphör, varvid ingen utnyttjar sin inkomstförtjäningsförmåga.

Val mellan paretooptimala situationer

Den heldragna kurvan i figur 5.3 visar således de kombinationer av genomsnittsnnytta och jämlikhet som kan nås inom ramen för en linjär skatt på arbetsinkomster enligt denna modell, medan figur 5.4 visar snedvridningarnas storlek mätt genom produktionsbortfallet. Valet mellan dessa alternativ utgör en av de mest kontroversiella frågorna i den politiska debatten i Sverige. Från samhällsekonomisk synvinkel kan sägas att marginaleffekten inte skall överstiga 85 % om man önskar nå en paretooptimal situation. Detta är dock inget självklart kriterium; en tillräckligt stark prioritering av jämlikhet kan leda till att t ex en statsledning föredrar en högre marginaleffekt trots att den minskar nyttan för alla.

För val mellan paretooptimala punkter krävs någon typ av fördelningspolitisk värdering, som måste fastställas på något sätt för att ge en utgångspunkt för den fortsatta samhällsekonomiska analysen. I enkla fall kan de fördelningspolitiska värderingarna representeras genom vikterna i den sociala välfärdsfunktionen $\sum_{i=1}^I v^i N^i$, där v^i är vikten och N^i är nyttan för individ i . Olika frågeställningar innebär olika metoder för att bestämma dessa vikter. Det ovan studerade fallet där medianväljaren indirekt bestämmer marginaleffekten kan representeras med en "social välfärdsfunktion", där vikten är 1 för medianindividen och 0 för alla övriga individer. Rawls regel

innebär att vikten är 1 för individen med lägst inkomstförtjäningsförmåga. En statsledning som inte är beroende av röstetal kan välja höga vikter för sig själva och närstående individer och låga vikter för övriga.

Den utilitaristiska regeln om lika vikt för alla individer innebär att den sociala välfärdsfunktionen maximeras för den punkt som ger högst genomsnittsnnytta, dvs $me = 0,59$.

Den faktiska marginaleffekten på 0,73 motsvarar en starkare värdering av jämlikhet än vad som framkommer vid en direkt summering av individernas nytta enligt den utilitaristiska regeln. Förslag om sänkta marginaleffekter utan övriga förändringar av skattesystemet kan tolkas som att man är beredd att acceptera en mindre grad av jämlikhet för att nå en högre genomsnittsnnytta enligt figur 5.3.

I denna modell leder den ovan diskuterade fördelningspolitiska värderingen om att samverkan inom den offentliga sektorn måste gynna alla till den lägsta möjliga marginaleffekten och $T = 0$, eftersom personer med högst inkomstförtjäningsförmåga förlorar på all omfördelningspolitik. Detta leder till att personer med lägst förmåga får en konsumtion på noll.

Dessa olika fördelningspolitiska värderingar motsvarar olika produktionsbortfall enligt figur 5.4. Observera att de flesta diskuterade fördelningspolitiska värderingar innebär ett accepterande av snedvridningar och därmed ett optimalt produktionsbortfall. Detta illustrerar att en optimal avvägning mellan olika konkurrerande mål kan innebära ett ofullständigt uppfyllande av varje enskilt mål.

Sammanfattningsvis har detta avsnitt behandlat avvägningen mellan effektivitets- och fördelningsmålet när det enda tillgängliga skatteinstrumentet är en linjär skatt på arbetsinkomsten. Därvid ger varje marginaleffekt en möjlig kombination av genomsnittsnnytta, grad av jämlikhet och produktionsbortfall. Vid en given fördelningspolitisk värdering kan den optimala marginaleffekten beräknas.

Modellens begränsningar

De viktigaste begränsningarna kan sammanfattas på följande sätt:

- (1) De numeriska resultaten beror på osäkra numeriska antaganden, vilket innebär en hög grad av osäkerhet. Vid alternativa rimliga antaganden i olika avseenden varierar t ex den marginaleffekt som maximerar genomsnittsnytan mellan 43 och 74 %.
- (2) Den kvalitativa modellen innebär ett antal begränsningar, som är relevanta vid en diskussion om möjligheterna att bedriva en nyttoutjämnande politik genom progressiv beskattning av arbetsinkomster. Modellen förutsätter t ex att alla individer är identiska förutom att de har olika inkomstförtjäningsförmåga. Om man inkluderar högst realistiska komplikationer i form av att individerna är olika även i andra avseenden leder detta till en annorlunda optimal marginaleffekt. Riktningen på denna modifiering beror bl a på hur dessa övriga olikheter är relaterade till inkomstförtjäningsförmågan och till individens optimala arbetstid.
- (3) En annan viktig kvalitativ begränsning är att jobben kan vara olika, varvid en hög timlön kan utgöra en kompensation för t ex dålig arbetsmiljö eller en kostsam utbildning. En utjämnning av sådana *kompenserande* timlöneskillnader tenderar att öka skillnaden i nytta mellan olika individer, vilket är ett argument för en låg marginaleffekt. Å andra sidan kan det av andra skäl finnas en samvariation mellan timlön och stimulerande arbetsuppgifter/god arbetsmiljö, vilket utgör ett argument i motsatt riktning.
- (4) Vid begränsade möjligheter till försäkring för inkomstbortfall och till omfördelning över livscykeln kan inkomstskatten spela en kompletterande roll. Detta tenderar att öka den optimala marginaleffekten.

Dessa justeringar är givetvis mycket svåra att bedöma och sammanväga. De illustrerar den stora osäkerhet som finns i

samband med samhällsekonomiska analyser av denna typ och understryker det tidigare påpekandet om att de principiella resonemangen är av störst intresse i detta sammanhang.

Kompletterande skatte- och utgiftsinstrument

Inledning

Analysen ovan gällde den omfördelningspolitik som kan bedrivas genom ett enda instrument, nämligen en linjär skatt på arbetsinkomster. I detta avsnitt skall vi gå vidare och diskutera tänkbara kompletterande skatteinstrument. Därvid undersöks om sådana kompletterande instrument ger förbättringar enligt något mål utan att ge försämringar enligt något annat mål. Speciellt undersöks om snedvridningarna kan reduceras utan att detta innebär några fördelningsmässiga nackdelar. Först undersöks befintliga skatte- och utgiftsinstrument. Därefter diskuteras några intressanta alternativa skatteinstrument.

Mer komplicerad skatteskala

Den linjära skatten på arbetsinkomster har en konstant marginaleffekt. Detta innebär en restriktion jämfört med den befintliga inkomstkatten, där marginalskatten är högre för högre inkomster; se figur 2.4. En eliminering av denna restriktion innebär givetvis en ökad handlingsfrihet för skatteingenjören. En nackdel är dock att det konstruerade skattesystemet blir mer komplicerat; en konstant marginaleffekt innebär avsevärda administrativa fördelar genom att skatter på en viss arbetsinkomst blir oberoende av mottagarens ekonomiska förhållanden i övrigt. Befintliga studier tyder på att den optimala skatteskalan skulle ha en ungefärligen konstant marginaleffekt över stora inkomstintervall även vid denna större handlingsfrihet; se Tuomala (1984).

En övergång från nuvarande inkomstskatt till en linjär inkomstskatt, där transfereringen T väljs så att fördelningseffekterna blir ungefärligen oförändrade, skulle därför kunna innebära avsevärda förenklingar. Konsekvenserna ur effektivitetssynvinkel är svårare att bedöma, både avseende riktning och styrka. Slutsatsen är därför att en mer komplicerad skatteskala synes ge små fördelar, medan komplikationen i sig innebär en nackdel.

Selektiva transfereringar

Selektiva transfereringar till personer med objektiva handikapp innebär att sådana personer kan tillförsäkras en skälig standard oberoende av den aktuella skatten på arbetsinkomster. Införande av sådana kompletterande selektiva transfereringar kan därför möjliggöra en sänkning av marginaleffekten utan att nettoresultatet innebär några fördelningspolitiska nackdelar. Detsamma gäller för transfereringar i form av kontanter och varor som baseras på förekomsten av barn, om de aktuella fördelningspolitiska värderingarna innebär att man skall ta hänsyn till försörjningsbörda.¹

Beskattning av makar

Övergången till särbeskattning av arbetsinkomster i slutet av 1960-talet innebar en väsentlig ökning av nettolönen för kvinnor. Empiriska undersökningar indikerar att detta är en viktig förklaring till den kraftigt ökade förvärvsfrekvensen för kvinnor under 1970-talet; se Gustafsson och Jacobsson (1985). Mera generellt visar samstämmiga empiriska undersökningar att kvinnors arbetsutbud och speciellt gifta kvinnors arbetsutbud är förhållandevis känsligt för nettolönens

¹ Assarsson (1986) redovisar en ekonometrisk metod för beräkning av försörjningsbördan för familjer med olika antal barn och finner att barnfamiljerna har en *högre* konsumtionsstandard än övriga efter denna korrigering för försörjningsbördan.

nivå. Med utgångspunkt från målet om samhällsekonomisk effektivitet är detta ett argument för att differentiera marginaleffekten, så att denna blir lägre speciellt för gifta kvinnor och högre för män. Eventuella mål om jämställdhet mellan män och kvinnor avseende förvärvsfrekvens och arbetstid talar i samma riktning.

En explicit diskriminering baserad på kön kan dock strida mot vissa rättsprinciper. En implicit differentiering av marginaleffekten t ex genom ett speciellt förvärvsavdrag för den maka/make som har lägst arbetsinkomst möter däremot inget hinder; ett sådant avdrag fanns tidigare men har numera avskaffats av förenklingsskäl.

En lägre marginaleffekt för de lägsta inkomstintervallen skulle på samma sätt sänka den effektiva beskattningen för kvinnor som överväger att förvärvsarbeta. Detta utgör ett ganska starkt argument för en avvikelse från en linjär skatt i den faktiska skatteskalen för de lägsta inkomstintervallen. Liknande effekter uppnås genom att subventionera barnomsorg för hushåll där samtliga vuxna förvärvsarbetar. Ett beskattat vårdnadsbidrag skulle däremot minska kvinnornas förvärvsfrekvens och arbetstid både genom inkomst- och substitutionseffekten. Detta skulle ge upphov till indirekta kostnader motsvarande det uppkomna skattebortfallet.

Även transfereringen T i en linjär skatt skulle kunna göras beroende av kön och civilstånd. Effektivitetsskäl talar för ett lägre T för kvinnor på grund av deras mera känsliga arbetsutbud. Fördelningsskäl kan tala för ett högre T för ensamstående än för gifta med tanke på högre per capita-kostnader för t ex bostad, bil, telefon och dagstidning. Nuvarande regler avseende bostadsbidrag, socialbidrag samt bidragsförskott och avdragsrätt för periodiskt understöd till tidigare maka/make och barn innebär just att ensamstående i många fall får ett högre T , vilket delvis beror på högre per capita-kostnader av denna typ.

Selektiva varuskatter och varusubventioner

Som diskuterades i kapitel 4 kan snedvridningarna från beskattningen av arbete motverkas genom högre skatter för

varor som är nära förknippade med obeskattad tidsanvändning och lägre skatter för varor som är nära förknippade med beskattad arbetstid. Som exempel på sådana inslag i det nuvarande systemet kan nämnas subventionering av barnomsorg för förvärvsarbetande, flyttning av arbetsmarknadsskäl samt omskolning och annan utbildning. Specialskatter på fritidsrelaterade varor är mindre frekventa; möjligtvis kan skatterna på charterresor och alkoholhaltiga drycker delvis tolkas på detta sätt. Denna typ av effektivitetsskäl är ofta explicita vid utformingen av t ex arbetsmarknadspolitiken. I andra sammanhang kan effektivitetsargumentet förekomma på ett mera implicit sätt genom att man vill uppmuntra produktivt arbete och allmänt motverka ett dekadent levnadssätt.

Selektiva effektivitetsbefrämjande positiva och negativa varuskatter skulle kanske kunna utnyttjas i högre utsträckning. Motargumenten är att den empiriska kunskapen om lämpliga varor och skattesatser är relativt begränsad, att skattesystemet skulle bli mer komplicerat samt att sådana skatter kan strida mot principen om horisontell rättvisa.

Kompletterande skatter på kapital

Skatten på arbete kan kompletteras med en skatt på kapital. I det nuvarande skattesystemet utgör dessa skatter cirka 5 % av de totala skatteintäkterna. En likformig skatt på allt ägt kapital ger en skattekil genom att nettoavkastningen reduceras, vilket missgynnar sparande jämfört med konsumtion. En selektiv skatt på ägt kapital ger därtill en snedvridning av allokeringen mellan beskattat och obeskattat kapital enligt analysen i kapitel 4. Denna analys visade också att en skatt på ägt kapital av allt att döma har en lägre marginalkostnad för skatteintäkter än en skatt på använt kapital. Detta är ett skäl för att kapitalsskatter i första hand skall baseras på ägt kapital.

Till skillnad från skatter på använt kapital bärs skatten på ägt kapital av kapitalägarna även på lång sikt, vilket torde utgöra ett fördelningspolitiskt skäl för sådana skatter enligt riksdagens värderingar.

Avvägningen mellan skatter på arbete och skatter på ägt kapital är mer komplicerad. Skatter på ägt kapital har en lägre marginalkostnad än skatter på arbete enligt beräkningarna i kapitel 4, men dessa resultat var mycket osäkra speciellt för skatter på ägt kapital. Utländska studier för slutna ekonomier visar med något undantag att en övergång från skatter på kapital till skatter på arbete eller konsumtion skulle minska skatternas totala indirekta kostnad; se Hansson (1986). Även om antagandet om en sluten ekonomi knappast är relevant för Sverige, så bidrar dessa annorlunda resultat till en ökad osäkerhet i frågan.

Fördelningsskäl torde tala för en skatt på ägt kapital jämfört med en skatt på arbete. Erfarenheten visar emellertid att kapitalsskatter tenderar att bli selektiva i praktiken, vilket ökar skattens indirekta kostnad och reducerar den fördelningsspolitiska träffsäkerheten. Dessa skillnader i beskattning beror bl a på att en heltäckande skatt på ägt kapital är relativt komplicerad genom att även varaktiga konsumtionsvaror och samlarföremål skall beskattas.

Även etablerade rättsprinciper, speciellt avseende retroaktiva skatter och privat äganderätt, innebär gränser för skatter på kapital. Samtidigt talar sådana principer mot en fullständig eliminering av kapitalbeskattningen. Principen om skatt efter bärkraft mätt med Haig-Simons inkomstbegrepp kräver t ex en skatt på kapitalinkomster motsvarande skatten på arbetsinkomster.

Sammantaget synes det finnas skäl för att komplettera arbetsbeskattningen med en skatt på ägt kapital. Frågan om skattens lämpliga nivå kräver dels mera empirisk information om skatternas effekter och dels en precisering av fördelningsspolitiska värderingar och relevanta rättsprinciper.

Skatt baserad på timlön

En skatt på arbetsinkomster ger snedvridningar av valet mellan beskattad arbetstid och övrig tidsanvändning. Denna snedvridning kan undvikas om skatten i stället baseras direkt

på individernas *timlön*. Det positiva eller negativa skattebeloppet skulle då bestämmas av individens timlön oberoende av hur mycket individen faktiskt arbetar. I den formella modellen ovan skulle en sådan skatt kunna ge lika nytta för alla individer samtidigt som skattekillen skulle vara noll för en extra arbetstimme. En timlöneskatt skulle således helt eliminera konflikten mellan målet om effektivitet och målet om utjämning i denna modell.

Vid en mera fullständig analys skulle dock en sådan timlöneskatt ge upphov till andra snedvridningar genom att skattekillar skulle uppkomma för alla aktiviteter som ökar den uppmätta timlönen. Detta innebär snedvridningar för val av utbildning och bostadsort samt, mera generellt, för ökad produktivitet som beror på ändrad intensitet, organisation och lokalisering av arbetet. Vissa studier indikerar dock att dessa snedvridningar skulle vara mindre omfattande än i det nuvarande skattesystemet; se Blomquist (1984).

En renodlad timlöneskatt förutsätter att inkomstbortfall i samband med sjukdom, arbetslöshet och barnavård m m löses genom försäkringar och omfördelningar över livscykeln. I så fall är skatten sannolikt mer fördelningspolitiskt träffsäker än t ex nuvarande skatter på arbetsinkomster, eftersom skattebeloppet blir lika för personer med samma inkomstförtjäningsförmåga oberoende av om man prioriterar lång fritid eller hög konsumtion av varor som finansieras av beskattade arbetsinkomster.

En timlöneskatt är dock förhållandevis komplicerad eftersom den kräver uppgift om och kontroll av arbetstiden. För bl a egna företagare och personer som inte förvärvsarbetar skulle schablonregler krävas. Nya typer av skatteflykt och skattefusk skulle uppkomma genom att t ex arbetsresor och pauser inräknas i den redovisade arbetstiden och genom direkt felaktiga uppgifter om arbetstiden. Därtill skulle uppbördsproblem uppkomma för personer som trots allt väljer en kort arbetstid.

Slutligen är det tveksamt om en timlöneskatt överensstämmer med etablerade rättsprinciper; bör inte en person kunna

välja en kort beskattad arbetstid utan att detta leder till en skatt som överstiger hans arbetsinkomst?

Det är dock värt att notera att avgiften för kommunal barnomsorg i Malmö kommun baseras på regeln att avgiftsunderlaget för en egen företagare uppgår till åtminstone den lägsta avtalsenliga lönen inom respektive bransch. Detta är i princip en typ av timlöneskatt, eftersom det minimala avgiftsunderlaget är lägsta avtalsenliga timlön multiplicerad med avtalsenlig årsarbetstid. På motsvarande sätt skulle inkomstskatten kunna tillämpa regeln att den skattepliktiga inkomsten alltid skall uppgå till minst den lägsta avtalsenliga årslönen för heltidsarbete. Detta skulle öka underlaget för inkomstskatten högst väsentligt. Etablerade rättsprinciper liksom uppbördsproblem torde dock utgöra avsevärda hinder för en sådan skattereform.

Denna diskussion leder till slutsatsen att en skatt baserad på timlönen utgör ett tänkbart alternativ eller komplement till skatter som baseras på arbetsinkomsten. Ett möjligt mellanting är att låta *skattesatsen* för socialavgiften stiga med timlönen, varvid skattebeloppet skulle bero både på timlönen och på arbetstiden. En sådan progressiv socialavgift skulle t o m kunna ersätta den nuvarande progressiva inkomstskatten. Graden av progressivitet skulle därvid kunna väljas så att övergången blir ungefärligen fördelningsmässigt neutral för heltidsarbetande med olika timlön.

Den största fördelen med en delvis timlönebaserad skatt är att den fördelningspolitiska träffsäkerheten skulle öka. Därmed kan skattekillen för en extra arbetstimme reduceras och/eller skattesystemets omfördelande effekter förstärkas. De största nackdelarna är ovan diskuterade komplikationer samt eventuella konflikter med etablerade rättsprinciper. Även i detta fall krävs ytterligare empirisk information bl a om rättsprinciper och fördelningspolitiska värderingar för att ge mera definitiva slutsatser angående timlönebaserade skatter.

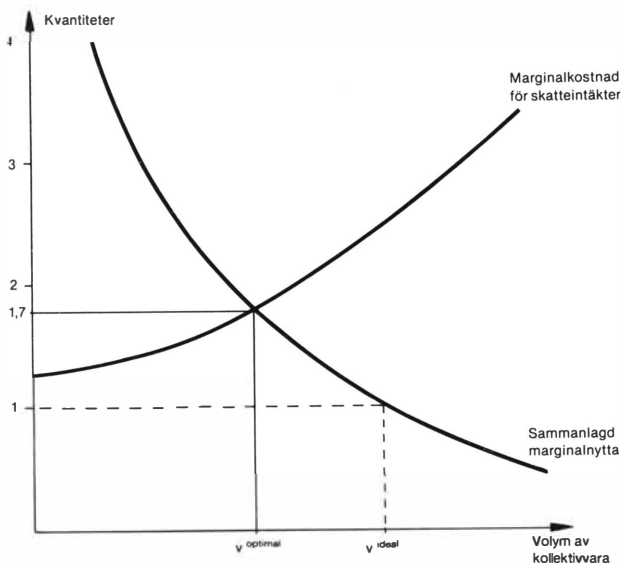
Kollektiva och liknande varor

Betalningsvilja för kollektiva varor

Slutligen studeras frågan om kvantitet och finansiering av kollektiva och liknande varor. Tills vidare antas att det finns en enda typ av sådana varor, att kvantiteten av dessa varor inte återverkar på allokeringen i övrigt samt att individerna är identiska.

I figur 5.5 mäts volymen av den kollektiva varan på den horisontella axeln. Den nedåtlutande kurvan visar den sammanlagda marginalnyttan, dvs summan av betalningsviljan för alla individer vid en ökning av den kollektiva varan med 1 enhet. Om t ex 2 miljoner individer är beredda att avstå från 0,000001 enhet av privat konsumtion för att få ytterligare en enhet av den kollektiva varan så ger detta en sammanlagd marginalnytta på 2 enheter. En högre initial volym av den kollektiva varan ger rimligtvis en lägre betalningsvilja för 1 ytterligare enhet, vilket illustreras av den nedåtlutande kurvan i figur 5.5.

Figur 5.5 *Optimal volym av kollektiv vara.*



Lindahllösning

Frågan är då vilka skatteinstrument som skall användas för att finansiera denna vara. En i litteraturen ofta studerad lösning, den s k Lindahllösningen, utgår från paretokriteriet; se Musgrave och Musgrave (1984). Betalningen för den kollektiva varan måste då fördelas mellan individerna så att varje individ tjänar på denna samverkan dels totalt och dels avseende den sista enheten för den kollektiva varan. I ett idealt system fastställs dessa betalningsandelar på ett sådant sätt att de är oberoende av individens beteende. Marginalkostnad för skatteintäkter skulle då vara lika med ett oberoende av volymen av den kollektiva varan. Denna marginalkostnad ger den optimala volym V^{ideal} , som visas i figur 5.5. Betalningsandelen för varje individ skulle då vara lika med marginalnyttan för varje individ, motsvarande 0,0000005 vid 2 miljoner identiska individer. Den enklaste lösningen är därvid att använda en klumpsummeskatt där varje individ får betala ett skattebelopp på $0,000\ 0005 \cdot V^{\text{ideal}}$ för att finansiera denna volym av den kollektiva varan.

Vi introducerar nu komplikationen att individerna är olika. Den sammanlagda betalningsviljan kan beräknas på ett analogt sätt. Lindahllösningen innebär då att varje individ får en betalningsandel motsvarande den marginella betalningsviljan vid V^{ideal} , vilket leder till en ideal klumpsummeskatt på t ex $0,000\ 0009 \cdot V^{\text{ideal}}$ för någon individ, $0,000\ 0003 \cdot V^{\text{ideal}}$ för någon annan individ osv.

Denna ideala lösning är emellertid ofta omöjlig att uppnå i praktiken. För det första kan det vara kostsamt och ibland t o m omöjligt att fastställa de enskilda individernas betalningsvilja för t ex försvar, TV-program osv. För det andra kan det implicerade finansieringssystemet vara förhållandevis komplicerat. I praktiken är man därför ofta tvungen att acceptera någon typ av approximation av Lindahllösningen. En sådan approximation kan innebära att betalningsandelarna baseras på mätbara faktorer, relaterade till en hypotetisk betalningsvilja som t ex konsumtion av vissa varor, inkomst och bostadsort. Som exempel kan nämnas att vägar skulle kunna

finansieras genom skatter på bensen och bilar. Sådana skatter ger emellertid normalt upphov till indirekta kostnader. Marginalkostnaden för att öka volymen av den kollektiva varan med 1 enhet består då av den direkta produktionskostnaden på 1 *plus* indirekta kostnader i form av ökade snedvridningar. Den relevanta marginalkostnaden överstiger således 1, vilket illustreras av den heldragna uppåt lutande kurvan i figur 5.5.

Den optimala volymen av den kollektiva varan, V^{optimal} , bestäms då av den punkt där marginalkostnaden är lika med den sammanlagda marginalnyttan. För exemplet i figuren ger detta en marginalkostnad på 1,7 varuenhet. Detta ger följande slutsatser för fallet med en "approximativ" Lindahl-lösning:

- (a) Den optimala volymen av en kollektiv vara bestäms av att marginalkostnaden skall vara lika med den sammanlagda marginalnyttan.
- (b) Om klumpsummeskatter inte kan användas, måste den sammanlagda marginalnyttan täcka både skatternas direkta och indirekta kostnader. Detta ger en lägre volym av den kollektiva varan jämfört med det ideala fallet då klumpsummeskatter kan användas.

Social välfärdsfunktion som accepterar omfördelning

Om den givna sociala välfärdsfunktionen inkluderar möjlighet till omfördelning av nyttor så krävs inte denna typ av "öronmärkt" finansiering för kollektiva varor. Finansieringen kan då i princip ske med vilket skatteinstrument som helst, vilket kan leda till en lägre marginalkostnad och därmed en högre optimal volym än i figur 5.5. Valet mellan olika skatteinstrument får då ske med hänsyn till övriga mål, dvs med hänsyn till indirekta kostnader, omfördelning, enkelhet och gällande rättsprinciper.

Beslut om volym och finansiering av kollektiva varor skall i princip ske simultant med beslut om omfördelningspolitiken, vilket innebär att man tar hänsyn till alla samhällsekonomiskt

adekvata återverkningar. En viss finansieringsform för kollektiva varor som speciellt drabbar personer med låga inkomster kan då t ex motivera en något högre optimal marginaleffekt i en linjär inkomstskatt.

Målet om att skattesystemet skall ge små snedvridningar talar för att kollektiva varor m m skall finansieras med skatter som utgår oberoende av individernas agerande. Som diskuteras i kapitel 1 är emellertid sådana klumpsummeskatter ofta förknippade med olika typer av problem; de strider ofta mot målet om ett enkelt skattesystem samt målet om att systemet skall vara förenligt med etablerade rättsprinciper.

Som ett illustrativt exempel på en tänkbar klumpsummeskatt diskuteras här en markskatt. Skatten antas utgöra en viss andel av det renodlade hyres- eller nyttjandevärdet av marken, dvs exklusive nyttjandevärdet av byggnader och markförbättrande åtgärder m m. Sådana markskatter har också föreslagits av olika nationalekonomer, speciellt för att dra in den ökning av markhyrorna som sammanhänger med expansion av orter och offentligt finansierad utbyggnad av infrastruktur i form av gator och vägar, kommunikationer, skolor och andra serviceanläggningar m m; se t ex Sandelin och Södersten (1978). Detta kan för övrigt också ses som en tillämpning av Lindahlprincipen.

I USA finansieras en stor del av "kommunens" utgifter med en fastighetsskatt, bl a baserat på denna typ av överväganden. Den svenska fastighetsskatten liksom den speciella skatten på större vattenkraftverk kan delvis ses som skatter på markhyra; i det senare fallet närmare bestämt i form av fallränta för vattendragen.

Målet om låga indirekta kostnader talar för ett användande av skatter på implicita eller explicita markhyror. Användandet av detta skatteinstrument begränsas dock av övriga mål. Information om sådana skattehöjningar och eventuella förväntningar om ytterligare skattehöjningar skulle nämligen reducera betalningsviljan för potentiella köpare av mark, vilket skulle leda till ett omedelbart prisfall för denna mark. Sådana oväntade kapitalförluster, som drabbar befintliga markägare,

kan innebära betydande problem speciellt vid hög belåning och kan därtill strida mot fördelningspolitiska mål.

Beräkningen av den renodlade markhyran kan också vara relativt komplicerad. Om man av förenklingskäl i stället baserar skatten på t ex hela fastighetsvärdet, så ger skatten upphov till snedvridningar som en följd av skattekilrar för byggnadsinvesteringar och markförbättringar. Målet om ett enkelt skattesystem utgör därför ett argument mot denna typ av specialskatter.

Även gällande rättsprinciper kan innebära gränser för sådana skatter; två personer med lika stor initial nettoförmögenhet skulle påverkas mycket olika om t ex en person har mark motsvarande 300 % av sin nettoförmögenhet, medan en annan person inte äger någon mark. En sådan skatteökning kan därför strida mot principen om horisontell rättvisa. Därtill kan denna typ av skatt eventuellt strida mot rättsprinciper om att skatter inte skall vara retroaktiva eller, mera fundamentalt, att privat äganderätt skall respekteras.

Valet av nivå för denna typ av markskatter och andra typer av tänkbara klumpsummeskatter ur samhällsekonomisk synvinkel blir då en fråga om en avvägning mellan fördelar i form av uteblivna snedvridningar och nackdelar i form av oönskade fördelningseffekter, komplikationer och konflikt med etablerade rättsprinciper. En mera preciserad slutsats kräver närmare information om skattens effekter i olika avseenden och en explicit avvägning mellan dessa mål.

Slutsatsen blir därför att kollektiva varor kan finansieras genom klumpsummeskatter endast i begränsad utsträckning. I praktiken är man hänvisad till att använda olika typer av snedvridande skatter, speciellt vid empiriskt relevanta ändringar av volymen av sådana varor. Sådana skatter innebär ofta indirekta kostnader, vilket resulterar i en marginalkostnad på mer än ett. Den optimala volymen kan då bestämmas som i figur 5.5.

En komplikation jämfört med tidigare analys är därvid att såväl marginalkostnaden som den sammanlagda marginalnyttan skall beräknas med hänsyn till de fördelningseffekter som

uppkommer vid en ökning av den kollektiva varan som finansieras genom en allmän skatt. Detta uppnås om kurvorna i figuren gäller för en skatt där den marginella bördan av denna skatt fördelas mellan olika individer på ungefär samma sätt som marginalnyttan. Marginalkostnaden för en skatt som är proportionell mot konsumtion kan därför vara relevant vid en ökning av offentliga utgifter där förmånerna för olika individer är ungefärligen proportionella mot individernas konsumtion; jämför kolumn 5 i tabell 4.1.

Flera kollektiva och liknande varor

Analysen ovan gällde fallet med en homogen kollektiv vara som inte påverkar individens val mellan privat konsumtion och fritid. Vid många olika kollektiva och liknande varor kan den optimala volymen av varje vara bestämmas analogt med analysen i figur 5.5. För kollektiva varor som återverkar på allokeringen mellan beskattad och obeskattad verksamhet blir analysen mer komplicerad. Om t ex en ökad volym av en viss kollektiv vara leder till en minskning av A^b så innebär detta en extra indirekt kostnad. En utbyggnad av infrastruktur som gynnar produktiv verksamhet kan därför innebära en förhållandevis låg marginalkostnad, medan en utbyggnad av rekreationsanläggningar och TV kan ge motsatt effekt.

Orsaker till avvikelser mellan optimal och faktisk politik

Ideal demokrati

Tidigare avsnitt i detta kapitel presenterar en samhällsekonomisk analys av hur den offentliga sektorn skall utformas om det överordnade målet är att maximera en viss social välfärdsfunktion. Denna analys avser inte att beskriva eller förklara utformningen av den faktiska offentliga sektorn i Sverige. I detta avsnitt studeras däremot relationen mellan den

optimala och den faktiska politiken i Sverige. För en mera utförlig analys hänvisas till den snabbt växande litteraturen om *public choice*, som t ex Mueller (1979).

Antag att vi har en ideal demokrati med perfekt information och konkurrerande partier inklusive fritt inträde för nya partier. Då kan man vänta sig att den faktiska politiken ger en paretooptimal lösning; om ett parti föreslår en politik som inte är paretooptimal så kan ju något annat parti föreslå en alternativ politik, som ger en förbättring för några individer utan att ge någon försämring för andra individer, vilket rimligtvis skulle bidra till att det senare partiet konkurrerar ut det förra.

Om varje väljare endast beaktar sin egen nytta skulle partiernas konkurrens under vissa förutsättningar leda till att alla partier försöker få medianväljarnas röst, eftersom denna röst bestämmer vem som innehar regeringsmakten i en demokrati. Bland alla paretooptimala punkter skulle det demokratiska systemet då leda till den punkt som maximerar nyttan för medianväljaren. Om medianväljaren har fördelningspolitiska värderingar, förutom snävt egoistiska preferenser, kan dessa påverka den sociala välfärdsfunktion som bestämmer utformningen av den faktiska politiken.

I en sådan värld skulle riksdagen införa en arbetsfördelning, där riksdagen endast fastställer, eller snarare bekräftar, de fördelningspolitiska värderingarna samt gällande rättsprinciper, varefter ekonomiska skatteingenjörer kunde utforma den därav följande politiken. Egentligen skulle det senare steget vara överflödigt eftersom antagandet om perfekt information innebär att varje väljare har fullständig insikt i hur politiken skall utformas. Ekonomerna skulle således bli överflödiga.

Den faktiska politiken och den faktiska beslutsprocessen avviker radikalt från detta hypotetiska system. Eftersom verkligheten i Sverige inte stämmer med teorin motiverar detta åter en diskussion om vilka antaganden i teorin som inte är uppfyllda i verkligheten.

Det finns åtminstone tre fundamentala skäl till att den fak-

tiska politiken avviker från denna samhällsekonomiskt optimala politik.

Ofullständig information

Det första och kanske viktigaste skälet är att väljarna givetvis inte har perfekt information om effekterna av olika typer av politik. Konkurrerande partier kan därför tvingas bedriva en politik som *uppfattas* vara paretooptimal av väljarna. Eftersom de kortsiktiga effekterna av en skattehöjning är lättare att genomskåda än de långsiktiga effekterna, så kan politiken bli mer inriktad på kortsiktiga effekter än vad som skulle varit fallet om väljarna hade haft perfekt information. Frågorna om vem som formellt betalar en viss skatt och om skatternas namn kan också uppfattas som viktiga, trots att dessa faktorer är irrelevanta för skatternas faktiska effekter enligt analysen ovan. Införandet och höjningarna av socialavgifterna kan ha underlättats politiskt av att de formellt betalas av arbetsgivarna och av att de tidigare kallades arbetsgivaravgifter, jämfört med det samhällsekonomiskt ekvivalenta alternativet att låta löntagarna betala en löneskatt.

Imperfekt information innebär också att det kan vara lönsamt för en delgrupp i samhället att sprida (även missvisande) information som gynnar den egna gruppen. Olika intressegrupper, organisationer och företag kan således finna det vara lönsamt att ägna tid och resurser åt att delta i debatten, prata med politiker och upprätta egna utrednings- och forskningsavdelningar. Företrädare för byggbranschen, fastighetsägare, villaägare och hyresgäster kan informera om de katastrofala effekter som skulle uppkomma om bostadssubventionerna reducerades, varvid partierna kan tvingas följa det resulterande opinionsläget bland väljarna. På samma sätt kan det vara lönsamt för jordbrukets organisationer att informera om att ett reducerat tullskydd och lägre livsmedelssubventioner skulle leda till avfolkning av landsbygden, ett mindre öppet landskap och bristfällig beredskap mot avspärrningar.

Bristfällig information kan också ge handlingsutrymme för personer som arbetar inom offentlig sektor att driva sina egna intressen, då det kan vara svårt för utomstående att bedöma vilka åtgärder som överensstämmer/inte överensstämmer med medborgarnas faktiska intressen.

Ofullständig information och därmed förekomsten av olika påtryckningsgrupper minskar också de faktiska möjligheterna för att utforma en finjusterad skattepolitik, t ex lägre skattesatser för vissa varor som bidrar till att öka det beskattade arbetet eller att utjämna mellan olika individer. Många gruppföreträdare skulle då hävda att just den vara som de producerar har dessa egenskaper. Ett kompromisslöst fasthållande vid enkla principer om t ex neutral beskattning kan därför ge ett samhällsekonomiskt bättre slutresultat än om man försöker finjustera enskilda varuskatter. Neutral beskattning kan således tänkas förhindra alternativ som skulle bli sämre till följd av imperfekt information.

Begränsad mandatperiod

Ett andra fundamentalt skäl till avvikelser mellan faktisk och samhällsekonomiskt optimal politik är att en samhällsekonomiskt optimal politik kräver att den nuvarande regeringen fastställer skatteregler och offentliga utgifter för i princip alla år framöver. Detta är omöjligt i praktiken och besluten fattas därför ofta för en mandatperiod i taget. Under vissa antaganden leder detta till att sittande regering endast beaktar för- och nackdelar under mandatperioden även om informationen är perfekt. Den därav följande politiken är inte samhällsekonomiskt optimal eftersom man inte beaktar långsiktiga effekter. Detta sk tidskonsistensproblem är föremål för en snabbt expanderande litteratur.

Även denna källa till samhällsekonomisk inoptimalitet kan motverkas genom kompromisslösa principer bl a i form av konstitutionella regler, normer och rättsuppfattningar. I Sverige finns en konstitutionell regel mot retroaktiva skatter. En relaterad norm är att staten inte får konfiskera egendom utan

ersättning. Många gällande rättsprinciper kan framstå som samhällsekonomiskt välmotiverade i detta perspektiv.

Imperfekt konkurrens

Ett tredje skäl till avvikelser mellan faktisk och samhällsekonomiskt optimal politik är att konkurrensen mellan olika partier kan vara begränsad. Detta ger ett handlingsutrymme för etablerade partier att tillgodose sina egna intressen i stället för att tjäna folket. I frånvaro av demokratiska val kan t ex etablerade makthavare välja att berika sig själva eller att erövra landområden även om detta inte ligger i folkets intresse.

Även i en demokrati kan konkurrensen begränsas genom inträdeshinder för nya partier, genom långa mandatperioder och genom samförstånd mellan etablerade politiker. Sådana konkurrensbegränsningar kan vara samhällsekonomiskt motiverade; färre riksdagspartier kan bidra till bättre information om vad olika partier står för, och långa mandatperioder kan reducera de problem som behandlades i föregående avsnitt. Utformningen av de konstitutionella reglerna kan därför tolkas som ett samhällsekonomiskt avvägningsproblem, där den optimala kompromissen innebär ett ofullständigt tillfredsställande av varje delmål. Den samhällsekonomiskt optimala kompromissen kan därför innebära en förhållandevis begränsad mandatperiod och vissa spärregler för representation i riksdagen.

Övningsuppgifter till kapitel 5

- 5.1 Diskutera för- och nackdelar med offentligt respektive marknadsmässigt (dvs genom familjer och försäkringsbolag) organiserade försäkringar för inkomstbortfall vid sjukdom dels avseende frågan om obligatorium/frivillighet och dels avseende frågan om huruvida försäkringarna skall administreras inom den offentliga sektorn.

- 5.2 Diskutera fördelningspolitiska mål om utjämning av nytta i förhållande till fördelningspolitiska mål om utjämning av inkomster eller konsumtionsmöjligheter. Är det självklart att man skall ta hänsyn till antalet barn i ett hushåll om målet är att utjämna nyttan i ett livscykelperspektiv?
- 5.3 Ge fler exempel på varor som är nära relaterade till beskattad arbetstid respektive obeskattad tidsanvändning och diskutera hur man skulle kunna motverka arbetsbeskattningens snedvridande effekter genom selektiva positiva eller negativa skatter på dessa varor.
- 5.4 Ge fler exempel på varor där man skulle kunna använda selektiva positiva eller negativa skatter av fördelningspolitiska skäl.
- 5.5 Beräkna inkomstskatten för en höskolelektor som jobbar halvtid och tjänar 10 basenheter och ett affärsbiträde som jobbar heltid och har samma årslön vid de skatteskalor som redovisas i figur 2.4. Beräkna därefter den skatteändring som uppkommer för dessa två individer om man övergår till en timlöneskatt, där skattebeloppet bestäms av den årslön man skulle ha haft vid heltidsarbete vid oförändrade skatteskalor. Diskutera för- och nackdelar med dessa båda system speciellt ur fördelningspolitisk synvinkel.

6. Skattereformer

Inledning

I Sverige och i andra länder har ekonomer och jurister framfört förslag om förändring av skattesystemet baserade på en mer eller mindre explicit samhällsekonomisk analys av den typ som presenterades i kapitel 5. I detta kapitel diskuteras några sådana förslag till skattereformer för Sverige. Syftet är att ge exempel på hur teoretisk analys kan användas som underlag för förslag om konkreta förändringar av skattesystemet. Först diskuteras reformer för beskattningen av arbete och därefter diskuteras reformer för beskattningen av kapital, speciellt för den personliga kapitalinkomstbeskattningen och för bolagsbeskattningen.

Reformerad beskattning av arbete

Ekonomer förordar ofta att skatterna på arbete skall vara bredbasiga för att uppnå låga skattesatser, en likartad beskattning av olika handlingsalternativ och en hög grad av fördelningspolitisk träffsäkerhet.

Detta talar för skatter med breda baser såsom socialavgifter och mervärdeskatt. Basen för inkomstskatten och i vissa fall socialavgifterna skulle kunna breddas genom minskade avdragsmöjligheter och genom en utökad beskattning av olika typer av löneförmåner, som t ex subventionerade måltider och rekreationsaktiviteter, köp av aktier och konvertibla skuldebrev till underkurs samt andra typer av rabatter m m. På samma sätt kan mervärdeskatten breddas från att omfatta 70 % till att omfatta 100 % av den privata konsumtionen.

Den viktigaste förändringen är därvid att mervärdesskatt i så fall skulle utgå även för hyror och för motsvarande boendevärde för egna hem.

De höga marginaleffekterna för beskattat arbete innebär att det privatekonomiskt lönsamma i hög utsträckning avviker från det samhällsekonomiskt lönsamma. Samhällsekonomiska effektivitetsskäl talar därför för en sänkning av marginaleffekterna för beskattat arbete. Detta kan ske genom en dämpad progressivitet för den statliga inkomstskatten. En del av marginaleffekten beror på att en högre inkomst ger lägre bostadsbidrag och högre kommunala barnomsorgsavgifter m m. Marginaleffekterna kan därför även minskas genom att denna typ av inkomstberoende reduceras eller elimineras.

Som diskuterats ovan utgör socialavgifterna i stor utsträckning en skatt eftersom en ökad arbetsinkomst och därmed en högre avgift ofta inte ger någon ökad förmån. Skattedelen av socialavgifterna skulle reduceras om avgifterna i stället hade beräknats efter aktuariemässiga principer. Ett sådant närmar samband mellan avgifter och förmåner skulle därmed reducera den samhällsekonomiskt relevanta marginaleffekten.

Mera generellt skulle marginaleffekterna kunna reduceras genom att försäkringsinslaget i sjuk-, arbetslöshets- och pensionssystemen renodlas och genom att omfördelningen över livscykeln i större utsträckning sker genom sparande och lån på individuell nivå. Studielånet utgör ett exempel på en offentligt administrerad omfördelning av denna typ.

En isolerad sänkning av marginaleffekterna på dessa sätt skulle emellertid strida mot den svenska riksdagens fördelningspolitiska mål i många fall. Undantag finns dock; nuvarande ATP-system gynnar t ex långtidsutbildade, eftersom maximala förmåner uppnås efter 30 yrkesverksamma år trots att vissa personer betalar avgifter i upp till 50 år och eftersom personer med ojämn livslön gynnas av regeln att pensionens belopp baseras på de 15 högsta årsinkomsterna.

Om sänkta marginaleffekter strider mot fördelningspolitiska mål så skulle målkonflikten kunna dämpas genom andra samtidiga förändringar av skattesystemet, om dessa innebar

motverkande fördelningseffekter. Som exempel kan nämnas att 1982 års skattereform innebar sänkta marginaeffekter, där fördelningseffekterna motverkades genom en begränsning av skattelättnaden för underskottsavdrag för personer med höga inkomster.

Sådana motverkande fördelningseffekter skulle kunna uppnås genom att den fördelningspolitiska träffsäkerheten förbättras bl a för inkomstkatten. Detta kan ske genom reducerade avdragsmöjligheter, genom ökad beskattning av olika typer av löneförmåner samt eventuellt genom en ökad sambeskattnings av vuxna och barn inom ett hushåll. En ökad sambeskattnings måste dock kombineras med ett relativt högt grundavdrag för arbetsinkomster hos den maka/make som har lägst arbetsinkomst för att undvika en samhällsekonomiskt kostsam reduktion av kvinnornas förvärvsfrekvens och för att medverka till målet om ökad jämställdhet.

Ekonomer är däremot som regel ganska skeptiska till möjligheterna att minska skatternas snedvridande effekter och/eller att förstärka de fördelningspolitiska effekterna genom differentierade skatter på olika typer av varor eller olika typer av arbete; se t ex Söderström (1984). Denna skeptiska inställning motiveras av att informationsunderlaget är bristfälligt för sådan differentiering, att det innebär komplikationer bl a i form av gränsdragningsproblem och att påtryckningar från olika typer av organisationer i praktiken skulle kunna ge samhällsekonomiskt icke önskvärda resultat; se dock Brundell (1983) för en annorlunda bedömning.

Reformerad beskattning av kapital

Snedvridningar i nuvarande system

Analysen av kapitalbeskattningen i kapitel 3 och 4 behandlade fallet med en enda typ av beskattat kapital. Presentationen av skattereglerna i kapitel 2 visade emellertid att kapitalbeskattningen utmärks av en blandning av olika beskattningsprinciper. Effekterna av dessa inkonsekventa regler under-

söks i detta avsnitt, medan de två följande avsnitten diskuterar möjliga skattereformer i detta avseende.

Som en del av en internationell studie har Södersten och Lindberg (1983) beräknat den effektiva skattesatsen för sammanlagt 81 olika materiella investeringar inom aktiebolag när man tar hänsyn till alla delar av det svenska skattesystemet. Därvid studerades tre olika finansieringsvägar, tre olika typer av slutliga ägare, tre olika typer av kapital och tre olika näringsgrenar ($81=3 \cdot 3 \cdot 3$). Vid en antagen real avkastning på 10 % före skatt varierade den beräknade reala avkastningen efter skatt mellan 15,5 och -1,4 %, dvs den effektiva skattesatsen varierade mellan -55 och 114 %. Vissa investeringar subventioneras genom att de ger skattelättnader t ex i form av avdrag mot andra skattepliktiga inkomster. För andra investeringar är skatten högre än bruttoavkastningen, vilket innebär att ägaren får betala en "garderobsavgift" för sitt sparande.

Tabell 6.1 visar de genomsnittliga skattesatserna som uppkommer när de 81 olika investeringarna aggregeras på fyra olika sätt vid en inflationstakt på 0,5 respektive 10 %. Som ett förklarande exempel kan nämnas att den effektiva skattesatsen på 5,0 % för investeringar som finansieras genom lån vid 0 % inflation enligt rad 1 är beräknad som ett vägt genomsnitt för de 27 olika lånefinansierade investeringar som uppkommer för tre olika typer av slutliga ägare, tre olika kapitaltyper och tre olika näringsgrenar.

De tre första raderna visar att investeringar som finansieras genom nyemission diskrimineras skattemässigt speciellt jämfört med lånefinansierade investeringar. Detta innebär att företagen uppmuntras att välja en låg andel eget kapital (soliditet). Det finns knappast några samhällsekonomiska skäl för en sådan styrning.

Nästkommande uppdelning visar att hushållens direktägende av aktier och obligationer diskrimineras jämfört med indirekt ägande via skattebefriade institutioner (som allmansfonder och stiftelser) och försäkringsbolag. Denna

Tabell 6.1 *Effektiv skattesats för olika investeringar inom aktiebolag; 1985 års skatteregler.*

		INFLATIONSTAKT		
		0%	5 %	10 %
FINANSIERING	Lån	5,0 %	10,1 %	17,6 %
	Nyemission	51,4 %	73,5 %	95,2 %
	Kvarhållen vinst	49,1 %	63,1 %	74,3 %
ÄGARE	Hushåll	53,3 %	70,7 %	86,5 %
	Skattebefriade inst.	-6,6 %	-9,5 %	-12,3 %
	Försäkringsbolag	12,4 %	28,8 %	52,4 %
KAPITALTYP	Maskiner	17,2 %	22,1 %	28,6 %
	Byggnader	32,9 %	35,9 %	40,1 %
	Lager	27,8 %	48,5 %	65,9 %
NÄRINGSGREN	Tillverkningsind.	24,1 %	31,7 %	39,2 %
	Övrig industri	35,0 %	48,7 %	63,1 %
	Handel	23,9 %	35,7 %	46,5 %
TOTALT		26,1 %	35,7 %	45,1 %

Källa: Beräkningar utförda av Jan Södersten. Se Södersten och Lindberg (1983) för en redovisning av beräkningsmetod m m.

snedvridning uppkommer framför allt genom den personliga inkomstskatten för räntor, aktieutdelning och realisationsvinster. Resultatet är att hushållen uppmuntras att välja samhällsekonomiskt mera kostsamma indirekta finansieringsvägar, t ex att spara i pensionsförsäkring eller allemansfonder. En annan konsekvens är att hushållens direktägda aktier numera utgör en förhållandevis liten andel av de totala börsnoterade aktierna. Aktiebörsen domineras i stället av bl a skattemässigt gynnade bankstyrda fonder, försäkringsbolag och andra institutionella placerare.

Den nedre delen av tabellen visar att det samlade skattesystemet ger en högre beskattning av lagerinvesteringar än av

maskininvesteringar samt att tillverkningsindustri gynnas jämfört med övrig industri.

Sammantaget visar dessa beräkningar att skattesystemet ger upphov till en godtycklig och samhällsekonomiskt omotiverad diskriminering av vissa finansieringsvägar, vissa ägar-kategorier, vissa kapitaltyper och vissa sektorer. Dessa ofta mycket stora skillnader i den effektiva beskattningen innebär samhällsekonomiska snedvridningar. Det privatekonomiskt förmånliga avviker från vad som är mest fördelaktigt om ingen hänsyn togs till skatteeffekter. En jämförelse mellan kolumnerna visar att snedvridningarna som regel är mera markanta vid en högre inflationstakt. Den sista raden visar att en högre inflationstakt också ger en högre total beskattning av bolagsinvesteringar.

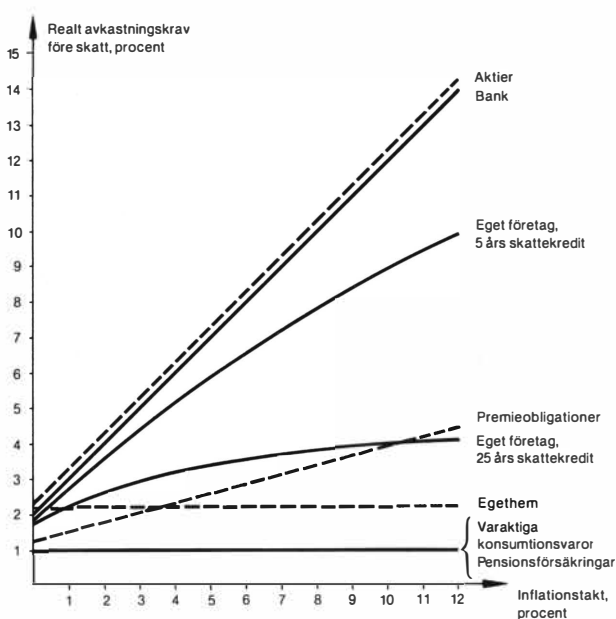
Den genomsnittliga skattesatsen för dessa 81 investeringar uppgår till 35,7 % för Sverige vid en för år 1985 relevant inflationstakt på 5 %. Motsvarande resultat uppgår till 31,0 % för USA, 39,8 % för Västtyskland och 37,4 % för Storbritannien. Den svenska beskattningen av bolagsinvesteringar är således inte påfallande hög i ett internationellt perspektiv. Detta liksom resultaten i tabell 3.1 visar att den allmänna nivån för kapitalbeskattningen är förhållandevis låg, medan spridningen i skattesatserna är påfallande stor.

Den ovan refererade studien omfattar endast beskattningen av materiella investeringar inom aktiebolag. Därmed exkluderas investeringar i form av marknadsföring, produktutveckling och personalutbildning inom aktiebolag samt alla investeringar inom egna företag. Kapital i form av bostäder och varaktiga konsumtionsvaror inom hushållen utesluts också, trots att detta är ungefär lika stort som det totala kapitalet inom näringslivet utanför bostadssektorn. En mera fullständig analys av skatternas snedvridande effekter mellan olika investeringar måste därför även inkludera en jämförelse av beskattningen av kapital inom aktiebolag, övrigt näringsliv och hushåll.

Figur 6.1 illustrerar beskattningens snedvridande effekter i detta vidgade perspektiv vid olika inflationstakter. Kurvorna

visar den reala avkastning före skatt som krävs för olika obelånade kapitalplaceringar för att ge en real avkastning efter skatt på 1 % vid 50 % marginalskatt och 1986 års skatteregler. Eftersom nettoavkastningen är lika för alla placeringar beror skillnaderna i bruttoavkastningskraven endast på skatteeffekter.

Figur 6.1 *Avkastningskrav före skatt för att ge 1 % real avkastning efter skatt; 1986 års skatteregler.*



Källa: Hansson (1978).

Beräkningsmetoden demonstreras nu för ett exempel med nominellt beskattat banksparande. Vid 5 % inflation krävs en nominell avkastning på 6 % efter skatt för att ge den stipulerade reala avkastningen efter skatt på 1 %. En nominell avkastning på 6 % kräver i sin tur en nominell avkastning på 12 % före skatt vid 50 % marginalsatt. Vid 5 % inflation innebär detta ett reallt avkastningskrav på 7 % före skatt. Detta avkastningskrav visas av den heldragna linjen för banksparande vid inflationstakten 5 %.

Figuren visar att skattesystemet ger upphov till mycket stora skillnader i avkastningskravet före skatt för olika placering även vid en måttlig inflationstakt. Vid en inflationstakt på 5 % krävs t ex en real avkastning före skatt på 7,5 % (dvs en nominell avkastning före skatt på 12,5 %) för en investering inom ett aktiebolag som finansieras genom nyemitterade aktier för att ge den stipulerade reala avkastningen efter skatt på 1 %. Därvid beaktas både den personliga kapitalinkomstbeskattningen och bolagsbeskattningen. En investering i ett (obelånat) eget hem kräver däremot endast en bruttoavkastning på 2,2 %, medan bruttoavkastningskravet för varaktiga konsumtionsvaror begränsas till 1 %.

Figuren visar att skattesystemet systematiskt diskriminerar investeringar inom näringslivet jämfört med investeringar i bostadsfastigheter, varaktiga konsumtionsvaror och samlarföremål. Ett annat viktigt resultat i figur 3.1 är att dessa skillnader i beskattning i stor utsträckning beror på inflationen; jämför tabell 6.1. I frånvaro av inflation ligger alla avkastningskrav före skatt i intervallet mellan 1 och 3 %, medan en inflationstakt på 10 % ger upphov till mycket stora snedvridningar mellan olika investeringar.

Mot denna bakgrund undersöker vi nu de två viktigaste delarna av den svenska kapitalbeskattningen och diskuterar några skattereformer som skulle ge en mera likformig beskattning av olika investeringar.

Personlig beskattning av kapitalinkomster

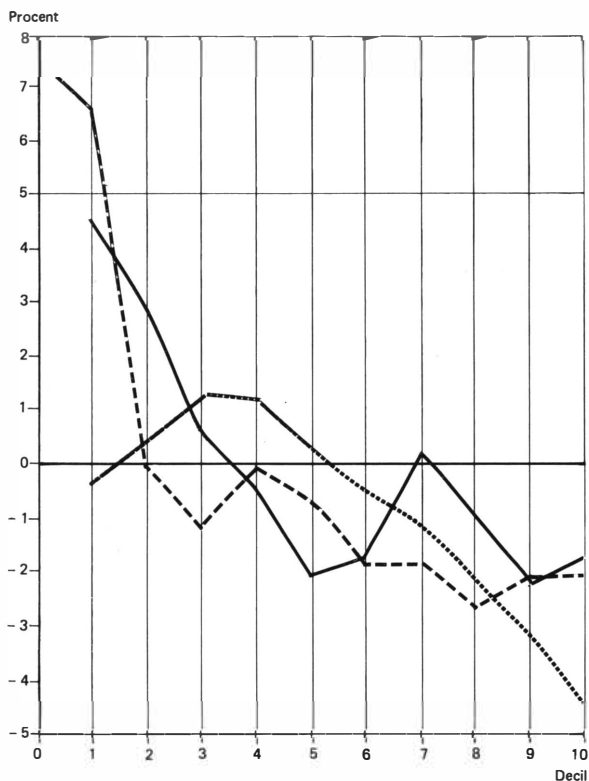
Den personliga beskattningen av kapitalinkomster omfattar beskattningen av inkomst av kapital, inkomst av annan fastighet (mest egna hem), inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet (mest realisationsvinster) samt kapitaldelen av inkomst av rörelse och jordbruk. Denna del av skattesystemet orsakar huvuddelen av de studerade snedvridningarna, vilket beror på inkonsekventa beskattningsprinciper enligt diskussionen i kapitel 2.

Den personliga kapitalinkomstbeskattningen utmärks också av att reglerna är komplicerade samt att nettoresultatet är ett skattebortfall för stat och kommun. Detta beror på att skattelättnader som uppkommer genom underskottsavdrag framför allt för egna hem överstiger skatteintäkterna från positiva kapitalinkomster. Vi undersöker nu om fördelningseffekterna av den personliga kapitalinkomstbeskattningen kan vara så fördelaktiga att de uppväger dessa påtagliga nackdelar.

För att studera denna fråga delas hushållen upp i 10 deciler baserat på skattebetalningsförmåga, mätt som hushållens bruttoinkomst korrigerad med hänsyn till hushållets storlek. Den heldragna kurvan i figur 6.2 visar den skatt som uppkommer genom den personliga kapitalinkomstbeskattningen som andel av bruttoinkomsten för de olika decilerna. Denna del av skattesystemet ger således en positiv skatt för hushåll med låg skattebetalningsförmåga. Hushåll med en hög skattebetalningsförmåga har däremot en negativ skatteandel, dvs dessa grupper får en skattelättnad i genomsnitt. Den viktigaste förklaringen är att underskottsavdragen bl a för egna hem är särskilt stora för hushåll med höga inkomster.

Fördelningseffekterna enligt den heldragna kurvan i figur 6.2 beror delvis på att många pensionärer med skattepliktiga kapitalinkomster har en förhållandevis låg inkomst. För att rensa bort denna typ av livscykeffekter har motsvarande beräkning också gjorts för åldersgruppen 45–55 år. Den streckade kurvan i figuren visar emellertid likartade fördelningseff-

Figur 6.2 Skatteandel för personlig kapitalinkomstbeskattning.



fekter för denna åldersgrupp. Slutligen redovisas också motsvarande beräkningar vid en mer konventionell men ur fördelningssynvinkel mindre relevant uppdelning efter sammanräknad inkomst på individnivå enligt den prickade kurvan.

Oavsett vilken uppdelning som tillämpas så är resultaten samstämmiga; den personliga beskattningen av positiva och negativa kapitalinkomster innebär en beskattning av hushåll och individer med relativt låga inkomster och en skattelättnad för hushåll och individer med relativt höga inkomster.

Skatteandelarna i figur 6.2 ger dock endast information om

de *direkta* fördelningseffekterna av den personliga kapitalinkomstbeskattningen. Ett avskaffande av denna beskattning skulle ge *indirekta* fördelningseffekter genom att avkastningen på olika tillgångar förändras och genom att bostadsbidrag m m påverkas. Därtill skulle eliminerade ränteavdrag för bl a egna hem kunna motivera en minskning av räntebidragen till hyreslägenheter, vilket skulle ge ytterligare indirekta fördelningseffekter.

Komplikationer av denna typ innebär att det är svårt att uppskatta de totala fördelningseffekterna av den personliga kapitalinkomstbeskattningen. De direkta fördelningseffekterna är dock starka och entydiga och leder till slutsatsen att denna beskattning av allt att döma motverkar riksdagens uttalade ambitioner om en inkomstutjämning.

Denna analys av den personliga kapitalinkomstbeskattningen resulterar i en påtagligt svag meritlista; systemet är komplicerat, snedvrider investeringarna, minskar skatteintäkterna och missgynnar låginkomsttagarna.

En tänkbar merit är att systemet ger upphov till avsiktliga bostadssubventioner, bl a i form av skattelättnader för ägare av egna hem. Ur samhällsekonomisk synvinkel är dock denna typ av generella bostadssubventioner högst tveksamma. Om man t ex vill stödja barnfamiljer eller pensionärer kan detta uppnås på ett mera träffsäkert sätt genom direkta barn- och bostadsbidrag. Därtill framkommer inte dessa bostadssubventioner som utgiftsposter i kommunala och statliga budgetar, vilket försvårar en avvägning mellan sådana subventioner och andra offentliga utgifter. Slutsatsen blir därför att eventuella önskvärda bostadssubventioner utöver nuvarande bostadsbidrag kan utformas på ett enklare och mera rationellt sätt.

Dessa effekter av den personliga kapitalinkomstbeskattningen är uppenbarligen inte ett resultat av en medveten prioritering från riksdagens sida. Effekterna kan i stället ses som en konsekvens av en olycklig blandning av olika beskattningsprinciper. En viktig omständighet är att systemet konstruerats utan hänsyn till inflationen. Förekomsten av infla-

tion leder till stora skillnader mellan en nominell princip, en real princip och principen om skattefrihet. Detta framkommer mycket tydligt i figur 6.1.

Tidigare reformer av den svenska kapitalbeskattningen utmärks av att man fokuserat intresset till en begränsad del av dessa problem och genomfört en förändring inom just detta område ofta på ett *ad hoc*-artat sätt. Sådana partiella lösningar ger emellertid upphov till nya problem, vilket leder till krav på ytterligare reformer.

Som exempel kan nämnas att orättvisor och skattebortfall i samband med underskottsavdrag resulterade i en begränsning av skattelättnaden till 50 % av underskottsavdraget genom 1982 års skattereform. Därmed uppkom emellertid ett nytt incitament till skatteplanering eftersom en överflyttning av ett ränteavdrag från ett eget hem till en rörelse kan innebära att man undviker denna begränsningsregel. Därtill uppkom en asymmetri genom att skattesatsen är högre för överskott än för underskott, vilket diskriminerar risktagande.

Ett annat exempel är att man försökt stimulera det personliga sparandet genom skattefri avkastning för sparande på olika typer av skatte- och allemanskonton. Detta ger upphov till nya typer av skatteplanering, eftersom det är mera lönsamt att spara på dessa konton än att amortera lån.

En utgångspunkt för en mera varaktig lösning på dessa problem är att reformera skattesystemet så att man tillämpar en *konsekvent* beskattningsprincip för alla typer av kapitalinkomster. Därmed angriper man alla de snedvridningar och orättvisor som förekommer inom denna del av skattesystemet samtidigt som man undviker nya snedvridningar och nya skatteplaneringsmöjligheter.

En konsekvent nominell princip innebär att alla nominella kapitalinkomster beskattas utan hänsyn till att en del av denna avkastning endast är en kompensation för inflationen. Vid en nominell ränta på 10 % krävs t ex en intäktsschablon på 10 % för egna hem, vilket ger en schablonmässigt beräknad skattepliktig inkomst på 50 000 kronor för en ägare av ett obelånat eget hem med ett marknadsvärde på 500 000 kro-

nor. Den nominella avkastningen på pensionstillgångar skulle också beskattas fullt ut, vilket motsvarar en skatt på 5 % av beloppet vid 10 % nominell ränta och 50 % marginals katt även om realräntan endast är t ex 3 %. En konsekvent nominell princip skulle således ge orimliga effekter i många avseenden. Bl a skulle den effektiva beskattningen av en viss real avkastning i hög grad bero på inflationstakten (jämför beskattningen av banksparande och aktier i figur 6.1).

Om den nominella principen utesluts av dessa skäl så står valet mellan en konsekvent *real princip* och en konsekvent princip om *skattefrihet*. Principen om skattefrihet kan uppnås dels genom en indirekt metod med utgiftsskatt eller dels genom en indirekt metod med skattefri kapitalavkastning enligt tabell 2.1.

I tabell 6.2 studeras dessa tre alternativ till de nuvarande skattereglerna. Diskussionen nedan om de olika alternativen sammanfattas i tabellen genom en rangordning av systemen efter fyra olika kriterier. Det första kriteriet avser samhälls-ekonomisk effektivitet, dvs minimala snedvridningar. Fördelningseffekterna enligt det andra kriteriet bedöms med utgångspunkt från att det är önskvärt att öka inkomstskattens fördelningspolitiska träffsäkerhet. Alternativen rangordnas också med avseende på enkelhet och med hänsyn till de övergångsproblem som kan uppkomma bl a för ägare av egna hem, vars ekonomi baseras på nuvarande avdragsrätt för räntor.

Tabell 6.2 *Tentativ rangordning av olika system för personlig kapitalbeskattning; 1 = bäst.*

	EFFEKTI- VITET	FÖRDEL- NING	ENKEL- HET	ÖVER- GÅNG
Nuvarande system	4	4	2	1
Real beskattning	3	3	3	3
Utgiftsskatt	1	1	4	4
Avskaffad kapitalin- komstbesk. och för- mogenhetsskatt	1	1	1	2

Real beskattning. Realbeskattningsutredningen (SOU 1982: 1–3) föreslog en konsekvent övergång till real beskattning, dvs att all beskattning skulle baseras på inflationsjusterad kapitalinkomst. För banksparande och banklån innebär detta att endast räntan utöver inflationstakten utgör skattepliktig inkomst respektive avdragsgill utgift. Detta skulle eliminera huvuddelen av underskottsavdragen för bl a egna hem och därigenom öka skatteintäkterna med 1–2 % av BNP. Real beskattning innebär i princip att man når de effektiva skattesatser som skulle ha uppkommit i frånvaro av inflation. Som framgår av figur 6.1 skulle en sådan reform leda till väsentligt mindre snedvridningar mellan olika investeringar.

En nackdel med förslaget är dock att skattesystemet skulle kompliceras ytterligare; jämför rangordningen i tabell 6.2. Därtill är det mycket svårt att nå en helt likvärdig beskattning av kapitalvinster jämfört med löpande kapitalinkomster samt av pensionsförsäkringar och varaktiga konsumtionsvaror jämfört med sparande i t ex bank och obligationer. I praktiken måste man därför räkna med vissa kvarvarande snedvridningar mellan olika typer av investeringar. Övergångsproblemen är också stora med hänsyn till att principen om skattefrihet dominerar i det nuvarande systemet.

Utgiftsskatt. En konsekvent princip om skattefri kapitalavkastning kan uppnås genom en övergång till utgiftsskatt enligt den modell som presenterades av 1972 års skatteutredning (SOU 1976:62). Systemet innebär att den skattskyldige får avdrag för alla typer av sparande, medan all sparandeupplösning beskattas. Den sammanlagda skattebasen för ett hushåll skulle därmed överensstämma med hushållets utgifter för konsumtion, vilket innebär att systemet kan framstå som appellerande ur fördelningspolitisk synvinkel. Detta motiverar en hög rangordning i detta avseende.

Utgiftsskatten är dock förhållandevis komplicerad, bl a då den kräver att olika typer av sparande redovisas och kontrolleras. Vid överflyttning av tillgångar mellan olika personer i samband med bodelning, arv och gåva samt i samband med utflyttning uppkommer besvärliga skatteproblem. Skatteupp-

börden skulle försvåras genom att beloppen för kvarskatt och överskjutande skatt ofta skulle bli väsentligt högre än i nuvarande inkomstskatt.

Skattefri kapitalavkastning. En konsekvent princip om skattefrihet kan också uppnås genom att man avskaffar den personliga kapitalinkomstbeskattningen. I praktiken kan reformen genomföras genom en eliminering av inkomstslagen kapital, annan fastighet och tillfällig förvärvsverksamhet i den personliga inkomstskatten. För inkomst av rörelse och jordbruk samt övriga fåmansföretag uppkommer svårigheter då det ofta är omöjligt att separera kapital- och arbetsinkomster. Den enklaste lösningen är därvid att basera skatten på ägarnas *uttag* ur rörelsen i form av lön och uttagen vinst. Detta innebär att man egentligen tillämpar utgiftsskattemetoden med avdrag för sparande och beskattning av sparandeupplösning inom sådana företag. En sådan uttagsbeskattning presenterades i Staketmetoden (SOU 1984:70). Denna pragmatiska lösning innebär således att man inför principen om skattefri kapitalavkastning genom att direkt avskaffa beskattningen när detta är enklast, medan utgiftsskattemetoden används när detta är enklast.

Enligt analysen ovan skulle ett avskaffande av den personliga kapitalinkomstbeskattningen öka skatteintäkterna, minska skattesystemets snedvridande effekter samt ge en omfördelning till förmån för låginkomsttagarna. Därtill skulle inkomstskatten förenklas eftersom de flesta inkomstslag skulle avskaffas. Den komplicerade realisationsvinstbeskattningen skulle t ex elimineras, samtidigt som reglerna för begränsning av skattelättnaden för underskottsavdrag skulle bli överflödiga. De allra flesta löntagare skulle kunna få en preliminär skatt som exakt överensstämde med den slutliga skatten.

En eliminering av den personliga kapitalinkomstbeskattningen skulle emellertid åtminstone på kort sikt innebära stora skattesänkningar för vissa förmögna hushåll. Ett avskaffande av denna beskattning skulle därför av fördelningspolitiska skäl kunna kompletteras med en utökad förmögenhetsbeskattning. Den nuvarande förmögenhetsskatten ger

upphov till snedvridningar genom att den endast omfattar vissa tillgångar och genom att vissa tillgångar undervärderas systematiskt. Detta talar för att förmögenhetsskatten utvidgas till att omfatta alla tillgångar värderade till marknadsmässiga priser.

Skatten skulle då även omfatta förmögenhet i t ex varaktiga konsumtionsvaror och pensionsförsäkringar. Detta innebär dock vissa komplikationer jämfört med dagens förmögenhetsskatt. Problemet med värdering och kontroll innebär att det i praktiken är svårt att inkludera varaktiga konsumtionsvaror i skattebasen. Vid en proportionell förmögenhetsskatt är det möjligt att ta ut en schablonmässigt beräknad sammanlagd förmögenhetsskatt vid försäljningstillfället analogt med den nuvarande accisen på personbilar. På samma sätt skulle förmögenhetsskatten för pensionstillgångar kunna betalas direkt av försäkringsbolagen. Därmed undviker man problemen med värdering och kontroll av olika personers försäkringstillgångar.

Den diskuterade skattereformen innebär övergångsproblem genom att tidigare lågt beskattade tillgångar, t ex egna hem faller i pris. Detta leder i sin tur till ett dämpat bostadsbyggande, medan investeringar inom näringslivet stimuleras. Denna typ av övergångseffekter kan uppfattas som besvärliga bl a ur fördelningssynvinkel och med tanke på de omställningar som krävs. Sådana övergångsproblem kan dämpas men inte elimineras genom att skattereformer genomförs successivt eller med en lång aviseringsperiod.

En övergång till real beskattning eller skattefri avkastning skulle därtill leda till avsevärda likviditetsproblem för ägare av högt belånade egna hem, vars ekonomi i stor utsträckning baseras på avdragsrätten för räntor. En väl fungerande kreditmarknad med god konkurrens skulle kunna lösa dessa likviditetsproblem genom utveckling av nya typer av lån, där fördelningen av den reala låneutgiften över tiden i högre grad överensstämmer med fördelningen av nyttjandevärdet av investeringen. Jämfört med dagens lån innebär detta lägre utgifter i början av ett låns löptid och högre utgifter efter 15–20 år.

Vilket alternativ är bäst? Denna analys samt ytterligare överväganden resulterar i den tentativa rangordning som redovisas i tabell 6.2. Ett avskaffande av den personliga kapitalinkomstbeskattningen liksom en övergång till utgiftsskatt skulle eliminera snedvridningarna inom denna del av skattesystemet, medan en real beskattning skulle innebära vissa kvarvarande snedvridningar. De två förstnämnda alternativen är också förhållandevis träffsäkra ur fördelningspolitisk synvinkel, medan ett avskaffande av kapitalinkomstbeskattningen är det enklaste alternativet.

Om man instämmer i denna rangordning enligt olika kriterier så blir valet mellan alternativen en fråga om prioritering mellan dessa olika mål. Den tekniska analysen ger knappast något underlag för en säker slutsats om vilket alternativ som är bäst enligt en viss social välfärdsfunktion. Systemet med skattefri avkastning och förmögenhetsskatt är emellertid attraktivt enligt flera kriterier. Övergångsproblemen skall dock inte underskattas. Därtill kan en sådan beskattning strida mot vissa rättsprinciper, t ex om att beskattningen skall baseras på faktisk och inte schablonmässigt beräknad kapitalinkomst.

Bolagsbeskattning

Även bolagsskatten bidrar till snedvridningar mellan olika investeringar. Till skillnad från den personliga kapitalinkomstbeskattningen ger dock bolagsskatten positiva skatteintäkter. Bolagsskatten bärs i huvudsak av löntagarna genom lägre reallöner på lång sikt enligt analysen ovan. Ett borttagande av skatten skulle dock innebära avsevärda vinster på kort sikt för nuvarande aktieägare i form av höjda aktiekurser. Först på lång sikt, när kapitalstocken anpassats till den lägre beskattningen, skulle skattesänkningen resultera i högre löner.

Påfallande många ekonomer och jurister har analyserat den svenska bolagsskatten och kommit fram till slutsatsen att skatten har avsevärda nackdelar; se Haglund (1982), Bertmar

(1983), Grosskopf (1983), Åberg (1983) samt Södersten och Ysander (1984, 1985). I samtliga fall föreslås en radikal reformering av bolagsskatten. Några av dessa reformalternativ anges i tabell 6.3. Även i detta fall görs en tentativ rangordning av alternativen enligt fyra olika kriterier.

Tabell 6.3 *Tentativ rangordning mellan olika system för bolagsskatt.*

	EFFEK- TIVITET	FÖRDEL- NING	ENKEL- HET	ÖVER- GÅNG
Nuvarande system	4	2	3	1
Proms	3	3	4	4
Avskaffad bolagsskatt	2	3	1	2
Utdelningsskatt	1	1	2	2

Proms. Ett alternativ som diskuterats i olika sammanhang är att bolagsskatten ersätts med en produktionsfaktorskatt (proms), där skattebasen är lönen plus kapitalavkastning i form av ränteutgifter och vinst. Till skillnad från övriga alternativ är detta i princip en inkomstskatt, som ger en effektiv beskattning av framtida investeringar. Neutralitet mellan olika investeringar kräver därför att systemet tillämpas inte bara för kapital inom aktiebolag utan även för kapital inom egna företag, bostadsfastigheter och varaktiga konsumtionsvaror. En samhällsekonomiskt väl fungerande proms måste baseras på real kapitalavkastning. Därmed uppkommer de komplikationer som diskuterats i samband med real beskattning. Promsen skulle utgå på kapital för att det används i Sverige, vilket innebär att promsen i huvudsak bärs av löntagarna i form av lägre reallöner på lång sikt. Denna skatt framstår därför inte som speciellt attraktiv ur fördelningssynvinkel.

Avskaffad bolagsskatt. Den enklaste lösningen är givetvis att avskaffa bolagsskatten. Stat och kommun skulle emellertid därmed avskrika den mycket stora skattefordran som uppkommit genom generösa skatteregler för bl a ned- och avskrivningar samt fondavsättningar. Detta skulle kräva kom-

penserande höjningar av andra snedvridande skatter, vilket är en nackdel ur samhällsekonomisk effektivitetssynvinkel. Därtill skulle en slopad bolagsskatt leda till kapitalvinster för existerande aktieägare, vilket är ett fördelningspolitiskt problem.

Av dessa skäl finns det anledning att överväga ett system som ger en kvarvarande beskattning av befintligt kapital, men som inte ger någon effektiv beskattning av framtida investeringar. De olika alternativen kan diskuteras med utgångspunkt från tabell 6.4, som sammanfattar de ingående och utgående betalningsströmmarna för ett aktiebolag.

Tabell 6.4 *Betalningsströmmar för ett aktiebolag.*

INGÅENDE BETALNINGAR	UTGÅENDE BETALNINGAR
(1) Rörelseresultat efter avskrivningar men före finansnetto	(5) Reala nettoinvesteringar
(2) Nettoökning av finansiella skulder	(6) Nettoökning av finansiella fordringar
(3) Ränteinkomster	(7) Ränteutgifter
(4) Kapitaltillskott genom nyemission	(8) Utdelning

Utdelningsskatt. Det enklaste alternativet för att uppnå en kvarvarande beskattning av befintligt kapital är att beskatta företagets utdelningar (post 8) och att ge avdrag för kapitaltillskott genom nyemission (post 4). Eftersom summan av posterna 1–4 är lika med summan av posterna 5–8 så är denna skattebas lika med rörelseresultatet (1) plus finansnetto (3–7) minus nettoinvesteringar i reall och finansiellt kapital (5+6–2). En sådan utdelningsskatt är således likvärdig med en vinstskatt med omedelbar avskrivning för såväl realla som finansiella investeringar. Därmed skulle man återinföra den fria avskrivningsrätt för investeringar som fanns i Sverige fram till 1952.

Denna utdelningsskatt innebär att den effektiva bolagsbeskattningen elimineras för alla investeringar, dvs skatten ger

inga snedvridningar; jämför exemplet i tabell 2.1. Skatten skulle också vara mycket enkel. Alla regler för avskrivning, lagervärdering samt avsättning till olika fonder skulle kunna avskaffas. I stället uppkommer ju en implicit avdragsrätt för alla typer av reala och finansiella nettoinvesteringar.

Systemet skulle därtill innebära förhållandevis små övergångsproblem. Många aktiebolag har redan outnyttjade av- och nedskrivningsmöjligheter, vilket innebär att dessa företag ofta endast redovisar den vinst som är nödvändig för att kunna betala önskad utdelning. Den nuvarande bolagsskatten fungerar i sådana fall redan som en utdelningsskatt. Den främsta effekten av en övergång till en utdelningsskatt är att denna situation utvidgas till att gälla alla företag och att systemet samtidigt förenklas.

Den nuvarande skattesatsen på 52 % innebär att bolagsskatten är ungefär lika stor som utdelningen för många företag. Ett oförändrat skatteuttag för befintligt kapital skulle därför kräva en skatt motsvarande cirka 100 % av utdelningen. Detta innebär att en nyemission på en krona ger en skattelättnad på en krona, samt att en utdelning på en krona också ger en skatt på en krona; dvs staten deltar i princip som hälftenägare vid en nyemission. Om avkastningen på eget kapital överstiger den offentliga sektorns låneränta så är denna medverkan vinstgivande för staten. Detta kan tolkas som en beskattning av "övervinster", dvs av avkastning utöver räntan på finansiella tillgångar.

Bolagsskatten utgår för kapital för att det används i Sverige oavsett vem som äger det. En eliminering av den effektiva bolagsskatten för investeringar skulle därför sänka avkastningskravet på investeringar i Sverige, dvs det skulle bli mera attraktivt att investera i Sverige både för svenska och utländska bolag. Detta kan väntas öka bolagsinvesteringarna i Sverige.

Vilket alternativ är bäst? Dessa och kompletterande överväganden leder till den tentativa rangordning av de olika systemen för bolagsbeskattning som redovisas i tabell 6.3. Om man är beredd att acceptera förhållandevis begränsade över-

gångsproblem så är det framför allt ett slopande av bolagsskatten samt utdelningsskatten som framstår som intressanta. Båda alternativen eliminerar den effektiva beskattningen av investeringar och innebär därför reducerade snedvridningar. Som exempel kan nämnas att den nuvarande inlåsningskapital i vinstrika företag helt skulle elimineras. Vid en utdelningsskatt skulle ju skatten på utdelning i ett företag neutraliseras av en motsvarande skattelättnad när kapitalet överförs till ett annat företag genom en nyemission.

Om man prioriterar målet om ett enkelt skattesystem är alternativet med en slopad bolagsskatt att föredra. Om man å andra sidan lägger störst vikt vid fördelningseffekter kan utdelningsskatten framstå som mera attraktiv.

Ett avskaffande av den effektiva beskattningen av framtida investeringar inom aktiebolag på något av dessa två sätt i kombination med ett avskaffande av den personliga kapitalinkomstbeskattningen skulle eliminera de flesta snedvridningar i valet mellan olika investeringar. Därmed skulle alla investeringar konkurrera på lika villkor, så att det samhälls-ekonomiskt mest lönsamma alternativet också skulle vara bäst ur privatekonomisk synvinkel. Dessa båda skattereformer skulle därför avsevärt minska skattesystemets snedvridande effekter samtidigt som den fördelningspolitiska träffsäkerheten förbättras och skattesystemet förenklas. Om förmögenhetsskatten utvidgas av bl a fördelningspolitiska skäl måste man dock räkna med vissa kvarvarande snedvridningar, eftersom denna skatt i praktiken inte kan göras heltäckande.

Hinder för skattereformer

Diskussionen i föregående avsnitt antyder vilka hinder som kan finnas för effektivitetsbefrämjande skattereformer. Som en följd av ofullständig information hos väljarna kan det vara svårt att genomföra denna typ av reformer, där fördelarna framför allt uppkommer genom en framtida, och därmed diffus, förbättring av resursanvändningen, medan de kortsiktiga övergångsproblemen och de kortsiktiga vinsterna för bl a ak-

tieägarna är mera konkreta.

Berörda intressegrupper, t ex Villaägarförbundet, skulle protestera mot att ränteavdragen avskaffas, medan de som gynnas av reformen, nämligen framtida skattebetalare och konsumenter, skulle ha svårare att göra sin röst hörd. Många handläggare av dessa frågor inom riksdagspartier, remissorgan och massmedia har personligen anpassat sig till de privatekonomiskt förmånliga ränteavdragen köpt ett eget hem eller en bostadsrättslägenhet i centrala Stockholm och det underlättar knappast genomförandet av denna typ av skattereformer.

Ett genomförande av effektivitetsbefrämjande skattereformer kräver därför en förbättrad information om skattesystemets effekter hos väljarna och hos olika typer av opinionsbildare. Först därefter kan konkurrerande politiska partier våga satsa på denna typ av skattereformer. Den främsta källan till sådan information är sannolikt alldagliga iakttagelser om brister i skattesystemet som t ex att det uppmuntrar en improduktiv användning av arbete och kapital. Förhoppningsvis kan dock även denna bok i någon mån bidra till en sådan förbättrad information.

Övningsuppgifter till kapitel 6

- 6.1 I denna uppgift studeras beskattningen av två hushåll som är identiska med undantaget att det ena hushållet har en förvärvsarbetande som har en taxerad inkomst på 24 basenheter, medan det andra hushållet har två förvärvsarbetande som vardera har en taxerad inkomst på 12 basenheter.
- a Beräkna inkomstskatten för dessa två hushåll vid de skatteskalor som redovisas i figur 2.4.
 - b Diskutera utjämningseffekterna avseende inkomst respektive nytta genom denna beskattning dels för fallet när samtliga förvärvsarbetande arbetar heltid och dels för fallet när det senare hushållet består av två halvtidsarbetande.

- c Sambeskattning skulle kunna införas genom att förvärvsinkomster fördelades lika mellan man och hustru vid skatteberäkningen. Beräkna hur en sådan tudelning skulle påverka skatten för de två hushållen samt om detta skulle innebära en högre grad av utjämning av nytta i de två olika fallen i delfråga b ovan.
- 6.2 Beräkna den reala avkastningen efter skatt för de tre olika typerna av ägare i tabell 6.1 vid en real avkastning före skatt på 10 % och en inflationstakt på 5 %.
- 6.3 a Beräkna den reala avkastningen efter skatt för banksparende som beskattas enligt en nominell princip vid 3 % realränta före skatt, 50 % marginalskaft samt 0, 5 respektive 10 % inflation.
 - b Beräkna motsvarande avkastning efter skatt vid beskattning enligt en real princip, vid skattefri avkastning respektive vid skattefri avkastning i kombination med en förmögenhetsskaft på 1,5 %.
- 6.4 Analysera de problem som skulle uppkomma i samband med en övergång från det nuvarande systemet till vart och ett av de tre alternativen som anges i tabell 6.2.
- 6.5 Visa att en utdelningsskaft med avdragsrätt för nyemissioner är ekvivalent med en vinstskaft med omedelbar avskrivning för såväl reala som finansiella investeringar i ett exempel med numeriska värden för posterna 1–8 i tabell 6.4. Jämför dessa två skatter med utgångspunkt från de fem olika diskuterade målen för skattesystemet som diskuterades i kapitel 1.

Litteratur

- Andersson, K. och Norrman, E., Olika förmögenhetstillgångar och deras fördelning, stencil, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, 1983.
- Andersson, K. m fl, *Finansteoretiska undersökningar, I. Introduktion*, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, 1986.
- Assarsson, B., Barnfamiljernas ekonomi, *Ekonomisk Debatt*, nr 1 1986.
- Bertmar, L., Företagsbeskattning – behövs den?, i A. Lindqvist och K. Stigmark (red), *Hur klarar vi 1990?*, Riksbankens jubileumsfond, 1983:2.
- Blomquist, S., The Effect of Income Taxation on the Labor Supply of Married Men in Sweden, *Journal of Public Economics*, vol 22, sid 169–197, 1983.
- Blomquist, S., The Wage Tax – An Alternative to the Income Tax?, *Scandinavian Journal of Economics*, vol 86 1984.
- Browning, E. & Johnson, W., The trade-off between equality and efficiency. *Journal of Political Economy*, vol 92, sid 175–203, 1984.
- Brundell, P., Bör vi sänka momsen på mat?, *Ekonomisk Debatt* nr 4 1983.
- Burtless, G., och Haveman, R., Taxes, Transfers, and Labor Supply: The Evolution Views of U.S. Economists, stencil, Brookings Institution, 1985.
- Christiansen. V., Which Commodity Taxes Should Supplement the Income Tax?, *Journal of Public Economics*, vol 24, sid 195–220, 1984.
- DuRietz, G., Hushållens skatteproblem, i *Skatterna – ett samhällsproblem ?*, Riksbankens jubileumsfond, 1986.
- Edgeworth, F.Y., The Pure Theory of Taxation, *Economic Journal* vol 7, sid 46–70, 226–238 och 550–571, 1897.
- Forsman, A., *En teori om staten och de offentliga utgifterna*, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1980.
- Grosskopf, G., Förenklad företagsbeskattning. Modell för förenklad inkomstbeskattning av företag och högre in-

- komstskatteuttag i företagssektorn, i A. Lindqvist och K. Stigmark (red), *Hur klarar vi 1990?*, Riksbankens jubileumsfond, 1983:2.
- Gustafsson, S. och Jacobsson, R., Trends in Female Labor Force Participation in Sweden, *Journal of Labor Economics* vol 3 nr 1, 1985.
- Haglund, E., Avskaffad inkomstbeskattning av rörelse och jordbruk – ett komplement till andra skattereformer, *SOU* 1982:2.
- Hansson, I., Skattesystemet, inflationen och investeringarna, *Ekonomisk Debatt* nr 6, 1978.
- Hansson, I., Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures, *Scandinavian Journal of Economics* vol 86, sid 115–130, 1984.
- Hansson, I., Effects of Capital Taxation on Capital Formation, Distribution and Efficiency, publiceras i konferensvolym av International Institute of Public Finance, 1986.
- Hansson, I. och Norrman E., Fördelningseffekter av inkomstskatt och utgiftsskatt, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, 1986.
- Hansson, I. och Stuart C., Progressive Taxation as Social Insurance and as a Median-Voter Outcome: An Empirical Assessment, *Scandinavian Journal of Economics*, vol 87, sid 489–499, 1985a.
- Hansson, I. och Stuart C., Labor Supply Estimation Using Cross-Country Data, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, 1985b.
- Hansson, I. och Stuart, C., Capital Levies and Culture, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, 1986.
- Hirshleifer, J., Privacy: Its Origin, Function, and Future, *The Journal of Legal Studies*, vol 9, sid 649–664, 1980.
- Hotelling, H., Stability in Competition, *Economic Journal*, vol 39, sid 41–57, 1929.
- Killingsworth, M. R., *Labor Supply*, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- Klevmarken, A. och Eliasson, G., *Tid och Pengar*, rapport

- från HUS-projektet, Göteborgs universitet och IUI, 1986.
- Korpi, W., Valfärdspolitik och ekonomisk tillväxt: En jämförande studie av 18 OECD-länder, *Ekonomisk Debatt*, nr 3 1985.
- Lindencrona, G., Skattesystemets komplexitet och skatternas höjd, i *Skatterna – ett samhällsproblem?*, Riksbankens jubileumsfond, 1986.
- Lodin, S-O., *Skatter i kris*, P A Norstedt & Söner förlag, Stockholm 1982.
- Maskin, E., A theorem on utilitarianism, *Review of Economic Studies*, vol 45, sid 93–96, 1978.
- Meade, J., *The Structure and Reform of Direct Taxation*, George Allen & Unwin Ltd for the Institute of Fiscal Studies, London 1978.
- Mirrlees, J., An exploration in the theory of optimum income taxation, *Review of Economic Studies*, vol 38, sid 175–208, 1971.
- Mueller, D. C., *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge 1979.
- Musgrave, R. och Musgrave, P., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1984.
- Rawls, J., *A theory of justice*. Harvard University Press, Cambridge 1971.
- Rivlin, A. et.al., *Economic Choices 1984*, Brookings Institution, Washington 1984.
- Sandelin, B. och Södersten, B., *Betalt för att bo*, Rabén och Sjögren, Stockholm 1978.
- Simons, H. C., *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, University of Chicago Press, Chicago 1938.
- Södersten, J. och Lindberg, T., *Skatt på bolagskapital*. Industriens Utredningsinstitut, 1983.
- Södersten, J. och Ysander, B. C., Bolagsskattens verkningar, *Ekonomisk Debatt*, nr 8 1984.
- Södersten, J. och Ysander, B. C., Förenklad bolagsskatt, *Ekonomisk Debatt*, nr 2 1985.
- Söderström, L., *Är subventioner effektiva?* Expertgruppen

för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet DsFi 1984:8.

Tuomala, M., On the Optimal Income Taxation, *Journal of Public Economics* vol 23 sid 351–366, 1984.

Törnebohm, Y., *Administrationskostnader för våra skatter*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet DsFi, 1983:32.

Wicksell, K., *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik der Steuerwesens Schwedens*, Verlag von Gustav Fischer, Jena 1896.

Åberg, C. J., "Behövs en stor reform av företagsbeskattningen?", i A. Lindqvist och K. Stigmark (red), *Hur klarar vi 1990?*, Riksbankens jubileumsfond, 1983:2.

SKATTER OCH SAMHÄLLSEKONOMI innehåller den första grundläggande genomgången av det svenska skattesystemet och analysen av skatternas viktigaste samhällsekonomiska effekter.

Skatternas indirekta kostnader medför snedvridningar av hushållens och företagens val av sparande och investeringar. Finns det alternativa skattesystem som skulle kunna minska skatternas snedvridande verkan?

Skatternas fördelningseffekter är idag relativt otydliga. Hur skall vi bära oss åt för att förstärka fördelningseffekterna? Det är några av de frågor som behandlas i boken.

Ingemar Hansson, docent i nationalekonomi vid Lunds universitet, diskuterar också frågan om varför vi har det skattesystem vi har samt förutsättningarna för mer genomgripande skattereformer.