

# En internationell jämförelse av kapitalinkomstbeskattning

*David Bradford och Jan Södersten*

Våren 1980 påbörjades ett forskningsprojekt vid institutet med syfte att beräkna den effektiva beskattningen av kapitalinkomster från investeringar i bolagssektorn i Sverige. Det är del av ett större projekt som initierats av National Bureau of Economic Research (NBER) i USA och som syftar till att jämföra kapitalinkomstbeskattningen mellan fyra länder; USA, Storbritannien, Västtyskland och Sverige.

Den metod som används i projektet kan beskrivas på ett ganska enkelt sätt. Anta att ett investeringsprojekt som genomförs av ett företag ger en avkastning före skatt på  $p$  %. Med hjälp av skattereglerna kan man då bestämma den reala avkastningen efter skatt för den individ eller det hushåll som står för det nödvändiga sparandet. Låt denna avkastning efter skatt vara  $s$  %. Tröskeln mellan avkastningen före skatt och efter skatt bestämmer så den effektiva skattesatsen

$$t = \frac{p - s}{p}$$

Tröskeln mellan avkastningen före skatt på företagets realinvestering och avkastningen efter skatt för spararen bestäms av flera olika typer av skatter. För individen eller för hushållet är det förmögenhetsskatten, inkomstskatten på ränteintäkter och utdelningar samt realisationsvinstbeskattningen. För företaget är det bolagsskatten med dess komplicerade regler för beräkning av beskattningsbar vinst. Skattetröskelns storlek beror också på om sparandet kanaliseras direkt från hushållssektorn till företagen eller via något slag av institutionell mellanhand, t ex ett försäkringsbolag. Viktigt är också det slag av finansiella instrument som spararen väljer att investera i och det slag av reelltillgångar företaget investerar i.

I detta projekt har vi valt att beräkna den effektiva skattebelastningen för tre kategorier av ägare, nämligen hushåll, skattebefriade institutioner och försäkringsbolag. Dessa kategorier skiljer sig vad gäller den marginella skattesatsen för ränteintäkter, utdelningar och kapitalvinster. Tre sätt att tillföra företaget finansiella resurser behandlas, nämligen lån, nedplöjda vinster och nyemissioner. Företagen förutsätts slutligen använda sina finansiella resurser för tre olika typer av realinvesteringar, nämligen maskiner, byggnader och lager.

Tabell 3. *Krav på real avkastning i % före skatt för att erhålla 2 % efter skatt*

		Byggnader	Maskiner	Lager
Hushåll	Egen vinst	10,9	4,1	10,7
	Nyemission	28,4	9,1	30,7
	Lån	11,6	4,2	9,7
Försäkringsbolag	Egen vinst	14,4	6,1	13,2
	Nyemission	12,8	1,6	14,2
	Lån	3,9	0,2	5,6
Ej skattepliktiga institutioner	Egen vinst	7,7	2,3	8,3
	Nyemission	1,5	-3,8	2,2
	Lån	-5,8	-5,1	-2,1
Utländska ägare	Egen vinst	7,7	2,3	8,3
	Nyemission	1,5	-3,8	2,2
	Lån	-5,8	-5,1	-2,1

Tabell 3 visar en del preliminära resultat från den svenska delen av forskningsprojektet. Tabellen visar den reala avkastning före skatt (p) som krävs på en realinvestering inom industrin för att ge ägaren en real avkastning efter skatt på 2 %. Beräkningarna för tabellen avspeglar de skatteregler som var i kraft under 1978. Tabellen tar dock inte hänsyn till investeringsfonderna. Även om dessa utgör ett framträdande drag i det svenska bolagsskattesystemet kan vi konstatera att endast omkring 20 % av industrins investeringar faktiskt finansierats via investeringsfondssystemet under mitten av 1970-talet. Beräkningarna för tabellen bygger därför på att industrins marginella investeringar måste skrivas av enligt de reguljära skattemässiga avskrivningsreglerna.

Tabellen visar klart det mycket ojämna sätt på vilket det svenska skattesystemet beskattar avkastningen på realinvesteringar. Det reala avkastningskravet före skatt varierar sålunda från 30,7 % för lagerinvesteringar när sparandet kanaliseras direkt från hushållssektorn genom en nyemission till -5,8 % när en skattebefriad institution ställer upp med skuldfinansiering för byggnader.

Beräkningar av det slag som redovisas i tabell 3 ger information av stort värde för den pågående skattedebatten. Kunskaper om hur den effektiva beskattningen varierar beroende på finansieringssätt och typ av realinvestering ger ett underlag för att bedöma de effektivitetsproblem som uppkommer genom nuvarande system för att beskatta kapitalinkomster. Den aktuella diskussionen i USA och Storbritannien och även i Sverige har bl a omfattat förslag att ersätta nuvarande inkomstbeskattning med någon typ av utgiftsskatt. I praktiken skulle detta innebära att avkastningen på sparandet undantas från beskattning. I debatten framställs detta ofta som

en radikal förändring. Det visar sig emellertid att nuvarande skattesystem ingalunda följer någon ren inkomstprincip som skulle innebära att kapitalinkomster på marginalen beskattas på samma sätt som löneinkomster. En närmare granskning av skattesystemen i t ex USA och Sverige uppvisar en förvirrande uppsättning skatteregler som påverkar sparandets avkastning. På det hela taget är det långt ifrån klart om dessa skattesystem genomsnittligt sett ligger närmare en ren inkomstbeskattning, som karakteriseras av att skattesatsen för kapitalinkomster är lika med skattesatsen för löneinkomster, eller en utgiftsskatt där skattesatsen för sparandets avkastning är noll. Som illustration skall vi redovisa några drag i den amerikanska och svenska skattelagstiftningen som innebär att sparandets avkastning skattemässigt behandlas gynnsammare än som skulle vara fallet vid en ren inkomstbeskattning.

- Det mest välkända exemplet är den skattemässiga behandlingen av kapitalvinster. För det första beskattas kapitalvinster först då de realiserats. Genom att skatten på en faktiskt uppkommen kapitalvinst erlaggs först i framtiden reduceras dess nuvärde. För det andra behöver inte hela kapitalvinsten inkluderas i den beskattningsbara inkomsten. I t ex USA måste 40% av kapitalvinsten tas upp som beskattningsbar inkomst. Detta gäller oavsett tillgångsslag. I Sverige varierar den andel av kapitalvinsten som är skattepliktig från 0 vad gäller lös egendom till 100 % vad gäller fast egendom. Liksom i USA är 40 % av kapitalvinster på aktier beskattningsbara. I USA gäller speciella regler vid arvsskiften. När en tillgång överförs till arvingarna efterskänks den tidigare uppkomna kapitalvinsten genom att basen för arvingarnas kapitalvinstskatt sätts lika med tillgångens värde vid arvstillfället.
- Enligt amerikansk lagstiftning kan arbetsgivare göra avsättning till en godkänd pensionsplan utan att pensionsavsättningarna räknas som beskattningsbar inkomst för de anställda. Avkastningen på den mot pensionsplanen svarande pensionsfonden är inte skattepliktig. Motsvarande skattemässiga behandling gäller för pensionsplaner för egna företagare där pensionsavsättningarna dock måste hålla sig inom vissa beloppsmässiga gränser. Den utbetalade pensionen är beskattningsbar inkomst för individerna, men genom att den anställdes beskattningsbara inkomst vanligen är lägre efter pensioneringen än före kommer den mottagna pensionen att beskattas med en lägre skattesats än som gällde vid tidpunkten för pensionsavsättningen. Förändringar över tiden i skatteskalorna kan naturligtvis ändra på detta. Liknande skatteregler gäller i Sverige. Liksom i USA är sparande för pensionsändamål i huvudsak kollektivt organiserat. Arbetsgivaravsättningar till ATP-

fonden regleras i lag medan sparande för olika system för tilläggs pensionering bestäms genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Utöver detta medger svensk skattelagstiftning avdrag gentemot den beskattningsbara inkomsten av avsättningar till individuella pensionsplaner eller pensionsförsäkringar som tillhandahålles av försäkringsbolag. Försäkringsbolagen är befriade från skatt på avkastningen från de fonder som tillskapas genom dessa pensionsavsättningar.

- Både i Sverige och i USA är avkastningen på sparande i form av livförsäkringar gynnsamt behandlad ur skattesynpunkt. I USA är livförsäkringsbolagen i praktiken undantagna från beskattning för försäkringsfondernas avkastning, åtminstone i tider med stabila priser. Tillväxten i kapitalvärde för livförsäkringar är heller inte beskattningsbar inkomst för försäkringstagarna, liksom inte heller de utfallna försäkringarna.
- Hela den implicita avkastningen på hushållens varaktiga konsumtionsvaror undantas från skatt. I USA gäller detta också för egna hem. Räntebetalningar på in-teckningslån och fastighetsskatter, dock ej underhållskostnader, är icke desto mindre avdragsgilla gentemot basen för den personliga inkomstskatten. Sverige skiljer sig i detta avseende genom att beräkna en tvåprocentig avkastning på taxeringsvärdet för egna hem (högre procentsatser för dyrare hus). Taxeringsvärdena uppgår emellertid till ungefär 75 % av marknadsvärdet vid det tillfälle då det bestäms och taxeringsvärdena ändras med ett intervall av ungefär 5 år.
- I Sverige, i motsats till USA, beskattas endast reala kapitalvinster på egna hem.<sup>1</sup> Den amerikanska skattelagstiftningen medger å andra sidan en skattefri kapitalvinst på \$100.000 en gång i livet för en skattebetalare som är äldre än 55 år. I båda länder gäller liberala regler som möjliggör för skattebetalaren att uppskjuta betalningen av realisationsvinstskatt då han inköper ett nytt hus.  
De regler som gäller för beräkning av beskattningsbar vinst inom företagssektorn representerar en ytterligare avvikelse från den ”ekonomiskt riktiga” vinsten som bas för beskattningen.
- Det är en vanlig uppfattning att företagen i tider av stabila priser kan skriva av sina kapitalinvesteringar i en snabbare takt än som är motiverat med hänsyn till kapitalföremålens åldrande och förslitning. Detta gäller i USA framför allt för fast egendom och det gäller sannolikt också för de

<sup>1</sup> Fr o m 1981 gäller nya regler i Sverige. När dessa regler trätt i full kraft får indexuppräknin-gen av anskaffningskostnaden för egna hem påbörjas först efter 4 års innehav. Bestäm-melsen innebär m a o att hela den *nominella* kapitalvinsten under de 4 första åren kommer att beskattas.

kapitalföremål som innefattas i det så kallade Asset Depreciation Range (ADR) systemet. De reguljära avskrivningsreglerna i Sverige medger snabb skattemässig avskrivning framför allt för maskininvesteringar. Genom investeringsfondssystemet kan företagen emellertid åstadkomma en omedelbar avskrivning för både maskin- och byggnadsinvesteringar. Det kan också noteras att den svenska skattelagstiftningen i motsats till vad som gäller i de flesta länder utanför Skandinavien ger företagen en möjlighet till en 60-procentig undervärdering av sina lagerstockar.

- I USA medges en avräkning gentemot inkomstskatten på upp till 10 % av kostnaden för kapitalinvesteringar. Full skatteavräkning ges för tillgångar med en livslängd på 7 år eller mer. För tillgångar med kortare livslängd reduceras skatteavräkningen i motsvarande mån. Ytterligare skatteavräkning ges i USA för aktiebolag som gör avsättningar till aktiefonder för de anställdas räkning.

Den svenska motsvarigheten är möjligheten att göra avdrag med 20 % av kostnaden för nyinvesteringar gentemot den beskattningsbara vinsten. Denna möjlighet gäller numera både vid den statliga och kommunala inkomstbeskattningen. För byggnadsinvesteringar är detta investeringsavdrag begränsat till 10 %.

De inslag i skattesystemet som redovisats här tenderar att reducera den effektiva beskattningen av sparandets avkastning i relation till vad som skulle gälla om skattesystemet var utformat efter en renodlad inkomstprincip. Två betydande inslag i skattesystemet går i andra riktningen. Det första är dubbelbeskattningen av kapitalinkomster från bolagssektorn.

Det andra gäller inflationens skattehöjande verkan som uppkommer genom det sätt på vilket den beskattningsbara vinsten beräknas. Det faktum att det är den nominella kapitalvinsten snarare än den reala som beskattas och att skattemässig avskrivning beräknas på basis av historiska anskaffningskostnader innebär att inflationen driver upp skattetrycket. Vi kan här hänvisa till några nyligen genomförda studier vid NBER. I en analys av deklarationsmaterial från USA från 1973 fann Martin Feldstein och Joel Slemrod att skattepliktiga realisationsvinster på aktier på 4,6 miljarder dollar efter inflationsjustering i själva verket motsvarade en förlust på nästan 1 miljard dollar. De fann vidare att skillnaden mellan nominella vinster och reala vinster varierade systematiskt efter inkomstklass. Den högsta inkomst kategorin hade den minsta skillnaden mellan real och nominell kapitalvinst och den lägsta inkomstklassen den största skillnaden. I en annan studie undersökte Martin Feldstein och Lawrence Summers hur bolagens beskattningsbara vinst påverkats av avskrivningar på historiska anskaffningskostnader och av gällande regler för lagervärde-

ring. Enligt deras uppskattningar skulle skattebördan för bolagssektorn under 1977 ha höjts med 32 miljarder dollar genom inflationen, vilket innebar en uppgång i den effektiva skattebelastningen från 43 till 66 procent.

Ytterligare ett viktigt samband mellan inflation och skattebelastning i både Sverige och USA gäller den skattemässiga behandlingen av ränteinkomster. Trots att en del av den nominella räntan representerar en ersättning för inflationen beskattas i båda länderna hela ränteintäkten som inkomst. Vi nämner emellertid detta som ett andrarangsfenomen, eftersom det i princip är möjligt för den nominella räntan att stiga så mycket att effekten av både inflation och beskattning uppvägs. Det bör dock påpekas att varken i Sverige eller i USA har man kunnat iaktta en sådan extrem stegring i de nominella räntorna vid inflation.

Diskussionen ovan har klargjort att den skattemässiga behandlingen av avkastningen från sparandet i dess olika former är mycket ojämn. Skattelagstiftningen i Sverige och i USA uppvisar vidare påfallande likheter då det gäller hur sparandet behandlas allt efter det slag av tillgång som anskaffas, ägandeform, finansieringsmetod och inflationstakt. Systemen medför kostnader av välkänt slag för de individuella skattebetalare som söker optimera sitt handlande och för skattemyndigheterna då det gäller att se till att skattelagstiftningen efterlevs. Men bortsett från dessa kostnader av administrativ natur är de ekonomiska förluster som följer av ineffektiv resursallokering långt större och den politiska skada som följer av att skattereglerna uppfattas som orättvisa.

De exempel på avsteg från en renodlad inkomstprincip som norm för beskattningen som presenteras här är alla välkända. Mindre välkända är sambanden dem emellan. Vi vet till exempel föga om hur skattelättnader som medges på bolagsnivå samverkas med den personliga beskattningen till att bestämma den totala, effektiva skattebelastningen för sparandets avkastning. Resultaten från det pågående forskningsprojektet på IUI kommer att öka våra kunskaper i detta avseende.