

Bolagsskatten — en politisk och ekonomisk kökkenmödding

Artikeln behandlar bolagsskattens utformning och effekter. Innebär reglerna att strukturomvandlingen påskyndas eller fördröjs? Har skatten någon konjunkturstabiliserande funktion? Vilka är inkomstfördelningseffekterna?

Bolagsskatten har länge stått i centrum för det politiska intresset. Speciellt under de senaste decennierna har den utretts, utbyggt och politiskt utnyttjats mer än någon annan likvärdig del av skattelagstiftningen. Ju snårigare reglerna blir desto mer kan de också inbjuda till misstolkning och manipulation från både företagets och politikernas sida. Samtidigt har en alltmer samstämmig kritik från skattesakkunniga ifrågasatt om målen för beskattningen — i den mån de överhuvudtaget finns klart formulerade — är samhällsekonomiskt riktiga samt om resultaten verkligen motsvarar ambitionerna och motiverar den merkostnad lagstiftningen förorsakar samhället i olika former (Bertmar [1983], Grosskopf, [1983], Åberg [1983]).

Vi ska i det följande söka ge en översiktlig bild av hur dagens bolagsskatt fungerar och hur den påverkar allokering, konjunkturstabilisering och för-

delning. I en senare artikel kommer vi att diskutera alternativa möjligheter till radikala förändringar av företagsbeskattningen.

För att förklara dagens bolagsskatt tvingas man också gräva i det förgångna. Liksom de halvförmultnade resterna i kökkenmöddingen vid gamla boplatser avspeglar ambitioner och livsvillkor för tidigare invånare måste dagens komplicerade bolagsskatteregler delvis tolkas som överlagrade lämningar av ekonomisk-politiska ambitioner och åtgärder under tidigare decennier.

75 års överlagrade ambitioner

Bolagsskatt som led i en allmän inkomstbeskattning har vi i Sverige haft i snart 75 år. När den progressiva inkomstskatten infördes i början av seklet ansågs det önskvärt att ge företagets vinst en likformig behandling och 1910 antogs en lag om progressiv vinstskatt (Kungl Maj:ts prop 88, 1910) som föreskrev att vinstskatten skulle uttas enligt en sk inkomstprocent, progressiv i förhållande till räntabiliteten på eget kapital. Att den formella likställningen mellan fysiska och juridiska personer de facto innebar en dubbelbeskattning av kapitalinkomsterna synes inte i märkbar grad ha uppmärksamats i debatten vid denna tidpunkt.

Under de efterföljande årtiondena skedde en lång rad successiva förändringar i bolagsskattens tekniska utform-

Docent JAN SÖDERSTEN är verksam vid nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet. Hans forskningsspecialitet rör företagsbeskattningens verkningar.

Docent BENGT-CHRISTER YSANDER är forskare vid Industriens Utredningsinstitut med specialinriktning på offentlig ekonomi.

EKONOMISK DEBATT
Nationalekonomiska föreningen
ca. 5.000 ex 8/år

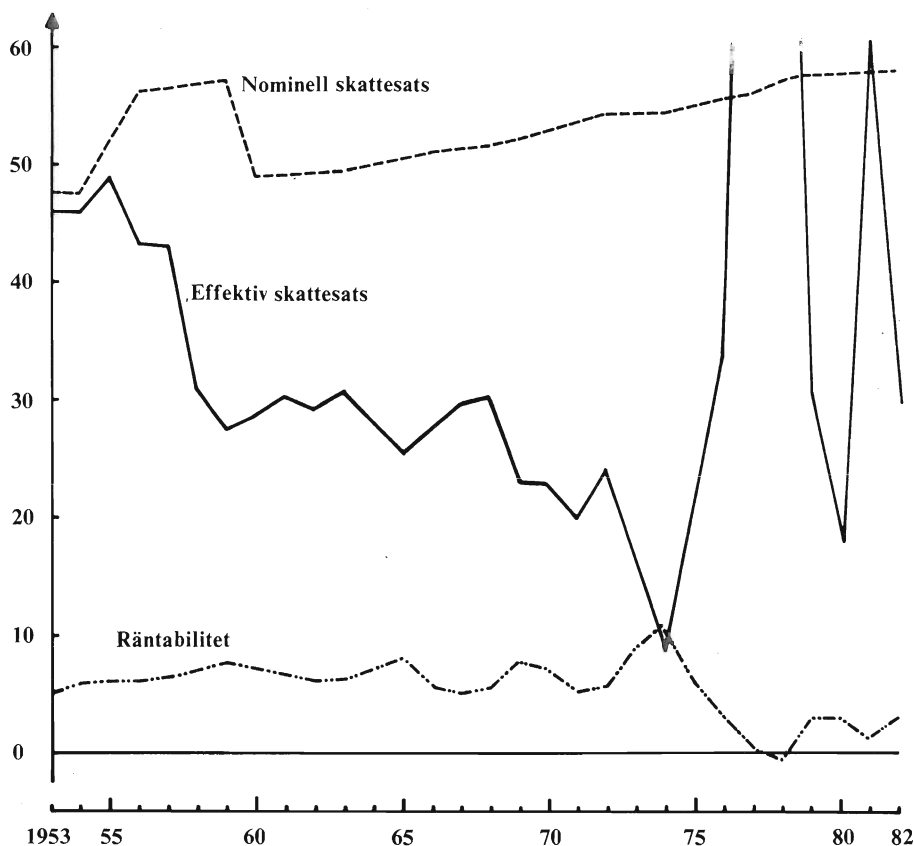
TTA

Nr 8 / 84



(F)

Figur 1 Räntabilitet samt nominell och effektiv skattesats för industri 1953–82



Anm: Röntabiliteten avser avkastning på eget kapital före skatt. Ingen hänsyn har tagits till kapitalvinster respektive förluster på finansiella tillgångar och skulder.

ning. Ett avgörande steg i riktning mot dagens system togs med skattereformen 1938, då progressiviteten i vinstskatten avskaffades främst i syfte att undvika dess förment negativa verkningar på företagens konsolideringsmöjligheter (SOU 1937:42, Rodriguez, [1980]). 1938 års reform innebar att man övergick till en proportionell vinstskatt, samtidigt som man införde fri avskrivningsrätt för maskiner och inventarier och introducerade ett system för investeringsfonder. 1955 borttogs den fria avskrivningsrätten (SOU 1954:19) men denna skattes kärpning har senare uppvägs av successivt nytillkomna skattekreditmöjligheter (SOU 1969:54, 1977:87).

Som vi nedan kommer att visa kan man i efterhand något förenklat karakterisera 1938 års reform som en övergång från en *progressiv* till en de facto *regressiv* vinstbeskattning.

Under de senaste årtiondena har den formella skattesatsen successivt höjts i takt med den ökande kommunala utdebiteringen. Samtidigt har, paradoxalt nog, såväl den effektiva skattesatsen som bolagsskattens betydelse för de totala skatteintäkterna snabbt minskat. Som framgår av *figur 1* halverades nästan den genomsnittliga effektiva skattesatsen fram till mitten av 70-talet samtidigt som den varierade omvänt mot röntabiliteten. Förluståren i slutet av

16



Tabell 1 Bolagsvinster och deras användning, årsgenomsnitt 1980—82^a
(Samtliga icke-finansiella företag enligt konsoliderad sektorredovisning i NR, miljoner kr löpande priser)

Rörelsevinst	22 969
"Bolagsskatt" netto	— 700
varav: inbetalda bolagsskatter	5 527
utbetalda direktsubventioner	6 227 ^b
Ränteutbetalningar netto	23 223
Utdelningar netto	5 259
Behållen vinst	— 4 813

^a För närmare definitioner och förklaringar av olika tabellposter hänvisas till Södersten-Lindberg [1983].

^b Varav ca 2,5 mdr kronor utgjorde varvsstöd.

Tabell 2 Genomsnittlig total beskattning av bolagsvinster, 1980—82^a
(Samtliga icke-finansiella företag enligt konsoliderad redovisning i NR, miljoner kr, löpande priser)

"Bolagsskatt" netto	— 700
varav: inbetalda bolagsskatter	5 527
utbetalda direktsubventioner	6 227
Skatt på:	
Ränteinkomster	5 876
Utdelningar	2 151
Behållen vinst	— 464
Personlig förmögenhet	387
Totala skatter	
Inklusive subventioner	7 250
Exklusive subventioner	13 477
Rörelsevinst efter avskrivningar	22 969
Genomsnittlig beskattning (%)	
Inklusive subventioner	31,6
Exklusive subventioner	58,7

^a För närmare definitioner och förklaringar av olika tabellposter hänvisas till Södersten-Lindberg [1983].

70-talet medförde tillfälliga toppar i fråga om effektiv skattesats.

Bolagsvinsterna och deras beskattning under senare år, 1980—82, redovisas närmare i *tabell 1* och *tabell 2*. Tabell 1 visar bl a att företagens finansiella situation fortfarande var ansträngd under dessa år. Trots en väsentlig förbättring jämfört med de senare

åren på 70-talet var den genomsnittliga vinstnivån så låg att räntebetalningarna endast kunde klaras genom en urholkning av soliditet och förmögenhetsställning. Trots detta bibehölls en relativt hög utdelningsnivå — av samma storleksordning som bolagsskattebetalningarna.

De olika formerna för ad hoc-artat



statligt direktstöd uppvägs emellertid mer än väl skatteinbetalningarna och innebär att staten netto tillförde den icke-finansiella företagssektorn ca 700 miljoner kronor per år. Trots relativt blygsamma vinstsiffror återspeglar redovisningen i tabell 1 en viss förbättring jämfört med perioden 1978–80 då "bolagsskattenettot" uppgick till ca minus 2 miljarder medan behållen vinst var av storleksordningen minus 7,5 miljarder kronor.

Hur mycket av bolagsvinsterna som totalt betalas i skatt i olika led visar tabell 2. Tabellen visar bl a att den totala procentuella skattebelastningen på "kapitalinkomster" varit ca 59 procent eller av samma storleksordning som motsvarande totala beskattning av löneinkomster (inklusive arbetsgivaravgifter m m). Hur hänsyn till industristödet påverkar denna bild av relativ faktorbeskattning beror framförallt på hur man tror stödet i realiteten fördelats mellan sysselsättningsförstärkning respektive vinstförstärkning. Om man ser stödet enbart som en vinstförstärkning kommer den beräknade skattebelastningen att sjunka till ca 32 procent såsom tabellen visar.

Motsvarande skatteprocenttal för det sista tidigare "normala" vinståret, 1973, har beräknats till 42,2 procent utan subventioner och 35,4 procent med subventioner. Krisårens sjunkande vinstnivåer åtföljdes inte bara av relativt ökande subventioner, utan även av en stigande relativ skattebelastning. Stagnerande vinster och sjunkande investeringar krympte möjligheterna för många företag att utnyttja skattekrediterna, samtidigt som viljan att hålla utdelningarna uppe framtvingade en redovisning av beskattningsbara vinster.

Den relativa betydelsen av bolagsskatten för offentlig finansiering har också drastiskt minskat under efterkrigstiden. Från att 1950 ha svarat för ca 1/7 av de totala skatteintäkterna utgjorde bolagsskatten i slutet av 70-talet endast ca 1/30 av de totala skatteintäkterna. Det föreligger inga närmare be-

(F)

räkningar av de inkomst- och skattebortfall som sammanhänger med *bolagsskattens transaktionskostnader*, dvs med den arbetskraft och de andra resurser som inom företagen ägnas åt att följa, utnyttja respektive kringgå de mycket komplexa bolagsskattereglerna. Det förefaller inte otroligt att det fiskala nettoutbytet, när alla dessa typer av kostnader inräknas, är noll eller negativt.

En snårskog av regler — bolagsskattens utformning¹

Liksom privatpersoner måste aktiebolagen betala inkomstskatt till stat och kommun. Den kommunala utdebiteringen är densamma för privatpersoner och företag. Företagens statsskatt är däremot proportionell och utgår med 32 procent fr o m 1984. Genom att kommunalskatten är avdragsgill vid den statliga taxeringen blir den totala skattesatsen för företagen därmed ca 52 procent. Enligt det förslag, som regeringen nyligen förelagt riksdagen, avses dock fr o m 1985 staten ensam svara för bolagsbeskattningen — med i stort sett oförändrade regler och skattesatser (Ds Fi 1984:9).

Sverige har vad som brukar kallas ett klassiskt system för bolagsbeskattning. Innebörden är en viktig asymmetri i behandlingen av kostnaden för olika finansieringsformer; kostnaden för lånekapital, dvs räntor, är fullt avdragsgill, medan aktieägarnas förräntningsanspråk inte får dras av vid vinstbeskattningen. Ett visst avsteg från denna huvudprincip infördes dock vid mitten av 1960-talet genom det sk Annell-avdraget. Den nu gällande versionen av Annell-reglerna innebär att företagen kan få avdrag för utdelningar på nyemitterat kapital motsvarande en direkt-

¹ För en mera detaljerad genomgång av vinstbeskattningens utformning, jfr tex Södersten-Ysander [1983], Södersten-Lindberg [1983].





avkastning på högst 10 procent under 10 år efter emissionstillfället.

För att bedöma det reella skattetrycket gentemot företagets inkomster, dvs vinster, räcker det inte med kännedom om skattesatsen. Ett omfattande och komplicerat regelsystem gör i själva verket att den beskattningsbara vinsten bara i rena undantagsfall överensstämmer med den "ekonomiskt korrekta" nettovinsten. Det "effektiva" skattetrycket, dvs den andel av nettovinsten som faktiskt betalas i skatt är som regel väsentligt lägre än 52 procent även om för vissa grupper av företag och i vissa konjunkturlägen skattetrycket t o m kan överstiga 52 procent!

Av sitt kassamässiga rörelseöverskott — bruttovinsterna — måste alla företag avsätta en stor del i form av avskrivningar — i genomsnitt för industriföretagen kanske 40—50 procent — för att kunna hålla sin förmögenhetsställning intakt. Att beräkna avskrivningsbehovet för maskinpark och byggnadskapital är en mycket svår uppgift redan för det enskilda företaget och skattelagstiftningen innehåller därför mycket schablonmässiga regler för hur företagen får göra avdrag för avskrivningar: Maskiner kan skrivas av på ca 5 år och byggnader, beroende på användningsområde, under 25—40 år. I allmänhet är dessa avskrivningstider kortare än vad som motsvarar en ekonomiskt korrekt fördelning över tiden av kapitalkostnaderna.

Inflationens inverkan

Men bedömningen av de schablonmässigt utformade avskrivningsreglerna kompliceras av inflationen (Bergström-Södersten, [1981]). Lagstiftningen godkänner endast avskrivningar som baseras på de historiskt givna anskaffningskostnaderna för kapitalföremålen. Även om företagen lyckas placera avskrivningsmedlen på ett värdebeständigt sätt kan erforderliga återan-

skaffningar till högre priser ändå inte täckas.

Inflationens inverkan är betydelsefull också vad gäller företagets lagerkapital, genom att lagertillgångarna enligt nuvarande regler måste värderas enligt den sk först in — först ut-principen (FIFU). Detta för med sig att företagen blir skattskyldiga också för den rent fiktiva vinst som uppkommer då inneliggande lager stiger i pris i takt med inflationen. Inflationsbeskattningen av lagerprisvinsterna motverkas emellertid av att företagen samtidigt har möjlighet att bilda sk lagerreserver genom en skattemässig undervärdering av sitt lagerkapital. Enligt de nya regler som gällt sedan årsskiftet kan lagernedskrivning ske med maximalt 50 procent.

Konsolideringsaspekten

Den dominerande filosofin bakom utformningen av den svenska bolagsbeskattningen har varit att företagen skall stimuleras till konsolidering, dvs till att skapa finansiell stadga genom att plöja ner av sina rörelseöverskott. Medlet för detta har varit just beskattningshotet i form av höga skattesatser i kombination med vidsträckt möjligheter att bilda obeskattade reserver genom bl a accelererad avskrivning och lagernedskrivning.² Konsolideringstanken återfinns också i utformningen av investeringsfondssystemet (IF), som kan uppfattas som ett system för fria avskrivningar av framtida kapitalinvesteringar.

Men för IF-systemets del har lagreglerna utformats så att det också skulle vara möjligt att uppnå en kraftfull styrning av företagets investeringar. Ursprungligen heter ju systemet investeringsfonder för konjunkturutjämning. I

² För en principiell diskussion av samband mellan beskattning, finansieringsform och konsolidering, jfr bl a Atkinson-Stiglitz, [1980], Feldstein-Green-Sheshinski, [1978], King, [1977] och Modigliani-Miller, [1958].





början av 1960-talet lagfästes även en rumslig aspekt på investeringsstyrningen genom att reglerna anpassades för att utnyttjas i lokaliseringpolitiken. Som vi återkommer till nedan, tycks möjligheterna att aktivt styra inriktning och tidsfördelning av företagens investeringar genom IF-systemet dock successivt ha gått förlorade under det senaste decenniet. Genom att fondfrislåpen i praktiken permanentats sedan 1975, är det konsolideringsaspekten som i stället kommit att dominera.

Investeringsavdrag och vinstdelningsavgift

Inom bolagsbeskattningens ram fungerar också ett renodlat investeringsstyrande medel, nämligen investeringsavdragen som är en möjlighet för företagen att få avdrag för en del av sina investeringskostnader som nedlagts under viss föreskriven tid och för vissa särskilda ändamål. Investeringsavdragen kom till särskilt flitig användning under krisåren från mitten av 1970-talet och avdragsprocenten höjdes successivt. En intressant modifikation kom 1981 då investeringsavdraget delvis kom att fungera även utanför den egentliga vinstbeskattningen, nämligen som ett avdrag inom momssystemet. Subventioneringen av investeringarna kom därmed att utsträckas även till de vinstlösa företagen, dvs fungera som investeringsbidrag. För närvarande utgår emellertid inga sådana bidrag.

Genom tillkomsten av de nya löntagarfonderna togs ett mycket dramatiskt steg i riktning mot ytterligare ökad komplexitet i skattesystemet. En särskild vinstdelningsavgift på ca 20 procent tas från utav företagen på en vinst som i flera viktiga avseenden avviker från den vinst som används som underlag för den vanliga bolagsbeskattningen. Vinstdelningsavgiften är tänkt att fungera parallellt med den reguljära vinstskatten, vilket betyder att Sverige i

praktiken nu har ett tvådelat och ytterst komplicerat system för bolagsbeskattning.

Underlaget för vinstdelningsavgiften är företagets (till bolagsskatt) beskattningsbara vinst efter avdrag för bl a vanlig vinstskatt och efter vissa korrigeringar för inflationen. Inflationsskorrigeringen innebär att företaget får räkna upp sina skattemässiga avskrivningar med hänsyn till prisförändringarna men också att kapitalvinster på låneskulder räknas in i avgiftsunderlaget. Genom vissa ytterligare justeringar av den beskattningsbara vinsten drabbas bl a avsättningar till lagerreserver och Annullavdrag vid nyemission av den nya avgiften. Avsättningar till investeringsfonder är däremot avdragsgilla (jfr SOU 1982:1). Slutligen får vinstdelningsavgiften för ett visst år räknas av mot den vanliga vinstbeskattningen under påföljande år. Genom denna regel och genom att avgiften baseras på beskattningsbar vinst efter skatt är de båda delarna av det "totala" bolagsskattesystemet ömsesidigt beroende (Ds Fi 1983:13).

Inlåsnings och strukturkonservering — allokerings effekterna

Inkomstbeskattning innebär definitionsmässigt en dubbelbeskattning av sparande eller uppskjuten konsumtion, som beskattas dels när sparmedlen intjänas dels när sparandeersättningen eller avkastningen utfaller. I ett huvudsakligen nominellt skattesystem som det svenska, där även "inflationersättning" beskattas, kan resultatet innebära en kraftig diskriminering av sparande.

Bolagsbeskattningen innebär att man ifråga om aktiesparande inskjuter ett ytterligare beskattningsled och därmed, formellt sett, får en "trippelbeskattning" av riskkapital. Hur hög den totala beskattningen av aktiesparande därmed blir i förhållande till andra spar-



former som banksparande, obligationssparande eller egnahemssparande beror givetvis på bl a inflationstakt, kapitalprisutveckling m m. Det är t ex välkänt att aktieplaceringar var ytterst olönsamma jämfört med fastighetsinvesteringar under 70-talet men att de senaste årens utveckling inneburit en radikal förändring i lönsamhetsrelationen.

Det hävdas ofta i debatten att den snabba fördyringen under efterkrigstiden av arbetskraft i förhållande till kapital i produktionen, påskyndats genom en förhållandevis hårdare beskattning av arbetskraftsanvändning och löneinkomster än av riskkapital och kapitalinkomster. Gäller påståendet *genomsnittlig* beskattning torde det icke vara giltigt över längre perioder även om man skulle räkna alla företagens socialförsäkringsavgifter som löneskatt. Det är däremot otvetydigt sant att skattelagstiftningen gynnar en fortsatt mekanisering av produktionen genom en låg eller t o m negativ skattebelastning för *marginella* maskininvesteringar genom kombination av ränteavdrag och accelererad avskrivning. Samtidigt har motsvarande skattereduktion eller subventionering endast undantagsvis skett vid "humaninvesteringar" i form av nyanställning. Att utvärdera betydelsen av detta för utvecklingen av produktionsteknologi, tillväxt och sysselsättning är emellertid svårt. Sannolika skäl talar dock för att skattelagstiftningen härvidlag spelar en relativt marginell roll (jfr Bergström, [1976], Ysander, [1979], Södersten, [1977], Södersten-Lindberg, [1983]).

Spridning i skattetrycket

Uttaget av bolagsskatt är också mycket ojämnt fördelat mellan olika företag. Flera empiriska undersökningar tyder på att företag som expanderat snabbt och har goda vinster har väsentligt lägre skattetryck än stagnerande lågvinstfö-

retag (Bertmar, [1979], Södersten, [1977]).

Sambandet mellan snabb tillväxt och låg skattebelastning förklaras av att konsolideringsmöjligheten knutits direkt till investeringsverksamheten. Företag som inte investerar kan inte heller hålla nere sin skattebelastning. I själva verket är det ju under de första åren av en investerings levnad som de stora skatteavdragen kan göras och ju snabbare ett företag växer, desto större andel av kapitalstocken utgörs just av "nya" investeringar med återstående avskrivningsmöjligheter.

Denna differentiering av det effektiva skattetrycket mellan snabbt växande och stagnerande företag är i grunden en likviditetsfråga. Alla företag har naturligtvis tillgång till samma skatteregler och nyinvesteringar får ju skrivas lika snabbt oberoende av om de genomförs av expansiva eller stagnerande företag. Räntabiliteten av ett investeringsprojekt påverkas alltså inte av om projektet genomförs av ett växande eller stagnerande företag. Ett snabbt växande företag har emellertid en genomsnittligt sett yngre kapitalstock och därmed också en större andel kapitalföremål som ännu inte är helt skattemässigt avskrivna. Som ett resultat kan en större andel av företagets totala årsvinst utnyttjas för skattefri konsolidering, dvs den "effektiva" skattebelastningen blir lägre (Södersten, [1977]).

Att hög räntabilitet är förknippad med låg skattebelastning sammanhänges bl a med att redovisningen av beskattningsbar vinst i många fall styrs av önskemål ifråga om utdelning. Är räntabiliteten hög finns möjligheter och utrymme för stora skattemässiga avskrivningar — vid sidan av andra konsolideringsåtgärder — utan att önskemålet om att kunna uppvisa en viss bokföringsmässig vinst behöver åsidosättas. Lågräntabla företag, däremot, kan ibland få betala en mycket stor an-





del av sina vinster i skatt. Det gäller särskilt om det är frågan om börsnoterade företag, som av hänsyn till bl a aktiekursernas utveckling kan tvingas aktivera bokföringsmässiga reserver för att kunna göra utdelningar.

Differentieringen i skattetryck mellan hög- och lågvinstföretag påverkar inte bara likviditeten utan också räntabiliteten på nya investeringar. Företag med goda vinster har — allt annat lika — större utrymme för skattefri konsolidering än företag med låga vinster. Denna skillnad kan i sin tur innebära motsvarande skillnad ifråga om kapitalkostnader och förräntningskrav före skatt vid nyinvesteringar. Företag som förväntar sig att kunna utnyttja vinsttillskotten från den marginella investeringen till skattefri konsolidering, kan acceptera en lägre räntabilitet än företag som förväntas betala skatt på sina vinsttillskott (Saläng, [1979], Södersten, [1977]).

Den ojämna fördelningen av skattetrycket mellan högvinst- och lågvinstföretag innebär samtidigt en skattemässig diskriminering av speciellt riskutsatta företag och branscher. Bolagsskattereglerna medverkar till att öka skillnaden i vinstnetto mellan lyckade och olycksamma utfall. Allmänt gäller dessutom att i avsaknad av rätt till fullständig förlustutjämnning kommer företag och branscher med starka vinstvariationer att genom bolagsskattens utformning drabbas av förstärkta lönsamhetsvariationer.

Företags- och branschstruktur

Bolagsbeskattningens gynnande av expansiva och lönsamma företag påverkar på sikt också näringslivets företags- och branschstruktur. Även om det är svårt att numeriskt ange storleksordningen av bolagsskattens allokeringseffekter torde man med ganska stor säkerhet kunna ange riktningen. Nyetablerade företag missgynnas dels genom

att kapitalkostnaden för nyemissioner är väsentligt större än för behållna vinster, dels genom att de icke har tillgång till "räntefria lån" i form av skattekrediter. Effekten kan dessutom förstärkas genom att deras möjlighet till intern riskutjämnning är mindre än i större väletablerade bolag, vilket enligt ovan kan medföra ökad beskattning.

Beskattningens utformning skapar således incitament för att s a s "läsa in" vinstmedlen i redan befintliga företag och för att exploatera tekniska och kommersiella innovationer inom ramen för existerande företag istället för genom nyetablerade eller "avknoppade" företagsbildningar. Beskattningsreglerna torde därmed ha bidragit till framväxten av vår nuvarande företagsstruktur. Den karakteriseras ju just av dominansen av gamla, välkonsoliderade storföretag, som också svarar för merparten av teknisk och kommersiell förnyelse (Eliasson, [1984]). Detta kan ha inneburit en styrka under tidigare skeden. Det medför samtidigt en uppenbar risk att investeringar avseende nya teknik- och produktområden som faller utanför ramen för de befintliga företagens intresse eller erfarenhet, blir försummade eller försenade.

Verkningarna — och riskerna — ifråga om branschstruktur kan väntas bli analogt med dem som gäller företagsstrukturen. De gynnsamma likviditets- och räntabilitetsförutsättningarna för investeringar inom expansiva högvinstbranscher kan medverka till att expansionen och nedplöjningen av vinstmedel i den egna verksamheten drivs för långt och/eller för länge. En på sikt önskvärd strukturomvandling kan på så sätt fördröjas och försvåras. När väl "strukturkrisen" utmognar i form av lönsamhetsproblem, kommer å andra sidan diskrimineringen i skattereglerna att tendera att påskynda strukturomvandlingen genom förstärkta push- och pulleffekter på samma sätt som den so-



lidariska lönepolitiken. Det kan således finnas en risk att en kontinuerlig och smidig strukturanpassning försvåras och att vi istället får återkommande "strukturkriser" med åtföljande allokeringsförluster och sysselsättningsproblemer.

Skattereglerna för fysiska och juridiska personer kan också väntas påverka ägarstrukturen. Avkastning av riskkapital beskattas oerhört mycket hårdare för hushåll än för t ex försäkringsbolag och skattebefriade institutioner. Utdelningar beskattas i sin tur mycket hårdare än kapitalvinster för privatpersoner. Privata ägare av större aktieportföljer har därför intresse av att i möjligaste mån växla utdelningar mot kapitalvinster och att om möjligt slussa avkastningen genom institutioner med möjligheter till låg beskattning. Detta kan bli en öka incitamenten för korsvis ägande — direkt eller indirekt — och för att samla upp aktieinnehavet i "blandade" investment- och rörelsedrivande företag. Skattereglerna förstärker m a o tendenserna till ett indirekt och institutionaliserat ägande och motverkar en ökad spridning av aktieinnehav bland "vanliga" hushåll.

En kraftlös styrning — stabiliseringseffekter

Vid sidan av konsolideringsönskemålen har en huvudprincip för den svenska bolagsbeskattningen varit att ge statsmakterna medel att aktivt styra investeringsverksamheten. Investeringsfondssystemet (IF) utformades under 1950-talet främst med tanke på att jämna ut konjunkturvariationerna i företagens investeringsaktivitet, men systemet fick tidigt användning också som regionalpolitiskt styrmedel.

Med uppkomsten av underskott i våra utrikes betalningar från mitten av 1960-talet ökade statsmakternas ambitioner. Målet blev nu att uppnå en snabb expansion av främst industrins

investeringar för att "bygga bort" underskotten. Medlen för detta blev förbättrade avskrivningsregler för byggnadsinvesteringar, allt frekventare frisläpp av investeringsfonderna och särskilda investeringsavdrag vid vinstbeskattningen. Denna politik kan sägas ha kulminerat vid mitten av 1970-talet, då vi gick in i en period med i praktiken permanenta frisläpp av investeringsfonderna och med ständiga investeringsavdrag.

Våra kunskaper om i vilken utsträckning statsmakterna faktiskt lyckats stabilisera investeringsverksamheten över konjunkturcykeln och varaktigt höja investeringsnivån är ännu osäkra och ofullständiga (Bergström, [1982], Kannis, [1979], Praski, [1978], Bergström-Södersten, [1984]). Det finns dock skäl att tro att förutsättningarna för en framgångsrik politik i detta avseende drastiskt försämrats från mitten av 1970-talet. Försämringen sammanhänger inte med de permanenta fondfrisläppen i sig utan beror på att de successivt allt generösare konsolideringsreglerna medfört att finansiering och lönsamhet av en marginell investering ofta inte längre påverkas av vare sig bolagsskatt eller investeringsfonder.

Om statsmakterna med hjälp av bolagsskattens regler skall kunna styra företagets investeringsbeslut måste lönsamheten av en investeringsökning faktiskt påverkas av beskattningen. Men det samband mellan "effektiv" skattebelastning och räntabilitet vi tidigare berört kan uppfattas som en indikation på att så inte är fallet, att företagen har tillgång till av- och nedskrivningsmöjligheter i en större omfattning än man faktiskt kan utnyttja. *I verkligheten tycks stora grupper av företag själva kunna bestämma storleken av sina skattebetalningar.* Avgörande för hur mycket som betalas i skatt blir inte begränsade avskrivningsmöjligheter utan önskemålet att uppvisa en jämn vinstutveckling



för att långsiktigt kunna "finansiera" utdelningarna med beskattade vinstmedel. En uppgång i vinsterna, som inte i motsvarande grad åtföljs av ökade utdelningar, leder då till att "utrymmet" för olika konsolideringsåtgärder växer och den effektiva skattebelastningen sjunker.

I samma mån som stora grupper av företag har ett outnyttjat underlag för skattemässig konsolidering har statsmakterna uppenbarligen förlorat möjligheten att styra deras investeringsbeslut. Nyttillkommande investeringar berörs då inte av bolagsskatten och gagnas då inte heller av tex förbättrade avskrivningsregler.

För investeringsfondssystemet är effektivitetsproblemet annorlunda. Fondfrisläppen under andra hälften av 1970-talet svarade för endast 20 procent av industriföretagens totala bruttoinvesteringar i maskiner och byggnader. 4/5 av investeringsvolymen under dessa år skrevs av med hjälp av de reguljära avskrivningsreglerna. Fondfrisläppen medför en kraftig subventionering av investeringsverksamheten och det finns skäl att tro att fondutnyttjande är den finansieringsform som prioriteras av företagen. Om fondmedlen inte räckt för att finansiera hela investeringsverksamheten innebär detta att de marginella investeringsobjekten skrivits av med hjälp av de reguljära avskrivningsreglerna. Fondfrisläppen är då jämförbara med generella vinstsubventioner som saknar direkt betydelse för räntabiliteten av den marginella investeringen och därmed också för lönsamheten av en investeringsökning.³

Det är sammanfattningsvis ytterst tveksamt om bolagsskattesystemets nuvarande utformning ger statsmakterna möjlighet till någon effektiv styrning av företagens investeringsverksamhet.

³ För en utförligare motivering och diskussion av denna slutsats, jfr Södersten-Ysander, [1983].

②

Speciellt IF-systemet tycks i allmänhet ha inneburit en subventionering av investeringar som skulle ha genomförts även utan subventioner. Vad som däremot är allmänt erkänt och sedan länge empiriskt belagt (Södersten, [1971], jfr även figur 1 ovan) är att skattereglerna förstärker tendensen för företagens likviditet att variera kraftigt över konjunkturcykeln och att nå ett minimum under lågkonjunkturen. Att dessa konjunkturrella likviditetsvariationer kan verka destabiliserande är likaså uppenbart. En tillfällig överlikviditet inom företagssektorn under en högkonjunktur kan öka prisstegringstakten på produktmarknaderna både direkt som följd av företagets förbättrade betalningsförmåga och indirekt via förväntningsbildningen. Dessa likviditetsrisker har som känt också ofta framtingat särskilda åtgärder från statsmakternas sida — sterilisering genom tvångsin sättning på spärrkonton hos riksbanken, ökat utbud av kortfristig statsupplåning m m.

Huruvida en ökad nettovinstspridning över konjunkturcykeln också kommer att verka destabiliserande genom sina effekter på lönebildningen är en sådan länge uppmärksammas fråga, som dock hittills inte varit möjlig att entydigt besvara med tillgängligt empiriskt material (jfr Edin, [1976], Hansen-Rehn, [1956], Schager, [1979] och [1982]).

En bestående ojämlikhet — fördelningseffekter

Diskussioner av bolagsskattens fördelningseffekter brukar utgå från två antaganden, vars giltighet vi redan haft anledning ifrågasätta i det föregående. Man antar för det första att vinstskatten inte övervältras vare sig framåt på kunderna eller bakåt — exempelvis via lönebildningen — på faktorpriserna. För det andra bortser man från beskattningens alla transaktionskostnader och de-

49



ras effekter på fiskalt nettoutbyte och på nettoincidens. För att förenkla diskussionen skall vi dock i det följande tills vidare utgå från dessa standardantaganden.

Bolagsskattens roll för den personliga inkomstfördelningen förstås bäst mot bakgrund av kapitalbeskattningens två stora ojämlikhetsskapande problem — ränteavdragen och kapitalvinstbeskattningen. Vi har redan ovan berört det senare problemet — de praktiska svårigheterna att inom ramen för inkomstberäkning beskatta kapitalvinster likmätigt med andra kapitalinkomster (jfr även Rundfelt, [1981]). Marginella kapitalvinster för privatpersoner torde idag genomsnittligt drabbas av väsentligt mindre än hälften av den marginella beskattningen av övriga kapitalinkomster.

Att nominella ränteavdrag respektive räntebeskattning vid transaktioner mellan fysiska personer innebär en successiv förmögenhetsöverflyttning i takt med inflationen från långgivare till låntagare är numera bekant. Intäkterna av beskattningen av låntagarnas inflationsersättning — deras reala amortering — betalar motsvarande skattereduktion för låntagarna. De nominella ränteavdragen i företagets vinstbeskattning innebär en kraftig förstärkning av dessa omfördelningseffekter.

En icke oväsentlig inkomst- och förmögenhetsomfördelning sker på detta sätt från kollektivet av övriga skattebetalare och från småspararna och andra långgivare till aktieägarna. Möjligheten för åtminstone större aktieägare att i sin tur belåna sin aktieportfölj och utnyttja ränteavdrag för att undgå beskattning av såväl utdelningar som kapitalvinster kan uppenbarligen skapa ytterligare skattemässiga hävstångseffekter av ränteavdragen på långivarnas och övriga skattebetalares bekostnad.

Fördelningsmässigt kan en vinstskatt tänkas motiverad som ett försök att

kompensera för den förhållandevis gynnsamma kapitalvinstbeskattningen.⁴ Som redan framgått ovan finns det emellertid anledning anta att det relativa skattetrycket varierar omvänt mot kapitalvinstutvecklingen! Bolagsskatten torde också vara helt otillräcklig för att dessutom också kunna kompensera för långivarnas förmögenhetsförluster vid hög inflation även om vinstskatten också träffar vissa "inflationvinster" i främst lagerreserverna.

Att göra ens överslagsmässiga kalkyler av bolagsskattens indicenseffekter är svårt. Om vi utgår från att aktieägandet är väsentligt mera koncentrerat till höginkomsttagare än banksparandet och andra former för lånegivning torde man dock ha anledning förmoda att kapitalinkomstbeskattningen inklusive bolagsskatten, vid hittillsvarande inflationstakter, tenderar att verka i regressiv riktning — dvs till övervägande nackdel för de lägre inkomsttagarna (jfr t ex Hansson, [1983]).

Ett dystert facit

Den ökade komplexiteten i bolagsskattens regler har inte medfört ökad effektivitet. Tvärtom har vi kunnat konstatera att de tre traditionella huvudmålen för vinstbeskattningen visat sig allt svårare att uppnå — eller har misskrediterats av den ekonomiska utvecklingen.

Det fiskala målet att få in medel till offentliga utgifter har successivt fått allt mindre relativ betydelse och bolagsskatten är idag, med hänsyn inte minst till de omfattande transaktionskostnader den medför, en inkomstkälla av tvevelaktigt värde.

Konsolideringsprincipen har alltmer börjat ifrågasättas med hänsyn till dess möjliga negativa återverkningar på strukturomvandling och företagsförnyelse.

⁴ För en diskussion av den både fördelnings- och allokeringpolitiskt intressanta möjligheten till s k "övervinstbeskattning", se Ysander, [1983]).





De allt generösare konsoliderings-
möjligheterna har samtidigt urholkat
statsmakternas möjligheter att utnyttja
bolagsbeskattningen som medel för att
styra företagens investeringar i tid och
rum. Kvar står den ur konjunktursyn-
punkt destabiliserande likviditetseffek-
ten av nuvarande bolagsskatteregler.

Önskemålen om inkomstutjämning
torde aldrig i realiteten ha spelat någon
avgörande roll för bolagsskattens ut-
formning även om fördelningssyn-
punkter ofta anförs i den politiska de-
batten kring vinstbeskattning. Bolags-
skattens betydelse i detta hänseende är
också marginell och vi konstaterade
ovan att skattereglernas nuvarande ut-
formning — med avseende både på bo-
lagens och finansiärernas beskattning
— närmast torde verka i riktning mot
ökade inkomstskillnader.

Skattereglernas nuvarande utform-
ning synes således på ett olyckligt sätt
förena svårbegriplighet med samhälls-
ekonomisk ineffektivitet. Kökkenmöd-
dingen tycks ha vuxit oss över huvudet.
Det är dags att röja och bygga nytt. Hur
detta skall kunna ske diskuterar vi i en
följande artikel.

Referenser

- Atkinson, B.A. och Stiglitz, J.E., [1980], *Lectures on Public Economics*.
- Bergström, V., [1969], *Den ekonomiska politiken i Sverige och dess verkningar*, IUI.
- Bergström, V., [1976], "Approaches to the Theory of Capital Cost", *Scandinavian Journal of Economics*.
- Bergström, V., [1982], *Studies in Swedish Post-War Industrial Investments*.
- Bergström, V. och Södersten, J., [1981], "Inflation, Taxation and Capital Costs". I G. Eliasson och J. Södersten, (red.), *Business Taxation, Finance and Firm Behavior*. IUI, Stockholm.
- Bergström, V. och Södersten, J., [1984], "Do Tax Allowances Stimulate Investments", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 86.
- Bertmar, L., [1979], "Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag". *SOU 1979:10*.
- Bertmar, L., [1983], "Företagsbeskattning — behövs den?" I A. Lindqvist och K. Stigmark (red.), *Hur klarar vi 1990?* Riksbankens Jubileumsfond 1983:2.
- Ds Fi [1983:13], *En modell för vinstdelning*.

- Ds Fi [1984:9], *Slopod kommunal taxering av juridiska personer*.
- Edin, P.-O., [1976], *Löneläge och lönsamhet, en studie av solidarisk lönepolitik och övervinster*, stencil, LO.
- Eliasson, G., [1984], *De utlandsetablerade företagen och den svenska ekonomin*, forskningsrapport nr 26, IUI.
- Feldstein, M.S., Green, J.R. och Sheshinski, E., [1978], "Corporate Financial Policy and Taxation in a Growing Economy with Debt and Equity Finance". *Journal of Political Economy*, vol. 86.
- Grosskopf, G., [1983], "Förenklad bolagsbeskattning. Modell för förenklad inkomstbeskattning av företag och högre inkomstskatteuttag i företagssektorn". I A. Lindqvist och K. Stigmark (red.), *Hur klarar vi 1990?* Riksbankens Jubileumsfond 1983:2.
- Hansen, B. och Rehn, G., [1956], "On Wage-Drift". I *25 Economic Essays in Honor of Erik Lindahl*.
- Hansson, I., [1983], *Konflikten mellan beskattningens fiskala och icke-fiskala ändamål*, stencil, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Kanis, A., [1979], *Demand for Factors of Production. An Interrelated Model of Swedish Mining and Manufacturing Industry*.
- King, M.A., [1977], *Public Policy and the Corporation*. Chapman and Hall, London.
- Kungl. Maj:ts proposition 88, [1910].
- Mirrless, J.A., [1979], "The Theory of Optimal Taxation". I K.J. Arrow and Intriligator, M.D. (red.), *Handbook of Mathematical Economics*, North-Holland.
- Modigliani, F. och Miller, M.H., [1958], "The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment". *American Economic Review*, vol. 48.
- Praski, S., [1978], *Econometric Investment Functions and an Attempt to Evaluate the Investment Policy in Sweden 1960—73*.
- Rodriguez, E., [1980], *Offentlig inkomstexpansion*.
- Rundfeldt, R., [1981], "Capital Gains Taxation and Effective Rates of Return". I Eliasson G. och Södersten, J. (red.), *Business Taxation, Finance and Firm Behavior*. IUI.
- Salång, S., [1979], "Vinstbegreppet". *SOU 1979:10*.
- Schager, N.H., [1979], "Den lokala lönebildningen och företagets vinster — en preliminär analys", *SOU 1979:10*.
- Schager, N.H., [1982], "Sambandet mellan företags rekrytering, lönsamhet och löneutveckling", *SOU 1982:47*.
- SOU 1937:42, 1936 års skattekommitté. Betänkande med förslag till omläggning av den direkta statsbeskattningen m m.
- SOU 1954:19, *Förslag till ändrad företagsbeskattning*.
- SOU 1969:54, *Kapitalbeskattningen*.
- SOU 1977:87, *Beskattningen av företag*, Bilagor.
- SOU 1982:1, *Real beskattning*.
- Södersten, J., [1971], "Företagsbeskattning och resursfördelning" i Lundberg, E. (red), *Svensk finanspolitik i teori och praktik*.





- Södersten, J., [1977], "Bolagsskattens verkningar", i *SOU 1977:87*.
- Södersten, J., [1982], "Accelerated Depreciation and the Cost of Capital", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 84.
- Södersten, J. och Lindberg, T., [1983], *Skatt på bolagskapital*, Forskningsrapport nr 20, IUI.
- Södersten, J. och Ysander, B.-C., [1983], *Bolagsskatt och investeringsvilja*. Forskningsrapport nr 17, IUI.
- Ysander, B.-C., [1979], *Inkomstbildning i en blandekonomi*, Småtryck nr 104, IUI.
- Ysander, B.-C., [1983], *Proportionell eller progressiv vinstbeskattning?* Småtryck nr 141, IUI.
- Åberg, C.J., [1983], "Behövs en 'stor' reform av företagsbeskattningen?" I A. Lindqvist och K. Stigmark (red.), *Hur klarar vi 1990?* Riksbankens Jubileumsfond 1983:2.