

Teoretisk analys av reformerad bruttobeskattnng

av fil dr Göran Normann¹

Innehåll

1. Inledning
 2. Avvägningsproblem
 3. Ett centralt antagande
 4. Teoretisk analys av skatter på kapital
 - 4.1 Inledning
 - 4.2 Något om begreppet excess burden
 - 4.3 HMM-modellen
 - 4.4 Sluten ekonomi
 - 4.5 Liten öppen ekonomi
 5. Företag som subjekt vid kapitalbeskattnng
 6. Hushåll som subjekt vid kapitalbeskattnng
 7. Sammanfattning och slutsatser
- Referenser

¹ Detta är en första rapport från ett utredningsuppdrag om olika bruttoskatters effekter som initierats av bruttoskattekommittén. Författa ren har i samband med expertuppdraget för kommittén varit tjänstledig från sin ordinarie arbetsplats vid Industrins utred-

1. Inledning

En hel rad ekonomiska utredningsrapporter har visat att Sveriges ekonomiska läge fortfarande ur många synpunkter är bekymmersamt även om tendenser till förbättringar kan skönjas. Problemen gäller såväl det rådande tillståndet som utvecklingsmöjligheterna på längre sikt.

För att svensk ekonomi skall komma i balans vid mitten av 1980-talet krävs expansion i näringslivsinvesteringar och export samtidigt som tillväxten i offentlig och privat konsumtion måste hållas tillbaka. Låg inflationstakt, välanpassat kostnadsläge och förbättrad avkastning på nyinvesteringar utgör nödvändiga förutsättningar för återgång till en balanserad utveckling.

Dagens problem gäller både inriktningen av den kortsiktiga stabiliseringspolitiken och uppläggningspolitiken av den medel- och långfristigt inriktade politiken. En central restriktion på det konjunkturbetingade handlandet är att de åtgärder som vidtas inte försvårar uppnåendet av de mer långsiktiga målen.

Detta har viktiga implikationer för skattepolitiken. Varje reform av skattesystemet av någon betydelse innebär en förändring av våra institutioner som kan vara svår att upphäva när den väl är genomförd.

Vid större omläggningar i skattesystemet bör därför kortsiktiga, stabiliseringspolitiska, aspekter inte få undanskymma de långsiktiga konsekvenserna. Jag vill alltså inledningsvis betona det angelägna i att betrakta de alternativ som bruttoskattekommittén diskuterat mot bakgrund av vilket skattesystem man vill se realiserat på längre sikt.

2. Avvägningsproblem

Bakom den aktuella diskussionen om en reformerad bruttoskatt ligger problem av flera olika slag. För att ge perspektiv på den fortsatta

framställningar kan det vara lämpligt att strukturera frågeställningarna något.

Det är ett naturligt inslag i all skattepolitisk debatt att frågor om skattesystemets struktur är mycket snära att avgränsa från frågan om det totala skatteuttagets nivå. Det torde sålunda vara uppenbart att många pålägg i debatten om mer eller mindre genomgripande skattereformer främst gäller den offentliga sektorns storlek och tillväxt eller alternativt den mer kortsiktigt inriktade frågan om ett observerat budgetsaldo är samhällsekonomiskt försvarbart. Detta förhållande tenderar att försvåra en i sig angelägen diskussion om för- och nackdelar med olika metoder att uppnå ett givet totalt skatteuttag.

Den senare frågeställningen representerar en naturlig avgränsning av vårt analysproblem här. Den är också väletablerad i national-ekonomisk skatteanalys, där man traditionellt har försökt att separera stabiliserings- och tillväxtpolitiska analysproblem från analysen av intäktsneutrala skatteförändringars effekter på resursallokering och inkomstfördelning.

Mot bakgrund av nämnda avgränsning kan man hävda att tankarna på en ny, allmän produktionsfaktorskatt har uppstått av i huvudsak två skäl. För det första har vi argumentet att man för att avlasta den personliga inkomstskatten med alla dess marginaleffekter och avdragsproblem borde lägga en ökad andel av skatteuttaget i företagssektorn eller, som det populärt kommit att heta, "direkt på produktionen". För det andra har vi den kritik mot de nuvarande skatterna av denna typ, nämligen moms och arbetsgivaravgifter, som går ut på att dessa undantar viktiga delar av folkhushållets samlade inkomster eller produktionsresultat ur underlaget. I momsfall et belastas nämligen inte investeringsvaror medan arbetsgivaravgifterna undantar kapitalinkomster av olika slag. Dessa undantag anses ge upphov till vissa ogynnsamma effekter, framför allt av fördelningspolitisk natur.

Innebörden av detta är alltså att man vill pröva om inte det skattebortfall som uppstår vid en sänkning av inkomstskatten kan kompenseras via införande av en ny bruttoskatt med bättre

verkningar än de som ges av de existerande varianterna.

För att helt förstå motiven bakom förslagen till reformerad brutto-
beskattning, liksom kritiken mot dessa tankar, är det emellertid
också nödvändigt att se förslagen i perspektivet av den svenska eko-
nomins nuvarande tillstånd och dess utvecklingsbetingelser på kort
och något längre sikt.

Den samhällsekonomiska utvecklingen under den allra närmaste fram-
tiden, säg det kommande året, väntas allmänt bli sådan att
skattepolitiska åtgärder som påverkar det samlade skatteuttaget är
nödvändiga av stabiliseringspolitiska skäl. Den politiska enigheten
om detta är relativt bred även om valet av medel är starkt kontro-
versiellt. Huvudorsaken till denna situation utgörs av det stora
budgetunderskottet och oron för kraftigt ökad inflation.

Vad gäller den litet mer avlägsna framtiden, säg den närmaste 5-
å 10-årsperioden är oenigheten större vad gäller skatteuttagets ut-
veckling. Vissa intressegrupper argumenterar för att en fortsatt ök-
ning av skattefinansierad offentlig sektor är nödvändig och önskvärd.
Innebörden är naturligtvis att skatteuttagets andel av bruttonatio-
nalprodukten med detta synsätt bör öka. Andra menar att samhälls-
ekonomisk balans på längre sikt kräver en uppbromsning av den skat-
tefinansierade offentliga sektorns tillväxt.

I de kalkyler som redovisats i 1978 års långtidsutredning och i
den långtidsbedömning som presenterats av Industriens Utrednings-
institut (IUI) på sommaren 1979¹ räknar man med en måttlig ökning
i skatteuttaget, mätt som andel av BNP för perioden 1977-83
(LU-78) respektive 1977-85 (IUI). Å andra sidan innebär den kraf-
tiga balansbrist som rådde i ekonomin 1977 tillsammans med förut-
sättningen om en balanserad utveckling under senare delen av 1980-
talet att olika efterfrågekomponenter antas växa i mycket olika
takt fram mot mitten av 1980-talet. Sålunda antas hushållens fak-
torinkomster, liksom privat konsumtion, komma att växa relativt

¹ Eliasson et al. (1979).

långsamt. En konsekvens av detta är att skatteuttaget i förhållande till faktiska skatteunderlag kommer att öka kraftigare än skatteandelen av BNP.

Kalkylerna bygger i båda fallen på optimistiska antaganden om löne- och prisutveckling. Det är en mycket central fråga hur dessa antaganden skall kunna realiseras när samtidigt företagsvinsterna antas komma att öka kraftigt.

Det kan påpekas att den antagna uppgången i bolagsvinsterna vid nuvarande skattesystem endast ger en blygsam intäktsökning för offentlig sektor. En orsak till detta är att underlaget även normalt är förhållandevis lågt. Under de senaste åren torde emellertid företagen dessutom ha ackumulerat ett betydande konsolideringsbehov som kommer att tillgodoses i en vinstuppgång. De redovisade skattemässiga vinsterna kan därför inte väntas öka i proportion med rörelseresultatet.

Förslagen till reformerad bruttobeskattning bör delvis ses mot bakgrund av dessa utvecklingsperspektiv. Det inslag av ökad vinstbeskattning som innehålls i t ex I-promsen antas sålunda av förslagsställarna skapa förutsättningar för återhållsamma lönerörelser vid en vinstuppgång. Därtill kommer argumentet att den åsyftade bakåtriktade övervältringen vid en I-proms skulle vara gynnsammare ur inflationssynpunkt än om momsens användes. Ser man arbetsgivaravgifterna som alternativ förefaller I-promsens förespråkare vara av uppfattningen att man inte kan räkna med att höjningar i dessa kommer att avräknas i avtalsrörelser om inte även vinsterna skattebelastas i motsvarande mån.

Sammanfattningsvis kan man säga att en analys av reformerad bruttobeskattning reser två huvudproblem. Man kan för det första fråga sig om en breddning av underlaget utöver vad som beskattas i arbetsgivaravgifter/egenavgifter respektive nuvarande moms ger de åsyftade fördelningspolitiska effekterna. För det andra uppstår frågan hur man skall bedöma betydelsen av att en reformerad bruttobeskattningsform utformas med eller utan gränskorrigeringar, dvs tas ut efter

I denna bilaga kommer den senare frågan inte att diskuteras. Detta betyder att den stabiliseringspolitiska problematiken inte behandlas. I stället används utrymmet för en analys av olika skatters strukturella effekter på några års sikt. Effekter på inkomstfördelning och resursallokering kommer därmed i fokus. Tyngdpunkten kommer att ligga på en analys av skatter på produktionsfaktorn kapital. Motivet för detta är naturligtvis att den diskuterade breddningen skulle komma att omfatta denna produktionsfaktor.

I min bilaga till företagsskatteberedningens slutbetänkande samt i ett par senare artiklar har jag argumenterat för tesen att företagsanknutna skatter på kapitalersättningar eller investeringar på några års sikt övervältras på löntagarna.¹ Samtidigt har jag hävdat att skatter som tas ut på hushållens kapitalinkomster eller sparande med större sannolikhet bärs av dem som betalar dessa skatter. En förutsättning för slutsatserna är att skatterna är generella i förhållande till sina underlag.

Här görs ett försök att precisera argumenten utan användande av matematik. Trots detta kommer många läsare att finna framställningen svårgenomtränglig. I behandlingen av dessa komplicerade problem har jag emellertid under stor tidspress sökt finna en rimlig avvägning mellan pedagogik och precision.

3. Ett centralt antagande

En fråga av stor vikt för den följande analysen är hur skatter på produktionsfaktorn kapital påverkar avkastningskravet eller nettoförräntningen på kapitalet. Rent allmänt kan man konstatera att avkastningskravet på en bestämd kapitalplacering beror av hur stor avkastningen är vid andra placeringsmöjligheter som står till buds i Sverige eller utomlands.

En generell och likformig skatt på kapitalplaceringar i alla former drabbar allt kapital i samma mån. I en sluten ekonomi skulle därmed kapitalägarna tvingas acceptera en lägre avkastning netto efter skatt. I en liten öppen ekonomi som den svenska måste man räkna med möjligheten att kapitalägarna reagerar på skatten genom att försöka placera sina medel utomlands. Den svenska ekonomin är så liten att det inte finns anledning tro att en sänkt kapitalavkastning här påverkar den avkastning som kan erhållas på andra håll i västvärlden. Vid fria marknader bör man alltså vänta sig att förräntningskravet netto efter skatter är internationellt bestämt. För närvarande förekommer emellertid omfattande regleringar som innebär att kapitalrörelser över gränsen inte är fria. Denna valutareglering är dock starkt selektiv.

Kapitalplaceringar utomlands kan i princip ske via portföljinvesteringar och direktinvesteringar. Möjligheterna till investeringar av det förstnämnda slaget är starkt beskurna enligt gällande regler medan tillståndsgivningen vad gäller direktinvesteringar är så liberal att kapitalrörelser av detta slag kan betraktas som fria. Eftersom möjligheten till direktinvesteringar i princip är förbehållna företag är det motiverat att göra en distinktion mellan hushållsanknutet och därmed internationellt trögrörligt kapital och företagsanknutet, internationellt lättrorligt kapital.

Generella skatter på hushållsanknutet kapital kan på grund av det sagda antas sänka avkastningskraven i motsvarande mån, medan detta inte blir fallet vid beskattning av kapital som kontrolleras av företagen. Avkastningskravet på det företagsanknutna kapitalet kan alltså betraktas som internationellt bestämt.

Vad som här anförts om avkastningskraven för hushållsanknutet respektive företagsanknutet kapital kommer att användas som arbetshypoteser i det följande. Konsekvenserna för skattepolitiken skall visa sig betydelsefulla.

Arbetshypotesernas realism är empiriska frågor som inte varit möjliga att testa i detta sammanhang. De har emellertid uppfattats som goda approximationer även av andra svenska ekonomer som haft anledning att ta ställning i frågan.¹

4. Teoretisk analys av skatter på kapital

4.1. Inledning

I detta teoretiskt inriktade avsnitt diskuteras primärt långsiktiga effekter av olika skatter på produktionsfaktorn kapital. Till kategorin kapitalsskatter förs i detta sammanhang skatter på olika typer av kapitalflöden, nämligen på sparande, investeringar, företagens kapitalersättningar och hushållens kapitalinkomster.

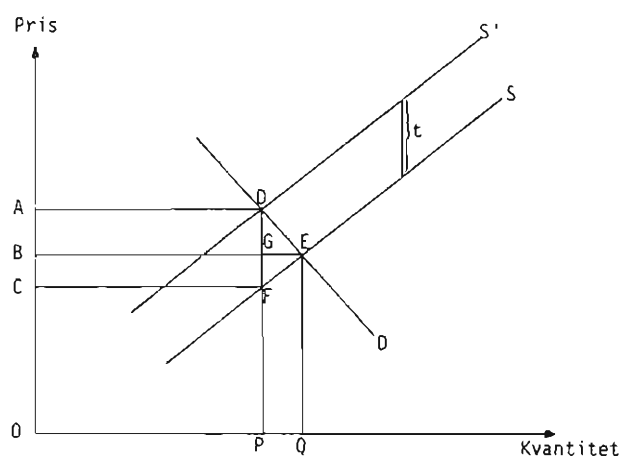
Abstraktionsnivån i analysen kommer att vara så hög att underlaget för en generell kapitalsskatt blir detsamma, vare sig skatten tas ut på företag eller hushåll och därtill oberoende av om den tas ut på inkomsternas källsida eller användningssida. Det är å andra sidan ett syfte med analysen att visa att subjektvalet trots detta i en ekonomi av svensk typ kan vara av central betydelse för en kapitalsskatts verkningar.

Innan vi tar upp den egentliga analysen skall något sägas om en tidigare i utredningssammanhang föga beaktad aspekt på skatters verkningar.

4.2. Något om begreppet excess burden

Under ideala förhållanden antas en marknadsekonomi ge upphov till en resursallokering som är effektiv i den meningen att produktionen av en godtycklig vara inte kan ökas utan att den minskas för minst en annan vara. Om man i ett sådant tillstånd inför en skatt kommer resursallokeringen att påverkas negativt så att en effektivitetsförlust uppstår. Utöver den direkta börda som uttaget av ett visst skattebelopp lägger på hushållen, uppstår därmed en "excess burden" genom att valsituationen störs. Detta förhållande kan med en partiell analys teknik illustreras med hjälp av figur 1.

De med S respektive D betecknade kurvorna representerar utbudet respektive efterfrågan på marknaden, som kan avse en vara eller produktionsfaktor. Jämvikt föreligger vid priset OB och kvantiteten OQ. En styckskatt (t kr/varuenhet) på denna vara (faktor) kan tolkas så att utbudskurvan parallellförskjuts uppåt till S'. Ny jämvikt nås vid det högre priset OA och vid den lägre kvantiteten OP. Det

Figur 1. Effekter av en styckskatt

Den extra bördan (minskade konsument- och producentöverskott) representeras av ytan DEF, av vilken DEG faller på konsumenterna och resten på producenterna.

Den extra bördan representerar en osynlig välfärd förlust för ekonomin. Den uppstår därför att skatten via sin effekt på prisbildningen stör resursallokeringen. Med en alternativ terminologi kan man säga att välfärd förlusterna beror på skattens substitutions-effekter. Det bör påpekas att alla faktiskt använda skatter ger upphov till excess burdens. Man torde utan vidare kunna påstå att de är omöjliga att undvika. Den praktiska politikens uppgift bör emellertid vara att vid uppfyllande av olika skattepolitiska mål se till att de effektivitetsförluster vi här talar om blir så låga som möjligt. Alternativt kan beslutsproblemet formuleras som att det gäller att hitta en optimal avvägning mellan effektivitetsförluster och andra mål t ex av fördelningspolitisk natur.

Begreppet excess burden har ett nära samband med en skatts incitamentseffekter. Låt oss ta en inkomstskatt som exempel. Denna påverkar relativpriset dels mellan arbete och fritid, dels mellan konsumtion i dag respektive konsumtion i framtiden. Antag nu att man kunnat observera att inkomstskatten varken förändrad arbetsutbud eller sparande. Incitamenten till arbete och sparande har därmed inte på-

verkats. Innebördens är att skattens substitutionseffekt har motverkats av en lika stor inkomsteffekt. Blotta förekomsten av en substitutionseffekt innebär dock att inkomstskatten lett till en välfärdsförlust.

4.3. HMM-modellen

När det gäller analys av olika skatters incidens har en allmän jämviktsmodell, här kallad HMM-modellen (efter de främsta användarna Harberger, McLure och Mieszkowski), ofta kommit till användning.

Modellen beskriver i sin ursprungliga form en sluten ekonomi med två varor och två produktionsfaktorer som är fritt rörliga mellan två produktionssektorer som producerar var sin vara. Det råder perfekt konkurrens på alla marknader och utbudet av produktionsfaktorerna arbete och kapital är fullständigt oelastiskt. Trots dessa förenklande förutsättningar anses det att HMM-modellen är mycket användbar vid analys av olika skatters incidens. Ett centralt resultat som ges av modellen kan enkelt beskrivas med följande "matris", där X respektive Y står för de två konsumtionsvarorna och K respektive L representerar de två produktionsfaktorerna. Alla skatter antas utgå med samma skattesats på baser formulerade i värdestermer.

$$T_{XY} = T_{LK} = T_L + T_K$$

$$T_X = T_{XL} + T_{XK}$$

$$T_Y = T_{YL} + T_{YK}$$

Av matrisens första rad framgår att ett införande av en skatt på arbetskraften (T_L) kombinerad med en skatt på kapitaltjänster (T_K) är ekvivalent med införandet av en inkomstskatt (T_{LK}), vilken i sin tur är lika med en allmän varuskatt (T_{XY}). Av matrisens första "kolumn" framgår vidare att en inkomstskatt eller en allmän varuskatt är ekvivalent med en skatt på vara X (T_X) kombinerad med en skatt på vara Y (T_Y). På samma sätt kan även andra ekvivalenser illustreras med hjälp av matrisen.

Med modellen kan man visa att en generell skatt på löner ($T_L = T_{XL} + T_{YL}$) bärs av löntagarna liksom att en generell skatt på kapitalinkomster eller kapitalutnyttjande ($T_K = T_{XK} + T_{YK}$) bärs av kapitalägarna. Det senare resultatet beror på ett avgörande sätt av att ekonomin antas vara sluten. Ett syfte med den följande analysen är att också applicera modellen på en liten öppen ekonomi.

Harbergers ursprungliga problem gällde att analysera effekterna av en skatt på kapitalutnyttjande i endast en produktionssektor, t ex T_{XK} . Trots att modellen beskriver en synnerligen enkel ekonomi ledde denna frågeställning till komplicerade samband. Incidensresultatet visar sig bero på både utbuds- och efterfrågeförhållanden i ekonomin.¹ På grund av denna komplexitet har det visat sig svårt

¹ Resultatet ges av följande uttryck, där utfallet $dp_K = 0$ innebär att incidensen av en skatt på kapital i sektor X (T_{XK})^K blir likvärdig med incidensen för en proportionell inkomstskatt (T_{LK})

$$dp_K = \frac{(E_X f_K (K_X/K_Y - L_X/L_Y) + S_X (f_L \cdot K_X/K_Y + f_K \cdot L_X/L_Y)) T_{XK}}{E_X (E_K - f_K) (K_X/K_Y - L_X/L_Y) - S_Y - S_X (f_L \cdot K_X/K_Y + f_K \cdot L_X/L_Y)}$$

T_{XK} anger skattesatsen för den partiella kapitalskatten

E_X är efterfrågeelasticiteten för vara X med avseende på dess pris

K_X och L_X är kapital respektive arbetskraft i sektor X i utgångsläget

K_Y och L_Y är kapital respektive arbetskraft i sektor Y i utgångsläget

S_X och S_Y är substitutionselasticiteten mellan arbete och kapital i respektive sektor

f_L och f_K är arbetskraftens respektive kapitalens andel av produktionsresultatet i utgångsläget i sektor X

g_K är kapitalandel i utgångsläget i sektor Y.

Se Mieszkowski [1967].

att skapa förståelse för resultaten. Nu kan man emellertid genom att införa det förenklande antagandet i modellen att arbetskraften är orörlig mellan sektorerna, redovisa vissa centrala resultat i diagramform. Här kommer denna teknik att användas.¹

Det bör betonas att hela analysansatsen bygger på antagandet att produktionsfaktorskatten på kapital i sin helhet på kort sikt bärs av kapitalägarna. Detta är en väletablerad, om än inte helt okontroversiell, arbetshypotes.

Den följande analysen representerar ett försök att illustrera effekterna på några års sikt av olika kapitalsskatter. Analysen kommer att omfatta såväl en slutna som en liten öppen ekonomi. Bägge fallen är nämligen av relevans för utredningsuppgiften här. Resultaten för den slutna ekonomin är användbara när hushåll är subjekt, eftersom vi antar att hushållsanknutet kapital är trögrörligt över gränserna.

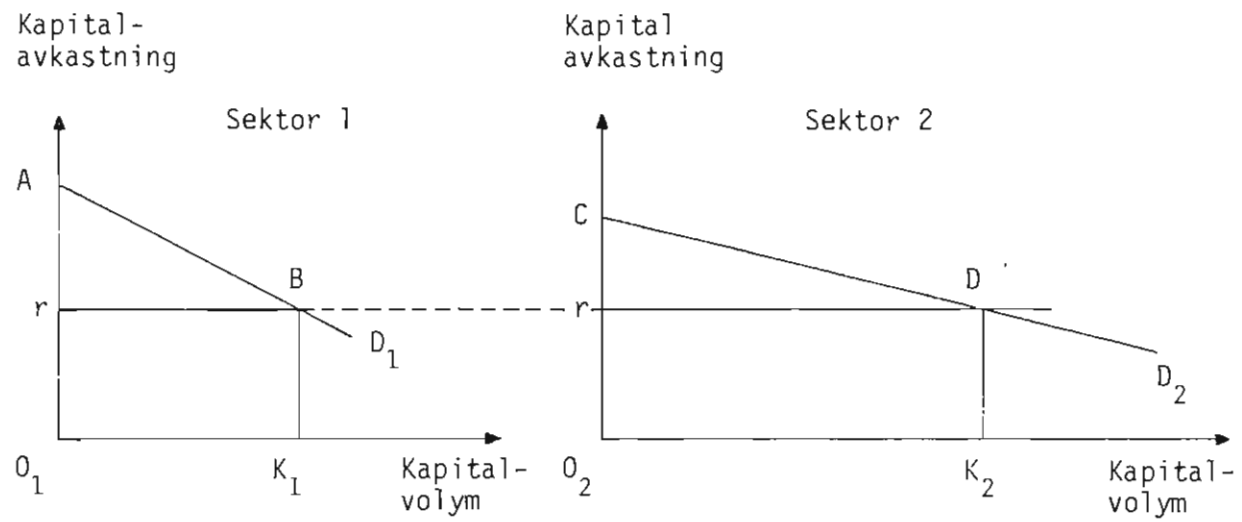
Slutsatserna beträffande den lilla öppna ekonomin kan tillämpas när företag är subjekt. Vi har ju antagit att avkastningskravet på företagsanknutet kapital är internationellt bestämt. I de följande två avsnitten undertrycker vi frågan om subjektvalet men återkommer till denna i samband med resultatens tolkning.

4.4. Slutna ekonomi

Vi börjar här med att grafiskt illustrera fallet med en generell kapitalsskatt för den slutna ekonomin. I modellen får produktionsfaktorn kapital en ersättning som svarar mot värdet på dess gränsproduktivitet. Vid givet varupris innebär detta att kapitalavkastningen sjunker ju mer kapital som sätts in i verksamheten. Antagandet att arbetskraften är orörlig mellan de båda produktionssektorerna innebär att lönesumman bestäms av skillnaden mellan produktionsvärde och total kapitalersättning i respektive sektor. Eftersom arbetsutbudet är fixerat i modellen betyder detta att omfördelningar av de totala kapitalresurserna mellan sektorerna ger upphov till skillnader i lönenivå mellan ekonomins delar.

¹ Idén har hämtats från Krauss [1979].

Figur 2. Illustration av tvåsektormodellen



I figur 2 beskrivs den slutna ekonomin i ett utgångsläge före skatt präglad av jämvikt. Den totala kapitalstocken i ekonomin (K) fördelas mellan sektorerna så att $K_1 + K_2 = K$. Avkastningen per enhet kapital är densamma, dvs r i båda sektorerna. De räta linjerna O_1 och O_2 anger efterfrågekurvorna för kapital i respektive sektor.¹ Vid den givna kapitalavkastningen r är den totalt efterfrågade kapitalvolymen lika med utbudet.

Den totala kapitalersättningen i sektor 1 (2) anges av ytan O_1rBK_1 (O_2rDK_2). Ersättningen till arbetskraften anges i respektive sektorer av ytorna ArB och CrD .

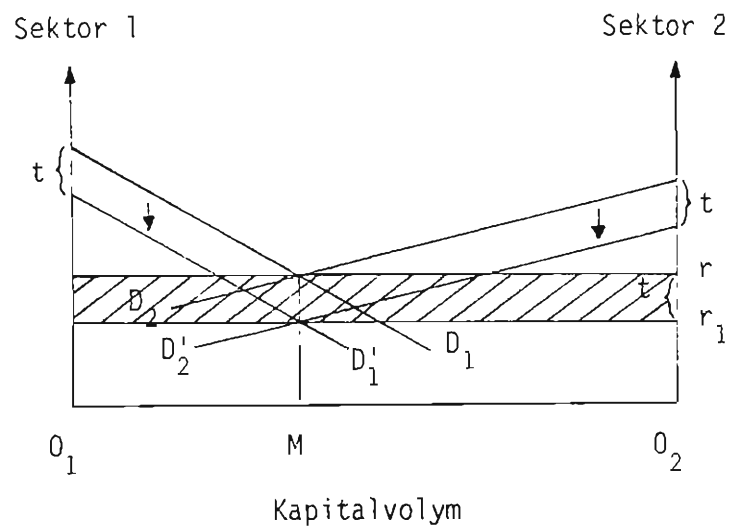
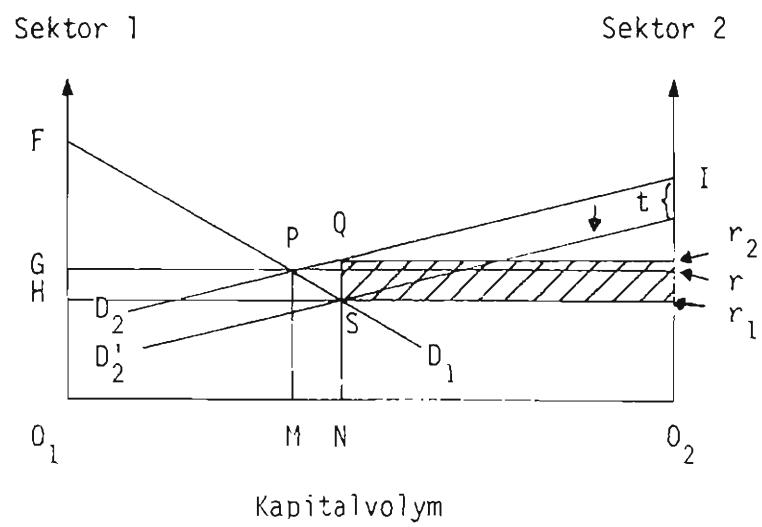
För att underlätta den följande framställningen tar vi nu greppet att vända på det koordinatsystem som gäller för sektor 2 och sammanföra det med det andra så att x-axeln blir precis av längden K . Resultatet framgår av figur 3, där $O_1M = O_1K_1$ och $MO_2 = O_2K_2$.

I figur 3 har också verkningarna av en generell kapitalskatt i en sluten ekonomi illustrerats. Diagrammatiskt fångas styckskatten upp genom en förskjutning av efterfrågekurvorna vertikalt nedåt. Vid varje kapitalvolym i en sektor uppstår en skillnad mellan bruttoavkastning (r) och nettoavkastning ($r-t$) per utnyttjad enhet kapital.

I jämviktsläget efter skatt kommer fördelningen av det tillgängliga kapitalet att vara densamma som före skatt. Nettoavkastningen per kapitalenhet kommer att ha reducerats precis med skattens storlek. Detta betyder att skatten bärs av kapitalägarna. Skattebeloppet anges av den streckade ytan. Eftersom kapitalets bruttoavkastning inte påverkas av skatten kommer den totala ersättningen till arbetskraften i de båda sektorerna att vara opåverkad. Inga excess burdens uppstår i detta fall eftersom kapitalets fördelning mellan sektorerna är oförändrad.

Låt oss nu se vilka effekter en partiell kapitalskatt skulle ge i en sluten ekonomi under våra antaganden här. Detta fall illustreras i figur 4, där endast kapitalanvändning i sektor 2 skattebelastas.

¹ Efterfrågekurvorna anger värdet av kapitalets marginalprodukt vid olika kapitalvolymen.

Figur 3. Generell kapitalskatt, sluten ekonomiFigur 4. Partiell kapitalskatt, sluten ekonomi

I detta fall kommer resursfördelningen att påverkas. Kapital kommer att strömma från den beskattade sektorn 2 till sektor 1. Detta sänker kapitalets marginalproduktivitet i sektor 1 medan den ökar i sektor 2. Överströmningen fortsätter till dess att nettoavkastningen per kapitalenhet är densamma i båda sektorerna. Detta inträffar när kapitalvolymen MN bytt sektor. Det influtna skattebeloppet anges av den streckade ytan Qr_2r_1S .

Hur har nu skatten påverkat inkomstfördelningen i ekonomin? Vi finner att kapitalinkomsterna har minskat med ytan Grr_1H . Löntagarna i sektor 1, som fått mer kapital till sitt förfogande, har ökat sina inkomster med ytan $GPSH$. Inkomsterna för löntagarna i sektor 2 har minskat med ytan r_2QPr . Bördan av skatten delas alltså mellan kapitalägare i båda sektorerna och löntagare i sektor 2, medan löntagarna i sektor 1 gör en vinst.

Den inverkskatten har på resursfördelningen leder till en välfärdslust i ekonomin. Före skatt uppgick den samlade nationalinkomsten till ytan O_1FPIQ_2 . Om vi antar att skatteintäkterna används på ett sätt som ekonomins hushåll finner önskvärt, uppgår de samlade tillgångarna efter skatt till ytan $O_1FPSQIQ_2$. Skillnaden mellan dessa ytor är triangeln PSQ som alltså utgör ett mått på den excess burden som den partiella skatten ger upphov till. Med de förutsättningar som gäller för vår modellekonomi vore alltså den generella kapitalskatten att föredra. Detta naturligtvis under förutsättning att inte den fördelningspolitiska profilen som ges av den partiella skatten värderas så högt att man är beredd att acceptera effektivitetsförlusten. Med detta har vi alltså givit ett exempel på hur avvägningen mellan fördelningspolitik och effektivitet kan te sig.

Det är uppenbart att effekterna av den partiella skatten bestäms av utseendet på D -kurvorna. Vi avstår emellertid i detta översiktliga resonemang från att närmare utveckla detta. Framställningen här går ju endast ut på att med hjälp av en överskådlig teknik visa på fundamentala sammanhang. Vore man ute efter att precisera effekterna i en sluten ekonomi, skulle det vara svårt att försvara det i renkländigt antagande som här införts jämfört med den fullständiga HMM -modellen (jämför dock s 19).

4.5. Liten öppen ekonomi

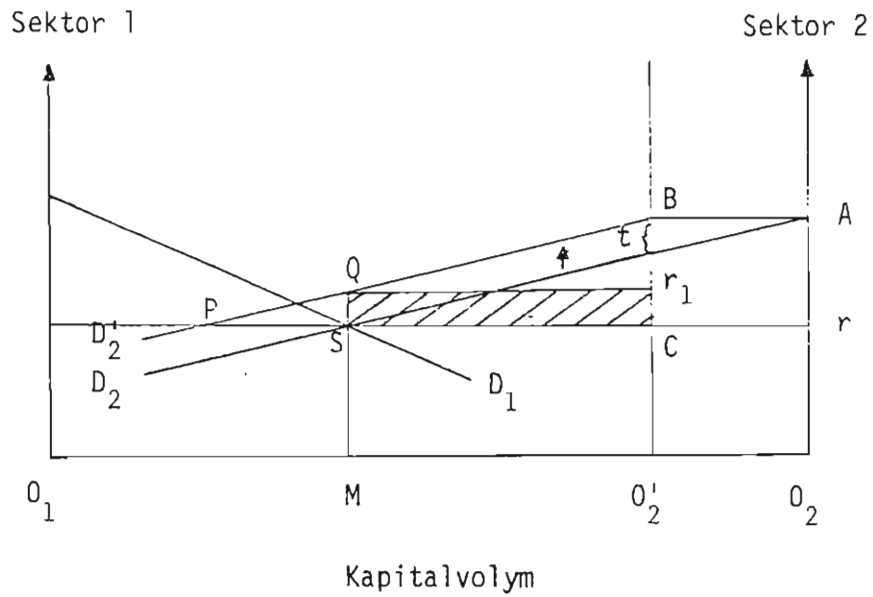
Av pedagogiska skäl är det lämpligt att beskriva fallet med en partiell skatt först. Detta sker i figur 5, där produktionsfaktorn kapital i sektor 2 har skattebelastats med t kr per kapitalenhet. I den lilla öppna ekonomin antas avkastningskravet på kapital vara internationellt bestämt. Beskattning av kapital innebär då att kapitalresurser flyttas utomlands.

I utgångsläget före skatt i figur 5 fördelas ekonomins kapitalresurser mellan sektorerna i proportionen O_1M/MO_2 . Kapitalavkastningen (r) är lika med den internationellt bestämda. En skatt på kapital i sektor 2 förskjuter efterfrågekurvan uppåt med skattens belopp från D_2 till D_2' . Kapitalmängden $O_2' O_2$ flyttas utomlands. Kapitalavkastningen brutto på den del av sektor 2:s kapital som stannar i landet höjs med skattens belopp från r till r_1 . Skattebeloppet anges av den streckade ytan i figuren.

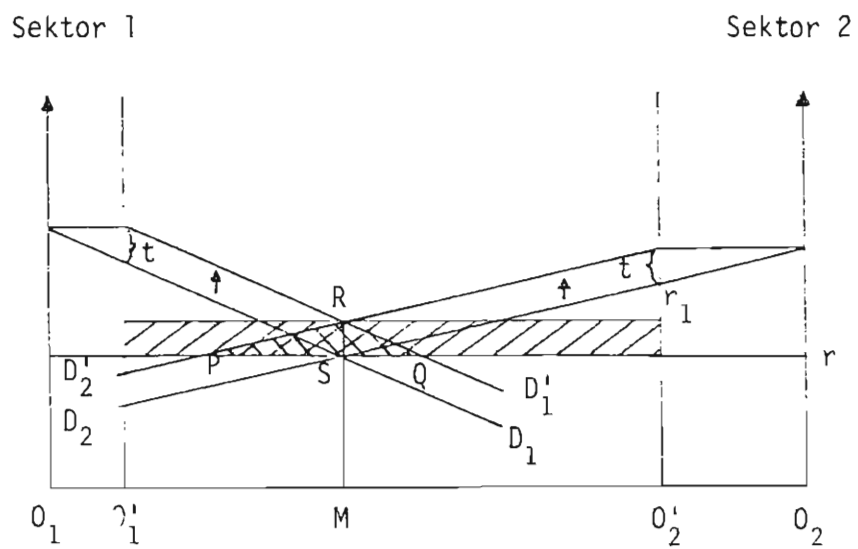
Vad gäller effekterna på inkomsternas fördelning kan vi konstatera att nettoersättningen till kapitalet är oförändrad jämfört med utgångsläget. Vidare är ersättningen till arbetskraften i sektor 1 opåverkad. Skattebeloppet reducerar emellertid ersättningen till arbetskraften i sektor 2. Dessa har fått mindre kapital till sitt förfogande samtidigt som bruttoersättningen till detta kapital ökat. Förlusten för löntagarna i sektor 2 inskränker sig emellertid inte till skattebeloppet. De drabbas också som enda grupp av den excessburden som skatten ger upphov till i ekonomin. Denna av skatten genererade börda som inte motsvaras av någon formen utan helt går upp i rök representeras av triangeln PQS.

Förhållandet kan geometriskt klarläggas på följande sätt. Före skatt erhöi arbetskraften i sektor 2 en ersättning som svarar mot ytan ASr som är exakt lika stor som ytan BPC som representerar förhållandena efter skatt. Denna senare yta kan ses som summan av tre ytor, nämligen BO_1r_1 , som utgör ersättningen till denna produktionsfaktor efter skatt samt ytan O_1r_1CS , som utgör skattebeloppet och till sist ytan PQS, som utgör den oaterkällliga välfärdsförlusten.

Figur 5. Partiell kapitalskatt, liten öppen ekonomi



Figur 6. Generell kapitalskatt, liten öppen ekonomi



Välfärdsförlusten beror som framgår av figuren inte på att kapitalresurser har omfördelats inom landet. Sektor 1 sysselsätter lika mycket kapital som tidigare. Förlusten beror i stället på att den internationella resursallokeringen påverkats. Den lilla ekonomin sysselsätter efter skatt mindre kapital inom sina gränser än som vore optimalt ur ett globalt perspektiv.

Lat oss nu avsluta vår modellanalys genom att studera en generell kapitalskatt i den lilla öppna ekonomin (se figur 6). Skatten belastar nu båda sektorerna och leder till kapitalflykt från bägge. Kapitalmängden O_1O_1' lämnar sektor 1 medan $O_2'O_2$ lämnar sektor 2. Det utflyttade kapitalet finner produktiva användningar utomlands som ger avkastningen r . Det kapital som stannar i landet $O_1'O_2'$ fördelas i samma proportioner mellan sektorerna som i utgångsläget och erhåller en bruttoavkastning r_1 som är lika med $r + t$. Skattebeloppet anges av den "enkelstreckade" ytan plus den "dubbelstreckade".

Nettoersättningen till kapitalet påverkas ej av skatten. Hela den ursprungliga kapitalstocken O_1O_2 erhåller per enhet den internationellt bestämda förräntningen r . Det influtna skattebeloppet bärs av arbetskraften i båda sektorerna som också drabbas av excess burdens motsvarande den dubbelstreckade ytan $PRQS$. Aterigen är denna välfärdskostnad beroende på störningar i den internationella resursfördelningen.

5. Företag som subjekt vid kapitalbeskattning

Inom ramen för bruttoskattekommitténs arbete diskuteras ett flertal möjligheter att bredda bruttobeskattningen på företag till att avse även produktionsfaktorn kapital. Därför börjar vi här med att diskutera företag som subjekt. I ett följande avsnitt diskuteras kapitalbeskattning när hushåll är subjekt.

Vi har tidigare som en rimlig arbetshypotes för svenska förhållanden anført att det reala avkastningskravet på företagsanknutet kapital är internationellt bestämt. Detta betyder att den analys som ovan avsåg en liten, öppen ekonomi blir av relevans för en bedömning av verkningarna av nuvarande bolagsskatt, en investeringsavgift och vinstdelen i en I-proms.

Huvudresultaten var att dessa skatter övervältras på löntagarna, ger effektivitetsförluster på grund av störningar i internationell resursallokering samt sänker inhemsk produktion. Fördelningen av den direkta och indirekta skattebördan på arbetskraften i de båda sektorerna beror på ett betydelsefullt sätt av omskatten är generell eller partiell. I sin analys av bolagsskatten för företagskatteberedningen undvek Jan Södersten att ta ställning till huruvida bolagsskatten är att betrakta som en generell eller partiell kapitalskatt på det privata näringslivet. Det torde emellertid vara klart att I-promsen och I-monsen har en täckning som gör det naturligt att klassificera dem som generella skatter på kapitalanvändning (och lönekostnader) i näringslivet.

Det bör observeras att analysen inte avser att ge en realistisk beskrivning av hur den funktionella inkomstfördelningen mellan arbete och kapital bestäms i det svenska näringslivet. Analysen bygger på en teori för hur hushållens avkastningskrav netto efter företagsanknutna skatter är bestämt i liten öppen ekonomi och visar på effekter av olika kapitalskatter under denna förutsättning. Däremot avser modellen inte att ge en realistisk förklaring till lönebildningen. Det är emellertid inte självklart att den förenklade MPM-modell som här använts är mindre användbar i detta avseende än den generellare varianten med rörlighet i arbetskraften. Empiriska observationer avseende den svenska ekonomin kan nämligen ges tolkningen att marginalproduktivitetsteorin för den funktionella inkomstfördelningens bestämning inte håller streck.¹

Vad beträffar tidsperspektivet för de anpassningar som beskrivs av modellen så torde man kunna anta att dessa uppträder relativt snabbt, sannolikt inom loppet av några få år. Trots att modellen, strängt taget, beskriver en ekonomi med given kapitalstock är det nämligen möjligt att överföra resultaten på en växande ekonomi under förutsättning att det totala sparandet inte på något sätt påverkas av de analyserande skatterna. Tolkar man modellen på

¹ Se på denna punkt Sander [1979].

detta sätt blir det naturligt, i fallet med den fulla övriga ekonomin, att uppfatta anpassningen så att det successiva nyttolöskottet till den inhemskt ägda kapitalsocken investeras i utländsk samtidigt som utslitet kapital inte ersätts i hemlandet under en övergångstid.

Antagandet att skatterna inte påverkar den totala sparvolymen torde inte vara orealistiskt när företagen är skattesubjekt. Det beskattade företagsbundna kapitalets nettoavkastning påverkas ju i det tidsperspektiv modellen beskriver inte av skatteförändringar.¹ Därmed påverkas inte heller valet mellan konsumtion i dag och konsumtion i framtiden. Valet mellan arbete och fritid är också opåverkat av en skatt på kapitalinkomster. Effektivitetsförluster uppstår därför inte från dessa håll vid de aktuella skatterna.

6. Hushåll som subjekt vid kapitalbeskattning

Under de antaganden som här gjorts beträffande kapitalets internationella rörlighet blir de slutsatser som härleddes för den slutna ekonomin av relevans när hushåll är subjekt vid kapitalbeskattning. De restriktioner som gäller för portföljinvesteringar i utländska värdepapper innebär att kapitalägarna inte genom finansiella om-dispositioner kan övervältra en generell skatt på hushållsanknutet kapital. En viss övervältring var dock möjlig om skatten på kapitalinkomster var partiell.

I vår modell gav den generella hushållsanknutna kapitalskatten inte upphov till några effektivitetsförluster. Det finns emellertid anledning betona att modellens antaganden kan vara alltför restriktiva för det fall som nu behandlas. I och med att nettoavkastningen på kapitalet sjunker påverkas valet mellan konsumtion i dag och konsumtion i framtiden. Detta bör under traditionella antaganden om de subjektiva preferensernas (d.v.s. nyttofunktionens) utseende leda till en substitutionseffekt och därmed till effektivitetsförluster. Den sjunkande nettoavkastningen kan också leda till att sparandet och därmed kapitalstocken påverkas. En fullständig analys av fallet med hushåll som subjekt bör även beakta dessa aspekter. Detta kan ske

¹ På kort sikt, innan anpassningsprocessen kommit igång, sänks emellertid som tidigare påpekats denna nettoavkastning. Det är i själva verket detta förhållande som utlöser utflödet av kapital till andra länder.

med hjälp av neoklassiska tillväxtmodeller som täcker mer långsiktiga perspektiv. Ett sådant analyssteg faller emellertid utom ramen för vår uppgift i detta sammanhang.

7. Sammanfattning och slutsatser

Den teoretiska analysen i denna bilaga har gällt skatter på produktionsfaktorn kapital. I analysen har en väletablerad allmän jämviktsmodell för skatteanalys kommit till användning om än i något förenklad form. I analysen behandlades skatter som var antingen partiellda eller generella i förhållande till sina maximala underlag. I kommentarerna koncentrerade vi oss på de generella varianterna. Under våra antaganden om bestämningsfaktorerna för avkastningskravet på kapital visade vi på betydelsen av subjektvalet.

Modellanalysen visade att en skatt på investeringar eller företagsanknutet finansiellt kapital övervältras på löntagarna och ger effektivitetsförluster. Anpassningsprocessen kunde väntas vara slutförd på några få år. Modellen bedömdes vara realistisk för detta fall.

Modellanalysen visade också att en generell skatt på hushållens kapitalinkomster eller sparande inte övervältras. Skatten gav inte upphov till effektivitetsförluster. Det framhölls emellertid i en kommentar att modellen bygger på vissa antaganden som kan vara dubbiösa när hushållen är skattesubjekt.

Vi har inte i denna bilaga närmare analyserat andra skatter än de som tas ut på produktionsfaktorn kapital. Här finns det emellertid anledning att påminna om de traditionella arbetshypoteserna beträffande incidensen av generella löneskatter, konsumtionsskatter och personliga inkomstskatter. Löneskatten antas belasta arbetskraften, konsumtionsskatten konsumenterna och inkomstskatten arbetskraft och kapital. Dessa resultat kan härledas ur HMM-modellen men är inte helt okontroversiella av skäl som delvis antytts ovan.

Här skall vi emellertid acceptera resultaten som goda approximationer. Låt oss också introducera de empiriska observationerna att sparkvoten liksom andelen kapitalinkomster av den totala inkomsten

tenderar att vara högre för höginkomstagare än för låginkomstagare. Vi kan då, om vi tar total inkomst som norm för fördelningspolitiska jämförelser, konstatera att löneskatten är regressiv liksom konsumtionsskatten medan däremot den (proportionella) personliga inkomstskatten är neutral. Vidare kan vi dra slutsatsen att en kapitalskatt på hushåll är progressiv medan en kapitalskatt på företag är regressiv.

Löneskatten och konsumtionsskatten har kritiserats just på grund av sin regressivitet. Båda skatterna torde också ge effektivitetsförluster på grund av att de stör valet mellan arbete och fritid. I regel brukar emellertid dessa bägge skatter betraktas som relativt gynnsamma från effektivitetssynpunkt.

Det följer av vår analys att effekterna av en breddning av dessa bruttoskatter till att omfatta även produktionsfaktorn kapital blir olika beroende på hur kapitalskatten tas ut.

Om breddningen sker genom att man lägger en inkomstskatt på företagen, vilket är tanken bakom I-proms och I-moms, kommer även den nya skatten att vara regressiv med det synsätt som här presenterats. Samtidigt kommer en ny typ av effektivitetsförluster att uppstå. En slutsats av detta är att en breddning av underlaget med denna metod inte innebär att man erhåller fördelningspolitiska vinster till priset av effektivitetsförluster. Något avvägningsproblem mellan fördelning och effektivitet föreligger ej beträffande lösningar av detta slag om man ser till resultatet efter några få år.

Om breddningen i stället sker så att kapitalskatter tas ut med hushållen som subjekt blir den nya skattekombinationen fördelningspolitiskt neutral samtidigt som vissa nya effektivitetsförluster uppstår. Här erhålls alltså en positiv effekt till priset av en negativ. Överfört på den aktuella svenska problematiken kan en skatt av detta slag antingen ses som en allmän arbetsgivaravgift/egenavgift, kombinerad med en särskild skatt på hushållens kapitalinkomster eller som en ny proportionell personlig bruttoinkomstskatt.

Det bör påpekas att vi i detta avsnitt uppfattat varje skatt såsom helt generell i förhållande till sitt underlag. De tekniska lösningar till en I-proms som bruttoskattekommittén hittills utarbetat lämnar emellertid vissa luckor i underlaget. Undantaget för räntor och utdelningar som går till hushållssektorn tenderar att förstärka I-promsens regressiva effekt.

Inte heller vår nuvarande inkomstskatt på fysiska personer kan betraktas som generell. För att detta skulle vara fallet borde alla inkomster inklusive kapitalvinster ges en likformig behandling. Bristerna i detta avseende är välkända.

REFERENSER

- Eliasson, G., et al. [1979], Att välja 80-tal. IUI:s långtidsbedömning 1979. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Feldstein, M., [1978], The welfare cost of capital income taxation. The Journal of Political Economy 1978:2.
- Krauss, M.B., [1979], Taxes on capital in a specific factor model with international capital mobility. Journal of Public Economics 1979:3.
- Långtidsutredningen 1978. SOU 1978:78.
- Mieszkowski, P.M., [1967], On the theory of tax incidence. The Journal of Political Economy 1967:3.
- Normann, G., [1977], Bruttobeskattning och skatter på produktionsfaktorer i SOU 1977:87.
- [1979a], Om behovet av en allmän produktionsfaktorskatt. Skattenytt 1979:3.
- [1979b], Förtydliganden om "promsen" och några alternativ. Ekonomisk Debatt 1979:3.
- Södersten, J., [1977], Bolagsbeskattnings verkningar i SOU 1977:87.
- Ysander, B-C., [1979], Inkomstbildning i en blandekonomi i Bergström-Rydén (utg) Sverige inför åttiotalet. SNS, Stockholm.