JONAS AGELL PETER ENGLUND JAN SÖDERSTEN

Svensk skatte-politik i teori och praktik

1991 års skattereform

Bilaga 1 till

SOU 1995:104

Statens offentliga utredningar
1995: 104
Finansdepartementet

Jonas Agell Peter Englund Jan Södersten

Svensk skattepolitik i teori och praktik

1991 års skattereform

Bilaga 1 till betänkande av
Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK)
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20066-X
ISSN 0375-250X

Innehåll

Kapitel 1 Inledning 7
- 1.1 Skattereformen – och därefter 9
- 1.2 Bokens uppläggning 14
- 1.3 Blev det bättre? 20

Kapitel 2 Skatteplanering 22
- 2.1 Individer beskattas olika 24
- 2.2 Företag beskattas olika 24
- 2.3 Inkomster beskattas olika 26
- 2.4 Skatteplaneringens effekter 30
- 2.5 Skattereformen 32

Kapitel 3 Sparande och konsumtion 36
- 3.1 Totalt hushållssparande och aggregerad konsumtion 39
- 3.2 Hushållens förmögenhetsval 50
- 3.3 Hushållens konsumtionsmönster 60
- 3.4 Bostadsefterfrågan och villapriserna 67

Kapitel 4 Företagen 83
- 4.1 Skatteuttaget 1965–92 86
- 4.2 Företagsbeskattningens incitamentseffekter 91
- 4.3 Ägarbeskattningens roll 95
- 4.4 Inlåsningseffekter 103
- 4.5 Enskild näringsverksamhet 106
- 4.6 Skattereformen och företagens finansiering 110
- 4.7 Skattereformen och företagens investeringar 114
- 4.8 Avslutning 121

Kapitel 5 Arbetsutbudet 123
- 5.1 Arbetsutbudets dimensioner 124
- 5.2 Skatteincitament för arbetsutbud 125
- 5.3 Vad bestämmer utbudet av arbetade timmar? 134
- 5.4 Skattereformens förväntade effekter på arbetade timmar 141
- 5.5 Skatter och hemarbete 143
- 5.6 Utbildning och skatter 146
- 5.7 Hushållens egna bedömningar 149

5.8 En tolkning av utvecklingen efter 1991 151
5.9 Sammanfattning 160

Kapitel 6 Stabilisering och skatteintäkter 162
6.1 Skattereformens bidrag till krisen: en efterfrågeanalys 165
6.2 Var reformen finansierad? 178
6.3 Avslutning 189

Kapitel 7 Inkomstfördelningen 192
7.1 Vilka inkomster? 194
7.2 Skattesystemet och inkomstfördelningen 202
7.3 Omfördelningen av årsinkomster före och efter skattereformen 210
7.4 Familjesammansättning 214
7.5 Kapitalinkomster 216
7.6 Kapitalförluster och skattereformen 220
7.7 Sammanfattning 225

Kapitel 8 Samhällsekonomisk effektivitet 227
8.1 Skattekilar och ekonomisk effektivitet: en mycket enkel introduktion 228
8.2 'Prislappen' på det gamla skattesystemet 233
8.3 Skattereformen och den marginella överskottsbördan 238
8.4 Skattereformen och kapitallokeringen 246
8.5 Internationella aspekter 248
8.6 Enkelhet och skatteplanering 251
8.7 Tillväxt och dynamiska effekter 252

Referenser 260

Tax Reform Evaluation Reports 271

Förord

Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK), som tillsattes av regeringen i juni 1990 med uppdrag att samordna forskningen kring verkningarna av 1990–91 års skattereform, har gett Ekonomiska Rådet i uppdrag att svara för bedömningen av reformens samhällsekonomiska effekter. Föreliggande skrift redovisar resultatet av detta uppdrag, som delegerats till undertecknade.

För att få ett fylligt underlag för vårt arbete har vi med finansiellt stöd från KUSK engagerat utländska och svenska forskare för specialstudier inom olika områden. Flertalet av dessa studier diskuterades vid en konferens i Uppsala den 9–10 januari 1995. De färdiga rapporterna har publicerats löpande inom en speciell rapportserie, Tax Reform Evaluation Reports, som finns förtecknad sist i denna bok. Redigerade versioner av ett antal uppsatser publiceras i nr 2 1995 av Ekonomiska Rådets tidskrift *Swedish Economic Policy Review*.

Under arbetets gång har vi haft löpande kontakter med författarna till de olika delstudierna, Ekonomiska Rådet samt KUSK:s ledamöter och kansli. Vi är tacksamma för den hjälp och de synpunkter vi fått. Vi tackar särskilt Eva Holst och Fredrik Wiklund för värdefull assistans under arbetet med slutrapporten. Vi svarar dock själva för de slutsatser och bedömningar som görs i denna skrift.

Uppsala i september 1995

Jonas Agell Peter Englund Jan Södersten

Kapitel 1
Inledning

När riksdagen i juni 1990 antog regeringens proposition 1989/90:110 lagfästes en av de mest genomgripande skattereformerna i något land någonsin. Enligt dess tillskyndare hade man konstruerat en reform som lyckats lösa upp den klassiska målkonflikten mellan effektivitet och fördelning. Trots dramatiskt sänkta skatter i högre inkomstlägen kunde man visa kalkyler som tydde på att höginkomsttagarna inte skulle gynnas i förhållande till andra grupper. I stället skulle alla grupper i samhället kunna räkna sig till vinnarna som ett resultat av att ekonomin som helhet skulle fungera bättre. Man hade vunnit en mer effektivt fungerande ekonomi utan att behöva betala ett pris i form av en ojämnare inkomstfördelning.

När detta skrivs har det gått fem år sedan riksdagsbeslutet, och det svenska folket har levt med sitt nya skattesystem i över fyra år. Det är en tillräckligt lång tid – nästan en hel normal konjunkturcykel – för att det skall vara naturligt att ta ett steg tillbaka och fråga om det verkligen blev bättre. Har reformen levt upp till de förväntningar som skapades? Vid en ytlig betraktelse tycks svaret bli nej. Sedan 1990 har produktionen minskat, arbetslösheten flerdubblats, inkomstfördelningen blivit ojämnare och budgetunderskottet slagit nya bottenrekord. En växande skara kritiker lägger en stor del av skulden för alla dessa misslyckanden på skattereformen; genom att missgynna investeringar i bostäder och varaktiga kapitalvaror drog reformen undan efterfrågan och bidrog till produktionskrisen, höginkomsttagarna kunde genom finansiella omdispositioner undgå att drabbas av att ränteavdragen minskade i värde, och de breddade skattebaserna drog inte alls in så stora extra skatteintäkter som beräknat.

Vår uppgift är att med 1995 års facit i handen sortera ut skattereformens effekter från alla andra faktorer som drivit utvecklingen. När vi tar oss an den uppgiften är det viktigt att påminna sig den skattepolitiska debatten på 1980-talet som ledde fram till att ett så stort reformbeslut kunde fattas med en så bred politisk uppslutning. Betyg på det nya eller det gamla skattesystemet måste sättas mot bakgrund av den centrala uppgiften att finansiera en stor offentlig sektor med omfattande system för transfereringar och höga ambitioner att omfördela inkomster. I en sådan ekonomi är det oundvikligt att skattesatserna blir höga och skapar oönskade bieffekter. Ändå

var det en vida spridd uppfattning, särskilt bland reformens förespråkare, att det gamla skattesystemet blivit allt sämre ägnat att lösa sina uppgifter.

Beskattningen av arbetsinkomster ansågs stävja produktiva arbetsinsatser och främja fritid och hemarbete. Den skulle också stimulera framväxten av en "svart" produktionssektor, där ett direkt byte av tjänster ersätter beskattade arbetsinsatser, och göra det förmånligt att ersätta kontant, och fullt beskattad, lön med olika former av lågt beskattade löneförmåner. Asymmetrier i beskattningen av kapitalinkomster i kombination med olika skattesatser för olika hushåll öppnade upp för skatteplanering och nolltaxering. Kapitalbeskattningen skulle premiera skuldsättning och "improduktiva" investeringar i varaktiga konsumtionsvaror, konst och fritidshus, på bekostnad av sparande i reguljära kanaler. Genom företagsbeskattningen skulle vinstmedel låsas inne i befintliga företag; utan tillräcklig marknadsprövning skulle företagen av skatteskäl lockas till långsiktiga felinvesteringar. Skattesystemets omfördelande verkan, slutligen, uppfattades som godtycklig och orättvis i allt vidare kretsar, och det ifrågasattes till och med om det fortfarande omfördelade inkomster mellan hög- och låginkomsttagare. Skattesystemet började förlora sin legitimitet.

Det fanns under senare delen av 1980-talet en stark känsla av att man hamnat på ett sluttande plan där skattesystemets oönskade bieffekter snabbt höll på att förvärras. Man kan peka på åtminstone tre, delvis sammanhängande, drivkrafter bakom denna utveckling. En faktor är de finansiella marknadernas utveckling i samspel med avregleringen av dessa marknader. En andra faktor är internationaliseringen och den allt närmare integrationen med utländska kapital- och arbetsmarknader. Inte minst satte den tydliga gränser för hur hårt inhemskt sparande kunde beskattas utan risk för omfattande skatteflykt. En tredje faktor var en känsla av att skattemoralen var stadd i uppluckring. Utan att alla ville skriva under på Gunnar Myrdals beskrivning av Sverige som en "nation av fifflare" spred sig uppfattningen att allt fler hushåll började ta systematisk hänsyn till skattekonsekvenserna av sitt agerande och agera i gränsmarkerna för vad skattelagstiftningen tillät.

Den svenska skattereformen var ingen isolerad företeelse utan hade sina paralleller i många länder, med den amerikanska reformen från 1986 som det kanske mest omtalade exemplet. 1980-talet brukar i själva verket omtalas som skattereformernas decennium. Rader av länder genomförde skattereformer med tydliga gemensamma drag, stärkta i sin egen övertygelse av att andra skulle göra detsamma. John Whalleys (1990) genomgång av reformer i åtta olika länder sammanfattar inriktningen: Bibehållen inkomstskatt på en breddad bas, färre marginalskatteskikt och lägre skatt på toppen, bibehållen

bolagsskatt med lägre skattesats och minskade avdragsmöjligheter, ökad neutralitet mellan olika investeringsformer samt en mer enhetlig moms.

Den amerikanska skattereformen 1986 och dess internationella efterföljare var viktiga inspirationskällor för den svenska skattereformen. Men reformen hade också sina rötter i en omorientering i den svenska skattepolitiska debatten som tog sin början redan under 1980-talets första år. Ett uttryck för detta var "den underbara natten", överenskommelsen 1981 mellan centerpartiet och folkpartiet och den dåvarande socialdemokratiska opposition om en reformering av inkomstbeskattningen. Reformen antogs av Riksdagen 1982 och var fullt genomförd 1985. Intentionerna var att begränsa marginalskatterna för en majoritet av heltidsarbetande till högst 50 procent, samtidigt som värdet av olika underskottsavdrag maximerades till 50 procent. Reformens arkitekter konstaterade också att "...överenskommelsen i vissa viktiga avseenden pekar framåt mot förändringar som är mer djupgående än de som kan genomföras på kort sikt" (DsB 1981:16).

Vid sidan av det praktiska reformarbetet var 1980-talet också de stora skatteutredningarnas årtionde. De utredningar som ledde fram till "århundradets skattereform" – Reformerad inkomstbeskattning (RINK, SOU 1989:33), Reformerad företagsbeskattning (URF, SOU 1989:34), och Reformerad mervärdesskatt m.m. (KIS, SOU 1989:35) – kom som den avslutande delen i en trilogi av kommittébetänkanden, där de tidigare delarna avhandlat de stora systemfrågorna inom skattepolitiken. Det gällde de alternativa skattemodellerna real beskattning (SOU 1982:1) och utgiftsskatt (SOU 1986:40). När riksdagen i och med reformbeslutet 1990 i praktiken tog avstånd från dessa båda principer till förmån för en mer konsekvent tillämpning av redan tidigare gällande, och internationellt mer gångbara, principer för nominalistisk beskattning, var det efter ett både långvarigt och grundligt förberedelsearbete.

1.1 Skattereformen – och därefter

Skattereformens insignier var alltså lägre skattesatser och bredare skattebaser. Enligt finansdepartementets beräkningar skulle de sänkta skatterna på hushållens inkomster medföra ett skattebortfall av storleksordningen 90 miljarder kronor. Jämte fördelningspolitiskt motiverade förbättringar i bl.a. bostads- och barnbidragen på drygt 8 miljarder, innebar detta ett sammanlagt inkomstbortfall för det offentliga på ungefär 6 procent av BNP. Mätt på detta sätt framstår den svenska reformen som väsentligt mer omfattande än exempelvis den amerikanska från 1986, där motsvarande siffra var 1–2 procent.

Knappt 40 procent av inkomstbortfallet skulle täckas av ökade intäkter inom det nya inkomstslaget kapital, som efter reformen också kom att innefatta fastighets- och bostadsbeskattningen. Den andra huvudkällan för reformens finansiering var en omläggning av den indirekta beskattningen, med 28 miljarder i beräknade ökade intäkter. Den skedde i huvudsak i form av en breddning av momsen till att omfatta varor och tjänster som tidigare varit helt eller delvis undantagna. Eliminering av fribelopp och förmånsregler inom inkomstslaget tjänst beräknades bidra med ytterligare knappt 13 miljarder. Resterande belopp för reformens finansiering väntades flyta in bl.a. genom vad som i debatten kallades dynamiska effekter.[1]

Som en allmän bakgrund inför läsningen av denna bok skall vi här repetera huvudinnehållet i 1991 års skattereform. Framställningen är mycket översiktlig; läsare som önskar en mer detaljerad beskrivning av regelverket hänvisas till skattepropositionerna eller till aktuella skattehandböcker. Viss ytterligare information om skattereglerna ges också i anslutning till att vi i de följande kapitlen analyserar de olika delarna av reformen. Vi kommer att förbigå reformens infasningsprocess, men redovisar däremot vissa viktiga förändringar som genomförts efter "århundradets skattereform" – och ändringarna i dessa.

För den personliga inkomstbeskattningen infördes en helt ny skatteskala. Enligt intentionerna skulle närmare 85 procent av inkomsttagarna betala enbart kommunalskatt. För årsinkomster över 180 000 kronor uttogs också en statlig inkomstkatt på 20 procent, vilket innebar att den högsta marginalskatten blev 51 procent vid en kommunal utdebitering på 31 kronor. Gränsen för statsskattens inträdande skulle justeras upp med realt två procent per år.

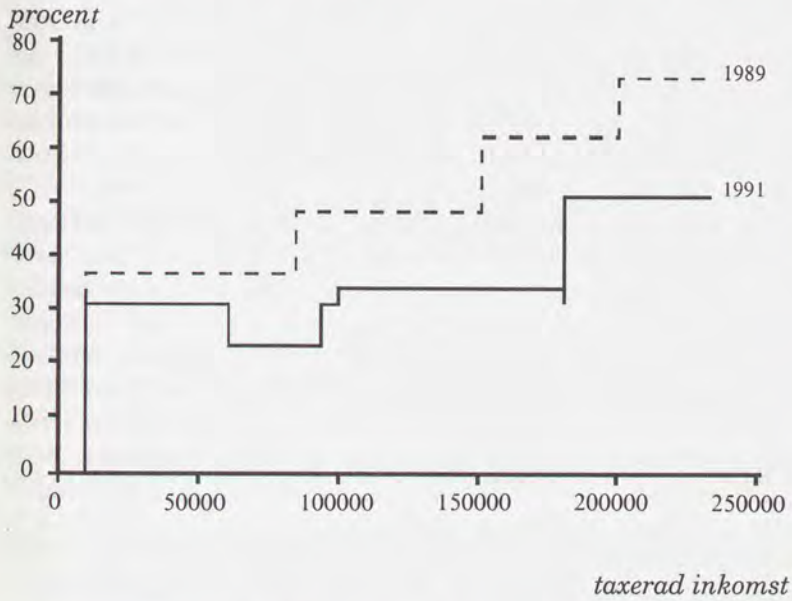
Med de nya skattereglerna kom marginalskatterna för arbetsinkomster att sjunka kraftigt för de flesta heltidsarbetande, se *figur 1.1*. Den som exempelvis tjänade 250 000 kronor fick sin marginalskatt sänkt med 22 procentenheter, jämfört med 1989 års skatteskala. Vid en inkomst på 160 000 kronor blev sänkningen hela 27 procentenheter. För deltidsarbetande reducerades skatten på inkomstökningar med upp till 12 procentenheter, genom bl a en specialkonstruktion med ett förhöjt och inkomstberoende grundavdrag. Också grundavdraget var värdesäkrat genom att dess storlek definierades i termer av basbelopp.

Med det gamla skattesystemet var drygt 40 procent av den privata konsumtionen helt eller delvis befriad från mervärdesskatt. Till de gynnade områdena hörde den volymmässigt betydelsefulla bostadskonsumtionen, men också hotell- och restaurangtjänster, och persontransporter. Efter reformen skulle i princip all kommersiell omsätt-

[1] Reformens finansiering granskas närmare i kapitel 6 i denna skrift.

ning av varor och tjänster omfattas av beskattningen, men i praktiken bibehölls vissa inskränkningar. Bland annat var hyror och bostadsrättsavgifter fortfarande undantagna, liksom vissa sociala, kulturella och finansiella tjänster. Bostadskostnaderna påverkades dock genom att fastighetsskötsel, uppvärmning och hushållsel momsbelades. Den enhetliga skattenivån blev 23,46 procent (19 procent inklusive skatt), men t.o.m. utgången av 1991 gällde en tillfälligt högre nivå på 25 procent.[2]

Figur 1.1 Marginalskatter 1989 och 1991 vid olika nivåer för taxerad inkomst



Beskattningen av personliga kapitalinkomster lyftes ut ur den vanliga inkomstbeskattningen och vi fick en helt ny kapitalskatt på 30 procent, lika för alla. Också ränteavdragens värde blev 30 procent. Efter reformen gjordes ingen åtskillnad mellan försäljningsvinster och andra slag av kapitalinkomster, och vidare försvann den tidigare uppdelningen på "yngre" och "äldre" aktier, vilken varit en viktig ingrediens i olika strategier för skatteplanering.

Småhusbeskattningen införlivades med den nya kapitalbeskattningen. För stora grupper av villa- och radhusägare innebar detta att ränteavdragens värde föll med 17 procentenheter, jämfört med de regler som gällde omedelbart före reformen. Jämför vi i stället med tiden före 1982–85 års skattereform, då ränteavdragens värde motsvarade den marginella inkomstskatten, handlade det i många fall

[2] De skattesatser som ges här och i fortsättningen är beräknade på priset exklusive skatt.

om mer än en halvering. Schablonbeskattningen ersattes med en fastighetsskatt på 1,5 procent av taxeringsvärdet för befintliga småhus. Nybyggnation gynnades dock med en permanent åldersdifferentiering i skatteuttaget. Kapitalkostnaderna för småhus byggda efter 1991 påverkades också av omläggningen av den indirekta beskattningen, genom att momsen för byggvaror höjdes från 12,87 procent till den allmänna nivån på 23,46 procent. Försäljningsvinster på egna hem beskattades med nominellt 30 procent, precis som för värdepapper, men genom en särskild spärregel begränsades skatteuttaget till högst 9 procent av intäkten vid försäljning.

Även för aktiebolagens del blev den nya skattesatsen 30 procent. Det var en halvering jämfört med det gamla systemet, eftersom vinstdelningsskatten (som finansierat löntagarfonderna) också togs bort. Samtidigt avskaffades investeringsfondssystemet och företagen förlorade rätten att skattemässigt skriva ner lager. En ny konsolideringsmöjlighet tillkom dock, en skatteutjämningsreserv (surv), knuten till det egna kapitalet i företagen.

Talet om "århundradets skattereform" kom för många att inte bara vara ett sätt att karaktärisera reformens omfattning, utan också att uttrycka en förhoppning om att Sverige fått stabila spelregler på skattepolitikens område. Bokstavligt tolkade kom dessa förhoppningar snabbt på skam. Reformarbetet på skattepolitikens område har fortsatt i en avsevärd takt även efter riksdagsbeslutet i juni 1990, med ett 75-tal förändringar bara under reformens tre första år. I viss utsträckning har det handlat om att rätta till eller komplettera 1990 års beslut, men på flera områden är förändringarna mer genomgripande.

Till de uppmärksammade avstegen från den ursprungliga reformen hör de olika omläggningarna i den personliga inkomstbeskattningen. Reglerna har skärpts i flera omgångar, med början i samband med krisuppgörelsen mellan regering och opposition hösten 1992. Grundavdraget och schablonavdraget har förändrats, liksom realvärdesäkringen av gränsen för statsskatten. Den senaste i raden av förändringar är införandet av den särskilda värnskatten för inkomståren 1995–98; den statliga inkomstskatten höjs med 5 procentenheter.

Inför skattereformen avvisades tanken på en differentiering av momsen med stor emfas av både kommittén för indirekta skatter (KIS, SOU 1989:35) och av riksdagen, med åberopande av både effektivitets- och fördelningsskäl.[3] Men redan under reformens första år förändrades synen. Från 1992 sänktes skattesatsen för livsmedel,

[3] Med senare instämmande från Finansdepartementet påpekade KIS bl.a. att de statsfinansiella kostnaderna för en lägre moms på hela eller delar av livsmedelsområdet skulle vara mycket stora, och att barnfamiljerna effektivare och till lägre kostnader kunde stödas genom höjda barnbidrag.

liksom den så kallade turistmomsen på hotell- och restaurangtjänster och inrikes persontransporter, till 18 procent. Beslutet innebar samtidigt att den tidigare planerade sänkningen av den allmänna momsnivån från 25 till 23,46 procent skrinlades. Ett år senare höjdes emellertid skattesatsen för dessa varu- och tjänstegrupper till 21 procent. Efter ytterligare ett halvår reducerades turistmomsen (men inte momsen på livsmedel och restaurangtjänster) till 12 procent. Från 1995 var det dags igen, nu med en höjning av momsen på restaurangtjänster från 21 till 25 procent, och under 1995 har riksdagen också fattat beslut om en sänkning av momsen på livsmedel från 21 till 12 procent från 1996. De frekventa omläggningarna, och de motiveringar av skiftande slag som framförts för dessa, är en god illustration till tesen att ingen skattereform är för evigt.

Principen att alla personliga kapitalinkomster skulle beskattas med en och samma skattesats på 30 procent bröts upp genom beslutet att avskaffa bolagsvinsternas dubbelbeskattning fr.o.m. 1994. Utdelningar blev skattefria för företagens ägare, samtidigt som reavinstbeskattningen sänktes till 12,5 procent. I gengäld avskaffades det särskilda Annellavdraget vid nyemissioner. Vidare öppnades nya möjligheter att kvitta underskott i eget företag mot inkomst av tjänst, vilket tidigare stoppats i syfte att förhindra skatteplanering. Förändringarna karaktäriserades av den dåvarande borgerliga regeringen som ett fullföljande av strävan i 1991 års skattereform mot ett mer neutralt och tillväxtbefrämjande system för kapital- och företagsbeskattning. Enkelbeskattningen av bolagsvinsterna, liksom kvittningsrätten, blev emellertid kortlivad; efter regeringsskiftet hösten 1994 beslutade riksdagen om att återgå till den gamla ordningen. Till saken hör emellertid att Annellavdraget inte återinfördes.

Att "århundradets skattereform" genomgått en omild behandling av regering och riksdag står alltså klart. Ofta återkommande omläggningar skapar osäkerhet om spelreglerna, och adderar till den osäkerhet som är en oundviklig del av allt ekonomiskt handlande. Osäkerheten om skattereglerna kan vara särskilt problematisk när det gäller beslut vars konsekvenser sträcker sig över lång tid, och som inte enkelt eller utan avsevärda kostnader kan ändras. Annellavdraget ger en visserligen speciell men klar illustration till problemen. För att reducera kostnaderna för nyemissioner har företagen alltsedan 1960-talet fått avdrag för utdelningar på nytt aktiekapital under en period på upp till 20 år. När avdraget avskaffades 1994 förändrades alltså i ett slag förutsättningarna för redan fattade finansieringsbeslut. Dessa beslut kunde naturligtvis inte göras ogjorda, men aktörerna drog rimligen lärdom av den bristande konsistensen i politiken; "baktunga" skatteincitament har förlorat i trovärdighet och effektivitet.

Det mer eller mindre kontinuerliga förändringsarbetet på skattepolitikens område aktualiserar för vårt vidkommande frågan om vilka skatteregler som egentligen skall utvärderas. Vårt uppdrag och vårt huvudalternativ är att granska originalet, alltså 1991 års regler. I vissa fall är det emellertid möjligt att redovisa effekterna också av senare förändringar. I vissa andra fall spelar avvikelserna i förhållande till den ursprungliga reformen inte någon avgörande roll, därför att våra analysmetoder är förhållandevis grova och våra slutsatser i huvudsak av kvalitativ natur. Trots raden av förändringar är ändå vår bedömning att skattereformens fundament fortfarande består, med lägre skattesatser och bredare skattebaser.

1.2 Bokens uppläggning

Skattereformen har berört alla delar av den svenska ekonomin. Vårt utvärderingsuppdrag rymmer allt från fördelningspolitik och beteendeanpassningar på enskilda marknader till frågor om samhällsekonomisk effektivitet och reformens betydelse för de senaste årens makroekonomiska obalanser. Det säger sig självt att 1990-talets ekonomiska depression inte har underlättat vår uppgift. Många av de analyser som vi redovisar i denna bok är av en preliminär natur, och vi betvivlar inte att framtida erfarenheter och forskning kan komma att visa att vissa av våra bedömningar och slutsatser har varit felaktiga.

Den styrande principen för vår framställning är den som sedan Richard Musgraves (1959) klassiska arbete *The theory of public finance* kommit att prägla många studier i offentlig ekonomi. I bokens första del, som består av fyra kapitel, presenterar vi vår analys av skattereformens effekter på olika marknader, och på olika ekonomiska beslut. I den andra delen ägnar vi tre kapitel åt att belysa reformens effekter på de gängse målen för den ekonomiska politiken: stabilitet, fördelning och samhällsekonomisk effektivitet. Eftersom denna målanalys delvis bygger på beteendestudierna i den första delen kan boken med fördel läsas från pärm till pärm. Vi har dock i görligaste mån försökt att paketera de enskilda kapitlen på ett sådant sätt att de utan olägenhet kan läsas var för sig.

Varje kapitel innehåller, förutom analyser av skattereformen, en bred teckning av det specifika ämnesområdet. Svårighetsgraden varierar förvisso något mellan kapitlen, men vi har försökt att i så stor utsträckning som möjligt ge en lättillgänglig förklaring av grundläggande metoder och teorier. Vår pedagogiska ambition motiveras av övertygelsen att deltagarna i den ofta tekniska och komplicerade skattedebatten inte sällan i onödan talar förbi varandra. Vi hoppas

också att boken, eller delar av den, skall visa sig användbar som kurslitteratur i offentlig ekonomi vid våra universitet och högskolor. I kapitlet om företagen och skattereformen förklarar vi skillnaden mellan skatt på sparande och skatt på investeringar i små öppna ekonomier. I vårt fördelningskapitel försöker vi inte bara beskriva skattereformens effekter, utan också ge en bred belysning av de många metodproblemen på området. Ett viktigt, om än underordnat, syfte i vårt kapitel om samhällsekonomisk effektivitet är att försöka förklara hur ekonomer definierar och mäter de effektivitetsförluster som följer av beskattningen. Som vi skall visa finns det i regel ingen enkel koppling mellan dessa förluster och observerbara storheter som arbetsutbud och tillväxt.

En viktig utgångspunkt för skattereformen var de rikliga möjligheter till skatteplanering som karaktäriserade det gamla skattesystemet. Den avgörande förutsättningen för denna skatteplanering var en rad asymmetrier eller andra ojämnheter i skattereglerna, vilka gjorde att skatteuttaget kunde variera beroende på vem som redovisade en given inkomst, i vilka former inkomsten redovisades eller när redovisningen skedde. I *kapitel 2* ges några få och långt ifrån uttömmande exempel på vanligt förekommande skatteplanering och vi diskuterar skatteplaneringens effektivitetskostnader och dess betydelse för träffsäkerheten i fördelningspolitiken. Det nya skattesystemet, med lägre skattesatser och, framför allt, en enhetlig personlig kapitalinkomstbeskattning har gjort mycket av den gamla skatteplaneringen meningslös.

Till skattepolitikens kvarstående problem hör emellertid de sedan något decennium tillbaka snabbt ökande möjligheterna för både företag och privatpersoner att undgå skatt via olika utlandstransaktioner. Sverige har visserligen fått ett skattesystem som är mer internationellt konkurrenskraftigt, men i takt med att den inhemska skatteplaneringen försvåras kan benägenheten att utnyttja de internationella kryphålen till regelrätt skatteflykt komma att öka. Lagstiftarens svårlösta och i framtiden säkerligen växande dilemma gäller hur de internationella restriktionerna på skattesystemet kan förenas med önskemålet om att både stävja den inhemska skatteplaneringen och generera tillräckliga skatteintäkter.

I *kapitel 3* ger vi en bred belysning av en rad anpassningar som sammanhänger med hushållens konsumtion och sparande. Vi finner inga tydliga belägg för att skattereformen är en viktig faktor bakom det kraftiga fallet i hushållens samlade konsumtion under början av 1990-talet. I den mån som reformen spelat roll handlar det sannolikt främst om en indirekt konsumtionsanpassning till följd av förmögenhetsförluster på fastighetsmarknaden. Men reformen förändrade också den relativa skattebehandlingen av olika sparformer, och här finner vi ett klarare samband. De senaste årens kraftiga ökning av

hushållens finansiella sparande (och amorteringssparandet i synnerhet) och den samtidiga minskningen av sparandet i reala tillgångar som egna hem och varaktiga konsumtionsvaror beror delvis på skattereformen. Vi redovisar även resultat vad gäller portföljanpassningarna på mikronivån. Vi finner inga belägg för att olika hushåll anpassat sina tillgångar och skulder olika mycket. För de flesta hushåll tycks reformen ha givit lika starka incitament att ändra portföljmönstret.

I kapitlet diskuterar vi också hur omläggningen av den indirekta beskattningen kan ha påverkat hushållens konsumtionsmönster. Vi refererar ett par undersökningar som tyder på att reformen kan ha haft en betydande effekt på efterfrågan på vissa specifika varugrupper. En annan marknad som fick i grunden ändrade förutsättningar i och med skattereformen var bostadsmarknaden. De samtidiga ändringarna i skatte- och bidragsreglerna kunde översättas i väsentligt högre boendekostnader för alla upplåtelseformer. Vi analyserar effekterna på ett segment av bostadsmarknaden, det för egna hem. Våra kalkyler indikerar att efterfrågan på egna hem har minskat med kanske 10–20 procent, och att reformen har lett till ett realt fall i villapriserna på 10–15 procent.

Den grundläggande principen för 1991 års skattereform, dvs lägre skattesatser och bredare skattebaser, tillämpades med stor konsekvens också vid utformningen av den nya företagsbeskattningen. Reformen innebar att statsmakterna gav upp gamla ambitioner att aktivt styra investeringsverksamheten och att man tonade ner strävan att stimulera företagen till konsolidering. Nya data som redovisas i *kapitel 4*, som behandlar företagens anpassning till skattereformen, tyder på att de generösa konsolideringsreglerna i det gamla skattesystemet bara i begränsad utsträckning kunde utnyttjas av företagen. Bara en femtedel av de skattebetalande företagen hade utnyttjat reglerna maximalt och därmed obetingat minimerat sina skattebetalningar. En tolkning av detta är att skattebetalningarna i de flesta fallen har styrts av företagens önskemål ifråga om utdelning, eller av en strävan att uppvisa bokföringsmässiga vinster, snarare än av otillräckliga möjligheter till skattemässiga avdrag. Den gamla bolagsbeskattningen tycks i all sin komplexitet i huvudsak inte ha haft några negativa effekter på investeringsincitamenten. Bolagsskatten förefaller inte heller ha stimulerat företagen till lånefinansiering i den utsträckning många bedömare tidigare förutsatt.

Aktuell forskning, som redovisas i kapitlet, tyder på att skattereformen inte har haft någon betydelse för det drastiska raset i företagens investeringar under krisåren. Den långsiktiga effekten av reformen på kapitalbildningen torde också vara liten. Verkningarna blir emellertid med all sannolikhet olika för olika grupper av företag. För de företag som kunnat finansiera alla, eller nästan alla, sina in-

vesteringar via investeringsfondssystemet under de år fonderna var permanent frisläppta, har investeringarna avgjort blivit dyrare. Till bilden hör också att skillnaderna mellan företagen vad gäller olika skatteeffekter har minskat, vilket bör kunna betyda att investeringsprojekten får en mer förutsättningslös och enhetlig prövning.

En grundtanke var att skattereformen genom kraftigt sänkta marginalskatter skulle stimulera till ett ökat utbud av arbete. I höga inkomstlägen innebar reformen nära nog en fördubbling av den marginella lönen efter skatt. En närmare granskning visar emellertid en stor spridning i hur marginallönen påverkats. När man tar hänsyn till olika inkomstberoende bidrag kan man till och med finna exempel på individer som har fått sänkt marginell lön efter skatt. För genomsnittshushållet blev därför ökningen i marginallön inte större än 20–30 procent. I *kapitel 5* försöker vi göra en bedömning av vilka effekter detta kan ha på arbetsutbudet. Den uppgiften är naturligtvis särskilt svår mot bakgrund av det är efterfrågan på arbetskraft snarare än utbudet som bestämt insatserna av arbetstid i den svenska ekonomin under åren efter reformen. Några säkra slutsatser om arbetsutbudseffekterna går därför knappast att dra.

Det sätts ofta likhetstecken mellan arbetsutbud och antal arbetade timmar. På lång sikt kan emellertid andra aspekter på arbetsutbud vara minst lika viktiga. Framför allt har skattereformen medfört stärkta incitament till utbildning och karriärval där man uppoffrar lågt värderad arbetstid tidigt i livet till förmån för en högre lön längre fram. Vi presenterar kalkyler som visar att den effektiva beskattningen av avkastningen på en investering i en universitetsexamen har mer än halverats jämfört med början på 80-talet. Vi har dock svagt empiriskt underlag för att säga hur stora effekter detta kan få för benägenheten att utbilda sig.

För antal arbetade timmar finns numera ett flertal empiriska studier som ganska samstämmigt visar att antalet arbetade timmar påverkas positivt av marginallönen efter skatt, men att känsligheten är liten. Vår analys tyder på att reformen på sikt kan förväntas öka antalet arbetade timmar med i genomsnitt ett par procent. Det är ännu för tidigt att bedöma huruvida dessa förväntningar kommer att realiseras. Utvecklingen av antalet arbetade timmar efter reformen för den del av befolkningen som har arbete är dock väl i linje med historiska mönster, enligt vilka arbetstiderna beror negativt på både skattekilen och arbetslösheten.

I *kapitel 6*, som inleder vår diskussion av reformens effekter på de samhällsekonomiska målen, belyser vi två frågor som ägnats stor uppmärksamhet i den populära debatten. Hur stor del av den mycket kraftiga försvagningen av de offentliga finanserna kan skrivas på skattereformens konto? I vilken utsträckning har reformen bidragit till att förvärra den ekonomiska depressionen? Dessa frågor kan up-

penbarligen inte besvaras oberoende av varandra – om reformen är en central faktor bakom konjunkturfallet kan den i princip förklara en betydande del av budgetunderskottet.

Vi redovisar resultat från två olika metoder för att analysera storleken på skattereformens underfinansiering. Båda ger bilden av en reform som på kort sikt, med vilket här avses åren 1991–92, var underfinansierad med runt 35 miljarder kronor per år. Denna siffra är dock behäftad med stor osäkerhet, både uppåt och nedåt. Den bygger bland annat på en överslagsmässig kalkyl på hur stor del av konjunkturfallet som kan hänföras till reformen. Den bygger också på ganska lösa förmodanden vad gäller storleken på den underfinansiering som var förknippad med reformens första steg, 1990. Dessa osäkerhetskällor gör att ett rimligt intervall för underfinansieringen är 30–40 miljarder. För åren efter 1992 finns det dock indikationer på att underfinansieringen minskat, främst på grund av stigande aktiekurser och kraftigt ökande räntabilitet i den exporterande delen av industrin. I den utsträckning som skattereformen på lång sikt skapar effektivitetsvinster i form av en bättre fungerande ekonomi förbättras finansieringskalkylen ytterligare. I dagsläget går det dock bara att spekulera om storleksordningen på den möjliga återhämtningen.

Vad gäller aktivitetsnivån hade reformen både expansiva och kontraktiva inslag. Underfinansieringen stimulerade köpkraften genom att öka hushållens disponibla inkomster. Mot denna expansiva effekt skall ställas den kontraktiva effekt som följer av fallande fastighetspriser och ökade incitament för finansiellt sparande. Nettoeffekten var med största sannolikhet kontraktiv. Våra räkneexempel med en enkel makromodell indikerar att reformen kan ha skapat ett kortsiktigt produktionsfall som motsvarar knappt en procent av BNP. Vår samlade bedömning är att reformen har fördjupat lågkonjunkturen, men att den inte är att betrakta som en primär faktor i krisförloppet.

Skattereformen har presenterats med anspråk på att ha löst upp den klassiska motsättningen mellan effektivitet och inkomstfördelning. Mycket av kritiken mot reformen har gått ut på att fördelningskalkylen var uttryck för önsketänkande, en uppfattning som synbarligen har fått stöd av det faktum att fördelningen av inkomster blivit ojämnare efter reformen. Detta gäller emellertid både inkomster före och efter skatt, och frågan är hur skattesystemets omfördelande verkan, mätt som skillnaden mellan inkomstfördelningen före och efter skatt, har utvecklats. Den frågan behandlas i *kapitel 7*. Det visar sig att *skattesystemets* omfördelande verkan har minskat. Det minskade värdet av ränteavdragen, som främst drabbar höginkomsttagarna, förmår inte motverka sänkningen av inkomstskatten. Som en del av reformen höjdes också barnbidrag och bostadsbidrag.

När även dessa tas med i kalkylen finner vi att *det samlade skatte- och bidragssystemets* omfördelande verkan är minst lika stor åren efter reformen, 1991 och 1992, som före reformen 1989. Eftersom bidrag till barnfamiljerna fått ökad betydelse skulle man vänta sig att inkomstfördelningen inom olika kategorier hushåll påverkats i olika mån. Så är också fallet. Inom gruppen av hushåll med två barn eller flera har skatte-och bidragssystemets utjämnande verkan *ökat* medan utjämningseffekten har *minskat* inom de numerärt större grupperna av hushåll utan barn eller med ett barn. Skillnaderna i utjämningseffekt före och efter reformen är emellertid ganska små för alla hushållskategorier.

Vårt avslutande kapitel, *kapitel 8*, belyser i vilken utsträckning skattereformen skapat förutsättningar för en bättre hushållning med ekonomins resurser. Ett väsentligt problem i sammanhanget är att många av de önskade effekterna är av långsiktig karaktär. Mot bakgrund av 1990-talets ekonomiska depression vore det en näst intill meningslös övning att söka efter enkelt observerbara effektivitetsvinster i de tillgängliga datamaterialen. Vår diskussion i detta kapitel har därför i stora stycken karaktären av en granskning av de analyser som låg till grund för reformen. Var det rätt tänkt? Har det tillkommit ny information som gör att vi bör ompröva synen på det gamla skattesystemet?

Paradoxalt nog är vårt svar ja på båda frågorna. Ett illustrativt exempel gäller storleken på effektivitetsförlusterna förknippade med höga skattekilar på en extra arbetsinsats. Som framgår av diskussionen i kapitel 5 finns det nu ganska många svenska ekonometriska studier som indikerar att skatterna spelar en jämförelsevis liten roll för arbetsutbudet. Inte desto mindre är vår slutsats att analysen av det gamla skattesystemet i allt väsentligt ändå var korrekt. Före skattereformen var skattekilarna så höga, att också en blygsam minskning av arbetsutbudet kunde översättas i en betydande samhällsekonomisk effektivitetsförlust. Andra effektivitetsvinster följer av den likformiga kapitalbeskattningen, vilken tillsammans med de samtidiga ändringarna i räntesubventionerna har reducerat gynnandet av investeringar i bostadssektorn. På lång sikt har reformen skapat incitament för en mer ändamålsenlig inriktning av sparandet. På dessa och ett par andra viktiga punkter ter sig det nya skattesystemet som betydligt rimligare än det gamla. Även om skattereformen inte är en patentmedicin för ett svenskt tillväxtmirakel kan den nå sitt syfte att ge ett väsentligt bidrag till en långsiktigt bättre fungerande samhällsekonomi.

1.3 Blev det bättre?

Blev det bättre? Även om skattereformen på intet sätt är att betrakta som en primär faktor bakom 1990-talets depression har den bidragit till att fördjupa konjunkturfallet. Vi tror också att den har försvagat den offentliga sektorns finanser med 35 miljarder per år i det korta perspektivet. Vår fördelningsanalys indikerar att förhoppningarna om en fördelningsneutral skattereform inte har realiserats fullt ut.

Likafullt är vår bedömning att skattereformen grundades på en i allt väsentligt korrekt analys av problemen med det gamla skatteystemet. De höga skattekilarna på en extra arbetsinsats medförde en uppenbar risk för besvärande samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Den olikformiga och inflationskänsliga kapitalbeskattningen skapade starka incitament för en felaktig kapitalallokering. Den stora variationen i beskattningen av olika typer av inkomster stimulerade till skatteplanering, ofta i lagens utmarker. Dessa problem tenderade också att kumuleras över tiden. Internationaliseringen av kapitalmarknaderna och risken för en ökad framtida arbetskraftsrörlighet mellan länder minskar manöverutrymmet för den svenska skattepolitiken. I ett internationellt perspektiv framstår skattereformen förvisso som osedvanligt genomgripande, men ändå typisk till sin inriktning. Rörelsen mot lägre skattesatser och bredare skattebaser har kännetecknat reformarbetet i många länder. Mot denna bakgrund kan man på goda grunder ifrågasätta om det gamla skattesystemet var långsiktigt hållbart.

Skattereformen kan i många stycken uppfattas som ett investeringsprojekt, där kortsiktiga kostnader skall vägas mot mer osäkra framtida intäkter. Det anmärkningsvärda kännetecknet för den ursprungliga reformkalkylen var att den innehöll intäkter i form av en långsiktigt bättre fungerande ekonomi, men inga kostnader i form av en ojämnare inkomstfördelning, eller makroekonomiska övergångsproblem. Reformen var att betrakta som en 'gratis lunch'.

Vår analys i denna bok ger vid handen att det med några undantag inte finns anledning att ifrågasätta kalkylens intäktssida. Reformen har på en rad punkter skapat förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av ekonomins resurser. Den lägre skattekilen på en extra arbetsinsats har med stor sannolikt inneburit att det 'osynliga' effektivitetspriset på en marginell skattekrona kommit ner på en mindre besvärande nivå. Den likformiga kapitalbeskattningen har minskat den tidigare favoriseringen av investeringar i bostadssektorn. På lång sikt tenderar effektiviteten att öka, eftersom ekonomins sparande kanaliseras i mer produktiva former. Andra vinster följer av de starkt reducerade möjligheterna till skatteplanering.

Vad gäller kostnadskalkylen är bilden mer sammansatt. Vår bedömning är att merparten av de makroekonomiska övergångs-

problemen kan hänföras till omständigheter som inte gick att förutse när reformen planerades. På denna punkt är vår viktiga reservation att reformens kortsiktiga finansieringskalkyl ter sig överdrivet optimistisk också med hänsyn till den information som faktiskt var tillgänglig. Genom att extrapolera skattebaser från ett överhettat konjunkturläge gavs en överdriven bild av de skatteintäkter som skulle genereras av olika basbreddningar.

Reformen byggde på den djärva tanken att effektiviteten i beskattningen skulle gå att förbättra, utan att man samtidigt skapade nya klyftor i samhället. Vi har funnit att den bild av fördelningseffekterna som presenterades *ex* ante tycks hålla även *ex post*. Sett för hela befolkningen i arbetsför ålder är skatte- *och* bidragssystemen sammantagna ungefär lika omfördelande före som efter reformen. Men det finns också andra dimensioner på inkomstfördelningen. Om vi istället delar upp hushållen efter familjesammansättning är skatte- och bidragssystemen något mindre omfördelande bland hushåll utan barn och med ett barn – reformen har där lett till en minskad omfördelning mellan hushåll med samma försörjningsbörda. Att totalkalkylen ändå ger ett förmånligt utfall för skatte- och bidragsreformen i dess helhet beror på att denna effekt motverkas av en ökad allmän omfördelning till förmån för hushåll med stor försörjningsbörda.

Skattepolitik handlar för det mesta om att balansera inbördes motstridiga mål mot varandra. Det finns sällan en gratis lunch. Århundradets skattereform är inget undantag från denna regel.

Kapitel 2
Skatteplanering

Det är närmast en självklarhet att konstatera att beskattningsprocessen rymmer motstridiga intressen. Statsmakterna måste finansiera den offentliga verksamhet som kollektivt beslutats av medborgarna, samtidigt som medborgarna enskilt försöker värna om den egna privatekonomin, genom att inom de ramar som ges av lagstiftningen betala så lite som möjligt i skatt. Dessa omständigheter skapar både möjligheter och problem. Miljöbeskattningen och delar av regelverket inom företagsbeskattningen är exempel på hur lagstiftaren söker utnyttja företagens och individernas önskan att minska sin skatt för att uppnå olika slag av ekonomisk-politisk styrning. Med skatterabatter som morötter kan statsmakterna stimulera till ett ändrat beteende i olika avseenden.

Men strävan till skatteminimering från företagens och hushållens sida är ibland också förknippad med ett agerande som går utöver, eller står i direkt strid med, de intentioner som ligger bakom lagstiftningen. Vi talar här, fast med en något oegentlig term, om skatteplanering, för att ge en sammanfattande karaktäristik av dispositioner som helt eller i stor utsträckning saknar mening annat än som åtgärder för att undvika eller minska beskattningen. Skatteplaneringen fick en stor uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska debatten inför skattereformen, och sannolikt också en avgörande betydelse för reformens allmänna inriktning.

Begreppet skatteplanering är långt ifrån entydigt. En oklarhet gäller när den visserligen lagliga, men av statsmakterna oönskade, skatteplaneringen får anses övergå i olaglig skatteflykt eller skattefusk. Distinktionen mellan vad som är fullt acceptabel skatteminimering inom ramen för ett normalt ekonomiskt agerande, och vad som är en oönskad skatteplanering, är inte heller alltid helt klar. Ett företag, som senarelägger sina investeringar för att ta tillvara skatterabatter vid frisläpp av investeringsfonderna, och hushåll, som ökar sitt sparande då allemansfonder och allemanskonton erbjuder en högre avkastning, kan rimligen inte sägas ägna sig åt skatteplanering. Att ränteavdragen för lån i villafastighet inte motsvaras av en likvärdig beskattning av den implicita avkastningen i form av boende, gör inte heller villaägaren till skatteplanerare. Om insättningarna på allemanskonton inte kommer från nysparande utan ordnas genom en överföring från fullt beskattade bankkonton, befinner vi oss där-

emot närmare skatteplaneringen, och gränsen har definitivt överträtts om insättningarna finansieras genom upplåning, med avdragsgill ränta.

Den avgörande förutsättningen för alla typer av skatteplanering är att skattesystemet innehåller asymmetrier eller andra ojämnheter, vilka gör att skatteuttaget kan komma att variera beroende på vem som redovisar en given inkomst, i vilka former inkomsten redovisas eller när redovisningen sker. Skatteplaneringen bygger på ett systematiskt utnyttjande av sådana asymmetrier eller ojämnheter i syfte att minska den egna skattebelastningen. En omfattande kritik mot det gamla skattesystemet gällde just bristen på symmetri och enhetlighet, som i kombination med de höga marginalskatterna gjorde skatteplaneringen till en lönande och såvitt kan bedömas också mycket omfattande verksamhet.[1] Vi skall i detta kapitel ge några få och långt ifrån uttömmande exempel på vanligt förekommande skatteplanering och kortfattat behandla skatteplaneringens samhällsekonomiska effekter.

Det nya skattesystemet, med lägre skattesatser och framför allt, en enhetlig kapitalinkomstbeskattning, har gjort mycket av den gamla skatteplaneringen meningslös. Konstaterandet betyder emellertid inte att skattereformen säkerställt en effektiv beskattning, som fungerar i enlighet med lagstiftarens intentioner. Genom den internationella integrationen av det finansiella systemet och avvecklingen av valutaregleringen kan numera inte bara företag utan också privatpersoner utan svårigheter placera sitt kapital utomlands. Avsaknaden av såväl en källbeskattning som ett heltäckande och fungerande internationellt rapporteringssystem gör att den kapitalavkastning som intjänas utomlands i stor utsträckning är utom räckhåll för både svensk och utländsk beskattning. I takt med att den inhemska skatteplaneringen försvåras kan benägenheten att utnyttja de internationella kryphålen för regelrätt skatteflykt komma att öka. Skattepolitiken står här i själva verket inför ett svårlöst dilemma: För att förhindra en internationell skatteflykt kan kapitalbeskattningen i framtiden behöva hållas på en väsentligt lägre nivå än den nuvarande. Lägre kapitalskatter innebär emellertid samtidigt risker för förnyad inhemsk skatteplanering med bl.a. växande svårigheter att upprätthålla en effektiv beskattning av arbetsinkomsterna.

[1] Se t.ex. Kindlund (1989), Lindencrona (1993), Malmer och Persson (1994) för en utförlig genomgång av skatteplaneringens teknik och utbredning under det gamla skattesystemet. Mutén (1995) behandlar skatteplanering ur ett internationellt perspektiv.

2.1 Individer beskattas olika

När olika individer beskattas på olika sätt kan den totala skatten minskas genom en omfördelning av inkomsterna. Incitamenten att utnyttja denna möjlighet är naturligtvis särskilt starka för närstående, och under det gamla skattesystemet erbjöd familjetransaktioner av olika slag välkända och också ofta enkla möjligheter till skatteplanering. Enligt de regler som gällde på 1980-talet beskattades makarna separat för förvärvsinkomster, men sambeskattades för kapitalinkomster och förmögenhet. Barnen beskattades däremot separat för kapitalinkomster, men sambeskattades med föräldrarna för förmögenhet.

Förutsättningen för skatteplanering gavs här av att kapitalinkomsterna beskattades som inkomst tillsammans med förvärvsinkomsterna i kombination med särbehandlingen av barnen. Den enklaste åtgärden för att begränsa genomslaget av progressiviteten i inkomstbeskattningen var då att låta alla familjemedlemmarna utnyttja sparavdraget på 1 600 kronor och det tidigare grundavdraget på 10 000 kronor. Barnen kunde härigenom ta upp 11 600 kronor vardera i kapitalinkomst utan beskattning. Överföringen av kapitalinkomster till barnen var emellertid lönsam också för större belopp, så länge barnens marginalskatt understeg föräldrarnas.

Den svårighet som kunde ligga i förfarandet var hur överföringen av kapitalinkomsterna från föräldrarna till barnen kunde ordnas utan att utlösa en beskattning av annat slag. Vid mindre belopp kunde de fribelopp som gällde för gåvobeskattningen erbjuda tillräckliga möjligheter, medan omfördelningar i större omfattning i allmänhet krävde mer komplicerade arrangemang[2]. Vilka åtgärder som kunde utnyttjas för familjetransaktioner av detta och liknande slag skiftade också över tiden, allt efter hur lagstiftningen och rättstolkningen utvecklades, i en ständig växelverkan med skatteplanerarnas uppfinningsrikedom.

2.2 Företag beskattas olika

Skillnader i beskattning mellan olika juridiska personer var under 1980-talet på motsvarande sätt utgångspunkten för en omfattande skatteplanering inom företagssektorn. Särskilt två slag av ojämnheter i skattereglerna fick stor betydelse. Den ena gällde det faktum att bolagsbeskattningens generösa av- och nedskrivningsmöjligheter bara är av värde för företag som både har avskrivningsobjekt i form

[2] Se t.ex. Lindencrona (1993) för en genomgång av olika tekniker för att överföra kapitalinkomster inom familjen.

av nyinvesteringar och tillräckligt vinstutrymme för att utnyttja de existerande reglerna. Den andra aktualiserades i samband med det särskilda investeringsavdrag som infördes i början av 1980-talet och som innebar en möjlighet för företag att få rabatt på nyinvesteringar genom en avräkning mot utgående moms. Syftet med kopplingen till momssystemet var att kunna utsträcka investeringsstimulansen också till de vinstlösa företagen, som saknat möjligheter att utnyttja de investeringsavdrag som tidigare erbjudits inom ramen för den reguljära bolagsskatten. Problemet var bara att inte heller den nya investeringsrabatten var helt generell; företag som inte ingick i momssystemet – och dit hörde bl.a. den finansiella sektorn – kunde inte komma ifråga.

Angelin och Jennegren (1995) visar hur så kallad *partner leasing* systematiskt kom att utnyttjas som instrument för att föra samman företag med vinstutrymme för skattemässiga avdrag, men utan egna avskrivningsobjekt, med företag som hade tillgång på sådana objekt men saknade tillräckligt vinstutrymme. Den fallstudie som redovisas av författarna gäller en affärsbank som i början av 1980-talet skulle anskaffa en stordator. Banken fann sig vara skattemässigt handikappad i den dubbla bemärkelsen att den för överskådlig tid hade överskott på vinstreglerande åtgärder och att den bedrev en verksamhet som inte var momspliktig. Banken var alltså inte berättigad till den momsanknutna investeringsrabatten.

Bristen på vinstutrymme för att utnyttja den tillkommande avdragsmöjlighet datorinvesteringen medförde kunde i princip avhjälpas genom ett leasingavtal där uthyraren svarade för den skattemässiga avskrivningen. Den skatterabatt avdragen genererade skulle sedan kunna delas mellan uthyraren och banken, genom en lämplig justering i hyresvillkoren. Att också få tillgång till momsrabatten krävde emellertid ytterligare arrangemang. Lagstiftaren hade nämligen, i ett försök att stämma i bäcken mot skatteplanering, stipulerat att när det gällde leasingavtal utställda av finansbolag, kunde momsrabatten bara kvitteras ut av slutanvändaren, om hyrestiden översteg tre år. Eftersom slutanvändaren i det aktuella fallet var en momsbefriad bank och slutanvändarens tänkta motpart var just ett finansbolag, skulle alltså enligt lagstiftarens intentioner ingen rabatt utgå. Lösningen blev att skjuta in en *partner* i form av ett kommanditbolag som i skatterättsligt hänseende fungerade som ett rörelsedrivande företag. Genom sin rörelsedrivande status kunde partnern överta äganderätten till stordatorn från finansbolaget, och få tillgång till både investeringsrabatten och de skattemässiga avskrivningarna. De underskott dessa avskrivningar i sin tur genererade kunde i slutvändan utnyttjas av partnerns, dvs kommanditbolagets, ägare. Finansbolagets roll blev att svara för de finansiella arrangemangen och att på vanligt sätt återkräva den ingående momsen på datorn.

De möjligheter till skatteplanering som illustreras av Angelin och Jennergrens fallstudie kom att få en omfattande tillämpning under andra hälften av 1980-talet i transaktioner inte bara mellan privata företag utan också mellan privata och offentligt ägda företag och företagsliknande institutioner. I det senare fallet tillkom den skattefria statusen som en ytterligare omständighet som kunde generera skattevinster i olika köp-hyres arrangemang. Därtill kom att själva omläggningen i bolagsbeskattningen – som i sina huvuddrag var känd flera år i förväg – skapade sina egna vinstmöjligheter. Vinstrika företag kunde med god lönsamhet investera i isbrytare, sjukvårdutrustning och t.o.m. (kommunala) avloppsnät. Poängen var att den skattemässiga avskrivningen till stor del kunde göras mot den gamla höga skattesatsen, medan hyresintäkterna från slutavändaren utföll till beskattning mot den nya skattesatsen på 30 procent.

Företagens skatteplanering under högvinståren i slutet av 1980-talet hade också internationella dimensioner. I flera uppmärksammade fall, som diskuteras av Angelin och Jennergren, kom svenska storföretag att investera i avskrivningsobjekt i form av passagerarflygplan inköpta och finansierade utomlands och för omedelbar uthyrning till utländska slutanvändare. Lockelsen att uppskjuta beskattningen i avvaktan på skattereformen var återigen en av drivkrafterna, men till bilden hörde i flera fall också möjligheten till en så kallad *double-dip*: Investeringsobjekten i fråga kunde skrivas av dubbelt, både av uthyraren och av slutanvändaren.

2.3 *Inkomster beskattas olika*

Skillnaderna i skatteuttag mellan olika slag av inkomster var en ytterligare omständighet som skapade möjligheter till skatteplanering under det gamla skattesystemet. Ojämnheterna var mest uppenbara inom kapitalbeskattningens område. Huvudprincipen var att hushållens ränteinkomster och utdelningar utöver vissa grundbelopp beskattades som inkomst, enligt den progressiva skala som gällde för förvärvsinkomster, och med full avdragsrätt för ränteutgifter, medan värdestegringsvinster beskattades först i samband med försäljning och då enligt en lägre skatteskala. Vissa speciella sparformer, t.ex. pensionförsäkringar och allemanssparande, berättigade till en skattefri eller lågt beskattad avkastning.

Med ett inkonsekvent skattesystem är skatteplaneringens strategi att överföra avdragsgilla kostnader till områden eller verksamheter där fullbeskattningens princip tillämpas, och intäkter till områden som gynnas genom låg eller ingen beskattning. Beroende på investerarens utgångsläge kan denna i grunden enkla strategi kräva allt

från enkla omdispositioner till ytterst komplicerade arrangemang i ett flertal led.

Vi har redan antytt de både uppenbara och enkla möjligheter till skatteplanering som erbjöds hushållen genom de olika specialarrangemang som introducerades i slutet av 1970-talet för att gynna hushållssparandet, och som med varierande regler och under olika namn bibehölls fram till skattereformen.[3] Det särskilda skattesparandet gav vid införandet en skattefri avkastning under fem år på insättningar inom vissa beloppssgränser plus ett direkt bidrag i form av en skatteavräkning på 20 procent av nyinsatta medel. Skattesparandet fick alltså en negativ skatt. Inget hindrade emellertid hushållen från att lånefinansiera insättningarna, vilket med minimalt besvär kunde ordnas genom automatiska överföringar från ett lönekonto med checkkredit.

Med de marginalskatter som gällde vid denna tidpunkt gav statsmakterna en kraftig rabatt på upplåning också i vanliga inkomstlägen. Låt oss för resonemangets skull anta att ränteavdragens värde var 75 procent. Om räntan på checkkrediten var 15 procent (före skatt) och skattesparkontot gav en skattefri avkastning på 10 procent, genererade varje insatt och lånefinansierad krona då en nettovinst på 54 öre. Med beloppsgränsen 4 800 kronor per år och person för insättningar innebar detta en vinst på knappt 2 600 kronor, utan någon som helst motprestation från "spararens" sida. I 1995 års penningvärde motsvarar detta drygt 7 000 kronor. Det bör understrykas att, bortsett från variationer i ränteläget, arrangemanget var helt riskfritt, och att det dessutom med tämligen enkla åtgärder kunde utnyttjas av alla medlemmar i en familj. Vi har här ett ovanligt klart exempel på vad som i den internationella skattelitteraturen kallas för penningmaskin (money machine).

Enligt de regler som gällde före skattereformen var premier för pensionsförsäkringar inom vissa gränser avdragsgilla mot förvärvsinkomster, medan de utfallande pensionerna beskattades som inkomst. Eftersom varken försäkringsbolagen som förvaltade och investerade premierna eller försäkringstagarna betalade skatt på den löpande avkastningen från pensionskapitalet, erbjöd pensionsförsäkringarna därmed en möjlighet till långsiktigt sparande med skattefri avkastning. Återigen var problemet att systemet också inbjöd till skatteplanering, eftersom premiebetalningarna lika gärna kunde finansieras med hjälp av upplåning med fullt avdragsgill ränta. Skatteplaneraren kunde alltså enkelt kombinera två olika beskattningsprinciper, och som Agell, Berg och Edin (1995) visar med hjälp av olika räkneexempel kunde vinsterna vara mycket betydande.

[3] Skattegynnade sparformer bibehölls i viss utsträckning även efter skattereformen; se vidare nedan.

Det måste emellertid understrykas att en pensionsförsäkring inte var samma penningmaskin som det ovan nämnda gamla skattesparandet, eftersom bindningstiderna kunde vara långa, med åtföljande risker både vad gäller avkastningen och permanensen i de regelverk som skapade vinstmöjligheterna. Ändå framstår just möjligheterna till skatteplanering som en bidragande förklaring till den växande efterfrågan efter pensionsförsäkringar under 1980-talet. En annan näraliggande förklaring till det ökande intresset var sannolikt de vinstmöjligheter som gavs av den i god tid annonserade skattereformen. Genom reformen erhöll gamla pensionssparare (med och utan insats av eget sparande) i många fall betydande förmögenhetsvinster då utfallande pensioner kom att beskattas med en väsentligt lägre skattesats än den som tidigare gällt för de avdragsgilla premiebetalningarna.

När det gällde att transformera fullt skattepliktig löpande kapitalavkastning eller annan inkomst till lågt beskattad kapitalvinst tillämpades en rad olika mer eller mindre komplicerade strategier. I några fall där olika beskattningsprinciper kombinerades var inslaget av renodlad skatteplanering sannolikt av mindre eller underordnad betydelse. Ett exempel som vi redan nämnt – och då inte hänfört till skatteplaneringen – är villaägaren som å ena sida får avdrag för ränta på inteckningslån, å andra sidan gynnas genom låg eller obefintlig reavinstbeskattning då villan avyttras. Ett annat var den passive ägaren till en jordbruksfastighet, som kunde kvitta underskott tillskapade genom värdehöjande reparationer mot egna förvärvsinkomster. Även om, på samma sätt som för villaägaren, dessa transaktioner kunde uppfattas som led i en fullt normal ekonomisk verksamhet, fanns det med stor sannolikhet åtskilliga fall där förvärv och passivt ägande av jorbruksfastigheter med attraktiva mangårdsbyggnader styrts av just denna kvittningsmöjlighet. Det handlade alltså om en omvandling av löpande fullt beskattad inkomst till antingen boendekonsumtion eller realisationsvinst.

För att i större skala omvandla inkomst till reavinst utnyttjades ofta transaktioner mellan ett eller flera aktiebolag och en kontrollerande ägare.[4] Syftet kunde här vara att ta ut beskattade vinstmedel ur ett helägt bolag utan att ägaren drabbades av inkomstskatt i efterföljande led. Uppgiften kunde lösas med hjälp en *intern aktieöverlåtelse*. Det aktuella vinstrika bolaget såldes mot en revers utställd på ägaren till ett annat också helägt bolag som bildats för ändamålet; vinsten överfördes sedan till det köpande nya bolaget genom utdelning, vilket kunde ske skattefritt enligt gällande regler. Efter överföringen användes vinstmedlen till att amortera på reversen till ägaren i önskad takt. För ägarens del resulterade operationen i en beskatt-

[4] Se t.ex. Lindencrona (1993) för en närmare redogörelse.

ningsbar reavinst, vilket var en klar fördel jämfört med den höga progressiva inkomstskatten på utdelningar. Han kunde dessutom fortsätta den gamla vinstgivande affärsverksamheten i det nyskapade bolaget.

Olika *vinstbolagstransaktioner* erbjöd möjligheter att helt eller delvis undgå också bolagskatten. En använd teknik var att låta ett bolag sälja sina skattemässigt starkt nedskrivna tillgångar till ett annat också helägt bolag. Då försäljningen skedde till marknadspriser upplöstes de obeskattade reserverna, vilket skulle ha utlöst en beskattning om inga andra åtgärder vidtogs. Nästa steg blev därför att sälja också bolaget, inklusive den förfallna skattekrediten, och nu med likviden från försäljningen som enda tillgång. Potentiella köpare var företag med avdragsgilla förluster eller andra avskrivningsobjekt, men utan motsvarande egna vinstmedel. I den form arrangemanget beskrivits här handlade det om att dela en utebliven eller uppskjuten bolagsskatt mellan säljaren och den externe köparen; den ursprunlige ägaren/skatteplaneraren betalade reavinstskatt i stället för inkomstskatt och kunde dessutom behålla kontrollen över realtillgångarna från det ursprungliga bolaget.

Åtskilligt av 1980-talets skatteplanering var inriktad på att eliminera eller uppskjuta beskattningen av realisationsvinster. Arrangemangen omfattade inte sällan ett flertal led, med utnyttjande av olika innovationer i form av nya finansiella instrument på de snabbt expanderande finansmarknaderna. Till dessa innovationer hörde optionslånen, som är låneinstrument med en ränta som är avdragsgill för företaget, och med en rätt, en option, för innehavaren att på i förväg fastlagda villkor nyteckna aktier i företaget. Den skattemässiga behandlingen av optionslånen var länge oklar, men efter ett utslag i regeringsrätten 1983 stod det klart att optionslånen inte bara hade en funktion som instrument för företagsfinansiering.

Regeringsrättens besked innebar att den totala anskaffningskostnaden för en så kallad unit, bestående av skuldebrev och optionsrätt, i beskattningshänseende i sin helhet skulle falla på skuldebrevet. Optionens skattemässiga anskaffningsvärde var alltså noll. Eftersom optionslånen regelmässigt emitterades med en lägre kupongränta än som svarade mot marknadsräntan, kunde placeraren omedelbart avskilja och försälja det rena skuldebrevet med en fiktiv, men skattemässigt användbar, realisationsförlust som resultat. Optionen kunde sedan utnyttjas för aktieköp eller avyttras. Enligt gällande regler var försäljningsvinsten beskattningsbar till 40 procent efter två år; den fiktiva reaförlusten på skuldebrevet var däremot avdragsgill till 100 procent. Beskedet från regeringsrätten åtföljdes inte förvånande av en snabb expansion av marknaden för optionslån med vidhängande skatteplaneringsmöjlighet. Efter en tidsutdräkt på nå-

got år kom en reaktion från statsmakternas sida med en särskild lagstiftning som satte stopp för hanteringen.

Enligt det gamla välkända mönstret kom den fortsatta skatteplaneringen i stället att inrikta sig på andra tekniker. Till dessa kom nu att höra avkastningsfonder och senare även utdelningsfonder. De förutsägbara kursfallen efter den årliga utdelningen från fonderna kunde här utnyttjas för att generera avdragsgilla reaförluster i önskad omfattning. För personer med beskattningsbara realisationsvinster och underskott av kapitalinkomster, som kunde kvittas mot utdelningsinkomsterna, var saken därmed klar. För andra, med reavinster men utan negativa kapitalinkomster, fortsattes skatteplaneringen i ytterligare led, med bl.a. upplåning och tillhörande avdragsgilla räntebetalningar för att uppskjuta beskattningen. Inte sällan var operationerna förenade med ett avsevärt risktagande från skatteplanerarens sida, eftersom det krävdes ytterligare investeringar för att förränta lånen.

Reglerna för realisationsvinstbeskattningen erbjöd i sig också goda möjligheter till skatteplanering. Avgörande var den sedan länge gällande åtskillnaden mellan korta och långa aktieinnehav. Reavinster på korta aktieinnehav beskattades fullt ut som inkomst, sannolikt därför att de förknippades med spekulation, medan vinster på längre aktieinnehav, över två år, bara beskattades till 40 procent. Reglerna var symmetriska vad gäller behandlingen av vinster och förluster; korta aktieförluster var alltså avdragsgilla till 100 procent, långa till 40 procent.

Det kan finns goda ekonomiska argument för en symmetrisk beskattning, med rätt att kvitta vinster och förluster. I kombination med tvåårs regeln skapade kvittningen emellertid uppenbara möjligheter att effektivt nedbringa beskattningen. Den enkla strategin var att realisera förluster på korta placeringar, och invänta tvåårsgränsen vid försäljning av vinstaktier. En förlust på en kort placering kunde härigenom eliminera beskattningen av en två och en halv gånger så stor lång aktievinst. Bortsett från transaktionskostnaderna var det heller inget som hindrade placeraren att omedelbart återköpa förlustaktierna, om deras framtidsutsikter bedömdes som goda.

2.4 *Skatteplaneringens effekter*

Att det gamla skattesystemet erbjöd avsevärda möjligheter att reducera beskattningen genom en systematisk skatteplanering står alldeles klart. Förutsättningarna för skatteplaneringen gavs av ojämnheter i skattereglerna av skiftande slag, som gjorde att skatteuttaget varierade beroende på *vem* som redovisade en given inkomst, i vilka *former* inkomsten redovisades och *när* redovisningen skedde. Vi har

gett några få och långt ifrån uttömmande exempel på skatteplanering som byggt på ojämnheter av just dessa slag.

Frågan är nu vad denna skatteplanering hade för betydelse för skatteintäkterna och för skattebelastningen för olika kategorier av skattesubjekt. Malmer och Perssons (1994) specialbearbetningar av inkomststatistiken för vissa år sedan 1980 ger belägg för att den totala inkomstskatten i olika decilgrupper ofta kraftigt understigit den beräknade skatten på enbart förvärvsinkomster och inkomster från näringsverksamhet. Beskattningen av annan verksamhet än förvärvsarbete och näringsverksamhet har alltså i allmänhet genererat negativa skatteintäkter. Det är uppenbart att skatteplaneringen är en av förklaringarna till detta resultat, och sannolikt den dominerande förklaringen till de flesta fallen av noll-taxering. Men vi kan i allmänhet inte särskilja vad som är följden av skatteplanering i den inskränkta innebörd vi här gett begreppet – dispositioner som saknar mening annat än som åtgärder för att minska skatten – från konsekvenserna av att skattebetalarna bedrivit en skattegynnad verksamhet inom ramen för ett normalt ekonomiskt agerande.

En mer direkt indikation på att skatteplaneringen kunde ha stor kvantitativ betydelse ges i en undersökning av riksskatteverket från 1987 (RSV 1987). Undersökningen omfattade ett 70-tal nyintroduktioner på Stockholms fondbörs, som åtföljdes av försäljningar från de tidigare huvudägarna. Försäljningarna gav upphov till realisationsvinster på drygt en miljard kronor. Enligt gällande regler motsvarade detta beskattningsbara reavinster på knappt 300 miljoner. Efter olika kvittningsförfaranden kunde de gamla ägarna emellertid begränsa det belopp som faktiskt togs upp till beskattning till 15 miljoner kronor, motsvarande mindre än 2 procent av den ursprungliga försäljningsvinsten.

Trots svårigheterna att kvantifiera effekterna är det rimligt att hävda att skatteplaneringen haft stor betydelse för beskattningens fördelningspolitiska träffsäkerhet. Malmer och Perssons kalkyler motsäger inte den gängse uppfattningen att skatteplaneringen framför allt utnyttjades av resursstarka personer. Det står också klart, inte minst mot bakgrund av den ekonomisk-politiska debatten under åren före skattereformen, att skatteplaneringen i vida kretsar sågs som ett växande hot mot allmän skattemoral och samhällssolidaritet. Vetskapen om att vissa grupper i samhället genom mer eller mindre avancerad skatteplanering undanhåller skatt i en omfattning som inte svarar mot statsmakternas intentioner kan hos andra grupper vara ägnad att luckra upp moraliska och andra hämningar mot regelrätt skattefusk.

Skatteplaneringen påverkar också den samhällsekonomiska effektiviteten, både direkt och indirekt. Den direkta effektivitetskostnaden sammanhänger med att skatteplaneringen är resurskrävande.

Den inkräktar på skattebetalarnas tid för samhällsekonomiskt sett produktiv verksamhet, och den underhåller en överdimensionerad kår av skattejurister och andra som svarar för den erforderliga experthjälpen. Det indirekta effektivitetsproblemet skapas av statsmakternas behov av att ersätta det intäktsbortfall skatteplaneringen medför. Ju mer omfattande skatteplaneringen är, desto högre ställs kraven på att inom andra delar av skattesystemet kunna generera tillräckliga skatteintäkter. Denna extrabeskattning kan i sin tur medföra effektivitetssänkande ekonomiska anpassningar.

Alla former av skatteplanering är emellertid inte med nödvändighet effektivitetssänkande. Vi har ovan beskrivit hur skatteplaneringen inom företagssektorn utvecklats för att exploatera skillnader mellan olika företag i fråga om möjligheterna att utnyttja skattemässiga avskrivningar. Skatteplaneringen kan härigenom – med en positiv tolkning – ha bidragit till att investeringsbesluten kunnat fattas på mer likartade villkor mellan företagen. Motsvarande arrangemang har emellertid också medfört att investeringsincitamenten utsträckts till att gälla företag som explicit exkluderats av statsmakterna. Till den senare kategorin hör naturligtvis också de utländska företag, som i några uppmärksammade fall i slutet av 1980-talet via olika leasingarrangemang kunde dra nytta av de gynnsamma svenska avskrivningsreglerna.

2.5 Skattereformen

Under de gångna decennierna har statsmakternas kamp mot skatteplaneringen förts i en ständig växelverkan med skatteplanerarnas jakt på nya möjligheter att undgå skatt. Nya kryphål har upptäcks och utnyttjas under en tid, för att sedan avbrytas genom särskild lagstiftning. Processen har åtminstone delvis varit självförstärkande, genom att den successivt växande komplexiteten i regelverket skapat nya oförutsedda kombinationsmöjligheter. 1991 års skattereform representerar ett nytt angreppssätt för att förhindra skatteplaneringen genom att den direkt slår mot de två avgörande förutsättningarna för skatteplaneringen, nämligen ojämnheterna i skattesystemet och de höga marginalskatterna.

De familjetransaktioner av olika slag som utnyttjades för att exploatera skillnaderna i beskattningen mellan olika individer blev meningslösa genom den nya enhetliga och separata kapitalskatten. Då alla familjemedlemmar betalar 30 procents skatt på kapitalinkomster utan några fribelopp blir nämligen beskattningen densamma oavsett hur inkomsterna fördelas. Genom att den enhetliga skatten medger en preliminär källbeskattning av räntor och utdelningar minskar också möjligheterna till regelrätt skattefusk.

Vi kan också räkna med ett minskat intresse för den typ av skatteplanering som utnyttjat skillnaderna i beskattning mellan olika företag. Med den halverade bolagsskattesatsen ger leasingavtal eller andra arrangemang mindre utbyte i form av minskad skatt, samtidigt som företagens skattesituation blir mer likartad då konsolideringsmöjligheterna är begränsade. Med de nya skattereglerna blir det vidare poänglöst att omvandla löpande kapitalinkomster till reavinster, eftersom beskattningen är densamma. Det mesta av vinsterna på att systematiskt kvitta förluster på korta aktieinnehav mot vinster på längre innehav uteblir, då skattereglerna inte längre skiljer mellan "yngre" och "äldre" aktier. Begränsningar i kvittningsmöjligheterna för icke börsnoterade aktier liksom i avdragsrätten för skuldräntor över 100 000 kronor har ytterligare beskurit tidigare möjligheter till lönande skatteplanering.

Flera betydelsefulla undantag från en enhetlig kapitalbeskattning kvarstod dock även efter skattereformen, och under de senaste åren har ytterligare undantag både tillkommit och försvunnit. Pensionssparande och placeringar via andra slag av institutionella mellanhänder gavs exempelvis en viss särställning även efter 1991. Åtminstone den, som är villig att acceptera de risker av olika slag som är förknippade med långsiktiga åtaganden, kan fortfarande göra avsevärda vinster genom att lånefinansiera pensionsförsäkringar (Se Agell, Berg och Edin (1995)).

Ett viktigt problem, som diskuterades inför 1991 års reform och som fått förnyad aktualitet i samband med senare skatteomläggningar gäller möjligheterna att i skatteplaneringssyfte utnyttja skillnader i beskattningen mellan arbets- och kapitalinkomster. En uttalad målsättning med 1991 års reform var att uppnå en likformighet i skatteuttaget genom en konsekvent genomförd dubbelbeskattning av både arbets- och kapitalinkomster. Trots detta står det emellertid klart att en avsevärd skillnad finns kvar också efter reformen. För arbetsinkomster uppgick 1991 det totala skatteuttaget i det högsta inkomstskiktet till ca 65 procent, genom kombinationen av arbetsgivaravgifter/egenavgifter i företagen och inkomstbeskattning i hushållsledet. För vinster inom aktiebolagssektorn blev den totala skattebelastningen i stället drygt 50 procent, i form av bolagsskatt och personlig kapitalskatt på vardera 30 procent.

Gapet i beskattningen mellan kapital- och arbetsinkomster var alltså ca 15 procentenheter i det högsta inkomstskiktet efter 1991 års reform. Skillnaden ökade emellertid till det dubbla efter beslutet att enkelbeskatta bolagsvinsterna från årsskiftet 1994, för att åter reduceras till ca 20 procent 1995 efter införandet av den så kallade värnskatten, nya egenavgifter och förnyad skatt på aktieutdelningar. En person i exempelvis konsultbranschen har alltså även efter skattereformen uppenbara incitament att överföra verksamheten till ett hel-

ägt aktiebolag och begränsa löneuttaget åtminstone till skiktgränsen, där enbart kommunalskatt utgår och skattekomponenten i avgifterna är mindre.

För att förhindra ett beteende av detta slag har skattelagstiftningen emellertid tillförts komplicerade spärregler. Enkelt uttryckt stipulerar dessa att för fåmansägda aktiebolag utdelningar och reavinster över en viss nivå skall beskattas som inkomst av tjänst i stället för som kapitalinkomst. Det är dock en kontroversiell fråga om dessa spärregler är tillräckligt restriktiva. Inför beslutet hösten 1993 om att avskaffa beskattningen av hushållens aktieutdelningar konstaterade exempelvis Lagrådet att spännvidden i beskattningen skulle komma att leda till oönskad skatteplanering, om gränserna mellan de olika inkomstformerna inte är klara. Enligt Lagrådets uppfattning kunde det "...ifrågasättas om lagstiftningen motsvarar dessa krav."[5] Andra erfarna skattejurister går längre och är mer explicita i sin kritik; spärreglerna sägs i praktiken knappast utgöra ett effektivt hinder mot att skattemässigt omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster.[6]

I vilken utsträckning en enhetlig kapitalbeskattning och en likvärdig beskattning av kapital och arbete kan fungera som instrument för att bekämpa skatteplaneringen måste emellertid bedömas också med hänsyn till olika internationella restriktioner.[7] Ett problem som omedelbart aktualiserades av skattereformen gällde möjligheterna att införa och upprätthålla en beskattning av privat försäkringssparande i en internationell miljö där skattefriheten dominerar. För att stoppa en uppenbar möjlighet att undgå den svenska avkastningsskatten belades premier på utländska försäkringar med en skatt på 15 procent, som utgick i de fall mottagarlandet inte tillämpade en motsvarande beskattning. Beskattningen tycks dock i stor utsträckning ha varit ett misslyckande. Medan det årliga utflödet av försäkringspremier till utlandet enligt svenska försäkringsbolags bedömningar skulle ha uppgått till 4 miljarder kronor, eller mer, var uppbörden från premiebeskattningen under 1994 ca 10 miljoner kronor, motsvarande utländska premiebetalningar på knappt 70 miljoner. Den stora diskrepansen härrör sannolikt både från en omfattande underrapportering och från utnyttjandet av kryphål i lagstiftningen

[5] Prop. 1993/94:50, Bilaga 3, s. 427.

[6] Se von Bahr (1995) med vidare hänvisningar. Som ett alternativ till att försöka upprätthålla åtskillnaden mellan olika inkomstformer med hjälp av spärregler av olika slag, skisserar von Bahr ett skattesystem med fullständigt likformig beskattning av arbete och kapital. Systemet kräver bl.a. en övergång till en bredare form av bolagsbeskattning, utan avdragsrätt för räntekostnader. Genom denna basbreddning blir det likgiltigt i vilka former företagets överskott tas ut, samtidigt som skattesatsen kan sänkas ytterligare. von Bahr diskuterar emellertid inte de internationella komplikationer som hans modell för en likformig beskattning av kapital och arbete skulle kunna skapa.

[7] Se Mutén (1995) för en utförlig analys av internationell skatteplanering, särskilt i relation till 1991 års skattereform.

som möjliggjorde köp av andrahandskontrakt på kapitalförsäkringar utan premieskatt.

Den internationella integrationen av det finansiella systemet och avvecklingen av valutaregleringen har gjort att det numera är både enkelt och lagligt också för privatpersoner att flytta sitt kapital utomlands. Antalet ansökningar om tillstånd för att öppna konto i utländsk bank har emellertid varit ytterligt begränsat och bara i ett fåtal fall lämnar utländska banker erforderlig information för en svensk beskattning av utländska kapitalinkomster. Inte heller för utdelningsinkomster eller annan kapitalavkastning är möjligheterna för svenska skattemyndigheter att få information särskilt stora, och kapitalplacerarna har i alla händelser möjlighet att söka sig från länder där rapportering sker till länder, som erbjuder tillräckligt skydd mot utländska skattemyndigheter. Som Mutén (1995) påpekar är det underläge de svenska skattemyndigheterna tycks befinna sig i gentemot de kapitalplacerare som vill undgå svensk skatt ingalunda unikt, internationellt sätt.

Utsikterna att inom en nära framtid få en internationellt heltäckande och fungerande källbeskattning av kapitalavkastning som substitut eller komplement till en beskattning i kapitalägarnas hemländer ter sig också som ganska små. Det kan här räcka med att hänvisa till de nedslående resultaten från olika tyska försök att introducera en källbeskattning av ränteinkomster. Försöken medförde snabbt en så omfattande kapitalflykt till utlandet att lagstiftningen fick återkallas. De tyska erfarenheterna bidrog också till en fortsatt låsning i arbetet inom den europeiska unionen på att få tillstånd en samordnad källbeskattning.[8]

Vi kan alltså sammanfattningsvis konstatera att de internationella restriktionerna tycks ställa lagstiftaren inför ett svårlöst och i framtiden säkerligen växande dilemma. Önskemålet om att både stävja den inhemska skatteplaneringen och generera tillräckliga skatteintäkter talar å ena sidan för en enhetlig beskattning av arbets- och kapitalinkomster. Ju effektivare den inhemska skatteplaneringen bekämpas desto större är emellertid riskerna för en internationell skatteflykt. Lockas å andra sidan kapitalet att stanna inom landet genom en avsevärt lägre beskattning – vilket också kan komma att minska benägenheten att dölja utländska kapitalinkomster – ökar riskerna för en inhemsk skatteplanering med bl.a. växande svårigheter att upprätthålla gränslinjen mot beskattningen av arbetsinkomster.

[8] Se Mutén (1994).

Kapitel 3
Sparande och konsumtion

I och med skattereformen lyftes beskattningen av hushållens kapitalinkomster ut ur den vanliga inkomstbeskattningen och en helt ny kapitalskatt på 30 procent infördes, lika för alla. Samtidigt försvann eller reducerades olika avdragsmöjligheter, och värdet av hushållens ränteavdrag blev 30 procent. Förutom önskemålet att stimulera till sparande och minskad skuldsättning syftade den nya kapitalbeskattningen till att ge ett väsentligt bidrag till reformens finansiering. Den skulle också bidra till att göra skattereformen fördelningspolitiskt neutral, eftersom den sänkta marginalskatten på höginkomsttagarnas arbetsinkomster skulle motverkas av en skärpt beskattning av deras kapitalinkomster. Fiskala aspekter var också ett viktigt motiv för den översyn av den indirekta beskattningen som gjordes i samband med skattereformen. Innan skattereformen genomfördes berördes högst 60 procent av den privata konsumtionen av mervärdesskatt (moms). I och med skattereformen breddades skattebasen, samtidigt som man skärpte olika punktskatter.

I detta kapitel skall vi diskutera hur hushållen har anpassat sig till den nya kapitalinkomstbeskattningen och omläggningen av de indirekta skatterna. En första huvudfråga är i vilken utsträckning skattereformen påverkat hushållens *samlade sparande*, dvs valet mellan konsumtion i dag och i morgon. Eftersom skattereformen bidrog till att öka de reala lånekostnaderna efter skatt gavs hushållen incitament att öka sparandet genom att minska sina skulder. De senaste årens exceptionella ökning av den konventionella hushållssparkvoten (mätt enligt nationalräkenskaperna, NR) indikerar att skattereformen kan ha lett till mycket betydande anpassningar. Den gängse sparkvotsdefinitionen är emellertid av begränsat värde för att belysa utvecklingen av det totala hushållssparandet, eftersom den bara inkluderar en del av hushållens sparformer (direktägt sparande i finansiella tillgångar och investeringar i egna hem). Med en utvidgad spardefinition, som också inkluderar hushållens investeringar i varaktiga konsumtionsvaror och sparandet i avtalsenliga pensionsförsäkringar, framstår sparandet som mer stabilt över tiden, och de senaste årens utveckling som relativt odramatisk. De senaste årens uppgång i det totala hushållssparandet innebär i själva verket att sparkvoten nu ligger på ungefär samma nivå som under slutet av 1970-talet. Som vi snart skall se finns det inte heller några tydliga

belägg för att skattereformen är en viktig förklaring till de senaste årens synnerligen svaga utveckling av hushållens konsumtion; långt större roll spelas sannolikt av den i tiden sammanfallande konjunkturnedgången. I den mån som skattereformen haft betydelse handlar det förmodligen främst om en indirekt konsumtionsanpassning till följd av förmögenhetsförluster på fastighetsmarknaden.

Men skattereformen förändrade också den relativa skattebehandlingen av olika sparformer, och vår andra huvudfråga är hur hushållens *sparmönster* anpassats till de nya skattereglerna. Här finner vi ett tydligare samband. De senaste årens kraftiga ökning av hushållens aggregerade finansiella sparande (och hushållens amorteringssparande i synnerhet), och den samtidiga minskningen av sparandet i reala tillgångar, som egna hem, varaktiga konsumtionsvaror, etc, är högt korrelerad med observerade förändringar i skatter och relativa avkastningar. Denna förskjutning i hushållens sparmönster har både kort- och långsiktiga implikationer (som vi ägnar en fylligare diskussion i senare kapitel). Före skattereformen belastades avkastningen på det finansiella sparande som sker direkt i hushållssektorn med en högre effektiv skattesats än vad som gällde för investeringar i reala tillgångar. Att sparandet nu ändrat karaktär avspeglar åtminstone delvis det faktum att den nya, mer likformiga, kapitalbeskattningen inte längre premierar realt framför finansiellt sparande. På lång sikt skapas därför förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektivare allokering av hushållens sparande. På kort sikt blir bilden en annan. En vanlig uppfattning, som vi delar, är att de senaste årens konjunkturnedgång har drivits av ett kraftigt fall i aggregerad efterfrågan, ett efterfrågebortfall som delvis sammanhänger med hushållssparandets ändrade inriktning. Skattereformen har därför sannolikt bidragit till att fördjupa konjunkturnedgången, något som vi analyserar närmare i kapitel 6.

En annan intressant aspekt gäller portföljanpassningarna på hushålls- (eller mikro-) nivå. I vilken utsträckning har skattereformen medfört att olika hushållstyper anpassat sin skuldsättning olika mycket? Den senare frågan är av stor betydelse, inte minst ur fördelningssynpunkt. Fördelningsanalysen i RINK byggde på förutsättningen att hushållen inte skulle minska sin skuldsättning när skattereformen gjorde det dyrare att låna. Den genomsnittlige höginkomsttagaren, med stora lån, skulle därför inte tjäna på reformen – den lägre marginalskatten på arbetsinkomster skulle balanseras av att underskottsavdragen blev mindre värda. I den utsträckning som höginkomsttagare minskat sina skulder mer än vad låginkomsttagare har gjort förändras skattereformens fördelningspolitiska förutsättningar på ett högst väsentligt sätt.

Vår tredje huvudfråga gäller hur omläggningen av den indirekta beskattningen påverkat hushållens *konsumtionsmönster*. Givet anta-

gandet att ökade indirekta skatter fullt ut övervältras på konsumenterna är det enkelt att beräkna hur skattereformen påverkat de relativa priserna för olika varugrupper. Många av de tidigare helt eller delvis momsbefriade varorna blev dyrare i och med skattereformen. Till dessa varor hör exempelvis den volymmässigt betydelsefulla bostadskonsumtionen, men också restaurang och hotelltjänster, liksom persontransporter. En i sammanhanget viktig omständighet, som väl illustrerar tesen att ingen skattereform är för evigt, är att den indirekta beskattningen lagts om i flera omgångar sedan 1991. Skattereformen innebar exempelvis att den så kallade turist-momsen, som bland annat omfattar kommersiella persontransporter och hotelltjänster, sattes till 25 procent. År 1992 sänktes skattesatsen till 18 procent, den 1 januari 1993 höjdes den till 21 procent, bara för att ett halvår senare reduceras till 12 procent.

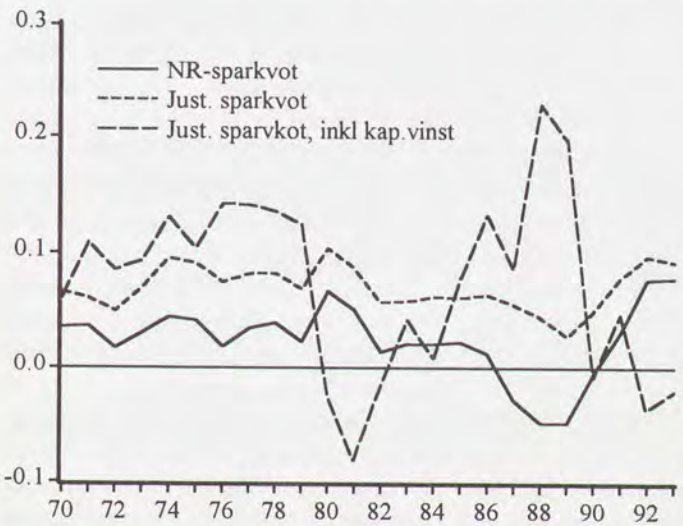
En av de marknader som genom åren varit föremål för en intensiv politisk uppmärksamhet är bostadsmarknaden. Som redan antytts påverkades denna marknad på flera olika sätt av skattereformen. Omläggningen av den indirekta beskattningen innebar ökade drifts- och underhållskostnader för hela bostadsbeståndet. Den mer enhetliga kapitalbeskattningen, som minskade det reala värdet av hushållens ränteavdrag, drev upp kapitalkostnaderna för egnahemsägare och bostadsrättsinnehavare. För att upprätthålla kostnadsparitet mellan olika upplåtelseformer (hyresboendet påverkades inte direkt av den nya kapitalbeskattningen) reducerades samtidigt räntesubventionerna till nyproducerade hyresfastigheter. Sammantaget har detta inneburit väsentligt högre reala boendekostnader, och vår fjärde huvudfråga är hur detta påverkat *bostadsefterfrågan*. Vår analys indikerar, föga oväntat, att skattereformen har minskat efterfrågan på bostadstjänster för nästan alla hushållstyper. På kort sikt, med ett givet fastighetsbestånd och en given fördelning av bostadslägenheter på olika upplåtelseformer, leder detta till prisanpassningar. I det utredningsmaterial som publicerades i anslutning till RINK:s betänkande redovisades beräkningar som tydde på att skatterefomen skulle kunna leda till mycket stora prisfall på villamarknaden. Vi redovisar kompletterande kalkyler, som tyder på att det av skattereformen orsakade prisfallet har varit av mer begränsat slag. På lång sikt, när också utbudssidan anpassas, tenderar den totala bostadssektorn att krympa. Minskningen fördelar sig dock inte jämnt över olika lägenhetstyper och upplåtelseformer; allt annat lika bör andelen smålägenheter öka. Det är också möjligt, med reservation för att vi inte vet något om den framtida utformningen av det statliga räntesubventionssystemet, att andelen hyreslägenheter kommer att öka.

3.1 Totalt hushållssparande och aggregerad konsumtion

Några definitioner och mätproblem

Som vi ser i *figur 3.1* innebar 1980-talet och de inledande åren av 1990-talet dramatiska förändringar i hushållens sparkvot, mätt enligt NR. Sparkvoten var relativt stabil under 1970-talet, men under den senare delen av 1980-talet minskade den kraftigt, för att 1988–89 nå den för efterkrigstiden unikt låga nivån på minus fem procent. Detta mönster bröts under de första åren av 1990-talet. Mellan 1989 och 1992 ökade sparkvoten med nästan 13 procentenheter. För att finna en hushållssparkvot på samma nivå som 1993 (knappt 8 procent) måste vi gå tillbaka till det tidiga 1950-talet.

Figur 3.1 Hushållens sparkvot enligt tre definitioner, 1970–93



Källa: Agell, Berg och Edin (1995)

Utvecklingen av NR-sparkvoten har av naturliga skäl kommit att ägnas stor uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska diskussionen. Som en indikator på utvecklingen av hushållens totala sparande, och därigenom hushållens intertemporala konsumtionsmönster, är den dock av begränsat värde. I NR-sparkvoten inkluderas hushållens direkta sparande i finansiella tillgångar, liksom nyinvesteringar i villor och fritidshus. Däremot beaktas inte investeringar i varaktiga konsumtionsvaror, eller det sparande som sker inom ramen för olika kollektiva tilläggspensionsystem, vilka administreras av arbetsmark-

nadens parter på försäkringsmässiga grunder (det så kallade AMF-sparandet). I båda fallen handlar det om aktiviteter som fyller samma funktion som vanligt banksparande – genom att avstå från konsumtion idag kan hushållet öka sin konsumtion i morgon, antingen genom att direkt konsumera framtida tjänster (varaktig konsumtionsvara), eller genom att få avkastning i monetära termer (AMF-sparande). I figuren visas också en alternativ sparkvotsserie ('justerad sparkvot'), där vi har justerat NR-sparkvoten genom att lägga till nettoinvesteringar i varaktiga konsumtionsvaror och den årsvisa förändringen i fonderingen i tilläggspensionssystemen. Den justerade sparkvoten är uppenbarligen mer stabil över tiden, och de senaste årens uppgång ter sig mer modest. Perioden 1989–92 ökade den justerade sparkvoten med sex procentenheter, och vi behöver inte gå längre tillbaka än till 1980 för att finna en sparkvot i paritet med den som gällde 1993.

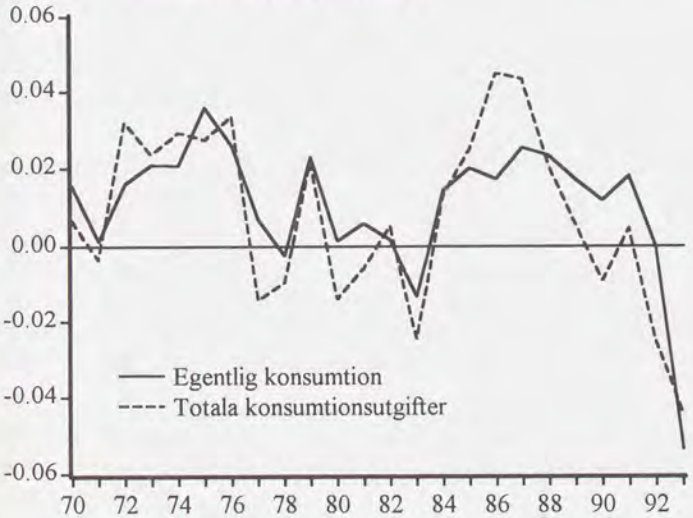
Men definitionen av hushållens sparkvot kan göras ännu vidare. Enligt en i den nationalekonomiska litteraturen etablerad definition bör sparandet likställas med förändringen i det reala värdet av hushållens totala förmögenhet, dvs. Haig-Simons sparbegrepp.[1] Med denna utgångspunkt bör också de löpande reala kapitalvinsterna på hushållens tillgångar inkluderas i sparbegreppet. Den tredje sparkvotsserien i figuren ('justerad sparkvot inklusive kapitalvinster') tar hänsyn till detta. Med utgångspunkt i den justerade sparkvoten har vi adderat de årsvisa (och orealiserade) reala kapitalvinsterna på hushållens innehav av aktier och egna hem till både täljare (sparande) och nämnare (disponibel inkomst). Den på detta sätt modifierade sparkvoten företer inga likheter med de övriga, mer konventionella, sparmåtten. Den enkla korrelationskoefficienten med NR-sparkvoten är –0,59! Medan NR-sparkvoten är kraftigt negativ under åren 1988–89 är Haig-Simons sparkvoten drygt 20 procent. Förklaringen är att stora värdestegringar på tillgångsmarknaderna under dessa år bidrog till att kraftigt öka hushållens förmögenhetsvärden. Under 1990-talets inledande år var förhållandet det omvända – trots att hushållens direkta finansiella sparande ökade kraftigt (vilket bland annat avspeglas i ökningen av NR-sparkvoten) gjorde hushållen så betydande kapitalförluster på fastighets- och aktiemarknaderna att deras nettoförmögenhet minskade.

Vilken sparkvot bör vi studera? Om vi vill ha en beskrivning av hur stora resurser som hushållssektorn lånar ut till andra sektorer är NR-sparkvoten, vars utveckling är nära relaterat till hushållens finansiella sparande, ett naturligt mått. Om vi vill belysa hur hushållens totala förmögenhetsställning utvecklas över tiden är Haig-

[1] I skandinavisk litteratur brukar denna utvidgade spardefinition ofta hänföras till arbeten av David Davidsson och Erik Lindahl.

Simons sparkvot ett lämpligare val. Ett praktiskt problem i sammanhanget är emellertid att Haig-Simons sparkvot på ett påtagligt sätt drivs av stora kortsiktiga fluktuationer i olika tillgångspriser. Det finns så mycket 'brus' i tidsserien, att det inte är meningsfullt att försöka tolka utvecklingen i termer av hushållens anpassning till ändrade skatteregler, räntor eller inkomstförväntningar.

Figur 3.2 Procentuell årlig förändring i hushållens konsumtion per capita enligt olika definitioner, 1970–93



Källa: Agell, Berg och Edin (1995)

En lämpligare utgångspunkt, som undviker många av de problem som är förknippade med att mäta sparandet, är att direkt studera hushållens konsumtion. *Figur 3.2* visar hur den aggregerade konsumtionen per capita utvecklats sedan 1970 enligt två olika definitioner. Den första serien är den årliga procentuella tillväxttakten i hushållens konsumtionsutgifter (inklusive inköp av varaktiga varor). Den andra serien visar tillväxttakten i hushållens *egentliga konsumtion*, mätt som summan av hushållens inköp av icke varaktiga varor och tjänster, och det beräknade årliga nyttjandevärdet för hushållens innehav av varaktiga varor och egna hem. Oavsett valet av konsumtionsdefinition kan vi göra två intressanta iakttagelser. För det första är nedgången i hushållens konsumtion under 1992–93 mycket stor. Den saknar i själva verket motstycke under efterkrigstiden. För det andra föregås konsumtionsfallet av en konsumtionsboom, som började i mitten av 1980-talet. Detta mönster är särskilt tydligt för hushållens konsumtionsutgifter; den kraftiga tillväxten 1986–87 sammanhänger till stor del med ökade inköp av varaktiga konsumtionsvaror.

Teoretiska utgångspunkter

Hur kan vi förklara konsumtionens utveckling, och de senaste årens kraftiga konsumtionsfall i synnerhet? Vilken roll har skattesystemet och avkastningen på sparandet spelat? Den inom den nationalekonomiska konsumtionsforskningen helt dominerande modellen för att analysera hushållens konsumtionsbeslut är Milton Friedmans permanenta inkomstmodell och Franco Modiglianis livscykelmodell.[2] Ansatsen bygger på antagandet att hushållet väljer en optimal bana för konsumtionens utveckling över tiden, givet en intertemporal budgetrestriktion, som innebär att det diskonterade nuvärdet av all nuvarande och framtida konsumtion inte får överstiga värdet av hushållets totala förmögenhet (inklusive nuvärdet av förväntade framtida arbetsinkomster, 'humankapitalet').

En viktig implikation av modellen är att lutningen på hushållets konsumtionsbana, dvs. om hushållet väljer att *öka* eller *minska* konsumtionen över tiden, beror på den förväntade realräntan (och på hushållens tidspreferens, som i det följande antas vara en konstant). En hög förväntad ränta ger hushållet incitament att skjuta konsumtionen på framtiden. En låg, eller rent av negativ, förväntad realränta ger incitament att tidigarelägga konsumtionen. I det förra fallet får konsumtionsbanan en positiv lutning, i det senare en negativ. Styrkan i anpassningen, dvs hur snabbt konsumtionen växer eller minskar, beror på storleken på den *intertemporala substitutionselasticiteten*, som är ett mått på hushållets villighet att förändra konsumtionen över tiden. En stor elasticitet innebär att konsumtionen växer snabbt när den förväntade realräntan är hög, en liten elasticitet att konsumtionen växer långsamt. I specialfallet när den intertemporala substitutionselasticiteten är noll får vi inget samband alls: Oavsett realräntans nivå väljer hushållet att konsumera lika mycket i alla perioder.

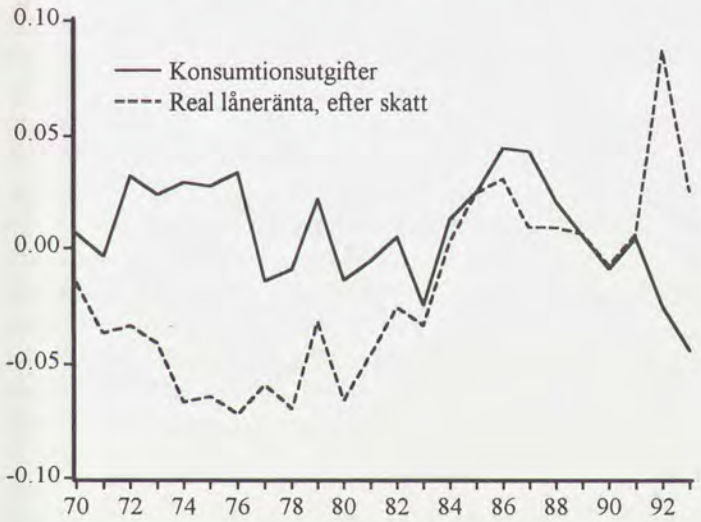
Konsumtionsbanans nivå, till skillnad från dess lutning, beror på värdet av hushållets totala förmögenhet, inklusive humankapitalet. Ett rikt hushåll kommer att konsumera mer än ett fattigt i alla perioder, men om de två hushållen är identiska i alla andra avseenden (samma ränta efter skatt, samma intertemporala substitutionselasticiet, etc) kommer ändå deras konsumtion att utvecklas parallellt över tiden. En annan implikation av modellen är att ej förväntade förmögenhetsändringar gör att konsumtionsbanan för ett och samma hushåll kommer att skifta. Ett hushåll som får en oväntad gåva, vinner på tipset, eller får en lönehöjning, kommer att revidera sina konsumtionsplaner, både i dag och i morgon. Konsumtionsbanan skiftar uppåt, men om den förväntade realräntan inte ändras kommer den

[2] För en lättillgänglig diskussion av konsumtionsteorin, och en diskussion av svenska och utländska resultat på området, se Assarsson (1993).

att ha samma lutning som tidigare. För ett hushåll som gör en oväntad förmögenhetsförlust, exempelvis genom en misslyckad spekulation på börsen, är förhållandet det omvända – konsumtionsbanan skiftar vertikalt nedåt.

Dessa teoretiska resonemang är utgångspunkten för det mesta av den moderna makroekonometriska konsumtionsforskningen. De utgör också en naturlig startpunkt för att försöka förstå hur beskattningen av sparandet kan påverka konsumtionen. Om vi i ovanstående stycken byter ut uttrycket 'förväntad realränta' mot 'förväntad realränta efter skatt' erhåller vi en i princip testbar hypotes om sambandet mellan den förväntade realräntan efter skatt och konsumtionens utveckling över tiden. Under perioder med en hög förväntad realränta efter skatt bör konsumtionen växa, under perioder med en låg – eller negativ – realränta efter skatt bör konsumtionen stagnera, eller minska. På samma sätt ger också en skattereform som innebär sänkt skatt på den reala sparavkastningen incitament för en snabbare konsumtionstillväxt.

Figur 3.3 Real låneränta efter skatt och procentuell förändring i hushållens totala konsumtionsutgifter per capita, 1970–93



Källa: Agell, Berg och Edin (1995)

Som ett första, mycket enkelt, försök att närma oss relationen mellan realränta och konsumtion visar vi i *figur 3.3* sambandet mellan hushållens reala låneränta efter skatt, beräknad genom att subtrahera *ex post* inflation (mätt enligt implicitprisdeflatorn) från nominell ränta efter skatt, och den procentuella tillväxten i hushållens konsumtionsutgifter. Under hela 1970-talet och de första åren av

1980-talet var den reala låneräntan efter skatt negativ, något som förklaras av samspelet mellan hög inflation och nominellt baserade ränteavdrag. Vid mitten av 1980-talet ökade den reala lånekostnaden, delvis till följd av den begränsning i värdet av hushållens ränteavdrag till maximalt 50 procent som blev resultatet av 1981 års skattepolitiska överenskommelse mellan centerpartiet, folkpartiet och socialdemokraterna ('den underbara natten'). Vi ser också att den reala lånekostnaden ökade mycket kraftigt 1992, året efter skatteformen, som ett resultat av höga nominalräntor och en snabb desinflationsprocess. Uppenbarligen är det svårt att med ögat finna det positiva samband som vi skulle vänta oss utifrån de teoretiska övervägandena. Under den första halvan av 1970-talet växte konsumtionen snabbt, samtidigt som realräntan efter skatt minskade till en mycket låg nivå (–7,5 procent 1976). Under början av 1990-talet var förhållandet det omvända, och det kraftiga fallet i hushållens konsumtion ackompanjerades av höga räntor. För hela perioden 1970–93 är den enkla korrelationen mellan den ränta och konsumtionstillväxt i själva verket negativ (–0,12).[3]

Men det är inte bara realräntan efter skatt som kan påverka konsumtionen. Den kraftiga tillväxten i konsumtionen mellan 1985 och 1987 sammanfaller med *avregleringen av de finansiella marknaderna*. Som påpekats av många bedömare kan en uppmjukning av olika lånerestriktioner ha bidragit till att öka konsumtionen. Avregleringen kan också ha bidragit till att accentuera fallet i konsumtionen mellan 1991–93, när Sverige utsattes för stora makroekonomiska störningar. I en ekonomi med en reglerad kreditmarknad och begränsade lånemöjligheter kommer hushållens konsumtion att vara nära knuten till de löpande disponibla inkomsterna. I en ekonomi med en avreglerad kreditmarknad har hushållen större möjlighet att anpassa sig till ändrade förväntningar om framtida inkomster, skatter, etc., vilket innebär att makroekonomiska obalanser kan få ett snabbare genomslag på konsumtionen. Hushåll som skaffat sig stora skulder är finansiellt sårbara när konjunkturen vänder nedåt, tillgångspriserna faller, och realräntan ökar.[4]

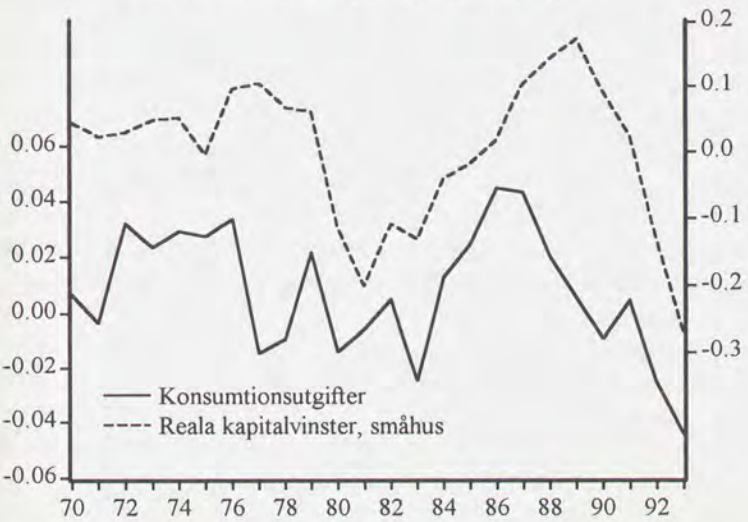
Permanenta inkomst/livscykelmodellen implicerar, som vi sett, att alla slag av oväntade förmögenhetsförändringar gör att hushållen reviderar sina konsumtionsplaner. Att konsumtionen fluktuerar över

[3] Här bör tilläggas att teorin implicerar att det skall finnas ett positivt samband mellan konsumtionstillväxt och *förväntad* realränta efter skatt, medan vi i figuren studerar sambandet mellan konsumtionstillväxt och realräntan *ex post*. För att testa teorins bärkraft måste vi därför i ett första steg konstruera ett mått på den ej observerbara förväntade realräntan. Resultaten av sådana försök redovisas nedan.

[4] Se Söderström (1995) för en analys av samspelet mellan höga realräntor, fallande tillgångspriser och hushållens skuldsanering under den svenska krisen. För en jämförande diskussion av utvecklingen i de nordiska länderna, se Berg (1994a).

tiden, till synes oberoende av räntan, kan därför bero på att hushållen löpande anpassar sig till ny information av betydelse för hushållsekonomin, både i dag och i framtiden. En potentiellt viktig faktor i detta sammanhang är *utvecklingen på tillgångsmarknaderna*. På tillgångsmarknaderna sker en praktiskt taget daglig värdering av mycket stora förmögenhetsstockar. Det samlade värdet av hushållens tillgångar i aktier, bankinlåning och fastigheter kan i dagsläget uppskattas till i runda tal 4000 miljarder kronor. Detta innebär att förändringar i priserna på aktier och fastigheter, kapitaliseringseffekter, kan skapa mycket stora förmögenhetseffekter.

Figur 3.4 Löpande reala kapitalvinster på småhus som andel av disponibel inkomst (höger skala) och procentuell förändring i hushållens totala konsumtionsutgifter per capita, 1970–93



Källa: Agell, Berg och Edin (1995)

Tider med fallande tillgångspriser och oväntade kapitalförluster innebär åtminstone i teorin att hushållen reviderar ner sina konsumtionsplaner – konsumtionen minskar både i dag och under kommande perioder.[5] Som vi ser i *figur 3.4* tycks det finnas ett samband mellan löpande reala kapitalvinster på egna hem och förändringen i hushållens konsumtionsutgifter. Samvariationen är särskilt tydlig för perioden efter 1989; hushållens konsumtion har minskat, samtidigt

[5] Här är en fotnot av teknisk natur på sin plats. Givet en konstant förväntad realränta implicerar permanent inkomst/livscykelmodellen att hushållet väljer en konsumtionsbana med en viss bestämd lutning. Om värdet av hushållens tillgångar minskar, samtidigt som räntan är oförändrad, anpassar hushållet konsumtionen genom att skifta banan parallellt nedåt. Den omedelbara effekten blir därför ett momentant fall i konsumtionen, samtidigt som konsumtionstillväxten på längre sikt inte påverkas.

som hushållen gjort – som andel av de disponibla inkomsterna – betydande kapitalförluster på sina fastighetsinnehav.[6] Emellertid innebär inte en korrelation mellan två variabler samma sak som ett orsakssamband. I en fullständig makromodell av ekonomin borde såväl tillgångspriser som konsumtion vara två endogena storheter, som bestäms av andra, exogena, faktorer. I en makroekonometrisk analys av sambandet mellan hushållsparande (enligt NR-definitionen) och fastighetspriser i de nordiska länderna fann Koskela och Virén (1992) att fastighetspriserna hade ett självständigt i förklaringsvärde i samtliga länder utom Sverige. Berg och Bergström (1995) redovisar dock svenska resultat, som indikerar att konsumtionsutgifterna faktiskt påverkas av marknadsvärdet på hushållens fastighetsinnehav (deras studie inkluderar till skillnad från Koskela och Virén observationer från början av 1990-talet).

De reala kapitalvinsterna på fastigheter är inte den enda tidsserien som under de senaste åren uppvisat en dramatisk utveckling. Konsumtionsfallet har åtföljts av en för svenska förhållanden unik uppgång i arbetslösheten. Spegelbilden av denna ökning är en mycket kraftig försämring av budgetsaldot för den konsoliderade offentliga sektorn. Hur kan arbetslöshet och budgetunderskott påverka hushållets konsumtionsbeslut? En första möjlighet är att både arbetslöshet och budgetunderskott kan hämma konsumtionen genom att påverka hushållens *förväntningar om den framtida inkomstutvecklingen*. Ökad arbetslöshet kan få hushållen att revidera ner sina prognoser om framtida disponibel inkomst. En liknande effekt uppkommer om hushållen förväntar sig att regeringen kommer att bekämpa budgetunderskottet genom att höja det framtida skattetrycket. I båda fallen minskar hushållens 'permanenta' inkomster, och därigenom också konsumtionen.[7]

Den andra möjligheten gäller effekterna på *osäkerheten om den framtida inkomstutvecklingen* (dvs. inkomstvarians i motsats till inkomstförväntan). Både arbetslöshet och budgetunderskott kan hämma konsumtionen genom att skapa osäkerhet, vilket i sin tur ger

[6] Enligt permanent inkomst/livscykelmodellen är det *oväntade* kapitalvinster och kapitalförluster som får hushållen att revidera sina konsumtionsplaner, men i figuren redovisar vi den faktiska kapitalförlusten, vilken i princip innehåller både oförväntade och förväntade komponenter. Man kan dock på goda grunder anta att denna distinktion inte spelar så stor roll i praktiken. Förklaringen är att ett högre tillgångspris, förväntat eller inte, i normalfallet gör det möjligt för ägaren att öka tillgångens belåningsgrad, vilket ökar konsumtionsutrymmet.

[7] Enligt den så kallade ricardianska ekvivalenshypotesen skall inte det sätt på vilket staten väljer att finansiera en *given nivå* på de offentliga utgifterna spela någon roll för hushållens konsumtion, eftersom hushållen antas genomskåda att ett 'paket' av låga skatter och budgetunderskott i dag måste följas av höga skatter och budgetöverskott i framtiden. Resonemanget i texten förutsätter att hushållen betraktar budgetunderskottet som en signal om att de offentliga utgifterna kommer att vara permanent högre i framtiden, vilket innebär ett långsiktigt högre skattetryck.

incitament för *försiktighetssparande*. Vad gäller arbetslösheten är det inte svårt att tänka sig att ett försämrat sysselsättningsläge bidrar till att öka osäkerheten om framtida inkomster. Den viktiga observationen vad gäller budgetunderskottet är att den svenska välfärdsstaten tillhandahåller försäkringar mot en rad olika humankapitalrelaterade risker (arbetslöshet, sjukdom, arbetsskada, etc). I ett läge med ett stort och växande budgetunderskottet kan hushållen komma att dra slutsatsen att staten i framtiden kommer att tvingas att minska socialförsäkringssystemens omfattning, så att hushållen själva får bära en större del av risken. När hushållen anpassar sig genom att bygga upp egna finansiella reserver minskar konsumtionen.[8]

Tabell 3.1 Korrelationer, 1970–93

	Procentuell förändring i konsumtion per capita		
	Konsumtions-utgifter	Egentlig konsumtion	Icke varaktiga varor
Real låneränta, efter skatt	–0,12	–0,18	–0,02
Arbetslöshet	–0,57	–0,81	–0,54
Underskott för konsolid offentlig sektor, som andel av BNP	–0,56	–0,69	–0,56
Reala kapitalvinster, egna hem	0,57	0,70	0,56

Källa: De underliggande tidsserierna har tillhandahållits av Lennart Berg.

I *tabell 3.1* sammanfattar vi sambandet mellan några olika mått på konsumtionstillväxt och de tänkbara förklarande variablerna i termer av enkla korrelationskoefficienter. Oavsett valet av konsumtionsmått bekräftas det visuella intrycket från figurerna. Korrelationen mellan realränta och konsumtionstillväxt är modest. De övriga korrelationerna är betydligt större, och samtliga har det teoretiskt förväntade tecknet. En försiktig och preliminär slutsats av dessa enkla övningar är att det åtminstone inte finns några enkla sätt att belägga det teoretiska sambandet mellan realräntan efter skatt och konsumtionens utveckling över tiden. För att förklara fluktuationerna i konsumtionen, och de senaste årens kraftiga konsumtionsfall i synnerhet, ligger andra förklaringsfaktorer än en anpassning till ändrade skattebetingelser för sparandet betydligt närmare till hands.

[8] En mer dramatisk förklaring av sambandet mellan budgetunderskott och försiktighetssparande bygger på tanken att hushållen tolkar tider med en snabbt växande statsskuld som en indikation på en ökad risk för en framtida statsfinansiell kollaps – en kollaps som skulle föra med sig mycket stora realekonomiska kostnader, i form av kraftiga (samhällsekonomiskt skadliga) skattehöjningar eller monetarisering av statsskulden. Se Giavazzi och Pagano (1995) för vidare diskussion.

Slutsatser

Överlever vår preliminära slutsats en mer ingående makroekonometrisk analys? Vår enkla korrelationsanalys lämnar uppenbarligen mycket övrigt att önska. För det första bygger den bakomliggande teorin på ett mikroekonomiskt samband, och många restriktiva förutsättningar måste vara uppfyllda för att sambandet skall gälla också på makronivån. För det andra implicerar den intertemporala substitutionshypotesen att det finns en korrelation mellan konsumtionstillväxten och den *förväntade* reala sparavkastningen, medan vi beräknat korrelationen med utgångspunkt i en *realiserad* real avkastning.

För det tredje är det inte uppenbart hur vi i makroekonomiska termer skall beskriva skattereglernas inverkan. Det avkastningsmått som vi utnyttjat oss av, den reala låneräntan efter skatt, är det relevanta måttet för ett hushåll som lånefinansierar sin konsumtion. Men för ett hushåll som avstår från konsumtion i dag genom att spara i finansiella tillgångar eller genom att investera i ett eget hem är det andra avkastningar och skatteregler som är relevanta. Enligt Finansdepartementets ursprungliga finansieringskalkyl väntades skattereformen leda till kraftigt ökade intäkter från den personliga beskattningen av kapitalinkomster, något som allt annat lika implicerar en *högre genomsnittlig skatt* på avkastningen på hushållens förmögenhetstillgångar. Detta innebär dock inte med nödvändighet att sparincitamenten försämrades. Ur incitamentssynpunkt är det den marginella skattesatsen på kapitalinkomster som är det avgörande.

Att på ett mer exakt sätt avgöra hur skattereformen påverkat de marginella sparincitamenten på makronivån är en komplicerad uppgift, eftersom skattereformen innebar både basbreddningar (som tenderar att öka marginalskatten) och lägre skattesatser (som tenderar att minska marginalskatten). För många småsparare medförde avskaffandet av det så kallade sparavdraget att sparincitamenten försämrades, eftersom tidigare obeskattade kapitalinkomster numera belastas med en marginell skattesats på 30 procent. För individer med en beskattningsbar kapitalinkomst som överstiger sparavdraget minskade skatten på utdelningar och ränteinkomster. Å andra sidan skärptes också skatten på allemanssparande, sparande i pensionsförsäkringar och realisationsvinster. Dessa motverkande effekter låter sig inte på ett enkelt sätt sammanfattas i en genomsnittlig makromarginalskatt.

Likafullt är vår samlade bedömning att de senaste årens kraftiga fall i hushållens konsumtion inte främst bör förklaras i termer av skattereformens effekter på den förväntade avkastningen på sparandet. Sedan Halls (1988) pionjärarbete finns det ett antal studier som försökt att direkt uppskatta sambandet mellan konsumtionstillväxt

och olika mått på real sparavkastning. Hall fann, med utnyttjande av data för USA, att den förväntade räntan har en mycket liten, eller ingen, effekt på konsumtionstillväxten; ett resultat som kan tolkas som att den intertemporala substitutionselasticiten är nära noll. Campbell och Mankiw (1989), som också använder amerikanska data, utvidgar Halls analys genom att beakta möjligheten att en andel av hushållen av olika anledningar (kreditransonering eller 'tumregelsbeteende') konsumerar en given del av sina löpande disponibla inkomster. Även deras resultat är konsistent med en intertemporal substitutionselasticetet nära noll. Campbell och Mankiw (1991) redovisar resultat för sex olika länder, inklusive Sverige. De finner inga signifikanta ränteeffekter i något land, och punktestimaten på den intertemporala substitutionselasticiteten är lika ofta negativa (vilket inte är förenligt med teorin) som positiva. Något avvikande resultat redovisas dock av Patterson och Pesaran (1992), som använder data för USA och Storbritannien – för Storbritannien finner de en signifikant positiv ränteeffekt.

I Agell, Berg och Edin (1995) replikeras analysen i Campbell och Mankiw (1989, 1991) på svenska kvartalsdata för perioden 1976–93.[9] Eftersom det inte är uppenbart vilken förväntad avkastning som skall korreleras med konsumtionstillväxten, och eftersom det inte är självklart hur man skall karaktärisera skattesystemets effekter, redovisar denna studie resultat för flera alternativa avkastningsmått. Oavsett valet av avkastningsdefinition framstår konsumtionens räntekänslighet som synnerligen begränsad. Den enda avkastningen som, i en specifikation, är signifikant och positivt korrelerad med konsumtionstillväxten är den förväntade avkastningen på egna hem. Punktestimatet på den intertemporala substitutionselasticiten är dock fortfarande nära noll.

Konsumtionens räntekänslighet har också studerats flitigt inom ramen för konventionella konsumtionsfunktionsmodeller, dvs. modeller som till skillnad från de ovan refererade studierna analyserar sambandet mellan konsumtions*nivå* och ränta. Få av dessa har kunnat belägga entydiga ränteeffekter. De flesta svenska studier av den makroekonomiska konsumtionsfunktionen indikerar i själva verket att ränteeffekterna är små och statistiskt insignifikanta.[10]

Vad kan då förklara de senaste årens kraftiga fall i den privata konsumtionen? Ett uppenbart problem i sammanhanget är att flera av de tänkbara förklarande variablerna förändrats kraftigt på samma gång, vilket innebär att det är svårt att med någon precision kvantifiera influenserna från enstaka variabler. Mycket tyder dock

[9] Det av Agell m.fl. använda konsumtionsmåttet är hushållens egentliga konsumtion; dvs. summan av hushållens utgifter för icke varaktiva varor och tjänster, och det imputerade nyttjandevärdet för varaktiga varor och egna hem.

[10] Jfr. Berg (1988), Berg och Bergström (1995) och Agell, Berg och Edin (1995).

på att den svenska makrokonsumtionsfunktionen har ändrat karaktär under början av 1990-talet. Konsumtionsfunktioner skattade på data till och med slutet av 1980-talet kan inte på ett tillfredsställande sätt förklara utvecklingen under de senaste åren – modellerna kan bara förklara en del av konsumtionsfallet under åren 1992–93; se vidare Agell, Berg och Edin (1995) och Giavazzi och Pagano (1995). De resultat som redovisas av Barot (1995) är väl i linje med tanken att den kraftigt ökande arbetslösheten är en potentiellt mycket viktig faktor.[11] Agell m.fl. finner däremot, när de kontrollerar för det ömsesidiga beroendet mellan variablerna, inga tydliga belägg för att vare sig arbetslösheten eller budgetunderskottet i den offentliga sektorn spelat en självständig roll.

Vi har redan sett att ett par svenska studier antyder att också tillgångsprisernas utveckling, och fastighetspriserna i synnerhet, kan vara av betydelse. Genom att skapa negativa förmögenhetseffekter hämmar fallande tillgångspriser konsumtionen. I Agell m.fl. redovisas resultat som indikerar att oförväntade kapitalförluster på egna hem kan ha bidragit till konsumtionsfallet. Även om vi inte finner några belägg för att skattereformen haft en direkt effekt på konsumtionen via ändrade avkastningar indikerar detta att skattereformen kan ha spelat en *indirekt* roll, eftersom den (som vi skall se i avsnitt 3.4) har bidragit till prisfallet på fastighetsmarknaden.

3.2 Hushållens förmögenhetsval

Skattesystemets portföljincitament

Det är uppenbart att en rad asymmetrier i det gamla skattesystemet gav incitament till en felaktig allokering av hushållens sparande. Kapitalvinster beskattades gynnsammare än utdelningar och ränteinkomster, hushållens direktägda kapital beskattades hårdare än det kapital som kanaliserades via försäkringsbolag och finansiella institutioner, och avkastningen på tillgångar som konst och varaktiga konsumtionsvaror beskattades inte alls. Eftersom skattesystemet dessutom innehöll en blandning av reala och nominella regler för inkomstberäkning kom dessutom inflationen att på ett påtagligt sätt avgöra den effektiva skattebelastningen på olika tillgångar.

Blev det bättre? Beskattningen av hushållens kapitalinkomster och företagens vinster bygger numera i allt väsentligt på nominella principer för inkomstberäkning. En betydande del av hushållens tillgångar beskattas fortfarande inte alls (varaktiga konsumtionsvaror),

[11] Flera utländska studier har också funnit ett negativt samband mellan konsumtion och arbetslöshet; jfr. Lattimore (1994) och Muellbauer (1994).

eller med en låg skattesats (privata pensionsförsäkringar). Icke desto mindre råder det dock ingen tvekan om att det nya skattesystemet på en rad punkter har inneburit en mer likformig behandling av olika sparformer.

I *tabell 3.2* redovisas kalkyler på den reala avkastning som krävs före alla skatter för att ett hushåll skall få två procent i real avkastning efter skatt på fyra olika sparobjekt, aktie i eget företag, banksparande, varaktig konsumtionsvara och villa. I samtliga fall handlar det om att kartlägga summan av alla skattekonsekvenser, inklusive personlig inkomstbeskattning och i förekommande fall också företagsbeskattningen av det egna företaget, för ett hushåll som sparar en krona i tillgången i fråga. Vi antar att samtliga tillgångar är obelånade. Alla beräkningarna bygger på antagandet att skattesatsen på personliga kapitalinkomster är 60 procent före skattereformen, och 30 procent efteråt. Det reala avkastningskravet på en aktieplacering i eget företag anger den avkastning före skatt som företaget måste erhålla på en genomsnittlig investering i byggnader, lager och maskiner (sammanvägningen bygger på de faktiska investeringsandelarna i svensk industri), som finansieras till hälften via nyemission och till hälften via outdelade vinstmedel. När vi beskriver bolagsbeskattningen i det gamla skattesystemet har vi utgått från de regler som gällde 1985.

Tabell 3.2 Realt avkastningskrav före skatt (i procent) för att hushållet skall få två procent i real avkastning efter alla skatter

	Gamla skattesystemet Inflation			Nya skattesystemet Inflation		
	0	5	10	0	5	10
Aktie i eget företag	4,1	9,8	15,0	2,9	4,8	6,8
Villa	3,7	3,7	4,3	2,9	3,4	3,4
Bank	5,0	12,5	20,0	2,9	5,0	7,1
Varaktig konsumtion	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Källa: Beräkningar av Jan Södersten. Kalkylerna för det nya skattesystemet avser de regler som var i kraft 1991.

Asymmetrierna i den gamla kapitalbeskattningen framstår som relativt små vid låga inflationstakter. Vid högre inflationstakt förändras dock bilden dramatiskt, eftersom såväl den personliga kapitalinkomstbeskattningen som företagsbeskattningen baserades på nominella inkomstbegrepp. Nominella kapitalvinster på aktier och villor beskattades således helt respektive delvis. Vidare beskattades hela den nominella ränteinkomsten på banksparande, trots att en del av räntan bara utgjorde kompensation för inflationens urholkning av

det sparade kapitalets realvärde. Vad gäller företagsbeskattningen innebar ökad inflation, via lagervärderings- och avskrivningsregler baserade på historiska anskaffningskostnader, att den effektiva beskattningen ökade. Vid tio procents inflation var spridningen i avkastningskraven mycket stor, från 20 och 15 procent för bankspararande och aktie i eget företag, till 4,3 och 2 procent för villor och varaktiga konsumtionsvaror. Eftersom den genomsnittliga inflationstakten under 1980-talet var åtta procent bidrog skattesystemet till att ge starka incitament för hushållen att spara i reala tillgångar som fastigheter och varaktiga konsumtionsvaror i stället för i finansiella tillgångar som bank och aktier.

Som framgår av tabellen innebär det nya skattesystemet, med lägre skattesats och bredare skattebaser, ett relativt stort steg i riktning mot en mer likformig beskattning av hushållens sparformer. Skillnaden i avkastningskrav mellan sparande i villor och i aktie i eget företag ter sig synnerligen blygsam vid fem procents inflation. En anmärkningsvärd observation i sammanhanget är att denna utjämning av sparincitamenten har ägt rum trots att vi numera har ett skattesystem som följer en renodlat nominell beskattningsprincip. Skattesystemets inflationskänslighet är väsentligt mindre än tidigare, eftersom den låga skattesatsen gör att avvikelsen mellan skattemässig och realekonomisk skattebas spelar mindre roll. Kombinationen av ett nytt skattesystem och en, sedan 1992, låg inflationstakt implicerar att hushållen under de senaste åren givits starka incitament att skifta från reala till finansiella sparformer.

Dessa portföljincitament framstår som än starkare om vi också beaktar effekterna via hushållens skulder och ränteavdrag. Samspelet mellan nominella ränteavdrag och hög inflation gjorde det tidigare lönsamt för hushållen att belåna sina tillgångar. Den hävstångsvinst som uppkommer när den reala låneräntan efter skatt är lägre än den reala avkastningen efter skatt på den belånade tillgången skapade starka incitament att köpa fastigheter, varaktiga konsumtionsvaror och pensionsförsäkringar med lånade pengar: hushållen gavs incitament att expandera både tillgångs- och skuldsidorna i sina balansräkningar. Den begränsning i värdet av hushållens ränteavdrag till maximalt 50 procent som infördes i mitten av 1980-talet innebar ett första steg i riktning mot ett mindre inflations- och avdragskänsligt skattesystem. I och med skattereformen, som i detta sammanhang kan uppfattas som den logiska fortsättningen på den 'underbara natten', reducerades ränteavdragens värde till 30 procent. Eftersom hushållens nominella låneräntor under början av 1990-talet låg kvar på en tvåsiffrig nivå, och eftersom inflationen minskade väsentligt, fick många hushåll med belånade tillgångar uppleva hävstångseffekter som gick i 'fel' riktning (den reala låneräntan efter skatt var högre än avkastningen på den belånade till-

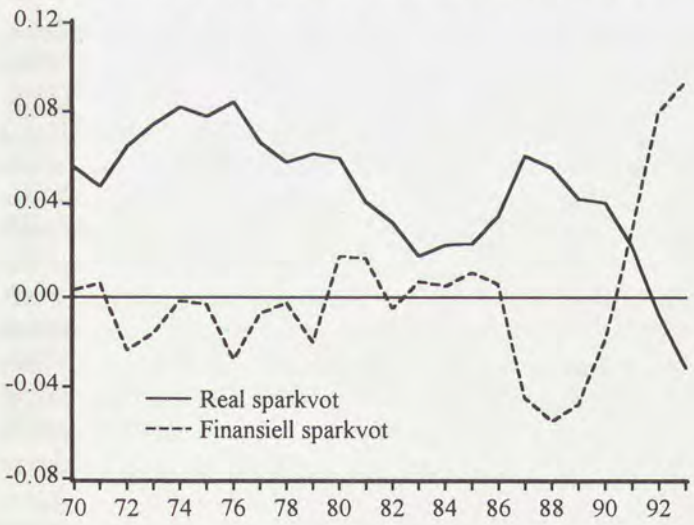
gången). Sammantaget innebär detta att hushållen gavs incitament att under en övergångsperiod krympa sina balansräkningar, genom att sälja av tillgångar och amortera skulder. I det korta perspektivet bör dessa från skuldssidan initierade anpassningar ha bidragit till att ytterligare öka det finansiella sparandet (via ökat amorteringssparande), och att minska sparandet i reala tillgångar.

Sammansättningen av det aggregerade hushållssparandet

Hur har hushållens sparmönster anpassats till de ändrade avkastningsrelationerna? I detta avsnitt diskuterar vi utvecklingen på aggregerad nivå, och i nästa avsnitt ger vi en bild av anpassningarna på individnivå.

I avsnitt 3.1 såg vi att NR-definitionen av hushållens sparkvot bara inkluderar en del av hushållens sparformer. Vi såg också att en justerad sparkvot, som också inkluderar investeringar i varaktiga konsumtionsvaror och det så kallade AMF-sparandet, är mycket mer stabil över tiden. I *figur 3.5* redovisar vi en uppdelning av den justerade sparkvoten i en real och en finansiell komponent. I den reala sparkvoten inkluderas summan av hushållens nettoinvesteringar i fastigheter och varaktiga konsumtionsvaror. I den finansiella sparkvoten inkluderas nettot av hushållens finansiella bruttosparande och bruttoförändringen i hushållens skuldsättning.

Figur 3.5 Hushållens finansiella och reala sparkvot, 1970–93



Källa: Agell, Berg och Edin (1995)

Det är lätt att se att de reala och finansiella sparkvoterna är negativt korrelerade. Under större delen av 1970-talet bestod hushållens sparande till den helt övervägande delen av nettoinvesteringar i icke-finansiella tillgångar. I början av 1990-talet är bilden den omvända: det finansiella sparandet ökar kraftigt, medan det reala sparandet är negativt (nyinvesteringarna i reala tillgångar är mindre än kapitalförslitningen på beståndet av fastigheter och varaktiga konsumtionsvaror). Det negativa sambandet mellan de två sparkvoterna visar också en tydlig tendens att öka med tiden; korrelationskoefficienten för hela perioden 1970–93 är –0,73, för 1985–93 är den –0,96!

Den svenska empiriska forskningen om sambandet mellan relativa avkastningar och sparsammansättning på aggregerad nivå är av relativt blygsam omfattning. I en bilaga till 1984 års långtidsutredning utnyttjar Palmer (1984) aggregerade årsdata för perioden 1970–82 för att studera i vilken utsträckning relativa avkastningar efter skatt påverkar hushållens innehav av några olika finansiella tillgångar. Resultaten tyder på att relativa avkastningar spelar roll, men de estimerade effekterna är genomgående små. En studie som är av mer direkt relevans för vårt ändamål är Berg (1988). Berg utnyttjar aggregerade tidsseriedata för perioden 1954–86, och han delar upp hushållens förmögenhetsstock i en finansiell och två reala (fastigheter, varaktiga konsumtionsvaror) poster. Efter att ha kontrollerat för inkomstutveckling och kredittillgång finner Berg att tillgångarnas relativa avkastningar skatt har en markerad effekt på hushållens förmögenhetssammansättning. I en simulering av den estimerade modellen visas hur en ökad relativ avkastning på finansiella tillgångar kan leda till en betydande, men i tiden utdragen, omfördelning från realt till finansiellt sparande.

De tidsserieobservationer som tillkommit sedan 1986 föranleder knappast en revidering av denna slutsats. I Agell, Berg och Edin (1995) redovisas ett antal försök att estimera finansiella sparkvotsekvationer för perioden 1950–93. Det relativa avkastningsmåttet i denna studie är skillnaden i real avkastning efter skatt på finansiellt och realt sparande. Avkastningen på finansiellt sparande representeras av den reala låneräntan efter skatt, och avkastningen på realt sparande av den förväntade reala prisstegringen på egna hem. Utvecklingen av den finansiella sparkvoten låter sig väl beskrivas i termer av en anpassning till ändrade avkastningsrelationer, en mekanism som finns kvar också när man tar hänsyn till influenser från andra tänkbara förklaringsfaktorer, som arbetslöshet och disponibel inkomst. Merparten av den observerade ökningen i den finansiella sparkvoten mellan 1986 och 1993 kan i en statistisk mening förklaras av en högre relativ avkastning på det finansiella sparandet.

Eftersom den reala sparkvoten är kraftigt negativt korrelerad med den finansiella sparkvoten borde vi vänta oss att relativa av-

kastningar har ett förklaringsvärde också för den reala sparkvoten. I *tabell 3.3* redovisar vi några egna anspråkslösa regressionsekvationer för perioden 1970–93. Förutom avkastningsmått inkluderar vi också föregående års reala sparkvot bland de förklarande variablerna i två av ekvationerna.[12] Vi ser att avkastningsmåtten får de förväntade tecknen i samtliga fall. De är dessutom, med undantag för den sista ekvationen,[13] statistiskt signifikanta. Resultaten tycks inte heller bero på om vi inkluderar eller exkluderar observationer efter 1990. Resultaten i den första ekvationen implicerar att en procentenhets ökning i den reala avkastningen på finansiellt sparande minskar den reala sparkvoten med 0,45 procentenheter, och att en motsvarande ökning i den reala avkastningen på realt sparande ökar den reala sparkvoten med 0,22 procentenheter.

Tabell 3.3 Regressionsekvationer för hushållens reala sparkvot

Ekvation	Metod	Koefficientestimat				R^2	Estimationsperiod
		Real låneränta, efter skatt	Real prisökning, egna hem	Föreg. års reala sparkvot	Konstant term		
1	OLS	–0,454* (0,060)	0,219* (0,033)		0,039* (0,003)	0,84	1970–93
2	TSLS	–0,551* (0,087)	0,202* (0,047)		0,037* (0,003)	0,82	1970–93
3	TSLS	–0,447* (0,080)	0,180* (0,046)		0,040* (0,003)	0,75	1970–90
4	OLS	–0,275* (0,093)	0,162* (0,038)	0,430* (0,184)	0,020* (0,008)	0,87	1970–93
5	TSLS	–0,437 (0,870)	0,164 (0,289)	0,222 (1,638)	0,028 (0,068)	0,84	1970–93

Anmärkning: Standardfel anges inom parentes. En asterisk indikerar att variabeln är signifikant på femprocentsnivån. I TSLS-estimationerna används en konstant och närmast föregående års observation på avkastningsmåtten som instrument. I ekvation 5 har vi även inkluderat föregående års reala sparkvot bland instrumenten.

Sammantaget är vår bedömning att skattereformen har bidragit till den observerade omfördelningen av hushållens sparande. Det är dock svårt att i mer exakta termer ange hur stor del av den observerade anpassningen som beror på skatteändringar. En stor del av anpassningen skulle ha ägt rum också utan skattereformen. De ändrade makroekonomiska betingelserna under början av 1990-talet har bidragit till att öka den relativa avkastningen på finansiellt sparande. Till dessa ändrade betingelser hör ett allmänt högt ränteläge (fram

[12] Tanken är att denna variabel skall fånga upp eventuella trögheter i anpassningen av sparandet.

[13] De stora standardfelen i den sista ekvationen, som är skattad med tvåstegsmetoden, indikerar att det finns ett multikollinearitetsproblem.

till november 1992 som en direkt konsekvens av Riksbankens försök att försvara den fasta kronkursen), och en snabb minskning av inflationstakten efter 1991.

Agell m.fl. gör ett försök att i en simulering renodla effekterna av en ingrediens i den nya kapitalbeskattningen, den 30-procentiga skatten på ränteinkomster. Resultaten implicerar att den finansiella sparkvoten skulle ha varit mellan två och tre procentenheter lägre 1993 om vi i stället haft kvar 1990 års skatt. Om vi gör ett motsvarande experiment med den första ekvationen i tabell 3.3 erhålles en real sparkvotsanpassning av något lägre storleksordning. Med 1990 års skattesats, men med 1993 års inflation och nominalränta, skulle den reala sparkvoten ha varit 1,1 procent högre.[14] Dessa räkneexempel är rimligen att betrakta som en nedre gräns för den faktiska anpassningen till skattereformen, då de bygger på den orealistiska förutsättningen att skattereformen bara påverkade den förväntade avkastningen på finansiellt sparande. För att fånga upp skattereformens totala effekt på sparandets fördelning måste vi också beakta effekterna via avkastningen på det reala sparandet. Eftersom valet mellan finansiellt och realt nysparande bland annat beror på prisutvecklingen på fastighetsmarknaden, och eftersom skattereformen är en delförklaring till de senaste årens prisfall på egna hem, underskattar kalkylerna med all sannolikhet den roll som skattereformen spelat för den observerade övergången från realt till finansiellt sparande. Skattereformen bidrog till att *öka* avkastningen på finansiellt sparande, och att *minska* avkastningen på realt sparande. Om vi tar hänsyn till båda dessa effekter kan kanske mellan tre och fyra procentenheter av ökningen av hushållens finansiella sparkvot, och mellan två och tre procentenheter av minskningen av den reala sparkvoten, hänföras till skattereformen. Eftersom den finansiella sparkvoten ökade med knappt 13 procentenheter mellan 1989 och 1992 implicerar detta att mellan en fjärdedel och en tredjedel av uppgången av den finansiella sparkvoten skulle kunna bero på skattereformen.

Sparandets ändrade fördelning har både kort- och långsiktiga implikationer. På lång sikt skapar, som vi diskuterar i kapitel 8, det nya sparmönstret förutsättningar för en långsiktigt effektivare kapitalallokering, eftersom det tidigare skattemässiga gynnandet av hushållens reala sparande i varaktiga konsumtionsvaror och egna hem har mildrats på väsentliga punkter. På kort sikt blir bilden en annan. Varje krona som hushållssektorn flyttar från reala investeringar i

[14] Vi antar att den nominella låneräntan 1993 var 12 procent. Vid en oförändrad inflationstakt innebär därför en sänkning av marginalskatten från 50 till 30 procent att den reala räntan efter skatt ökar med 2,4 procentenheter. Eftersom koefficienten framför det finansiella avkastningsmåttet i den första ekvationen är -0,45 implicerar detta att den reala sparkvoten minskar med 1,1 procentenheter.

bostäder och varaktiga konsumtionsvaror till finansiellt sparande innebär att hushållens direkta utgifter minskar i motsvarande mån. I ett normalt konjunkturläge behöver detta inte få några återverkningar på den aggregerade efterfrågan i ekonomin; hushållssektorn minskar sina realinvesteringar, men eftersom den samtidigt ökar sin utlåning kan investeringarna öka i *andra* sektorer. I en djup konjunkturnedgång, med lågt kapacitetsutnyttjande i alla sektorer, blir bilden en annan. En extra finansiell sparkrona i hushållssektorn behöver nu inte med logisk nödvändighet skapa en kompenserande efterfrågeökning på annat håll. Nettoeffekten blir i stället – som diskuteras närmare i kapitel 6 – ett allmänt efterfrågebortfall, som fördjupar lågkonjunkturen.

Portföljanpassningar på individnivå

Vilka portföljanpassningar har skattereformen lett till på individ- eller hushållsnivå? Ur en fördelningspolitisk synvinkel är denna fråga av stor betydelse. När skattereformen presenterades redovisades också en rad beräkningar av hur olika hushållstyper skulle påverkas av reformen. Ett uppmärksammat resultat var att reformen skulle vara fördelningspolitiskt neutral. De sänkta marginalskatterna för hushåll med höga inkomster och stora förmögenheter skulle i stort sett balanseras av en mer likformig kapitalbeskattning, som reducerade värdet av deras ränteavdrag.[15] Dessa beräkningar byggde dock på antagandet att reformen inte skulle påverka hushållens tillgångsinnehav och skuldsättning; man förutsatte att skattereformen inte skulle få höginkomsttagarna att amortera av sina lån.

Den första systematiska mikroekonometriska studien av hur beskattningen påverkar hushållens portföljval är Feldstein (1976b). Hans analys, baserad på en amerikansk inkomstundersökning från 1962, tydde på att hushållets marginalskatt var av stor betydelse för hushållens efterfrågan på olika finansiella tillgångar. Senare utländska studier – Dicks-Mireaux och King (1982), King och Leape (1984) och Hubbard (1985) – har vidgat Feldsteins analys genom att också studera skatternas effekter på hushållens skuldsättning och efterfrågan på reala tillgångar (främst egna hem). Gemensamt för dessa undersökningar är att de försöker förklara såväl varför hushållet väljer att inneha en viss tillgång, som vad som bestämmer den efterfrågade kvantiteten. Resultaten indikerar att marginalskatten var viktig för portföljvalet, och att den mest markanta effekten gällde valet av vilka tillgångar som skall innehas. Det sistnämnda resultatet är väl i linje med den så kallade skatteklientelhypotesen, som förutskickar att

[15] Jfr. SOU 1989:33, sid. 225–239.

hushåll med olika marginalskatt kommer att placera sin förmögenhet i olika slags tillgångar. Ett annat resultat är att en hög marginalskatt var förknippad med hög skuldsättning och en stor portföljandel för aktier.[16]

Dessa resultat är väl i linje med svenska studier på området. Agell och Edin (1989, 1990) baserade sina analyser på SCBs urvalsbaserade inkomstundersökning (HINK) för 1984 respektive 1979, och de fann starka belägg för existensen av skatteklienteleffekter.[17] I likhet med de utländska studierna fann de att hushåll med höga marginalskatter var högt skuldsatta och hade en stor portföljandel för aktier. Resultaten indikerade också att hushåll med stora inkomster och förmögenheter var mest 'känsliga' för förändringar i skattesystemet. För dessa hushåll tycktes en ändrad marginalskatt leda till större tillgångs- och skuldanpassningar än för andra. Några räkneexempel i Agell och Edin (1989) antydde att det för vissa tillgångar och vissa hushållstyper kunde röra sig om mycket stora effekter. En minskning av marginalskatten med en procent (t.ex. från 50 till 49,5 procent) ledde, enligt denna undersökning, till att hushåll i den översta inkomstdecilen minskade efterfrågan på inteckningslån med 2,8 procent.

I Englund och Westin (1990) finner vi en studie av hushållens portföljval som till skillnad från Agell och Edin lägger en särskilt stor tonvikt på valet av bostad. En av slutsatserna i denna studie, som bygger på data från 1984 års HUS-undersökning, är att hushållen tycktes betrakta egna hem och inteckningsskulder som en enda tillgång; både villaefterfrågan och efterfrågan på inteckningsskulder påverkades på ett likartat sätt av de förklarande variablerna. Vad gäller marginalskattens betydelse fann Englund och Westin ett rela-

[16] Att en hög marginalskatt kan stimulera efterfrågan på en riskabel tillgång som aktier kan te sig paradoxalt. Inte desto mindre är resultatet förenligt med den grundläggande portföljvalsteorin. Enligt denna teori beskrivs placeringsvalet som en avvägning mellan förväntad avkastning och risk. Eftersom en skatt reducerar både avkastning och risk (för den händelse skattesystemet inte begränsar möjligheten till förlustavdrag) är det åtminstone i teorin fullt möjligt att en högre marginalskatt leder till en ökad efterfrågan på riskabla tillgångar. För en fyllig teorigenomgång, se Sandmo (1985).

[17] I fortsättningen av denna bok kommer vi ofta att åberopa studier och egna beräkningar som bygger på tre olika mikrodatabaser som beskriver enskilda hushålls ekonomiska förhållanden. Den första är SCB:s årliga HINK-undersökning, som innehåller information från deklarationsblanketter, kompletterad med registeruppgifter och intervjuer. Varje år ingår knappt 10 000 hushåll, av vilka hälften byts ut varje år (en rullande panel). Vår andra källa är 'Hushållens ekonomiska levnadsförhållanden', HUS. Datainsamlingen sker här genom personliga intervjuer kompletterade med telefonintervjuer och enkät. Det rör sig här om en mer renodlad panelundersökning, som har genomförts regelbundet sedan 1984, då drygt 1 500 hushåll ingick. För närvarande drivs HUS-projektet gemensamt av universiteten i Göteborg och Uppsala. Information om utvecklingen av hushållens ekonomiska förhållanden över tiden finns också i Levnadsnivåundersökningen (LNU), som handhas av Institutet för social forskning vid Stockholms universitet. Datainsamlingen sker genom personliga intervjuer och registerdata, och den har genomförts med jämna intervall under perioden 1968–91. LNU är i huvudsak upplagd som en panelundersökning. I urvalet har genom åren ingått drygt 6 500 individer.

tivt svagt samband med portföljvalet, med reservation för att de precis som Agell och Edin identifierade ett positivt och signifikant samband mellan hushållets marginalskatt och efterfrågan på skulder och fastigheter.

Dessa resultat låter sig uppenbarligen inte på ett enkelt sätt förenas med de i allt väsentligt statiska fördelningskalkylerna i RINK, vilka byggde på antagandet att skattereformen inte skulle påverka hushållens portföljval och skuldsättning. I den utsträckning som hushåll med stora inkomster och förmögenheter minskat sina skulder mer än andra blir den likformiga kapitalbeskattningen ett mindre verkningsfullt instrument för att motverka de fördelningseffekter som uppkom genom de sänkta marginalskatterna på hushållens arbetsinkomster.

Innan vi avfärdar RINK:s kalkyler som ett uttryck för en from förhoppning snarare än en krass ekonomisk verklighet måste dock resonemanget nyanseras i ett viktigt avseenden. De refererade svenska mikroekonometriska studierna bygger på datamaterial från slutet av 1970-talet och början av 1980-talet, och resultaten kan inte utan vidare utnyttjas för att bedöma skattereformens effekter. För femton år sedan var variationen i marginalskatt mellan olika hushåll mycket stor. Hushåll med höga marginalskatter gavs mycket starkare incitament än hushåll med låga marginalskatter att belåna sina tillgångar. De ekonometriska resultaten vad gäller marginalskattens betydelse för tillgångsval och skuldsättning, och höginkomsttagarnas skattekänslighet i synnerhet, är betingade på dessa specifika omständigheter. Sedan dess har emellertid beskattningen ändrats i olika avseenden, och dessa omläggningar – som föregick 1991 års skattereform – bidrog till att reducera incitamenten för höginkomsttagare att skuldsätta sig (jfr. 'den underbara natten').

I Agell, Berg och Edin (1995) uppdateras analysen i Agell och Edin (1989, 1990) på senare årgångar av HINK-undersökningen. Ett slående resultat är att skatteeffekterna tycks vara av mycket beskedligare slag i tvärsnittsmaterialen från 1988 och 1989. De finner överhuvudtaget inga belägg för skatteklienteleffekter – skillnader i marginalskatt tycks inte längre kunna förklara varför olika hushåll väljer att skuldsätta sig eller inneha olika tillgångar. Långt större roll spelas av andra faktorer, som ålder, inkomst och familjesammansättning. Ett annat resultat är att hushållets marginalskatt inte heller är signifikant korrelerad med efterfrågan på inteckningslån. Den omständigheten att varje utvalt hushåll inkluderas i HINK-urvalet för två separata år gör det också möjligt att studera hur enskilda hushåll anpassat sina portföljer över tiden. Av speciellt intresse i detta sammanhang är hushållspanelen för 1989 och 1992, som innehåller information om portföljmönstret både före och efter skattereformen. Den analys av denna panel som Agell m.fl. redovisar indikerar att

anpassningarna mellan de två åren inte skiljer sig åt mellan hushåll med olika marginalskatt 1989. När vi kontrollerar för effekterna från andra förklarande variabler tycks hushållen med de högsta marginalskatterna 1989 ha anpassat sina tillgångar och skulder på ungefär samma sätt som de med de lägsta marginalskatterna.

Dessa nya resultat tyder på att det mesta av skatteklienteleffekterna hade försvunnit redan före skattereformen. En rimlig tolkning är att de avdragsbegränsningar som infördes under andra halvan av 1980-talet starkt bidrog till att minska skillnaden i den reala lånekostnaden efter skatt mellan olika hushåll. Kopplingen mellan den formella marginalskatten och ränteavdragens värde blev efter hand allt svagare. 1979 var den högsta marginalskatten 88 procent (givet en kommunal utdebitering på 30 procent), vilket innebar att många högre tjänstemän bara behövde betala 12 procent av den nominella lånekostnaden ur egen ficka. För ett hushåll med en genomsnittlig industriarbetarlön var marginalskatten 54 procent,[18] vilket innebar att hushållet betalade 46 procent av den nominella lånekostnaden, dvs. en nominell kostnad som var nästan fyra gånger så stor som den som betalades av den högre tjänstemannen. I och med de avdragsbegränsningar som infördes 1985 (avdragens värde maximerades till 50 procent) och 1989 (ytterligare minskning till 47 procent) utjämnades dessa skillnader i lånekostnad efter skatt högst väsentligt. För den högre tjänstemannen och den genomsnittlige industriarbetaren blev ränteavdragen ungefär lika mycket värda.

Sammanfattningsvis finns det i dag inga klara belägg för att skattereformen inneburit att olika hushåll anpassat sina tillgångar och skulder olika mycket. Skattereformen ökade den relativa avkastningen på finansiellt sparande, och vår makroanalys i föregående avsnitt indikerar att hushållssektorn anpassade sig till detta. En rimlig tolkning av mikroanalysen är att dessa incitament har varit lika starka för de flesta hushåll, åtminstone vad gäller skattereformens effekter via skuldsidan i hushållens balansräkningar. Eftersom lånekostnaden ökade lika mycket för både den högre tjänstemannen och den genomsnittlige industriarbetaren gavs båda samma incitament att förändra skuldsättningen.

3.3 Hushållens konsumtionsmönster

Ett viktigt bidrag till skattereformens finansiering tänktes komma via ökad indirekt beskattning.[19] Före skattereformen var drygt 40

[18] Jfr. Du Rietz (1994).

[19] Översynen av den indirekta beskattningen som gjordes i anslutning till skattereformen skedde inom ramen för Kommittén för indirekta skatter, som redovisade sitt arbete i "Reformerad mervärdeskatt m.m." (SOU 1989:35).

procent av hushållens totala konsumtion helt eller delvis undantagen från moms. I och med skattereformen breddades skattebasen till att omfatta också de helt eller delvis momsbefriade varugrupperna. Fortfarande återstod dock några betydelsefulla undantag, som sjuk- och tandvård, barnomsorg, utbildning, hyror och bostadsrättsavgifter, finansiella tjänster och konsumtionen av vissa kulturella tjänster. Inom ramen för skattereformen infördes (eller höjdes) också punktskatter på särskilt miljöskadlig konsumtion av bränslen och energi (bensinskatt, svavelskatt och koldioxidskatt).

Hur har den nya indirekta beskattningen påverkat de relativa priserna på olika varor och tjänster, och hushållens konsumtionsmönster? I *tabell 3.4* redovisar vi den teoretiskt förväntade prishöjningen på tidigare helt eller delvis momsbefriade varor och tjänster till följd av omläggningen av de indirekta skatterna under 1990–91. De teoretiska priseffekterna bygger på antagandet att de indirekta skatterna fullt ut övervältras på konsumenterna,[20] och de inkluderar såväl direkta som indirekta effekter. Med den direkta effekten avses prishöjningen för konsumenten när en vara momsbeläggs. Med den indirekta effekten avses den priseffekt som uppstår när en insatsvara som utnyttjas inom ett visst momsbefriat område beläggs med moms. Ett exempel är den hyreshöjning som blev resultatet när full moms infördes på vatten, avlopp och sophämtning.

Tabell 3.4 Teoretisk prisökning för tidigare helt eller delvis momsbefriade varor och tjänster till följd av skatteändringar under 1990–91

Varugrupp	Andel av hushållens totala konsumtion 1989 (i procent)	Beräknad genomsnittlig prisökning (i procent)
Bostad, värme, hushållsel	23,7	9,7
Driftskostnader, fordon	3,9	26,0
Frisör, skönhetsvård	0,6	8,2
Fritid, nöjen, kultur	4,1	4,1
Persontransporter	2,0	18,0
Post- och teletjänster	1,6	18,3
Hotell, restaurang	4,5	9,4
Totalt helt eller delvis momsbefriade varor	40,4	

Källa: Appendix 1 till Nationalräkenskaper 1980–1993 (N 10 SM 9401). De beräknade teoretiska prisökningarna kommer från Klevmarken och Flood (1990), som utgår från SPK:s rapporter R 1989:1 och R 1989:16.

[20] Dessa teoretiska priseffekter överskattar sannolikt den verkliga priseffekten, eftersom beräkningarna inte tar hänsyn till att konsumenterna i verkligheten kan väntas minska efterfrågan på varan i fråga. Om så sker vältras i normalfallet en del av skattehöjningen över på producenten.

För vissa varugrupper innebar skatteomläggningen betydande prishöjningar. Hushållens driftskostnader för fordon ökade enligt kalkylen med 26 procent, främst på grund av högre bensinpriser. Stora prishöjningar drabbade också konsumtionen av post och teletjänster, liksom konsumtionen av persontransporter (buss, tåg, etc) och hotell- och restaurangtjänster. 1990 infördes oreducerad moms på hotell- och restaurangtjänster, och 1991 belades teletjänster och persontransporter med (full) moms. Också den i kvantitativa termer mycket betydelsefulla konsumtionen av boendetjänster (inklusive kostnader för uppvärmning och hushållsel) i hyreshus, småhus och bostadsrätter berördes i en rad avseenden. Vatten, avlopp, sophämtning och energi belades med moms 1990, och 1991 skedde samma sak med fastighetsförvaltning, fjärrvärme och byggverksamhet.[21]

Flood och Klevmarken (1990) är en undersökning som, på basis av det historiska konsumtionsmönstret mellan 1963 och 1988, försökte uppskatta hur skattehöjningarna i tabell 3.4 kunde tänkas påverka konsumtionen. De delade in den aggregerade konsumtionen i sju grupper. Sex av dessa omfattade varor och tjänster som tidigare varit helt eller delvis momsbefriade (varugrupperna i tabellen, utom frisörstjänster och skönhetsvård), medan den sjunde inbegrep all övrig konsumtion. För dessa varugrupper estimerade författarna ett efterfrågesystem, som beaktade det ömsesidiga beroendet i efterfrågan på olika varor och tjänster. Efterfrågesystemet utnyttjades för att skriva fram konsumtionsefterfrågan för åren 1989–93, då de nya indirekta skatterna trädde i kraft. Enligt Floods och Klevmarkens analys skulle konsumtionsefterfrågan minska, jämfört med en referensbana utan momsbreddning, för fyra av de tidigare helt eller delvis momsbefriade grupperna. Minskningen kunde väntas bli särskilt påtaglig för gruppen driftskostnader för fordon. För de två övriga konsumtionsgrupperna – bostadstjänster, och hotell- och restaurangtjänster – räknade författarna med ökad konsumtion, trots höjda relativpriser. Förklaringen är just de beroendeförhållanden som existerar mellan olika slag av konsumtion, och som fångats in i den ekonometriska skattningen av efterfrågesystemet. Boende och hotell- och restaurangtjänster fungerade i den skattade modellen helt enkelt som ett nära alternativ för annan konsumtion (främst driftskostnader för fordon respektive persontransporter), som fördyras och minskar i volym genom den höjda momsen.

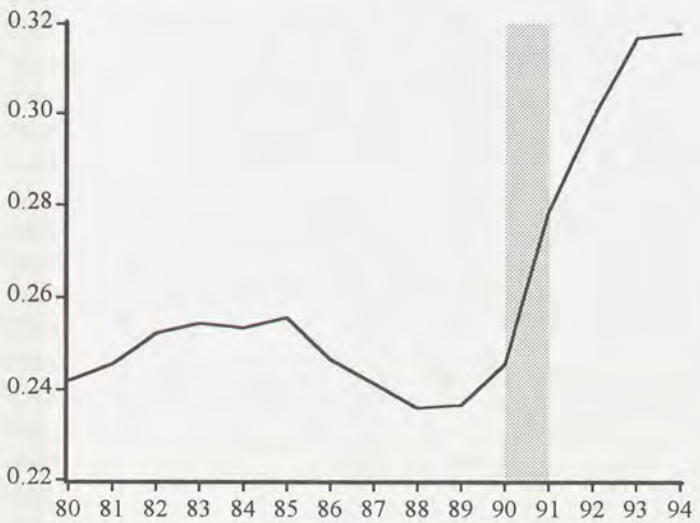
Ett central problem när det gäller att avgöra om kalkylerna håller också *ex post* är, som vi nödgas konstatera på många ställen i denna bok, att både det allmänna fallet i hushållens konsumtion under

[21] De teoretiska prishöjningarna för boendet inkluderar också skattehöjningar till följd av förändringarna i fastighetsskatt och taxeringsvärden under 1990–91. Kalkylerna förutsätter att också dessa skatter vältras över på konsumenterna av boendetjänster.

början av 1990-talet och de fortlöpande ändringarna i skatte- och bidragssystemen gör det svårt att renodla skattereformens effekter. Konsumtionsmönstret har ändrats påtagligt under de senaste åren, men det har också en rad andra variabler gjort.

I *figur 3.6* redovisar vi hur boendekonsumtionen har utvecklats som en andel av hushållens totala konsumtion, enligt NR. Ökningen är dramatisk, från en konsumtionsandel på knappt 24 procent 1988, till knappt 32 procent 1994. Utrymmet för den övriga konsumtionen har minskat i motsvarande mån. Denna förskjutning i konsumtionsmönstret, som är i linje med Floods och Klevmarkens prognos, avspeglar främst en relativ prisförändring: Det har blivit väsentligt dyrare att bo, men i volymtermer kan inte konsumtionen av boendetjänster ändras särskilt mycket på kort sikt. Vi ser också att boendekostnaderna har ökat kontinuerligt sedan 1990. En stor del av ökningen sammanfaller i tiden med skattereformen, men ökningen under de följande åren – som bland annat avspeglar effekten av minskade räntesubventioner – är ungefär lika stor.

Figur 3.6 Konsumtionsandel för bostad, värme och hushållsel, 1980–94

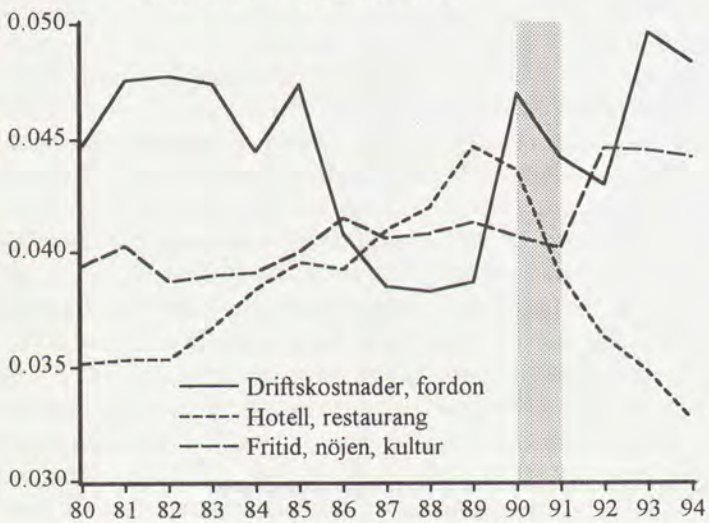


Källa: Nationalräkenskaperna.

Enligt Flood och Klevmarken är hushållens driftskostnader för fordon den varugrupp för vilken vi borde vänta oss den största anpassningen till följd av skattereformen. Som visas i *figur 3.7* ökade konsumtionsandelen för gruppen mycket kraftigt 1990, när skatterna på bensin höjdes. Fallet i konsumtionsandelen mellan 1991–92 avspeglar ett fall i förbrukningen, som fortsatte under 1993. Men

eftersom bensinskatten höjdes kraftigt samma år, och eftersom kronfallet sedan november 1992 gav impulser till prishöjningar på drivmedel, innebar den relativa priseffekten att konsumtionsandelen ändå ökade under 1993. Volymeffekterna vad gäller efterfrågan på hotell- och restaurangtjänster har varit långt större. Fallet i konsumtionsandelen från 4,5 procent 1989 till 3,3 procent 1994 avspeglar en fortlöpande minskning av efterfrågan. Åren 1990–94 minskade efterfrågan på hotell- och restaurangtjänster i volymtermer med 9,6, 8,2, 4,7, 2,1 respektive 3,3 procent. En annan iakttagelse är att volymminskningarna under 1993–94 skedde trots att turistmomsen sänktes till 12 procent 1993. För de övriga tidigare helt eller delvis momsbefriade varugrupperna är det (med undantag för efterfrågan på persontransport, som diskuteras nedan) svårare att urskilja särskilt tydliga volymanpassningar. Ett exempel är efterfrågan på fritid, nöjen och kultur. Som vi ser ökade konsumtionsandelen 1992 (bland annat beroende på att det blev dyrare att gå på bio), men volymeffekterna för varugruppen var små.

Figur 3.7 Andel av total hushållskonsumtion för några tidigare helt eller delvis momsbefriade varor, 1980–94



Källa: Nationalräkenskaperna.

Vi har inte haft möjlighet att på ett mer systematiskt sätt analysera hur mycket av förändringen i hushållens konsumtionsmönster som kan härledas till skattereformen, och hur mycket som kan hänföras till konjunkturutvecklingen och relativa prisförskjutningar till följd av den flytande kronkursen. Ett problem i sammanhanget är att en del av anpassningarna till skattereformen kan skymmas av den grovt aggregerade uppdelningen, enligt nationalräkenskapernas de-

finitioner, av de tidigare helt eller delvis momsbefriade varugrupperna.

Ett exempel är efterfrågan på turismtjänster. I tabell 3.4 ingår turismefterfrågan som en av flera delkomponenter i varugrupperna driftskostnader, fritid, nöjen och kultur, persontransporter och hotell- och restaurangtjänster. Med en annan, mer funktionellt orienterad, uppdelning av konsumtionen är det möjligt att vi kan finna tydligare effekter av skattereformen. I Hultkrantz (1995a) redovisas en analys av hur skattereformen påverkat en viktig komponent av den samlade efterfrågan på turismtjänster, hushållens inrikes och utrikes rekreationsresor. Rekreationsresor, liksom andra former av turism, hör till de varor som i princip borde påverkas mest av en relativ prisförändring, eftersom det finns flera näraliggande substitut i form av hemproduktion. Om det blir dyrare att resa eller gå på restaurang kan hushållet i stället välja att stanna hemma och se på tv, eller att laga en god middag i det egna köket.

Hultkrantz utnyttjar data från en telefonintervjuundersökning (Turist- och resedatabasen, TDB), som varje månad kartlägger i vilken utsträckning individerna i ett slumpmässigt urval av 2000 personer ägnat sig åt fritidsresor (med fritidsresor avses i detta sammanhang alla typer av rekreationsresor, som inneburit antingen minst en övernattning utanför hemmet, eller en dagsutflykt som överstiger 100 kilometer). Den av Hultkrantz använda databasen löper från januari 1989 till oktober 1993, en period som rymde flera skatteomläggningar, men också en stor deprecieringseffekt, som påverkade relativpriset på utrikes resor. Hultkrantz ekonometriska analys indikerar att skattereformen, i form av den kraftiga bensinskattehöjningen 1990 och den så kallade turistmomsen på hotell- och restaurangtjänster, persontransporter och olika nöjesaktiviteter, hade en kraftig negativ effekt på efterfrågan på rekreationsresor. Givet vissa förutsättningar är resultaten förenliga med att reformen totalt sett minskade hushållens utgifter för fritidsresor i Sverige och i utlandet med femton procent. Eftersom utgifterna *inkluderar* de indirekta skatterna implicerar resultatet att resevolymen minskade med *mer än* femton procent.[22] Minskningen fördelade sig dock inte jämnt på olika typer av resande. Resor till utlandet och sommarstugebesök ökade, medan det inhemska långväga resandet minskade kraftigt. Hultkrantz resultat indikerar också att sänkningen av turistmomsen under 1993 bidrog till att dämpa den negativa efterfrågeeffekten, och att den kraftiga deprecieringen av kronan ledde till en betydande minskning av efterfrågan på utlandsresor.

[22] I Hultkrantz (1995b) redovisas en analys av hur relativa prisförändringar påverkat *utländska* turisters efterfrågan på övernattningar i kommersiella anläggningar i Sverige. Resultaten indikerar att turistmomsen haft en negativ effekt på de utländska turisternas efterfrågan.

Sammantaget är en försiktigt hållen slutsats att det går att finna specifika varugrupper för vilka den nya indirekta, och mer likformiga, beskattningen skapat relativt stora negativa efterfrågeeffekter. Detta väcker två större frågor.

Den första gäller den likformighetsfilosofi som vägledde skattereformarbetet. Den grundläggande teorin för optimal varubeskattning implicerar att många starka förutsättningar måste vara uppfyllda för att det skall vara optimalt att beskatta olika varor och tjänster med samma skattesats. För att en likformig beskattning skall vara optimal krävs det, något lösligt uttryckt, att efterfrågan på alla varor är ungefär lika priskänslig.[23] I ett läge där priskänsligheten skiljer sig åt mellan olika varor blir resultatet ett annat. De varor som är särskilt priskänsliga bör beskattas med en låg skattesats, medan de som är prisokänsliga bör beskattas med en högre skattesats. Likformighetsprincipen fyllde en viktig normerande funktion för utformningen av det nya skattesystemet. Den försvårar också möjligheterna till skatteplanering. Men ur ett optimalt beskattningsperspektiv är det lätt att tänka sig situationer där vissa varugrupper bör beskattas med en lägre skattesats. Ett i den populära skattedebatten uppmärksammat exempel gäller skatten på tjänster som är nära substitut till hushållens hemproduktion. Den tid som hushållet använder för produktion i hemmet av tjänster som matlagning, barnpassning och reparationer är inte beskattad. I den utsträckning som hushållet uppfattar inköp av motsvarande tjänster på marknaden som ett näraliggande alternativ kan effektivitetsskäl motivera att sådana hushållsnära tjänster beskattas med en lägre skattesats; se Sørensen (1993) och Pålsson och Norrman (1994) för vidare analys.

Den andra frågan gäller den finansieringskalkyl som låg till grund för skattereformen. Enligt denna kalkyl tänktes en betydande del av skattebortfallet till följd av lägre marginalskatter finansieras genom höjda indirekta skatter och en bredare momsskattebas. Med något enstaka undantag byggde beräkningarna på att hushållens konsumtionsmönster inte skulle påverkas av skattereformen. Hushållen antogs också fortsättningsvis konsumera lika mycket som tidigare av de förut helt eller delvis momsbefriade varugrupperna. Eftersom efterfrågan på vissa av dessa varor sannolikt har minskat till följd av skattereformen tenderar budgetkalkylerna att överskatta de verkliga skatteintäkterna. I kapitel 6 ägnar vi skattereformens finansiering en mer ingående uppmärksamhet.

[23] I mer precisa termer, och om vi bortser från korspriseffekter och effekter via utbudssidan, implicerar teorin att en likformig indirekt varubeskattning är att föredra om substitutionselasticiteten med avseende på det egna priset är lika stor för alla varor som kan beskattas.

3.4 Bostadsefterfrågan och villapriserna

Som framgick av figur 3.6 har boendekostnaderna ökat väsentligt under den senaste femårsperioden, och utrymmet för annan konsumtion har minskat i motsvarande mån. Vi har redan sett att den ökande utgiftsandelen för boendet bara till en del kan hänföras till skattereformen; kostnaderna för boendet har ökat snabbt även efter 1991, bland annat till följd av fortsatta minskningar av räntesubventionerna.

Frågan om hur skattereformen påverkat bostadsmarknaden ligger i skärningspunkten för alla de klassiska finansvetenskapliga frågeställningarna. Hushåll med olika inkomster bor i bostäder av olika storlek, och med olika upplåtelseformer. Familjer med låga inkomster bor i mindre lägenheter, och oftare än andra i allmännyttans hyresfastigheter. Familjer med stora inkomster bor i större lägenheter, och oftare än andra i bostadsrätter och villor. Ändringar i skatter och subventioner kan därför leda till *omfördelningar* mellan hushåll, i synnerhet om ändringarna påverkar olika upplåtelseformer på skilda sätt. Men bostaden är också ett kapitalföremål, och en långsiktigt *effektiv resursallokering* förutsätter att inte skatter eller subventioner påverkar det sätt på vilket ekonomins samlade kapitaltillgångar fördelas på olika sektorer (bostäder, industri, etc). Stora subventioner till hyresboendet och skatteförmåner knutna till boendet i egna hem och bostadsrätter gör att vi ur en strikt effektivitetssynpunkt tenderar att konsumera för mycket bostadstjänster. Det är lätt att inse att önskemålet om en god och jämnt fördelad bostadsstandard lätt kan komma i konflikt med önskemålet om en långsiktigt effektiv resursallokering. Slutligen kan också skatte- och subventionspolitiken gentemot boendet påverka aggregerad efterfrågan och den *makroekonomiska utvecklingen*. Minskade subventioner och högre skatter minskar efterfrågan på bostäder, och därigenom investeringarna i byggnadssektorn. Som vi diskuterade i avsnitt 3.1 finns det också grund för förmodandet att reala kapitalförluster på småhus bidragit till fallet i hushållens aggregerade konsumtion under början av 1990-talet. Som en utgångspunkt för en mer detaljerad diskussion i senare kapitel av hur skattereformen via bostadsmarknaden påverkat de samhällsekonomiska målen vad gäller fördelning, effektivitet och stabilisering skall vi i detta avsnitt belysa hur skattereformen påverkat bostadsefterfrågan och fastighetspriser.

En speciell egenskap hos bostadsmarknaden är att fastighetsbeståndet är av en mycket varaktig natur, något som innebär att det blir av avgörande betydelse att skilja mellan kort- och långsiktiga effekter av en efterfrågeändring. Eftersom nyinvesteringarna i bostadssektorn under ett givet år bara utgör en mycket liten andel av det totala beståndet kommer de volymmässiga anpassningarna att

ske gradvis, under en längre period. På kort sikt, med ett i princip oförändrat bostadsbestånd, kommer en given minskning i bostadsefterfrågan till följd av minskade subventioner och högre skatter att först och främst kapitaliseras i priserna. Priserna på småhus faller, och vi får – exklusive skatter och subventioner – en tendens till lägre hyror i hyresbeståndet. Därigenom minskar incitamenten att producera nya bostäder. Eftersom priser och hyror inte längre täcker produktionskostnaderna minskar eller upphör nyinvesteringarna i bostadssektorn, vilket medför att bostadsbeståndet krymper genom förslitning och eftersatt underhåll. På lång, kanske tio års, sikt leder den ursprungliga efterfrågeminskningen till en motsvarande minskning i utbudet av bostäder, samtidigt som priserna återhämtar sig.[24]

Detta samspel mellan kortsiktiga prisanpassningar och långsiktiga volymeffekter torde väl beskriva förhållandet på marknaderna för villor och bostadsrätter. För dessa boendeformer finns det väl fungerande andrahandsmarknader, och produktion av nya lägenheter förutsätter att priserna på småhus och bostadsrätter etablerats på sådana nivåer att byggnadsindustrin kan täcka sina produktionskostnader. Vad gäller hyresmarknaden är bilden en annan. Här har de politiska ingreppen varit långt fler, och prisbildningen har – av alldeles avsiktliga bostadspolitiska skäl – varit satt ur spel.[25] Den så kallade bruksvärdeprincipen har inneburit att hyrorna i de allmännyttiga bostadsföretagen varit normerande för hela hyresbeståndet, inklusive de privatägda hyresfastigheterna. Som bruksvärdeprincipen kommit att tillämpas har hyresstrukturen i en betydande utsträckning kommit att frikopplas från efterfrågan. Attraktiva lägenheter har under större delen av efterkrigstiden fördelats efter behovsprövning och plats i bostadskö, och inte efter anbudsförfarande.

I detta avsnitt kommer vi att fokusera diskussionen på efterfrågan på småhus och villapriserna utveckling. Denna avgränsning innebär inte att hyresmarknaden är mindre viktig, för det är den inte: 1990 bodde 40 procent av hushållen i småhus, 15 procent i bostadsrätter och hela 45 procent i hyreslägenheter (varav 25 procent i allmännyttan och 20 procent i privata hyresfastigheter).[26] Avgränsningen skall i stället ses som ett pragmatiskt uttryck för att vår kunskap om hyresmarknadens funktionssätt, och hur marknaden långsiktigt anpassar sig till ändrade skatter och subventioner, är långt mer ofullständig.

[24] Exakt hur en given efterfrågeminskning på lång sikt fördelar sig på en pris- respektive kvantitetseffekt beror på produktionsförhållandena i byggnadssektorn. Resonemanget i texten förutsätter att styckkostnaderna i byggnadssektorn är konstanta och oberoende av volymen. På lång sikt kommer därför fastighetsprisernas nivå att vara densamma som i utgångsläget, före efterfrågefallet, vilket innebär att hela efterfrågeminskningen materialiseras i form av en exakt lika stor minskning av bostadsutbudet.

[25] Med reservation för att det på de flesta större orter funnits, och finns, en relativt utvecklad svart marknad för hyreskontrakt.

[26] Jfr. Englund m.fl (1995).

Skattereformen och boendekostnaderna

Att skattereformen inneburit ökade boendekostnader bör inte komma som en överraskning för någon. Ett av skattereformens syften var att reducera både de synliga och osynliga subventionerna till boendet. Till de synliga subventionerna hör de statliga räntesubventionerna och de kommunala bostadsbidragen (som från och med 1994 administreras av försäkringskassorna). Till de osynliga subventionerna räknas den indirekta skatteförmån som följer av att boendekonsumtionen och hushållens sparande i egna hem och bostadsrätter beskattades förmånligare än annan konsumtion och andra sparformer. Dessa så kallade skatteutgifter (från den anglosaxiska litteraturens 'tax expenditures') hade att göra med utformningen av både den direkta och indirekta beskattningen av boendet.[27]

Som vi diskuterade i föregående avsnitt var många av de varor och tjänster som ingår i bostadskonsumtionen (vatten, avlopp, fastighetsskötsel) tidigare befriade från moms, en skatteutgift som kom hela bostadsbeståndet till del. Den andra skatteutgiften var knuten till boendet i egna hem. En likformig kapitalbeskattning förutsätter att avkastningen på olika tillgångar skall beskattas med samma skattesats. För ett eget hem utfaller avkastningen dels i form av ett flöde av boendetjänster, dels i form av den reala värdestegringen på fastigheten. Skatteförmånen sammanhängde med att endast en mindre del av denna avkastning beskattades, samtidigt som den nominella kapitalkostnaden vid lånefinansiering var avdragsgill. I tider med stigande fastighetspriser, hög inflation och obegränsade ränteavdrag, som under andra halvan av 1970-talet, innebar detta att många innehavare av småhus i praktiken fick *betalt* för att bo.

Ett bekvämt sätt att formalisera skattesystemets nettoeffekt på det relativa priset för att bo i småhus är att beräkna den implicita hyra som en villaägare måste kräva för att på marknadsmässiga villkor kunna hyra ut en enhet av sitt fastighetskapital. Denna hyra, eller brukarkostnad, mäter den marginella kostnaden av att öka villainnehavet med en krona, och den inkluderar både ägarens kapitalkostnad, skattebetalningar och drifts- och underhållskostnader. I formella termer har vi att brukarkostnaden, bk, definieras som

$$(1) \quad bk = r(1-m)+\tau+\delta+d-\pi,$$

där r är den nominella räntan, m är ägarens marginalskatt, τ mäter den skattebetalning som svarar mot den nuvarande fastighetsskatten eller den tidigare schablonbeskattningen av imputerad villainkomst, δ mäter summan av den ekonomiska avskrivningstakten och kostnader för reparation och underhåll, d är den löpande driftskostnaden

[27] För en närmare diskussion av begreppet skatteutgift, och en kartläggning av skatteutgifterna inom ramen för det svenska skattesystemet, se Mattsson (1992).

för uppvärmning, vatten, avlopp, etc, och π är den förväntade nominella prisstegringen på villor. Alla termer som ingår i brukarkostnaden är definierade som en andel av en investering som är *värd* en krona, dvs. investeringen avser produkten av villapris och investerad kvantitet.[28] Om vi istället skulle vilja uttrycka brukarkostnaden som en andel av en investering i en *fysisk enhet* villakapital måste vi multiplicera högerledet med det reala villapriset.

Skattereformen har påverkat brukarkostnaden för småhus på tre olika sätt. Den första effekten har att göra med behandlingen av de finansiella kapitalkostnaderna. Den första termen i högerledet representerar den nominella kapitalkostnaden efter skatt. Om bostaden finansieras med eget kapital rör det sig om en alternativkostnad; en villaägare som valt att istället placera sitt kapital på banken hade tillgodogjort sig den nominella räntan, som sedan beskattats med marginalskatten m. Om bostaden finansieras med lånat kapital rör det sig om en direkt utgift, och m representerar nu den skattesats mot vilken hushållet kan göra sina ränteavdrag. I slutet av 1970-talet var skattesystemet symmetriskt vad gäller behandlingen av eget och främmande kapital. För en villaägare med 70 procents marginalskatt var den nominella kapitalkostnaden $r(1-0,7)$ vare sig finansieringen skedde genom insats av eget kapital eller upplåning. Den begränsning av ränteavdragens värde till maximalt 50 procent som infördes som ett led i 1983–85 års skattereform innebar ökade finansiella kapitalkostnader för det stora flertal av hushåll som lånefinansierade sina investeringar i småhus. Hushåll som finansierade sig med eget kapital berördes bara i den utsträckning som de fick en lägre marginalskatt på sitt banksparande. 1991 års skattereform återställde symmetrin i den skattemässiga behandlingen av lånat och eget kapital. Oavsett finansieringsvalet blev den nominella kapitalkostnaden $r(1-0,3)$. Med en nominell ränta på tio procent innebär detta att den nominella kapitalkostnaden för ett hushåll som 1979 hade 70 procents marginalskatt har ökat från tre till sju procent, dvs. en ökning med drygt 133 procent!

[28] I ekvation (1) har vi inte beaktat effekterna av det statliga räntesubventionssystemet, som bidragit till att reducera kapitalkostnaden för investeringar i alla typer av bostadsfastigheter. Vad gäller småhussektorn kan vi dock notera att skattereformen inte direkt inbegrep räntesubventionerna. Vi bortser vidare från förmögenhetsbeskattningen (som i praktiken bara berört en mycket liten andel av villägarna), och från beskattningen av realisationsvinster på villor (omräknat till en ekvivalent skatt på löpande orealiserade prisstegringar blir skattesatsen nära noll för rimliga antaganden om diskonteringsränta och innehavstid, se Agell och Södersten (1982)). Eftersom vår kalkyl gäller brukarkostnaden för att inneha en existerande villaenhet bortser vi till sist från vissa inslag i skattereformen som främst påverkade kostnaden för nyinvesteringar i villasektorn. Kapitalkostnaden vid en nyinvestering i småhus ökade till följd av att skattereformen kom att belasta all byggverksamhet med full byggmoms, något som dock motverkades av att nybyggnationer från och med 1991 helt undantogs från fastighetsskatt under de fem första åren.

Den andra skatteeffekten, som avspeglas i parametern τ, följer av det faktum att man både före och efter skattereformen beskattat villaägaren för det implicita nyttjandevärdet av bostaden. Med det skattesystem som var i kraft i början av 1980-talet skulle en viss andel av fastighetens taxeringsvärde deklareras som skattepliktig schabloninkomst av det egna hemmet enligt en progressiv skala. För de flesta fastigheter var schablonintäkten två procent, men fastigheter med ett högt taxeringsvärde kunde på marginalen belastas med en schablonprocent på upp till åtta procent. I termer av vår ekvation för brukarkostnaden gällde i normalfallet att $\tau = 0{,}02\lambda m$, där λ är taxeringsvärdet som en andel av marknadsvärdet. Taxeringsvärdet skall, åtminstone i princip, motsvara 75 procent av marknadsvärdet, men eftersom fastighetstaxeringen sker en gång vart femte år har den verkliga andelen varit lägre för de flesta fastigheter. Beräkningar i Englund m.fl. indikerar att den genomsnittliga taxeringsvärdeandelen sedan början av 1980-talet snarare har legat närmare 50 procent. Som ett led i skatteomläggningen 1983–85 kompletterades schablonbeskattningen med en fastighetsskatt, lika för alla och oberoende av marginalskatten, som uppgick till 1,4 procent av en tredjedel av taxeringsvärdet. I och med 1991 års skattereform ersattes schablonbeskattningen fullt ut med fastighetsskatten, som samtidigt skärptes. Med det nya systemet sattes fastighetsskatten till 1,5 procent av taxeringsvärdet, vilket innebar att $\tau = 0{,}015\lambda$. Om vi jämför uttrycken för den gamla schablonskatten och den nya fastighetsskatten är det lätt att visa att skatteuttaget har ökat för alla hushåll som tidigare hade en marginalskatt som var lägre än 75 procent.

Den tredje skatteeffekten sammanhänger med den del av brukarkostnaden som beror på den löpande driftskostnaden, d. Om vi överslagsmässigt antar att $d=0{,}02$ före skattereformen, och att 90 procent av driftskostnaden kan hänföras till kostnader för tidigare momsbefriade tjänster som uppvärmning, hushållsel, sophämtning, vatten och avlopp, kan vi beräkna effekten på brukarkostnaden av de indirekta skattehöjningarna. Med ett momspålägg på 25 procent blir driftskostnaden efter skattereformen $d=0{,}02(0{,}1+0{,}9(1+0{,}25))$, dvs. $d=0{,}0245$.

Med hjälp av ekvation (1) är det enkelt att beskriva hur det senaste decenniets skatteomläggningar påverkat boendekostnaderna i småhussektorn. I *tabell 3.5* redovisar vi brukarkostnaden för småhus enligt de skatteregler som gällde vid tre olika tillfällen, 1981, 1985 och 1991. Eftersom brukarkostnaden beror på villaägarens marginalskatt redovisar vi kalkylen för två typhushåll, den genomsnittlige högre tjänstemannen och den genomsnittlige industriarbetaren. För att renodla skattesystemets effekter antar vi också, något orealistiskt, att nominalränta och förväntad nominell värdestegring på fastigheter är desamma under alla tre åren; vi antar att $r=0{,}1$, och att

π=0,07 (den genomsnittliga årliga nominella prisstegringen på småhus under 1980-talet var 7,5 procent). Alla förändringarna i brukarkostnaden mellan åren avspeglar därför enbart förändringar i den skattemässiga behandlingen av finansiella kapitalkostnader, imputerad villaavkastning och driftskostnader.

Tabell 3.5 Real brukarkostnad för småhus, 1981, 1985 och 1991

	1981	1985	1991
Högre tjänsteman:			
Lån	0,028	0,060	0,082
Eget kapital	0,028	0,034	0,082
Industriarbetare:			
Lån	0,045	0,057	0,082
Eget kapital	0,045	0,057	0,082

Anmärkning: Vi antar genomgående att r=0,1, δ=0,05, π=0,07 och att taxeringsvärdets andel av marknadsvärdet är 0,5. Marginalskatterna för 1981 och 1985 är hämtade från Du Rietz (1994). Kalkylen för 1985 inkluderar effekten av den då introducerade fastighetsskatten. För 1981 och 1985 har vi bortsett från den kommunala garantibeskattning som då var i kraft.

Med 1981 års starkt progressiva skattesystem ser vi att brukarkostnaden, föga oväntat, var väsentligt lägre för den högre tjänstemannen än för den genomsnittlige industriarbetaren. Avdragsbegränsningen som infördes 1983–85 förändrade bilden vad gäller en lånefinansierad villainvestering. Eftersom avdragsbegränsningen 'bet' för den högre tjänstemannen, och eftersom hon också betalade en högre schablonskatt, var hennes brukarkostnad högre än vad som var fallet för den genomsnittlige industriarbetaren. För finansiering med eget kapital var förhållandet fortfarande det omvända, eftersom tjänstemannens alternativavkastning beskattades med en högre marginalskatt. Det är också värt att notera att avdragsbegränsningen inte påverkade industriarbetaren: Hennes marginalskatt var 50 procent. 1991 års skattesystem, med sin likformiga och proportionella kapitalskatt, har utjämnat skillnaderna i brukarkostnad mellan hushåll och finansieringsalternativ.

Sammantaget har skatteändringarna sedan 1981 inneburit påtagligt högre brukarkostnader för småhus, allt annat lika. Sett över hela perioden 1981–91 har brukarkostnaden ökat mest för de hushåll som hade högst marginalskatt i början av perioden. För den högre tjänstemannen har brukarkostnaden trefaldigats, för industriarbetaren handlar det om nästan en fördubbling. Om vi begränsar oss till perioden 1985–91, och antar att småhusinvesteringen finansieras med lån, ökar brukarkostnaden med 37 procent (från 0,060 till 0,082) för den högre tjänstemannen, och med 44 procent för industriarbetaren (från 0,057 till 0,082).

Efterfrågan på småhus och villapriserna

Eftersom kalkylerna på brukarkostnader i tabell 3.5 bygger på antagandet att räntenivån och den förväntade nominella prisstegringen på småhus är konstanta över tiden ger de ingen direkt information om de faktiska incitament som konfronterade en rationell och framåtblickande investerare i småhus. Under den första halvan av 1980-talet stagnerade de nominella priserna på småhus. För den händelse investerarna i småhus förutsåg den faktiska prisutvecklingen underskattar vår kalkyl de verkliga brukarkostnaderna 1981. För 1985 är förhållandet det omvända; de nominella småhuspriserna ökade snabbt under andra halvan av 1980-talet, vilket innebär att våra kalkyler överskattar den brukarkostnad som var relevant för en förutseende investerare. För 1991, då vi redovisar redan i sig höga brukarkostnader, skulle en småhusägare som förutsett de höga nominalräntorna 1992, och fallet i fastighetspriserna efter 1991, ha kalkylerat med en ännu högre brukarkostnad. Givet denna brasklapp är ändå vår slutsats att kalkylerna i tabellen ger en god indikation på storleksordningen.

Tidigare svenska undersökningar indikerar att brukarkostnader och skatteändringar spelat stor roll för bostadsefterfrågan och priserna på småhus. I Englund och Persson (1982) används en simuleringsmodell för att studera hur den ökande progressiviteten i skattesystemet under 1970-talet påverkade efterfrågan på småhus och villapriserna. Eftersom allt fler hushåll under denna period fick en högre marginalskatt, och därigenom en reducerad finansiell kapitalkostnad, minskade brukarkostnaderna i småhussektorn. De hushåll som i utgångsläget bodde i småhus tenderade att efterfråga en större boyta, och många av de hushåll som i utgångsläget bodde i hyreslägenhet gavs incitament att ge sig in på villasmarknaden. Enligt modellsimuleringen bidrog detta till att öka den totala efterfrågan på småhus med runt 30 procent. På kort sikt, med ett givet utbud av småhus, är det villapriserna som anpassas, och enligt analysen i Englund och Persson skulle merparten av ökningen i de reala villapriserna under 1970-talet kunna skrivas på den skärpta progressivitetens konto.

Mikroekonometriska studier av Brownstone, Englund och Persson (1985, 1988) och Brownstone och Englund (1991) har utnyttjat data från SCBs HINK-undersökning och den så kallade HUS-databasen för att studera efterfrågan på småhus på hushållsnivå. Av speciellt intresse i detta sammanhang är de resultat som redovisas av Brownstone m.fl. (1985). Författarna använder ett efterfrågesystem som är estimerat på data från 1978–79 (HINK) för att studera hur skatteomläggningen mellan 1983 och 1985 påverkade efterfrågan på småhus. Som vi visade i tabell 3.5 medförde dessa skatteändringar att brukarkostnaden ökade mycket kraftigt för hushåll som hade en hög marginalskatt i utgångsläget. Resultaten antyder att skatteomlägg-

ningen ledde till en minskning av den totala efterfrågan på småhus med runt 15 procent. Ett annat intressant resultat, som är helt i linje med våra kalkyler i *tabell 3.5*, är att efterfrågefallet föreföll att vara särskilt stort för större villor, som främst innehas av hushåll med stora inkomster och höga marginalskatter. Efterfrågan på villor i de största storleksklasserna beräknades minska med mer än 50 procent, samtidigt som efterfrågan på mindre småhus faktiskt ökade. En annan, något överraskande, slutsats är att den totala andelen småhusägare beräknades öka, trots att den samlade villaefterfrågan minskade. Anledningen är att sänkta skatteskalor skapade positiva inkomsteffekter för många hushåll som i utgångsläget bodde i hyreslägenhet; de fick därför råd att etablera sig på småhusmarknaden.

Vad kan vi mot bakgrund av dessa efterfrågestudier säga om effekterna av 1991 års skattereform? En första iakttagelse, som framgår av kalkylerna i tabell 3.5, är att det till skillnad från vad som var fallet vid skatteomläggningen 1983–85 inte finns skäl att tro att effekten på brukarkostnaderna skiljer sig särskilt mycket åt mellan olika hushållstyper. Boendekostnaderna har ökat på ett likartat sätt för hushåll i flertalet inkomstdeciler (se Englund m.fl. för en systematisk kartläggning). Till följd av skatteändringarna mellan 1989 och 1991 ökade brukarkostnaderna med mellan två och tre procentenheter för de flesta villaägare som i utgångsläget valde att lånefinansiera sina småhus. Enligt beräkningar av Englund m. fl. var den genomsnittliga ökningen av brukarkostnaden bland småhusägarna 24 procent. Eftersom sådana beräkningar inte kan göra anspråk på exakthet kan det vara rimligt att räkna med ett intervall på 20–30 procent.

För att översätta denna procentuella ökning i en motsvarande procentuell efterfrågeeffekt behöver vi information om priselasticiteten för efterfrågan på boendetjänster i småhus. Om den (okompenserade) efterfrågeelasticiteten vore lika med ett skulle, allt annat lika, efterfrågan på småhus komma att minska procentuellt lika mycket som brukarkostnaden ökar, dvs. skattereformen borde leda till ett efterfrågebortfall på mellan 20 och 30 procent. Denna negativa effekt är endast hälften så stor som den *ex ante* prognos som redovisades i Persson (1989), enligt vilken skattereformen kunde tänkas leda till en minskning av villaefterfrågan på omkring 47 procent. Perssons prognos bygger på en brukarkostnadseffekt som är något större än den vi räknat med, men han förutsätter – på basis av en linjär approximation av resultaten i Brownstone m.fl. (1985) – att villaefterfrågans priselasticitet är drygt 1,5.

Av två skäl är vår bedömning att såväl vår egen schablonkalkyl som Perssons prognos överskattar den verkliga efterfrågeeffekten. För det första bortser beräkningarna från den omständigheten att de

minskade skattesubventionerna till småhussektorn möjliggjorde en sänkning av andra skatter, i första hand marginalskatten på arbetsinkomster. Givet att skattereformen var fullt finansierad (vilket, som vi skall se i kapitel 6, är en sanning med modifikation) fick den genomsnittlige villaägaren tillbaka ungefär lika mycket i skattesänkningar på andra håll. Denna positiva inkomsteffekt tenderar att dämpa efterfrågefallet. När Persson överslagsmässigt tar hänsyn till den motverkande inkomsteffekten finner han att efterfrågeminskningen reduceras från 47 till 40 procent. Om vi gör en motsvarande justering av vår egen kalkyl blir slutsatsen att efterfrågeminskningen bör ligga närmare 20 än 30 procent.

För det andra beaktar inte kalkylen explicit det faktum att skattereformen påverkade småhusmarknaden på två marginaler, den diskreta och den betingade. Den diskreta marginalen gäller hur skattereformen påverkat valet mellan att bo i småhus och hyreslägenhet, och den betingade marginalen gäller effekterna på den efterfrågade bostadsvolymen givet att man bestämt sig för att bo i småhus. De efterfrågeelasticiteter som vi diskuterat (en elasticitet på ett i vårt fall, och 1,5 i Perssons exempel) avser nettot av dessa beslut. De avspeglar effekterna på den totala efterfrågan (antal villaägare multiplicerat med genomsnittlig efterfrågan) på småhus av en ökning av brukarkostnaderna i småhussektorn. Eftersom det därigenom blir relativt sett billigare att bo i hyreslägenhet beror en del av det uppskattade efterfrågebortfallet helt enkelt på att antalet villaägare minskar, dvs. också det diskreta valet av upplåtelseform spelar roll för totaleffekten.

I verkligheten vet vi att skattereformen även gjorde det dyrare att bo i hyreslägenhet. En central tanke bakom skattereformen var i själva verket att boendekostnaderna skulle öka lika mycket oavsett valet av upplåtelseform. Även hyresbeståndet berördes av omläggningen av de indirekta skatterna, och dessutom ökade uttaget av fastighetsskatt på hyreshus samtidigt som räntesubventionerna till nyproducerade hyreslägenheter minskade. Låt oss därför anta att boendekostnaderna ökade lika mycket för småhus som för hyreslägenheter. Givet detta antagande finns det inte heller anledning att förmoda att skattereformen påverkade hushållets val mellan att bo i småhus eller hyreslägenhet. För att förstå hur skattereformen påverkade efterfrågan på småhus bör vi som en första approximation inskränka oss till att studera hur skattereformen påverkade den betingade bostadsefterfrågan: Hur påverkades efterfrågan på småhus för det genomsnittliga hushåll som bodde i villa både före och efter skattereformen?

För att med denna utgångspunkt översätta brukarkostnadsökningarna för småhus i en motsvarande efterfrågeeffekt behöver vi information om storleken på den *betingade* efterfrågeelasticiteten. I

den ekonometriska efterfrågestudien av Brownstone m.fl. (1988), som liksom Brownstone m.fl. (1985) utnyttjar data från HINK 1978–79, redovisas resultat som gör det möjligt att dekomponera priselasticiten för den totala efterfrågan på småhus i en del som beror på det diskreta valet, och en del som avspeglar betingad efterfrågan. Medan den totala efterfrågeelasticiten är drygt 1,5, är den betingade efterfrågeelasticiteten ungefär lika med ett. De nya resultat som redovisas i Englund m.fl. (1995) bygger på ett annat datamaterial, 1984 och 1986 års HUS, och de indikerar att betingad villaefterfrågan är långt mindre priskänslig; den betingade efterfrågeelasticiteten ligger i intervallet 0,25 till 0,35. Vilka av dessa elasticiteter skall vi tro på? De ekonometriska studierna utnyttjar olika databaser, och de bygger på observationer för skilda år. Sammantaget tror vi ändå att det finns grund för förmodandet att den betingade efterfrågan är relativt prisokänslig, och att de senare resultaten ligger närmast sanningen.

Om vi försiktigtvis antar att den betingade efterfrågeelasticiteten är 0,5, och gör en schablonmässig korrigering för inkomsteffekten, finner vi att skattereformen kan ha bidragit till att minska efterfrågan på småhus med runt 10 procent. När vi tar häsyn till att skattereformen i princip inte skulle påverka de relativa incitamenten att bo i villa eller hyreslägenhet blir efterfrågefallet på villamarknaden hälften så stort som i vår egen första kalkyl, och bara en fjärdedel av den efterfrågeminskning som prognosticeras av Persson! Denna beräkning är naturligtvis behäftad med stor osäkerhet, och den bör tolkas försiktigt.

Den springande punkten i kalkylen, som förklarar varför vi får en jämfört med andra bedömare relativt blygsam totaleffekt, är antagandet att skattereformen inte påverkade valet av upplåtelseform – villaägarna minskar sin efterfrågan på större hus, och ökar efterfrågan på mindre hus, men ingen villaägare lämnar småhusmarknaden till förmån för hyresmarknaden. Även om skattereformen nådde sitt syfte att bibehålla kostnadsparitet mellan småhusboendet och hyresboendet kvarstår dock det faktum att den genomsnittliga lägenhetstorleken är mindre i hyresbeståndet än i småhusbeståndet (jfr. Englund m.fl. (1995)). Eftersom det högre relativpriset på boende medför att det genomsnittliga hushållet, oavsett valet av upplåtelseform i utgångsläget, kommer att efterfråga en mindre bostad än tidigare, och eftersom det är förenat med stora kostnader att göra om stora villor till mindre andelslägenheter, tenderar denna *storleksseffekt* att i sig vrida bostadsefterfrågan mot hyresbeståndet: andelen småhusägare bör trots allt minska.

Vår samlade bedömning är därför att skattereformen sannolikt har minskat efterfrågan på småhus med mer än 10 procent. Eftersom varje procentenhets minskning i andelen småhusägare rent mekaniskt kan översättas i en mer än dubbelt så stor procentuell minsk-

ning i villaefterfrågan kan relativt små förskjutningar i villaägarandelen betyda mycket för den totala efterfrågan på småhus. Ett sannolikt intervall för den totala efterfrågeminskningen när vi också beaktar att storlekseffekten tenderar att premiera hyresboendet framför småhusboendet är ett efterfrågebortfall på 10–20 procent, där den förra siffran är konsistent med en konstant andel villaägare, och den senare förutsätter att andelen villaägare minskar med fyra procentenheter.[29]

På lång sikt kan vi översätta denna efterfrågeanpassning i en minskning av villabeståndet av samma storleksordning. På kort sikt, när beståndet är givet, blir det istället villapriserna som anpassas. Hur mycket faller priserna? Svaret beror på ett avgörande sätt på vad vi tror om hushållens förväntningar om den framtida prisutvecklingen på småhus. Om hushållen har *statiska förväntningar*, och inte inser att villapriserna på lång sikt kommer att normaliseras till följd av att småhusbeståndet krymper över tiden genom förslitning och eftersatt underhåll, blir prisfallet stort. Förklaringen är att likhet mellan utbud och efterfrågan på villamarknaden förutsätter att efterfrågan anpassar sig till det på kort sikt oförändrade beståndet. Med statiska förväntningar innebär detta att de reala villapriserna måste minska med exakt lika mycket som brukarkostnaderna ökar. Eftersom brukarkostnaderna ökat med 20–30 procent blir minskningen i det reala villapriset av samma storleksordning.

Om hushållen har *framåtblickande, eller rationella, förväntningar* blir bilden en annan. Hushållen genomskådar då att den initiellt låga prisnivån inte kan vara av bestående natur. Eftersom det lägre villapriset minskar incitamenten att bygga nytt kommer villabeståndet att minska över tiden. När utbudet av småhus på lång sikt har anpassat sig till en minskad efterfrågan måste villapriserna ha återgått till den nivå där byggnadsindustrin åter finner det lönsamt att underhålla gamla fastigheter och producera nya hus. Villaprisernas tendens att gradvis återhämta sig gör därför att ett rationellt hushåll kommer att finna det lönsamt att gå in på fastighetsmarknaden om den omedelbara kapitaliseringseffekten av skattereformen blir alltför stor. Om villamarknaden domineras av hushåll som genomskådar den långsiktiga prisdynamiken kommer därför det omedelbara prisfallet att vara av betydligt blygsammare slag än vad som blir fallet om marknaden domineras av hushåll med statiska förväntningar.

Denna intuition har formaliserats i en inflytelserik uppsats av Poterba (1984). En motsvarande modell har anpassats för svenska förhållanden av Åsberg och Åsbrink (1994). Deras simuleringar visar

[29] 1990 bodde 40 procent av hushållen i småhus. Om denna ägarandel minskar till 36 procent, och de hushåll som flyttar över till hyresmarknaden i utgångsläget innehade småhus av genomsnittlig storlek, kommer den totala villaefterfrågan att minska med 10 procent.

hur prisfallets storlek bl.a. beror på efterfrågans priselasticitet. Vid en elasticitet lika med ett finner de att det omedelbara prisfallet är två tredjedelar så stort vid rationella förväntningar jämfört med statiska förväntningar, och med en elasticitet på 2/3 är motsvarande relation 58 procent.

Vad kan vi mot denna bakgrund säga om skattereformens kortsiktiga effekter på de reala villapriserna? Om vi, något djärvt, antar att villamarknaden domineras av rationella hushåll som genomskådar den långsiktiga prisdynamiken reduceras problemet till att bestämma med vilken faktor vi skall diskontera den kalkylerade brukarkostnadsökningen på 20–30 procent. Om vi extrapolerar Åsberg och Åsbrinks beräkningar till en elasticitet på 0,5 bör kostnadsökningen halveras, vilket innebär att de reala villapriserna teoretiskt sett borde ha fallit med 10–15 procent till följd av skattereformen.

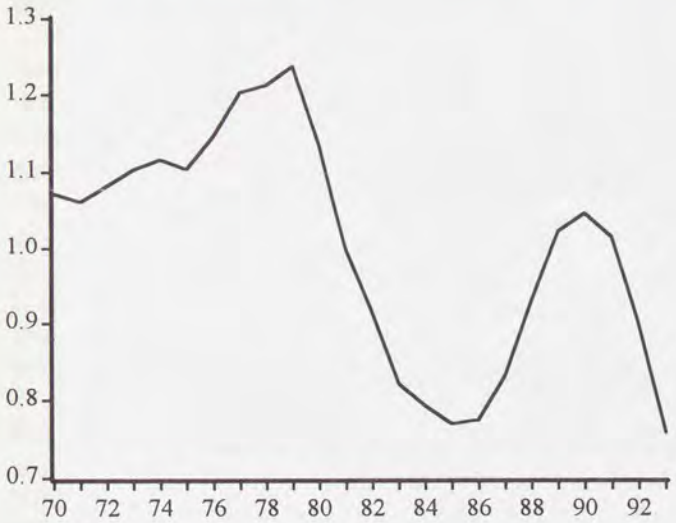
I jämförelse med en del av de prognoser som redovisades när skattereformen offentliggjordes kan detta synas vara en ganska blygsam priseffekt. Omräknat i kronor kan det dock fortfarande handla om relativt stora förmögenhetsförluster för många av de hushåll som bodde i småhus när skattereformen genomfördes. Den genomsnittlige småhusägaren i Stockholmsområdet, där den genomsnittliga köpeskillingen 1990 för ett småhus på mark med äganderätt var runt 1,2 miljoner kronor,[30] kan i och med skattereformen ha åsamkats en kapitalförlust på i storleksordningen 120 000 –180 000 kronor.

Varför dröjde anpassningen?

Hittills har vårt resonemang om efterfrågan på småhus och villapriserna varit av en utpräglad *ex ante* karaktär. Vi har försökt att reda ut vilka effekter skattereformen *borde ha haft*, givet vår kunskap om historiska efterfrågemönster och kalkyler på brukarkostnaderna i småhussektorn. Vi har däremot inte försökt att i någon egentlig *ex post* mening utvärdera skattereformens betydelse för den faktiska utvecklingen på småhusmarknaden. Kvantitetsanpassningarna på fastighetsmarknaden tar mycket lång tid, och det är inte rimligt att vänta sig att beståndet av småhus i skrivande stund (juni 1995) skall ha hunnit anpassa sig särskilt mycket till de nya skattereglerna. Dessutom har bostadsmarknaden under de senaste åren påverkats av en rad externa chocker utöver skattereformen. De statliga räntesubventionerna är under avveckling, och de makroekonomiska obalanserna under början av 1990-talet har bland annat, som vi såg i figur 3.3, manifesterats i höga reala låneräntor.

[30] Se Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1992, (SCB), tabell 7.1.

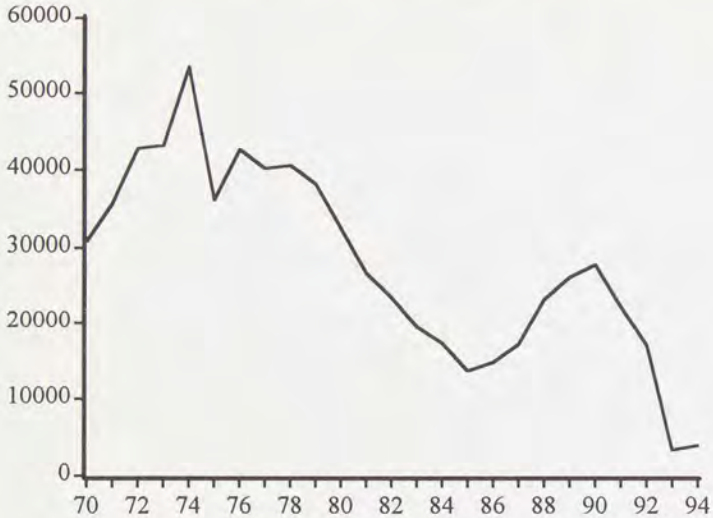
Figur 3.8 De reala villaprisernas utveckling, 1970–93 (index 1.0 1981)



Källa: Statistiska Centralbyrån och egna beräkningar.

I figur 3.8 och 3.9 ger vi dock två indikationer på den långsiktiga färdriktningen för småhusmarknaden. I *figur 3.8* visar vi de reala villaprisernas utveckling. Uppenbarligen har de följt ett cykliskt mönster, med stora prisökningar under 1970-talet och andra halvan av 1980-talet, och kraftiga reala prisfall under den första halvan av 1980-talet och början av 1990-talet. Prisutvecklingen följer relativt väl mönstret för brukarkostnaderna i småhussektorn. Prisökningen under 1970-talet sammanfaller med den skärpta progressiviteten i skattesystemet, och det stora reala prisfallet mellan 1980 och 1985 sammanföll med de kraftigt ökande brukarkostnaderna för hushåll med höga inkomster som blev resultatet av skatteändringarna mellan 1983–85. Mellan 1985 och 1990, när priserna ökade, minskade brukarkostnaderna, och prisfallet efter 1991 sammanföll med skattereformen, höga realräntor och en annonserad avtrappning av räntesubventionerna. Enligt vår bedömning borde skattereformen, allt annat lika, ha lett till ett realt fall i villapriserna på 10–15 procent. Eftersom priserna föll med 28 procent mellan 1990 och 1993 skulle enligt vår kalkyl ungefär halva det observerade prisfallet bero på skattereformen, medan den återstående halvan beror på andra politikomläggningar och makroekonomiska störningar.

Figur 3.9 Antal påbörjade lägenheter i småhus, 1970–94



Källa: Statistiska Centralbyrån.

I *figur 3.9* visar vi utvecklingen av antalet påbörjade lägenheter i småhus. Denna tidsserie ger oss en indikation på den långsiktiga förändringen i beståndet av småhus. Perioder med ett stort antal påbörjade lägenheter följs av år när småhusbeståndet ökar, eftersom tillflödet av nya hus överstiger rivningen av gamla hus och den ekonomiska avskrivningen på det existerande beståndet. För perioder med en liten nybyggnadsverksamhet är förhållandet det omvända – med några års eftersläpning tenderar beståndet att minska. Vi ser att antalet påbörjade lägenheter följer samma mönster som de reala villapriserna. Under 1970-talet påbörjades knappt 40 000 lägenheter per år, och under den första halvan av 1980-talet mer än halverades byggstarterna. Under den andra halvan av 1980-talet, när de reala villapriserna ökade, skedde en påtaglig återhämtning, som dock följdes av en än mer markerad tillbakagång efter 1990. Särskilt iögonfallande är det exceptionella fallet i antalet påbörjade lägenheter under 1993 och 1994. Under dessa två år påbörjades i genomsnitt 3 700 lägenheter, vilket kan jämföras med de 13 600 lägenheter som påbörjades 1985, dvs. det år under 1980-talet då småhusmarknaden var som svagast.

Sammantaget finns det inget i den faktiska utvecklingen som motsäger våra *ex ante* resonemang. De reala villapriserna har fallit kraftigt, och den exceptionellt svaga utvecklingen vad gäller antalet påbörjade lägenheter i småhus antyder – givet historiska rivnings-

mönster och antaganden om normal ekonomisk förslitning – att villasektorn för närvarande genomgår en omfattande krympningprocess.

En återstående fråga, som vi inte kan besvara på ett tillfredställande sätt, gäller den tidsmässiga relationen mellan skattereformen och de observerade pris- och kvantitetsanpassningarna. En nationalekonom vill gärna tro att marknaden för det mesta har rätt, i den speciella meningen att priserna på olika tillgångar snabbt diskonterar ny information om ändrade skatter och andra politikomläggningar. Ett exempel på detta är villamarknadens reaktion på den avdragsbegränsning som infördes 1983–85. Huvuddragen i denna skatteomläggning blev kända 1981, och i figur 3.8 ser vi att det mesta av den reala prisanpassningen hade ägt rum redan före 1985, det år då avdragsbegränsningen slutgiltigt fasades in.

På samma sätt trodde många akademiska bedömare, inklusive Persson (1989) och författarna av denna bok, att aktörerna på villamarknaden snabbt skulle anpassa sig till den stora skattereformen. Villapriserna borde ha stagnerat eller fallit redan mot slutet av 1989, då reformens huvuddrag, och implikationerna för boendekostnaderna i synnerhet, blev kända och uppmärksammade i massmedia. Så blev dock inte fallet. I nominella termer fortsatte villapriserna att öka under både 1990 (plus 12 procent) och 1991 (plus 7 procent), och det är först 1992, året efter skattereformen, som priserna faller påtagligt i både nominella och reala termer. Samma till synes fördröjda anpassning kännetecknade också, som vi ser i figur 3.9, nybyggnadsverksamheten. Varför dröjde anpassningen?

Vad gäller antalet påbörjade lägenheter kan man till nöds hävda att steget från planering och projektering till faktisk byggstart är relativt långt utdraget i tiden. Det relativt stora antalet påbörjade lägenheter i småhus under 1990 och 1991 kan i stor utsträckning avspegla projekteringsbeslut, som byggde på investeringskalkyler som gjordes innan skattereformen blev känd. Detta resonemang kan dock inte förklara den till synes fördröjda anpassningen vad gäller priserna på andrahandsmarknaden för småhus. I princip kan man här tänka sig två möjliga, och ungefär lika troliga, förklaringar. Den första bygger på den enkla tanken att marknaden trots allt snabbt beaktade informationen om skattereformen. I avsaknad av skattereformen hade villapriserna ökat *ännu* mycket mer under 1990 och 1991, bl a till följd av att de disponibla inkomsterna ökade snabbt, dvs skattereformen dämpade trots allt den snabba prisutvecklingen på villamarknaden som påbörjades under den andra halvan av 1980-talet. Ett problem i sammanhanget är förstås att denna förklaring inte är direkt testbar: Vi vet inte hur villapriserna skulla ha utvecklat sig kring 1990 om skattereformen inte hade genomförts.

Den andra tänkbara förklaringen är att hushållen inte genomskådade skattereformens innebörd förrän i efterhand. På grund av olika trögheter i informationsbildningen tog det, trots en betydande massmedial uppmärksamhet, tid för presumtiva småhusspekulanter att fullt ut inse betydelsen av reducerade ränteavdrag och högre indirekta skatter. Eftersom vi inte direkt kan observera den typiske husspekulantens informationsmängd kring 1990 låter sig inte heller denna förklaring testas på ett enkelt sätt. Ett uppslag för ett djupare studium av denna fråga, som vi inte har haft möjlighet att följa upp inom ramen för vårt utredningsuppdrag, vore att genomföra en systematisk insamling av mäklarprospekt från, låt oss säga, 1990. I vilken utsträckning beaktade boendekostnadskalkylerna aviserade, men ännu ej genomförda, skatte- och subventionsändringar?

Kapitel 4
Företagen

Efterkrigstidens skattepolitik gentemot företagen kan sägas ha har haft två huvudinriktningar; den ena var att stimulera företagen till konsolidering och den andra att ge statsmakterna medel att aktivt styra investeringsverksamheten. Konsolideringen drevs fram genom en kombination av å ena sida ett beskattningshot i form av en hög formell skattesats och å andra sidan goda möjligheter för företagen att bilda obeskattade reserver, dvs undgå skatt genom att behålla vinstmedlen i företagen. För att påverka investeringsbesluten tillfördes lagstiftningen en rad olika specialregler, bland vilka den främsta och mest välkända var investeringsfondssystemet.

Det gamla bolagsskattesystemet med dess inriktning på konsolidering och investeringsstimulans uppfattades länge som tillväxtbefrämjande. I den ekonomisk politiska diskussionen i det sena 1980-talet, med dess ökade betoning av marknadernas roll för ett effektivt resursutnyttjande, kom systemet emellertid att alltmer ses som ett hinder för en nödvändig strukturomvandling inom näringlivet. Kritiken gällde framför allt kombinationen av hög skattesats och smal skattebas, som stimulerade till en omfattande vinstnedplöjning i företagen. Ett nyckelord i debatten var skattebetingade inlåsningseffekter, med åtföljande risker för en ineffektiv fördelning av investeringsresurserna mellan både företag och branscher.[1] Till denna kritik kom en växande skepticism vad gäller både det önskvärda och möjliga i en konjunkturstyrning av näringslivets investeringar.

Med skattereformen 1991 övergavs i stort sett de gamla principerna för företagsbeskattningen. Som vi redovisat i kapitel 1 innebar reformen i stort sett en halvering av skattesatsen, om man beaktar att också den särskilda vinstdelningsskatten avskaffades. Investeringsfondssystemet avvecklades liksom möjligheten att skattemässigt undervärdera lager. Samtidigt tillkom emellertid en reserveringsmöjlighet knuten till det egna kapitalet, kallad skatteutjämningsreserv (surv). Att exakt mäta i vilken omfattning dessa förändringar begränsade möjligheterna att bilda obeskattade reserver är svårt, men att reformen innebar en vittgående basbreddning står klart. Regelförändringarna kalibrerades också med målsättningen att uppnå långsiktigt oförändrade skatteintäkter.

[1] För en utveckling av denna kritik, se Södersten och Ysander, (1984, 1985).

Förhoppningarna på det nya systemet för beskattning av bolagsvinsterna var stora. I slutbetänkandet från Utredningen om reformerad företagsbeskattning, URF, (SOU 1989: 34, s. 301) betonades särskilt betydelsen av den reducerade skattesatsen. Man skriver bl.a. att "Vid en realränta på 3 % och en inflation på 4 % ger dagens skattesats på 57 % (inkl. vinstdelningsskatt) ett nominellt avkastningskrav på egenfinansierade investeringar på 16,3 %. En sänkning av skattesatsen till 30 % reducerar detta avkastningskrav till 10 %. ....den av oss föreslagna skatteomläggningen /ger/ en betydande förbättring av investeringsincitamenten." Till dessa förväntade effekter kom förhoppningar – hos URF och hos andra bedömare – om att det nya skattesystemet med mindre av inlåsningseffekter skulle leda till en bättre hushållning med investeringsresurserna, och övertygelsen om att reformen gett ett enklare och robustare alternativ till det gamla systemet, som under efterkrigstiden blivit alltmer komplicerat.

Det skall omedelbart sägas att en utvärdering av skattereformens verkningar i dessa och andra avseenden är en komplicerad uppgift. Genom den korta tid som ännu förflutit sedan reformen annonserats och trätt i kraft är företagens anpassning till de nya reglerna sannolikt ännu inte avslutad. Avvecklingen av det gamla regelverket spände dessutom över flera år, under vilken tid också de nya reglerna successivt förändrades – bl.a. avskaffades surven fr.o.m 1994 och ersattes med skattefria avsättningar till nyskapade periodiseringsfonder. Möjligheterna att avläsa och analysera företagens reaktioner på reformen är vidare kraftigt beskurna genom eftersläpningen i tillgänglig statistik. Därtill kommer – vilket är ett återkommande tema i denna skrift – att de första åren efter reformen ur konjunktursynpunkt är helt extrema.

En speciell komplikation är slutligen att våra kunskaper om hur det gamla bolagsskattesystemet verkade ännu är mycket ofullständiga. Efterkrigstidens svenska bolagsbeskattning är unik i flera avseenden, vilket gör att dess effekter är väsentligt svårare att bedöma än de regelsystem som står i fokus i stora delar av den internationella vetenskapliga litteraturen. Denna komplikation har också varit styrande för uppläggningen av detta kapitel, som till stor del handlar om att ge en bättre förståelse av det gamla systemet. För att utvärdera det nya måste vi förstå det gamla.

Den fortsatta genomgången i detta kapitel är uppdelad på 8 delavsnitt. I det första av dessa, avsnitt 4.1, ges en allmän bakgrund och karaktäristik av bolagsbeskattningen under de senaste decennierna. Vi redovisar bl.a. uppgifter om hur det "effektiva" skatteuttaget ur de verkliga vinsterna har utvecklats i jämförelse med den formella skattesatsen. Den effektiva skattebelastningen har i allmänhet varit väsentligt lägre än den formella, vilket förklaras av att företagen använt en del av sina vinster till obeskattad konsolidering i form av

accelererad avskrivning och avsättningar till lagerreserver och investeringsfonder. Vi redovisar också nya data över hur det faktiska utnyttjandet av konsolideringsreglerna förhåller sig till den maximala konsolidering som medges i skattelagstiftningen. I avsnitt 4.2 analyseras skattereglernas incitamentseffekter; vi undersöker med hjälp av räkneexempel baserade på hypotetiska investeringsprojekt hur den gamla och den nya bolagsbeskattningen påverkar företagens kapitalkostnader vid nyinvesteringar. Intresset här gäller också i vilken utsträckning skattereformen medfört en mer likformig behandlingen av olika typer av investeringsobjekt och av olika finansieringsformer. I avsnitt 4.3 vidgas granskningen av beskattningens incitamentseffekter till att även gälla beskattningen av företagens finansiärer – som ju också förändrades genom reformen. Vi klargör i detta avsnitt bl.a. skillnaden mellan beskattning av sparande och beskattning av investeringar, vilket är en distinktion som är av stor betydelse för att bedöma verkningarna av olika skatteinstrument i en liten öppen ekonomi som den svenska. Avsnitt 4.4 tar därefter upp en diskussion av de olika inlåsningseffekter, som i den ekonomisk politiska debatten förknippats både med finansiärernas kapitalbeskattning och med bolagsskatten, och vi undersöker vilka förändringar skattereformen kan ha medfört.

I huvuddelen av detta kapitel sätter vi likhetstecken mellan företag och aktiebolag; i avsnitt 4.5 granskar vi dock helt kortfattat också beskattningen av enskilda näringsidkare. Särskilt uppmärksammas de förändringar som införts fr.o.m. 1994, och vi jämför med hjälp av samma metodik som i avsnitt 4.2 de förräntningskrav som måste ställas på realinvesteringar i en enskild firma och i ett fåmansägt aktiebolag. Till förhoppningarna på 1991 års skattereform hörde att företagens soliditet skulle komma att öka, då den halverade skattesatsen gjorde lånefinansieringen dyrare. Frågan behandlas i avsnitt 4.6, som dels innehåller en allmän diskussion om beskattningens betydelse för företagens finansiering, dels redovisar vissa empiriska resultat från forskningen på området. Avsnitt 4.7 behandlar skattereformen och investeringarna. Med den nya bolagsbeskattningen gav statsmakterna upp tidigare ambitioner att via beskattningen styra företagens investeringar. Vilken reell betydelse den nya inriktningen har måste emellertid bedömas utifrån graden av framgång med den tidigare politiken. En huvudfråga i avsnitt 4.7 är därför i vilken utsträckning statsmakterna under de senaste decennierna verkligen lyckades styra investeringarnas storlek och tidslokalisering. I avsnittet specialgranskas effekterna av investeringsfondssystemet och vi redovisar empiriska studier av hur investeringsefterfrågan inom näringslivet påverkats av beskattningen.

Avsnitt 4.8 avslutar kapitlet med vissa sammanfattande bedömningar. De uppgifter över företagens utnyttjande av olika konsolide-

ringsregler som presenteras i avsnitt 4.1 tyder på att redovisningen av beskattningsbar vinst i många fall kan ha styrts av önskemål ifråga om utdelning eller på annat sätt av en strävan att redovisa bokföringsmässiga vinster, snarare än av begränsade möjligheter till skattemässiga avdrag. Som vi utvecklar närmare i avsnitt 4.4 tycks den gamla bolagsbeskattningen därmed i all sin komplexitet i huvudsak inte ha haft några negativa effekter på investeringsincitamenten. Omläggningen av bolagsbeskattningen har sannolikt också saknat betydelse för det drastiska fallet i företagens investeringar efter 1991. Företagsbeskattningen förefaller inte heller ha stimulerat företagen till lånefinansiering i den utsträckning många bedömare tidigare förutsatt. Då vi ser till de realekonomiska verkningarna för företagssektorn innebär skattereformen därför en ganska odramatisk förändring.

4.1 Skatteuttaget 1965–92

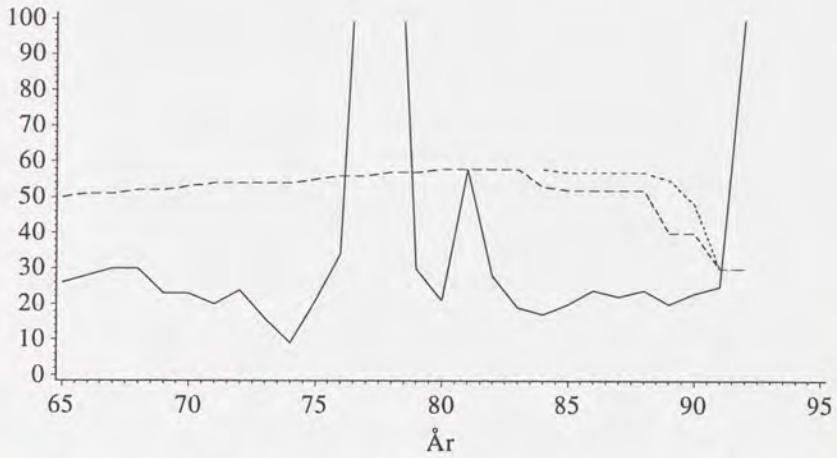
Under större delen av efterkrigstiden har de svenska aktiebolagen betalat både en statlig skatt på 40 procent och (en avdragsgill) kommunal inkomstskatt. Alltsedan slutet av 1950-talet har den formella bolagsskattesatsen därmed kommit att successivt höjas i takt med den ökande kommunala utdebiteringen. Fr.om 1985 utgick dock endast statlig bolagsskatt på 52 procent, vilken sedan sänktes till 40 procent 1989 som ett led i infasningen av det nya systemet, med en skattesats på 30 procent fr.o.m. 1991. Åren 1984–90 uttogs därutöver en särskild vinstdelningsskatt på 20 procent, som efter ett komplicerat avräkningsförfarande netto adderade ca 5 procentenheter till den formella skattesatsen.

Den årsvisa utvecklingen av aktiebolagens formella skattesats framgår av Figur 4.1. Figuren visar också den effektiva skattesatsen för tillverkningsindustrin, beräknad som det faktiska skatteuttaget i förhållande till den "verkliga" vinsten, dvs vinsten före skattemässiga dispositioner men efter avdrag för ekonomiskt motiverade avskrivningar.[2] Som framgår har den effektiva skattebelastningen, med vissa mycket slående undantag, varit ungefär hälften så hög som den formella. Topparna i effektiv skattesats sammanfaller med krisåren i slutet av 1970-talet och i början av 1990-talet. Också lågkonjunkturåret 1981 uppvisar en hög skattebelastning medan motsatsen gäller för högvinståret 1974. Figuren visar alltså en påtaglig omvänd samvariation mellan vinstläge och skattebelastning. Fenomenet tycks bestå även efter skattereformen. Om "normalnivån" för den effektiva

[2] Den ekonomiska avskrivningen beräknas på det nedskrivna, prisjusterade återanskaffningsvärdet av realkapitalet, med hänsyn till en uppskattad ekonomisk livslängd.

skattesatsen förändrats genom reformen är emellertid för tidigt att bedöma.

Figur 4.1 Formell och genomsnittlig effektiv skattesats inom tillverkningsindustrin 1965–92



Anm. Den streckade kurvan anger den formella skattesatsen; den övre streckade kurvan åren 1984–90 inkluderar vinstdelningsskatt. Den heldragna kurvan är den effektiva skattesatsen, enligt definition i texten.
Källa: Egna beräkningar.

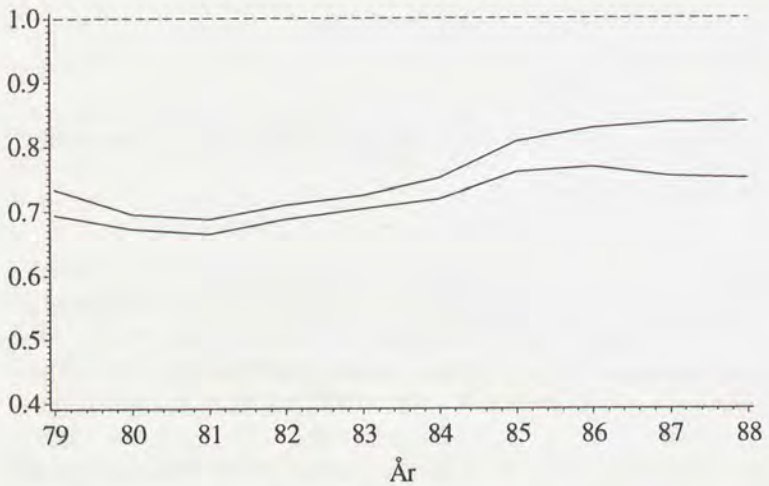
Att den effektiva skattebelastningen varierar omvänt mot vinstläget har flera förklaringar. I aggregerade data relateras skattebetalningarna från de vinstgivande företagen till summan av vinster och förluster från samtliga företag, vilket automatiskt ger en i förhållande till vinstläget omvänd variation i den effektiva skattebelastningen. Konjunkturvariationerna i skattebelastningen förstärks emellertid också av den i Sverige (och i flera andra länder, t.ex. Finland) existerande kopplingen mellan redovisning och beskattning. Kopplingen innebär bl.a. ett krav på en nära överensstämmelse mellan de avdrag och avsättningar som yrkas vid beskattningen och de avdrag som görs i företagens externa civilrättsliga bokslut.[3] Företagens önskemål att uppvisa en jämn bokföringsmässig vinstutveckling, kanske för att långsiktigt kunna finansiera utdelningarna med beskattade vinstmedel, kommer därmed att bestämma möjligheterna att utnyttja tillgängliga av- och nedskrivningsmöjligheter. En nedgång i vinsterna, som inte i motsvarande grad åtföljts av sänkta utdelningar, leder då till att utrymmet för olika konsolideringsåtgärder krymper. En stör-

[3] I Danmark och i de anglo-saxiska länderna saknas denna koppling.

re andel av den verkliga vinsten måste tas fram till beskattning, dvs den effektiva skattebelastningen ökar.

Vi kan också från de specialbearbetningar av tillgänglig statistik som utförts av URF och av Forsling (1995) konstatera att stora grupper av företag faktiskt avstått ifrån att utnyttja alla möjligheter till avdrag, och därmed betalat mer i skatt än vad lagstiftningen förutsätter. Enligt Forsling betalade 82 procent av företagen inom tillverkningsindustrin skatt åren 1979–88 och för dessa låg det genomsnittliga utnyttjandet på ca 72 procent av möjliga avdrag[4], med påtagliga variationer mellan olika år (se *figur 4.2*, där den undre kurvan anger det faktiska utnyttjandet, och den övre kurvan den utnyttjandegrad som reducerar beskattningsbar vinst till noll). En ganska marginell ökning av utnyttjandegraden, från 72 till 76 procent, skulle ha varit tillräcklig för att helt eliminera skattebetalningarna.

Figur 4.2 Genomsnittligt utnyttjande av vinstreglerande åtgärder inom tillverkningsindustrin 1979–88



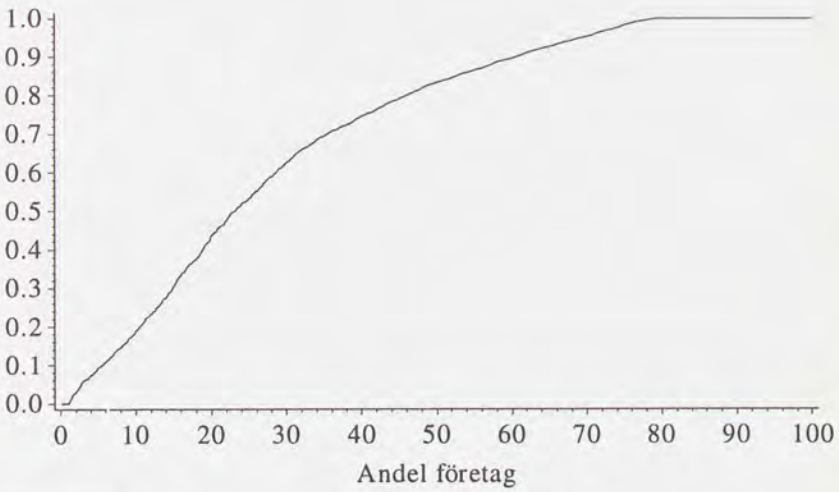
Anm: Den övre kurvan anger den utnyttjandegrad som skulle eliminera skatten.
Källa: Forsling (1995).

Forslings studie visar också, som väntat, att utnyttjandet varierar kraftigt mellan de enskilda företagen. Som framgår av *figur 4.3*, som gäller skattebetalande industriföretag 1984, har medianföretaget utnyttjat ca 83 procent av tillgängliga vinstreglerande åtgärder. En-

[4] Forsling (1995) mäter utnyttjandegraden som den andel av maximalt tillgängliga skattemässiga dispositioner som faktiskt utnyttjats av företagen. Andelen skattebetalande företag under 10-års perioden 1979–88 har beräknats genom att låta varje företag och år vara en observation.

dast en femtedel av företagen har utnyttjat reglerna maximalt, och därmed obetingat minimerat sina skattebetalningar.

Figur 4.3 Utnyttjandet av skattereglerna 1984. Kumulativ fördelning av företagen efter utnyttjandegrad



Källa: Forsling (1995).

En ytterligare observation är att utnyttjandet skiftar mellan olika slag av vinstreglerande åtgärder. För reguljära skattemässiga avskrivningar är utnyttjandet högst, 87 procent, jämfört med 69 procent för möjligheten att bilda lagerreserver och 35 procent för avsättningar till investeringsfonder. Skillnaden beror troligen på att åtgärderna erbjuder olika grad av flexibilitet för företagen. För varje avskrivningskrona som inte utnyttjas ett givet år kan företaget, när det gäller maskininvesteringar, återta endast 30 procent året därpå, och 30 procent av återstoden påföljande år, etc. För lagernedskrivning saknas denna begränsning; vad som inte utnyttjas ett givet år kan återtas i sin helhet redan följande år.[5] Att avsättningar till de numera avskaffade investeringsfonderna framstår som den marginella åtgärden hänger rimligen samman med att skattesubventionen framför allt är koncentrerad till fondutnyttjandet, vilket dels förutsätter nyinvesteringar, dels kan kräva en kortare eller längre väntetid.

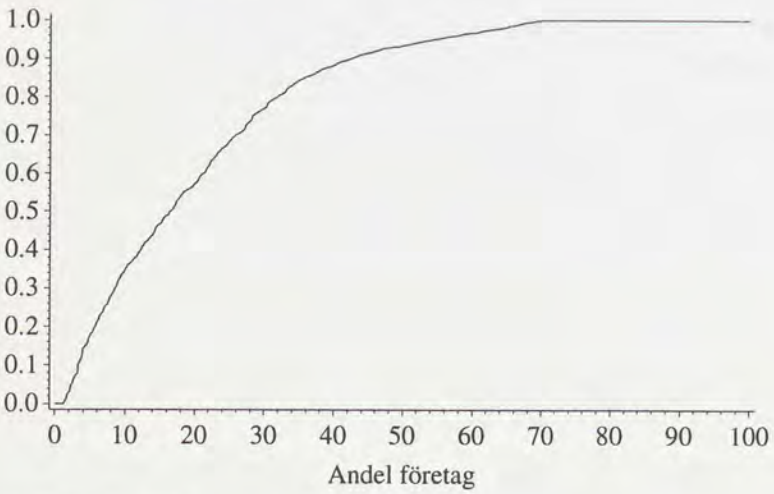
Det framtida utnyttjandet av skattereglerna är en av de avgörande frågorna för utvärderingen av det nya skattesystemet. Att förutsäga utnyttjandet är svårt bl.a. därför att vi inte säkert vet vad som motiverat företagen att ta fram vinstmedel till beskattning i större om-

[5] Förutsatt att lagervolymen inte minskar.

fattning än vad skattelagstiftningen krävt. Det är emellertid två omständigheter som talar för ett kraftigt ökat utnyttjande. Den första är att tillåtna reserveringar begränsats, låt vara att det är svårt att med någon precision bedöma med hur mycket. Den andra är att reduktionen i skattesats, allt annat lika, skapar ett ökat utrymme för reserveringar. Minskningen i skattesats från ca 57 procent till 30 procent innebär att företagen kan redovisa en vinst före skatt som är knappt 40 procent mindre, utan att den redovisade vinsten efter skatt behöver sänkas. Sammantaget innebär detta att vi borde kunna räkna med att medianföretagen åtminstone under normalår kommer att ha ett i det närmaste maximalt utnyttjande av de nya skattereglerna. Vad som talar emot en sådan bedömning är emellertid att företagen vid den lägre bolagsskattesatsen kan komma att öka sina utdelningar, då skattekostnaden för utdelningarna minskar. Vid högre utdelningar minskar i motsvarande mån utrymmet för skattemässig konsolidering.

Det datamaterial som Forsling utnyttjat för att studera aktiebolagens skattebeteende täcker in de tre första åren efter skattereformen. Under dessa år betalde knappt 65 procent av företagen skatt, och för dessa ligger den genomsnittliga utnyttjandegraden på ca 75 procent, dvs något högre än genomsnittet för 1979–88. *Figur 4.4* visar den kumulativa fördelningen av företagen över olika utnyttjandegrader för 1993, det år vinsterna började återhämta sig efter de extrema krisåren.

Figur 4.4 Utnyttjandet av skattereglerna 1993. Kumulativ fördelning av företagen efter utnyttjandegrad.



Källa: Forsling (1995).

Medianföretaget utnyttjade detta år 93 procent av tillgängliga avdragsmöjligheter, vilket är 10 procentenheter högre än motsvarande tal för 1984. Ungefär 30 procent av de skattebetalande företagen utnyttjade skattereglerna maximalt. Sammanfattningsvis ger dessa siffror ett stöd för antagandet om ett väsentligt större utnyttjande av skattereglerna med det nya systemet.

4.2 Företagsbeskattningens incitamentseffekter

I figur 4.1 ovan visade vi hur stor andel av vinsterna som har betalats i skatt av företagen inom tillverkningsindustrin under de senaste decennierna. Beräkningar av detta slag belyser det genomsnittliga skatteuttaget ur företagsvinsterna och har som sådana ett uppenbart intresse för att bedöma bl.a. hur beskattningen inverkat på företagens interna finansieringsutrymme.[6] För att utröna hur beskattningen påverkar lönsamheten vid nyinvesteringar är det dock inte den genomsnittliga utan den *marginella* skattebelastningen, som är den viktiga. Problemet är emellertid att den marginella skattebelastningen, dvs den del av vinsterna från marginella investeringsobjekt som måste betalas i skatt, inte direkt kan observeras. Marginalskatten vid nyinvesteringar kan dock teoretiskt beräknas med hjälp av konventionella investeringskalkyler, med vars hjälp man också kan mäta storleken av den "kil" skattesystemet slår in mellan avkastningen på marginella investeringsobjekt och den avkastning företagens ägare och långivare får på det sparande som erfordras för investeringarnas finansiering.[7]

I det följande kommer vi att undersöka hur skattereformen påverkat det marginella skatteuttaget vid nyinvesteringar. I detta avsnitt är det enbart effekterna av bolagsbeskattningen som studeras; beskattningen av företagens ägare och långivare diskuteras senare i avsnitt 4.3. Kalkylerna förutsätter att företagen såväl före som efter skattereformen kunde och ville utnyttja alla tillgängliga konsolideringsmöjligheter i form av skattemässiga av- och nedskrivningar och andra obeskattade fonderingar. Som vi nyss sett är detta åtminstone för tiden före skattereformen knappast en realistisk förutsättning. Men det har ändå sitt intresse att utvärdera vilka incitamentseffek-

[6] Motsvarande kalkyler kan i princip också göras för de skatter som betalas i efterföljande led av företagens ägare och långivare. Se Södersten och Ysander, a.a., för exempel på sådana kalkyler.

[7] Den effektiva marginalskatten anger helt enkelt hur mycket procentuellt lägre avkastningen i finansiärernas händer är jämfört med avkastningen på investeringsobjekten. Se vidare King och Fullerton (1984), och Södersten och Lindberg (1983) för en ingående analys av kapitalbeskattningens incitamentseffekter baserad på beräkningar av effektiva marginalskatter.

ter som faktiskt var inbyggda i skattereglerna, för det fall dessa regler utnyttjades i full utsträckning för att minimera skattebetalningarna. Vi återkommer också i avsnitt 4.4 med en närmare diskussion om vad ett systematiskt underutnyttjande av skattelagstiftningens konsolideringsregler betyder för investeringsincitamenten.

En undersökning av skattereglernas incitamentseffekter kan läggas upp och presenteras på olika sätt. För att få jämförbarhet med motsvarande kalkyler från bl.a. URF och i senare skattepropositioner, väljer vi att redovisa kalkylresultaten i termer av det förräntningskrav före skatt företagen måste ställa på sina nyinvesteringar för att ge långivare och ägare en viss, önskad avkastning. Vår fråga gäller alltså skattesystemets inverkan på vad som i litteraturen brukar kallas företagens (netto)kapitalkostnad. Utgångspunkten för beräkningarna är antagandet att företagens finansiärer, dvs aktieägare och långivare, har ett avkastningsanspråk efter bolagsskatt, men före personliga skatter, motsvarande en internationellt bestämd realränta på 4 procent.[8] Kalkylerna förutsätter att investeringarna finansierats med lån och eget kapital i den omfattning som faktiskt gällde inom tillverkningsindustrin i slutet av 1980-talet. Vi utgår också från den faktiska fördelningen av realinvesteringarna mellan maskiner, byggnader och lager.[9]

Tabell 4.1 Real kapitalkostnad vid investeringar i olika tillgångsslag och vid utnyttjande av olika finansieringskällor, då real marknadsränta är 4 procent. Enbart bolagsskatt med 1985 års regler.

	Inflationstakt i procent			
	0	4	8	10
Tillgångsslag				
Lager	4,5	4,9	5,1	5,1
Maskiner	4,1	4,0	3,8	3,7
Byggnader	4,9	4,7	4,3	4,0
Finansieringskälla				
Lån	3,2	2,1	1,2	0,9
Nyemission (1)	3,8	3,9	4,0	4,1
Behållen vinst	5,4	6,0	6,3	6,3
Genomsnitt	4,5	4,5	4,3	4,2

(1) Kapitalkostnaden har reducerats genom rätten till Annell-avdrag.
Källa: Egna beräkningar.

[8] I tabell 3.2 i kapitel 3 är utgångspunkten för motsvarande kalkyler i stället att hushållet skall få en real avkastning på 2 procent efter *alla* skatter.

[9] Vikter i tabellerna 4.1 och 4.2 avspegar förhållandena inom tillverkningsindustrin 1988. En genomsnittlig nyinvestering utgörs till 28 procent av lager, till 37 procent av maskiner och till 35 procent av byggnader. Finansieringsvikterna är 59 procent för kvarhållen vinst, 5 procent för nyemission och 37 procent för lån. Se även kalkylerna i SOU 1992:67, där samma vikter utnyttjas. I URF:s slutbetänkande (SOU 1989: 34) utnyttjades vikter från början av 1980-talet. Valet mellan gamla och nya vikter har en obetydlig inverkan på beräkningsresultaten.

Den genomsnittliga kapitalkostnaden enligt det gamla skattesystemet, som visas nederst i *tabell 4.1*, var endast obetydligt högre än den reala marknadsräntan – som satts till 4 procent. Avvikelsen från en neutralt utformad beskattning som inte skjuter in någon kil mellan avkastningen före och efter skatt var alltså genomsnittligt sett liten. Går vi bakom detta genomsnitt blir bilden dock annorlunda. För en genomsnittlig lånefinansierad investering var kapitalkostnaden lägre än marknadsräntan. Förklaringen är att företagen medgavs avdrag i form av både accelererad avskrivning och nominell ränta, som sammantaget översteg nuvärdet av den förväntade vinsten från det marginella investeringsprojektet. Det så kallade Annellavdraget hade en motsvarande effekt på kostnaden för nyemission vid måttlig inflation. Annellavdraget infördes redan på 1960-talet och gav en i tiden och till storleken begränsad avdragsrätt för utdelningar på nyemitterat kapital. Investeringar finansierade med behållna vinstmedel, hade däremot en högre kapitalkostnad.

Tabell 4.2 Real kapitalkostnad vid investeringar i olika tillgångsslag och vid utnyttjande av olika finansieringskällor, då real marknadsränta är 4 procent. Enbart bolagsskatt med 1991 års regler.

	Inflationstakt i procent			
	0	4	8	10
Tillgångsslag				
Lager	4,7	5,5	6,3	6,7
Maskiner	3,9	3,8	3,6	3,5
Byggnader	4,5	4,4	4,2	4,0
Finansieringskälla				
Lån	3,7	3,1	2,4	2,1
Nyemission (1)	3,6	3,8	4,0	4,1
Behållen vinst	4,8	5,4	6,0	6,2
Genomsnitt	4,4	4,5	4,6	4,6

(1) Kapitalkostnaden har reducerats genom Annell-avdrag (som behölls i det nya systemet enligt Prop. 1989/90:110).
Källa: Ibid.

Kapitalkostnaden varierade i viss utsträckning också beroende på vilken typ av realkapital företagen investerade i, och den var dessutom inflationskänslig. Det är flera, samtidigt verkande faktorer som bestämmer inflationens effekter. De skattemässigt tillåtna avskrivningarna baseras på kapitalföremålens anskaffningskostnader. Vid inflation urholkas därför avskrivningarnas reala värde. Lagervärderingsreglerna bygger vidare på FIFO-principen, vilket skärper skattetrycket vid inflation eftersom företagen måste betala skatt också för rent nominella prisvinster på lager. I skattesänkande – och därmed kapitalkostnadssänkande – rikting verkar emellertid det faktum

att företagen har full avdragsrätt för nominella räntekostnader. Eftersom stegringen av den nominella låneräntan vid inflation kan uppfattas som en kompensation för urholkningen av skuldernas realvärde, innebär denna avdragsrätt i praktiken att företagen kan göra avdrag för den av inflationen orsakade reala låneamorteringen.

Tabell 4.2 visar motsvarande kapitalkostnader enligt de nya skattereglerna. Ett anmärkningsvärt resultat är att skattereformen inte medfört någon påtaglig förändring i den genomsnittliga kapitalkostnaden, och alltså inte nämnvärt ökat incitamenten att investera. Inte heller reduceras – utan snarare ökas – skillnaderna i kapitalkostnad mellan olika slag av investeringar. Särskilt lagerinvesteringar missgynnades av reformen. En viss inflationskänslighet består med de nya reglerna, även om de motverkande effekterna av inflationen i huvudsak tar ut varandra vad gäller den genomsnittliga kapitalkostnaden. I ett avseende framkommer dock en påtaglig förbättring. Skatteomläggningen begränsar kraftigt den tidigare subventioneringen av lånefinansierade investeringar, samtidigt som beskattningen av egenfinansierade projekt något reduceras. Med de nya reglerna uppnås därmed en utjämning i kostnaden för att utnyttja olika finansieringskällor. Utjämningen betingas dels av den nytillkomna skatteutjämningsreserven (surven), som var knuten till det egna kapitalet, dels av att ränteavdragens värde reducerats genom halveringen av skattesatsen.[10]

Flera förändringar i bolagsbeskattningen har genomförts även efter 1991 års reform. Den mest uppmärksammade gällde införandet av en ny teknik för att lindra bolagsvinsternas dubbelbeskattning. De nya reglerna, som trädde i kraft 1994, innebar att Annellavdraget avskaffades; i gengäld blev hushållens aktieutdelningar skattefria och skatten på försäljningsvinster halverad. Från samma tidpunkt ersattes också surven av mindre förmånliga, men administrativt mer lätthanterliga periodiseringsfonder, som innebar en möjlighet för företagen att uppskjuta beskattningen av en fjärdedel av årsvinsten under 5 år. Utan Annellavdrag ökade kapitalkostnaden vid nyemission till samma nivå som för behållen vinst, då vi ser till de skatteeffekter som bolagsbeskattningen ger. Förändringarna innebar sammantaget en viss ökning i den genomsnittliga kapitalkostnaden vid egenfinan-

[10] McLure och Norrman (1995) utnyttjar i princip samma kalkylmodell för att beräkna *effektiva marginalskatter* för ett flertal år före och efter skattereformen. Deras beräkningar är dock upplagda på ett annorlunda sätt, vilket försvårar en direkt jämförelse. Författarna adderar bl.a. riskpremier till den reala marknadsräntan, på 2 procent vid lånefinansiering och 7 procent vid egenfinansiering. Förfarandet kan ge mer realistiska nivåer för kapitalkostnaderna, men försvårar samtidigt bedömningen av skattereglerna. Det bör påpekas att den internationella förebilden på området, King och Fullerton (1984), inte adderar riskpremier, just för att fokusera på de rena skatteeffekterna. Dessa skillnader till trots drar vi samma kvalitativa slutsats att skattereformen har ökat bolagens kostnader för lånefinansiering, och sänkt kostnaderna för eget kapital.

siering. För nyemissionernas del var fördyringen dock avsevärd, ungefär en halv gång jämfört med 1991 års regler. För att få den fullständiga bilden av reformens betydelse för kapitalkostnaderna måste vi emellertid också beakta de nämnda lättnaderna i ägarnas beskattning. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

En ytterligare ändring efter skattereformen är den temporära direktavskrivningen av halva kostnaden för företagens byggnadsinvesteringar som gäller för tiden novenber 1994 – maj 1996. Effekten av denna regel är att reducera kapitalkostnaden för byggnadsinvesteringar till ungefär samma nivå som gäller för maskiner.

4.3 Ägarbeskattningens roll

De bild som ges i tabellerna 4.1 och 4.2 av skattereformens incitamentseffekter beaktar alltså enbart bolagsbeskattningen. De vinster som genereras i företagen beskattas emellertid också i efterföljande led hos företagens ägare och långivare, i form av räntor, utdelningar och kapitalvinster. Ägarbeskattningen förändrades i viktiga avseenden genom skattereformen – bl.a. ersattes den tidigare inkomstbeskattningen av hushållens räntor och utdelningar med en separat och enhetlig kapitalskatt på 30 procent – och i detta avsnitt skall vi diskutera vilken betydelse dessa förändringar kan ha haft för företagens investeringsincitament.

För att få en preciserad utgångspunkt för resonemanget skall vi först med hjälp av en formaliserad modell baserad på flera långtgående förenklingar klargöra de mekanismer genom vilka ägarbeskattningen kan inverka på företagens kapitalkostnader. Därefter kommer vi att successivt komplicera och nyansera bilden, bl.a. med hänsyn till att företagens ägare i många fall utgör en ganska heterogen grupp, med ett numera stort inslag också av utländska institutionella placerare.

Låt oss alltså inledningsvis föreställa oss en sluten ekonomi där det råder full säkerhet om framtiden och där det bara finns en kategori av ägare till företagen. Skatten på ränteinkomster är m och skatten på utdelningar är m_d ; kapitalvinster på aktier beskattas med z. Vi låter ρ vara den lägsta avkastning efter bolagsskatt, som företagen kan acceptera på sina investeringsprojekt. Vårt problem gäller här hur ρ kan bestämmas med hänsyn till att företagets ägare och långivare beskattas för personliga kapitalinkomster. När vi väl känner ρ kan vi också – precis som i avsnitt 4.2 – bestämma företagets förräntningkrav före bolagsskatt, dvs kapitalkostnaden.

Vi förutsätter vidare att placerarna prissätter aktier, så att aktieplaceringar ger en avkastning efter skatt som motsvarar den bästa tillgängliga avkastningen på alternativa investeringar. Med en väl

fungerande kapitalmarknad kan vi anta att denna alternativa avkastning motsvarar marknadsräntan efter skatt, alltså $i(1-m)$, där i är marknadsräntan. Om avkastningen efter bolagsskatt på ett marginellt investeringsprojekt – det investeringsprojekt som nätt och jämt accepteras av företaget – enligt ovan är ρ och denna avkastning tillförs ägarna i form av utdelning, återstår netto efter skatt i ägarnas händer $\rho(1-m_d)$. För att ägarna skall vara beredda att finansiera denna investering genom att delta i en nyemission, måste det då gälla att

$$(1) \quad \rho(1-m_d) = i(1-m)$$

dvs avkastningen efter skatt på aktieinvesteringen måste (minst) motsvara ägarens alternativavkastning efter skatt. Företagets förräntningskrav efter bolagsskatt, eller diskonteringsränta, vid nyemission blir alltså

$$(2) \quad \rho = \frac{i(1-m)}{1-m_d}$$

Om beskattningen reducerar ägarnas alternativavkastning i samma proportion som den reducerar utdelningsinkomsterna, dvs $m = m_d$, så påverkas alltså inte ρ, och därmed inte heller företagets kapitalkostnad, av ägarbeskattningen. För att sänka kapitalkostnaden vid finansiering med nya aktier jämfört med den nivå som gäller vid enbart bolagsskatt (alltså i frånvaro av ägarskatter), måste skatten på utdelningarna reduceras i förhållande till skatten på ränteinkomsterna, dvs $m_d < m$.

En viktig skillnad mellan nyemission och kvarhållen vinst gäller det belopp ägarna måste uppoffa för att finansiera en nyinvestering i företaget. Nyemissioner betalas med fullt beskattade medel och en investering på en krona i företaget kostar alltså aktieägarna lika mycket. Men då finansieringen ordnas genom att företaget behåller vinstmedel uppoffrar aktieägarna endast beloppet $1-m_d$ per investerad krona, i form av utebliven utdelning efter skatt. Aktieägarna kan därför nöja sig med en avkastning efter bolagsskatt men före personlig skatt, som är endast $1-m_d$ gånger motsvarande avkastning vid nyemissionsfinansiering. För att vinstnedplöjningen skall vara acceptabel ur ägarnas synpunkt måste den emellertid resultera i en värdeökning på företagets aktier som ett uttryck för en förväntan om framtida utdelningsökningar. Värdeökningen beskattas enligt ovan med skattesatsen z. Varje krona i värdestegringsvinst efter skatt motsvarar därmed en värdeökning före skatt på $1/(1-z)$. Detta betyder att avkastningskravet efter bolagsskatt måste räknas upp med faktorn $1/(1-z)$, jämfört med motsvarande avkastningskrav vid nyemission. Vi har alltså två motverkande effekter från den personliga

kapitalbeskattningen. Kombinerar vi dessa, blir resultatet att företagets kostnad för självfinansiering är $(1-m_d)/(1-z)$ gånger motsvarande kostnad för nyemission, dvs

$$(3) \quad \rho = \frac{i(1 - m)}{1 - z}$$

För behållna vinstmedel är det alltså förhållandet mellan beskattningen av kapitalvinster, z, och skatten på den alternativa avkastningen, m, som är avgörande. I de flesta länder – däribland Sverige – har åtminstone för hushållens del kapitalvinster varit mycket förmånligare beskattade än både utdelningar och räntor. Ägarbeskattningen tenderar därmed, allt annat lika, att göra det billigare att finansiera med behållna vinstmedel än med nyemissioner.

Som framgår är beskattningen av utdelningsinkomsterna (m_d) utan betydelse då investeringen finansieras med behållna vinstmedel. Förklaringen är att nedplöjda vinstmedel sett ur aktieägarnas synvinkel ännu är obeskattade, och förblir obeskattade så länge vinsterna behålles i företaget som finansieringskälla. Finansiering med kvarhållna vinstmedel innebär därmed att staten deltar i finansieringen av företagets investeringar, genom att tillhandahålla en räntefri skattekredit. Ju högre aktieägarnas utdelningsskatt är, desto större är skattekrediten. Slopas utdelningsskatten ökar visserligen värdet av utdelningen efter skatt, men samtidigt minskar också – i exakt samma mån – skattekreditens storlek. Det förräntningskrav företagen måste ställa på sina nyinvesteringar – alltså ρ, räknat efter bolagsskatt – för att tillfredsställa aktieägarnas avkastningskrav blir därmed opåverkat av utdelningsskattens storlek.

Även om utdelningsskatten alltså inte har någon betydelse för företagets förräntningskrav då finansieringen sker med kvarhållna vinstmedel, är den självfallet avgörande för aktieägarnas förmögenhetsställning. Vi kan uttrycka det så att utdelningsbeskattningen är kapitaliserad i företagens börskurser. Ju högre utdelningsskatten är jämfört med skatten på andra placeringsalternativ, desto lägre kommer börskurserna att vara. Förändringar i utdelningsbeskattningen ger därför upphov till kapitalvinster eller förluster för de redan existerande aktieägarna. För nytillträdande aktieägare, däremot, innebär denna kapitaliseringseffekt att aktier kan köpas till ett rabatterat pris; rabattens storlek är en direkt avspegling av utdelningsskattens höjd.

Frågan är nu vad detta starkt förenklade modellresonemang kan säga oss om verkningarna av 1991 års skattereform. Både utdelningsinkomster och räntor beskattades som inkomst före reformen. Enligt ekvation (2) betyder detta att den personliga kapitalbeskattningen inte skulle ha fördyrat nyemissionerna. Den nya kapitalbe-

skattning som infördes 1991 ändrade inte heller på denna likabehandling. De kalkylresultat som redovisades i tabellerna 4.1 och 4.2 för enbart bolagsbeskattningen kan alltså sägas visa också de sammantagna effekterna av omläggningarna i bolags- och ägarbeskattningen på företagens kostnader för att nyemittera. På samma sätt finner vi att skattefriheten för hushållens utdelningar från årsskiftet 1994 – som dock blev kortlivad på grund av regeringsskiftet – reducerade kostnaden för nyemissioner. Effekten måste emellertid vägas mot den ovan berörda fördyring som följde av att Annellavdraget avskaffades och genom bytet av surven mot de mindre förmånliga periodiseringsfonderna. Vad nettot av de motverkande effekterna blev för företagets kapitalkostnad beror – som vi diskuterar nedan – av vilken relativ betydelse de svenska hushållen kan ha för företagens marknadsvärdering.

Åtminstone för hushållens del innebar det gamla skattesystemet att kapitalvinster var mycket förmånligare beskattade än både utdelningar och räntor. Ägarbeskattningen tenderade därmed, allt annat lika, att göra det billigare att finansiera med behållna vinstmedel än med nyemissioner. Skattereformen innebar att realiserade kapitalvinster på aktieplaceringar kom att beskattas med den enhetliga kapitalskatten, dvs 30 procent. Den skattemässiga likabehandlingen av utdelningar och realisationsvinster är dock inte tillräcklig för att säkerställa en reell likabehandling av utdelning och kapitalvinst. Problemet är realisationskravet, dvs att skatten på kapitalvinster inte betalas fortlöpande utan först i samband med att aktierna säljs. Härigenom får placeraren en räntefri kredit på skatten, vilket minskar dess reella tyngd. Även efter skattereformen är kapitalvinster alltså gynnade jämfört med utdelningsinkomster och ränta. Inom skattelitteraturen brukar man schablonmässigt räkna med att den uppskjutna beskattningen halverar det effektiva skatteuttaget. I viss utsträckning består alltså den personliga kapitalbeskattningens gynnande av vinstnedplöjning som källa till eget kapital även efter skattereformen.

Sammanfattningsvis skulle alltså hänsynstagande till personliga skatter i våra kalkyler *reducera* kostnaden för att utnyttja kvarhållna vinster, jämfört med de tal som redovisas i tabellerna 4.1 och 4.2, men däremot inte påverka kapitalkostnaden vid nyemission. Att kvantitativt precisera denna inverkan är emellertid vanskligt. Som vi redan antytt hör det till svårigheterna att (de inhemska) aktieägarna är en ganska heterogen grupp, och att ägargruppens sammansättning skiftar mellan olika kategorier av företag. På börsen återfinner vi (före reformen) högt beskattade hushåll jämsides med både beskattade och skattebefriade institutioner, och frågan är vilken kategori vi bör uppfatta som representativ för den "marginelle" placeraren som styr kursbildningen, och därmed kostnaderna för eget kapital. Vi har

också stora grupper av främst småföretag, för vilka någon löpande marknadsvärdering överhuvudtaget inte sker, men där ägandet domineras av fysiska personer.

Räknar vi med enbart hushållsägande till företagskapitalet och med gamla skatteregler, finner vi att finansiering med behållna vinster gav en kapitalkostnad som var avsevärt lägre än som anges i tabell 4.1; nyemissioner var alltså, trots Annellavdraget, en avgjort dyrarare källa till eget kapital. (För en siffermässig precisering av dessa slutsatser, se avsnitt 4.5, som behandlar beskattningen av enskilda näringsidkare i jämförelse med fåmansägda aktiebolag) 1991 års skatteregler, som alltså både reducerade den personliga kapitalbeskattningen och begränsade förmånsbehandlingen av kapitalvinsterna, medförde en påtaglig förändring. Behållen vinst blev i själva verket en något dyrare finansieringsform än nyemission. Med 1994 års skatteregler (med skattefria utdelningar och halverad reavinstskatt för hushållen och avskaffade Annellavdrag mm för företagen) förstärktes denna skillnad till nyemissionernas fördel.

Bilden blir emellertid annorlunda om vi tar in även andra, och lindrigare beskattade finansiärer i kalkylen. Med tre kategorier av placerare, nämligen hushåll, skattefria institutioner (till vilka bl.a. räknas pensionsfonder, se vidare Södersten och Lindberg (1983)) och försäkringsbolag, viktade i förhållande till deras relativa betydelse som slutliga ägare till börskapitalet, framstår skillnaden mellan outdelade vinstmedel och nyemission som ganska begränsad under det gamla skattesystemet, dock även i detta fall med en visst försteg för vinstnedplöjningen. Med 1991 års skatteregler blev nyemission, precis som vid enbart hushållsägande, en ur skattesynpunkt något billigare finansieringsform än nedplöjning av vinst.

Vårt resonemang måste emellertid kvalificeras ytterligare. Vi har ovan både explicit och implicit utgått från att prisbildningen på marknaderna för eget kapital styrs av de skatteregler som gäller för svenska placerare – hushåll och olika institutioner. Till den komplexa bilden hör emellertid numera också en hög grad av internationell rörlighet för det finansiella kapitalet, med en långtgående internationell intergration av marknaderna för eget kapital. Efter avvecklingen av olika spärregler för export av aktier och deprecieringen av kronan från hösten 1992 har utlandsägandet i den svenska ekonomin expanderat mycket snabbt, och 1995 är drygt en fjärdedel av kapitalet på börsen i utländsk ägo.

Beskattningen av svenska aktieägare, och särskilt hushållens beskattning, kan rimligen inte ha ha någon självständig och avgörande inverkan på värderingen av bolag, vars aktier handlas fritt och i stor omfattning på internationella marknader. Med hänsyn till den växande internationaliseringen, som f.ö. inte är begränsad till fondbörsen, kan man i själva verket lätt ifrågasätta relevansen av vår tidiga-

re analys och argumentera för att kostnaden för det egna kapitalet – ρ i vår formaliserade analys – är internationellt bestämt.[11] Internationaliseringen av ägandet är heller inte den enda kanalen genom vilken de globala avkastningskraven förs in i den svenska ekonomin. Under större delen av efterkrigstiden har företagen i praktiken haft obegränsade möjligheter till utländska direktinvesteringar, som gett de internationella koncernerna möjligheter att jämföra avkastningen efter bolagsskatt i olika länder. Genom aktieägarnas möjligheter till omdisponeringar av sina aktieportföljer tvingas ett hänsynstagande till räntabilitetsutsikterna utomlands sannolikt fram även för företag som inte själva investerar i utlandet. För att inte riskera sänka sina börskurser måste dessa företag få en avkastning efter (bolags-)skatt som inte understiger den som andra företag kan få genom direktinvesteringar i utlandet.

Kontentan av detta resonemang är att i en liten öppen ekonomi som den svenska det är bolagsbeskattningen, och inte ägarbeskattningen, som är avgörande för det svenska skattesystemets inverkan på kapitalkostnaderna. Slutsatsen följer i själva verket av de två och helt olika skatteprinciper på vilka bolagsbeskattningen och ägarbeskattningen baseras. Ägarbeskattningen, både i Sverige och internationellt, följer i huvudsak residensprincipen, som säger att alla inkomster, oavsett var de uppkommer, skall beskattas efter de skattesatser och regler i övrigt som gäller i det land där ägaren har sin hemvist. Med residensprincipen, om den tillämpas konsekvent, spelar det ingen roll ur skattesynpunkt om sparandet investeras hemma eller utomlands, eftersom det är investerarens globala inkomst som beskattas i hemlandet. Det betyder vidare att investeringsurvalet kan baseras på jämförelser av avkastningen *före* skatt i olika länder. I långsiktig jämvikt skulle avkastningen och avkastningskraven före skatt i olika länder tendera att jämnas ut för placeringsobjekt som fritt får handlas internationellt. För vårt resonemang betyder detta att priset – avkastningskravet – på eget kapital, räknat efter bolagsskatt men före personliga skatter, inte påverkas av den svenska ägarbeskattningen. Bolagsbeskattningen är i stället ett exempel på en beskattning enligt källstatsprincipen, som innebär att skatt tas ut i det land där inkomsten intjänas, allt efter de skatteregler som gäller just där. Eftersom det för den enskilde investeraren (företaget) är avkastningen efter skatt som avgör hur investeringsresurser skall fördelas mellan alternativa användningar, tenderar källstatsbeskattning vid en internationell tillämpning att skapa skillnader i av-

[11] En debattör med chefsstolen på Stockholms fondbörs som observationsspunkt, Bengt Rydén, skriver att "det är avkastningskraven hos internationella placerare som bestämmer prisnivån på kapitalet även på vår marknad. Sverige är numer en vik i den internationella finansoceanen." Se Rydén (1994), s.4.

kastning före skatt mellan olika länder, som en direkt avspegling av skillnaderna i skatteuttag.

I skattelitteraturen brukar man ibland göra en distinktion mellan dessa båda skatteprinciper genom att tala om skatt på sparande respektive skatt på investeringar. Distinktionen avspeglar det faktum att i den öppna ekonomin den direkta länken mellan sparande och investeringar är bruten. Det gör bl.a. att en skatt på sparandets avkastning i finansiärernas händer inte är ekvivalent med en skatt på bolagsvinsterna. En reduktion i exempelvis den personliga kapitalbeskattningen kan stimulera sparandet (om detta se kapitel 3 i denna skrift), men det ökade sparandet behöver inte investeras inom landet. På motsvarande sätt kan en sänkt bolagsbeskattning öka investeringarna, men de ökade investeringarna kan i den lilla öppna ekonomin finansieras också genom importerat sparande.

Det finns emellertid också invändningar mot tesen att ägarbeskattningen saknar betydelse för de svenska företagens kapitalkostnader. Slutsatsen att en residensbeskattning av aktieavkastningen jämnar ut avkastningen före (personlig) skatt mellan olika länder bygger som framgått på förutsättningen att aktieinstrument kan handlas fritt på internationella marknader. Men utlandsägandet till det svenska företagskapitalet är i praktiken mycket ojämt fördelat, och i hög grad koncentrerat till ett fåtal storföretag. De mindre och medelstora företagen har av uppenbara skäl inga möjligheter att emittera aktier på internationaliserade marknader, och informations- och transaktionskostnader av olika slag utesluter i huvudsak utlänningar som ägare. I debatten om den nya kapitalbeskattningen från 1 januari 1994 (med skattefri utdelning och halverad reavinstskatt), framhölls särskilt skillnaderna i dessa avseenden mellan olika grupper av företag. Den offentliga utredning som föregick beslutet hävdade att Sverige i praktiken fungerar som en sluten ekonomi vad gäller de mindre och medelstora företagens försörjning med eget kapital. Den reducerade beskattningen av hushållens aktieinkomster skulle med detta synsätt underlätta företagens anskaffning av nytt aktiekapital och sänka kapitalkostnaderna.[12]

Det är självfallet ytterst en empirisk fråga hur kapitalkostnaderna bestäms, och i vilken utsträckning olika kategorier av företag vid anskaffning av eget kapital möter andra avkastningsanspråk än de som gäller på de internationaliserade kapitalmarknaderna. Det är säkert möjligt att hitta företagare/kapitalägare för vilka den egna konsumtionen eller räntebärande tillgångar av olika slag är de enda alternativen till placeringar i det egna aktiebolaget. En avskaffad utdelningsbeskattning skulle med denna kategori av ägare – genom de mekanismer som vi redovisat ovan – medföra sänkta kapitalkost-

[12] Se SOU 1993:29.

nader för bolagets realinvesteringar. Men om kapitalägarens avkastningsanspråk efter skatt bestäms utifrån ett vidare spektrum av alternativa placeringsmöjligheter, där också börsnoterade och internationellt handlade aktier ingår kan slutsatsen bli annorlunda. Priset på de internationellt noterade aktierna påverkas inte av att en delmängd av ägarna – de svenska – får lägre skatt. Avkastningen efter skatt för de svenska placerarna stiger därför och om dessa placerare agerar rationellt ökar också deras avkastningsanspråk vid köp av aktier i företag som bara handlas nationellt. På detta sätt kan den gynnsamma effekten på kapitalkostnaden av en avskaffad utdelningsbeskattning helt eller delvis utebli även för mindre och medelstora företag.

Från principiella utgångspunkter kan man alltså ställa sig tvivlande inför föreställningen att vattentäta skott i längden skulle kunna bestå mellan olika segment av marknaden för eget kapital. Ju mer effektivt kapitalmarknaderna fungerar, desto snabbare slår det internationella avkastningskravet igenom också för de företag vars aktier inte direkt är föremål för internationell handel. Även för företag som inte själva kan utnyttja internationella marknader för sin försörjning med eget kapital, kan kapitalkostnaderna vara internationellt bestämda, i den utsträckning som *aktieägarna* bestämmer sina förräntningsanspråk med hänsyn till *egna* placerings- och avkastningsmöjligheter på internationellt öppna aktiemarknader.[13]

I början av detta avsnitt introducerade vi en formaliserad modell för att på ett preciserat sätt kunna analysera ägarbeskattningens betydelse för företagens kapitalkostnader. Modellen bygger på flera, orealistiska, men förenklande antaganden, bl.a. om att ekonomin är sluten och att det bara finns en kategori av ägare till företagen. Vi har resonemangsvis också angivit hur beskattningens effekter påverkas och hur bedömningen kompliceras av ändrade förutsättningar i dessa avseenden. En ytterligare komplikation, som vi skall beröra avslutningsvis, gäller antagandet om att det inte finns någon osäkerhet i framtidsbedömningarna. Vad som utmärker aktieplaceringar är ju just att avkastningen är osäker. Placeraren kan ha förväntningar om vad avkastningen i genomsnitt kan komma att bli, men också om hur avkastningen kan komma att variera, dvs hur riskabel placeringen är. Investeringsbeslutet innebär en avvägning mellan förväntad avkastning och risk. Beroende på skillnader i riskaversion kan denna avvägning komma att skilja sig åt mellan olika placerare. En placerare med hög riskaversion kan komma att satsa på relativt säkra tillgångar med en låg avkastning, medan placerare med låg riskaversion kan komma att välja mer riskabla investeringsalternativ som ger en högre förväntad avkastning.

[13] Se Södersten (1994) och Apel och Södersten (1995) för en utförligare diskussion.

Det hävdas ibland i den ekonomisk politiska diskusionen att hushållens benägenhet att placera sitt sparande i aktier skulle komma att öka om beskattningen av just aktieplaceringar reducerades jämfört med skatten på avkastningen från mer säkra sparformer. Slutsatsen är emellertid inte självklar. En skatt på avkastningen från ett riskabelt placeringsobjekt har nämligen två motverkande effekter på investeringsvalet. Å ena sidan reducerar beskattningen den förväntade avkastningen, vilket allt annat lika minskar efterfrågan. Å andra sidan fyller beskattningen också en viktig försäkringsfunktion. De positiva vinstutfallen reduceras av beskattningen, men också de negativa – allt efter skattelagstiftningens regler för förlustavdrag och möjligheter till kvittning. Statsmakterna är alltså med och bär en del av aktierisken, vilket tenderar att stimulera efterfrågan. Vilken av dessa motverkande effekter som dominerar kan i allmänhet inte avgöras utifrån teoretiska överväganden. Om riskabla aktieplaceringar skulle drabbas av en högre skatt än det säkrare banksparandet, är det alltså inte med nödvändighet ett uttryck för att aktiesparandet diskrimineras.

4.4 *Inlåsningseffekter*

Ett återkommande tema i 1980-talets diskussionen om ny kapital- och företagsbeskattning var behovet av att reducera olika skattemässiga inlåsningseffekter. Det hävdades att det gamla skattesystemet i betydande utsträckning gjorde det privatekonomiskt rationellt att behålla vinstmedel inom de företag där de en gång genererats, även om samhällsekonomiskt bättre investeringsalternativ fanns att tillgå i andra företag.

Både ägarbeskattningen och bolagsbeskattningen kan åtminstone i princip ge upphov till en inlåsning av vinstmedel i befintliga företag, och därmed förhindra eller fördröja en samhällsekonomiskt sett potentiellt lönsam omallokering av investeringsresurserna. Om utdelningar beskattas hårdare än kursstegringar i ägarnas händer, kommer försök att omfördela vinstmedel genom ökade utdelningar att medföra en extra beskattning jämfört med alternativet att behålla vinsterna och självfinansiera ytterligare investeringar. Det är denna potentiella extra beskattning som skapar den skattemässig inlåsningen. Vinsternas alternativvärde *utanför* företaget minskar, vilket gör det privatekonomiskt rationellt att sänka förräntningsanspråken på investeringar *inom* företaget. Det är precis dessa mekanismer vi redan har behandlat i avsnitt 4.3, där vi bl.a. visade att det under vissa förutsättningar blir billigare att finansiera med behållna vinstmedel än med nyemissioner.

De nya skattereglerna, som både reducerar den personliga kapitalbeskattningen och begränsar förmånsbehandlingen av kapitalvins-

terna, skulle alltså tala för en minskning av kostnadsskillnaden mellan vinstnedplöjning och nyemission. Utan, eller med mindre av, skattemässig inlåsning kan nyinvesteringarna få en mer likartad prövning, oberoende av om de genomförs företag med hög självfinansieringsgrad, eller av nyetablerade och/eller snabbt expanderande företag, som i större usträckning måste förlita sig på nyemissioner.

Som också har framgått av vår diskussion i avsnitt 4.3, kan man emellertid ifrågasätta vilken praktisk betydelse dessa mekanismer för skattemässig inlåsning kan ha i en liten öppen ekonomi av svensk typ. För de minsta företagen kan den skattemässiga inlåsningen under det gamla systemet ha varit en reell företeelse. Omläggningen i kapitalbeskattningen kan för dessa företag ha gett bättre förutsättningar för en effektivare användning av investeringsresurserna. För storföretagens del, däremot, spelar den svenska ägarbeskattningen sannolikt överhuvudtaget ingen roll för kapitalkostnaderna. Talet om skattemässig inlåsning har knappast någon praktisk relevans. Betydelsen av den personliga beskattningen av utdelningar och kapitalvinster ligger här på ett annat plan; den kan påverka ägarnas benägenhet att hålla aktier i sina förmögenhetsportföljer, och utgör däremed en av flera faktorer som bestämmer vilka som äger och finansierar företagen. Att hushållens position på den svenska fondbörsen successivt försvagats under de senaste decennierna, kan vara en avspegling av både skattefavörer till institutionella placerare och den tidigare höga inkomstbeskattningen av utdelningarna.

Aktiebolagens underutnyttjande av skattereglerna, som behandlades i föregående avsnitt, är en ytterligare, och åtminstone för de medelstora och större företagens del, sannolikt viktigare mekanism för skattemässig inlåsning. För företag vars "vinstutrymme" varit otillräckligt för att maximera utnyttjandet skulle försök att omfördela vinster till andra delar av ekonomin genom ökade utdelningar ha medfört att större vinster måste tas fram till beskattning, alltså att mer måste betalas i bolagsskatt. Det är denna potentiella extra beskattning som skapar den skattemässig inlåsningen. Då vinsternas alternativvärde utanför företaget är lågt, kan företaget med privatekonomisk lönsamhet genomföra investeringsprojekt som inte skulle ha accepterats om finansieringen skett med utifrån kommande eget kapital. Frågan är emellertid vad detta betyder för den samhällsekonomiska effektiviteten.

Som vi kommer att diskutera närmare i kapitel 8, förutsätter en effektiv kapitalallokering i en liten öppen ekonomi att avkastningen före skatt på företagens nyinvesteringar blir densamma som det internationellt bestämda avkastningskravet, dvs realräntan i omvärlden. Ur effektivitetssynpunkt bör därför den effektiva marginella bolagsskatten vara noll, dvs vi bör ha en neutral bolagsskatt. I både den skattepolitiska diskussionen och i den skattevetenskapliga litte-

raturen återkommer två huvudalternativ för att konstruera en neutral vinstbeskattning.[14] Det ena, och mest välkända, alternativet innebär att skatteuttaget baseras på den "ekonomiskt korrekta" vinsten, beräknad efter avdrag för reala finansieringskostnader för lån och eget kapital och avskrivningar som motsvarar kapitalutrustningens ekonomiska värdeminskning. Det andra alternativet är en utgiftsbeskattning, som ger företagen rätt att redan investeringsåret dra av kapitalföremålens anskaffningskostnader. Samtidigt avskaffas avdragsrätten för räntor. Nuvärdet av den skattelindring företaget uppnår genom en omedelbar avskrivning av investeringsutgifterna är exakt lika stor som vid den väsentligt mer svåradministrerade kombinationen av årliga ekonomiskt "korrekta" avskrivningar och avdrag för reala finansieringskostnader.

Den svenska bolagsbeskattningen är i formell mening en inkomstbeskattning av företagen. Men som vi har sett i avsnitt 4.1 tycks skattebetalningarna stora grupper av företag ha styrts av önskemål beträffande utdelningar, eller på annat sätt av en strävan att redovisa bokföringsmässiga vinster, snarare än av begränsade möjligheter till skattemässiga avdrag. Med en viss generalisering kan vi hävda att bolagens nettovinstbeskattning i praktiken fungerat som något som bättre kan liknas vid en *utdelningsbeskattning*. Man kan lätt visa att en utdelningsbeskattning till sina verkningar är ekvivalent just med den ovan berörda utgiftsbeskattningen och alltså – i den utsträckning lån och egna vinstmedel används som finansieringskällor – en alternativ modell för en neutral beskattning. [15] [16]

Resonemanget här implicerar att den inlåsningseffekt som varit förknippad med den gamla bolagsbeskattningen inte behöver ha utgjort något effektivitetsproblem. Inlåsningen har helt enkelt inneburit att skattens fördyrande inverkan på kostnaden för att utnyttja egna vinstmedel bortfallit, vilket är precis vad som skall gälla vid en neutral beskattning. Men vad som kan ha varit problematiskt är att inlåsningen varierade mellan olika grupper av företag, allt efter de skiftande möjligheterna att utnyttja skattelagstiftningens konsolideringsmöjligheter. Företag som förväntade sig att ta fram vinsttillskotten från nyinvesteringar till beskattning, måste basera investe-

[14] För en översikt med utförliga referenser, se Södersten-Ysander (1985) och URF (SOU 1989:34).

[15] Slutsatsen kvalificeras nedan; kostnaden för nyemissioner kan påverkas av beskattningen också vid en utdelningsbeskattning.

[16] Ekvivalensen mellan en utdelningsbeskattning och en utgiftsskatt kan demonstreras på följande sätt: Låt D = utdelning, BV = rörelseöverskott, iB = ränteutgifter (finansiella nettoutgifter), ΔB = nyupplåning, I = investeringar, S = skattebetalning. Företagets budgetrestriktion ger att $D = BV - iB + \Delta B - I - S$. Vid en utdelningsbeskattning med skattesatsen T är $S = TD/(1-T)$. Det ger att $S = T(BV - iB + \Delta B - I)$. Underlaget vid utdelningsbeskattning motsvarar alltså skatteunderlaget vid (en variant av) utgiftsbeskattning.

ringsurvalet på ett högre avkastningskrav, jämfört med företag som kunde utnyttja en vinstökning för skattemässig konsolidering.

Den skattemässiga inlåsningen via bolagsskatten innebar därutöver ett missgynnande av nyemissioner, vilket automatiskt drabbade nyetablerade företag och andra företag i expansiva utvecklingsfaser. Skälet till denna diskriminering är att nyemissioner betalas med beskattade medel, alltså medel som befinner sig utanför det "staket" med vilket bolagsbeskattningen kringgärdat de internt genererade vinstmedlen i många företag. Det tidigare berörda Annellavdraget begränsade dock denna effekt, helt eller delvis.[17]

I det nya skattesystemet är bolagsskattens inlåsningseffekter sannolikt väsentligt mer begränsade. Möjligheten till skattefri konsolidering är beskuren och enligt de grova överslagskalkyler vi redovisade ovan bör utnyttjandegraden också komma att öka markant, när vinstläget förbättras efter krisåren. För stora grupper av företag för vilka det under det gamla skattesystemet var helt rationellt att kalkylera som om nyinvesteringar och extra upplåning inte medförde några skatteeffekter, kommer skattereglerna nu att "bita" också på marginalen. Skillnaderna mellan företagen vad gäller hur skattereglerna utnyttjas bör alltså minska, vilket talar för att investeringarna kan komma att få en mellan företagen mer enhetlig lönsamhetsprövning. Som framgår av tabell 4.2 innebär detta emellertid inte att vi härigenom fått en neutral bolagsskatt. Med nya regler som utnyttjas av företagen kvarstår betydande snedvridningseffekter vad gäller urvalet av investeringsobjekt och valet av finansieringsform. Förräntningskravet är också genomsnittligt sett något högre än den (för kalkylexemplet antagna) reala marknadsräntan.

4.5 *Enskild näringsverksamhet*

I de föregående avsnitten har vi satt likhetstecken mellan företag och aktiebolag. Aktiebolagsformen är också den helt dominerande juridiska formen för företagande, om vi t.ex. ser till omsättningen eller till antalet anställda inom näringslivet.[18] Personer som bedriver näringsverksamhet kan emellertid också välja mellan associationsfor-

[17] Den utdelningsrestriktion vi angivit som förklaring till att företagen avstått från att utnyttja existerande konsolideringsmöjligheter, begränsar inte utnyttjandet av Annellavdraget, eftersom detta avdrag görs direkt på företagens deklarationsblanketter och alltså inte begränsas av strävan att redovisa vinst efter skatt.

[18] Vissa statistiska uppgifter ges i SOU 1991: 100, s. 79 ff. Aktiebolagsformen svarade 1991 för ca 93 procent av den totala sysselsättningen inom sektorerna industri och byggnadsverksamhet. Inom handeln var andelen 85 procent. Enskild firma svarade för 0,3 procent av sysselsättningen inom industrin, och knappt 2 procent inom byggnadsverksamhet och handel. För företag med mindre än 5 anställda svarar enskilda firmor för 11 procent av sysselsättningen, och aktiebolagen för 72 procent.

merna enskild firma, enkelt bolag, handelsbolag och kommanditbolag. Möjligheten att bedriva näringsverksamhet i annan form än aktiebolagets har särskild stor betydelse för småföretagen, bl.a. genom mindre formaliserade krav på organisation, redovisning och revision. Valet av verksamhetsform har emellertid också skatterättsliga konsekvenser. Varken enskild firma, enkelt bolag, handelsbolag eller kommanditbolag taxeras separat, utan företagets resultat fördelas direkt på delägarna. Någon dubbelbeskattning av företagsvinsten existerar således inte. Den enskilde näringsidkaren, eller bolagsägaren, måste emellertid betala sociala avgifter på inkomsterna, och, beroende på inkomstskikt, är dessa avgifter helt eller delvis att betrakta som skatter. Aktiebolagens regler för den skattemässiga värderingen av lager, maskiner och byggnader har gällt också för den enskilde näringsidkaren, men däremot inte det nu avskaffade investeringsfondssystemet eller någon motsvarighet till Annellavdraget. Genom skattereformen 1991 gavs också den enskilde näringsidkaren möjlighet att göra survavsättningar, antingen baserade på ingående eget kapital och på lönesumman, eller med viss procentsats på inkomsten för beskattningsåret.

Småföretagandets ekonomiska villkor har rönt ett mycket betydande intresse i den ekonomisk politiska debatten under senare år, och diskussionen har bl.a. gällt just beskattningen av enskild näringsverksamhet. Frågan aktualiserades också inom URF, som dock av tidsskäl inte kunde behandla den fullständigt. Omedelbart efter 1991 års skatterform påbörjades dock en översyn av skattereglerna, med syftet att erbjuda enskilda näringsidkare skattevillkor som var likvärdiga med de som gäller för personer som bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform. De nya reglerna antogs av riksdagen 1993.

Från 1994 görs skatteberäkningen för enskilda näringsidkare i flera steg. Efter ett komplicerat imputeringsförfarande, s.k. ränteförde lning, definieras en del av inkomsten som avkastning av kapital, och den beskattas med den nya enhetliga kapitalskatten på 30 procent. Analogin är här med ägaren till ett fåmansbolag som kan uppnå enkelbeskattning genom att låna ut pengar till sitt företag. Efter ränteförde lningen kan en fjärdedel av inkomsten sättas av till en periodiseringsfond, vilket ger anstånd med beskattningen i fem år. Samma regel gäller för aktiebolaget. För en ytterligare del av inkomsten, motsvarande avsättningen till så kallade expansionsmedel, är skatten i stället 28 procent. Denna avsättning skall erbjuda en motsvarighet till aktiebolagets möjlighet att expandera med enkelbeskattade vinstmedel, och den kan i princip omfatta hela den resterande inkomsten. Begränsningen i avsättningen är att de ackumulerade expansionsmedlen inte får överstiga en viss andel av det på visst sätt beräknade egna kapitalet i verksamheten (bl.a. minskas det egna kapitalet med behållningen i periodiseringsfonden). Vad som därefter

återstår av inkomsten bildar underlaget för uttag av sociala avgifter och vanlig inkomstskatt. [19]

Vi skall här kortfattat presentera en del kalkyler av vad dessa komplicerade regler betyder för de avkastningskrav den enskilde näringsidkaren måste ställa på sina realinvesteringar. Som jämförelse visar vi motsvarande beräkningar för ett enmansägt aktiebolag, med beaktande av både bolagsbeskattningen och ägarens skatter på avkastningen från bolaget. Hur beräkningar av detta slag skall läggas upp är emellertid långt ifrån självklart. Då man anlägger ett ägarperspektiv på skattekalkylerna är en tänkbar ansats att välja ett visst konstant realt avkastningsanspråk efter alla skatter som referenspunkt, och sedan bestämma vilken förräntning detta avkastningsanspråk förutsätter för realinvesteringarna i företaget, räknat före alla skatter. Vid jämförelser mellan olika år, då ägarens marginalskatt för ränteintäkter är olika, innebär denna kalkylansats emellertid att man faktiskt utgår från att den reala marknadsräntan – som är länken mellan ägarens avkastning efter skatt och kapitalkostnaden i företaget – också varierar mellan åren. I avsnitt 4.2 har vi för motsvarande kalyler, som bara tar hänsyn till bolagsbeskattningen, i stället baserat jämförelsen mellan skattereglerna före och efter reformen på ett antagande om en konstant real marknadsränta. Argumentet för detta är att räntan bestäms av världsmarknaden i en liten öppen ekonomi som den svenska. Med denna utgångspunkt kommer emellertid ägarens avkastning efter skatt på räntebärande placeringar att kunna variera mellan olika år, beroende på marginalskatten.

Tabell 4.3 Real kapitalkostnad för enskild firma och fåmansaktiebolag,1985, 1991 och 1995.

	1985		1991		1995	
	AB	EF	AB	EF	AB	EF
Finansieringskälla						
Lån	2,1	0,8	3,1	1,4	3,0	1,2
Nyemission	3,9	2,0	3,8	4,5	5,8	2,6
Behållen vinst	0,7	2,0	4,1	4,5	4,4	2,6

Anm.: AB = fåmansägt aktiebolag, EF = enskild firma. Företagen förutsätts investera i maskiner, byggnader och lagertillgångar i samma proportion som enligt tabellerna 4.1 och 4.2 ovan. Kalkylerna bortser från den temporära direktavskrivning av byggnadsinvesteringarna som gäller för 1995. För ytterligare förklaringar, se texten

Källa: Egna beräkningar.[20]

[19] Se Prop. 1993/94:50 för en närmare beskrivning av skattereglerna.

[20] En PM med en redogörelse för den formaliserade kalkylmodellen kan rekvireras från författarna.

I de beräkningar som redovisas i *tabell 4.3* håller vi fast vid den grundläggande utgångspunkten för tabellerna 4.1 och 4.2, nämligen att den reala marknadsräntan är 4 procent. Med en inflation på 4 procent, och med den nya kapitalinkomstskatten på 30 procent, ger detta en real avkastning efter skatt för 1991 och 1995 på 1,6 procent för räntebärande placeringar. För 1985, då vi utgår från en marginalskatt på 60 procent för ränteinkomster och utdelningar, blir avkastningen efter skatt i stället minus 0,8 procent. Företagarens avkastningskrav efter skatt då han/hon placerar pengar i sin rörelse, antingen i aktiebolaget eller i den enskilda firman, antas motsvara just dessa reala marknadsräntor efter skatt. Uppläggningen av beräkningarna innebär således att vi, precis som i avsnitt 4.2, bortser från eventuella riskpremier. Införandet av en riskpremie i kalkylerna skulle självfallet påverka nivån för kapitalkostnaden, men det har däremot ingen betydelse för vår huvudfråga, nämligen jämförelsen mellan aktiebolaget och den enskilda firman.

Lånefinansiering är i allmänhet (med undantag för behållen vinst i aktiebolaget 1985) det skattemässigt mest gynnade finansieringsalternativet för både aktiebolaget och den enskilda firman. Genom att avdragen för accelererad avskrivning och nominell ränta sammantaget överstiger den förväntade vinsten från marginella investeringsobjekt, subventionerar skattesystemet lånefinansierade investeringsobjekt. Eftersom denna subventionering står i direkt proportion till skattesatsens höjd är skillnaden mellan enskild firma och aktiebolag en direkt avspegling av skillnaden i skattesats: I den enskilda firman är räntan avdragsgill mot både sociala avgifter och den vanliga inkomstskatten, vilket ger en större skatteeffekt än som uppnås i aktiebolaget. [21]

För aktiebolagets del är kostnaden för nyemission oberoende av ägarbeskattningen, eftersom beskattningen under de i tabellen aktuella åren reducerade utdelningar och ränteinkomster i samma proportion.[22] Siffrorna i tabellen överenstämmer här alltså med de som getts i tabellerna 4.1 och 4.2. Den mycket låga kapitalkostnaden vid finansiering med behållen vinst för 1985 avspeglar, som vi redan diskuterat i avsnitt 4.4, den skattemässiga inlåsning som följer då aktieägarens utdelningsinkomster är hårdare beskattade än aktiernas värdeökning. Denna skillnad var särskilt stor före skattereformen, och uppvägde då med bred marginal det faktum att kostnaden för nyemissioner reducerades genom Annellavdraget. Genom att gynnandet av värdestegringsvinster är mindre uttalat efter reformen,

[21] Skattedelen av de sociala kostnaderna motsvarar enligt finansdepartementets beräkningar en skattesats på 17,93, 16,54 respektive 14,20 procent (beräknat inklusive skatt) 1985, 1991 och 1995; i kombination med en marginell inkomstskatt på 60, 51 respektive 56 procent ger detta en total marginalskatt på 67,2, 59,1 respektive 62,2 procent för dessa tre år.

[22] Se avsnitt 4.3 för en närmare förklaring.

framstod nyemission dock som den billigaste källan till eget kapital, så länge Annellavdraget bibehölls, dvs 1991 men inte 1995.

För både 1985 och 1991 finner vi att kapitalkostnaden vid självfinansiering i aktiebolaget var lägre än kostnaden för finansiering med eget kapital i den enskilda firman. Aktiebolagets kapitalkostnad vid nytillskott av ägarkapital var dock högre 1985. Skillnaderna var emellertid inte större än att en enskild firma ändå kunde ha den lägsta genomsnittliga kapitalkostnaden vid en blandad finansiering, t.ex. hälften lån och hälften eget kapital (varav hälften från nyemission). Vi noterar också att införandet av de ovan beskriva nu gällande skattereglerna för enskilda näringsidkare innebar en avsevärd reduktion i kostnaden för egenfinansierade investeringar. Efter borttagandet av Annellavdragen för aktiebolagen och övergången från surv till periodiseringsfonder framstår egen firma som den klart skattegynnade associationsformen. Det bör emellertid påpekas att målet om likvärdiga skattevillkor i stort sett var uppnått för egenfinansierade investeringsprojekt under 1994, då aktieägarnas utdelningsinkomster var skattefria. Aktiebolagets kapitalkostnad vid nyemission och behållen vinst var då 2,6, respektive 3,2 procent, att jämföra med tabellens 2,6 procent vid egenfinansiering i den enskilda firman. Det hör emellertid också till saken att skattefördelarna för de enskilda näringsidkarna och den approximativa neutraliteten mellan associationsformerna 1994 vanns till priset av en avsevärt ökad komplexitet i skattereglerna.

4.6 Skattereformen och företagens finansiering

Resonemanget i föregående avsnitt om beskattningens incitamentseffekter har bl.a. illustrerat den asymmetri som utmärkt beskattningen av bolagsvinsterna under de senaste decennierna. Företagen har medgetts avdrag för räntor men i allmänhet inte för kostnader för det egna kapitalets förräntning. Innebörden är, som bl.a. framgått av tabell 4.1, att skattesystemet favoriserat lånefinansiering framför finansiering med eget kapital.

Asymmetrin i bolagsbeskattningen är inte alls något unikt svenskt fenomen. Internationellt finner vi också olika mer eller mindre komplicerade arrangemang för att rätta till eller neutralisera verkningarna av ojämnheterna i beskattningen. Hit hör olika försök att integrera bolags- och ägarbeskattningen genom att t.ex. medge aktieägarna avräkning för den skatt som redan betalts av bolaget på utdelade vinstmedel, eller genom en differentiering i bolagsbeskattningen mellan utdelad och kvarhållen vinst. Det svenska Annellavdraget,

som vi redan diskuterat, representerar en alternativ teknik för att minska den skattemässiga diskrimineringen av nyemissionerna.

Metoderna för att anordna beskattningen av bolagsvinsterna, liksom beskattningens inverkan på företagens finansieringsval, har rönt en stor uppmärksamhet i den vetenskapliga litteraturen. Litteraturens omfång står emellertid i stark kontrast till den ringa framgång forskningen hittills haft då det gäller att i empiriska undersökningar kunna fånga in och belägga skatteeffekter på finansieringsbeteendet. Ett avgörande problem är att forskningsläget fortfarande är oklart när det gäller vad som bestämmer ett företags finansiella struktur i frånvaro av skatter.

I de grundläggande bidragen till den teoretiska litteraturen, av de båda nobelpristagarna Franco Modigliani och Merton Miller (Modigliani och Miller (1958)), hävdas i själva verket att företagets finansieringval under vissa förutsättningar varken har betydelse för dess marknadsvärde eller för dess kapitalkostnad. Miller och Modiglianis analys gäller för en idealiserad ekonomi med perfekta kapitalmarknader, och i frånvaro av transaktionskostnader och skatter. Under dessa stränga förutsättningar finns ingen anledning för aktieägare att premiera lånefinansierade företag. De hävstångsvinster företagen kan göra genom att lånefinansiera investeringsprojekt med en avkastning som överstiger marknadsräntan kan replikeras av aktieägarna genom *home made leverage,* dvs genom att investera i skuldfria företag och sedan belåna sin egen aktieportfölj. På motsvarande sätt visar Miller och Modigliani hur också utdelningspolitiken – som bestämmer företagets val mellan vinstnedplöjning och nyemission som källa till eget kapital – bör sakna betydelse för företagets marknadsvärdering. Aktieägarna kan exempelvis själva genom att köpa eller sälja aktier skapa den likviditet som krävs med hänsyn till önskade konsumtionsplaner. Företagens utdelningspolitik behöver inte vara styrande för ägarnas placeringsval.

Millers och Modiglianis analys har varit utgångspunkten och jämförelsenormen för en senare mycket omfattande teoriutveckling som sökt fastställa under vilka förutsättningar finansieringsvalet faktiskt är relevant för marknadsvärdering och kapitalkostnader. En utvecklingslinje, som också diskuterades i tidiga arbeten av Modigliani och Miller, har betonat skattefaktorns betydelse. Avdragsrätten för låneräntor vid bolagsbeskattningen sänker den relativa kostnaden för lån jämfört med eget kapital (jmf. tabellerna 4.1 och 4.2). Effekten motverkas emellertid av att låneräntor beskattas som inkomst hos långivarna. Samtidigt är aktieavkastningen i ägarledet i allmänhet lindrigare beskattad än räntor, genom gynnandet av kapitalvinster. Miller (1977) har i ett inflytelserikt bidrag hävdat att dessa skatteeffekter under vissa förutsättningar kan ta ut varandra genom att påverka prisbildningen på lån och eget kapital på de finansiella marknaderna,

så att för det enskilda företaget finansieringsvalet är irrelevant, trots beskattningen.

Senare forskning har sökt visa att det också i en situation där de motverkande skatteeffekterna inte tar ut varandra, dvs där skattesystemet netto ger en systematisk fördel för lånefinansieringen, kan finnas en optimal finansieringsstruktur som karaktäriseras av att företagen använder både lån och eget kapital. Tanken är att de skattefördelar lånefinansieringen erbjuder uppvägs av direkta och indirekta kostnader av olika slag som är nära förknippade med lånefinansiering.[23] Till de implicita kostnaderna för lånefinansieringen hör de störningar i den reguljära verksamheten som regelmässigt uppkommer om företaget tvingas in i en finansiell rekonstruktion, på grund av svårigheter att klara fasta betalningsåtaganden vid hög skuldsättning. Litteraturen betonar också att asymmetrisk information mellan företag och finansiärer kan motivera en kostsam övervakning eller komplicerade kontrakt som begränsar företagsledningarnas eller ägarnas möjligheter att vinna fördelar på långivarnas bekostnad.

Resonemanget erbjuder i princip möjligheter att empiriskt undersöka skatteeffekter på finansieringsvalet. Vad som krävs är beräkningar av den effektiva marginalskatten på avkastningen på eget kapital och marginalskatten på företagets låneräntor. Skillnaden mellan de två uttrycker lånefinansieringens skattefördel, som vid en optimal anpassning av finansieringsstrukturen skall motsvara den ovan nämnda marginella implicita lånekostnaden. Om vi, vilket är rimligt, antar att den implicita lånekostnaden ökar med företagets genomsnittliga skuldsättningsgrad, har vi då en enkel och i princip testbar modell för hur förändringar i beskattningen inverkar på företagets finansiering.

I den internationella litteraturen finns få framgångsrika försök att empiriskt testa ovanstående modell för lånefinansieringen. Ett skäl till detta kan vara att lånefinansieringens skattefördel är svår att mäta. För svenskt vidkommande gäller att det omfattande underutnyttjandet av konsolideringsreglerna, både före och efter reformen, skapar oklarhet beträffande den relevanta bolagsskattesatsen. Också ägarnas marginalskatt på aktieavkastning, är svårbedömd, bl.a. därför att aktieägarna långtifrån är någon homogen grupp. Motsvarande gäller för långivarnas marginalskatt på ränteinkomster. Till detta kommer också den ovan berörda mer grundläggande frågan om svenska aktieägare och långivare, och deras skattesituation, har någon självständig inverkan på prisbildningen på de finansiella marknaderna, och därmed på kostnadsdifferensen mellan lån och eget kapital för företagen.

[23] Se tex. Bradley, Jarrell och Kim (1984) för en ingående diskussion med vidare referenser.

Avsaknaden av studier som kunnat belägga skatteeffekter sammanhänger rimligen också med att företagens skuldkvot, som är den variabel som skall förklaras, i själva verket utgör det sammantagna resultatet av en rad olika finansieringsbeslut vid olika tidpunkter. Att skuldkvoten för ett visst år inte låter sig väl förklaras med hjälp av lånefinansieringens skattefördel under innevarande eller föregående år är med hänsyn till detta knappast förvånande.

Ett mer lovande angreppssätt, som prövats under de allra senaste åren, förefaller vara att med hjälp av data för enskilda företag i stället studera det *marginella* finansieringsvalet.[24] Givet att företaget är i behov av extern finansiering, kommer valet då att falla på nyemission eller lån? Hypotesen är att företag med hög förväntad marginalskatt, för vilka ränteavdragen har ett högt värde, är mer benägna att välja lånefinansiering, medan nyemissioner föredras av företag med låg förväntad marginalskatt. Ansatsen bidrar också till att lösa ovan nämnda mätproblem, eftersom företagens effektiva marginalskatt kan fångas in med hjälp av olika proxyvariabler.

I en studie på data för svenska företag av Erik Ekman (Ekman (1995)), som baserar sig på just denna forskningsansats, kan vi också finna ett visst belägg för att den svenska bolagsbeskattningen faktiskt haft effekter på finansieringsvalet. Ekman granskar drygt 300 företag med mer än 50 anställda som under åren 1985–87 antingen nyemitterat aktier eller gett ut obligationslån. Ekman finner att sannolikheten för att ett företag skall välja obligationslån är signifikant större om företaget i det föregående ackumulerat obeskattade reserver i stor omfattning än om det inte alls eller bara i ringa utsträckning utnyttjat denna möjlighet. Stora obeskattade reserver med åtföljande framtida skattebetalningar tolkas här som en indikation på en hög förväntad framtida marginalskatt som gör ränteavdragen värdefulla. På motsvarande sätt finner Ekman att ju större företagets potential är för att i framtiden bilda obeskattade reserver – stora lagertillgångar och snabb investeringstillväxt antas indikera en sådan potential – desto mindre är sannolikheten att välja obligationslån framför nyemission av aktier. Möjligheten att i framtiden hålla nere skattebetalningarna genom att bilda obeskattade reserver tränger alltså ut lånefinasieringen.

I Ekmans analys ses företagets finansieringsbeslut som en dynamisk process. Både historien, i form av redan ackumulerade skattekrediter, och framtiden, i form av potentialen för att ta upp nya skattekrediter, påverkar det marginella finansieringsvalet. Det är inte självklart vilka implikationer hans resultat har för bedömningen av skattereformens effekter. För de företag som med det gamla skattesystemet kunde utnyttja skattereglerna maximalt och som befann sig

[24] Se MacKie-Mason (1990).

i en situation där nytillkommande skattekrediter fortlöpande uppvägde amorteringen av gamla skattekrediter har reformen sannolikt minskat incitamentet till lånefinansiering. Ränteavdragen har blivit mindre värda genom den kraftigt sänkta formella skattesatsen. För den väsentligt större gruppen av företag som underutnyttjade skattereglerna före reformen kan incitamenten att lånefinansiera i stället paradoxalt nog ha ökat. Med outnyttjade möjligheter till obeskattad konsolidering under det gamla systemet fanns ingen extra skatterabatt att hämta genom ytterligare upplåning; de marginella ränteavdragen var utan värde. Efter reformen, då ränteavdragen bara i begränsad utsträckning trängs undan av avsättningar till obeskattade reserver, blir ränteavdragen i stället värda 30 procent.

4.7 Skattereformen och företagens investeringar

Den svenska bolagsbeskattningen har under efterkrigstiden i hög grad att präglats av statsmakternas försök att aktivt styra företagens investeringsverksamhet. Lagstiftningen tillfördes under årens lopp en rad olika specialregler, bl.a. de särskilda investeringsavdragen och investeringsfondssystemet. Syftet med investeringsstyrningen var ursprungligen att jämna ut konjunkturvariationerna i företagens investeringar, men med uppkomsten av underskott i våra utlandsbetalningar från mitten av 1960-talet ökade styrambitionerna. Målet för skattepolitiken blev då att också generellt höja investeringsnivån inom främst industrin, för att långsiktigt öka exportförmågan och bygga bort underskotten. Investeringsavdragen blev allt generösare och vi fick allt frekventare frisläpp av investeringsfonderna. Denna politik kan sägas ha kulminerat genom krisen i den svenska ekonomin från mitten av 1970-talet, då vi gick in i ett drygt 10-årigt skede med i praktiken permanenta fondfrisläpp.

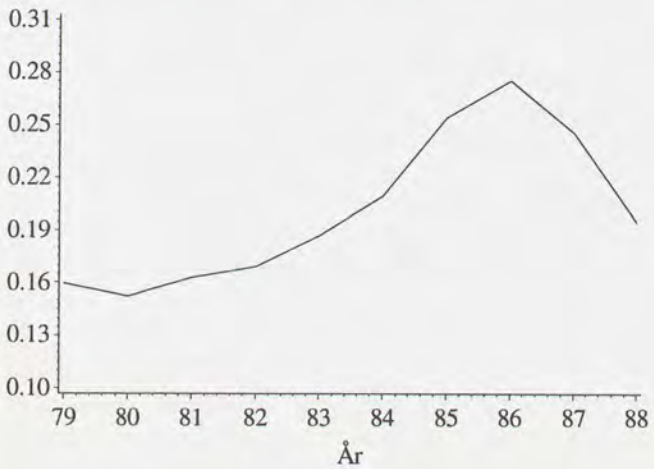
1991 års skattereform innebar en markant omsvängning i förhållande till den tidigare politiken; vi fick ett nytt bolagsskattesystem som saknar direkt investeringsstyrande instrument. För att få ett perspektiv på den nya inriktningen skall vi i detta avsnitt granska erfarenheterna från de senaste decennierna med investeringsstyrning via vinstbeskattningen. Vi presenterar en del nya data för att belysa effekterna av investeringsfondssystemet och vi redovisar empiriska studier av hur investeringsefterfrågan inom näringslivet påverkats av beskattningen. Huvudfrågan gäller här i vilken utsträckning statsmakterna genom att aktivt utnyttja vinstbeskattningen verkligen lyckades påverka investeringarnas storlek och tidsfördelning. Vi redovisar också en undersökning av skatteomläggningens

betydelse för det drastiska raset i investeringarna under 1990-talets första år.

Investeringsfondssystemet

Det kanske mest välkända instrumentet för investeringsstyrning var *investeringsfondssystemet* som fick sin utformning vid mitten av 1950-talet. Det utgjorde då något av en svensk finanspolitisk innovation, som kom att möta ett betydande internationellt intresse och också i flera fall få internationella efterföljare.[25] Med investeringsfondssystemet stimulerades företagen att reservera vinstmedel under goda år, delvis i form av depositioner hos Riksbanken. De fick sedan utnyttjas för investeringar under efterföljande recessionsperioder.

Figur 4.5 Andel av näringslivets byggnadsinvesteringar som finansierats via investeringsfonderna 1979–88



Investeringar som finansierades genom frisläpp av investeringsfonderna fick en kraftig subvention, jämförbar med den som gäller vid fri avskrivning. Det är en vanlig uppfattning att frisläppen av investeringsfonderna också medförde en kraftig reduktion i företagens kapitalkostnader och skapade incitament till ökade investeringar. En sådan tolkning av IF-systemets effekter förutsätter dock att fondfrisläppen faktiskt räckt för att finansiera företagens samtliga investeringar, inklusive de marginella investeringsprojekten. Forslings (1995) studie, som vi redan citerat i avsnitt 4.1, visar emellertid att frisläppen under åren med "permanenta" frisläpp i själva verket

[25] Se Taylor (1982) och S.A. Berg (1986).

omfattat ganska begränsade andelar av investeringsvolymerna.[26] IF-finansieringen av byggnadsinvesteringarna varierade mellan 15 och 28 procent (se figur 4.5) under de år fondavsättningar fortfarande var tillåtna, dvs t.o.m. 1988. För maskininvesteringarna, för vilka fondutnyttjande gav en väsentligt mindre subventionseffekt, var andelarna ännu lägre.

En rimlig slutsats av Forslings mätningar är att företagen, trots pågående frisläpp av investeringsfonderna, i själva verket ändå tvingades att utnyttja de reguljära avskrivningsreglerna för sina marginella investeringsprojekt. IF-systemet har då kommit att förlora i effektivitet som investeringsstyrande instrument, och övergått från att vara ett stöd till nyinvesteringar till att bli ett *generellt vinststöd*, utformat som en subventionering av investeringar som i huvudsak skulle ha genomförts även utan motsvarande subventioner.[27]

Det bör emellertid understrykas att de genomsnittliga talen i figur 4.5 också döljer stora skillnader mellan olika grupper av företag. Även om fondfrisläppen genomsnittligt sett varit begränsade i relation till investeringsvolymerna, finns åtskilliga företag för vilka investeringsfonderna faktiskt kan ha varit den marginella finansieringskällan. Forslings data, som omfattar åren 1979–88, indikerar att i genomsnitt 14 procent av företagen årligen har kunnat finansiera 90 procent eller mer av sina byggnadsinvesteringar via IF-systemet. Vissa överslagskalkyler tyder på att motsvarande investeringsutgifter svarade för ca en fjärdedel av de totala byggnadsinvesteringarna inom företagssektorn. Toppåren i detta avsende var 1985–87 då de företag som kunnat IF-finansiera 90 procent eller mer av sina byggnadsinvesteringar svarade för 35 procent av den totala investeringsvolymen.

En ytterligare reservation för utvärderingen av IF-systemet gäller dess funktion under åren före de permanenta frisläppen, dvs under den tid då fonderna i huvudsak utnyttjades som ett konjunkturpolitiskt medel. Under två decennier, räknat från 1950-talets mitt, avlöstes perioder under vilka företagen kunde bygga upp sina investeringsfonder av tidsmässigt väl avgränsade perioder med frisläpp. Även om motsvarande data vad gäller fondfrisläppens betydelse som

[26] Undersökningar utförda av Utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF, SOU 1989:34) ger samma bild.

[27] Se Södersten (1989) för en ingående granskning av IF-systemets incitamentseffekter. En mindre teknisk analys återfinns i Södersten och Lindberg (1983) och i Bergström och Södersten (1984). Se även Auerbach, Hassett och Södersten (1995). Teoretiska beräkningar indikerar att den skattelättnad som uppnåddes då IF-systemet fungerade som ett generellt vinststöd motsvarade en sänkning av den formella skattesatsen med ca 15 procentenheter. Även om en skattesänkning av denna storleksordning kan förväntas reducera kapitalkostnadera, är effekten i detta avseende ändå väsentligt mer begränsad än om subventioneringen på avsett sätt inriktats på de marginella investeringsobjekten. Ovanstående tolkningsmöjlighet vad gäller effekterna av de permanenta fondfrisläppen från mitten av 1970-talet till mitten av 1980-talet, är inkorporerad i kalkylerna för figur 4.2.

finansieringskälla saknas för denna period, talar det sätt på vilket fonderna då hanterades av statsmakterna – och som svarade mot de ursprungliga intentionerna med systemet – för att effektiviteten i investeringsstyrningen då var högre.

Skattepolitiken och investeringsincitamenten

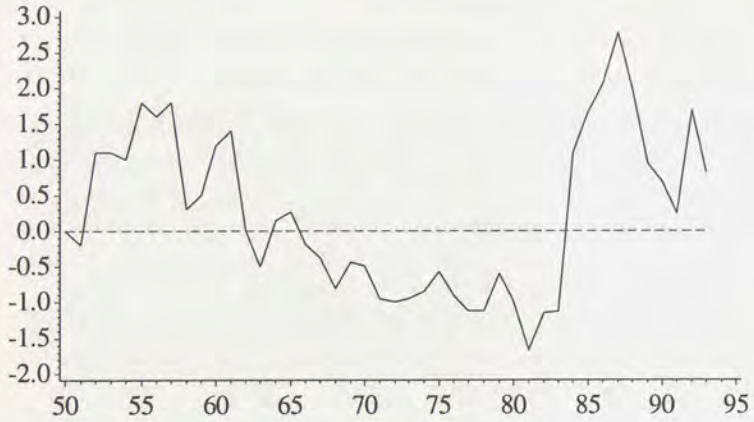
Vi har i tidigare avsnitt jämfört den nya och den gamla bolagsskattens incitamentseffekter genom att beräka företagens kapitalkostnader vid nyinvesteringar. I figur 4.6 återkommer vi till detta, men nu med ett väsentligt längre tidsperspektiv. Figuren ger i stiliserad form en sammanfattande bild av hur efterkrigstidens skattepolitik gentemot industriföretagen påverkat kapitalkostnaderna. Den "skattekil" som visas i figuren anger hur mycket bolagsskatten skulle ha drivit upp företagens kapitalkostnad om regelsystemet i full utsträckning hade kunnat utnyttjats av företagen. Kurvan avspeglar både egen- och lånefinansiering och förutsätter att aktieägarnas förräntningsanspråk efter bolagsskatt men före personliga skatter motsvarar 1,5 gånger den nominella räntan på långa industriobligationer. Skattekilen gäller för ett genomsnitt av maskin- och byggnadsinvesteringar.[28]

Figuren visar ett tydligt samband mellan den förda skattepolitiken och skattekilens storlek. Avskaffandet av den fria avskrivningsrätten för maskiner och inventarier (som introducerades redan 1938) och utnyttjandet av investeringsskatter under 1950-talet drev upp skattekilen, medan påtagliga och tidsmässigt väl avgränsade reduktioner i skattekilen noteras vid de konjunkturmässigt motiverade frisläppen av investeringsfonderna under 1950- och 1960-talen. Redan från mitten av 1960-talet blev emellertid bolagsskattekilen negativ. Kombination av företagens avdragsrätt för nominella räntekostnader och accelererad avskrivning i olika former gjorde det möjligt för företagen att göra avdrag som för den marginella investeringen översteg nuvärdet av förväntade framtida intäkter. Innebörden är att skattesystemet subventionerade marginella investeringsprojekt, en subventionering som förstärktes av den ökande inflationen, de "permanenta" fondfrisläppen från mitten av 1970-talet till mitten av 1980-talet, och de allt generösare investeringsavdragen. Vi noterar också övergången till en mindre gynnsam skattebehandling av industrinvesteringarna från mitten av 1980-talet i samband med avskaffandet av de särskilda investeringsavdragen och uppstramningen av IF-politiken.

[28] Kalkylerna har precis som för de tidigare tabellerna 4.1 och 4.2 utförts med hjälp av konventionella metoder för kapitalkostnadsanalys, som bl.a. bygger på nuvärdeberäkningar av vinster och skattebetalningar från hypotetiska investeringsobjekt. I figur 4.6 tillkommer en riskpremie, genom antagandet att kostnaden för egenfinansiering motsvarar 1,5 gånger obligationsräntan. Se Bergström och Södersten (1984) för en utförlig redovisning.

Figur 4.6 Bolagsskattekil 1950–93

Procentenheter



Anm: Kilen visar differensen mellan nettokapitalkostnaden och finansiärernas reala avkastningsanspråk, enligt definition i texten.
Källa: Egna beräkningar.

Empiriska studier

Frågan om bolagsbeskattningens betydelse för företagens investeringsbeslut har varit föremål för en rad empiriska undersökningar med varierande metodik. De tidigaste undersökningarna gäller frisläppen av investeringsfonderna under 1960-talet och är baserade på enkäter till de berörda företagen.[29] Resultaten tyder på att fondfrisläppen haft en påtaglig och tidsmässigt någorlunda väl avgränsad effekt på industriinvesteringarna. Särskilt byggnadsinvesteringarna ökade och nettoeffekten beräknas till mellan 15 och 20 procent.

Under 1970-talet genomfördes också flera ekonometriskt inriktade undersökningar av industriinvesteringarna.[30] Skattepolitikens effekter fångas in med hjälp av en kapitalkostnadsvariabel, definierad på traditionellt sätt och under antagande om statiska förväntningar beträffande skattepolitiken. Fondfrisläppen förutsätts – utan närmare diskussion av problemet – medföra en kraftig reduktion i företagens kapitalkostnader. Ett gemensamt drag i dessa studier är att skattepolitikens inverkan uppfattas som liten jämfört med övriga förklarande variablers och att effekten dessutom betecknas som tidmässigt dåligt avgränsad. En obesvarad fråga är emellertid i vilken utsträckning resultaten drivs av just antagandet om statiska för-

[29] Se Eliasson(1965) och Rudberg och Öhman (1971).
[30] Se Praski (1978), Kanis (1979) och Bergström (1982).

väntningar; i vart fall framstår ett sådant antagande som en något märklig utgångspunkt för en analys av en motkonjunkturell skattepolitik.

Investeringsfondssystemet har analyserats också av utländska forskare. Ett framträdande exempel är Taylors (1982) studie från början av 1980-talet, som omfattar åren före de "permanenta" frisläppen. Taylor skattar investeringsfunktioner som bestäms av olika accelerator- och kostnadssamband, och där IF-systemets effekter fångas in med hjälp en kontracyklisk kostnadsvariabel. Slutsatsen är att IF-systemet – uppfattat som en "politik-regel" av företagen – faktiskt kunnat jämna ut konjunktursvängningarna i investeringsvolymen.

Under det senaste decenniet har ett par undersökningar genomförts som explicit behandlar frågan om kapitalkostnaderna verkligen kan styras av statsmakterna via skattereglerna. Bergström och Södersten (1984) prövar flera och med avseende på skatteeffekterna alternativa formuleringar av kapitalkostnadsvariabeln. Enligt det alternativ som ger den bästa anpassningen antas IF-systemet fungera enligt den konventionella modellen fram till mitten av 1970-talet, för att under senare år i huvudsak innebära en generell lättnad i vinstbeskattningen, på det sätt som diskuterats ovan. Dufwenberg, Koskenkylä och Södersten (1994) behandlar perioden 1966–90 med moderna metoder för tidsserieanalys. Författarna finner visserligen att kapitalkostnaderna haft en betydande inverkan på företagens investeringsbeteende, både kort- och långsiktigt, men kan inte finna några nämnvärda effekter av beskattningen. Poängen är att bolagsbeskattningen inte tycks ha inverkat på kapitalkostnaderna. Ett potentiellt viktigt problem med dessa undersökningar är dock att företagens förväntningar om framtida skatteförändringar fångas in på ett mycket rudimentärt sätt.

I en undersökning av Auerbach, Hassett och Södersten (1995) är intresset direkt inriktat på att bedöma effekterna av 1991 års skatteomläggning på företagssektorns maskininvesteringar. Studien omfattar perioden 1969–93, och täcker alltså in de tre första åren efter reformen.[31] Författarna konstaterar att utvärderingen av de nya skattereglerna är särskilt komplicerad därför att jämförelsenormen, det gamla regelverket, är så svår att uttolka. Man särskiljer inte mindre än fyra olika skatteregimer, med olika kapitalkostnader, i vilka företagen kan ha befunnit sig före reformen. Regim ett innebär att företagen helt ignorerade investeringsfondsystemet, men i övrigt utnyttjade sig av möjligheten till reguljära skattemässiga avskriv-

[31] Studien är baserad på data på nationalräkenskapssystemets 2-siffernivå, för 25 delbranscher av näringslivet. Efter aggregering studeras tre huvudbranscher, nämligen gruvindustri, tillverkningsindustri och och byggnadsindustri.

ningar. Med regim två fungerade investeringsfondssystemet enligt den konventionella modellen, dvs fondfrisläppen var tillräckliga för att finansiera de marginella investeringsprojekten. Den alternativa tolkningen av IF-systemet som ett generellt vinststöd, som vi berörde ovan, är regim tre. I denna regim skrivs de marginella investeringarna av med hjälp av de reguljära avskrivningsreglerna, trots pågående fondfrisläpp. Den fjärde regimen, slutligen, är det fall då företagen avstår från att i full utsträckning utnyttja skattesystemets konsolideringsmöjligheter. Bolagsbeskattningen har då, som vi utvecklade i avsnitt 4.4 i vår diskussion om skattemässiga inlåsningseffekter, ingen betydelse för företagens kapitalkostnader.

Den ekonometriska analysen ger bara klart stöd för att avvisa regim två, som representerar den konventionella tolkningen av investeringsfondssystemet. Övriga regimer ger i stort sett likvärdiga anpassningar av den skattade investeringsfunktionen. Kapitalkostnaderna ligger visserligen på olika nivåer, men de samvarierar i en sådan utsträckning – korrelationskoefficienten är över 90 procent – att man på ekonometriska grunder inte kan utpeka någon av dessa övriga regimer som överlägsen då det gäller att förklara investeringarna. Samvariationen i tidsserierna för kapitalkostnaderna sammanhänger i sin tur bl.a. med att fluktuationerna i realräntan under observationsperioden i praktiken har kommit att dominera över förändringarna i skatteparametrarna i de olika regimerna.

Auerbach m.fl. finner att en permanent sänkning av kapitalkostnaden med en procentenhet (beroende på vilken regim företagen befinner sig i motsvarar detta införandet av ett investeringbidrag på mellan 2 och 3 procent) ger en höjning i investeringskvoten, definierad som förhållandet mellan investeringarna och kapitalstocken, med mellan 0,3 och 0,4 procentenheter, eller knappt 2 procent av bruttoinvesteringarna (vid den nivå för den genomsnittliga investeringskvoten som gällde 1969–85). Responsen är jämförbar både med den som erhållits i en motsvarande undersökning med samma metodik på amerikanska data, se Auerbach och Hassett (1992), och med den som rapporteras i den ovan refererade studien av Dufwenberg m.fl.

Mellan 1985 och 1993 minskade investeringskvoten för maskininvesteringarna med drygt 40 procent, och enligt författarnas beräkningar kan ungefär en fjärdedel av denna minskning återföras på ökade kapitalkostnader. Skattereformens betydelse framstår dock som helt obetydlig. Skattereformen förväntas inte heller medföra några nämnvärda förändringar i de långsiktiga investeringsincitamenten.[32] I den utsträckning företagen skiftat från regim fyra till

[32] Författarna skiljer mellan kortsiktiga och långsiktiga incitamentseffekter. De kortsiktiga effekterna inkluderar företagens förväntningar om framtida skatteändringar. De långsiktiga effekterna förutsätter att rådande skatteregler består för framtiden.

regim ett – vilket är den mest troliga förändringen att döma av Forslings data – blir kapitalkostnaderna praktiskt taget oförändrade. Förklaringen är att avdragsmöjligheterna för marginella maskininvesteringar som finansieras med en kombination av lån och eget kapital, är tillräckliga för att i stort sett eliminera bolagsskattens fördyrande inverkan.[33]

4.8 Avslutning

Den grundläggande principen för 1991 års skattereform, dvs lägre skattesatser och bredare skattebaser, tillämpades med stor konsekvens också vid utformningen av den nya företagsbeskattningen. Skattesatsen halverades, och investeringsfonderna och möjligheten att skriva ner lager togs bort. Reformen innebar att statsmakterna gav upp tanken att aktivt styra investeringsverksamheten och att man tonade ner strävan att stimulera företagen till konsolidering. Det kanske viktigaste enskilda resultatet från detta kapitel gäller företagens utnyttjande av olika konsolideringsregler. Före reformen hade bara en femtedel av företagen utnyttjat skattereglerna maximalt och därmed obetingat minimerat sina skattebetalningar. En tolkning av detta är att skattebetalningarna i de flesta fallen styrdes av företagens önskemål ifråga om utdelning, eller på annat sätt av en strävan att redovisa beskattade bokkföringsmässiga vinster, snarare än av begränsade möjligheter till skattemässiga avdrag. Den gamla bolagsbeskattningen tycks i all sin komplexitet i huvudsak ha fungerat som en utdelningsbeskattning; som vi diskuterat i avsnitt 4.4 är en utdelningsbeskattning en alternativ modell för en neutral företagsbeskattning.

Det konstaterade underutnyttjandet av konsolideringsreglerna är en indikation på att skattereformens effekter på företagens finansieringsval skiftar mellan olika grupper av företag. För de företag som utnyttjade de gamla skattereglerna maximalt och förväntar sig ett maximalt utnyttjande även med de nya reglerna har reformen sannolikt minskat incitamentet till lånefinansiering; ränteavdragen har blivit mindre värda. För den väsentligt större gruppen av företag som underutnyttjade skattereglerna var de marginella ränteavdragen utan värde före reformen. Efter reformen, med ett högt utnyttjande av skattereglerna, blir ränteavdragen i stället värda 30 procent. Incitamenten att lånefinansiera har alltså ökat, den halverade bolagsskattesatsen till trots.

[33] Våra kalkyler i tabell 4.2 tyder på en viss subventionering av maskininvesteringar också i det nya skattesystemet. Auerbach m.fl. bortser emellertid från Annellavdraget.

Undersökningen av Auerbach m.fl. tyder på att skattereformen inte haft någon betydelse för det drastiska raset i företagens maskininvesteringar under krisåren. Den långsiktiga effekten av reformen på investeringsefterfrågan torde också vara liten. Effekterna går emellertid åt olika håll beroende på vilka typer av realkapital företagen investerar i, och verkningarna blir också med all sannolikhet olika för olika grupper av företag. För de företag som kunde finansiera alla eller nästan alla sina investeringar via investeringsfondssystemet blir investeringarna avgjort dyrare. Till bilden hör emellertid också att skillnaderna mellan företagen vad gäller olika skatteeffekter kommer att minska, vilket bör kunna betyda att investeringsprojekten får en mer förutsättningslös och enhetlig prövning.

Kapitel 5
Arbetsutbudet

Föreställningar om att skattereformen skulle påverka det registrerade utbudet av arbete på marknaden var centrala i det utredningsarbete som föregick skattereformen. De understöddes också av olika ekonometriska studier som kunde påvisa positiva statistiska samband mellan lön efter skatt och antal arbetade timmar. Tron på positiva arbetsutbudseffekter var också en viktig delförklaring till att man vid beräkningen av reformens finansiering förutsåg att skatteintäkterna skulle öka. De siffror på fem miljarders genomsnittlig budgetförstärkning som angavs för åren 1991–1993 (Prop 1989/90:110, sid. 629) uppfattades av många som väldigt försiktiga, vilket bl a framgår av de reservationer till RINK som signerades av de båda ledamöter som skulle träda till som finansministrar i oktober 1991.

Sedd i ett längre perspektiv framstår 1991 års skattereform som en ovanligt stor omvälvning i de svenska hushållens ekonomiska miljö. Mellan 1989 och 1991 minskade marginalskatten med 14 procentenheter för en genomsnittlig industriarbetare och med 22 procentenheter vid en typisk tjänstemannalön. Därmed hade skattekilarna i ett slag kommit tillbaka till de nivåer som gällde i slutet av 1960-talet. Med en så stor reform var det inte orimligt att, liksom finansministern i 1990 års proposition, vänta sig vissa synliga positiva effekter även på kort sikt. Så gick det inte. I stället kom den ekonomiska krisen och antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin började minska från det nya skattesystemets första år för att falla med sammanlagt 9 procent mellan 1990 och 1993. Frågan är om vi ändå mitt i den stora krisen kan se några tecken på att skattereformen påverkat arbetsutbudet, även om sådana effekter inte kan realiseras fullt ut i form av fler arbetade timmar förrän den dag när efterfrågan kommit tillbaka.

Man talar ofta om arbetsutbud enbart som en fråga om antalet arbetade timmar, och tänker sig att skattereformen framför allt skulle öka villigheten att arbeta övertid eller att öka antalet ordinarie veckoarbetstimmar vid deltidstjänst. Men det finns andra sidor av arbetsutbud, som val av utbildning och beslutet att delta i arbetskraften överhuvudtaget. Olika aspekter på arbetsutbudet diskuteras översiktligt i avsnitt 5.1. I avsnitt 5.2 analyseras hur skattereformen har påverkat den ekonomiska avkastningen av en extra arbetsinsats. Här försöker vi ta hänsyn inte bara till skatter utan också till olika

inkomstberoende bidrag. När dessa tas med i bilden finner vi en stor variation i hur hushållen påverkats. För betydande grupper i lägre inkomstlägen har den marginella lönen efter skatter och bidragit knappast ökat alls.

Reformens effekter på arbetsutbudet beror dels på hur incitamenten ändrats dels på hur känsligt arbetsutbudet är för ekonomiska incitament. Ett stort antal ekonometriska studier har analyserat utbudet av arbetade timmar på svenska data. Dessa studier, som diskuteras i avsnitt 5.3, tyder på ganska små men statistiskt säkerställda effekter av lönen efter skatt på arbetstidens längd. Vår bild av storleken på dessa effekter har knappast förändrats jämfört med läget när reformen beslutades. Mot bakgrund av vår tolkning av den empiriska litteraturen frågar vi oss så i avsnitt 5.4 vilka effekter på antal arbetade timmar som kunde förväntas av skattereformen. Svaret är en mindre ökning för männen, i storleksordningen fem procent eller därunder, och en obetydlig effekt för kvinnorna i genomsnitt. I avsnitt 5.5 och 5.6 behandlas två speciella aspekter där reformens incitamentseffekter är särskilt tydliga, nämligen effekterna på hemarbete och på valet av utbildning. I de båda följande avsnitten försöker vi värdera skattereformens effekter på arbetsutbudet efter 1991. I avsnitt 5.7 diskuterar vi vilka slutsatser som kan dras från intervjuundersökningar där hushållen själva får svara på hur skattereformen påverkat deras arbetsutbud, och i avsnitt 5.8 drar vi ihop trådarna i ett försök att tolka den aggregerade utvecklingen på arbetsmarknaden. Bär utvecklingen efter 1991 spår av några effekter på arbetsutbudet? Vårt svar är att det visserligen är alldeles för nära inpå reformen för att det ska gå att säga något med säkerhet, allrahelst som det inte finns skäl att vänta sig särskilt stora kortsiktiga effekter, men att det dock finns tecken som pekar i riktning mot vissa positiva utbudseffekter.

5.1 Arbetsutbudets dimensioner

Arbetsutbud är ett mångfacetterat begrepp. Ofta beskrivs individens val enbart som ett val mellan *fritid* och *arbete*, där det underförstås att arbetet sker på marknaden, och att arbetsinkomsterna registreras och därmed bildar underlag för beskattning. Men det handlar också om ett val av hur den tid som inte ägnas åt marknadsarbete ska fördelas mellan *ren fritid* och *arbete inom hemmet*, ett val som i sin tur är betingat av villkoren för att köpa hushållstjänster på marknaden. Arbetsutbudet på marknaden kan i sin tur delas upp i olika komponenter. Grundläggande är frågan om man överhuvudtaget ska *delta* i arbetskraften, eftersom det normalt medför vissa fasta kostnader, t ex i form av restid till arbetet och andra kostnader som

är i stort sett oberoende av hur mycket man arbetar. Samtidigt medför deltagande en rad intäkter knutna till socialförsäkringssystemet, t ex rätt till föräldrapenning och arbetslöshetsunderstöd. Givet att man valt att förvärvsarbeta handlar det om att välja *arbetstid.* Det valet är ofta förknippat med vissa restriktioner. Det är få anställningar som tillåter ett fullständigt fritt val av arbetstid. Avtal kan stipulera såväl minsta som högsta tillåtna arbetstid, och arbetsgivaren kan ställa upp mer eller mindre formella krav på övertidsarbete mm. Valet av arbetstid är därför i praktiken nära integrerat med valet av *yrke*, *arbetsgivare* och *kontraktsform*.

Många av de viktigaste besluten fattas inte i ett statiskt perspektiv utan som resultat av mer långsiktiga överväganden. Beslut om att delta i arbetskraften, att pensionera sig och att välja yrke och karriärväg är exempel på sådana beslut eftersom de involverar fasta engångskostnader som inte behöver tas på nytt om man inte byter yrke eller träder ut ur arbetskraften. Ett än mer uppenbart exempel är valet av *utbildning*, som kan ses som ett investeringsbeslut där investeringskostnaden är utebliven lön under utbildningsperioden och intäkterna är högre lön och bättre arbetsförhållanden längre fram i livet.

Ett progressivt skattesystem, där marginalskatten ökar med inkomsten, kan påverka individens val i alla dessa avseenden, men på olika sätt för olika beslut. Beslut om marginella ändringar av arbetstiden för en person som redan har valt yrke och deltar i arbetskraften påverkas av *marginalskatten*. Beslut om att delta i arbetskraften påverkas av *genomsnittsskatten över ett större intervall*, mellan noll och en normalarbetstid. Val av utbildning – eller mellan karriärvägar med olika livslöneprofiler – påverkas framför allt av *skillnader i genomsnittsskatt* mellan den lön som skulle utgått under utbildningsperioden och den lön som gäller efter genomgången utbildning. Man kan således särskilja åtminstone tre olika skattekilar som anger hur inkomstskatteskalan påverkar incitamenten för olika komponenter av arbetsutbudet. Som vi närmare kommer att diskutera har den aktuella reformen påverkat dessa skattekilar olika mycket.

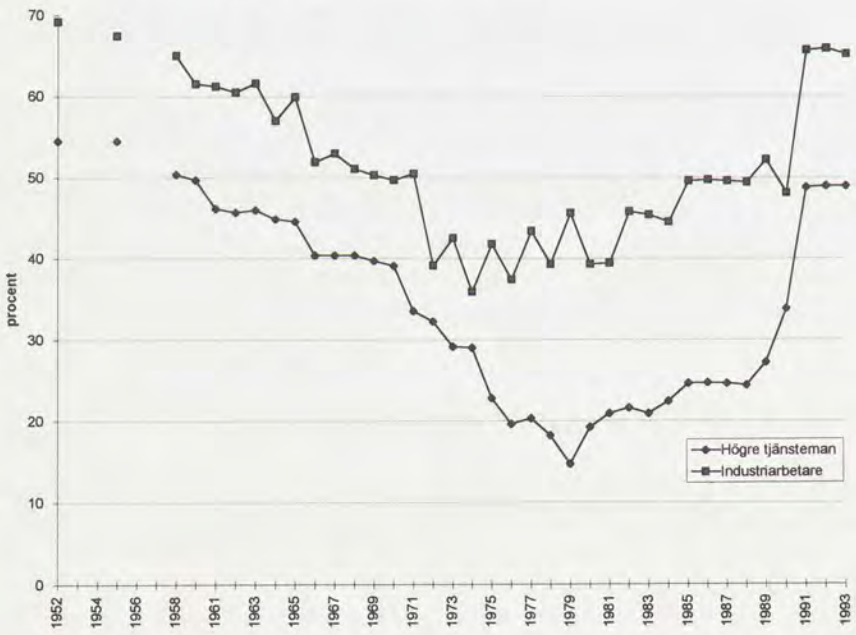
5.2 Skatteincitament för arbetsutbud

Skattesystemets inverkan på det ekonomiska utbytet av en extra arbetstimme kan mätas på olika sätt. I vardagligt tal brukar man använda *marginalskatten* i inkomstskatteskalan Inkomstskatten är emellertid bara en av de skatter som slår in en kil mellan den extra köpkraft som individen får och marknadsvärdet av hans arbetsinsats. För det första finns det inkomstberoende bidrag och taxor på offentliga tjänster att ta hänsyn till, och vi kan tala om skatte- och

bidragssystemets samlade *marginaleffekt* efter olika bidrag. För det andra bestämmer skatterna inte bara hur många kronor individen får i handen utan också, genom indirekta skatter och arbetsgivaravgifter som ju påverkar varupriserna, köpkraften hos dessa kronor. När hänsyn också tas till indirekta skatter och arbetsgivaravgifter talar vi om en *skattekil*. Den mäter således förhållandet mellan den ersättning som individen får behålla efter skatt och vad det skulle kosta honom att köpa den vara han själv har producerat, förutsatt att priset består av lönekostnader, arbetsgivaravgifter och indirekta skatter. Annorlunda uttryckt mäter den skillnaden mellan den privatekonomiska ersättningen till individen och det samhällsekonomiska värdet av hans bidrag till produktionen. Den kan i princip beräknas utgående antingen från marginalskatten eller från en marginaleffekt med hänsyn tagen till bidrag.

För att bedöma incitamenten till arbetsutbud kan det ofta vara mer pedagogiskt att ange hur stor andel av en extra inkomstkrona som kvarstår efter skatter och bidrag snarare än hur mycket som går bort i skatt, dvs 1-skattekilen. Ett sådant mått betecknar vi som *marginalinkomsten* efter, t ex, skattekil.

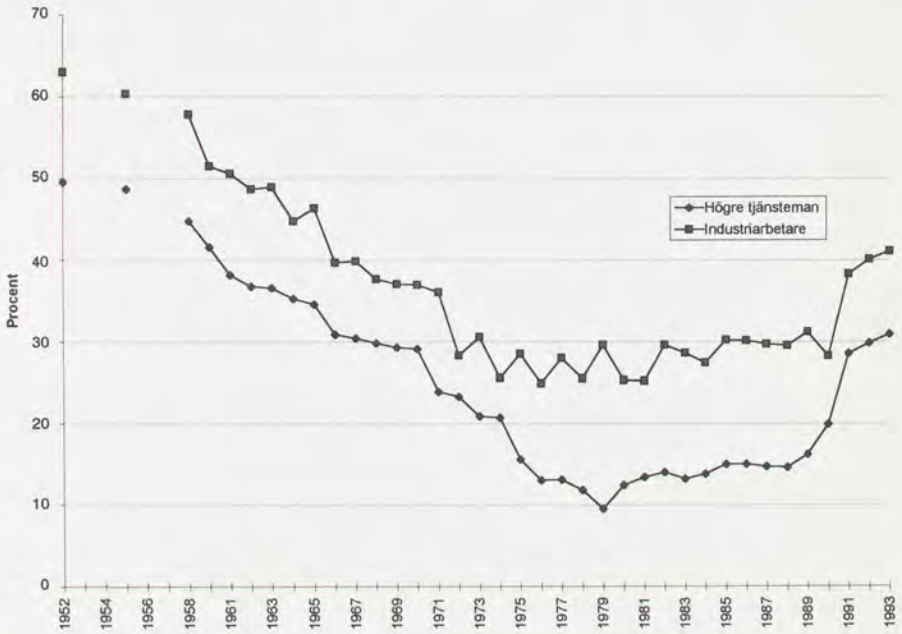
Figur 5.1 Marginalinkomst efter inkomstskatt för heltidsarbetande industriarbetare och högre tjänsteman 1952–1993



Källa: Du Rietz (1994), tabell 3.1.

Låt oss se på utvecklingen av arbetsincitamenten över en längre period. Figur 5.1 anger marginalinkomsten efter inkomstskatt, dvs 1-marginalskatten, och figur 5.2 visar marginalinkomsten efter skattekil. Den var under 1980-talet omkring 30 procent vid en genomsnittlig industriarbetarlön och knappt 20 procent för en högre tjänsteman. Höjningen från 1989 till 1991 var 23 procent (7 procentenheter) för arbetaren och 76 procent (12 procentenheter) för tjänstemannen.

Figur 5.2 Marginalinkomst med hänsyn till skattekil för heltidsarbetande industriarbetare och högre tjänsteman 1952–1993

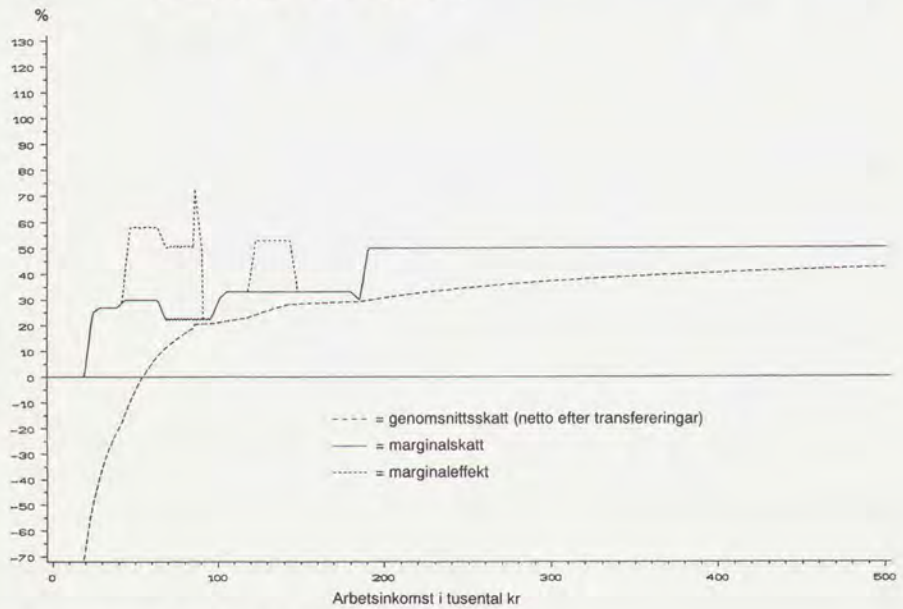


Källa: Du Rietz (1994), tabell 3.1.

Genom att representera skattesystemet med ett fåtal representativa marginalinkomster efter skatt kan man enkelt illustrera den långsiktiga utvecklingen, men man får en ofullständig bild av skatteincitamenten eftersom siffrorna endast gäller för heltidsarbetande typindivider. Omkring 90 procent av de sysselsatta männen, men endast 60 procent av kvinnorna arbetar mer än 35 timmar per vecka. För kvinnor i de mest yrkesaktiva åldrarna är den genomsnittliga veckoarbetstiden inte mer än 33 timmar. Det innebär att marginalinkomsterna vid kortare arbetstid kan ha väl så stor betydelse för de samlade effekterna på arbetsutbudet som de som gäller för olika grupper av heltidsarbetande.

Vid kortare arbetstid och lägre inkomster är det särskilt viktigt att inte stirra sig blind på den vanliga marginalskatten utan att också ta hänsyn till de marginaleffekter som uppstår på grund av olika inkomstberoende bidrag, främst bostadsbidrag, regler för återbetalning av studiemedel och inkomstberoende daghemstaxor. Det mest omfattande av dessa system är bostadsbidragen, vars marginaleffekt 1991 var 20 procent för barnfamiljer, 10 procent för barnlösa hushåll utan barn och 33 procent för barnlösa ungdomar under 29 år upp till de årsinkomster där bidragen bortfaller helt. (Se Boverket (1993) för närmare beskrivning av bostadsbidragens konstruktion.) Det är särskilt värt att notera att bostadsbidrag för familjer utan barn, som infördes i samband med skattereformen, motverkade de sänkta marginalskatterna för denna grupp. Genom att bidragen avtrappas vid relativt låga inkomstnivåer kan de ha karaktär av fattigdomsfällor.

Figur 5.3 Bruttoinkomst, marginalskatt och marginaleffekt för barnlös ensamstående yngre än 29 år, 1991.



Källa: Andersson och Gustafsson (1992), figur 2.

Ett exempel på hur marginaleffekterna modifieras när bidragen tas med ges i figur 5.3, som avser en barnlös ensamstående person under 29 år. Ovanpå den vanliga skatteskalan ligger två pucklar förknippade med avtrappningen av bostadsbidragen och rätten till uppskov med återbetalning av studiemedel. Dessa höjer marginaleffekten från den nominella skatteskalans ca 30 procent till 50–60 procent över ganska vida inkomstintervall. Motsvarande figurer kan ritas för

hushåll med en mer komplicerad familjesituation, där bl a daghemsavgifternas konstruktion får stor betydelse för barnfamiljerna. Man kan fråga sig hur viktiga dessa extra marginaleffektspucklar är i praktiken. Gäller de inte bara för ett fåtal hushåll med mycket speciella inkomstförhållanden? Svaret på den frågan ges av tabell 5.1 som utnyttjar HINK-statistiken för att beräkna den totala marginaleffekten för representativa hushåll i olika inkomstdeciler.

Tabell 5.1 Typiska marginaleffekter (procent) för olika hushållstyper och inkomstdeciler. 1991 års skatte- och bidragsregler.

	Ensamstående		Samboende			
	under 29	29–64 år	utan barn	ett barn	två barn	tre barn
Decil						
1	0	0	35	42	48	49
2	4	22	37(40)	46	52	54
3	27	42	28	40	52(64)	54
4	58	42(63)	33	33	33(78)	54(66)
5	52	42(63)	45	42	46	55(67)
6	33	33	45	42	46	68
7	33(53)	33	45(53)	42	46	68(85)
8	33(44)	33	45(53)	42	46	50
9	33	50	50	42(52)	46(56)	50
10	50	50	50	50	49	50

Källa: Andersson och Gustafsson (1992), tab. 7 och tab. 10.
Not: Siffrorna är baserade på 1989 års HINK-undersökning framskriven till 1991 års löne- och prisnivå. Hushållen är indelade i deciler efter arbetsinkomst. Decilindelningen avser varje hushållskategori för sig. Barnfamiljer med ett, två resp tre barn antas ha noll, ett resp två barn inom kommunal barnomsorg. Siffrorna inom parentes gäller för den som har återbetalningspliktiga studiemedel enligt äldre regler och när full hänsyn tas till avrundningsregler när bostadsbidraget bortfaller.

Som synes har en inte försumbar andel av hushållen marginaleffekter en bra bit över 50 procent, trots att beräkningarna avser 1991 års regler där den statliga marginalskatten inte översteg 20 procent i något segment. Jämförelser med de regler som gällde i början av 1980-talet tyder på att marginaleffekten inte sänkts alls för många hushåll med bostadsbidrag; se vidare de budgetmängder för olika typhushåll som redovisas i Aronsson och Walker (1995). Man skall också ha i åtanke att siffrorna i tabell 5.1 inte gäller totala skattekilar som tar hänsyn till indirekta skatter och arbetsgivaravgifter. De skall alltså jämföras med marginalskatten i figur 5.1 och inte med skattekilen i figur 5.2.

Det kan naturligtvis diskuteras om beräkningarna skall ta hänsyn till *alla* bidragsregler och taxor. Om syftet är att bedöma hur individernas arbetsutbud påverkas är det kanske rimligast att begränsa sig till regelsystem som kan antas vara så välkända och lättbegripliga för

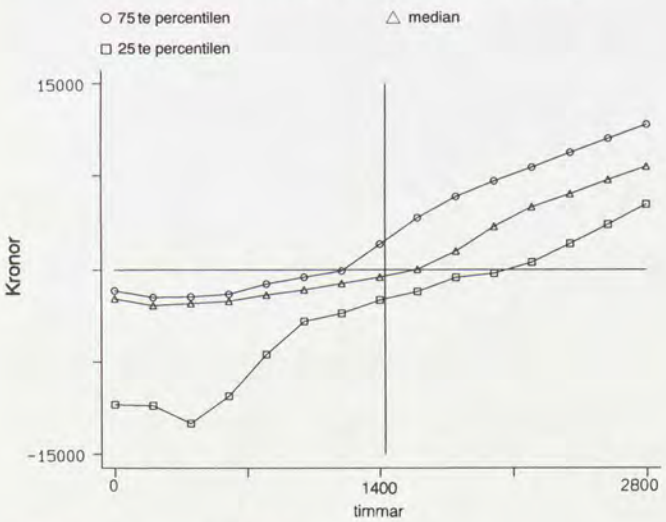
flertalet individer att de verkligen påverkar deras arbetsutbud. Det kan då ifrågasättas hur viktiga mindre synliga marginaleffekter, t ex de som beror på daghemsavgifterna, är i praktiken. Detsamma gäller effekter som rätt till pension, föräldrapenning och andra socialförsäkringar, vilka först inträder längre fram i livet.[1] Härtill kommer att reglerna för socialbidrag blivit allt viktigare i takt med att arbetslösheten vuxit bland oförsäkrade och utförsäkrade grupper. Hänsyn till dessa regler skulle ytterligare förstärka marginaleffekterna i låga inkomstlägen. I princip kan socialbidragen sägas ge hundraprocentiga marginaleffekter upp till den norm som tillämpas. Här finns dock stora tolkningsproblem eftersom socialbidrag inte ges med automatik som t ex bostadsbidrag. Frågan är framför allt vilka krav på deltagande i arbetskraften som ställs i praktiken; se Gustafsson, Hydén och Salonen (1994) för en studie av hur socialbidragen faktiskt används.

Diskussionen om skattesystemets incitamentseffekter handlar oftast om det marginella utbytet av en extra arbetsinsats, men marginaleffekter över stora intervall får naturligtvis också verkningar på den totala disponibla inkomsten, och ändrade inkomster kan också påverka arbetsutbudet; t ex får många höginkomsttagare som inte drabbas av det minskade värdet av ränteavdragen kraftigt ökade totalinkomster, vilket i sig kan tänkas leda till *minskat* arbetsutbud. Det är därför viktigt att beskriva hela budgetrestriktionen och inte bara marginaleffekterna. Sådana kalkyler har gjorts för ett representativt urval av drygt tusen hushåll från HUS-panelen av Klevmarken m fl (1995). Beräkningarna, som anger hur den disponibla inkomsten efter skatter och bidrag beror på antal arbetade timmar, redovisas för två år, 1992 och 1985, vilket är det senaste året före skattereformen då det finns fylliga data för HUS-panelen. Hänsyn tas till den nya kapitalinkomstbeskattningen och breddningen av underlaget för momsen och andra punktskatteändringar, liksom till bostadsbidragens och daghemstaxornas inkomstberoende. Övriga faktorer som reallön och andra inkomster än arbetsinkomster har antagits vara oförändrade i reala termer mellan de båda tidpunkterna. Ett genomgående mönster för flertalet hushåll är att de båda budgetmängderna skär varandra; vid låga arbetstider var den disponibla inkomsten högre enligt 1985 års skattesystem än med 1992 års system, vid arbetstider över ett visst antal timmar (som beror på individens lön och andra faktorer) var den lägre. Detta är självklart en avspegling av de sänkta marginaleffekterna.

[1] Se dock Stafford och Sundström (1992) för en analys av hur föräldraförsäkringen har styrt kvinnornas barnafödande och arbetsutbud.

Sådana budgetrestriktioner har konstruerats för varje hushåll som ingår i HUS-panelen.[2] Eftersom hushållen har olika lön, kapitalinkomster m m är det en stor spridning inte bara i budgetmängdernas position utan också i hur de ändrats till följd av skattereformen, och det är ingen trivial uppgift att sammanfatta den information om incitamenten till arbetsutbud som de innehåller. Ett sätt, som fokuserar på skillnaden i marginaleffekt mellan de båda tidpunkterna, är att för varje antal timmar och för varje enskilt hushåll beräkna skillnaden i disponibel inkomst mellan 1985 och 1992 års regler. Detta resulterar i en uppsättning fördelningar över hushållens inkomstskillnader mellan de båda åren, en fördelning för varje antal timmar. Figur 5.4 ger ett illustrativt exempel på dessa fördelningar för en hushållskategori, nämligen ensamstående kvinnor. För varje arbetstid anges medianerna samt de 25:e respektive 75:e percentilerna i fördelningarna av skillnaden i inkomst mellan 1985 och 1992 års skatteregler (utan hänsyn tagen till bidragsändringar). Dessa värden vid olika arbetstider är sedan sammanbundna till tre kurvor; observera att kurvorna inte nödvändigtvis representerar ett och samma hushåll vid olika antal timmar.

Figur 5.4 Arbetsutbud och förändring i disponibel inkomst till följd av skatteändringar 1985–92, ensamstående kvinnor



Källa: Klevmarken m fl (1995) fig 2.11

[2] Aronsson och Walker (1995) presenterar förändringar i budgetrestriktioner mellan 1981 och 1991 för ett antal typhushåll.

Vi ser att det nya skattesystemet innebär en förlust för flertalet vid korta arbetstider; kurvan för den 75te percentilen skär axeln vid en arbetstid på ca 1200 timmar. Vid medianarbetstid, som är 1428 timmar, är det ungefär lika många vinnare som förlorare; mediankurvan går i stort sett genom origo. Figuren beaktar bara skatteändringar. När bidragen tas med ändras bilden; flertalet hushåll kommer att gå med vinst vid normala arbetstider.[3] Att flertalet hushåll skulle ha vunnit på reformen får ses som en indikation på att den inte var fullt finansierad; se vidare analysen i kapitel 6. Vi diskuterar i nästa avsnitt hur man skall förhålla sig till sådana inkomsteffekter vid analys av reformens effekter på arbetsutbudet.

Ur figuren kan vi också utläsa hur marginaleffekterna ändrats. Lutningen på kurvorna är nämligen ett mått på ändringen av marginalinkomsten (med reservation för att kurvorna inte förbinder identiska hushåll).[4] Vi ser att lutningen för flertalet knappast har ökat alls vid arbetstider upp till medianarbetstid (1 428 timmar). För individer som av en eller annan anledning vill arbeta så lite har skattereformen således inte medfört några positiva incitamentseffekter. Däremot har marginalinkomsten för alla hushållskategorier ökat kraftigt vid arbetstider och lön i nivå med eller över medianen.

Tabell 5.2 Procentuell förändring i marginalinkomst per extra arbetstimme efter inkomstskatt och bidrag, 1985–1992

	Två förvärvsarbetande		Makar, en förvärvsarbetande		Ensamstående	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
25:e percentilen	–0,6	–3,1	–8,8	–6,8	–1,1	–3,3
Median	24,2	19,0	15,4	9,7	9,9	10,8
75:e percentilen	40,0	33,7	43,6	28,4	30,9	31,0

Källa: Beräkningar av Anders Klevmarken för HUS-panelen.

Man kan också fråga sig hur stor spridningen är i ändrade marginaleffekter vid faktiska arbetstider. I tabell 5.2 redovisas procentuella förändringar i marginalinkomsten mellan 1985 och 1992 vid de arbetstider som gällde 1985. För mer än en fjärdedel av hushållen i

[3] Se Klevmarken m fl (1995) för motsvarande figurer för andra kategorier hushåll och med hänsyn tagen till bidrag.

[4] Kurvorna anger skillnaden mellan inkomstnivåer vid samma arbetstid, $I_{92}(L)$–$I_{85}(L)$, där I betecknar inkomst och L arbetstid. Lutningen är $[I_{92}(L+1)–I_{85}(L+1)]–[I_{92}(L)–I_{85}(L)]= [I_{92}(L+1)–I_{92}(L)]–[I_{85}(L+1)–I_{85}(L)]$, vilket just är skillnaden i marginaleffekt mellan två tidpunkter. Denna likhet gäller självklart endast under förutsättning att det är samma hushåll vid olika arbetstider.

varje hushållskategori i HUS-panelen noteras skärpta marginaleffekter, dvs en lägre marginell arbetsinkomst. För medianhushållen ökade marginalinkomsten med 10–25 procent, och en fjärdedel av hushållen har fått ökningar med mer än 30–40 procent.

En annan aspekt på arbetsutbudet, vid sidan av valet timmar, är *beslutet att arbeta överhuvudtaget*. Här är det genomsnittsskatten vid önskad arbetstid (dvs den genomsnittliga marginalskatten från noll till önskad arbetstid) som har betydelse. Det är troligen i första hand gifta eller sammanboende kvinnor som överväger om de skall delta i arbetskraften eller ej. Antag att de överväger att arbeta halvtid. Av beräkningarna i Klevmarken m fl (1995) framgår att det inte skett några större ändringar i intervallet 0–1 000 timmar för denna grupp. Eftersom ändringarna är små, och dessutom inte tar hänsyn till de incitament att delta i arbetskraften som verkar genom socialförsäkringarna, är det osannolikt att deltagandet i arbetskraften påverkats av skattereformen i större utsträckning.

Den tredje dimensionen på arbetsutbudet är val av *utbildning och karriärväg*. Här är det svårare att utläsa något direkt från en enskild kurva i figurerna, eftersom utbildningsincitamenten beror på relationen mellan skatterna vid olika inkomstnivåer och olika skeden i livet. En bedömning av hur de förändrats måste bygga på förväntningar om framtida skattesystem och lönestruktur. Om man förutsätter oförändrade skatter och löner kan man få en grov bild av utbildningsincitamenten genom att jämföra den disponibla inkomsten efter skatt och bidrag för en relativt lågavlönad heltidsarbetande (alternativlönen under utbildningsperioden) med inkomsten efter skatt och bidrag för en högavlönad heltidsarbetande (efter utbildning). Det är då uppenbart att skillnaden i disponibel inkomst mellan olika lönenivåer har ökat genomgående, oberoende av vilka förutsättningar som görs om barn och civilstånd.[5] Se avsnitt 5.6 för en närmare diskussion av de stärkta incitamenten till utbildning.

Huvudslutsatserna är att incitamenten att arbeta en extra timme har ökat kraftigt för flertalet individer framför allt vid arbetstider omkring heltid, men att ändringen i marginaleffekt varit liten eller t o m gått åt motsatt håll i vissa fall vid deltidsarbete och/eller låga lönenivåer; att incitamenten att delta i arbetskraften ändrats obetydligt för de personer (sammanboende kvinnor) som i första hand kan tänkas överväga att stå utanför arbetskraften; samt att incitamenten till utbildning förstärkts för i stort sett alla grupper.

[5] De ökade skillnaderna i *arbetsinkomst* efter skatt kan vara förenliga med en opåverkad inkomstfördelning efter skatt, eftersom den effektiva beskattningen av höginkomsttagarnas *kapitalinkomster* också ökade som en del av skattereformen; se vidare fördelningsanalysen i kapitel 7.

5.3 Vad bestämmer utbudet av arbetade timmar?

Skattereformens effekter beror på hur mycket incitamenten för arbetsutbud har ändrats och på hur stor betydelse lönen efter skatt har för valet mellan fritid och arbete. En rad empiriska studier har undersökt sambandet mellan arbetade timmar och marginalinkomsten efter skatt. Innan vi går närmare in på att diskutera vilka slutsatser som kan dras från denna litteratur förtjänar en principfråga en närmare utredning.

De empiriska arbetsutbudsstudierna syftar till att påvisa statistiska samband mellan individens arbetsutbud, t ex mätt med antal arbetade timmar, och den marginella lönen efter skatter och bidrag samt ett antal andra förklaringsfaktorer. Arbetsutbudets känslighet för ändringar i marginallönen, löneelasticiteten, kan i princip vara såväl positiv som negativ. Anledningen är att en lönehöjning har två skiljaktiga effekter. För det första blir individen rikare, eftersom hon för givet antal arbetade timmar får högre inkomster. Det är naturligt att tänka sig att hon vill sprida denna inkomstökning på konsumtion av olika varor, och om vi betraktar fritid som en vara bland andra skulle i så fall högre inkomster i sig förväntas öka benägenheten att konsumera fritid och således minska utbudet av arbete. Detta är *inkomsteffekten* på arbetsutbudet av en lönehöjning, vilken enligt resonemanget ovan torde vara negativ. Om så är fallet är emellertid en empirisk fråga; man kan också tänka sig att inkomsteffekten går i motsatt riktning. För det andra medför lönehöjningen att utbytet av en extra arbetsinsats ökar, mätt i termer av konsumtion av varor på marknaden. Denna effekt bör i sig, för en given inkomstnivå, rimligen stimulera till ökat arbetsutbud. Detta är *substitutionseffekten* av en löneökning. Ekonomisk teori förutsätter att den är positiv (eller i vart fall inte negativ).

Det påpekas ofta att man inte kan vara alldeles säker på i vilken riktning en marginalskattesänkning påverkar arbetsutbudet, eftersom inkomst- och substitutionseffekterna sannolikt motverkar varandra, och nettoeffekten antingen kan vara positiv eller negativ. Denna i och för sig korrekta utsaga är emellertid missvisande som grund för analys av en skattereform. Den bygger nämligen på förutsättningen att skattebetalarna överlag kommer i åtnjutande av den fulla inkomsteffekten av en skattesänkning. Men en reform som enbart bestod av sänkta maginalskatter skulle normalt inte vara fullt finansierad (utom i det ganska osannolika fall där ekonomin redan tidigare hade passerat toppen på Laffer-kurvan, så att de totala skat-

teintäkterna ökade när skatten sänktes).[6] Eftersom statens budget alltid måste balansera sedd i ett längre perspektiv, måste man förutsätta att skattebetalarna förr eller senare finansierar den del av skattereformen som eventuellt inte är omedelbart finansierad. Normalt kan man inte veta vilka former detta tar sig. Ett schablonmässigt antagande är att det sker genom skatter vilka neutraliserar inkomsteffekten, men inte påverkar incitamenten till arbetsutbud på annat sätt (s k klumpsummeskatter). Om inkomsteffekten på detta sätt neutraliserades individ för individ skulle skattereformens effekter på arbetsutbudet enbart bero på substitutionseffekten. Antagandet om klumpsummeskatter eller motsvarande är visserligen inte fullt realistiskt, men om man inte har grund för något specifikt annat finansieringsantagande kan det vara en rimlig första approximation. I ett sådant renodlat fall är det enbart substitutionseffekten som är relevant, och man kan därför *a priori* vänta sig att en skattereform med generellt sänkta marginalskatter skall leda till ökat arbetsutbud.

Slutsatsen att inkomsteffekter skall ignoreras måste dock nyanseras av tre skäl. För det första har inga skattereformer fullständigt neutrala effekter på inkomstfördelningen, och inkomsteffekterna kommer därför att inverka på arbetsutbudet för enskilda grupper, uppåt för vissa och nedåt för andra. Detta har dock betydelse för det samlade arbetsutbudet endast om inkomstelasticiteterna skiljer sig åt på ett systematiskt sätt mellan olika grupper. Om detta vet vi mycket litet, och det ligger därför nära till hands att anta att inkomsteffekterna i stort sett tar ut varandra i aggregatet. För det andra behöver en skattereform som bidrar till att höja den samhällsekonomiska effektiviteten – bl a till följd av ökat arbetsutbud – inte finansieras fullt ut krona för krona; den bidrar så att säga i viss mån till att finansiera sig själv, även om ekonomin skulle vara långt ifrån toppen på Laffer-kurvan. För det tredje bör man, även om man accepterar tanken att en skattereform måste vara finansierad, skilja mellan fallet när den finansieras fullt ut genom skattehöjningar under samma år som den genomförs och fallet när den (i likhet med den aktuella svenska) tillåts ge upphov till ett löpande budgetunderskott. Ett underskott måste förr eller senare täckas med framtida skattehöjningar,[7] vilka delvis kommer att drabba dagens skattebetalare och delvis framtida generationer. Frågan är nu hur dagens skattebetalare väger denna framtida negativa inkomsteffekt, som kan vara svår att genomskåda och som delvis inte drabbar dem själva, mot den mer på-

[6] Att en skattereform skulle kunna vara självfinansierande framstår som mindre osannolikt om det handlar om sänkningar i marginalskatten endast vid högre inkomstlägen; se Blomqvists (1989) simuleringar.

[7] Ett alternativ till skattehöjningar är naturligtvis sänkta offentliga utgifter. Sådana skulle normalt ge upphov till inkomsteffekter. I så fall är det dock inte en renodlad skattereform som diskuteras, utan en strukturreform med en minskad offentlig sektor.

tagliga positiva inkomsteffekt som omedelbart märks på löneavin. Om man inte tror att dessa effekter balanserar varandra fullt ut, finns det skäl att, åtminstone delvis, beakta inkomsteffekterna på arbetsutbudet av en underfinansierad skattereform, om man är intresserad av de kortsiktiga verkningarna på arbetsutbudet. I konsekvensens namn bör man då också ta hänsyn till att det kommer att uppstå en inkomsteffekt i motsatt riktning när reformen skall finansieras i framtiden.

Med tanke på den stora osäkerheten om verkningarna på den samhällsekonomiska effektiviteten och om eventuella olikheter i inkomsteffekter mellan olika grupper är det rimligt att i första hand bedöma effekterna på arbetsutbudet genom att titta på substitutionseffekterna. Vid bedömningen av den aktuella reformen kan dock goda argument anföras för vissa begränsade positiva inkomsteffekter av två skäl. Dels var reformen underfinansierad. Dels är det, som vi diskuterar i kapitel 8, vår bedömning att den på sikt kommer att förbättra ekonomins funktionssätt och öka den samhällsekonomiska effektiviteten. Betydelsen av dessa kanaler beror på hur stora inkomstelasticiteterna är.

Det finns numera en stor mängd studier av hur de svenska hushållens val av arbetade timmar beror på den marginella lönen efter skatt. I allmänhet är det rena tvärsnittsstudier, men det finns också enstaka exempel på studier där man observerat individernas anpassning över tiden. Ett grundläggande metodproblem är att lönen efter skatt på grund av skattesystemets progressivitet beror på antal arbetade timmar, samtidigt som den är den förklaringsvariabel som är av centralt intresse. Det finns således orsakssamband i båda riktningarna, inte bara från marginalskatt till arbetsutbud utan också åt motsatt håll; marginalskatten är en endogen variabel. De problem som detta skapar kan illustreras om man tänker sig två individer som har samma lön före skatt, och därmed samma budgetmängd, och som egentligen vill ha samma arbetstid. Av någon tillfällighet har dock databasen registrerat så många fler arbetstimmar för den ena individen – till följd av mätfel eller därför att de faktiska arbetstiderna skiljer sig åt på grund av faktorer utanför individens egen kontroll – att hon kommit upp i en högre marginalskattesats än den andra. Om sådana slumpfaktorer skulle vara viktiga förklaringar till observerade olikheter i arbetstid och marginalskatt, skulle de bidra till ett positivt samband mellan marginalskatt och arbetstid som inte var baserat på något beteendesamband.

Moderna studier av arbetsutbud försöker att korrigera för detta endogenitetsproblem genom att mäta marginalskatten vid en standardiserad arbetstid, eller genom att modellera hela budgetrestriktionen med alla dess brytpunkter mellan olika marginalskattesatser. Blomquist (1983) var en tidig svensk studie som explicit modellerade

hela budgetrestriktionen. Det har på senare år förekommit en intensiv analys och diskussion omkring betydelsen av val av estimationsmetod och stokastisk modellspecificering i detta sammanhang; se Flood och MaCurdy (1993), Blomquist (1995a,b) samt inlägg i *Ekonomisk Debatt* nr 1 och 3 1990 för tillämpningar av denna metoddiskussion på svenska data. Det är ännu för tidigt att dra någon definitiv slutsats av denna forskning. Det är dock värt att konstatera att det inte tycks finnas något systematiskt samband mellan skattningsmetod och storleken på de estimerade arbetsutbudselasticiteterna.[8]

Den grupp som studerats flitigast är den som arbetar mest, nämligen *gifta män mellan 25 och 55 år,* en grupp som svarar för drygt 40 procent av det samlade antalet arbetstimmar i den svenska ekonomin. Deras andel av lönesumman, vilken kan ses som deras bidrag till det samlade produktionsresultatet, är ännu större eftersom de i genomsnitt har högre löner än andra grupper. Flertalet studier av gifta mäns arbetsutbud är baserade på data från början av 1980-talet eller tidigare; t ex Blomquist (1983, 1989), Blomquist och Hansson Brusewitz (1990) och Flood och MaCurdy (1993). Det begränsar naturligtvis i sig deras användbarhet för att dra slutsatser ett decennium senare. En fördel kan dock vara att variationen i marginalskatter var större då, varför data från början av 80-talet borde vara särskilt informativa om marginalskatternas effekter. Det kan kanske också hävdas att skattesystemet uppfattades som mer stabilt då än senare under 80-talet, när beteendet kan ha präglats av starka förväntningar om förestående skattereformer.

Trots skillnader i skattningsmetoder når de olika studierna tämligen samstämmiga resultat. De estimerade elasticiteterna[9] är genomgående låga. Representativa inkomstelasticiteter ligger mellan minus 0,10 och plus minus noll. Löneelasticiteter som håller inkomsten konstant och därmed renodlar substitutionseffekten, s.k. kompense-

[8] Metoder som bygger på maximering av en likelihoodfunktion och en fullständig modellering av budgetrestriktionen, t ex representerade av Blomquist (1983), har i stort sett genomgående fått små positiva kompenserade löneelasticiteter till resultat. Studier som bygger på instrumentalvariabelmetoder, t ex Flood och MaCurdy (1993), har i vissa fall rapporterat negativa elasticiteter. Detsamma gäller preliminära studier av Flood (1995) och Hansen (1995) för HINK-data från 1984 till 1992, som indikerar sådana resultat för stora grupper av hushåll framför allt för senare år när skillnaderna i marginalskatt mellan olika hushåll blivit mindre. Detta reser emellertid frågan hur negativa kompenserade elasticiteter skall tolkas.

[9] Med löne- eller inkomstelasticitet menas normalt procentuell förändring i arbetsutbud per procentenhets förändring i lön eller inkomst. Dessa begrepp är väldefinierade när lönen efter skatt är oberoende av antal arbetade timmar, dvs vid linjära budgetrestriktioner, men inte annars. Då innebär ju t ex en given procentuell förändring av lönen före skatt olika stor procentuell förändring av lönen efter skatt vid olika marginalskatter. De siffror som presenteras i texten är elasticiteter med avseende på lön efter skatt och s.k. linjäriserad inkomst utvärderade vid genomsnittsvärden i respektive databas.

rade elasticiteter, ligger mellan 0,08 och 0,24[10] med en viss koncentration omkring 0,10. Detta kan tyckas vara en liten elasticitet. För höginkomsttagare där marginalinkomsten efter skatt till följd av reformen ökat med hela 75 procent kan den dock översättas i en ökning av veckoarbetstiden med så mycket som tre timmar. Denna grupp är dock ganska liten och det kan vara rimligt att räkna med att marginalinkomsten för gifta män i genomsnitt ökat med omkring 20 procent; se tabell 5.2. Med en elasticitet på 0,10 skulle detta ge upphov till en ökning av arbetsutbudet med ett par procent.

Kvinnornas arbetstider varierar mycket mer än männens. Arbetskraftsdeltagandet är också fortfarande något lägre, särskilt bland äldre kvinnor. Båda dessa förhållanden tyder på att man skulle kunna förvänta sig större elasticiteter för kvinnor än för män. Denna förmodan bekräftas också i stort sett av studier av gifta kvinnors arbetsutbud av Blomquist och Hansson Brusewitz (1990), Aronsson (1991) och Ackum Agell och Apel (1993). Spännvidden i de estimerade elasticiteterna är dock mycket större än för männen; rapporterade inkomstelasticiteter varierar mellan minus 0,03 och minus 0,24, och kompenserade löneelasticiteter mellan plus 0,22 och 1,07. Låt oss anta att den sanna löneelasticiteten är 0,4, en bit under mitten på detta intervall.[11] Vi har tidigare sett att reduktionen i marginaleffekt till följd av skattereformen är något lägre för kvinnor än för män. Siffrorna i tabell 5.2 indikerar en ökning av den marginella lönen efter skatt med mellan 10 och 20 procent för medianen bland gifta kvinnor, vilket skulle innebära en förutsedd ökning av arbetsutbudet med mellan 4 och 8 procent vid en elasticitet på 0,4.

Valet av arbetstider är normalt en gemensam angelägenhet för *båda makarna*. De studier som refererats ovan tar bara hänsyn till detta genom att betrakta den andra makens inkomst som utifrån given. Variationer i makens arbetstid kommer därför främst att påverka den estimerade inkomstelasticiteten. Däremot kan man inte identifiera några korseffekter mellan de båda makarnas lön. En studie av Aronsson och Palme (1994) betraktar båda makarnas arbetsutbud som resultat av ett simultant beslut.[12] I likhet med de tidigare studierna finner de inkomstelasticiteter mycket nära noll, svagt negativa för kvinnor (–0,06) och mycket svagt positiva för män (+0,01). Det blir nu dubbla uppsättningar löneelasticiteter, en för den egna och en för makens lön. För män finner de ungefär samma resultat som i andra studier, en elasticitet på +0,15 med avseende på den

[10] Här inkluderas inte en av skattningarna hos Flood och MaCurdy (1993) som ger en negativ kompenserad löneelasticitet.

[11] De stora skillnaderna beror delvis på att elasticiteterna utvärderats vid olika antal arbetstimmar. Elasticiteterna i den nedre delen av intervallet är beräknade vid för kvinnor typiska arbetstider.

[12] Se också Aaberge m fl (1989).

egna lönen och en helt obetydlig elasticitet (+0,01) för hustruns lön. För kvinnor är egenlöneelasticiteten åter högre (+0,31) än för män, men elasticiteten med avseende på makens lön är negativ (–0,10). Detta kan tolkas som att kvinnan tar på sig mer av hemarbetet när mannen ökar sin arbetstid, medan omvändningen inte gäller. Innebörden är att skattereformens nettoeffekt på kvinnornas arbetsutbud antagligen inte är så stor som räkneexemplet i föregående stycke angav. Den dras ned av att männens förhållandevis kraftigt höjda marginallön efter skatt i sig tenderar att minska kvinnornas arbetsutbud.

Såväl den svenska som den utländska litteraturen har koncentrerat sig på samboende personer, även om dessa i Sverige bara representerar ca 45 procent av alla hushåll i yrkesaktiva åldrar. I en ännu opublicerad undersökning av Tomas Aronsson och Mårten Palme studeras ensamstående kvinnor från 1981 och 1991 års levnadsnivåundersökningar (LNU)[13]. De finner en relativt stor kompenserad löneelasticitet på ca 0,2, som är signifikant skild från noll, medan inkomstelasticiteten är numeriskt liten och inte signifikant skild från noll.

Den faktiska arbetstiden består av kontrakterad tid och övertid. I det korta perspektivet är den kontrakterade tiden i många yrken fixerad genom avtal och konventioner, och den enskilde individens preferenser uttrycks bara genom hans val av extraarbete och övertidstimmar och tjänstledigheter. Det innebär att vissa individer kan vara ransonerade i sitt val av arbetstid. Enligt svar på intervjufrågor i LNU- och HUS-panelerna skulle det gälla 10–20 procent av de anställda. Bland de ransonerade är det något vanligare att man vill minska sin arbetstid än öka den. Sacklén (1995) har använt data från 1981 års LNU för att undersöka vilka konsekvenser ransoneringseffekter kan ha för de skattade löneelasticiteterna. Han jämför en vanlig skattningsmetod med en där man använder information om hur individerna skulle vilja anpassa sina arbetstider om de kunde. Enligt hans resultat blir den kompenserade löneelastciteten bara drygt hälften så stor (0,07) när information om önskad arbetstid utnyttjas jämfört med om så inte är fallet.[14]

De ovan refererade studierna rör sig i en i grunden statisk värld. Variationer i arbetstid inom ett tvärsnitt av individer förklaras av olikheter i lön efter skatt under observationsåret. Sådana studier kan inte utnyttja den information som finns i variationer i löner och skatter över tiden. Den enda svenska arbetsutbudsstudie som grundas på

[13] Levnadsnivåundersökningen (LNU) bygger på data över ca 6 000 individer intervjuade 1968, 1974, 1981 och 1991. Se Eriksson och Åberg (1984) för en närmare beskrivning.

[14] Aaberge m fl (1989) tar också hänsyn till ransonering i den meningen att de antar att utbudet av arbetstillfällen är koncentrerat till hel- och halvtid. De analyserar HINK-data där dock information om vilka individer som är ransonerade saknas.

individdata över en lång period är Ackum Agell och Meghir (1995) som studerar arbetsutbud för en panel av arbetare inom verkstadsindustrin för åren 1970–1987, en period med en betydande variation i marginalskatt. De estimerar flera olika modeller, och i likhet med andra studier finner de genomgående små löneelasticiteter. I den modell som är direkt analog med en statisk modell studeras förändringen i arbetsutbud från ett år till ett annat som en funktion av förändringen i reallön mellan åren. De skattade elasticiteterna i två modellspecifikationer ligger där mycket nära vad man funnit i andra studier, 0,12 resp 0,14.[15]

Ett grundläggande metodproblem även med Ackum Agell och Meghirs dynamiska studie är att de betraktar lönebanan över livet som exogent given. De har därför inget att säga om de kanske viktigaste dynamiska aspekterna nämligen valen av utbildning och karriärväg. Att investera i utbildning innebär liten eller ingen arbetstid tidigt i livet i utbyte mot högre lön längre fram. Vi återkommer i avsnitt 5.6 till frågan om effekter på utbildningsvalet.[16]

En god uppfattning om arbetsutbudets löneelasticitet har avgörande betydelse för vår värdering av skattereformen; se diskussionen om samhällsekonomisk effektivitet i avsnitt 8.3. Trots olikheter i utgångspunkt och metoder finns det en viss samstämmighet i litteraturen om att (den kompenserade) löneelasticiteten är låg, i intervallet 0,05–0,15 för gifta män i de mest arbetsaktiva åldrarna. Flertalet studier rapporterar estimat omkring 0,10 med konfidensintervall som innefattar punktestimaten från övriga studier. De senaste årens metoddiskussion har knappast medfört några ändrade bedömningar i detta avseennde. Om andra grupper än gifta män finns det tyvärr bara enstaka studier. De tyder på klart större egenlöneelasticiteter för kvinnor, kanske omkring 0,3. För gifta kvinnor tycks dessa dock motverkas av negativa korseffekter med makens lön. En påfallande vit fläck är ungdomars arbetsutbud. Det beror till stor del på att den konventionella statiska modellen för arbetsutbud är särskilt otillfredställande, och mätproblemen särskilt svåra, för denna grupp.

[15] De estimerar även två modeller som följer direkt från livscykelmodellen med perfekta kapitalmarknader, vilken implicerar att löneökning minus låneränta är den centrala förklaringsvariablen. Dessa skattningar ger båda mycket låga och statistiskt insignifikanta elasticiteter på 0,02 resp 0,05. Se Ackum Agell och Meghir (1995), tabell 2.

[16] En annan dynamisk effekt är *pensionsbeslutet*. Det har studerats tillsammans med arbetsutbudet i olika åldrar inom ramen för en livscykelmodell av Hansson Brusewitz (1992). Hans huvudresultat är att valet av ålder för full eller deltidspension tycks vara okänsligt för lönen efter skatt. Arbetsutbudselasticiteterna för män i de yrkesaktiva åldrarna är i nivå med vad man funnit i andra studier, omkring 0,1. För män över pensionsåldern finner han en något större elasticitet, omkring 0,2.

5.4 Skattereformens förväntade effekter på arbetade timmar

Slutsatsen från föregående avsnitt är att det var rimligt att vänta sig vissa positiva utbudseffekter av reformen. Ett mycket grovt sätt att beräkna reformens effekter på arbetsutbudet, som vi redan använt oss av, är att multiplicera den estimerade kompenserade löneelasticiteten med ett mått på hur mycket skattereformen påverkat den marginella lönen efter skatt för en representativ individ. De enkla beräkningar av det slaget som vi redovisat ovan antyder att reformen kunde väntas öka arbetsutbudet med några få procent för såväl män som kvinnor. Beräkningar baserade på separata studier av män och kvinnor tyder på att effekten skulle vara störst för kvinnor, men beräkningar utgående från Aronsson och Palmes (1994) hushållsmodell gav motsatt resultat. De uppskattade storleksordningarna får anses osäkra av åtminstone tre olika skäl. För det första är de genomgående resultatet av en liten elasticitet multiplicerad med en stor procentuell ändring av lönen efter skatt. Det innebär att även om elasticiteten skulle vara skattad med hygglig precision kommer prediktionen på skattereformens effekt att vara mycket osäker. Ett illustrativt, om än extremt, exempel kan konstrueras utifrån studien av Ackum Agell och Meghir (1995) som i en modell har en statistiskt signifikant löneelasticitet på 0,14 med 95-procentigt konfidensintervall på 0,01–0,27. Multiplicerad med en ändring i marginalinkomst på 76 procent för en typisk högre tjänsteman (se figur 5.2) innebär det en spännvidd i reformeffekt på mellan 14 och 370 timmar per år.

För det andra har vi som en första approximation bortsett från inkomsteffekter, som skulle kunna vara viktiga om vi tror att hushållen anpassat sig till en underfinansierad reform, eller om omfördelningseffekter haft stor betydelse. Eftersom de aggregerade inkomsteffekterna är små och omfördelningseffekterna motverkar varandra, måste inkomstelasticiteterna emellertid vara ganska stora för att sådana effekter skall ha större betydelse för det samlade arbetsutbudet. Flertalet studier har funnit inkomstelasticiteter mellan minus 0,1 och minus 0,2. Om de sanna elasticiteterna skulle vara olika för olika grupper och ligga i utkanterna av detta intervall kan de ha en viss, om än knappast dominerande, betydelse för den samlade effekten på arbetsutbudet.

För det tredje kan det vara oklokt att utgå från fiktiva genomsnittsindivider eftersom reformen slår så olika för olika hushåll, samtidigt som hushållen är heterogena och deras beteende därför inte fångas väl av en löneelasticitet som är lika för alla. Problemet kan åskådliggöras med ett någorlunda realistiskt exempel. Antag att det finns två lika stora grupper: en grupp (kvinnor) med stor löne-

elasticitet och en grupp (män) vars löneelasticitet är noll, samt att männen men inte kvinnorna får sänkt marginalskatt. I så fall skulle inte arbetsutbudet ändras alls, trots att både den genomsnittliga löneelasticiteten och den genomsnittliga skattesänkningen var positiva. En bedömning av skattereformens verkningar bör därför grundas på separata beräkningar för olika grupper av hushåll. Idealet är att använda en databas med slumpmässigt utvalda hushåll som är representativa för hela befolkningen.

Endast ett fåtal studier har presenterat resultaten i form av mikrosimuleringar för enskilda hushåll. Ett exempel är Aronsson och Palmes (1994) studie av makars arbetsutbud. De jämför modellens prediktioner av arbetade timmar för 1981, 1989 och 1991 års skattesystem med hänsyn tagen till indirekta skatter samt barn- och bostadsbidrag. De finner att den genomsnittliga arbetstiden för männen skulle vara 5 procent längre med 1991 års system än med 1989 års system och ytterligare 3 procent längre än med 1981 års regler. För kvinnorna är däremot skillnaderna i arbetstid mellan de båda systemen helt obetydliga. De små effekterna kan delvis förklaras med att den simulerade reformen inte är fullt finansierad och att resultaten påverkas av inkomsteffekter. Könsmönstret är resultat dels av att männen fått en relativt sett större skattesänkning dels av den starka negativa korseffekten mellan kvinnans arbetsutbud och mannens lön. Härigenom neutraliseras kvinnornas större känslighet för den egna lönen.

En studie som genomför mikrosimuleringar för ett urval av hushåll som representerar alla hushållstyper är Klevmarken m fl (1995), som utnyttjar 1985 års data från HUS-undersökningen. Här utgår man dock inte från ekonometriskt estimerade arbetsutbudsfunktioner utan karakteriserar hushållens beteende genom antagna beteendeparametrar.[17]

Eftersom skattereformen med hänsyn tagen till de ökade bidragen innebär en påtaglig inkomstökning för flertalet hushåll kommer också de simulerade arbetsutbudseffekterna att påverkas av inkomsteffekter. Som vi diskuterade tidigare är detta kanske inte orimligt om vi är intresserade av hur dagens hushåll anpassar sig till vad som syns på löneavi och skattsedel, och föreställer oss att de inte tar hänsyn till framtida skatter fullt ut. Men för att bedöma effekterna på längre sikt bör man betrakta en fullt finansierad reform. Eftersom

[17] Tekniskt uttryckt antas att hushållens beteende kan representeras av maximering av en nyttofunktion med konstanta substitutionselasticiteter som beror på mannens och kvinnans fritid samt hushållets totala arbetsinkomster avsedda för varukonsumtion. Under antagande om värden på substitutionselasticiteterna mellan mannens och kvinnans fritid resp mellan fritid och varukonsumtion kan man entydigt bestämma övriga parametrar i nyttofunktionen så att man exakt replikerar hushållets observerade val av arbetstid i basåret 1985.

den framtida finansieringsmetoden inte är känd idag måste en sådan bedömning grunda sig på ett antagande. Här antas att reformen balanseras med hjälp av klumpsummeskatter, vilka är utlagda i proportion till de genomsnittliga disponibla inkomsterna inom breda grupper av hushåll. Tanken är att det inte skall finnas några inkomsteffekter i aggregatet, utan bara i form av omfördelning mellan olika hushåll.

Simuleringsresultaten som avser skillnaden mellan 1985 års system (vilket var ungefär detsamma som 1989) och två specifikationer av 1991 års system visar genomgående på små och för vissa grupper t o m negativa effekter. I den specifikation som avser en fullt finansierad reform ökar männens arbetsutbud med 2–5 procent, medan kvinnornas minskar med 0–8 procent beroende på parameterantaganden. Den övre gränsen i dessa intervall överensstämmer med Aronsson och Palmes siffror för skillnaden mellan 1989 och 1991 års system.[18] Sammanvägt över alla hushåll blir resultatet ett ökat arbetsutbud med 0,4 procent för den finansierade reformen. Att effekterna blir mindre i denna studie än hos Aronsson och Palme kan sannolikt hänföras till två faktorer. För det första grundas den på en större andel hushåll med låga inkomster, som ligger i de intervall där bostadsbidragens marginaleffekt har betydelse. För det andra illustrerar den att *om* inkomstelasticiteterna skulle vara höga kan omfördelningseffekter ha ganska stor betydelse för det totala arbetsutbudet.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att reformen kan förväntas generera vissa positiva utbudseffekter bland sammanboende män i storleksordningen fem procent eller något därunder, medan den väntade effekten på arbetsutbudet hos sammanboende kvinnor sannolikt är nära noll. För ensamstående är bedömningarna ännu osäkrare. Med tanke på att sammanboende män är den grupp som har de högsta lönerna och arbetar flest timmar väger de särskilt tungt för det samlade arbetsutbudet. Vår bästa gissning är att det kan ha ökat med ca tre procent till följd av skattereformen.

5.5 *Skatter och hemarbete*

Den tid som står till människornas förfogande kan grovt sett användas på tre sätt utöver sömn, nämligen till fritid, hushållsarbete och arbete på marknaden. Så gott som alla studier av arbetsutbud har

[18] Motsvarande resultat för den underfinansierade reformen är att arbetsutbudet blir ca 3 procent lägre. Denna relativt stora skillnad är en indikation på att modellen förutsätter inkomstelasticiteter som (i absoluta tal) ligger en bit över de som redovisats i flertalet ekonometriska studier. Beräkningar presenterade i Klevmarken m fl (1995) tab 2.6 tyder på att kalkylen bygger på stora negativa inkomstelasticiteter bland ensamstående.

avsett arbete på marknaden utan någon åtskillnad mellan alternativa sätt att utnyttja tiden, men ekonomiska incitament påverkar också avvägningen mellan ren fritid och hemarbete. Många arbetsuppgifter i hemmet kan utföras med hjälp av tjänster köpta på marknaden – hantverkstjänster, städning, barnpassning och andra hushållsnära tjänster. För vissa av dessa tjänster, t ex barnpassning och annan hjälp med vardagliga sysslor, kan man hävda att valet mellan att köpa dem på marknaden och att själv utföra dem hänger nära samman med val av livsstil och att de därför kanske inte, uttryckt på ekonomprosa, är särskilt nära substitut för varandra. I andra fall, t ex målning och annan hantverkshjälp, torde hemarbete och köp av en tjänst vara nära nog perfekta substitut bortsett från det eventuella konsumtionsvärde som kan finnas i att stå på en stege med pensel i handen.

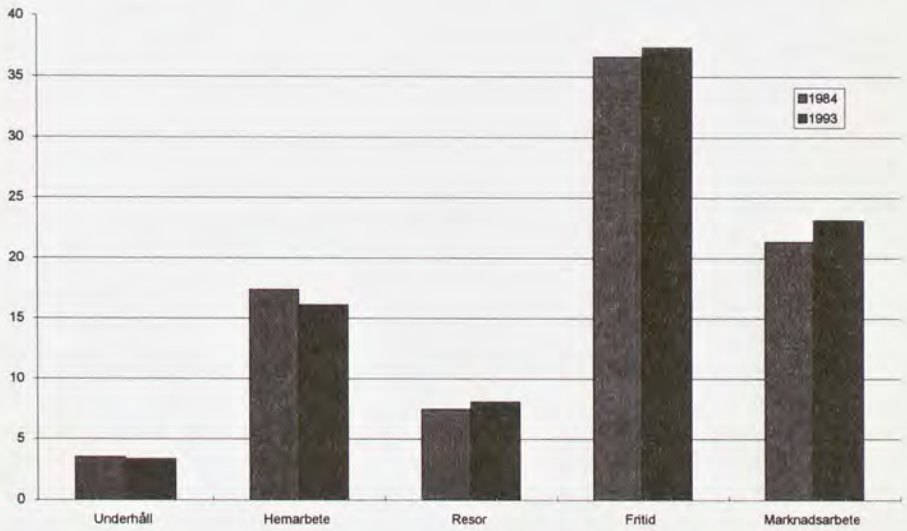
Om hantverkshjälp är perfekt substitut till gördetsjälv-verksamhet vill man helt enkelt välja det billigaste och bästa sättet att få tjänsten utförd. Kostnaden för en egen insats är de inkomster man ger upp, eller värdet av den fritid man försakar, vilken består av utebliven lön efter skatt. Kostnaden för att köpa tjänsten på marknaden är baserad på rådande marknadslön inklusive arbetsgivaravgifter och indirekta skatter. I frånvaron av skatter skulle individen välja det mest effektiva alternativet, med hänsyn tagen till den egna marknadslönen före skatt i förhållande till marknadslönenivån för tjänsten ifråga anpassad efter skillnader i produktivitet. Med skatter skall han i stället sätta den egna lönen efter skatt i relation till marknadslönen plus arbetsgivaravgifter och indirekta skatter. Skattekilen är således precis densamma som för valet mellan marknadsarbete och fritid.

Förekomsten av hemarbete påverkar inte i sig tolkningen av de estimerade arbetsutbudselasticiteterna. De är fortfarande giltiga skattningar av hur utbudet av arbetskraft i marknaden påverkas av lönen efter skatt. Däremot innebär det att beskattning av arbete i marknaden har snedvridande effekter utöver dem som sammanhänger med substitution mellan arbete och fritid. Skatt på inkomster från marknadsarbete innebär en samhällsekonomisk kostnad eftersom den förhindrar att man utnyttjar arbetsdelningens fördelar, om den leder till att hemarbete ersätter marknadsarbete. Ju högre skatt desto mindre effektiva arbetsmetoder kommer att användas när en allt större andel av underhållsarbetet på hus och hem utförs av amatörer i stället för av yrkesmän.

En uppfattning av hemarbetets betydelse och dess känslighet för ekonomiska incitament kan man få från studier över hushållens tidsanvändning. Svenska data kommer framför allt från HUS-undersökningen, inom vars ram tidsanvändningen undersökts vid två tillfällen, 1984 och 1993. Data från den tidigare undersökningen har

jämförts med några andra länder av Juster och Stafford (1991). I ett internationellt perspektiv ägnar de svenska männen mer tid åt hemarbete än männen i övriga studerade länder, vilket är konsistent med att Sverige har de högsta marginalskatterna. Skillnaden i förhållande till våra nordiska grannländer under början av 80-talet var mellan en och sex timmar per vecka.

Figur 5.5 De svenska hushållens tidsanvändning 1984 och 1993, timmar per vecka



Källa: Flood och Gråsjö (1995)

En jämförelse av de båda HUS-undersökningarna visar att den tid som används för omvårdnad, måltider och vila i stort sett inte förändrades mellan 1984 och 1993. Fördelningen mellan övriga aktiviteter framgår av figur 5.5. Det har skett vissa förändringar i den riktning som svarar mot de minskade marginaleffekterna. Den tid som ägnas åt hemarbete har minskat med ca 9 procent. Hit räknas matlagning, rengöring, inköp och administrativa sysslor. Tiden för reparationer och underhåll har också minskat, med 7 procent. Samtidigt har fritiden ökat; framför allt ägnar man mycket mer tid åt TV-tittande idag än tidigare. Det kan ligga nära till hands att tolka dessa ändringar som effekter av att marknadsarbete blivit mer lönsamt efter skatt i förhållande till hemarbete. Det visar sig dock att bakom siffrorna ligger ett kraftigt ändrat könsmönster. Männen anslog i själva verket ca en timme *mer* i veckan åt hemarbete 1993 medan kvinnorna hade minskat sina insatser med så mycket som 3–4 timmar. Rimligen avspeglar dessa siffror också mer långsiktiga trender och attitydförändringar. I den ekonometriska studie som Flood (1988) genomförde på basis av 1984 års undersökning fann han inget

stöd för hypotesen om ett samband mellan marknadslön efter skatt och hemarbete. Tyvärr vet vi heller inte i vad mån det minskade hemarbetet har ersatts av tjänster köpta på marknaden, även om man kan spekulera om en ökad användning av hjälp med städning och annat. Sannolikt handlar det i större utsträckning om mekanisering och effektivisering, t ex minskad tid till matlagning genom köp av halvfabrikat, och kanske också om en allmänt minskad ambitionsnivå för vissa hemsysslor.

Effekter på hemarbetet är en viktig komponent i bedömningen av skattereformens effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten.[19] Tyvärr är våra kunskaper i frågan begränsade till de studier som presenterats här och det går inte att dra några längre gående slutsatser.

5.6 Utbildning och skatter

Även om inverkan på beslut om utbildning och karriärval knappast hörde till de effekter som framhävdes mest i samband med skattereformen har steget från en starkt progressiv till en mer proportionell skatteskala haft särskilt stor betydelse för incitamenten att avstå från (relativt låga) inkomster tidigt i livet till förmån för framtida (högre) inkomster. För att förstå hur skattesystemet påverkar avkastningen på utbildning kan man tänka sig att den arbetsaktiva delen av livet består av två perioder, en första period när man kan välja att arbeta eller studera och en andra period när alla arbetar och den som studerat får en högre lön än den som arbetat under den tidigare perioden.

Den pekuniära intäkten av att utbilda sig kan mätas med skillnaden i lön efter skatt mellan utbildad och outbildad arbetskraft. Dess storlek beror på hur progressiv skatteskalan är; ju större skillnad i genomsnittsskatt mellan hög- och lågutbildad arbetskraft desto lägre lönepremie. Den viktigaste kostnaden för utbildning är utebliven lön (efter skatt) under utbildningstiden. Avkastningen på en utbildningsinvestering kan mätas med dess internränta, dvs den räntesats som gör att det diskonterade nuvärdet av den högre inkomsten blir precis lika stort som de inkomster man avstått ifrån under utbildningsperioden. Skillnaden mellan internräntan före och efter skatt vid givna löner kan då ses som ett mått på hur skattesystemet påverkar incitamenten för att investera i utbildning. Detta kan illustreras för ett förenklat fall med två lönenivåer, en för utbildad, w_u, och en för outbildad arbetskraft, w_o. Med motsvarande beteckningar för

[19] Se Birch Sörensen (1993) och Pålsson och Norrman (1994) för analys och diskussion av skatter och hemarbete.

skattesatserna kan avkastningen på investering i utbildning (internräntan) uttryckas som

$$\frac{w_u(1-t_u)-w_o(1-t_o)}{w_o(1-t_o)},$$

där t_u och t_o är de genomsnittliga skattesatserna vid normal arbetstid för utbildad och outbildad arbetskraft. Avkastningen är således lönedifferensen efter skatt dividerad med utbildningskostnaden, vilken här uttrycks av lönen för outbildad arbetskraft efter skatt. Vid ett helt proportionellt skattesystem är de båda skattesatserna desamma och kan förkortas bort ur uttrycket ovan. Ett proportionellt system är således neutralt, oavsett skattesats, under förutsättning att det inte finns några andra kostnader för utbildning än utebliven lön, eller att sådana kostnader är avdragsgilla.[20] Skattereformen kan tolkas som en kraftig minskning av t_u kombinerad med en obetydlig ändring av t_o, således ett steg i riktning mot en neutral beskattning och en påtaglig förbättring av incitamenten för utbildning.

Tabell 5.3 Real internränta före och efter skatt på fyra års postgymnasial utbildning

	Real internränta		
År	Före skatt	Efter skatt	Effektiv skattesats
1968	15,7	11,9	24
1974	6,9	3,6	48
1981	4,3	0,5	88
1984	3,9	1,7	56
1986	5,3	3,3	38
1988	4,7	2,7	43
1991	6,0	4,5	25

Källa: Edin och Holmlund (1993), tabell 5.

För att närmare beräkna skattesystemets betydelse för utbildningsincitamenten krävs siffror på storleken av lönepremien före skatt knuten till ett visst utbildningsbeslut. Sådana beräkningar har gjorts av Edin och Holmlund (1993) för en 20-årig gymnasieutbildad man som överväger fyra års ytterligare studier. Lönepremien är hämtad från löneekvationer estimerade på tvärsnittsdata, och kalkylen förutsätter alltså att lönestrukturen när utbildningen påbörjas också ska gälla framgent. De beräknade räntorna kan således tolkas

[20] Denna slutsats är analog med att en kassaflödesbaserad bolagsskatt, oavsett dess nivå, inte påverkar räntabiliteten på en investering.

som *reala* internräntor beräknade under förutsättningen att dagens lönestruktur förväntas bestå i framtiden. Resultaten sammanfattas i tabell 5.3, där den effektiva skattesatsen är beräknad som skillnaden i internränta före och efter skatt dividerad med internräntan före skatt.

Sekvensen av reformer med en gradvis sänkt progressivitet under 1980-talet har medfört att skatten på utbildningsinvesteringar minskat avsevärt. Vi har gått från ett system med nära konfiskatorisk beskattning till ett läge där utbildning beskattas ungefär lika hårt som investeringar i byggnader och maskiner. Siffrorna i tabellen ger dock inte hela sanningen eftersom de inte tar hänsyn till att staten samtidigt subventionerar högre utbildning genom studiemedel. Om man också inkluderar studiebidragen i kalkylen stiger internräntan efter skatt och studiemedel, och nivån på den effektiva beskattningen sjunker.[21] Som en del av skattereformen höjdes räntan på de återbetalningspliktiga studiemedlen. Eftersom utbildning endast till en del finansieras med studiemedel kvarstår dock slutsatsen att den effektiva beskattningen av utbildningsinvesteringar har minskat efter skattereformen.

Nästa fråga är vilka effekter skattevariationer kan ha på benägenheten att utbilda sig. Fredriksson (1994) har studerat de mönster som är synliga i tidsserier för perioden 1967–1991 över registreringen vid universitet och högskolor.[22] Han finner att den andel av män under 22 år som nyregistreras (eller totalandelen registrerade) väl låter sig förklaras av ekonomiska incitament. Elasticiteten för andelen högskolenybörjare (som andel av alla män mellan 18 och 22 år) är så hög som 2,9 med avseende på lönen efter skatt för universitetsutbildade och –1,0 med avseende på lönen för män med enbart gymnasieutbildning.[23] Dessa siffror bör inte tas alltför bokstavligt, bl a därför att variationer i antalet högskolestuderande också är uttryck för *utbudet* av studieplatser likaväl som för efterfrågan; den ekonomiska krisen skapar sina egna utbildningsincitament eftersom skolbänken är den enda tillgängliga arbetsplatsen för många ungdomar. Låt oss ändå använda dem för ett grovt räkneexempel, där vi karakteriserar skattereformen som en höjning av genomsnittslönen för universitetsutbildade med 20 procent efter skatt med oförändrad lön vid lägre inkomster. Fredrikssons estimat innebär i så fall att skattereformen skulle medföra en ökning av andelen nyregistrerade med så mycket som 60 procent, eller från ca 15 till närmare 25 procent av alla män under 22 år

[21] Det är inte okomplicerat att ta hänsyn till studiemedlen; se närmare Björklund och Kjellström (1994).

[22] Se även Bornmalm-Jardelöw (1988) och Edin och Holmlund (1993).

[23] Motsvarande elasticiteter för andelen registrerade (inte bara nyregistrerade) är lägre, 1,8 resp –0,8.

De empiriska studier vi diskuterat handlar om formell utbildning, men liknande incitament påverkar andra beslut av investeringskaraktär. Det kan gälla att delta i lågt betald utbildning på arbetstid eller att satsa på karriär genom övertidsarbete. Det gäller också beslut om yrkesval mellan yrken med olika förväntad löneutveckling över livet. Arbetare inom industrin liksom lärare och vårdpersonal, med föga inslag av individuell lönesättning, har en relativt jämn löneutveckling över hela yrkeskarriären, medan stora tjänstemannagrupper och många fria yrkesutövare har en ojämnare löneutveckling. Ett progressivt skattesystem missgynnar den senare gruppen jämfört med ett proportionellt system, och 1991 års reform har generellt sett inneburit en förbättring för grupper med ojämn löneprofil.

5.7 Hushållens egna bedömningar

Skattereformen ändrade incitamenten till arbetsutbud på en rad olika sätt. Baserat på historiska mönster kunde den också, enligt flertalet av de studier som vi diskuterat, förväntas ha fått vissa effekter på hushållens beteende. Blev det så? Har hushållen anpassat sig efter de nya spelreglerna? Vi ska försöka besvara sådana frågor på olika sätt. I detta avsnitt ska vi titta på svaren på direkta intervjufrågor till hushållen om de ändrat sitt arbetsutbud och i så fall varför. I nästa avsnitt ska vi studera den faktiska utvecklingen av arbetsinsatserna för olika grupper, och även diskutera resultaten av en ekonometrisk studie som försöker renodla de ändrade marginaleffekternas betydelse för arbetsutbudet.

Det mest direkta angreppssättet kan tyckas vara att helt enkelt fråga människor om skattereformen bidragit till att de ändrat sina arbetsinsatser. Ekonomer är ofta skeptiska till möjligheten att tolka sådana introspektiva frågor. Man menar att handlingar talar tydligare än ord. Till syvende och sist är det vad människor faktiskt gör snarare än vad de säger som räknas. Svaren på intervjufrågor kanske speglar ideologiskt färgade uppfattningar om hur man borde bete sig snarare än det faktiska agerandet. Det kan också vara svårt att få intervjupersoner att särskilja den partiella effekten av en skattereform från andra påverkande faktorer; i den ekonomiska krisens Sverige kan t ex skattereformen ha bidragit till att arbetsutbudet minskat mindre än vad som annars blivit fallet, även om ingen skulle säga att han arbetat mera på grund av skattereformen. Men dessa tolkningsproblem måste naturligtvis vägas mot de invändningar som kan resas mot andra angreppssätt där man tolkar data med mer eller mindre förfinade statistiska metoder.

En ambitiös attitydundersökning genomfördes av Halleröd (1993).[24] Studien bygger på tilläggsfrågor till arbetskraftsundersökningarna (AKU) ställda direkt efter skattereformens genomförande i mars och september 1991. Reformen var då tillräckligt färsk för att de intervjuade rimligen skulle kunna göra en rättvisande jämförelse med det gamla systemet. Dock var det under 1991 som arbetslösheten började accelerera, och för vissa personer begränsades sannolikt arbetsutbudet redan då av efterfrågan. Det kan också hävdas att hushållen inte hade haft tillräcklig tid att anpassa sig efter de nya spelreglerna så kort tid efter reformen.

En relativt stor andel av de intervjuade (12 procent i mars och 16 procent i september) uppgav att de ökat arbetstiden till följd av skattereformen, men relativt få (6 procent) svarade detta vid båda tillfällena. Dessa siffror tyder ändå på att reformen haft ej försumbara positiva effekter på arbetsutbudet. Denna tolkning kompliceras dock av att det bland de intervjuade personerna inte finns något som helst samband mellan utvecklingen av den faktiska arbetstiden och svaren på frågan om skattereformens effekter. Av dem som vid båda intervjutillfällena uppgivit ökade arbetstider på grund av reformen hade endast 40 procent ökat sina faktiska arbetstider, vilket är samma andel som för alla anställda enligt AKU. Detta förhållande skulle visserligen kunna tolkas som att andra faktorer påverkat arbetsutbudet i rakt motsatt riktning för just dessa personer, men den tolkningen förefaller kanske så pass osannolik att det kan ligga närmare till hands att börja tvivla på trovärdigheten hos intervjuuppgifter av detta slag. Möjligen kan man ändå instämma i Halleröds (1993, s 353) avslutande kommentar att det faktum att nästan en fjärdedel av de intervjuade vid åtminstone ett tillfälle uppgivit att de börjat arbeta mer till följd av skattereformen trots allt kan ses som ett tecken på en utbredd *vilja* att öka arbetstiden, dvs just ett ökat *utbud* av arbete.

Även inom ramen för 1993 års HUS-undersökning har hushållen tillfrågats om sina reaktioner på skattereformen (Klevmarken m fl 1995, tab 3.1). Också här svarar en viss andel, ca 15 procent, att de arbetat mer efter reformen, medan 4 procent uppger att de arbetat mindre. Skillnaderna beroende på kön och utbildning är små; 18 procent av männen och 17 procent av personer med minst gymnasieutbildning uppger att de arbetat mer jämfört med 13 procent av kvinnorna och 13 procent av de lågutbildade. I förhållande till 1984 och 1986 års undersökningar noteras också en något ökad benägenhet att ta ut ersättning för övertid i form av pengar i stället för som kompensationsledighet. Skillnaderna är dock små.

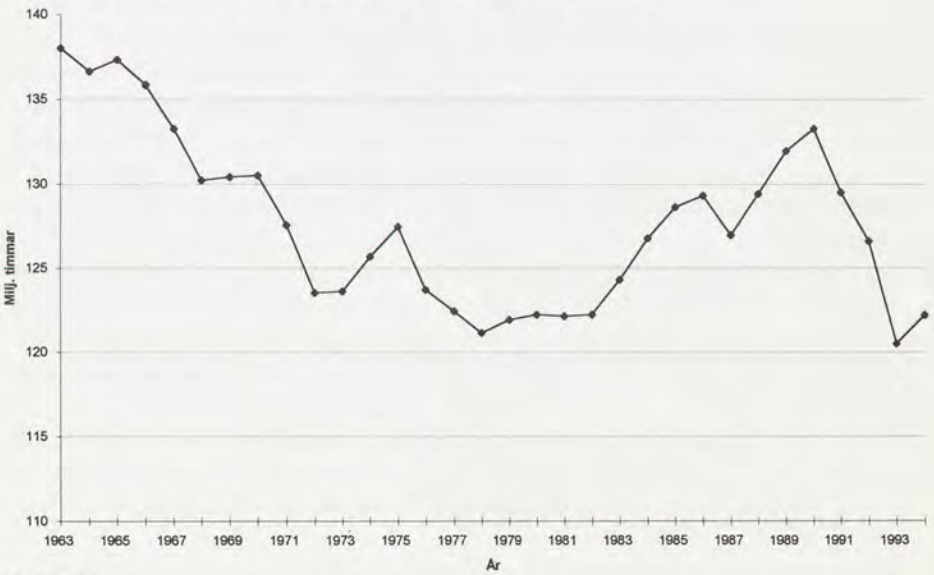
[24] Studien genomfördes som en del av ett större projekt om attityder till skattereformen; se Åberg (1994) för en sammanfattning.

Sammantagna ger dessa intervjuundersökningar, med reservation för alla tolkningsproblem, ett visst stöd för att skattereformen har gett upphov till begränsade positiva effekter på arbetsutbudet.

5.8 En tolkning av utvecklingen efter 1991

Det totala antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin har minskat med nästan 10 procent sedan 1990; se figur 5.6. Den dominerande drivkraften bakom denna utveckling har rimligen varit den vikande efterfrågan. Frågan är om det ändå går att urskilja några effekter av skattereformen. Går det att dela upp nedgången i arbetade timmar i negativa effekter av vikande *efterfrågan* och eventuella positiva *utbud*seffekter till följd av skattereformen? Ett sätt att närma sig en sådan uppdelning är att notera att nedgången i arbetade timmar är sammansatt av tre komponenter: en kraftigt ökad arbetslöshet, ett ändrat antal personer som deltar i arbetskraften samt ett ändrat antal arbetstimmar för dem som har arbete.

Figur 5.6 Miljoner arbetstimmar per vecka, årsgenomsnitt



Källa: AKU

Det förefaller naturligt att hänföra den ökande *arbetslösheten* till vikande efterfrågan, även om olika analyser har påvisat att det kan finnas samband mellan graden av progressivitet i skattesystemet och den arbetslöshet som tenderar att uppstå i ekonomin. Holmlund och Kolm (1995) analyserar hur ett progressivt skattesystem kan ha en

dämpande effekt på lönebildningen, eftersom det gör företagens lönekostnader, och därmed sysselsättningen i jämvikt, extra känsliga för ökade lönekrav efter skatt. Sluteffekten i en förhandlingsekonomi skulle därför bli löneuppgörelser på en lägre nivå, och därmed en lägre arbetslöshet, jämfört med ett mindre progressivt skattesystem. De finner också visst empiriskt stöd för ett negativt samband mellan graden av progressivitet och reallöner, både på tidsseriedata och på individdata från HINK-panelen för 1989 och 1992.

En annan mekanism, som kopplar ihop progression och arbetslöshet, analyseras av Ljungqvist och Sargent (1995). Den verkar via individernas sökbeteende, och grunden är tanken att en arbetssökande bestämmer sig för en reservationslön och accepterar det första erbjudna arbetet vars lön överstiger reservationslönen. Hur hög den är beror bl a på spridningen av löner i ekonomin; ju större spridning desto högre reservationslön, eftersom chansen att hitta ett riktigt bra löneerbjudande om man väntar då är större. Eftersom lönespridningen efter skatt minskar med skatteprogressiviteten, blir slutsatsen att en skattereform som innebär minskad progressivitet och därmed ökad lönespridning efter skatt kan förväntas öka sökarbetslösheten. Båda dessa mekanismer pekar alltså på möjligheten att skattereformen skulle ha bidragit till en ökad jämviktsarbetslöshet, men de kan knappast ha varit huvudförklaringar bakom den snabba uppgången efter 1990.

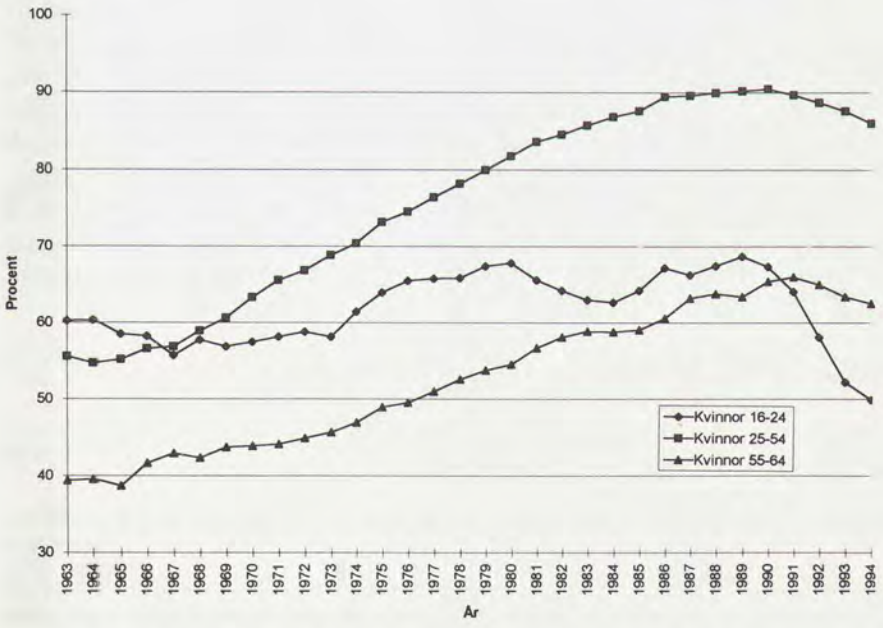
Utvecklingen av *deltagandet i arbetskraften* och *antalet arbetade timmar* drivs på ett mer komplicerat sätt av en kombination av utbuds- och efterfrågefaktorer. Det är välkänt att en hög arbetslöshet avskräcker dem som har en särskilt liten chans att få arbete från att överhuvud taget delta i arbetskraften. På utbudssidan bedömer vi att incitamenten till att delta knappast förstärkts för de grupper som kan överväga att lämna eller träda in i arbetskraften. I själva verket torde incitamenten att delta ha minskat för de yngre eftersom det blivit mer lönsamt att investera i utbildning. Man skulle därför entydigt vänta sig att åren efter 1990 kännetecknades av minskat deltagande i arbetskraften, framför allt i yngre åldersgrupper.

Antalet *arbetade timmar* för personer i arbete utgörs dels av den avtalsenliga arbetstiden, som varit i stort sett konstant under dessa år, dels av övertid och extraarbeten. Efterfrågan på övertid tenderar normalt att minska i tider med svag allmän efterfrågan och hög arbetslöshet, och arbetsgivarna kan då påtvinga vissa grupper en kortare arbetsvecka. Samtidigt har skattereformen inneburit ökade incitament att arbeta flera timmar. Utbuds- och efterfrågefaktorer drar således åt olika håll för utvecklingen av arbetade timmar. Utbudseffekterna kan dock väntas vara ojämnt fördelade. Incitamenten har ökat särskilt mycket i högre inkomstlägen, och de ekonometriska undersökningar vi redovisat tyder på att effekterna på utbudet borde

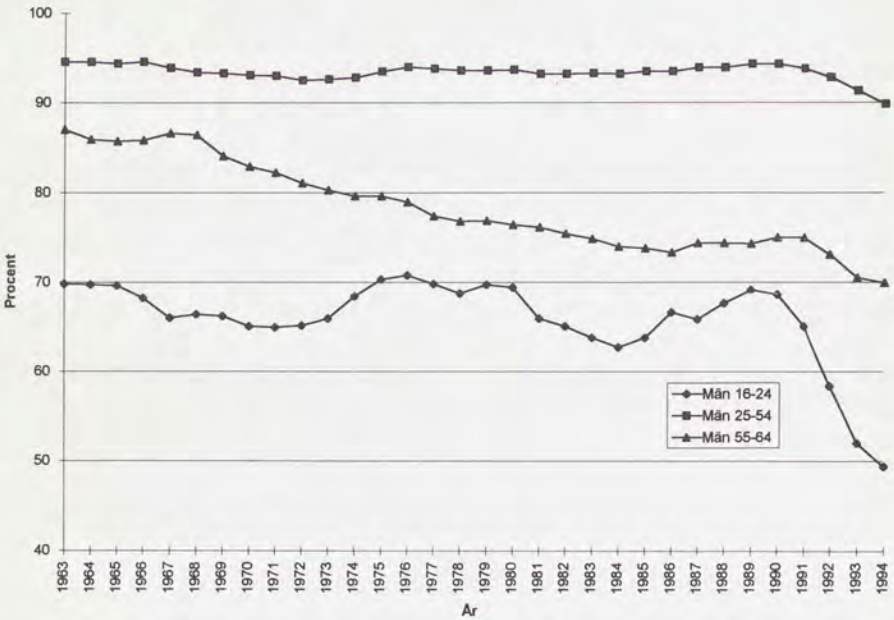
vara något större bland män än bland kvinnor. Om efterfrågefaktorernas påverkan vore densamma för olika grupper, skulle man därför vänta sig en förskjutning av arbetstiderna så att de minskade mindre (ökade mer) för män och höginkomsttagare (högutbildade) än för kvinnor och låginkomsttagare (lågutbildade).

Hur stämmer våra hypoteser med utvecklingen efter 1990? Om vi börjar med *deltagandefrekvensen* så visar siffror från arbetskraftsundersökningarna att den gått ned ungefär lika mycket för båda könen. Nedgången är mycket kraftigare bland de yngre än inom övriga grupper; se figur 5.7. I åldersgruppen 16–24 år minskade deltagandefrekvensen från nära 70 procent 1990 till 50 procent 1994 för båda könen. I högre åldersgrupper var minskningen måttlig, fem procentenheter eller mindre. Att det framför allt är de yngre som lämnat arbetskraften är i linje med de förstärkta utbildningsincitamenten genom skattereformen, liksom med det faktum att utbildning är ett mer näraliggande alternativ för yngre när efterfrågan viker.

Figur 5.7a Andel av kvinnor i arbetsför ålder som deltar i arbetskraften, 1963–1994.



Figur 5.7b Andel av män i arbetsför ålder som deltar i arbetskraften, 1963–1994.

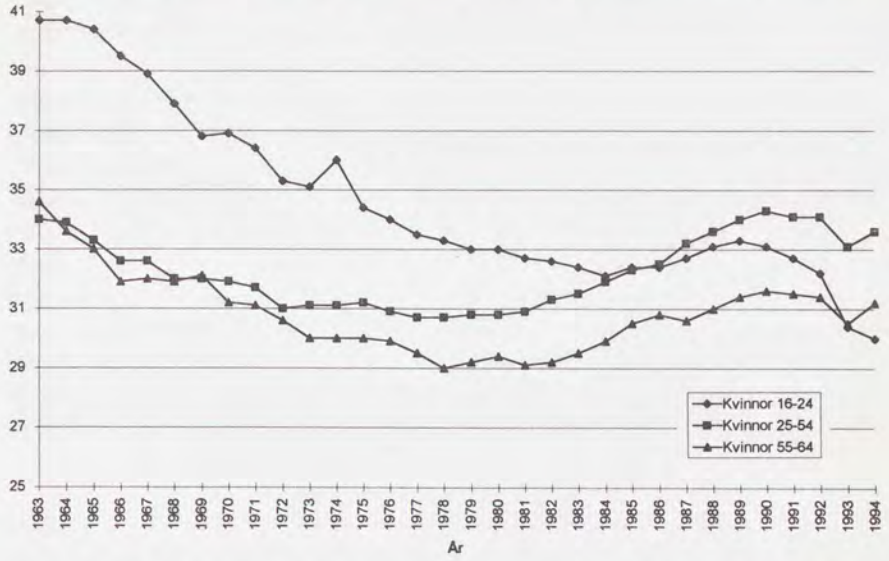


Källa: AKU.

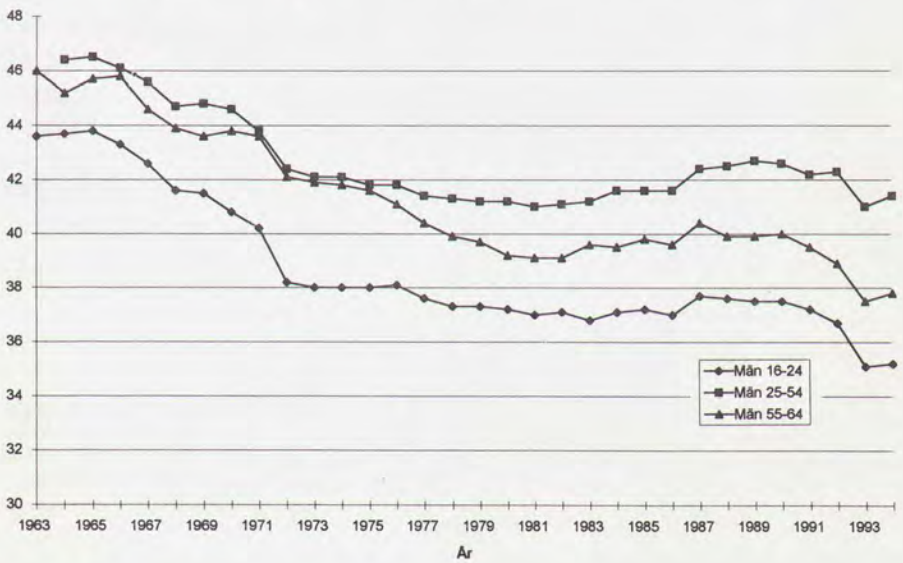
Även antalet *arbetade veckotimmar* minskade för alla grupper mellan 1990 och 1993, men i relativa tal mycket mindre än deltagandefrekvensen; se figur 5.8. Minskningarna är särskilt små, endast ett par procent för båda könen, i den centrala åldersgruppen 25–54 år där arbetskraftsdeltagandet är störst. I övriga åldersgrupper är utvecklingen inte riktigt enhetlig. Bland de yngre minskar arbetstiden något mer bland kvinnor (med ca 10 procent) än bland män (ca 6 procent). I den äldre åldersgruppen går skillnaden i motsatt riktning, en obetydlig minskning bland kvinnorna och en minskning på ca 5 procent bland männen. Sammantaget är det svårt att i dessa små könsskillnader se några tydliga tecken på effekter av skattereformen.[25]

[25] Dessa data avser kontrakterad arbetstid. Det faktiska antalet arbetade timmar per sysselsatt – beräknat som antalet arbetade timmar enligt nationalräkenskaperna dividerat med antalet sysselsatta enligt AKU – ökade däremot med ca 5 procent mellan 1990 och 1994. En förklaring till detta är den minskade sjukfrånvaron. Flera studier, t ex Johansson och Palme (1994) och Brose (1995), tyder på att sjukfrånvaron är känslig för ekonomiska incitament.

Figur 5.8a Genomsnittligt antal veckoarbetstimmar för kvinnor, 1963–1994.



Figur 5.8b Genomsnittligt antal veckoarbetstimmar för män, 1963–1994.



Källa: AKU

Bilden av ett kraftigt minskat deltagande i arbetskraften men en måttlig minskning av den genomsnittliga arbetstiden strider inte mot hypotesen att skattereformen haft positiva utbudseffekter. För att närmare bedöma den tesen måste man ha en uppfattning om hur

starkt arbetsmarknadsläget normalt inverkar på arbetstiden. Vi har försökt att belysa detta genom en enkel regressionsanalys av tidsserier från 1963 till 1993 över det genomsnittliga antalet veckoarbetstimmar för sysselsatta män. Förklarande variabler är skattekilen för heltidsarbetande industriarbetare samt den öppna arbetslösheten, som får representera graden av influens från efterfrågan. Resultaten tyder på att arbetstiderna är mycket känsliga för arbetsmarknadsläget, men ändringar i skattekilen har också en signifikant, om än ganska måttlig, effekt. Enligt den skattade ekvationen skulle den minskning av skattekilen med 10 procentenheter som inträffade mellan 1989 och 1991 ha bidragit till att öka arbetstiden med 0,5 timmar eller med drygt en procent. Samtidigt har effekterna av uppgången i arbetslöshet varit kraftigare så att nettoeffekten blivit att arbetstiden minskat.[26] De exakta talen ska naturligtvis inte tas alltför bokstavligt. De ligger dock väl i linje med en undersökning av Burtless (1987) som redovisar liknande resultat för en något tidigare period.[27]

Vi har särskilt undersökt om sambandet mellan dessa variabler ändrats under krisåren på 90-talet genom att estimera ekvationen på data fram till 1990 och använda den för att prognosticera utvecklingen under åren därefter. Prognosen fångar ganska exakt nedgången mellan 1990 och 1991 men anger en stor nedgång mellan 1991 och 1992, då de faktiska arbetstiderna i stort sett inte ändrades alls. Den observerade nedgången mellan 1992 och 1993 fångas åter väl av prognosen. Sammantaget har alltså arbetstiden för befolkningen i arbete under krisåren utvecklats mindre negativt än vad som kunnat förväntas från historiska mönster. Detta stöder hypotesen att de sänkta marginalskatterna bidragit till att den del av befolkningen som har arbete arbetar något mer än som annars hade varit fallet.

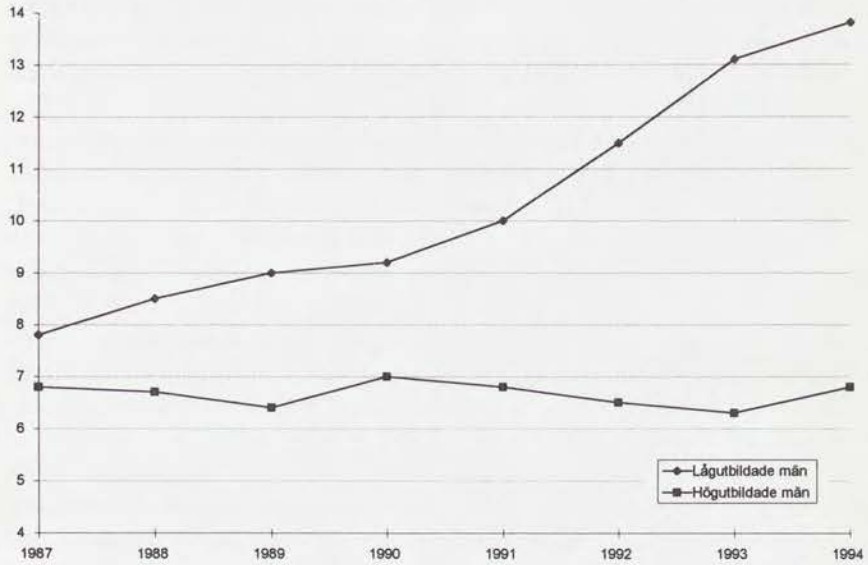
[26] Dessa utsagor är baserade på en skattad ekvation för perioden 1964–1990. Timmar är det genomsnittliga antalet veckoarbetstimmar för män mellan 25 och 54 år (från figur 5.8b), skattekilen avser samma siffror som ligger till grund för figur 5.2, och arbetslösheten är den genomsnittliga öppna arbetslösheten i hela ekonomin under året (i procent). Ekvationen är specificerad på differensform, dvs Δ avser förändring i förhållande till närmast föregående år. Resultatet är med standardfel inom parentes:

$$\Delta Timmar = \underset{(0,074)}{-0,122} - \underset{(2,30)}{4,81} \cdot \Delta skattekil - \underset{(17,67)}{46,44} \cdot \Delta arbetslöshet;\ \bar{R}^2 = 0,27,\ DW = 1,69.$$

När ekvationen skattas på data för hela perioden 1964–1993 blir koefficienten för skattekilen i stort sett oförändrad medan koefficienten för arbetslösheten halveras.

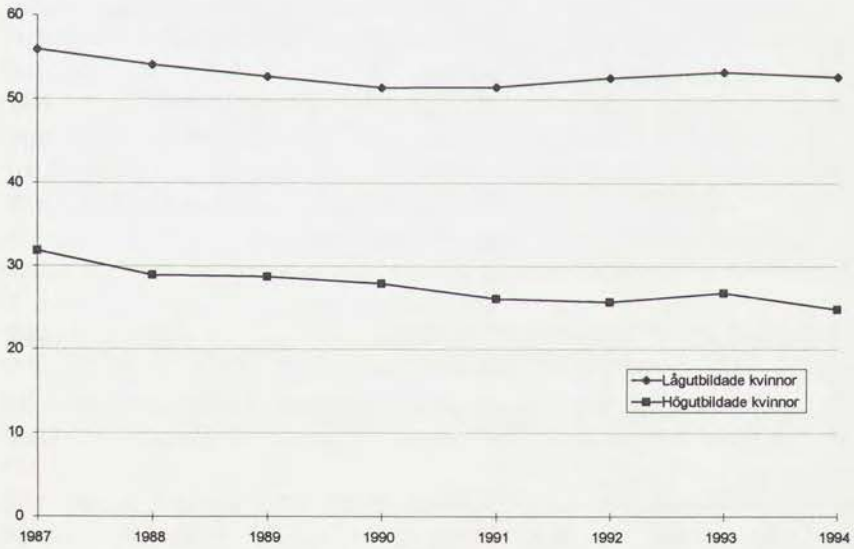
[27] Burtless' resultat är baserade på lönen efter skatt i stället för skattekilen. Om den offentliga sektorns utgifter neutraliserar inkomsteffekterna av beskattningen, fångar den här använda specifikationen upp den rena substitutionseffekten till skillnad från Burtless' specifikation som också inkluderar inkomsteffekter från den allmänna löneutvecklingen.

Figur 5.9 Andel av de sysselsatta som arbetar mindre än 35 timmar per vecka, män.



Källa: AKU

Figur 5.10 Andel av de sysselsatta som arbetar mindre än 35 timmar per vecka, kvinnor.



Källa: AKU

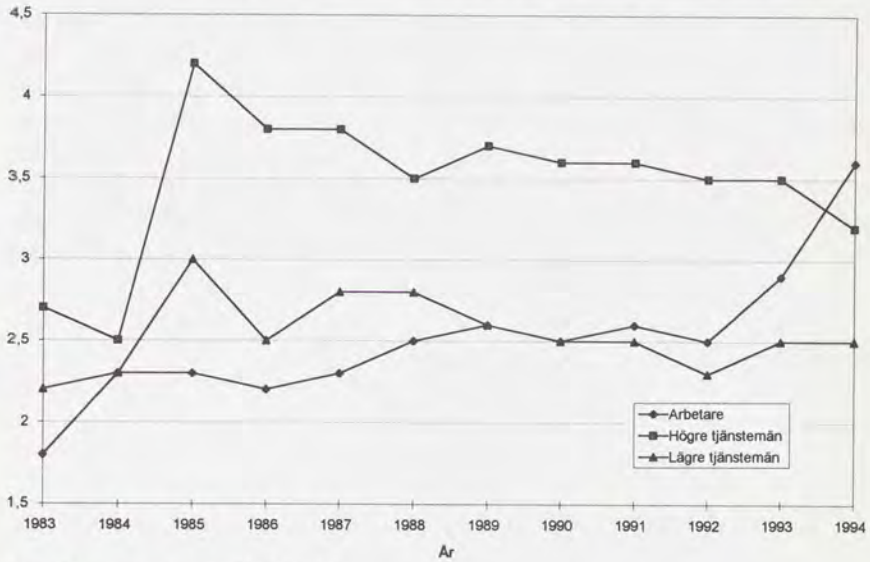
Incitamenten att arbeta ytterligare timmar har ökat mer i högre inkomstlägen. Man skulle vänta sig att utvecklingen av arbetstider avspeglade denna skillnad. Den hypotesen belyses på ett grovt sätt i figur 5.9 och 5.10 som visar hur stor andel av de arbetande som har en veckoarbetstid under 35 timmar, uppdelat på hög- och lågutbildade. Såväl bland män som bland kvinnor syns vissa skillnader i förväntad riktning. Bland högutbildade män är andelen med kort arbetsvecka i stort sett densamma före och efter 1990, medan andelen ökar kraftigt för de lågutbildade efter 1990, från 9 till 14 procent. Bland kvinnorna minskar andelen med arbetsvecka under 35 timmar för båda grupperna fram till 1990, varefter trenden vänder för lågutbildade men fortsätter för högutbildade. Man ska naturligtvis vara försiktig med att dra långtgående slutsatser från dessa siffror, eftersom de också kan avspegla efterfrågeeffekter i form av påtvingad kortare arbetsvecka. De motsäger emellertid inte hypotesen om positiva arbetsutbudseffekter.

En annan sida av arbetsinsatsen är den del som utgör *övertid*. Här framförs ofta uppfattningen att övertidsuttaget under de senaste årens arbetslöshetskris varit mycket högt, vilket kan ses som ett indicium på en ökad villighet att arbete extra. I figur 5.11 illustreras uttaget av övertid, satt i relation till ordinarie arbetstid, för olika grupper av anställda. Här bekräftas att övertiden hållits uppe efter 1991 på ungefär samma nivå som tidigare för alla grupper trots den stora uppgången i arbetslöshet i ekonomin. När efterfrågan började öka under 1994 har övertidsuttaget ökat till historiskt sett höga nivåer. Detta har ibland tolkats som ett resultat av att övertidsarbete blivit ekonomiskt mer attraktivt efter skattereformen. I så fall skulle man vänta sig att övertiden hade ökat särskilt mycket inom de grupper som fått särskilt stora sänkningar av marginalskatten. I själva verket förhåller det sig tvärtom. Uppgången under 1993 och 1994 faller helt på arbetarkollektivet, vars marginallön efter skatt har ökat relativt lite till följd av skattereformen, medan övertiden inte ökat alls bland högre tjänstemän, för vilka incitamenten har ökat mer. För åren efter 1989 föreligger statistiken även branschuppdelad. Inte överraskande är uppgången koncentrerad till konkurrensutsatta branscher som verkstadsindustrin och skogsindustrin. I verkstadsindustrin ökade övertiden med mer än 50 procent bland arbetarna mellan 1992 och 1994, medan den var oförändrad eller t o m föll något bland tjänstemännen. I skogsindustrin har däremot ökningen de senaste två åren varit ungefär parallell mellan de olika grupperna.

Sammantaget är det svårt att i statistiken över uttaget av övertid se något belägg för att skattereformen är en förklaring till utvecklingen. Även här föreligger ett fundamentalt identifikationsproblem. En fråga är i vilken utsträckning övertiden är frivilligt vald. Man kan

också tänka sig att krisen i ekonomin påverkar övertidsuttaget både genom att göra de anställda mer benägna att acceptera att jobba övertid och genom att göra arbetsgivarna mindre benägna att nyanställa i en situation med stor osäkerhet om framtiden.

Figur 5.11 Antal övertidstimmar i procent av ordinarie arbetstid 1983–1994



Källa: Tidsanvändning år 1994, SAF.

De slutsatser som kan dras från enkla sammanställningar av aggregerade data kan aldrig bli särskilt skarpa. Våra försök i den vägen kan sägas bygga på föreställningen att skattereformen var en så stor och plötslig förändring att dess effekter kunde förväntas dominera över annat som samtidigt ändrades; skattereformen kunde liknas vid ett naturligt experiment så att slutsatser kunde dras direkt genom att jämföra experiment-Sverige efter 1991 med kontroll-Sverige under åren dessförinnan. Tyvärr är den liknelsen inte särskilt övertygande för den ekonomiska krisens Sverige under 1990-talets första hälft. Mer än annars behöver analysen fördjupas genom ekonometriska studier som försöker rensa för andra faktorer. Även dessa möter dock stora svårigheter eftersom det är så oklart vilket värde historiska mönster har för att förstå de senaste årens utveckling.

Med tillgång till mikrodata där samma panel av individer observeras vid olika tidpunkter har man möjlighet att kontrollera för vissa av de variabler som försvårar tolkningen av makrodata. En naturlig uppläggning som är analog med den vi följt ovan är att undersöka i vilken utsträckning olikheter i förändringen i marginalskatt mellan olika individer kan förklara olikheter i förändringen i arbetade tim-

mar. I en sådan studie har Klevmarken m fl (1995) utnyttjat data från HUS-panelen för åren 1985 och 1992. Skattereformen fångas med två dummyvariabler, en för individer som fått stora marginalskattesänkningar (mer än 14 procentenheter) och en för dem med moderata sänkningar (5–14 procent). Dessa används som förklaringsvariabler jämte inkomständringar och ett antal demografiska variabler i en regressionsanalys där förändringen i arbetade timmar mellan 1985 och 1992 är den beroende variabeln. Analysen leder tyvärr inte till statistiskt signifikanta slutsatser trots att ett antal olika modellspecifikationer prövas. Estimaten indikerar dock ganska stora positiva effekter av skattereformen, som ligger nära rimliga förväntningar baserade på de studier vi refererat i avsnitt 5.4. Punktestimaten för effekten av stora marginalskattesänkningar ligger omkring plus 100 timmar per år för män och 50 timmar för kvinnor, dvs väl i linje med vad som kan förväntas utifrån andra ekonometriska studier av arbetsutbudet. Dessvärre är estimaten så oprecisa att man inte för någon grupp kan förkasta hypotesen att skattereformen saknat effekt.

5.9 *Sammanfattning*

Det kan tyckas vara ett näst intill hopplöst företag att försöka utvärdera effekterna just på arbetsutbudet mitt i den djupaste arbetslöshetskrisen i den svenska ekonomin sedan 30-talet. Våra bedömningar grundas därför på en kombination av ekonometriska studier huvudsakligen gjorda *ex ante* och tolkningar av den aggregerade utvecklingen *ex post* mot bakgrund av dessa studier. Vår strategi för att leta efter vissa spår av reformen på arbetsutbudet har utgått från att de studier som gjorts på data före reformen tyder på att utbudseffekterna borde vara olika stora för olika grupper: större för högavlönade än för lågavlönade, större för män än för kvinnor, större för medelålders än för yngre. Om efterfrågebortfallet inte uppvisar samma mönster som utbudseffekterna borde man kunna få vissa indikationer genom att helt enkelt jämföra arbetsinsatsernas utveckling för olika grupper med varandra.

Vi finner knappast något som motsäger hypotesen att reformen haft vissa positiva effekter på utbudet av arbetade timmar. Tvärtom ligger den begränsade nedgången av genomsnittsarbetstiden bland män i arbete väl i linje med ett historiskt mönster där arbetstiden minskar när arbetslösheten ökar, men där den också påverkas negativt av skattekilen. Nedgången i arbetstid efter 1991 kan ses som resultatet av motverkande influenser från den ökande arbetslösheten och de minskade skattekilarna. Nedgången har faktiskt varit mindre än vad som var att vänta utifrån de historiska mönstren. Vidare har

vi sett att arbetstiderna hållits uppe bättre bland högre utbildade, vars marginalskatt sjunkit kraftigt, än bland personer med lägre utbildning. Däremot har vi inte sett de förväntade könsmönstren med en omsvängning mot relativt ökade arbetsinsatser från männens sida.

Sammanfattningsvis måste vi ändå konstatera att utvecklingen efter 1991 har varit så störd av mer dramatiska händelser i ekonomin att vi inte med någon precision förmår särskilja skattereformens effekter från övriga faktorer. Några statistiskt säkerställda slutsatser baserade på data över utvecklingen efter 1991 som adderar till kunskapsläget före reformen har vi inte kunnat bidra med. Av detta får vi inte förledas att dra den motsatta slutsatsen att skattereformen saknat effekt på utbudet av arbetade timmar i den svenska ekonomin. Tvärtom är vår bästa gissning fortfarande att det handlar om en ökning med ett par procent i genomsnitt.

Kapitel 6
Stabilisering och skatteintäkter

I de föregående kapitlen har vi diskuterat olika beteendeanpassningar till följd av skattereformen. I detta och de två följande kapitlen skall vi vidga perspektivet, och diskutera skattereformens effekter på de gängse samhällsekonomiska målen för den ekonomiska politiken. Ända sedan Richard Musgraves (1959) klassiska arbete *The theory of public finance* har det varit vanligt att klassificera målen under de tre rubrikerna *stabilisering*, *fördelning* och *effektivitet*, en pedagogisk taxonomi som vi ansluter oss till. I detta kapitel redovisar vi vår analys av skattereformens kortsiktiga effekt på aktivitetsnivån i ekonomin, och en kartläggning av reformens bidrag till den svaga utvecklingen av den offentliga sektorns inkomster under senare år. I nästa kapitel analyserar vi olika fördelningsaspekter på reformen: Lyckades den nå sitt syfte att inte skapa nya klyftor i samhället? Kapitel 8, slutligen, tillhandahåller en analys av i vilken utsträckning skattereformen skapat förutsättningar för en ur effektivitetssynpunkt bättre fungerande ekonomi.

Sverige har under de senaste åren genomgått den djupaste ekonomiska krisen sedan 1930-talet. Åren 1991–93 minskade reala BNP tre år i rad, med ett sammanlagt produktionsbortfall på över fem procent som det högst påtagliga resultatet. Den öppna arbetslösheten, som var 1,6 procent 1990, hade fyra år senare ökat till 8,2 procent, samtidigt som antalet individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade mycket kraftigt. Spegelbilden av obalanserna i ekonomins reala delar var stora och snabbt växande underskott i de offentliga finanserna. Budgetåret 1989/90 visade den statliga budgeten ett litet överskott, som de tre följande budgetåren följdes av underskott på 35, 81 och 188 miljarder kronor (enligt Statsbudgetens utfall, Riksrevisionsverket).

Eftersom den djupa ekonomiska krisen och de stora offentliga budgetunderskotten sammanfaller med skattereformen är det naturligt att ställa två frågor. Hur stor del av underskotten i de offentliga finanserna beror på skattereformen? I vilken utsträckning har skattereformen bidragit till att fördjupa lågkonjunkturen? Framför allt den första frågan har ägnats stor uppmärksamhet i den populära debatten. Enligt vissa av skattereformens kritiker beror en stor del,

kanske merparten, av budgetunderskotten på att skattereformen rev upp mycket stora hål på inkomstsidan i statens budget (jfr. Vogel (1993)). Enligt andra bedömare är skattereformens bidrag till underskotten försumbart. Långt viktigare i sammanhanget är den djupa lågkonjunkturens effekter på skattebaserna (jfr. Hansson och Larsson (1994)) – ett resonemang som dock implicit förutsätter att lågkonjunkturen i allt väsentligt beror på andra faktorer än skattereformen.

Vad gäller skattereformens effekter på aktivitetsnivån är en första iakttagelse att det är viktigt att skilja mellan kort- och långsiktiga effekter, och mellan effekter som påverkar ekonomins utbuds- respektive efterfrågesida. Som kommer att framgå av kapitel 8 är vår bedömning att skattereformen på lång sikt bör skapa förutsättningar för en effektivare resursallokering och en större samlad produktionspotential. På kort sikt blir bilden en annan.

Det är med facit i hand lätt att konstatera att skattereformen sammanföll med en både snabb och dramatisk försvagning av konjunkturläget. Under början av 1990-talet träffades ekonomin av flera samverkande makroekonomiska störningar. Den internationella konjunkturen försvagades markant, och det höga svenska kostnadsläget ledde till förlorade marknadsandelar och en minskad efterfrågan på varor och tjänster producerade i landet. Riksbankens försvar av den fasta växelkursen och prioriteringen av målet om en låg inflation ledde till höga nominella räntor. I kombination med en snabb nedväxling av inflationstakten kom realräntorna att drivas upp, vilket i sin tur bidrog till finans- och fastighetskrisen. Också den inhemska efterfrågan utvecklades svagt. De fallande förmögenhetsvärdena gav, i kombination med en svag soliditet, hushållen incitament att minska sin konsumtionsefterfrågan och att öka det finansiella sparandet, en anpassning som sannolikt förstärktes av en ökad osäkerhet om den framtida sysselsättningen och socialförsäkringssystemens kommande utformning. Ett ytterligare negativt bidrag till BNP-tillväxten gavs av neddragningen av den samlade offentliga konsumtionen.

Sammantaget är vår, på intet sätt originella, bedömning att den svenska krisen gradvis utvecklades från en traditionell kostnadskris, som berodde på felaktiga relativpriser, till en konjunkturnedgång med keynesianska förtecken. Utvecklingen mot en tudelad ekonomi efter hösten 1992, då kronans fall i ett slag eliminerade kostnadskrisen för ekonomins konkurrensutsatta sektorer, låter sig enklast tolkas som resultatet av en efterfrågestyrd process, där en krympande inhemsk efterfrågan och en dramatisk ökning av hushållens finansiella sparande ledde till ett minskat kapacitetsutnyttjande i ekonomins skyddade sektorer. Med denna utgångspunkt är det rimligt att analysera skattereformens kortsiktiga effekter främst i termer av

aggregerad efterfrågan: hur har skattereformen påverkat konjunkturen, givet att det är efterfrågesidan som i utgångsläget driver utvecklingen?

I nästa avsnitt redovisar vi en traditionell keynesiansk efterfrågeanalys av skattereformens kortsiktiga effekter. Analysen gör inte anspråk på att vara särskilt sofistikerad. De flesta som någon gång kommit i kontakt med den första veckans universitetsstudier i elementär keynesiansk multiplikatoranalys bör utan större svårighet känna igen sig. Det skall genast sägas att denna modellram normalt har ett mycket begränsat värde som ett instrument för att förstå stabiliseringspolitikens verkningar; ekonomins utbudssida undertrycks, räntebildningen på de finansiella marknaderna negligeras, och förväntningarna om framtiden reduceras till en av politiken oberoende konstant. De senaste årens kris är dock långtifrån normal, och vi tror att en keynesiansk efterfrågeanalys kan kasta ljus över skattereformens inverkan på konjunkturförloppet. Skattereformen rymde, vad gäller aggregerad efterfrågan, både expansiva och kontraktiva effekter. Skattereformen var, för att gå händelserna något i förväg, underfinansierad i det korta perspektivet; den stimulerade köpkraften genom att öka hushållens disponibla inkomster. Mot denna expansiva effekt skall ställas den kontraktiva effekt som följer av fallande fastighetspriser och ökade incitament för finansiellt sparande. Nettoeffekten var med största sannolikhet kontraktiv, och våra räkneexempel indikerar att skattereformen kan ha skapat ett kortsiktigt produktionsbortfall som motsvarar knappt en procent av BNP.

I avsnitt 2 utnyttjar vi två olika metoder för att analysera hur skattereformen påverkat de samlade skatteintäkterna. Båda metoderna ger bilden av en reform som på kort sikt, med vilket här avses åren 1991–92, var underfinansierad med 25–35 miljarder kronor per år. Den förra siffran i intervallet skall uppfattas som en nedre gräns för den möjliga underfinansieringen, eftersom den bygger på det orealistiska antagandet att konjunkturutveckling och skattebaser inte påverkades av skattereformen. Den ger ett svar på den hypotetiska frågan om hur mycket högre skatteintäkterna hade blivit, om vi applicerat det gamla skattesystemet på de faktiska skattebaserna under början av 1990-talet. En stor del av det på detta sätt beräknade skattebortfallet förklaras av att merparten av skattereformens finansiering var avsedd att ske via högre skatter på konsumtion och personliga kapitalinkomster, två skattebaser som i verkligheten utvecklades långt svagare än vad som förutsattes i den ursprungliga finansieringskalkylen.

Den högre siffran, 35 miljarder, skall uppfattas som vår egen bästa uppskattning av storleken på underfinansieringen. Den skall däremot *inte* uppfattas som en maximal övre gräns. De 35 miljarderna

inkluderar en överslagsmässig kalkyl på hur den del av konjunkturfallet som enligt vår mening beror på skattereformen (ett fall i aktivitetsnivån motsvarande knappt en procent av BNP) har påverkat den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Eftersom både statens inkomster och utgifter är starkt konjunkturberoende kan en i sig liten konjunkturförsvagning leda till en betydande urholkning av de offentliga finanserna. För den händelse som vår efterfrågeanalys underskattar skattereformens bidrag till lågkonjunkturen skulle underfinansieringen bli ännu större.

Jämfört med en del av de bedömningar som figurerat i massmedia, och som gett vid handen att skattereformen är den primära faktorn bakom det statliga budgetunderskottet, kan våra kalkylresultat synas blygsamma. En kortsiktig underfinansiering på 35 miljarder kronor motsvarar knappt 19 procent av statens budgetunderskott för budgetåret 1992/93 (188 miljarder kronor), eller drygt två procent av BNP. Inte desto mindre handlar det ändå i kronor om mycket stora belopp. Om vi adderar skattereformens bidrag till budgetunderskotten för perioden 1991–93, och lägger till de upplupna räntekostnaderna, krävs det inget vidlyftigt resonemang för att komma fram till att skattereformen kan ha bidragit till att öka statsskulden med i storleksordningen 110–120 miljarder kronor. Detta väcker ett par frågor, som vi diskuterar närmare i det avslutande avsnittet. Den första gäller skattereformens underfinansiering på lång sikt, och i vilken utsträckning skattereformen genom att skapa förutsättningar för en bättre fungerande ekonomi kan generera en budgetmässig tillväxtrabatt under kommande år, som kan kompensera för det ursprungliga skattebortfallet. Den andra frågan rör de finansieringskalkyler som låg till grund för skattereformen. Hur stor del av underfinansieringen beror på omständigheter som borde ha förutsetts redan 1990?

6.1 Skattereformens bidrag till krisen: en efterfrågeanalys

Är skattereformen en primär faktor bakom den ekonomiska krisen? För att besvara frågan behöver vi en modell, eller tankeram, som hjälper oss att renodla resonemangen och att bena upp de makroekonomiska effekterna. Alla läsare som följt utvecklingen av den nationalekonomiska makroteorin under de senaste decennierna inser genast att valet av analysram på intet sätt är givet. Den *traditionella keynesianska analysen*, med sin mycket starka betoning av efterfrågesidans betydelse för de kortsiktiga konjunkturfluktuationerna, har fortfarande en stark ställning på introduktionskurserna i makroeko-

nomi vid de flesta av våra universitet. Men den har också stora brister. Avsaknaden av mikroekonomiska fundament för bestämning av priser och löner gör det svårt att tolka och förstå hushållens och företagens beteende. Enklare varianter av modellen bygger regelmässigt på antagandet att alla priser (inklusive lön och ränta) är givna konstanter, som inte beror på konjunkturläget. En finansminister som vill öka aktivitetsnivån i ekonomin får därmed en tämligen behaglig uppgift. Eftersom olika bromsmekanismer via pris- och räntebildningen per definition är satta ur spel kan en lämplig mix av efterfrågestimulanser i princip föra ekonomin från ett depressivt tillstånd till en blomstrande högkonjunktur.

De senaste decenniernas makroekonomiska forskning kan karaktäriseras som en flykt bort från det orealistiska antagandet om exogent givna priser, löner och räntor. Enligt en på senare år inflytelserik skola, den så kallade *reala konjunkturcykelteorin*, bör konjunkturfenomenen främst analyseras inom ramen för modeller som bygger på väl fungerande marknader och en hög grad av pris- och löneflexibilitet. Med denna utgångspunkt är förändringar i aktivitetsnivån på det hela taget inget att oroa sig för. Konjunkturvariationerna beror på exogena störningar av produktionsförutsättningarna (exempelvis förändringar i exogent bestämda internationella priser, och variationer i den teknologiska utvecklingstakten), men eftersom priser och löner kontinuerligt anpassar sig så att alla marknader är i jämvikt finns det inget behov av traditionell, efterfrågestyrande, stabiliseringspolitik. Skattepolitiken spelar roll bara i den utsträckning som den påverkar incitamenten för arbete, sparande och investeringar – incitament som i allt väsentligt påverkar ekonomins utbudssida.

En annan inflytelserik skolbildning, den *nykeynesianska*, har sitt idémässiga ursprung i traditionell keynesiansk analys. Metodmässigt sett är dock den nykeynesianska teorin att betrakta som en nära släkting till den reala konjunkturcykelteorin, i den speciella meningen att hushållens och företagens beteende analyseras i mikroekonomiska termer. Priser och löner bestäms av företag och fackföreningar, som rationellt anpassar sig till förändringar i den ekonomiska omgivningen. Men eftersom nykeynesianska modeller, till skillnad från de flesta reala konjunkturcykelmodeller, bygger på att olika marknader karaktäriseras av imperfekt konkurrens, och på ett spelteoretiskt samspel mellan olika aktörer, finns det ingen 'osynlig hand' som garanterar att vi får en god jämvikt med en hög aktivitetsnivå. Olika koordinations- och informationsproblem gör att ekonomin kan hamna i en dålig jämvikt, med för låg aktivitetsnivå. Lågkonjunkturer kan med detta synsätt uppfattas som ett kollektivt marknadsmisslyckande, som i princip kan motivera ekonomiskpolitiska ingripanden. Till skillnad från den traditionella keynesian-

ska analysen tillhandahåller dock de nykeynesianska modellerna inget enkelt recept för uppläggningen av den makroekonomiska politiken. En traditionell expansionspolitik syftande till att stimulera aggregerad efterfrågan är i själva verket ett trubbigt instrument, som inte alls behöver få de avsedda effekterna.[1]

Valet mellan dessa konkurrerande ansatser kompliceras av det faktum att det genomgående handlar om teoretisk grundforskning. Den reala konjunkturcykelteorin är väl, i alla fall i sin nuvarande form, en smula esoterisk – för många ekonomer, inklusive författarna av denna bok, känns många av de grundläggande antagandena alltför orealistiska för att kunna tjäna som ett underlag för den ekonomiska politiken. Den nykeynesianska analysen kan i detta avseende uppfattas som mer tilltalande, eftersom den sätter strålkastarljuset på en rad företeelser (ofullständig information, strategisk interaktion, imperfekt konkurrens, etc) som karaktäriserar många marknader i verkligheten. Å andra sidan är den nykeynesianska skolan ännu att betrakta som en heterogen och empiriskt oprövad samling modeller. Det finns inte en oomstridd nykeynesiansk universalmodell, som kan utnyttjas för att analysera effekterna av den ekonomiska politiken.

För att analysera skattereformens kortsiktiga effekter väljer vi traditionalism framför modernism. Vi studerar skattereformens effekt på aktivitetsnivån inom ramen för en enkel keynesiansk modell, som betonar efterfrågans betydelse och undertrycker alla prisanpassningar. Varför? För det första tror vi, som antyddes inledningsvis, att traditionell keynesianism fortfarande tillhandahåller insikter om den ekonomiska anatomin bakom en mycket djup lågkonjunktur. Den enkla keynesianska modellen är av begränsat värde för att analysera förändringarna i kapaciteten under en normal konjunkturcykel. I depressioner, som under tidigt 1930-tal och tidigt 1990-tal, förefaller det däremot rimligt att tillmäta efterfrågesidan en särskild betydelse. För det andra kan den analys som vi snart skall redovisa uppfattas som en indikation på en rimlig övre gräns för skattereformens kontraktiva konjunktureffekt. Eftersom vi valt en modell som ger efterfrågesidan största möjliga spelrum, och som bortser från tänkbara expansiva effekter via ekonomins utbudssida, tenderar vi om något att överskatta skattereformens betydelse för konjunkturnedgången.

[1] En enligt vissa nykeynesianska analyser långt mer fruktbar uppläggning av den ekonomiska politiken är att direkt försöka påverka incitamenten på mikronivå, och därigenom pris- och lönebildningen. Se exempelvis Agell och Dillén (1994) för en analys av hur regeringen genom att välja ett lämpligt skattesystem kan påverka graden av nominell pris- och löneflexibilitet.

En enkel keynesiansk modell[2]

Låt oss utgå från ekonomins försörjningsbalans, som vi kan skriva som

(1) $Y = C + F + I + G + X - Z,$

där Y = bruttonationalprodukten,
C = hushållens konsumtion,
F = hushållens bruttoinvesteringar i fastigheter,
I = övriga privata bruttoinvesteringar,
G = offentlig konsumtion och investering,
X = export,
Z = import.

Jämfört med den gängse uppställningen av försörjningsbalansen särredovisar vi hushållens investeringar i fastigheter (bostadsrätter och småhus). Med hjälp av (1) kan vi identifiera två huvudsakliga kanaler för skattereformens kortsiktiga makroeffekter. Som vi diskuterade i kapitel 3 gav skattereformen hushållen starka incitament att ändra sparandets inriktning. Hushållens finansiella sparande ökade, samtidigt som det reala sparandet i fastigheter och varaktiga konsumtionsvaror minskade. Inom ramen för ekvation (1) kan vi representera denna övergång från realt till finansiellt sparande med ett negativt skift i F – givet hushållens konsumtion och disponibla inkomst innebär ju en minskning i F per definition att hushållens finansiella sparande ökar. Denna entydiga kontraktiva effekt motverkas dock av den stimulans av hushållens köpkraft som följer av skattereformens underfinansiering. Styrkan i denna senare, expansiva, effekt beror på ett avgörande sätt på den marginella konsumtionsbenägenheten av löpande disponibel inkomst. Med en hög marginell konsumtionsbenägenhet kan efterfrågetillskottet bli betydande. I det motsatta fallet, som vi menar är det mest rimliga, kommer merparten av inkomsttillskottet att resultera i ökat sparande, vilket innebär att den expansiva effekten blir liten.

Ekvation (1) är i sig bara en bokföringsmässig identitet, som alltid måste gälla. De samlade tillgångarna i ekonomin, $Y+Z$, måste definitionsmässigt överensstämma med den totala förbrukningen, $C+F+I+G+X$. För att konstruera en modell som kan förklara vad som bestämmer aktivitetsnivån i ekonomin, Y, och som kan hjälpa oss att förstå skattereformens nettoeffekt på aggregerad efterfrågan, måste vi komplettera bokföringen med några ekonomiska antaganden. Det första, alldeles avgörande, antagandet är att ekonomin befinner sig i ett utgångsläge med ledig produktionskapacitet och givna

[2] Den som så önskar kan utan större olägenhet gå förbi den formella framställningen på de följande sidorna.

nominella löner och priser.[3] Med denna traditionella keynesianska utgångspunkt blir det efterfrågesidan som bestämmer produktionen; när någon av termerna på höger sida om likhetstecknet i (1) ändras påverkas också Y.

Men vi måste också göra antaganden om vad som bestämmer de olika efterfrågekomponenterna. I det följande antar vi att privata bruttoinvesteringar, I, offentlig konsumtion och investering, G, och export, X, är storheter som bestäms utanför modellen. Vad gäller G och X rör det sig om variabler som inte direkt påverkades av skattereformen. De privata bruttoinvesteringarna kan i princip ha påverkats av omläggningen av bolagsbeskattningen (bredare skattebas, lägre bolagsskattesats), men som vi diskuterade i kapitel 4 kan man på goda grunder hävda att nettoeffekten på investeringsincitamenten var praktiskt taget försumbar.

I enkla keynesianska makromodeller av öppna ekonomier beror finanspolitikens multiplikatorverkningar på ett påtagligt sätt på den marginella importbenägenheten. Om den marginella importbenägenheten för den privata konsumtionen är stor kommer en skattesänkning som ökar hushållens disponibla inkomster att få en mindre expansiv effekt än vad som annars vore fallet, eftersom en del av inkomstökningen läcker ut ur ekonomin i form av ökad import. I det följande antar vi att importen bestäms enligt

$$(2) \qquad Z = z_C C + z_F F + z_I I + z_G G + z_X X \,.$$

Den samlade importen beror på importinnehållet för de olika efterfrågekomponenterna. För enkelhets skull antar vi att importandelarna (z_C, z_F, etc.) är givna konstanter. (I en mer realistisk modell, som tog hänsyn till relativa priser, borde importandelarna bero på den reala växelkursen.) I verkligheten vet vi att importandelarna skiljer sig åt mellan olika användningsområden. För både offentlig konsumtion och investering och hushållens investeringar i småhus är importinnehållet relativt litet. För de övriga privata investeringarna är importinnehållet större – när industrin investerar i nya maskiner handlar det ofta om investeringsvaror som produceras i utlandet. Importbenägenheten för exporten beror bland annat på behovet av utländska råvaror i exportindustrin.

De två återstående efterfrågekomponenterna är hushållens konsumtion och bruttoinvesteringar i fastigheter, dvs. de två storheter som är av primär betydelse för att förstå skattereformens kortsiktiga effekter på aktivitetsnivån. I fortsättningen antar vi att det finns två grupper av hushåll i ekonomin. De *neoklassiska hushållens* konsumtions- och investeringsbeslut bygger på långsiktiga överväganden

[3] Ett annat viktigt pris som vi undertrycker i vårt följande resonemang är den nominella växelkursen; vi antar att växelkursen är en exogen konstant.

(den 'permanenta' inkomsten), och eftersom de antas vara oförhindrade att låna på kreditmarknaden finns det ingen automatisk återkoppling mellan löpande disponibel inkomst å den ena sidan, och konsumtion, eller investeringar i egna fastigheter, å den andra.[4] En disponibel inkomstökning för denna grupp stimulerar konsumtionen bara i den utsträckning som den uppfattas som varande av en mer permanent natur. Om inkomsten ökar på grund av en skattesänkning eller transfereringsökning som uppfattas vara av en tillfällig natur kommer merparten av inkomsttillskottet att sparas – stimulansen av aggregerad efterfrågan uteblir, helt eller delvis. Den andra gruppen är de *keynesianska hushållen*. Dessa hushåll sparar inget av sina disponibla inkomster i finansiella tillgångar. På grund av olika restriktioner på kreditmarknaden, som förhindrar skuldsättning, eller en allmän aversion mot finansiellt sparande, kommer dessa hushåll att fördela hela den löpande disponibla inkomsten på konsumtion eller investeringar (inklusive tillbyggnad och reparation) i egna fastigheter. Om de keynesianska hushållen erhåller ökade transfereringar, eller sänkt skatt, kommer därför hela inkomsttillskottet att leda till en ökad privat efterfrågan.

Hushållens aggregerade konsumtion och investeringar i fastigheter kan, med våra två hushållsgrupper, skrivas som

(3) $C = \lambda C_K + (1-\lambda) C_N$,

(4) $F = \lambda F_K + (1-\lambda) F_N$.

Fotindexet (i=K, N) definierar keynesianska respektive neoklassiska hushåll, och parametern λ anger andelen keynesianska hushåll i ekonomin. Eftersom vår modell är statisk kan vi inte analysera hur skattereformen påverkat de rationella och framåtblickande neoklassiska hushållens konsumtions- och investeringsbeslut. Vi antar därför, på enklast tänkbara sätt, att

(5) $C_N = \overline{C}_N$,

(6) $F_N = \overline{F}_N$,

dvs C_N och F_N betraktas som två exogena konstanter. I en fullständig intertemporal makromodell skulle både C_N och F_N bero på det diskonterade nuvärdet av hushållens samtliga tillgångar (inklusive humankapitalet), och F_N borde dessutom vara en positiv funktion av den förväntade reala avkastningen på investeringar i fastighetskapital.

[4] Vi tänker oss att de neoklassiska hushållens konsumtionsbeslut kan beskrivas i termer av Milton Friedmans och Franco Modiglianis permanenta inkomst/livscykelmodell; se vidare avsnitt 3.1.

De keynesianska hushållens beteende ges av

(7) $C_K = \beta YD,$

(8) $F_K = (1-\beta)YD,$

där *YD* är hushållens disponibla inkomst, och β är en konstant som anger hur den disponibla inkomsten fördelas på inköp av konsumtionsvaror och investeringar i fastigheter. I en rikare modell borde också de keynesianska hushållens investeringar i fastigheter bero på den förväntade avkastningen; den andel av den disponibla inkomsten som finansierar investeringar i fastigheter, $1-\beta$, borde öka med den förväntade fastighetsavkastningen.

Om vi kombinerar ekvation (1)-(8) kan vi skriva försörjningsbalansen som

(9) $Y = A + mub \cdot YD,$

där

(10) $$A = (1-\lambda)\left[(1-z_C)\overline{C}_N + (1-z_F)\overline{F}_N\right] + I(1-z_I) + G(1-z_G) + X(1-z_X)$$

(11) $$mub = \lambda\left[(1-z_C)\beta + (1-z_F)(1-\beta)\right].$$

I *A*-termen har vi samlat ihop bidraget till aggregerad efterfrågan riktad mot inhemsk produktion från alla de autonoma efterfrågekomponenterna i modellen, dvs. de komponenter som inte direkt beror på aktivitetsnivån i ekonomin. Vi har som synes valt att inkludera de neoklassiska hushållens konsumtion och investeringar i fastigheter bland dessa variabler. Koefficienten framför *YD*, *mub*, är den aggregerade marginella utgiftsbenägenheten i ekonomin, en koefficient som ger oss information om hur stor del av en ökning i den disponibla inkomsten som ger ett tillskott till aggregerad *inhemsk* efterfrågan genom ökad konsumtion och ökade investeringar i fastigheter. Den marginella utgiftsbenägenheten beror på ett avgörande sätt på andelen keynesianska hushåll. I specialfallet när $\lambda=0$ blir $mub=0$; när ekonomin enbart befolkas av neoklassiska hushåll påverkas inte aggregerad efterfrågan av en förändring i löpande disponibel inkomst. Vi ser också att en ökad importandel för konsumtionsvaror och fastighetsinvesteringar innebär att *mub* minskar.

För att sluta modellen måste vi också definiera hushållens aggregerade disponibla inkomst, och vi antar att

(12) $YD = Y - I - T.$

Eftersom företagen antas finansiera sina bruttoinvesteringar med nedplöjda vinstmedel måste vi subtrahera företagens investeringar

från bruttonationalprodukten för att komma fram till den löpande disponibla inkomsten. Men vi måste också ta hänsyn till nettot av hushållens skatter och transfereringar, T. För enkelhets skull tänker vi oss att alla skatter och transfereringar är av direkt natur, vilket innebär att de inte påverkar prisnivån.[5]

I verkligheten vet vi att hushållens skatter och transfereringar beror på aktivitetsnivån i ekonomin. Om BNP ökar kommer också den offentliga sektorns skatteintäkter att öka, samtidigt som utgifterna för olika transfereringsändamål normalt minskar. För att fånga detta samband inför vi en enkel linjär skattefunktion:

$$T = k + t(Y - I), \tag{13}$$

där k är den del av hushållens skatter och transfereringar som är oberoende av konjunkturläget, och t är ekonomins makromarginalskattesats (justerad för inkomstberoende transfereringar). Skattebasen är bruttonationalprodukten reducerad med företagens investeringar, dvs. vi antar att skatten på outdelade vinstmedel är noll.

Löser vi modellen genom att kombinera ekvationerna (9), (12) och (13) erhåller vi ett uttryck för bruttonationalprodukten i en efterfrågebestämd jämvikt:

$$Y = m_A A - m_k\left[I(1-t) + k\right], \tag{14}$$

där

$$m_A = \frac{1}{1-(1-t)mub}, \tag{15}$$

$$m_k = \frac{mub}{1-(1-t)mub}. \tag{16}$$

Ekvation (14) bygger på samma intuition som alla enkla keynesianska multiplikatormodeller. Termen framför A, m_A, är den vanliga multiplikatorn för autonoma efterfrågeförändringar. Den talar om hur en ökning i A med en krona påverkar nationalprodukten, när vi tar hänsyn till att en ökad nationalprodukt leder till ökade inkomster, som i sin tur leder till en ytterligare, inducerad, efterfrågestimulans. På motsvarande sätt är m_k en nära släkting till lärobokens transfereringsmultiplikator. Den talar om hur en exogen ökning av hushållens disponibla inkomst med en krona (exempelvis genom att k

[5] Att introducera indirekta skatter och subventioner, som påverkar prisnivån, är i princip fullt möjligt, men ointressant för vårt syfte. Avsaknaden av indirekta skatter och subventioner innebär också att BNP till marknadspris sammanfaller med BNP till faktorpris i vår modell.

minskar) påverkar Y när alla inducerade efterfrågeanpassningar fått verka ut.

Jämfört med den grundläggande läroboken kan vi notera att multiplikatoreffekterna i vår modell blir ganska små. Dels dämpas multiplikatorerna på sedvanligt sätt via importläckage, och via den automatiska stabilisatoreffekt som är förknippad med förekomsten av inkomstberoende skatter. Dels har vi inkluderat hushåll vilkas konsumtion inte med nödvändighet påverkas av förändringar i disponibel inkomst, något som minskar utrymmet för inducerade efterfrågeökningar. En kontraktiv finanspolitik i form av minskad offentlig konsumtion, eller ett fall i exporten, kan i enklare lärobokssammanhang leda till en minskning av nationalprodukten som är både två och tre gånger större än den ursprungliga störningen. Med till synes rimliga antaganden om några av modellens nyckelparametrar (λ, t, importbenägenheter, etc.) skiljer sig den slutliga förändringen i BNP i vår modell inte nämnvärt från den ursprungliga förändringen i efterfrågan – m_A är nära ett.[6] Transfereringsmultiplikatorn blir med nödvändighet ännu mindre. I specialfallet när $\lambda=0$ ser vi att $m_A=1$, och att $m_k=0$.

Några räkneexempel

Med hjälp av ekvation (14) kan vi illustrera nettoeffekten av skattereformens expansiva och kontraktiva inslag. Den expansiva köpkraftseffekten av en underfinansierad skattereform verkar via transfereringsmultiplikatorn m_k, och den kontraktiva effekten (i form av minskade bruttoinvesteringar i fastigheter och ökat finansiellt sparande) via den autonoma multiplikatorn m_A. I *tabell 6.1* redovisar vi ett antal räkneexempel, som på ett högst stiliserat sätt beskriver de tänkbara effekterna. För att skapa en tydlig jämförelsenorm har vi i utgångsläget kalibrerat modellen på ett sådant sätt att den grovt avspeglar de faktiska förhållandena 1991 vad gäller konsumtion, fastighetsinvesteringar, export, import, nationalprodukt, etc. Vi har också, något mindre realistiskt, valt ingångsvärden som implicerar att hushållens finansiella sparkvot är noll i utgångsläget. Eftersom den finansiella sparkvoten för de keynesianska hushållen alltid måste vara lika med noll innebär detta att vi justerat summan av de neo-

[6] Ett exempel kan klargöra. Antag att den offentliga konsumtionen, G, ökar med tio miljarder kronor. Med en marginell importbenägenhet för offentlig konsumtion på 0,2 kommer tillskottet till aggregerad efterfrågan riktad mot inhemsk produktion, A, att bli åtta miljarder kronor. Om vi antar att $\lambda=0{,}25$, och att $z_C=z_F=0{,}3$, finner vi att $mub=0{,}175$. Med en, tämligen realistisk, makromarginalskattesats på 60 procent blir multiplikatorn 1,12. Nationalprodukten ökar därför med 8,96 miljarder kronor (1,12·8), dvs. jämviktsnationalprodukten ökar, när vi tar hänsyn till alla inducerade anpassningar, med ett mindre belopp än den ursprungliga efterfrågestimulansen.

klassiska hushållens konsumtion och fastighetsinvesteringar så att den överensstämmer med den löpande disponibla inkomsten. Vidare har vi antagit att makromarginalskattesatsen är 0,74.[7]

Tabell 6.1 En multiplikatoranalys av skattereformen

	Andel kreditransonerade hushåll			
	0	0,15	0,3	0,5
mub	0,00	0,10	0,20	0,33
m_A	1,00	1,03	1,05	1,09
m_k	0,00	0,10	0,21	0,36
Y, procentuell förändring	–1,2	–1,0	–0,7	–0,4
Hushållens finansiella sparkvot (ökning i procentenheter)	4,2	3,6	3,1	2,3

Anmärkning: Vi antar genomgående att $z_C = 0{,}35$, $z_F = 0{,}1$, $z_I = 0{,}2$, $z_G = 0{,}1$ och $z_X = 0{,}1$. Vi antar också att, $\overline{C}_N = 770$, $I = 210$, $G = 425$ och $X = 400$. I referensjämvikten antar vi att $\overline{F}_N = 60$ och $\beta = 0{,}9277$. Med det nya skattesystemet antar vi att $\overline{F}_N = 40$ och $\beta = 0{,}9506$. Makromarginalskattesatsen t är 0,74 i utgångsläget. I den initiella jämvikten är $Y = 1465$, medan hushållens finansiella sparkvot är noll.

Vi antar genomgående att skattereformens kontraktiva effekt på aggregerad efterfrågan består av ett autonomt fall i hushållens bruttoinvesteringar i fastigheter. Vad gäller de neoklassiska hushållen antar vi att den autonoma efterfrågekomponenten F_N minskar med en tredjedel till följd av skattereformen.[8] Eftersom vi samtidigt antar att deras konsumtionsutgifter, C_N, inte direkt påverkas av skattereformen innebär detta att deras finansiella sparande ökar, och att den samlade efterfrågan minskar. Vad gäller de keynesianska hushållen antar vi att skattereformen leder till ett förändrat utgiftsmönster; den andel β av disponibel inkomst som konsumeras ökar, och den andel 1-β som investeras i fastigheter minskar.[9] Eftersom de keynesianska hushållen spenderar hela den disponibla inkomsten behöver ett sådant skift inte i sig påverka aggregerad efterfrågan. Men efter-

[7] Denna siffra inbegriper en överslagsmässig kalkyl på den totala marginella skattekil (inklusive inkomstskatt, indirekta skatter och vissa inkomstberoende bidrag) som belastade en extra arbetsinsats vid slutet av 1980-talet. För en liknande kalkyl, jfr. Långtidsutredningen 1992, sid. 329.

[8] I kapitel 3 (avsnitt 2) drog vi slutsatsen att skattereformen kan ha bidragit till ett fall i hushållens reala sparkvot (dvs. kvoten mellan summan av hushållens investeringar i egna hem och varaktiga konsumtionsvaror, och disponibel inkomst) med 2–3 procentenheter. I termer av de neoklassiska hushållens disponibla inkomst i utgångsläget implicerar det antagna skiftet i fastighetsinvesteringarna att den reala sparkvoten minskar med 2,4 procentenheter till följd av skattereformen.

[9] Vi anpassar β på ett sådant sätt att de keynesianska hushållens mix mellan konsumtion och fastighetsinvesteringar blir densamma som för de neoklassiska hushållen.

som vi antar att importbenägenheten är större för konsumtionen än för fastighetsinvesteringarna blir effekten ändå kontraktiv i våra räkneexempel.

I kolumnerna 1 till 4 redovisar vi effekterna av skattereformen under olika antaganden om andelen hushåll som reagerar på en underfinansierad skattereform genom att öka sina utgifter i motsvarande mån, dvs. vi studerar effekterna under olika antaganden om storleken på λ-parametern. I linje med de analyser som redovisas i nästa avsnitt antar vi att reformen var underfinansierad med 20 miljarder kronor, *givet skattebasen i utgångsläget*. I termer av hushållens disponibla inkomst (knappt 800 miljarder kronor 1991) motsvarar detta en momentan inkomstökning med 2,5 procent. I tabellen har vi på enklast tänkbara sätt valt att lägga ut inkomsttillskottet genom att minska interceptet, k, i skattefunktionen (13), samtidigt som vi antar att makromarginalskattesatsen t är oförändrad. (I simuleringar som vi inte redovisar har vi dessutom undersökt hur resultaten påverkas om underfinansieringen läggs ut som en sänkning av makromarginalskattesatsen. Detta alternativ, som väl är det mest realistiska, medför också att vi förändrar de strukturella sambanden i modellen; multiplikatorerna blir något större om vi minskar t. Resultaten påverkas dock på ett försumbart sätt.)

I den första kolumnen redovisar vi resultaten för fallet när $\lambda=0$. Eftersom de neoklassiska hushållens utgiftsbeslut inte påverkas av en temporär inkomstförstärkning är *mub*, och därför också transfereringsmultiplikatorn m_k, lika med noll. Hela det disponibla inkomsttillskottet bidrar till att öka sparandet, och hushållens finansiella sparkvot ökar från 0 till 4,2 procent av disponibel inkomst. Då vi på detta sätt har kortslutit den expansiva ingrediensen i skattereformen finns bara den kontraktiva effekten via fastighetsinvesteringarna kvar. Det autonoma fallet i fastighetsinvesteringarna med en tredjedel motsvarar i absoluta termer en minskning med 20 miljarder kronor. Eftersom vi antar att den marginella importbenägenheten för fastighetsinvesteringar är 0,1 minskar aggregerad efterfrågan riktad mot inhemsk produktion med 18 miljarder kronor (0,9·20). I avsaknad av inducerade efterfrågeeffekter är den autonoma multiplikatorn, m_A, lika med ett, vilket innebär att även nationalprodukten Y minskar med 18 miljarder kronor. Då vi kalibrerat modellen så att nationalprodukten är 1465 miljarder kronor i utgångsläget innebär detta att Y minskar med 1,2 procent.

När vi ökar andelen keynesianska hushåll i kolumnerna 2 till 4 ser vi att *mub*, m_A och m_k ökar. Den väsentliga iakttagelsen i sammanhanget är att m_k ökar snabbare än m_A; när λ ökar kommer den expansiva effekten av ett temporärt tillskott till disponibel inkomst att bli mer påtaglig. När $\lambda=0{,}15$ faller nationalprodukten med runt en procent, när $\lambda=0{,}5$ (hälften av hushållen är keynesianer, hälften

neoklassiker) blir fallet bara 0,4 procent. Om en tillräckligt stor majoritet av hushållen är keynesianer kommer i själva verket den expansiva effekten att dominera över den kontraktiva: De minskade fastighetsinvesteringarna uppvägs mer än väl av ökad konsumtion.

En annan uppenbar iakttagelse är att ökningen av hushållens finansiella sparande blir mer blygsam när vi ökar den andel hushåll som per definition inte sparar. När $\lambda=0$ ökar den finansiella sparkvoten med 4,2 procentenheter. När $\lambda=0,5$ blir ökningen 2,3 procentenheter. I kapitel 3 (avsnitt 2) drog vi slutsatsen att skattereformen har ökat hushållens finansiella sparkvot med 3–4 procentenheter. Som framgår av tabellen är resultatet för $\lambda=0,15$ väl i linje med denna analys.

Vad har vi lärt oss?

Med keynesianska glasögon kan skattereformen uppfattas som ett gigantiskt, men knappast avsiktligt, stabiliseringspolitiskt experiment i ett läge då svensk ekonomi stod på randen av den djupaste lågkonjunkturen sedan början av 1930-talet. Å ena sidan innebar skattereformen en åtminstone kortsiktigt sett mycket kraftig stimulans av hushållens köpkraft. Å andra sidan gavs hushållen starka incitament att öka sitt finansiella sparande och minska sina investeringar i reala tillgångar, främst fastigheter.

Våra enkla räkneexempel motiverar två slutsatser. För det första är vår samlade bedömning att de kontraktiva effekterna har dominerat. Fallet i aktivitetsnivån skulle ha blivit mindre om vi haft kvar det gamla skattesystemet. Skattereformens expansiva del verkade via den marginella utgiftsbenägenheten för löpande disponibel inkomst. En stor marginell utgiftsbenägenhet förutsätter att en betydande andel av hushållen av olika anledningar (ransonering på kreditmarknaden, 'tumregelsbeteende', etc.) låter sin konsumtion styras av kortsiktiga fluktuationer i den disponibla inkomsten, en förutsättning som dock inte förefaller särskilt realistisk. Svenska ekonometriska studier av sambandet mellan tillväxten i aggregerad konsumtion och disponibel inkomst indikerar i själva verket att den senare variabeln spelar mindre roll för konsumtionsutvecklingen: Vår parameter λ skulle kunna ligga någonstans i ett intervall mellan 0,1 och 0,3.[10]

Vår andra slutsats gäller storleksordningen på den kontraktiva efterfrågeeffekten. Med till synes plausibla antaganden om importbenägenheter, makromarginalskatt och skattereformens effekt på hushållens finansiella sparkvot blir effekten med nödvändighet av ganska blygsamt slag. Trots att vår modell är av enklast tänkbara keynesianska snitt ger den inget stöd för tanken att skattereformen skulle

[10] För en närmare diskussion, se Assarsson (1991, 1993) och Agell, Berg och Edin (1995).

vara en primär faktor i konjunkturförloppet. I termer av multiplikatoranalysen i tabell 6.1 tror vi att resultaten i kolumnerna 2 och 3 illustrerar en rimlig storleksordning för den verkliga konjunktureffekten: I det korta perspektivet kan skattereformen ha bidragit till att skapa ett produktionsbortfall på knappt en procent av BNP, och ökat hushållens finansiella sparkvot med mellan tre och fyra procentenheter. För att få litet perspektiv på dessa siffror kan nämnas att real BNP minskade med sammanlagt tre procent under 1991–92. Om reala BNP under dessa två år hade utvecklat sig på samma sätt som under 1970- och 80-talen borde den kumulerade tillväxten ha varit 3,5 procent; dvs. vid utgången av 1992 hade vi ett kumulerat tillväxtgap på 6,5 procentenheter. Om vi för resonemangets skull antar att skattereformens kontraktiva konjunktureffekt uppgår till en procent av BNP skulle drygt 15 procent av det kumulerade tillväxtgapet kunna skrivas på skattereformens konto.

Våra beräkningar bör naturligtvis omgärdas med osedvanligt många reservationer. Likafullt är vår bedömning att vår analys knappast skönmålar skattereformen. Det går helt visst att modifiera vissa av analysförutsättningarna på ett sådant sätt att den kontraktiva effekten blir större. Agell, Berg och Edin (1995) redovisar resultat som indikerar att hushållens konsumtion kan ha påverkats negativt av förmögenhetsförluster på småhusmarknaden – förmögenhetsförluster som vi i kapitel 3 (avsnitt 4) kopplade till reformen. Vi har inte heller beaktat att företagens investeringar, I, kan påverkas negativt när aggregerad efterfrågan minskar. Om vi inkorporerat en så kallad acceleratormekanism för investeringarna i modellen skulle fallet i aktivitetsnivån ha blivit större.

Men vi har också försummat mekanismer som drar åt det andra hållet. Enligt vissa bedömare har en skärpt kreditransonering i den djupa krisens spår gjort att löpande disponibel inkomst blivit allt viktigare för många hushålls konsumtion. Om detta är korrekt tenderar vi att underskatta både den marginella konsumtionsbenägenheten av löpande disponibel inkomst och den expansiva effekten av underfinansieringen. Vi har dessutom bortsett från möjligheten att hushåll som tror att skattereformen skapar långsiktiga effektivitetsvinster har incitament att redan idag öka sin konsumtion – hushåll som reviderar upp sin bedömning av den *permanenta inkomsten* ökar sin konsumtion. Till sist har vi, vilket är priset för vår tillfälliga konvertering till gammaldags keynesianism, utgått från en makromodell som genom sin konstruktion eliminerar alla de effekter som verkar via ekonomins utbudssida. Eftersom de positiva aktivitetseffekterna av skattereformen primärt verkar via utbudssidan (arbetsutbud, kapitalallokering, etc) är denna försummelse möjligen den mest allvarliga.

6.2 *Var reformen finansierad?*

Skattereformen genomfördes i två steg, ett mindre steg 1990, och ett större 1991. Den totala finansieringskalkylen för de två stegen, enligt Finansdepartementets ursprungliga beräkningar, redovisas i *tabell 6.2.* Alla siffrorna är i 1991-års priser, och de avser den prognosticerade genomsnittliga budgeteffekten för inkomståren 1991–93 för den konsoliderade offentliga sektorn.

Tabell 6.2 Skattereformens budgeteffekter enligt ursprunglig kalkyl, genomsnitt för 1991–93 (miljarder kronor, 1991-års priser)

Budgetförsvagningar	
Sänkt statlig inkomstskatt för individer	89,1
Fördelningspolitiska åtgärder	8,2
Summa	**97,3**
Budgetförstärkningar	
Bredare skattebas, arbetsinkomster	12,7
Bredare skattebas, personlig kapitalinkomst- och egendomsskatt	38,6
Moms och andra indirekta skatter	28,4
Bolagsskatt	1,2
Andra intäkter	9,2
Dynamiska effekter	5,0
Summa	**95,1**

Källa: The Swedish Tax Reform of 1991, Ministry of Finance, 1991.

Den tyngsta posten på reformens utgiftssida berodde på skattebortfallet till följd av den sänkta statliga inkomstskatten, ett bortfall som beräknades till 89,1 miljarder kronor. Därtill skall också läggas de fördelningspolitiskt motiverade utgiftsökningar (höjda barn- och bostadsbidrag) på drygt 8 miljarder kronor som beslutades i samband med skattereformen. De huvudsakliga finansieringsbidragen tänktes ske via en kraftig omfördelning av skattebördan, från skatt på arbetsinkomst till ökad skatt på konsumtion och personliga kapitalinkomster. Totalt sett tänktes drygt 40 procent av finansieringen inflyta genom högre kapitalskatter, medan den indirekta varubeskattningen skulle svara för knappt 30 procent. Vi kan också notera att den nya bolagsbeskattningen spelade en obetydlig roll för reformens finansiering.

De i massmedia så uppmärksammade 'dynamiska' effekterna, i form av en större lönesumma till följd av en bättre fungerande ekonomi, förutsattes ge ett relativt blygsamt bidrag till reformens finansiering i det korta perspektivet. Åren 1991–93 beräknades finansieringsbidraget från de dynamiska effekterna till 2,5, 5,0 och 7,5 miljarder kronor. På lång, kanske tio års, sikt beräknades de dynamiska

effekterna ge ett finansieringstillskott på 20 miljarder kronor, ett belopp som är konsistent med en ökning av den reala lönesumman med fyra procent. En omedelbar iakttagelse är att uteblivna dynamiska effekter inte kan svara för mer än en bråkdel av de senaste årens snabba försvagning av budgeten för den konsoliderade offentliga sektorn – det går inte att med bibehållen trovärdighet anklaga arkitekterna bakom skattereformen för opåkallad elasticitetsoptimism.

Och ändå finns budgetunderskotten där. Vad var det som gick snett? Som vi skall se i det följande kan en stor del av försvagningen av de statliga skatteintäkterna förklaras av den allmänna lågkonjunkturen. Andra effekter följer av ändrade avräkningsrutiner för momsredovisning hos kommuner, landsting och statliga myndigheter. Men också om vi justerar skatteintäkterna för konjunkturläget och effekterna av nya redovisningsrutiner kvarstår ett relativt stort skattebortfall. Vår uppgift i detta avsnitt är att med hjälp av två metoder försöka bedöma hur stor del av denna inkomstförsvagning som beror på skattereformen.

Den första metoden, som redovisas i en underlagsrapport av Anders Kristoffersson (Kristoffersson (1995)), är i allt väsentligt en uppdatering av Finansdepartementets ursprungliga finansieringskalkyl. Budgetkalkylerna i tabell 6.2 byggde på en enkel *ex ante* framskrivning av olika skattebasers utveckling mellan 1988 och 1991. Eftersom slutet av 1980-talet karaktäriserades av en överhettad ekonomi, med stora kapitalvinster och en hög privat konsumtion, förutsatte kalkylen i praktiken att den exceptionella högkonjunkturen skulle fortsätta också under 1991–93. Kristofferssons reviderade beräkningar bygger på samma metodik, men tillämpad på *faktiska* istället för *extrapolerade* skattebaser. Kalkylerna är därför ett försök att i bokföringsmässiga termer illustrera de finansieringsmässiga konsekvenserna av att genomföra skattereformen i ett jämfört med ursprungskalkylen väsentligt svagare konjunkturläge.

Den andra metoden bygger på en makroekonometrisk undersökning av sambandet mellan statens skatteintäkter och nominell BNP. Med hjälp av det historiska sambandet mellan skatteintäkter och BNP-utveckling mellan 1964 och 1989 kan vi beräkna vilka skatteintäkter som *borde* ha genererats under början av 1990-talet, om inte skattereformen genomförts. Skillnaden mellan denna prognos och de faktiska skatteintäkterna kan uppfattas som en grov indikation på effekten av olika regeländringar (härmed avses inte bara skattereformen) under perioden 1990–93.

Metod 1

Den grundläggande metodiken, och de möjliga felkällorna, bakom finansieringskalkylen i tabell 6.2 kan beskrivas med ett enkelt exempel. Antag att staten i utgångsläget beskattar en viss ekonomisk verksamhet X (konsumtion, arbetsinkomst, etc) med en skattesats t. Vi tänker oss vidare att X beror på skatten, men också på en annan variabel, 'konjunkturläget'. I mer formella termer har vi att

$$(17) \quad X = X(t,\theta),$$

där θ representerar influenserna på X av konjunkturläget.[11] Statens intäkter av att beskatta X, T, blir därmed $T = tX(t,\theta)$. Vi antar att θ kan anta två värden, θ_H och θ_L, där index H står för högkonjunktur, och index L för lågkonjunktur. Skattesatsen t före respektive efter skattereformen kallar vi för t_{89} och t_{91}. Om vi antar att ekonomin i utgångsläget befinner sig i en högkonjunktur kan vi skriva skatteintäkterna före skattereformen som

$$(18) \quad T_{89} = t_{89}X(t_{89}, \theta_H).$$

Hur påverkas skatteintäkterna av att ändra skattesatsen från t_{89} till t_{91}? Om vi antar att introduktionen av det nya skattesystemet sammanfaller med en lågkonjunktur ($\theta = \theta_L$) kan vi definiera förändringen i statens skatteintäkter till följd av skatteomläggningen, $\Delta skatt$, som

$$(19) \quad \Delta skatt = t_{91}X(t_{91}, \theta_L) - t_{89}X(t_{89}, \theta_L).$$

Den första termen på höger sida om likhetstecknet är den observerade skatteintäkten, som beror på det nya konjunkturläget och den nya skatten. Den andra termen, som inte är observerbar, är den skatteintäkt som skulle realiserats om vi haft kvar det gamla skattesystemet, men det nya konjunkturläget.

Den ursprungliga finansieringskalkylen i tabell 6.2 byggde i allt väsentligt på en statisk analys av skattebasernas utveckling. Givet den observerade skattebasen i utgångsläget – en skattebas som var betingad på den då rådande högkonjunkturen och det gamla skattesystemet – studerade man finansieringseffekten av att ändra skattesatsen från t_{89} till t_{91}. I termer av våra beteckningar kan den ursprungliga budgetprognosen, $\Delta skatt_{RINK}$, skrivas som

$$(20) \quad \Delta skatt_{RINK} = (t_{91} - t_{89})X(t_{89}, \theta_H).$$

Om vi jämför (19) och (20) ser vi att det finns två orsaker som kan förklara varför RINK-prognosen leder fel.[12] För det första tog man,

[11] Den som så önskar kan tänka sig att X, t och θ är vektorer.

[12] En tredje felkälla är, som framgår av Kristoffersson (1995), att finansieringskalkylen är behäftad med några smärre räknefel vad gäller beräkningen av finansieringstillskottet från den nya, breddade, momsen.

med några mindre undantag, ingen hänsyn till att den nya skatten kunde påverka skattebasen. För det andra förutsatte man att det nya skattesystemet skulle träda i kraft i ett läge med en fortsatt högkonjunktur – i termer av prognosekvationen (20) utgick man från konjunkturläge θ_H och inte θ_L. I efterhand är det, som vi givit flera exempel på i denna bok, lätt att konstatera att ingendera förutsättningen höll sträck. Prognosfelet, dvs. skillnaden mellan $\Delta skatt$ och $\Delta skatt_{RINK}$, *Pfel*, kan efter en smärre omskrivning skrivas som

$$(21) \quad \begin{aligned} Pfel &= (t_{91} - t_{89})[X(t_{91}, \theta_L) - X(t_{89}, \theta_H)] \\ &+ t_{89}[X(t_{91}, \theta_L) - X(t_{89}, \theta_L)] \end{aligned}$$

Den första termen till höger om likhetstecknet är den del av prognosfelet som är direkt observerbar. Uttrycket inom parentes är den faktiska förändringen i skattebasen mellan '89' och '91' (dvs. den observerade förändringen i konsumtion eller arbetsinkomst). Den andra termen – som inte kan observeras – är en korrigeringsfaktor, som fångar upp skattereformens direkta beteendeeffekter: Hur påverkas skattebasen av den nya skatten, om vi håller konjunkturläget konstant?

I Kristoffersson (1995) redovisas beräkningar som försöker uppskatta storleken på det prognosfel som härrör från den första termen i högerledet. Hur hade den finansieringskalkyl som presenterades på våren 1990 sett ut, om man känt till de faktiska skattebaserna för 1991? I termer av vårt exempel beräknar Kristoffersson den reviderade intäktseffekten av skattereformen enligt

$$(22) \quad \Delta skatt_{rev} = (t_{91} - t_{89})X(t_{91}, \theta_L).$$

Genom att jämföra *ex post* prognosen i (22) med den ursprungliga *ex ante* prognosen i (20) kan vi få en uppfattning om storleksordningen på det första prognosfelet i (21).[13]

I *tabell 6.3* redovisar vi huvuddragen i Kristofferssons reviderade finansieringskalkyl för 1991.[14] Innan vi diskuterar resultaten är en reservation på sin plats. Kalkylerna gäller bara det prognosfel som vidhäftar skattereformens andra, större steg. Siffrorna säger ingenting om den eventuella underfinansiering som sammanhänger med det första steget, 1990 års delreform, som bland annat innefattade ökade indirekta skatter och en sänkning av den statliga inkomstskatten.

[13] I verkligheten inbegrep skattereformen naturligtvis flera samtidiga skatteändringar. För att beräkna den totala reviderade finansieringseffekten måste vi därför addera ett stort antal delsummor, som alla är på formen (20) och (22).

[14] För närmare detaljer hänvisas läsaren till Kristoffersson (1995).

Det totala prognosfelet är stort, minus 23 miljarder kronor. Den avgörande faktorn, som förklarar merparten av *ex post* revideringen, är att flera av de skattebaser som tänktes bidra till reformens finansiering till följd av konjunkturen utvecklade sig betydligt svagare än väntat. Den största enskilda revideringsposten gäller intäkterna från den nya, skärpta kapitalbeskattningen. Den ursprungliga kalkylen byggde på en framskrivning av olika tillgångspriser från 1987 och 1988 till 1991. I verkligheten utvecklades tillgångspriserna i långt blygsammare takt än beräknat fram till 1991. Även den nya bolagsskatten gav ett minus, något som beror på tillgångsprisernas utveckling, men också på en minskad räntabilitet i aktiebolagssektorn. Justeringen av momsintäkterna avspeglar främst ett räknefel i den ursprungliga kalkylen. En annan stor minuspost, 6 miljarder kronor, gäller effekten av den sänkta statliga inkomstskatten. Här är mekanismen den omvända. Hushållens förvärvsinkomster ökade i verkligheten snabbare än väntat fram till 1991. Om vi haft kvar den gamla, mer progressiva, skatteskalan hade vi därför fått en, jämfört med den nya, mindre progressiva skatteskalan, extra intäktsbonus. Slutligen kan vi också notera att kalkylen förutsätter att inga dynamiska effekter materialiserades under 1991.

Tabell 6.3 Prognosfel för skattereformens budgeteffekt för den konsoliderade offentliga sektorn för 1991 enligt reviderad *ex post* beräkning (miljarder kronor, 1991-års priser)

	1991
Effekt av sänkt statlig skattesats för individer	–6,0
Kapitalskatter	–6,8
Övriga inkomstskatter	–2,5
Bolagsskatt	–3,1
Moms	–2,5
Övriga indirekta skatter	–1,2
Uteblivna dynamiska effekter	–2,5
Övrigt	1,6
Totalt prognosfel enligt reviderad *ex post* kalkyl	–23,0

Källa: Kristoffersson (1995). Momsposten inkluderar en korrigering av ett räknefel i den ursprungliga kalkylen.

Sammantaget är vår bedömning att Kristoffersons kalkyl bör betraktas som en nedre gräns för skattereformens kortsiktiga underfinansiering. Beräkningarna avspeglar i första hand hur den snabba och oförutsedda försvagningen av konjunkturen påverkade skattereformens finansiering under 1991. Två faktorer talar för att den verkliga underfinansieringen är ännu större. För det första speglar kalkylen, som nämnts, bara det prognosfel som är direkt knutet till den del

av skattereformen som genomfördes 1991. Omläggningen av skattesystemet under 1990, som i kvantitativa termer rörde ungefär en tredjedel av den totala reformen, beaktas inte. Eftersom denna del berörde delvis andra skattebaser än 1991-års reform kan vi dock inte utan vidare tillämpa resultaten i tabell 6.3, och hävda att 1990-års delreform motsvarar en tillkommande underfinansiering på en tredjedel av 23 miljarder kronor.

Den reviderade *ex post* prognosen tar, för det andra, ingen hänsyn till skattereformens direkta beteendeeffekter. I termer av vår dekomponering av det totala prognosfelet i ekvation (21) ger oss Kristofferssons kalkyl ingen information om storleken på den andra termen i högerledet, dvs. den ej observerbara korrigeringsfaktorn, som representerar budgeteffekten vid ett oförändrat konjunkturläge av ändrat beteende till följd av skattereformen. Vår analys i denna bok visar att beteendeeffekterna är viktiga, och att korrigeringsfaktorn kan spela roll för den totala finansieringskalkylen. Bostadsefterfrågan, hushållens finansiella sparkvot och efterfrågan på vissa specifika varugrupper (exempelvis turismtjänster) är exempel på aktiviteter som påverkats av skattereformen.[15] En ytterligare komplicerande omständighet är att konjunkturläget, som diskuterades i föregående avsnitt, inte kan betraktas som oberoende av skattereformen. I den utsträckning som den lägre makroekonomiska aktivitetsnivån beror på skattereformen ökar underfinansieringen i motsvarande mån.

Med hjälp av efterfrågeanalysen av skattereformen i föregående avsnitt är det enkelt att illustrera storleksordningen på den tillkommande underfinansiering som beror på skattereformens kortsiktiga konjunktureffekt. Enligt vår multiplikatoranalys kan skattereformens negativa bidrag till den kortsiktiga konjunkturutvecklingen uppskattas till knappt en procent av BNP. Omräknat i kronor (1991-års priser) motsvarar detta ett produktionsbortfall under ett år på, grovt räknat, 12–15 miljarder. Om vi tolkar prognosfelet (21) i makroekonomiska termer, kan vi uppfatta $X(t,\theta)$ som ett mått på BNP, korrigeringsfaktorn $t_{89}\left[X(t_{91},\theta_L)-X(t_{89},\theta_L)\right]$ som ett mått på skattereformens kontraktiva konjunktureffekt, och t_{89} respektive t_{91} som mått på makromarginalskattesatsen före och efter skattereformen.[16] Om vi antar att makromarginalskattesatsen i utgångsläget är 0,74 får vi en tillkommande underfinansiering på mellan 8,9 och 11,1

[15] Det är dock inte uppenbart att beteendeanpassningarna på mikronivå genomgående bidrar till att öka underfinansieringen. I den utsträckning som en högre skatt på en tidigare skattegynnad varugrupp gör att efterfrågemönstret förskjuts mot andra, i utgångsläget fullt beskattade, varor sker inget skattebortfall.

[16] Konjunkturparametern θ skall nu uppfattas som en indikator på den del av konjunkturläget som *inte* beror på skattesystemet.

miljarder kronor – ett belopp som skall adderas till Kristofferssons reviderade kalkyl för 1991.[17]

Skattereformens totala underfinansiering för 1991 skulle enligt denna kalkyl kunna uppgå till mer än 30 miljarder kronor, varav merparten (23 miljarder) hänför sig till den reviderade *ex post* kalkylen, och den resterande delen (8,9 till 11,1 miljarder) till reformens kontraktiva effekt på konjunkturen, en effekt som dock måste betraktas som tämligen osäker vad gäller storleksordningen. Om vi dessutom beaktar den möjliga underfinansiering som sammanhänger med reformens första steg, och det skattebortfall som är betingat på beteendeanpassningar på en mer disaggregerad nivå (konsumtionsmönster, etc), kan effekterna i princip bli än större – effekter som vi dock inte har haft möjlighet att klä i en mer exakt siffra. Sammantaget förefaller det dock sannolikt att den totala underfinansieringen för 1991 är i storleksordningen 35 miljarder kronor, en siffra som dock är omgärdad med en betydande osäkerhet.

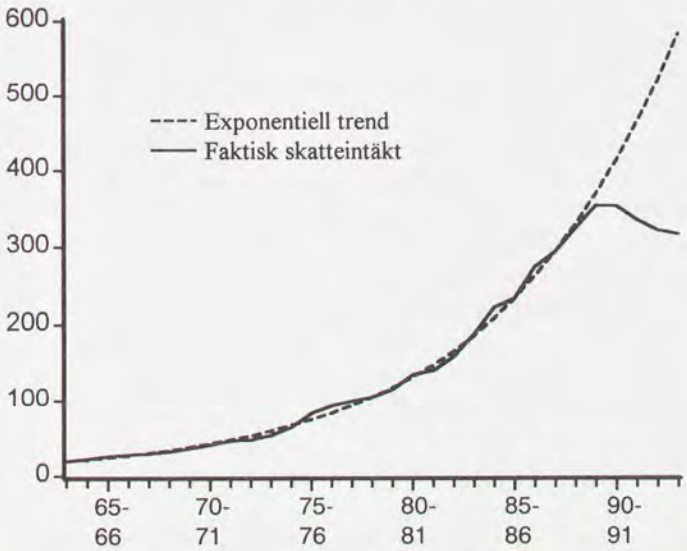
Vad kan sägas om underfinansieringen för de närmast följande åren, i första hand 1992–93? En konsekvent tillämpning av metodiken i detta avsnitt skulle innebära att vi för både 1992 och 1993 upprepar Kristofferssons *ex post* kalkyl, men nu med beaktande av de faktiska skattebaserna för de två åren. Hur hade den ursprungliga finansieringskalkylen sett ut om man haft information om de faktiska skattebaserna för respektive år? Precis som tidigare måste vi sedan göra en schablonmässig korrigering för skattereformens beteende- och konjunktureffekter, liksom för den tillkommande underfinansiering som sammanhänger med 1990 års delreform.

Vi har inte haft möjlighet att ta fram en fullständig finansieringskalkyl för 1992–93. På basis av vår kännedom om några viktiga skattebasers utveckling efter 1991 kan vi i alla fall identifiera några kvalitativa mekanismer. En för skattereformen mycket viktig skattebas, den privata konsumtionen, minskade (som vi såg i kapitel 3) kraftigt både 1992 och 1993. I volym minskade konsumtionen med knappt två procent 1992, och med knappt fyra procent 1993, något som implicerar att en *ex post* revidering skulle ge upphov till ett större bortfall av momsintäkter än vad som redovisas i tabell 6.3. Å andra sidan ändrades andra skattebaser i en mer gynnsam riktning, i synnerhet efter 1992. Aktiepriserna började öka under 1993, och räntabiliteten i aktiebolagssektorn förbättrades markant efter kronans fall i november 1992. Beräkningar som redovisas av Kristoffersson indikerar att dessa senare faktorer bidrar till att minska underfinansieringen för posterna kapitalskatter och bolagsskatt med totalt

[17] De överslagsberäkningar på tillkommande underfinansiering på grund av skattereformens kontraktiva konjunktureffekt som redovisas av Kristoffersson är väl i linje med vår egen kalkyl.

4,5 miljarder kronor för 1993. Sammantaget tror vi att nettot av de motverkande effekterna från förskjutningarna i skattebaserna om något bidrar till att öka underfinansieringen för 1992. För 1993 blir bilden den motsatta, eftersom det kraftiga fallet i hushållens konsumtion måste vägas mot den mycket snabba vinstuppgången i den exportberoende delen av ekonomin. Som vi skall se i nästa avsnitt, där vi studerar tidsseriesambandet mellan skatteintäkt och aggregerad skattebas, finns det anledning att förmoda att underfinansieringen faktiskt minskat efter 1992.[18]

Figur 6.1 Faktisk och trendmässig statlig skatteintäkt för budgetåren 1963/64–1993/94 i miljarder kronor (löpande priser)



Källa: Olika årgångar av statsbudgetens utfall (Riksrevisionsverket), och egna beräkningar.

Metod 2

I *figur 6.1* visar vi de statliga skatteintäkterna i löpande priser för budgetåren 1963/64 till 1993/94.[19] Fram till och med budgetåret 1989/90 ser vi att det finns en mycket tydlig tillväxttrend. Denna utveckling bryts under de första åren av 1990-talet, då de statliga

[18] Den reviderade reformbedömning som redovisas av Kristoffersson för 1992–93 indikerar, om vi bortser från vissa periodiseringseffekter vad gäller avskattningen av företagens obeskattade reserver, att underfinansieringen ökar något 1992, för att sedan minska 1993. Den genomsnittliga årliga underfinansieringen för 1991–93 är 21,4 miljarder enligt Kristofferssons kalkyl – en siffra som dock vare sig inkluderar den kontraktiva konjunktureffekten eller underfinansieringen förknippad med 1990 års delreform.

[19] Alla siffror är hämtade från olika årgångar av Statsbudgetens utfall, Riksrevisionsverket.

nominella skatteintäkterna minskar fyra budgetår i rad. Ett annat perspektiv på de statliga skatteintäkterna får vi om vi jämför det realiserade utfallet med de skatteintäkter som skulle ha genererats under början av 1990-talet med en obruten historisk tillväxttakt. Eftersom skatteinkomsterna växte med i genomsnitt litet drygt elva procent per år mellan 1963/64–1989/90 borde vi enligt det gamla tillväxtmönstret (prickade kurvan i figuren) ha observerat en fortsatt snabb intäktsexpansion. Skillnaden mellan den på detta sätt prognosticerade skatteintäkten för budgetåret 1993/94 och det realiserade utfallet är drygt 250 miljarder kronor!

Syftet med detta avsnitt är att försöka uppskatta hur stor del av de minskade statliga skatteintäkterna under 1990-talet som beror på den extrema lågkonjunkturen och den snabba nedväxlingen av inflationstakten. Genom att estimera ekonometriska modeller av sambandet mellan statens skatteintäkter och olika mått på aggregerad skattebas och aktivitetsnivå för de 25 budgetår som föregick skattereformen kan vi konstruera en enkel prognosmodell för skatteintäkterna, med vars hjälp vi kan prognosticera skatteintäkterna under början av 1990-talet. Vilka intäkter borde vi förvänta oss, givet det historiska sambandet mellan skattebaser och skatteintäkter? Genom att jämföra prognos och utfall kan vi konstruera en residual, som visar storleken på det inkomstbortfall för staten som inte kan hänföras till konjunkturläget. Tolkad med sedvanlig försiktighet ger oss denna residual en indikation på hur stor del av inkomstbortfallet som kan bero på olika regeländringar, inklusive skattereformen, under det tidiga 1990-talet.[20]

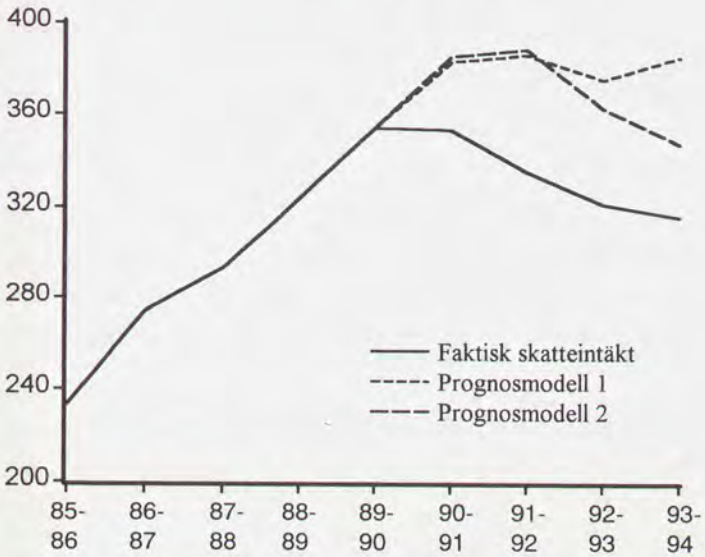
Vi har i ett antal ekonometriska skattningar försökt att förklara den kortsiktiga förändringen i nominell (logaritmerad) skatteintäkt med tre makroekonomiska variabler, förändringen i nominell BNP, förändringen i real BNP, och förändringen i konsumentprisindex. För att fånga upp olika tidsförskjutningar i sambandet mellan skatteintäkt och skattebas (systemet med fyllnadsinbetalning gör att statens kassaflöde i period *t* påverkas av skattebaserna i period *t-2*) har vi i vissa skattningar låtit förändringen i skatteintäkterna bero inte bara på förändringen i de makroekonomiska variablerna under samma period, utan också på förändringen under den närmast föregående perioden.

I *figur 6.2* redovisar vi prognosen för statens skatteintäkt för budgetåren 1990/91–1993/94 enligt två av de skattade modellerna. Modellerna har estimerats med data för perioden 1963/64–1989/90, och vi har genererat prognosen för de följande budgetåren genom att

[20] Denna tidsserieansats för att uppskatta skattereformens kortsiktiga underfinansiering har tidigare använts av Ohlsson och Vredin (1994). Deras slutsats är att skattereformen kan ha bidragit till att minska statens inkomster med runt 30 miljarder kronor för budgetåret 1991/92.

substituera de faktiska värdena på de förklarande variablerna i de estimerade ekvationerna. Den första prognosen (modell 1) bygger på en modell där den procentuella förändringen i nominell skatteintäkt i princip bara korreleras med den procentuella förändringen i nominell BNP under samma budgetår.[21] Den andra prognosen ('modell 2') bygger på en modell som dessutom beaktar effekten av den procentuella förändringen i nominell BNP under föregående budgetår. Eftersom båda modellerna är estimerade på *förändringsform* kan vi inte utan ytterligare antaganden generera en prognos på skatteintäkternas *nivå*, ett problem som vi löst genom att anta att faktisk och prognosticerad skatteintäkt är densamma för budgetåret 1989/90.

Figur 6.2 Faktisk och prognosticerad statlig skatteintäkt budgetåren 1985/86–1993/94 i miljader kronor (löpande priser)



Källa: Olika årgångar av Statsbudgetens utfall (Riksrevisionsverket), och egna beräkningar. Båda prognosmodellerna är estimerade på data för perioden 1963/64–1989/90. Modell 1 förklarar den procentuella förändringen i nominell skatteintäkt med en konstant och den procentuella förändringen i nominell BNP för samma budgetår. Modell 2 beaktar dessutom den procentuella förändringen i nominell BNP under föregående budgetår. För att beräkna BNP per budgetår har vi utnyttjat kvartalsdata.

Båda prognoserna illustrerar väl den omständigheten att statens skatteintäkter historiskt sett uppvisat en hög konjunkturkänslighet. Enligt modell 1 medför en ökning av nominell BNP med en procent

[21] Eftersom vi mäter statens skatteintäkter per budgetår (och inte per kalenderår) har vi använt oss av kvartalsdata för att kunna beräkna förändringen i nominell BNP per budgetår.

att skatteintäkterna ökar med 1,3 procent under samma budgetår. Enligt modell 2 medför en ökning av tillväxttakten i nominell BNP med en procent under två på varandra följande år att skatteintäkterna stiger med 1,1 procent under det första året, och med nära 1,9 procent under det andra året. Under större delen av 1980-talet ökade nominell BNP med runt tio procent per år. Under början av 1990-talet skedde ett kraftigt trendbrott (snabbt minskad inflation kombinerat med minskad real BNP), och den nominella BNP-tillväxten begränsades till mellan noll och 3,5 procent. Båda modellerna implicerar, föga oväntat, att vi givet denna utveckling borde förvänta oss att också de nominella skatteintäkterna stagnerar, och till och med minskar.

Men av figuren framgår också att de nominella skatteintäkterna i verkligheten utvecklade sig ännu svagare under början av 1990-talet än vad vi kunde förvänta oss mot bakgrund av det historiska sambandet mellan skatteintäkter och nominell aktivitetsnivå – för båda modellerna erhåller vi stora negativa, och oförklarade, residualer. Dessa residualer kan bero på skattereformen, men också på flera andra faktorer, exempelvis sedvanlig statistisk osäkerhet, regelförändringar som inte kan hänföras till skattereformen, och olika periodiseringseffekter som har att göra med fördelningen av skatteintäkter mellan staten, kommunerna och AP-fonderna. Dessa felkällor kumuleras över tiden: Den statistiska precisionen i våra prognoser minskar efter hand, och utrymmet för influenser från andra politikomläggningar ökar. Att vi funnit en avvikelse mellan de skattade modellerna och det faktiska skatteutfallet är därför inget slutgiltigt test av storleken på skattereformens underfinansiering. Däremot finner vi det uppmuntrande att residualerna för de inledande prognosåren är konsistenta med de kalkyler som vi redovisade i föregående avsnitt.

För budgetåren 1990/91 och 1991/92 är avvikelsen mellan prognosticerad och faktisk skatteintäkt ungefär lika stor för båda modellerna. Med modell 1 blir det oförklarade skattebortfallet 30 respektive 51 miljarder kronor. Med modell 2 blir avvikelsen 32 respektive 53 miljarder. Dessa residualer är, åtminstone för budgetåret 1991/92 (då skattereformen var fullt genomförd), väsentligt större än det intervall för underfinansieringen som redovisades i föregående avsnitt. En viktig delförklaring är att skattereformen också åtföljdes av ändrade konventioner för momsavräkning hos kommuner, landsting och statliga myndigheter. Från och med 1991 gavs kommuner, landsting och statliga myndigheter obegränsad möjlighet att erhålla restitution för utbetald moms. Samtidigt kompenserades staten för detta momsbortfall genom ökade transfereringar från kommunerna, och genom minskade anslag till de statliga myndigheterna. I bokföringsmässiga termer minskade statens momsintäkter, men eftersom statens utgif-

ter anpassades i motsvarande mån påverkades inte statens finansiella sparande.

Enligt de beräkningar som vi erhållit från Finansdepartementet är det nya momsavlyftet för offentlig sektor förenat med ett skattebortfall om 22 respektive 34 miljarder kronor för kalenderåren 1991 och 1992. Om vi fördelar detta bortfall på budgetåren 1990/91 och 1991/92 erhåller vi en av rent tekniska faktorer betingad försvagning av statens inkomstsida med 11 respektive 28 miljarder kronor. När vi justerat avvikelsen mellan prognos och utfall för de ändrade momsrutinerna i offentlig sektor blir den återstående residualen för de två budgetåren 19 respektive 23 miljarder enligt modell 1, och 21 respektive 25 miljarder enligt modell 2. För budgetåret 1991/92 är uppenbarligen båda residualerna väl i överensstämmelse med Kristofferssons reviderade *ex post* kalkyl. En försiktig slutsats av denna övning är att den stärker tilltron till kalkylerna i föregående avsnitt – vi finner ingen anledning att revidera slutsatsen att skattereformen på kort sikt var underfinansierad med runt 35 miljarder kronor.[22]

Storleken på residualerna för budgetåren efter 1991/92 skiljer sig uppenbarligen mycket åt mellan de två modellerna. Enligt modell 2, som vi föredrar på både saklogiska och statistiska grunder, minskar residualen både 1992/93 och 1993/94. Med reservation för att prognosen är omgärdad med en betydande osäkerhet tolkar vi den som en indikation på att underfinansieringen tenderar att minska över tiden.

6.3 Avslutning

I efterhand, med facit i hand, är det lätt att konstatera att skattereformen genomfördes vid en olycklig tidpunkt. Även om reformen med all sannolikhet bara är en sekundär faktor bakom krisförloppet bidrog den till att fördjupa depressionen. Lågkonjunkturen slog också hårt mot några av de skattebaser (hushållens konsumtion och kapitalinkomster) som var viktiga för reformens finansiering, vilket förklarar merparten av den åtminstone kortsiktigt sett betydande underfinansiering som vi konstaterat. I den bästa av alla världar hade reformen genomförts vid, låt oss säga, mitten av 1980-talet. Den

[22] För att resonera oss fram till en siffra för reformens totala effekt på statens skatteintäkter måste vi precis som tidigare göra ett tillägg för den del av skattebortfallet som beror på skattereformens kontraktiva konjunktureffekt. Vi måste också beakta olika periodiseringseffekter vad gäller statens utbetalning till kommunerna av inbetalade kommunalskattemedel (något som vi dock försökt att ta hänsyn till i modell 2, som inkluderar skattebaser för tidigare år bland de förklarande variablerna). Till sist måste vi ta hänsyn till att våra residualer för 1991 och 1992 'smittas' av en del smärre skattesänkningar som skedde vid sidan av reformen, något som dock motverkas av det faktum att reformen i verkligheten tänktes leda till en *ökning* av de totala skatteintäkterna (jfr. tabell 6.2).

hade då kunnat bidra till att bromsa den snabba kreditexpansion som följde i avregleringarnas spår, och den hade kunnat dämpa den påtagliga överhettningen av ekonomin under senare delen av 1980-talet. Vad var det som gick snett?

Skattereformer, i synnerhet stora sådana, är (och bör vara) en tidskrävande process. Tidsrymden som förflöt från utredningsdirektiv till propositionstext och slutligt genomförande var vad gällde RINK fyra år. Det är ingen överdrift att karaktärisera arbetet inom ramen för RINK som osedvanligt grundligt, också mätt med traditionella och högt ställda krav på utredningsväsendet. Expertrapporter beställdes och författades. Många av landets främsta specialister inom finansrätt och offentlig ekonomi gavs möjlighet att penetrera en rad olika aspekter på skattesystemet. Ekonomiska principer och resonemang omsattes i skattetekniska och juridiska termer. Motstridiga politiska intressen stämdes av, och vägdes samman på ett sådant sätt att en parlamentarisk majoritet kunde anta det slutgiltiga reformförslaget.

Det är som bekant svårt att spå, i synnerhet om framtiden. I det mycket omfattande underlagsmaterialet till RINK vändes på många juridiska och ekonomiska stenar, men knappast någonstans finns en antydan till diskussion av de stabiliseringspolitiska aspekterna på skattereformen.[23] I efterhand kan detta uppfattas som lättsinnigt. Men det skall genast sägas att detta lättsinne delades av nästan alla ekonomiska bedömare. En genomläsning av aktuell ekonomisk litteratur (Finansplanen, Konjunkturläget, SNS-rapporter, nyhetsbrev från banker, etc.) från slutet av 1980-talet understryker med all önskvärd tydlighet att det var få som läste tecknen i skyn.[24] Det vore mot denna bakgrund orättvist att anklaga skattereformens arkitekter för att de inte förutsåg att reformen skulle träda i kraft när ekonomin var på väg ner i en depression.

Vad gäller en del inslag i finansieringskalkylen blir bilden en annan. Att göra prognoser för den offentliga sektorns inkomster och utgifter är, som framgått med all önskvärd tydlighet under våren 1995 (då Riksrevisionsverket gjort stora revideringar av sina prognoser för statens skatteintäkter), ingen enkel uppgift. Inte desto mindre är vår slutsats att den ursprungliga finansieringskalkylen för skattereformen byggde på omotiverat optimistiska antaganden om vissa av skattebasernas utveckling. Också om vi begränsar oss till att bara beakta den information som fanns tillgänglig vid slutet av 1980-talet borde kalkylen sett annorlunda ut. Hushållens konsumtionsutgifter var större än deras disponibla inkomster, och tillgångspriserna ökade

[23] Undantaget är en expertbilaga till RINK av Ackerby och Thoursie (1989).

[24] Författarna av denna bok var lika dåliga teckentydare. När vi under våren 1991 planerade vårt stundande utredningsarbete ägnade vi inte ens en förströdd tanke åt skattereformens finansiering och konjunktureffekt.

mycket snabbt. Genom att extrapolera skattebaser från en överhettad, och i längden ohållbar, konjunktur gav man en orealistisk bild av de skatteintäkter som skulle genereras av basbreddningarna vad gäller konsumtion och kapitalinkomster.

En del av dessa problem hade kunnat undvikas om man i större utsträckning beaktat en del av de beteendestudier som ingick i utredningsmaterialet. Som framgått ovan tog man i viss mån hänsyn till skattereformens förmodat positiva effekter på arbetsutbud och lönesumma. Däremot beaktades inte de analyser som gav vid handen att skattereformen borde stimulera hushållens finansiella sparande, vilket på kort sikt tenderar att minska konsumtionen. Man tog inte heller hänsyn till att skattereformen enligt alla bedömare borde leda till prisfall på fastighetsmarknaden, vilket i sig tenderar att urholka basen för den nya kapitalinkomstbeskattningen.

Vad vet vi om reformens finansiering på längre sikt? En kalkyl av underfinansieringen i ett längre perspektiv försvåras av den omständigheten att skattesystemet ändrats på en rad punkter sedan 1991. Den borgerliga regering som tillträdde 1991 sänkte både momsen på hotell- och restaurangtjänster och skatten på kapitalinkomster, samtidigt som man började införa egenavgifter i vissa av socialförsäkringssystemen. Den socialdemokratiska regering som tillträdde 1994 höjde skatten på kapitalinkomster och införde en särskild värnskatt på förvärvsinkomster över den så kallade brytpunkten. Med tiden har det därför blivit allt svårare att renodla skattereformens betydelse för den svaga utvecklingen av den offentliga sektorns inkomster.

Som vi sett finns det dock indikationer på att underfinansieringen faktiskt minskat efter 1992, främst på grund av stigande aktiepriser och kraftigt ökande räntabilitet inom den exporterande delen av industrin. På lång sikt bör också skattereformen ge upphov till effektivitetsvinster i ekonomin, vilket i sig skapar förutsättningar för en finansieringsbonus i form av större skattebaser. I dagsläget går det dock bara att spekulera om storleksordningen på den möjliga återhämtningen.

Kapitel 7
Inkomstfördelningen

Målet om en jämn inkomstfördelning har stått centralt i svensk skattepolitik och skattepolitisk debatt under större delen av efterkrigstiden. 1991 års skattereform är i så måtto tecken på den strömkantring i opinionsläget som inträffade under 1980-talet, att den är ett konsekvent uttryck för en prioritering av effektivitetsmålet. Inkomstfördelningen står dock kvar som en väsentlig restriktion, och när skattereformen presenterades framhävdes att den inte skulle ändra fördelningen av inkomster mellan rika och fattiga hushåll på ett systematiskt sätt. Frågan är om den restriktionen har uppfyllts.

Reformen avsågs att vara fördelningsmässigt neutral som ett resultat av en kombination av faktorer. Sänkningen av marginalskatterna till som högst 50 procent skulle visserligen i sig medföra en större procentuell inkomstökning ju högre upp i inkomstfördelningen man kom. Men samtidigt skulle de disponibla inkomsterna för den genomsnittlige höginkomsttagaren minska till följd av den kraftiga sänkningen av skattesatsen för kapitalinkomster och skuldräntor, eftersom storleken på underskottsavdragen tenderar att öka med inkomsterna. Vidare skulle höjda barnbidrag och bostadsbidrag öka de disponibla inkomsterna för barnfamiljerna, som till följd av sin försörjningsbörda räknas till låginkomsttagarna. De kalkyler som presenterades i RINK-utredningen tydde på att dessa effekter i genomsnitt skulle ta ut varandra. Genomsnitten dolde dock, inte minst bland hushåll med höga inkomster, en stor spridning mellan vinnare med låga eller inga underskott och förlorare med stora skulder.

Medan reformen således i förväg bedömdes komma att bli neutral visar resultaten från SCB:s inkomstfördelningsundersökningar på att de disponibla inkomsterna kommit att fördelas mer ojämnt efter 1991. Frågan är hur dessa båda bilder hänger samman. Var utredningskalkylerna missvisande eller ofullständiga, eller har andra faktorer än skattereformen varit avgörande för utvecklingen under 1990-talet?

I journalistiska presentationer av inkomstfördelningen används ofta utan närmare motivering något mått hämtat från taxeringarna, t ex sammanräknad inkomst. Eftersom ett sådant mått är influerat av gällande skatteregler är det inte givet att det skulle vara det mest lämpliga sättet att mäta inkomster. Det är därför naturligt att börja

med en diskussion om olika inkomstmått i avsnitt 7.1. Diskussionen förs dels från rent principiella utgångspunkter, dels med hänsyn tagen till olika praktiska problem att mäta det man egentligen skulle vilja mäta. Problemen gäller bl a hur man skall ta hänsyn till olika familjestorlek, hur kapitalinkomster skall mätas och om årsinkomster eller genomsnittsinkomster över en längre period är det mest relevanta inkomstbegreppet. Därefter beskrivs fördelningen av årsinkomster före och efter skatt översiktligt i avsnitt 7.2 med användning av standarddefinitioner från inkomstfördelningsstatistiken.

I avsnitt 7.2 för vi också en principiell diskussion om hur man skall betrakta en skattereforms effekter på inkomstfördelningen. Ett naturligt angreppssätt är att utgå från fördelningen före skatt och fråga hur mycket den jämnas ut till följd av skatter och bidrag. En sådan uppläggning är emellertid problematisk eftersom fördelningen före skatt ändras över tiden. Dels kan ett och samma skattesystem ha olika omfördelande verkan vid olika inkomstfördelning före skatt. Dels kan skattereformen ha inverkan på fördelningen före skatt, vilket borde beaktas i analysen. Med dessa problem i åtanke väljer vi ändå som huvuduppläggning att betrakta fördelningen före skatt som given och se skillnaden i fördelning före och efter skatt som mått på skattesystemets omfördelande verkan. Ett särskilt problem i sammanhanget är var gränsen mellan inkomster före och efter skatt skall dras. Speciellt gäller det vart arbetslöshetsunderstöd och andra transfereringar av försäkringskaraktär som är knutna till deltagande i arbetskraften skall föras.

Våra resultat baseras huvudsakligen på en studie av Björklund, Palme och Svensson (1995) över fördelningen av inkomster före och efter skatt från början av 1980-talet fram till 1992. I avsnitt 7.3 redovisas fördelningsmått från denna studie baserade på en definition av inkomster som i stort sett överensstämmer med den som används i SCB:s statistik. Det visar sig att skattesystemets bidrag till att omfördela inkomster har minskat efter reformen men att bidragssystemets (framför allt bostads- och barnbidragen) omfördelande verkan samtidigt har ökat. Sammantaget var skillnaden mellan inkomstspridningen före skatt och efter skatter och bidrag ungefär densamma åren efter reformens genomförande, 1991 och 1992, som året före, 1989. Denna slutsats gäller för inkomstfördelningen över alla hushåll i aktiva åldrar, där hushåll av olika storlek gjorts jämförbara med varandra genom s k ekvivalensskalor. I avsnitt 7.4 analyseras varje hushållskategori för sig. Där ser vi resultaten av att barn- och bostadsbidrag till viss del har ersatt inkomstskatten som de mest verksamma omfördelande instrumenten. Det tar sig uttryck i att graden av omfördelning har ökat inom de grupper där dessa bidrag har stor betydelse, dvs hushåll med flera barn, medan den minskat bland hushåll utan barn eller med ett barn.

Fördelningen av kapitalinkomster har stor betydelse för inkomstfördelningen eftersom dessa inkomster är särskilt ojämnt fördelade. Samtidigt är de särskilt svåra att mäta på ett tillfredställande sätt med hjälp av tillgänglig statistik. I avsnitt 7.5 använder vi några alternativa inkomstdefinitioner, men ingen av dem ger en radikalt annorlunda bild av reformens fördelningseffekter. I avsnitt 7.6 frågar vi vilken betydelse de kapitalförluster på småhus som beror på reformen kan ha för fördelningskalkylen. Vi finner att de visserligen missgynnat höginkomsttagarna, men att grundkalkylen också utelämnat effekten av hyreshöjningar till följd av reformen och att dessa båda korrigeringar i stort sett tar ut varandra.

Vår allmänna slutsats är att skattesystemets omfördelande verkan utvecklats olika inom olika grupper, med något mer av utjämning bland barnfamiljer och mindre av utjämning inom övriga grupper. Vid en sammanvägning av dessa grupper med hänsyn till hushållsstorlek blir slutsatsen att skatte- och bidragssystemet bibehållit sin omfördelande verkan.

7.1 Vilka inkomster?

Den tolkning man ger målet om en jämn inkomstfördelning hänger nära samman med ideologi och personliga värderingar. En tolkning betonar rättvisan i den *process* som genererar inkomster. Det handlar då om en så jämn fördelning av *möjligheter* som möjligt. Möjligheter kan ges en tolkning i termer av konstitutionella spelregler och annat som definierar medborgarnas grundläggande rättigheter och skyldigheter, och därmed den process varigenom inkomstfördelningen genereras i ett samspel mellan marknaden, staten och andra kollektiv. Men möjligheter kan också tolkas i termer av ekonomiska resurser vid livets start, tillgänglighet till utbildning mm. En annan tolkning betonar *resultatet* av processen i form av den realiserande fördelningen av inkomster, välfärd och ekonomiska resurser i vid bemärkelse. Utan att ta ställning i denna grundläggande värderingsfråga kan vi konstatera att skattepolitiken har en mycket tydlig direkt inverkan på hur resultatet fördelas men endast en mer indirekt effekt på fördelningen av förtjänstmöjligheter.[1] Av det skälet är det naturligt för oss att i huvudsak följa den senare tolkningen och se till hur resultatet fördelas.

[1] Denna karakteristik är naturligtvis inte utan undantag. Ett uppenbart sådant är arvsbeskattningen. Ett annat är barnbidragen. Ett tredje kan kanske sägas vara beskattningen av utbildningsinvesteringar. Gränserna mellan de båda tolkningarna är alltså i praktiken flytande.

Det ekonomiska resultatet kan mätas på många olika sätt. En naturlig definition – som i Sverige förknippas med ekonomer som David Davidson (1889) och Erik Lindahl (1939) och som internationellt förespråkats av Haig (1921) och Henry Simons (1938) – är att se inkomsten som det konsumtionsutrymme individen eller hushållet har utan att tära på sina framtida konsumtionsmöjligheter, vilka bestäms av det reala värdet på förmögenheten. Det innebär att kapitalinkomsterna skall räknas realt och inkludera den reala värdestegringen på förmögenheten oavsett om denna realiserats eller ej. Vidare innebär det att hänsyn skall tas inte bara till faktorinkomster (arbets- och kapitalinkomster) utan också till hushållets pekuniära utbyte av den offentliga sektorn i form av skatter och bidrag. Även om vi tar denna definition som vår utgångspunkt kvarstår ett antal praktiska och principiella problem som rör hur inkomster skall definieras och mätas.[2]

Hushållssammansättning

Det är mest naturligt att inkomsterna mäts på hushållsnivå, eftersom hushållet fungerar som en ekonomisk gemenskap och många bidrag tillfaller hushållet som helhet snarare än någon enskild person. Samtidigt är det uppenbart att det är fördelningen av inkomster över individer som intresserar oss snarare än fördelningen över hushåll, och vi bör därför på ett eller annat sätt ta hänsyn till hushållens storlek och sammansättning. Det enklaste sättet är att helt enkelt dividera hushållets totala inkomst med antalet medlemmar av hushållet och räkna inkomsterna per capita. Inte heller det skulle bli särskilt rättvisande eftersom det finns uppenbara stordriftsfördelar som gör att fem personer inte behöver fem gånger så stora inkomster som en ensamstående för att uppnå samma konsumtionsstandard. Därför brukar man i stället dividera med tal hämtade från s k ekvivalensskalor som bygger på beräkningar av den försörjningsbörda som en ytterligare medlem lägger på ett hushåll. Med användning av ekvivalensskalorna kan man uttrycka hushållets storlek i antalet s k konsumtionsenheter.

Även om transformeringen från hushåll till individ med hjälp av ekvivalensskalor kan synas självklar och naturlig är den förknippad med tolkningsproblem som hänger samman med synen på barn. Med ekvivalensskalor innebär nämligen en tillökning i familjen i sig en inkomstminskning, eftersom den medför att familjeinkomsten skall divideras med ekvivalenstalet för ett större hushåll. Detta avspeglar visserligen det faktum att det blivit en mun mer att mätta, men strider mot de flesta föräldrars självklara känsla av att födelsen av ett

[2] Se Söderström (1988) för en tillämpning av olika inkomstbegrepp för att analysera den svenska inkomstfördelningen.

barn berikat dem snarare än gjort dem fattigare. Ett alternativt synsätt vore att enbart korrigera inkomsterna för det ekvivalenta antalet vuxna hushållsmedlemmar. Valet att skaffa barn skulle då ses som ett bland många beslut om användningen av hushållets totala resurser. Fortsättningsvis kommer vi dock i huvudsak att följa traditionen och dividera hushållets inkomst med det ekvivalenta antalet konsumtionsenheter som hushållets medlemmar motsvarar.[3]

Betydelsen av att använda ekvivalensskalor kan illustreras genom att relatera familjestorlek till position i inkomstfördelningen. I statistiska centralbyråns inkomstfördelningsstatistik presenteras hushållen indelade i decilgrupper rangordnade efter disponibla inkomster per konsumtionsenhet, från de tio procent hushåll som har de lägsta inkomsterna i decil 1 till de tio rikaste procenten i decil 10. I den indelningen utgör par utan barn mindre än 10 procent av hushållen i decil 2–4, men så mycket som 50 procent i decil 8 och 9. Genomsnittsfamiljen i decilerna 2–4 representerar ca 2,2 konsumtionsenheter, medan genomsnittet i decilerna 8 och 9 är 1,7 enheter. Om man däremot ser till disponibel inkomst per hushåll i stället för per konsumtionsenhet är det i stort sett ingen skillnad mellan decilerna 3 och 8 (med decilindelning gjord efter hushållets disponibla inkomst per konsumtionsenhet). Mot den bakgrunden är det värt att hålla i minnet att bidrag som beror på familjens sammansättning (barnbidrag och bostadsbidrag) var viktiga delar av skattereformen. Vårt mått på hur reformen påverkat inkomstfördelningen kan därför vara känsligt för vilken ekvivalensskala som används. I avsnitt 7.4 hanterar vi detta problem genom att studera fördelningen av inkomster inom varje hushållskategori för sig.

Kapitalinkomster

Medan arbetsinkomsterna ofta kan mätas med ganska god precision är kapitalinkomsterna kringgärdade med rader av definitions- och mätproblem. En trogen tillämpning av den Davidson-Lindahlska inkomstdefinitionen innebär att de skall beräknas realt och således justeras för penningvärdets utveckling. Den innebär också att kapitalvinster och -förluster skall beräknas löpande oberoende av om de realiserats eller ej. Vidare innebär den att konsumtionsvärdet av innehav av bostäder och varaktiga konsumtionsvaror som bilar och båtar skall medräknas.

Även om man i princip skulle vara tilltalad av denna definition stöter man på stora problem när den skall tillämpas i praktiken, eftersom data om hushållens tillgångar bygger på deklarationsuppgif-

[3] I ett fall förefaller det alldeles odiskutabelt att en ekvivalensskala bör användas, nämligen om man intresserar sig för fördelningen av de ekonomiska grundförutsättningarna och vill mäta inkomstfördelningen mellan barnen i samhället. Se Björklund och Freeman (1995) tab.3.

ter och därför är ofullständiga. Ofta saknas användbara uppgifter om marknadsvärdenas utveckling annat än i samband med försäljning. I princip finns det två vägar att gå för att hantera dessa brister. Den första är att ignorera vissa uppmätta kapitalinkomster och underskott helt eller delvis med motiveringen att sambandet mellan dessa poster och de faktiska kapitalinkomsterna antagligen är nära noll eller negativt; det är ju väl känt att de taxeringsmässiga underskotten av kapital länge överstigit de beskattningsbara kapitalinkomsterna med bred marginal. Speciellt kan man förmoda att uppmätta underskott till följd av stora ränteavdrag ofta sammanfaller med dolda kapitalinkomster, t ex på grund av lågt värderade värdepapper, dyra segelbåtar eller ren underlåtenhet att rapportera t ex premieobligationer.

Den andra vägen att korrigera de uppmätta kapitalinkomsterna är att försöka uppskatta storleken på underrapporterade inkomster så väl som möjligt. På vissa centrala områden, t ex avkastningen på småhus, kan detta göras med hygglig precision, medan man på andra områden, t ex varaktiga konsumtionsvaror och rent skatteundandragande, står på mycket lösare grund. En radikal form av imputering är att utgå från ett försök att marknadsvärdera den samlade nettoförmögenheten och direkt beräkna en avkastning på hela förmögenheten genom att multiplicera den med en antagen realränta. Även här stöter man på problem eftersom det saknas observationer eller rimliga marknadsvärden för många tillgångar. Imputeringen kan göras med en långsiktigt normal realränta, vilket ger ett mått på genomsnittliga kapitalinkomster. Alternativt kan man använda avkastningstal som svarar mot förhållandena ett visst år, t ex förändringen av ett aktieindex under året.

Tyvärr kan man inte säga vilken av metoderna att hantera kapitalinkomster som generellt kommer sanningen närmast. Bristen på tillförlitliga data om den verkliga fördelningen av kapitalinkomster är särskilt besvärande för vår förmåga att värdera skattereformen, eftersom reformens utjämnande effekter till stor del skulle uppstå just genom en mer likformig kapitalbeskattning.

Inkomster och varupriser

Vi intresserar oss för inkomstfördelningen därför att den är en indikator på fördelningen av konsumtionsmöjligheter. Härav följer att inkomster skall mätas realt när jämförelser görs över tiden. Konsumentprisindex är då en naturlig deflator. Det mäter prisutvecklingen för en varukorg som är representativ för genomsnittskonsumenten, men eftersom preferenser och konsumtionsmönster skiljer sig åt borde en fördelningsanalys helst grundas på individuella eller gruppspecifika prisindexar. Att ta de fulla konsekvenserna och använda ett individualiserat prisindex för varje individ är naturligtvis praktiskt

ogörligt. Däremot kan det i vissa sammanhang vara väsentligt att arbeta med gruppspecifika prisindexar. Till exempel kan hänsyn till barnomsorgskostnadernas utveckling påverka bilden av hur barnfamiljernas realinkomster utvecklats. I samband med skattereformen har de ökade boendekostnaderna särskild betydelse. Vi återkommer till detta i samband med en diskussion av småhusägarnas kapitalförluster och hyresutvecklingen i avsnitt 7.6.

Inkomster och arbetstid

Den teoretiska inkomstdefinitionen utgår från individens konsumtionsmöjligheter. Marknadsinkomsterna efter skatter och bidrag mäter möjligheterna att köpa varor på marknaden. De påverkas i princip inte av individens val av konsumtionsmönster; inkomsterna är desamma vare sig de spenderas på blodpudding eller champagne. Däremot är inkomstmåttet uppenbarligen beroende av hennes val av fritidskonsumtion; en person med hög värdering av fritid och små materiella krav kan välja att arbeta mindre och därmed få lägre inkomster enligt den gängse definitionen. Om vi är intresserade av välfärden i vidare mening borde vi använda ett inkomstmått som även tar hänsyn till möjligheterna att "köpa" fritid genom att välja att arbeta mindre. Ett sådant mått brukar benämnas *potentiell inkomst* (*full income*) och definieras som den inkomst individen skulle ha vid en standardiserad arbetstid och gällande timlön. Det kan vara ett meningsfullt begrepp att använda om arbetstiden är fritt vald, och är därför ett värdefullt komplement till mer traditionella inkomstmått. Uppenbarligen måste det tillämpas extra försiktigt i ett läge där en stor andel av befolkningen är ofrivilligt arbetslös.

En tidigare studie av Hansson och Norrman (1986) med data från 1982 års HINKundersökning tyder på att skattesystemets utjämnande effekt är mindre, eller till och med obefintlig, om man tar hänsyn till olikheter i konsumtion av fritid. De koncentrerar sig på medelålders hushåll i åldrarna 45–55 år. I ett första steg av analysen beaktar de inte skillnader i arbetstid, men de korrigerar för familjestorlek och försöker imputera kapitalinkomster. De finner då att den effektiva skattesatsen (skattebetalningar som andel av det korrigerade inkomstbegreppet) var mindre än 30 procent i den andra och tredje decilen av inkomstfördelningen mot drygt 40 procent i den översta decilen. I ett andra steg värderar de alla hushålls inkomster vid en standardiserad arbetstid. Då blir i stället slutsatsen att den effektiva skattesatsen är så gott som densamma i alla inkomstklasser. Skattesystemet skulle alltså inte ha någon omfördelande verkan.

Björklund, Palme och Svensson (1995) har i sin studie också beräknat fördelningen av potentiella inkomster för åren 1967, 1981 och 1991 med data från levnadsnivåundersökningarna (LNU). De finner att de potentiella inkomsterna är väsentligt jämnare fördelade än de

faktiska, vilket är en ganska självklar följd av att personer med låg eller ingen arbetstid flyttas upp från botten av inkomstfördelningen när man beräknar deras potentiella inkomst. Till skillnad från Hansson och Norrman finner de dock att skattesystemet är omfördelande även när man utgår från potentiella inkomster. År 1967 när endast varannan kvinna förvärvsarbetade var visserligen graden av omfördelning, mätt med skillnad i Ginikoefficient[4] före och efter skatt, bara hälften så stor mätt med potentiell som med faktisk inkomst, men 1991 när kvinnorna deltog i arbetskraften i nästan lika stor utsträckning som männen kvarstod ingen sådan skillnad.[5] Graden av utjämning var då lika stor med båda inkomstbegreppen.

Det finns visserligen principiella skäl till att en fördelningsstudie bör utgå från potentiell inkomst, men man möter då ett antal svårlösta praktiska problem. Framför allt måste man ansätta en lön för dem som inte har några arbetsinkomster över huvud taget.[6] Samtidigt har det visat sig att skattesystemets omfördelande verkan numera är ungefär densamma mätt med faktiska som med potentiella inkomster. Vår slutsats är därför att man står på säkrare grund om man baserar fördelningsanalysen på faktiska inkomster.[7]

Värdering av offentliga tjänster

De flesta redovisningar av inkomstfördelningen tar hänsyn till pekuniära transaktioner med den offentliga sektorn i form av skatter och bidrag. Däremot är det mindre vanligt att man försöker värdera de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller trots att dessa ofta motiveras just med hänvisning till fördelningen av inkomster och ekonomiska resurser. En tidig undersökning av den samlade offentliga sektorns inverkan på inkomstfördelningen av Franzén m fl (1975) är tjugo år gammal. Den tyder på att konsumtionen av offentliga tjänster då var ungefär proportionell mot inkomsterna. Strukturen på de offentliga utgifterna har dock ändrats mycket på tjugo år. En mer aktuell studie av Fritzell (1994) behandlar några centrala offentliga tjänster – barnomsorg, utbildning, sjuk- och hälsovård

[4] Se avsnitt 7.2 för en presentation av Ginikoefficienten som ett mått på olikheten i inkomstfördelningen.

[5] Här betraktas hushållet som inkomstenhet. Med individen som inkomstenhet visar det sig att skattesystemet inte omfördelar potentiella inkomster. Se också Björklund m fl avsnitt 6 för en diskussion av tänkbara förklaringar till att deras resultat skiljer sig från Hansson och Norrman (1986).

[6] Björklund m fl hanterar detta problem genom att använda en predikterad lön samt korrigera för selektivt urval.

[7] Eftersom skattereformen syftar till att öka arbetsutbudet, och incitamenten att arbeta mera ökat mest för höginkomsttagarna kan det bli missvisande att titta på fördelningen av vanliga inkomster utan att ta hänsyn till värdet av fritid. Enligt Aronsson och Palmes (1994) arbetsutbudsstudie skulle skattereformen entydigt öka spridningen av årsinkomster, eftersom de högavlönade som fått störst marginalskattesänkningar ökar sina arbetstider mest, medan spridningen av ett nyttoindex som också tar hänsyn till värdet på fritid förblir i stort sett opåverkad efter reformen.

samt äldreomsorg. Den visar att inkomstskillnaderna utjämnas påtagligt om man tar hänsyn till konsumtionsvärdet av dessa tjänster, ett resultat som främst beror på utnyttjandet av hälso- och sjukvårdstjänster.

Det är naturligt att tänka på en skattereform som något som enbart berör den offentliga sektorns inkomster och som håller utgifterna oförändrade. I så fall skulle de offentliga tjänsternas fördelningsprofil inte behöva spela någon större roll för vår utvärdering. Utgifterna skulle dock kunna komma in bakvägen om man spekulerar över att reformens underfinansiering, som analyserades i föregående kapitel, leder till framtida nedskärningar av offentliga tjänster.

Kort eller lång sikt?

Att mäta inkomsterna under ett enda år kan vara en alltför kort tid för att ge en rättvisande bild av inkomstfördelningen, eftersom konsumtionsmöjligheterna snarare beror på de samlade inkomsterna över livet än på inkomsterna under ett enstaka år. Problemet med att bara titta på årsinkomster är att de varierar mycket mellan olika år för vissa hushåll men inte för andra. Variationen kan antingen vara systematisk över livscykeln eller slumpmässig från ett år till ett annat. Det är väl känt att inkomstprofilerna skiljer sig åt över livet mellan olika yrkeskategorier. I många arbetaryrken är lönerna i stort sett oberoende av ålder. I karriäryrken och yrken som kräver högre utbildning kan däremot skillnaden i årslöner vara betydande mellan år i början och slutet av karriären.[8]

Vidare kan osäkerhet göra att ett enstaka års inkomster blir en föga tillförlitlig indikator på de normala inkomsterna. Osäkerheten kan vara av mikrokaraktär och drabba hushåll i alla inkomstlägen, t ex inkomstbortfall till följd av sjukdom. Sådan osäkerhet medför normalt en tendens till att spridningen av årsinkomster systematiskt överskattar spridningen av genomsnittsinkomster över en längre period. Annan osäkerhet kan vara systematisk, t ex beroende på konjunkturen eller tillgångsprisernas utveckling. Variationer i makrofaktorer som tillgångspriser och arbetslöshet gör att den uppmätta spridningen i årsinkomster kommer att fluktuera från år till år även om fördelningen av genomsnittsinkomster skulle vara konstant. De rikas inkomster kan systematiskt överskattas vissa år och underskattas andra år på grund av variationer i tillgångspriser som kan vara särskilt viktiga i högre inkomstlägen. På motsvarande sätt kan några enskilda års ökad arbetslöshet göra att de lägsta inkomstgruppernas inkomster tenderar att underskattas under de åren jämfört med de-

[8] Skattningar av löneekvationer på 1992 års HINK-data, gjorda av Bertil Holmlund, bekräftar dessa skillnader. De skattade ekvationerna indikerar att en tjänsteman har 54 procent högre lön efter 30 år i yrkeslivet jämfört med den ursprungliga ingångslönen. Motsvarande siffra för en arbetare är 22 procent.

ras genomsnittsinkomster sedda på längre sikt. Som vi diskuterar närmare i avsnitt 7.5 är sättet att behandla kapitalvinster särskilt viktigt i detta sammanhang.

Det är lätt att inse att skattesystemet kan ha andra effekter på fördelningen av livsinkomster än på fördelningen av årsinkomster. Med ett proportionellt skattesystem skulle det inte göra någon skillnad, men med ett progressivt skattesystem blir genomsnittsskatten högre på variabla inkomster än på sådana som är jämnt fördelade från år till år. Vilken verkan detta får på fördelningen av livsinkomster beror på om det är höginkomsttagarna eller låginkomsttagarna som har de mest variabla inkomsterna.

Av naturliga skäl är det ont om studier där man verkligen försöker mäta livsinkomster. Med data från levnadsnivåundersökningarna och registerdata för mellanliggande år har Björklund m fl (1995) följt ett urval av individer över perioden 1974–1991. Individerna var mellan 18 och 47 år vid periodens början och alltså mellan 35 och 64 år vid dess slut. Det diskonterade nuvärdet av inkomsterna under denna period på 18 år kan uppfattas som ett hyggligt mått på livsinkomster. För detta urval av åldrande hushåll beräknar de mått på inkomstfördelningen före och efter skatt, dels av årsinkomster dels av livsinkomster. De finner att spridningen i årsinkomster såväl före som efter skatt minskade kontinuerligt fram till slutet av 80-talet, precis som för befolkningen i sin helhet. Vidare visar de – liksom tidigare bl a Blomqvist (1981) – att livsinkomsterna är väsentligt jämnare fördelade än årsinkomsterna, något som gäller både före och efter skatt. De använder skillnader i Ginikoefficient före och efter skatt som mått på skattesystemets omfördelande förmåga, och finner att den skillnaden är endast obetydligt lägre för "livsinkomster" än genomsnittet av skillnaderna för årsinkomster.[9] Slutsatsen är alltså att för den generation som varit yrkesaktiv under välfärdsstatens stora expansionsperiod, med dess ökning av skatter och bidrag, har skattesystemet bidragit till att jämna ut inkomsterna även sett över en så lång period som 18 år.

Det finns således starka skäl för att försöka betrakta inkomstfördelningen i ett längre perspektiv. Ett stort praktiskt problem är dock att beräkningar av hur skattesystemet påverkar livsinkomsterna med nödvändighet blir mycket osäkra, eftersom de ju måste bygga inte bara på kännedom om rådande skattesystem utan även på förväntningar om systemets framtida utveckling. Det är därför särskilt svårt att utvärdera en nyligen genomförd skattereform i ett långt framåtblickande perspektiv. Ett par kommentarer om de sannolika

[9] Ginikoefficienten för de samlade inkomsterna för hela perioden är 0,272 före och 0,240 efter skatt. Genomsnittsvärdet av Ginikoefficienterna för årsinkomster är 0,306 resp 0,277.

verkningarna på inkomstfördelningen mellan olika generationer kan dock vara på sin plats. För det första kan skattereformen uppfattas som en övergång från ett inkomstskattesystem till ett system med större inslag av konsumtionsskatter. En sådan omläggning har en generell tendens att missgynna äldre individer, eftersom dessa i genomsnitt har högre konsumtion i förhållande till sina inkomster än de yngre, dvs de äldre sparar mindre.[10] För det andra medför den kortsiktiga underfinansieringen av reformen att skatteinbetalningar skjuts på framtiden, vilket gynnar äldre i förhållande till yngre generationer. Dessa två element i en fördelningskalkyl mellan generationer drar således åt olika håll.

7.2 *Skattesystemet och inkomstfördelningen*

Frågan om hur ett visst skattesystem påverkar fördelningen av inkomster kan i princip besvaras genom att jämföra inkomstfördelningen före och efter skatt. Låt oss först betrakta inkomsternas sammansättning för den samlade hushållssektorn för att få en bild på omfattningen av det offentliga skatte- och transfereringssystemet satt i förhållande till de inkomster som genereras direkt på marknaden. Inkomsternas sammansättning för hela hushållssektorn, så som den presenteras i inkomstfördelningsstatistiken, framgår av tabell 7.1 där de olika inkomstposterna uttrycks som andel av *faktorinkomsterna*. Dessa utgörs av summan av löner, företagarinkomster och kapitalinkomster. De senare definieras av SCB som summan av ränte- och utdelningsinkomster *brutto* (dvs utan någon hänsyn till utgiftsräntor) och positiva realisationsvinster *netto* (dvs efter avdrag för förluster ned till att saldot blir noll). En tanke bakom en sådan definition, som står i tydlig strid med alla teoretiskt grundade inkomstdefinitioner, kan vara att ränteutgifter och realisationsförluster signalerar oredovisade eller underrapporterade kapitalinkomster, och att man därför kommer sanningen närmast genom att ignorera dem.[11] Bland transfereringarna har vi särskiljt sådana som har försäkringskaraktär, och där förmånerna helt eller delvis är knutna till deltagande i arbetskraften, inklusive pensioner. Utanför denna kategori faller mer renodlade transfereringar som bostads- och barnbidrag. Efter korrigering för samtliga bidrag och skatter kommer man så fram till de *disponibla inkomsterna*.

[10] Se t ex Auerbach och Kotlikoff (1987) för en generell analys av detta och Olofsson och Söderlind (1990) för en tillämpning på svenska förhållanden.

[11] I konsekvens med detta synsätt gör man heller inget försök att räkna in konsumtionsvärdet av egna hem bland inkomsterna.

Under strecket i tabellen redovisas tre poster som ger perspektiv på definitionen av kapitalinkomster. Rad 15 kan ses som ett mått på normala reala kapitalinkomster. Den är baserad på en värdering av nettoförmögenheten till marknadspris multiplicerad med en antagen realränta på tre procent. Det visar sig att detta mått på reala kapitalinkomster hamnar på ungefär samma nivå som räntor och utdelningar tagna brutto, rad 3. Rad 16 visar att underskotten i förvärvskälla (kapital efter 1991) genomgående överstiger summan av räntor och utdelningar; beskattningen av hushållens kapitalinkomster går med underskott. Detta är fortfarande fallet efter skattereformen. Slutligen visar rad 17 att de orealiserade kapitalvinsterna och -förlusterna uppgår till mycket stora och variabla belopp i förhållande till såväl normalavkastningen på nettoförmögenheten som summan av ränta och utdelning.

Tabell 7.1 Inkomststruktur som andel av hushållens samlade faktorinkomster, procent

	1980	1985	1989	1991	1992
(1) Lön	89,6	87,3	85,7	87,1	88,9
(2) Företagarinkomst	3,4	3,8	3,0	2,2	2,0
(3) Ränta och utdelning	6,2	7,8	6,3	5,8	6,7
(4) Realisationsvinst	0,8	1,0	5,1	4,9	2,2
(5) Faktorinkomst	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
(6) Sjukersättning	4,9	4,7	6,2	5,6	3,7
(7) Pension och livränta	20,4	24,5	24,2	26,1	28,3
(8) Föräldrapenning mm	2,3	3,0	3,2	3,8	4,3
(9) Arbetsmarknadsstöd	1,2	2,0	1,4	2,5	5,4
(10) Faktorinkomster inkl arbetsrelaterade transfereringar	**128,8**	**134,2**	**135,0**	**138,0**	**141,7**
(11) Barn- och bostadsbidrag	3,8	3,6	3,0	4,1	4,3
(12) Övriga transfereringar	2,0	1,7	1,7	2,3	2,6
(13) Skatter	37,6	39,6	43,2	37,4	37,7
(14) Disponibel inkomst	**97,1**	**99,8**	**96,5**	**107,0**	**110,8**
(15) Normalavkastning på nettoförmögenheten	7,5	7,3	8,5	7,9	7,2
(16) Underskott	9,4	9,9	9,9	8,9	10,1
(17) Orealiserade reala kapitalvinster	–13,1	2,0	22,3	–3,9	–23,2
(18) Indirekta skatter	23,6	27,6	25,2	27,6	25,8

Noter: Posterna lön, ränta och utdelning och realisationsvinst är justerade för åren 1980, 1985 och 1989 för att avspegla basbreddningarna från 1991. Talen för 1980 och 1985 är här uppräknade med samma procentsats som SCB använt för att räkna upp 1989 års inkomster. Med realisationsvinst avses före 1991 inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet. Posten normalavkastning är beräknad som 3 procent av nettoförmögenheten.

Källa: Inkomstfördelningsundersökningen 1992; Be21 SM 9401, tabell 2. Orealiserade kapitalvinster från Berg (1994b).

I genomsnitt ligger disponibel- och faktorinkomster på samma nivå, dvs transfereringarna är ungefär lika stora som de skatter hus-

hållen betalar direkt. Att nivåerna på de båda inkomstbegreppen ligger så nära varandra är dock en tillfällighet. Det finns ingen anledning *a priori* att så skulle vara fallet. Å ena sidan skall den offentliga sektorns resursförbrukning finansieras med skatter, vilket gör att faktorinkomsterna måste överstiga de disponibla inkomsterna om dessa tog hänsyn till alla skatter. Å andra sidan tar beräkningen av disponibla inkomster enligt rad 14 inte hänsyn till andra finansieringskällor för den offentliga verksamheten, framför allt inte varuskatter och skatt på juridiska personer. Även om man därför inte skall fästa större avseende vid nivån på de disponibla inkomsterna i förhållande till faktorinkomsterna, är det slående hur relationen ändrades i och med skattereformen; åren före reformen var de disponibla inkomsterna ett par procentenheter lägre än faktorinkomsterna, efter reformen blev de plötsligt ca 10 procent större.[12] Denna omsvängning förklaras delvis av ökade indirekta skatter, som framgår av tabellens sista rad, men i huvudsak torde den avspegla den faktiska underfinansiering av reformen som vi diskuterat i kapitel 6. De poster som är direkt hänförliga till skattereformen, nämligen bostads- och barnbidragen samt direkta och indirekta skatter svarar tillsammans för en inkomstminskning för den offentliga sektorn och en ökning av hushållens disponibla inkomster som motsvarar 5,1 procent av faktorinkomsterna eller 36,5 miljarder kronor. Detta ligger nära den bedömning av reformens underfinansiering på ca 35 miljarder som vi kommit fram till från helt andra utgångspunkter, och som diskuterades närmare i föregående kapitel.

Fortsättningsvis kommer vi i huvudsak att utgå från SCB:s gängse definition av faktorinkomster och disponibla inkomster. Därmed bortser vi från hur inkomstfördelningen påverkas av varuskatter och de framtida skattehöjningar som krävs för att motverka den kortsiktiga underfinansieringen. Även om vi vet *att* skatterna måste höjas vet vi inte *hur* denna höjning kommer att slå på inkomstfördelningen, annat än att det i viss utsträckning handlar om en omfördelning mellan olika generationer.

Från tabell 7.1 ser vi att ca 40 procent av de disponibla inkomsterna kanaliseras via den offentliga sektorn eller kollektiva försäkringssystem. I vad mån har detta bidragit till att omfördela inkomster mellan fattiga och rika hushåll? Ett svar på den frågan ges av kvoten mellan disponibel- och faktorinkomster (motsvarande raderna 14 och 5 i tabell 1) för olika inkomstgrupper, som redovisas i figur 7.1, där hushållen indelats i deciler efter arbetsinkomst per konsum-

[12] Ett motsvarande mönster finns i nationalräkenskperna. Samtidigt som BNP minskade med 3,4 procent från 1990 till 1992 ökade hushållens disponibla inkomster med 7,2 procent.

tionsenhet.[13] Eftersom den del av transfereringarna som består av pensioner till stor del har ökat beroende på en ändrad ålderssammansättning, avser figurerna endast hushållen i de aktiva åldersgrupperna, här definierade av att hushållsföreståndaren är mellan 18 och 64 år gammal. Vi ser att skatte- och bidragssystemet är omfördelande i den meningen att hushåll med låga inkomster (t o m decil 3, 4 eller 5) får större belopp i transfereringar än de betalar i skatter; kvoten mellan disponibelinkomster och faktorinkomster är större än ett, medan motsatsen gäller i högre inkomstlägen. Det framgår också att de disponibla inkomsterna ökat i förhållande till faktorinkomsterna för alla grupper efter skattereformen, men mest i de lägsta inkomstlägena. I den näst lägsta decilen, decil 2, steg kvoten mellan disponibel inkomst och faktorinkomst från 1,2 år 1989 och 1990 till 1,6 år 1992. Samtidigt ökade den kvoten endast obetydligt i den näst högsta decilen, decil 9, från ca 0,75 år 1989 och 1990 till drygt 0,80 år 1991 och 1992.[14] Mätt på detta sätt har alltså skattesystemet blivit mer omfördelande efter reformen. Trots detta ökade spridningen i disponibla inkomster under perioden. Mellan 1989 och 1992 minskade de disponibla inkomsterna med 20 procent i decil 1 och med en procent i decil 2 samtidigt som de ökade med ca 5 procent i de tre översta decilerna.

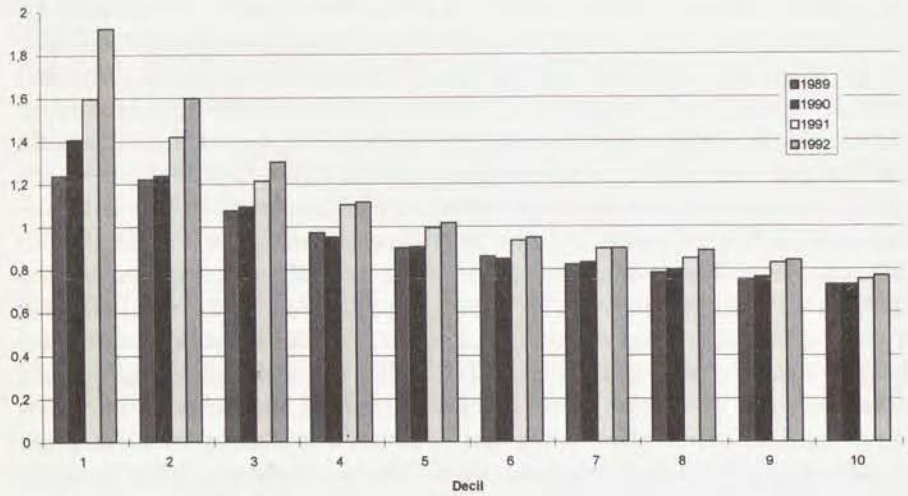
I figur 7.1 har endast rena marknadsinkomster räknats som faktorinkomster, och alla sorters transfereringar har förts samman med skatterna och påverkat omfördelningen mellan faktorinkomster och disponibla inkomster. En sådan uppdelning kan tyckas självklar, men i själva verket kan den bidra till att ge en missvisande bild av hur graden av omfördelning utvecklats över tiden. Frågan är om det är självklart att alla transfereringar skall bokföras under samma rubrik, eller om det finns skäl att betrakta vissa transfereringar som en del av inkomsterna före skatt och lägga ihop dem med faktorinkomsterna? Låt oss ta två exempel för att illustrera problemet. Det första är föräldraförsäkringen som byggdes ut under 80-talet, och som har en tydlig fördelningsprofil.[15] Om föräldraförsäkringen inkluderas bland inkomsterna före skatt uppfattas den ha bidragit till att utjämna dessa alltmer under 80-talet, medan skatte- och bidragssystemets utjämnande verkan inte har ökat. Om den i stället inkluderas bland skatter och bidrag har dessas utjämnande verkan ökat, medan inkomstfördelningen före skatt framstår som oförändrad.

[13] Siffermaterialet i detta avsnitt bygger på bearbetningar av HINK-statistiken vilka redovisas utförligare i SOU 1995:104, bilaga 4.

[14] Vi väljer ofta att titta på decil 2 och 9 snarare än 1 och 10 eftersom extremdecilerna till stor del består av hushåll vars inkomstförhållanden inte är representativa för deras normala inkomster. Bl a innehåller den nedersta decilen en stor andel egenföretagare med låga inkomster eller förluster i det egna företaget.

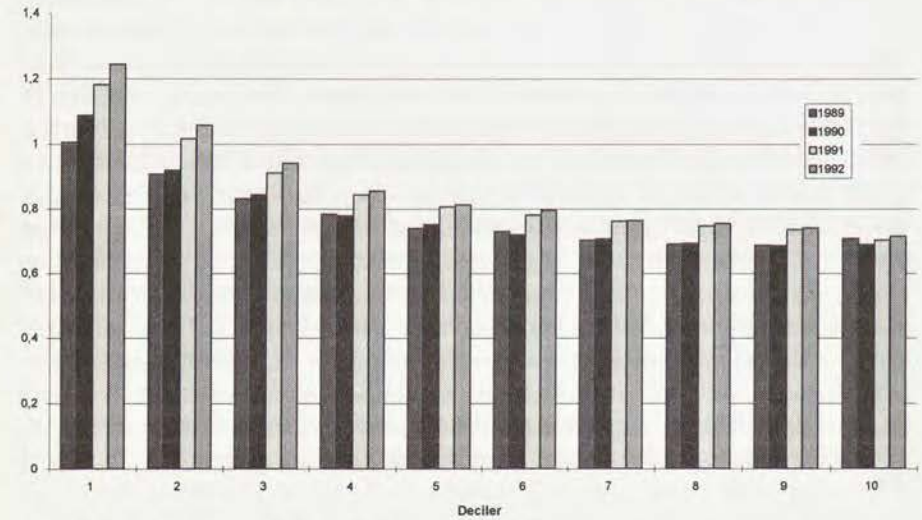
[15] År 1992 utgjorde den 6,8 resp 6,0 procent av arbetsinkomsterna före skatt i decilerna 2 och 3 mot 0,8 resp 0,4 procent i decilerna 9 och 10.

Figur 7.1 Kvoten mellan disponibel inkomst och faktorinkomst exklusive arbetsrelaterade transfereringar för olika inkomstdeciler 1989–1992, hushållsföreståndaren 18–64 år



Källa: HINK-undersökningen och egna bearbetningar.

Figur 7.2 Kvoten mellan disponibel inkomst och faktorinkomst inklusive arbetsrelaterade transfereringar för olika inkomstdeciler 1989–1992, hushållsföreståndaren 18–64 år

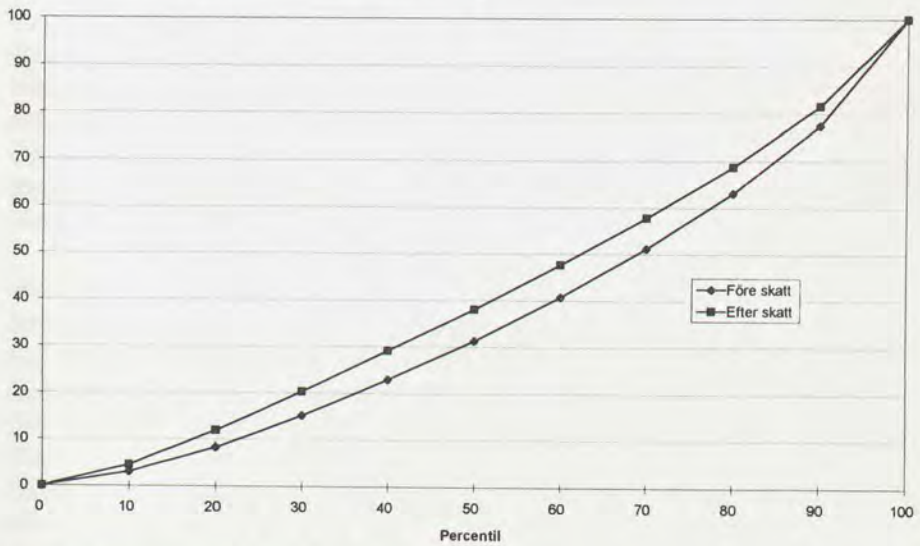


Källa: HINK-undersökningen och egna bearbetningar.

Ett annat, och i samband med skattereformen viktigare, exempel är arbetslöshetsunderstödet som ökat kraftigt på 1990-talet samtidigt som arbetsinkomsterna relativt sett gått ned. I decil 2 ökade arbets-

marknadsstödet från 3,6 procent av faktorinkomsterna 1989 till 8,0 procent 1992, medan motsvarande ökning i decil 9 var mindre, från 0,9 till 3,4 procent. Om arbetslöshetsunderstödet bokfördes bland skatter och bidrag, som i figur 7.1, blir bilden en kraftigt ökad inkomstspridning före skatt som under dessa år motverkats av en i stort sett lika stor ökning av omfördelningen via skatter och bidrag. Om det i stället bokfördes bland inkomsterna före skatt blir bilden en måttlig ökning av inkomstspridningen både före och efter skatt. Det kan därför finnas skäl att hänföra sådana arbetsrelaterade transfereringar till faktorinkomsterna före skatt.[16] För att undersöka känsligheten för detta presenteras i figur 7.2 samma sorts kvot där faktorinkomsterna beräknats inklusive arbetsmarknadsrelaterade transfereringar. Även mätt på detta sätt sker en viss omfördelning; kvoten mellan disponibla inkomster och faktorinkomster inklusive arbetsrelaterade transfereringar är genomgående större i decilerna under medianen. Skillnaden mellan åren före och efter reformen är dock något mindre tydlig med denna inkomstdefinition.

Figur 7.3 Andel av den totala inkomstsumman som tillfaller hushållen under en viss position i inkomstfördelningen



Källa: HINK-undersökningen och egna bearbetningar.

Att skatte- och bidragssystemet verkligen bidrar till att omfördela inkomster kan också illustreras med ett s k Lorenz-diagram, där alla hushåll (eller individer) rangordnas efter inkomst. På den vertikala axeln anges den andel av de totala inkomsterna som tillfaller hushål-

[16] Det råkar vara så att dessa transfereringar genomgående är skattepliktiga, men argumentet för att hänföra dem till inkomsterna före skatt har inte med det förhållandet att göra.

len under en viss position i inkomstfördelningen. Ett exempel på ett Lorenz-diagram baserat på 1989 års inkomster presenteras i figur 7.3. Om inkomstfördelningen vore helt jämn skulle Lorenz-kurvan beskriva en rät 45-graderslinje. Ju ojämnare inkomsterna är fördelade desto längre under 45-graderslinjen ligger Lorenz-kurvan. I figuren ligger kurvan för inkomstfördelningen efter skatt entydigt närmare 45-graderslinjen än fördelningen före skatt. Det bekräftar slutsatsen att skatte- och bidragssystemet bidrar till en jämnare fördelning av årsinkomster.

Ett sammanfattande mått på inkomstfördelningen är den s.k. Ginikoefficienten som anger kvoten mellan två ytor nämligen området mellan Lorenz-kurvan och 45-graderslinjen i förhållande till hela triangelytan under 45-graderslinjen. Den antar således värden mellan noll, när alla inkomster är lika, och ett, när alla inkomster tillfaller den rikaste individen. Skillnaden i Ginikoefficient före och efter skatt är ett naturligt mått på skattesystemets omfördelande verkan. Ginikoefficienten kan även tolkas som halva medelvärdet av de absoluta differenserna mellan alla inkomster uttryckta som andel av genomsnittsinkomsten. Det innebär att om två slumpmässigt utvalda individer träffar varandra, säger Ginikoefficienten hur mycket (uttryckt som andel av genomsnittsinkomsten i samhället) som den rikare förväntas behöva ge till den fattigare för att de skall bli lika rika. I Sverige ligger typiska Ginikoefficienter för disponibla inkomster omkring 0,20. Det innebär att den förväntade inkomstskillnaden mellan ett godtyckligt par av hushåll är ungefär 40 procent av genomsnittsinkomsten. I andra utvecklade marknadsekonomier ligger Gini-koefficienterna ofta något högre, mellan 0,25 och 0,30 (se Fritzell (1992) tab 2.1).

Hur skall vi mot bakgrund av bilder av inkomstfördelningarna före och efter skatt vid två tidpunkter före och efter skattereformen bedöma reformens effekter på inkomstfördelningen? Ett sätt är att välja ett sammanfattande mått på skattesystemets omfördelande förmåga och jämföra det före och efter reformen. Så har vi gjort när vi tolkat den relativa höjden på staplarna i fig 7.1 och 7.2 som indikatorer på hur graden av omfördelning ändrats. Om vi vill utgå från ett mått som väger in hela inkomstfördelningen skulle vi på liknande sätt kunna jämföra skillnaden i Ginikoefficient före och efter skatt vid två olika tidpunkter.

Även om sådana jämförelser mellan graden av omfördelning före och efter skattereformen kan synas naturliga, är de svåra att tolka av flera skäl. En anledning är att de är känsliga för valet av inkomstdefinition, vilken i praktiken, och mot bakgrund av diskussionen i avsnitt 7.1, alltid blir en kompromiss mellan det praktiskt möjliga och det principiellt önskvärda. Ett annat problem är att sådana jämförelser förutsätter att inkomsterna före skatt är oberoende av gällande

skatteregler, vilket egentligen strider mot att syftet med reformen var att påverka hushållens beteende i olika avseenden. Man kan därför hävda att det vore mer relevant att jämföra den hypotetiska inkomstfördelningen i en skattefri värld med fördelningen efter skatt med hänsyn tagen till de beteendeanpassningar som skattesystemet gett upphov till. Tillämpad på analys av en skattereform innebär denna tanke att man skall försöka hänföra en viss del av ändringen i inkomstfördelningen före skatt till reformen. Om man inte vill hänföra *hela* den observerade ändringen av inkomstfördelningen före skatt till reformen, stöter dock en sådan jämförelse på stora praktiska problem eftersom den måste bygga på en trovärdig modell för beteendeeffekterna. Med tanke på att vi i allmänhet funnit ganska små kortsiktiga effekter av den aktuella skattereformen på arbetsutbud, sparande och lönebildning har det knappast så stor praktisk betydelse för *fördelning*skalkylen om man tar hänsyn till beteendeeffekterna eller ej. Däremot kan, som vi diskuterar närmare i nästa kapitel, vinsterna i samhällsekonomisk *effektivitet* vara förhållandevis stora även om beteendeeffekterna är små.

På ett område skulle det utan tvekan vara önskvärt att ta hänsyn till beteendeanpassningar även i fördelningskalkylen, nämligen när det gäller skatteplanering och hushållens finansiella placeringar. Vi försöker att i någon mån göra detta genom att undersöka resultatens känslighet för olika sätt att definiera kapitalinkomster, bl a genom att schablonberäkna en kapitalinkomst på hela nettoförmögenheten. Ett sådant mått påverkas inte av portföljomplaceringar, t ex i form av en parallell neddragning av skulder och finansiella tillgångar, så länge alla poster är korrekt mätta.

Även om vi således inte beaktar att inkomstfördelningen före skatt är en funktion av skattesystemet uppstår frågan om vilken inkomstfördelning före skatt man skall lägga till grund för kalkylerna. I själva verket är det normalt så att ett och samma skattesystem har olika inverkan på inkomstfördelningen vid olika fördelning av inkomsterna före skatt, t ex om sammansättningen av inkomsterna på arbets-, kapital- och företagarinkomster är olika. Ett sätt att hantera detta problem är att undersöka hur två olika skattesystem verkar på en och samma fördelning av inkomsterna före skatt. Sådan var t ex uppläggningen av Eklind och Johanssons (1989) och Schwarz och Nymans (1989) fördelningskalkyler för RINK, vilka utgick från 1989 års inkomstfördelning, liksom de nya beräkningar som gjorts av Eklind, Hussenius och Johansson (1995). De olika alternativen kan åskådliggöras i en enkel figur.

		Inkomstfördelning före skatt	
		Före reformen	Efter reformen
Skattesystem	Före	1	2
	Efter	3	4

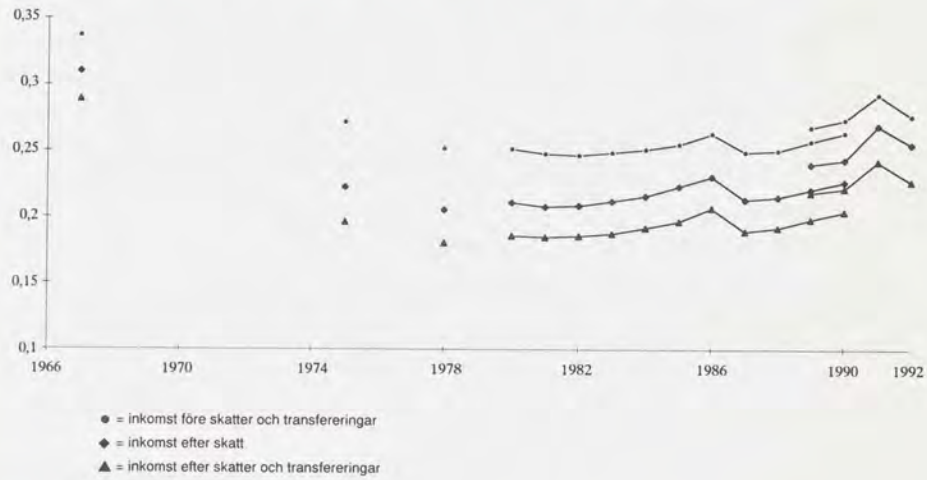
RINK-kalkylerna representerar en jämförelse av skattesystemets omfördelande verkan i ruta 1 och 3, medan slutsatser grundade på figurerna 7.1 eller 7.2 svarar mot att jämföra graden av omfördelning i rutorna 1 och 4. Vi kommer fortsättningsvis att i huvudsak hålla oss till jämförelser av det senare slaget, där vi utgår från de faktiska inkomstfördelningarna före skatt. Visserligen kan en jämförelse mellan 1 och 3 (eller 2 och 4) sägas renodla skattesystemets inverkan. Ett problem är dock att den förutsätter mycket detaljerade beräkningar av skatte- och bidragsreglerna. Ett mer fundamentalt problem är att den måste bygga på vissa speciella förutsättningar om graden av skatteplanering. Problemet kan sägas bottna i att vi i principskissen ovan egentligen borde skilja mellan fördelningen av faktorinkomster före skatt och fördelningen av beskattningsbara inkomster. En och samma fördelning av faktorinkomster före skatt kan ge upphov till olika fördelningar av beskattningsbara inkomster beroende på hur hårt beskattade olika inkomster är, t ex till följd av skattemotiverade portföljtransaktioner eller försök att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster eller vice versa. Flertalet studier som jämför rutorna 1 och 3 (eller 2 och 4) bortser helt från sådana samband. Fördelningskalkylerna i RINK förutsatte t ex att höginkomsttagarna skulle ligga kvar med stora räntebetalningar trots att värdet av underskottsavdragen minskat. Motsvarande problem blir mindre vid en jämförelse mellan ruta 1 och 4, där man direkt jämför fördelningen av faktorinkomster före skatt med fördelningen efter skatt, utan att specificera hur mycket av skillnaden som beror på att beskattningsbara inkomster avviker från faktorinkomster och hur mycket som beror på de olika skatteskalorna i sig.

7.3 Omfördelningen av årsinkomster före och efter skattereformen

Ändrades skattesystemets omfördelande verkan till följd av skattereformen? Vi ska försöka besvara den frågan huvudsakligen genom att jämföra Ginikoefficienter före och efter skatt beräknade för olika inkomstdefinitioner av Björklund m fl (1995). I den studien, som grundas på data från HINK-undersökningarna, analyseras utvecklingen av graden av omfördelning i förhållande till den faktiska inkomstfördelningen före skatt vid olika tidpunkter, dvs en jämförelse av rutorna 1 och 4 i principskissen ovan. I figur 7.4 redovisas Ginikoefficienten för fördelningen av *årsinkomster* per konsumtionsenhet före och efter skatt från 1980 och framåt. Beräkningarna avser en-

dast hushåll där hushållsföreståndaren är mellan 25 och 64 år.[17] Den nedre åldersgränsen kan motiveras med att årsinkomsterna vid yngre åldrar, där många studerar och har tillfälligt mycket låga inkomster, är i stort sett okorrelerade med livsinkomsterna; se Björklund (1993). Den övre gränsen motiveras av att det är svårt att på ett meningsfullt sätt ta med pensionärerna, som i stort sett saknar arbetsinkomster, jämsides med övriga grupper. Vidare är jordbrukare och företagare exkluderade, eftersom mätproblemen av andra skäl är särskilt stora för dessa grupper.

Figur 7.4 Ginikoefficienter för inkomst före skatter och transfereringar, inkomst efter skatt, och inkomst efter skatter och bidrag.



Källa: Björklund m fl (1995) fig 3a.

Årsinkomsterna före skatt svarar i stort sett mot faktorinkomster inklusive arbetsrelaterade transfereringar, d v s rad 10 i tabell 7.1. De är beräknade som summan av löner, arbetsrelaterade transfereringar (pensioner, sjukpenning, arbetslöshetsunderstöd och föräldrapenning) samt vissa kapitalinkomster. I de senare inkluderas positiva kapitalinkomster (räntor och utdelningar) och realiserade kapitalvinster, men ingen imputering görs av inkomster från eget hem och inga skuldräntor är avdragna. Vi återkommer nedan till en diskussion av vilken betydelse detta sätt att hantera kapitalinkomster kan ha för resultaten. Eftersom arbetslöshetsunderstödet och andra arbetsrelaterade transfereringar här ingår i inkomsterna före skatt,

[17] Observera skillnaden i åldersgräns mellan Björklund m fl som studerar hushåll mellan 25 och 64 år och de siffror som ligger till grund för framställningen i avsnitt 7.2, vilka avser åldrarna 18–64 år.

undviker man problemet att den växande arbetslösheten annars skulle förrycka jämförelsen över tiden.

Basbreddningarna i samband med skattereformen gör det svårt att jämföra inkomsterna före och efter 1991. I inkomstfördelningsstatistiken redovisas därför två mått på inkomsterna för dessa år, där man till det ena lagt uppskattade värden för olika löneförmåner som blev beskattningsbara från 1991; se Jansson (1993, 1994) för en närmare beskrivning. I figur 7.4 redovisas Ginikoefficienter för båda inkomstmåtten för 1989 och 1990. Vi ser att måttet på inkomstspridningen ökar när tidigare obeskattade förmåner inkluderas

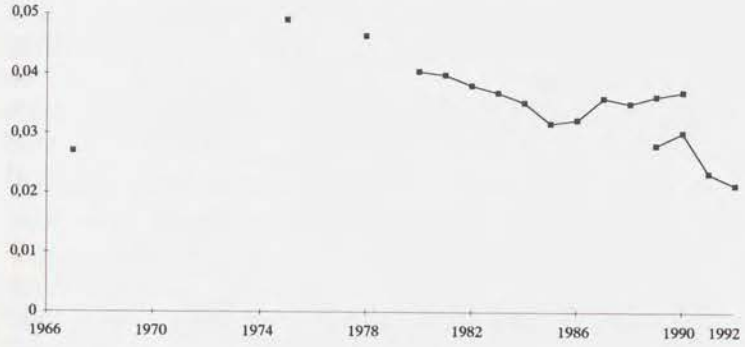
Figur 7.4 bekräftar – trots skillnader i inkomstbegrepp, population mm – bilden från andra bearbetningar av HINK-statistiken, t ex Jansson och Sandqvist (1993), av en relativt svag men ganska tydlig trend under hela 80-talet och in på 90-talet mot en ojämnare inkomstfördelning såväl före som efter skatt. Från 1980 till 1990 ökade Ginikoefficienten från 0,251 till 0,263 för faktorinkomster och från 0,186 till 0,204 för disponibelinkomster.[18] Siffrorna efter 1990 är inte jämförbara med tidigare år på grund av basbreddningarna, men vi ser från diagrammet att Gini-koefficienten för faktorinkomster fortsatte att öka mellan 1990 och 1991 för att vända tillbaka mellan 1991 och 1992. Bilden av en ökad inkomstspridning stämmer också med att lönespridningen gradvis ökat från 1980-talets mitt; se t ex Edin och Holmlund (1995).[19] Om arbetslöshetsunderstödet hade förts in bland transfereringarna hade den ökade arbetslösheten avspeglats mycket kraftigare i en ökad inkomstspridning före skatt, och i att skillnaden mellan utvecklingen före och efter skatt hade varit mycket större.

I figur 7.5 redovisas skillnaden mellan Ginikoefficienterna före och efter skatter och bidrag, med skatternas och bidragens effekter var för sig. Under 1980-talet bidrog skattesystemet till att sänka Ginikoefficienten med 3–4 procentenheter medan bidragen tillförde ytterligare drygt 2 procents minskning. I början av 90-talet, efter reformen, har skattesystemets omfördelande verkan minskat till drygt 2 procent medan bidragens effekt ökat till nästan 3 procent. Med detta synsätt framstår det samlade skatte- och bidragssystemets omfördelande verkan som i stort sett konstant över tiden, såväl före som efter skattereformen. Däremot innebar reformen en påtaglig förskjutning, där skattesystemet blev mindre omfördelande, men detta motverkades av ökade barn- och bostadsbidrag. Med tanke på

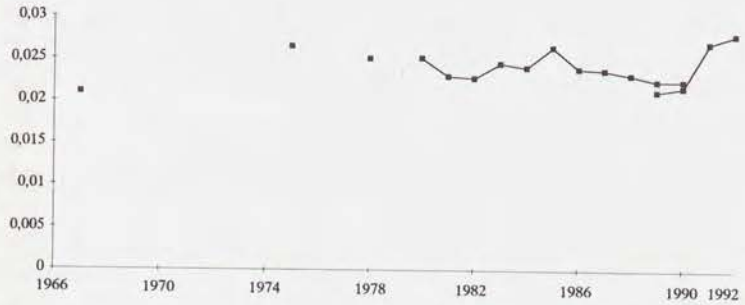
[18] Den avvikande utvecklingen under 1986 är sannolikt delvis uttryck för slumpfel. Den tillfälligt ökade inkomstspridningen detta år kan främst hänföras till posten utdelnings- och ränteinkomster.

[19] Holmlund och Kolm (1995) analyserar sambandet mellan skatternas progression och lönespridningen före skatt inom ramen för en förhandlingsmodell, men finner inget stöd för att en minskad progression skulle leda till en mer ojämn lönefördelning.

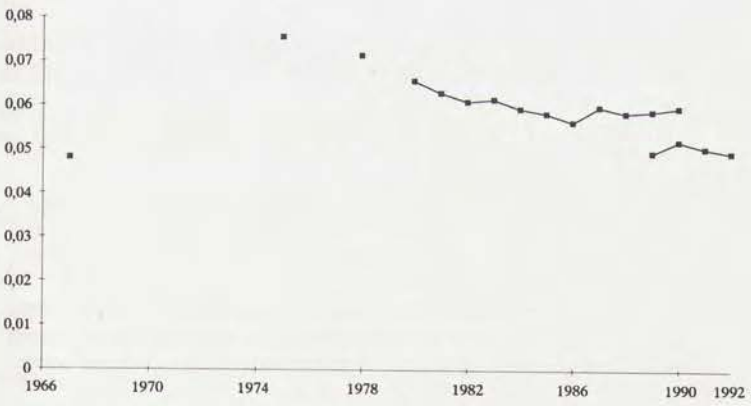
Figur 7.5.a Skillnad mellan Ginikoefficienten före skatter och bidrag och efter skatter.



Figur 7.5.b Skillnad mellan Ginikoefficienten före och efter bidrag.



Figur 7.5.c Skillnad mellan Ginikoefficienten före skatter och bidrag och efter skatter och bidrag.



Källa: Björklund m fl (1995) fig 3c–3e.

att bidragen ökades just i syfte att göra reformen fördelningsmässigt neutral bör de ses som en del av reformen. Sammantaget motsäger figur 7.5 därför inte bilden av en fördelningsmässigt neutral skattereform. Innan vi drar alltför bestämda slutsatser bör vi undersöka hur känslig denna bild är för alternativa inkomstdefinitioner.

7.4 Familjesammansättning

När man utnyttjar ekvivalensskalor och räknar disponibel inkomst per konsumtionsenhet kommer barnfamiljer att vara kraftigt överrepresenterade i de nedre decilerna. Det var därför de nedre regionerna av inkomstfördelningen (per konsumtionsenhet) som gynnades mest av bidragshöjningarna i samband med skattereformen. I decil 2 ökade barn- och bostadsbidragen från 10,3 procent av de disponibla inkomsterna 1989 till 12,7 procent 1992. I decil 9 var motsvarande ökning från 0,6 till 0,8 procent. Detta tyder på att skatte- och bidragsreformen varit omfördelande till förmån för barnfamiljerna. Det är då naturligt att också fråga sig om bilden av en fördelningsmässigt neutral reform kvarstår om fördelningen inom varje hushållskategori betraktas för sig. I tabell 7.2 presenteras resultaten av sådana beräkningar.

Tabell 7.2 Ginikoefficienter före och efter skatt och bidrag för olika hushållskategorier, 1989 och 1992

		Före skatt	Skatternas omfördeln	Efter skatt	Bidragens omfördeln	Efter skatt och bidrag	Total omfördeln
Ensamst	1989	0,2563	0,0310	0,2254	0,0077	0,2176	0,0387
utan barn	1992	0,2643	0,0214	0,2430	0,0096	0,2334	0,0309
Samboende	1989	0,2159	0,0225	0,1934	0,0010	0,1924	0,0235
utan barn	1992	0,2110	0,0193	0,1917	0,0010	0,1907	0,0203
Samboende	1989	0,2175	0,0269	0,1906	0,0063	0,1843	0,0332
ett barn	1992	0,2097	0,0190	0,1907	0,0091	0,1816	0,0281
Samboende	1989	0,1887	0,0192	0,1694	0,0110	0,1584	0,0303
två barn	1992	0,1992	0,0183	0,1809	0,0160	0,1649	0,0343
Samboende	1989	0,2387	0,0271	0,2116	0,0393	0,1723	0,0664
flera barn	1992	0,2557	0,0213	0,2345	0,0501	0,1844	0,0713

Källa: Björklund m fl tab B4

Not: Skatternas omfördelning är lika med skillnaden mellan Ginikoefficienten före och efter skatt. Bidragens omfördelning är skillnaden mellan Ginikoefficienten efter skatt och efter skatt och bidrag. Total omfördelning är summan av skatternas omfördelning och bidragens omfördelning.

Om vi först läser tabellen horisontellt ser vi att bidragen är omfördelande även inom varje hushållskategori. Barnbidragen utgår med samma belopp oberoende av inkomst. Således utgör de en större andel av låginkomsttagarnas inkomster och bidrar därför till att minska Ginikoefficienterna. Bostadsbidragen, som är inkomstberoende, är kraftigt omfördelande. Läser vi vertikalt ser vi stora skillnader i bidragens verkan mellan de olika hushållsgrupperna. De har större omfördelande verkan än skatterna för familjer med mer än två barn. De har också ökat i betydelse efter reformen för alla grupper. Den ökning av bidragens omfördelande verkan i hela befolkningen som vi konstaterat i tidigare avsnitt är således inte bara ett resultat av omfördelning till barnfamiljerna från övriga hushållskategorier.

När vi lägger samman bidragens och skatternas effekter ser vi att reformens verkningar skiljer sig åt beroende på antalet barn. Å ena sidan har vi samboende med två eller flera barn, där den omfördelande verkan har ökat. Ökningen är delvis ett resultat av att ekvivalensskalor använts för familjer med fler än två barn, men vi noterar även en något ökad utjämning inom den homogena gruppen samboende med två barn. Å andra sidan har vi ensamstående och samboende utan barn eller med ett barn där utjämningen minskat.[20] Här har bidragen så liten betydelse att de inte uppväger att skatterna har en klart svagare omfördelningseffekt efter reformen. Om vi jämför storleken på de olika grupperna i befolkningen ser vi att de grupper där utjämningen minskat sammanlagt omfattar nästan dubbelt så många hushåll som de där inomgruppsutjämningen ökat.

I föregående avsnitt visade vi att sett för hela befolkningen i arbetsför ålder är det samlade skatte- och bidragssystemet ungefär lika omfördelande efter skattereformen som före den. I detta avsnitt har vi särskiljt effekterna på omfördelningen inom olika hushållsgrupper och funnit att inomgruppsutjämningen minskat bland ensamstående och samboende utan barn eller med ett barn, grupper dit flertalet hushåll hör. Vi kan alltså tolka resultatet så att reformen å ena sidan har lett till en minskad omfördelning mellan flertalet hushåll med samma försörjningsbörda, men att det motverkas av en ökad omfördelning till förmån för hushåll med stor försörjningsbörda. Sett över hela befolkningen tar dessa båda effekter i stort sett ut varandra.

[20] Motsvarande beräkningar för ensamstående barnhushåll visar ett analogt mönster. Den samlade utjämningseffekten har minskat bland ensamstående med ett barn men ökat bland ensamstående med flera barn; se Björklund m fl (1995) tab B4. Dessa grupper är dock så små att beräkningarna är behäftade med mycket stor statistisk osäkerhet.

7.5 Kapitalinkomster

Behandlingen av kapitalinkomster har stor betydelse för vår bild av inkomstfördelningen, eftersom förmögenheterna är mer ojämnt fördelade än arbetsinkomsterna. Samtidigt är mät- och periodiseringsproblemen särskilt stora här. Med HINK-data som är grundade på deklarationsuppgifter kan man mäta direktavkastning (ränteinkomster och utdelningar) och utgiftsräntor ganska väl. Däremot missar man avkastning in natura från fastigheter och varaktiga kapitalvaror, liksom en stor del av avkastningen från de finansiella tillgångar som inte är registrerade och därmed svåra att kontrollera. Ett (inte särskilt tillfredställande) sätt att hantera denna asymmetri är att, som i inkomstfördelningsstatistiken, mäta kapitalinkomsterna med summan av utdelningar och räntor brutto och positiva reavinster. Vidare finns ett stort periodiseringsproblem med kapitalvinsterna, eftersom de syns i statistiken först när de realiseras.

För att belysa känsligheten för alternativa definitioner visas i tabell 7.3 fördelningen av fyra kategorier av kapitalinkomster över olika inkomstdeciler under åren 1989–1992. Inkomsterna är uttryckta som andelar av faktorinkomsterna inklusive arbetsrelaterade transfereringar. Liksom tidigare uppgifter direkt baserade på HINK-statistiken rör det sig om hushåll i åldrarna 18–64 år som sorterats efter disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Som referensinkomst presenteras en *schablonberäkning av realavkastningen* från hushållets marknadsvärderade nettoförmögenhet under antagande om tre procents realränta. Detta kan uppfattas som ett mått på normala kapitalinkomster beräknat under förutsättning av att alla placerar sin förmögenhet till samma förväntade reala avkastning.[21] De normala kapitalinkomsterna ökar som andel av faktorinkomsterna från och med decil 4 för att i den högsta decilen vara en dubbelt så stor andel av faktorinkomsterna som i mitten av inkomstförelningen. Vi noterar också hur speciell den lägsta inkomstdecilen är. Under 1991 och 1992 minskar normalavkastningen i flertalet deciler som en avspegling av fallande tillgångspriser.

Det andra och tredje blocket i tabellen representerar de båda inkomstposter som ingår i kapitalinkomsterna som de definieras i inkomstfördelningsstatistiken. Vi ser att *räntor och utdelningar* brutto är ganska jämnt fördelade bortsett från extremdecilerna. *Realisationsvinsterna,* som räknas netto i den mån de är positiva, är extremt koncentrerade till den högsta decilen, där de även om hänsyn tagits till reavinstskatten skulle utgöra ca 5 procent av inkomsten. I övriga

[21] Avkastning ska här förstås i en vid mening, där t ex avkastningen från ett lönekonto inte bara består av räntan, som är mycket låg, utan också av värdet av olika transaktionstjänster.

inkomstgrupper är de däremot i stort sett försumbara. Om man lägger samman räntor och utdelningar och reavinster kommer man mycket nära de schablonberäknade kapitalinkomsterna för alla deciler utom den högsta och lägsta. I det perspektivet är den aggregerade bild som inkomstfördelningsstatistiken ger av kapitalinkomsterna inte så missvisande, bortsett från att den överdriver deras omfattning i toppen av inkomstfördelningen.

Tabell 7.3 Olika mått på kapitalinkomster som andel av faktorinkomster (inkl arbetsrelaterade transfereringar)

	Decil									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Real normalavkastning										
1989	14,8	4,0	3,7	3,2	3,6	4,1	4,3	4,6	5,7	8,3
1990	9,1	4,0	3,6	3,2	4,1	3,8	4,4	4,7	5,2	9,0
1991	9,9	3,2	3,2	3,1	3,4	3,7	4,2	4,1	4,8	6,7
1992	10,3	3,7	2,6	3,0	2,6	2,9	3,3	4,0	4,4	5,6
Räntor och utdelningar, brutto										
1989	7,0	3,1	2,7	2,5	2,7	2,9	3,1	3,0	3,7	6,7
1990	6,6	3,4	2,7	2,4	2,9	2,7	3,2	2,8	3,7	6,9
1991	9,0	2,7	2,3	2,3	2,2	2,2	2,4	2,7	3,2	5,6
1992	9,9	3,3	2,8	2,7	2,6	2,8	3,2	3,3	3,7	6,1
Positiva reavinster, netto										
1989	2,1	0,3	0,4	0,5	0,3	0,7	1,0	0,6	1,4	13,8
1990	0,5	0,3	0,5	0,3	0,7	0,9	1,0	0,8	1,3	14,9
1991	1,0	0,5	0,4	0,3	0,6	1,0	0,9	1,2	1,8	14,0
1992	0,8	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,7	0,5	0,6	6,4
Räntor och utdelningar, netto										
1989	0,8	−4,8	−6,1	−7,1	−6,0	−5,9	−5,0	−5,9	−6,2	−6,5
1990	−2,0	−4,4	−7,3	−7,8	−7,4	−6,3	−5,9	−6,5	−6,5	−6,1
1991	−4,7	−6,3	−7,4	−7,6	−7,6	−7,1	−6,6	−6,0	−6,3	−4,7
1992	−8,7	−6,1	−8,4	−8,0	−7,8	−7,9	−7,1	−6,4	−6,7	−5,0

Källa: HINK-undersökningarna och egna beräkningar.

Att reavinsterna väger så tungt i den översta decilen är till stor del ett resultat av att de disponibla inkomsterna är så definierade att de inkluderar reavinster; en låginkomsttagare kan således hamna i den högsta decilen det år hon säljer sitt hus. Storleken på realisationsvinsterna varierar också kraftigt från år till år beroende på prisutvecklingen men också på omsättningen på aktie- och småhusmarknaden. I samband med skattereformen fanns det också incitament att realisera vinster på småhus under det gamla systemet, men

att vänta med att redovisa reavinst på aktier till det nya systemet trätt i kraft.[22] Ett inkomstmått som tar med realiserade kapitalvinster blir således särskilt problematiskt i samband med övergången mellan två system som behandlar reavinster olika. Ett schablonberäknat inkomstmått är därför att föredra.

Slutligen redovisas även nettot av *räntor och utdelningar*, dvs de kapitalinkomster som uppträder på deklarationsblanketten efter avdrag för skuldräntor. Det är genomgående negativt i alla deciler trots att den genomsnittliga nettoförmögenheten är positiv. Det framstår därför som ett orimligt mått på kapitalinkomster. Det negativa saldot är ungefär proportionellt mot inkomsterna och utgör i stort sett genomgående mellan 4 och 8 procent av faktorinkomsterna.

De beräkningar av skattereformens fördelningsverkningar som gjordes på uppdrag av RINK av Eklind och Johansson (1989) och Schwarz och Nyman (1989) förutsatte att portföljmönstret från 1989 med hög belåning även i högre inkomstlägen skulle bestå. Därmed skulle dessa grupper, med högre marginalskatt i utgångsläget, drabbas extra hårt av övergången till en mer likformig beskattning av kapitalinkomster med lägre skattesatser. Förutsättningen om ett oförändrat portföljmönster kan tyckas orealistisk, men siffrorna i tabell 7.3 visar inte på någon dramatisk reduktion av det negativa räntenettot i de högsta decilerna, även om det minskar något i decil 10, som vi dock bedömer som mindre tillförlitlig än övriga deciler. I övriga deciler finner vi ökade eller oförändrade underskott. När man tolkar dessa siffror ska man komma ihåg att gapet mellan in- och utlåningsräntor samtidigt ökade kraftigt i spåren av finanskrisen, vilket, i kombination med den svaga utvecklingen av faktorinkomsterna, bidrar till att hålla uppe det negativa räntenettot. Intrycket att skattereformen inte tycks ha bidragit till några större effekter på hushållens finansiella dispositioner stärks också av den undersökning som Agell, Berg och Edin (1995) gjort med paneldata från HINK för 1989 och 1992, där de inte finner några belägg för att de personer som fått kraftigt sänkt marginalskatt har ändrat sina skulder och förmögenhetsplaceringar proportionsvis mer än de vars marginalskatt endast minskat litet. Slutsatsen blir därför att det inte finns säker grund för att hävda att RINK-kalkylerna, som bortsåg från portföljanpassningen, skulle vara särskilt missvisande. Möjligen kan de dock ha inneburit en viss överskattning av de negativa verkningarna för höginkomsttagarna av det minskade värdet av avdragen för skuldräntor, och deras bild av neutrala verkningar på inkomstfördelningen kan därför ha varit något missvisande i detta avseende.

[22] Se Lundborg och Skedinger (1995) för en analys av reavinstskattens betydelse för omsättningen på småhusmarknaden.

Ett studium av tabell 7.3 kan antyda hur måttet på inkomstfördelningen påverkas av olika definitioner av kapitalinkomster, men det ger inget svar på frågan hur måtten på skatternas och bidragens omfördelande effekt påverkas. Den frågan besvaras i tabell 7.4 som innehåller Ginikoefficienter före skatt samt skillnad i Ginikoefficient före och efter skatt och bidrag för två alternativa definitioner av kapitalinkomster.[23] Först har vi den tidigare använda standarddefinitionen av disponibel inkomst, där endast positiva räntor och reavinster ingår. I den andra definitionen har reavinsterna exkluderats ur inkomstmåttet (men positiva räntor och utdelningar finns kvar). Detta minskar den uppmätta ojämnheten av faktorinkomster. Ginikoefficienten före skatter och bidrag är påtagligt lägre än med standarddefinitionen. Skillnaden är dock mindre för 1992 då realisationsvinsterna var väsentligt mindre än tidigare år. I den tredje definitionen mäts kapitalinkomsterna med den schablonberäknade kapitalinkomsten. Denna definition ger ungefär samma bild som när reavinsterna exkluderats; Ginikoefficienterna skiljer sig åt mellan de båda definitionerna först på fjärde decimalen.

Tabell 7.4 Ginikoefficienter för inkomster före skatt och skillnader i Ginikoefficienter före och efter skatter och bidrag för olika definitioner av kapitalinkomster

	1. Standarddefinition			2. Utan reavinst			3. Schablon		
	Gini	Skatter	Bidrag	Gini	Skatter	Bidrag	Gini	Skatter	Bidrag
1989	0,2672	0,0280	0,0212	0,2493	0,0271	0,0212	0,2494	0,0251	0,0211
1991	0,2917	0,0233	0,0270	0,2652	0,0236	0,0272	0,2653	0,0215	0,0265
1992	0,2754	0.0213	0,0279	0,2665	0,0213	0,0281	0,2668	0,0203	0,0283

Not: 1. Enligt standarddefinitionen utgörs kapitalinkomster av summan av intäktsräntor, utdelningar och positiva reavinster.
2. Kapitalinkomster definieras enligt standarddefinitionen men exklusive reavinster.
3. Kapitalinkomster definieras som tre procent av nettoförmögenheten värderad till marknadspris.

Källa: Björklund m fl (1995) tab 4a

När vi tolkar siffrorna för de båda alternativa inkomstdefinitionerna ska vi bära i minnet att skattebetalningarna genomgående är desamma och bl a innehåller skatten på reavinster. För HINK-hushållen utgjorde de i genomsnitt ca 40 procent av de realiserade vinsterna på alla tillgångsslag 1989 och 1990 och 20–30 procent under 1991 och 1992. Båda justeringarna av inkomstdefinitionen fjärmar den från den definition som skattesystemet grundas på. Det förklarar att skattesystemets omfördelande verkan, mätt med skillnaden mellan Ginikoefficienten före och efter skatter, nu blir mindre

[23] Observera att tabell 7.4 kommer från Björklund m fl (1995) och således är baserad på ett snävare avgränsat urval ur HINK-undersökningen än tabell 7.3.

än enligt standarddefinitionen. Detta är särskilt påtagligt för den tredje definitionen där den faktiskt realiserade avkastningen helt har ersatts av en schablonberäknad normalavkastning. Bidragens omfördelande verkan är däremot i stort sett densamma i alla tre fallen.

Valet av definition av kapitalinkomster har en viss betydelse för vår syn på vad som hände i samband med skattereformen. Det visar sig nämligen att omfördelningen via skattesystemet minskar något mindre när kapitalinkomster definieras som en schablonavkastning; differensen mellan Ginikoefficienterna före och efter skatt faller då från 0,0251 år 1989 till 0,0203 år 1992; för standarddefinitionen på inkomst är motsvarande tal 0,0280 resp 0,0213. I själva verket framstår nu 1991 och 1992 års skatte- och bidragssystem som sammantaget något *mer* utjämnande än 1989 års. En tolkning av detta resultat är att den nya definitionen av beskattningsbara kapitalinkomster, genom större symmetri och lägre skattesats, har kommit närmare schablonberäknade kapitalinkomster. Vår slutsats är att RINK-kalkylerna visserligen kan ha varit något missvisande genom att inte ta hänsyn till höginkomsttagarnas portföljanpassningar, men att denna missvisning är liten i förhållande till de andra skillnader som uppträder vid byte av inkomstdefinition.

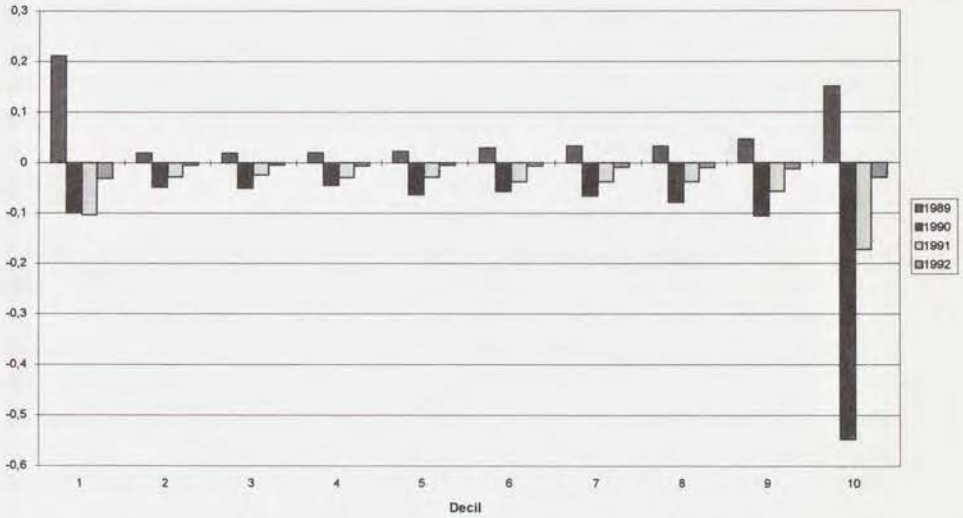
Med tanke på de fundamentala mätproblem som finns när det gäller kapitalinkomster finns det inte grund för att ha någon mycket bestämd uppfattning om vilken definition som i praktiken kommer närmast de verkliga kapitalinkomsterna. Det är dock slående att tre olika mått, med var sina brister, alla indikerar att skatte- och bidragssystemen sammantagna bidrar i minst lika hög grad till att omfördela inkomster efter reformen som före den.

7.6 Kapitalförluster och skattereformen

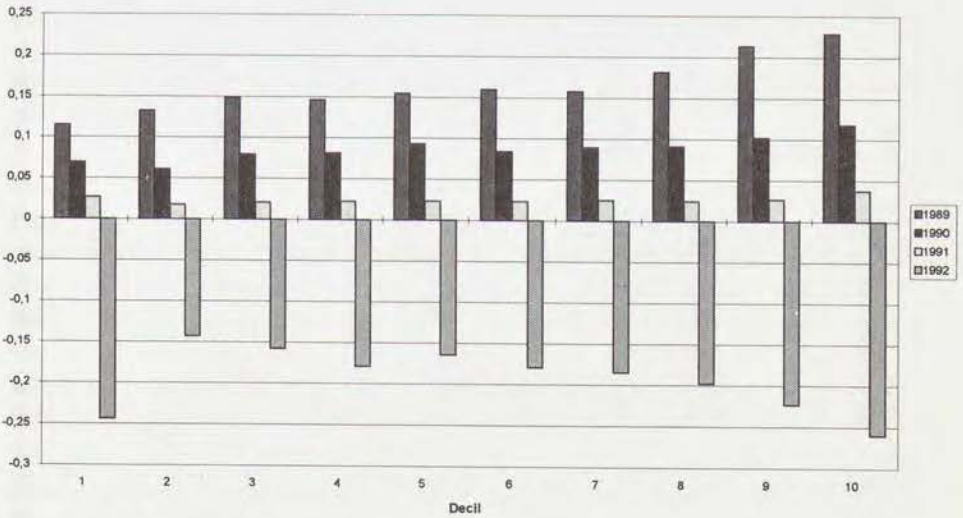
Vi har berört det faktum att realisationsvinster varierar kraftigt från år till år, och att det är olämpligt att lägga dem till ett års inkomster eftersom de oftast är resultatet av en längre tids prisutveckling. Exempelvis registerar inkomststatistiken stora realisationsvinster ett år som 1992, om än mindre än tidigare år, trots att priser på både aktier och småhus föll under året. En konsekvent tillämpning av den Davidson-Lindahlska inkomstdefinitionen skulle i stället behandla kapitalvinster som inkomster det år de uppstod snarare än när de realiserades. Som bekant har priser på de för hushållen viktigaste tillgångarna, småhus och aktier, fluktuerat kraftigt med stora uppgångar i slutet av 80-talet och dramatiska fall under 90-talet. Av tabell 7.1 framgår att dessa värdestegringar, och minskningar, vissa år motsvarat mer än 20 procent av den disponibla inkomsten för genomsnittshushållet. Med tanke på att ägandet är mer ojämnt fördelat

än inkomsterna är det också lätt att inse att hänsyn till orealiserade kapitalvinster har stor potentiell betydelse för vår bild av inkomstfördelningen.

Figur 7.6 Reala orealiserade kapitalvinster på aktier som andel av disponibel inkomst.



Figur 7.7 Reala orealiserade kapitalvinster på eget hem och fritidshus som andel av disponibel inkomst.



Källa: HINK-undersökningarna och egna beräkningar

För att belysa betydelsen av kapitalvinster under åren omkring skattereformen har vi gjort beräkningar där vi kombinerat decilinde-

lade data från HINK-undersökningarna med Lennart Bergs (1994b) siffror över hushållens totala reala kapitalvinster på aktier resp. småhus och fritidshus. Vi har antagit att de totala kapitalvinsterna på aktier fördelats på inkomstdeciler enligt samma proportioner som det marknadsvärderade innehavet av finansiella tillgångar (exkl bankmedel), och att vinsterna på småhus och fritidshus fördelats i proportion till innehavet av dessa. Resultatet för åren 1989–1992 redovisas i figur 7.6 och 7.7. Aktieinnehavet är mycket starkt koncentrerat till den översta decilen, även om de exakta siffrorna i diagrammet skall tas med en nypa salt.[24] Slutsatsen är ändå att bilden av inkomstfördelningen för ett enstaka år skulle kullkastas fullständigt om orealiserade kapitalvinster på aktier räknades med fullt ut som en del i årsinkomsterna. För det stora förluståret 1990 skulle den högsta decilens inkomster kapas med mer än 50 procent, vilket skulle föra ned dem i nivå med den tredje eller fjärde decilen i inkomstfördelningen.

Kapitalvinsterna på småhus och fritidshus är jämnare fördelade än vinsterna på aktier även om de i relation till den disponibla inkomsten är närmare dubbelt så stora i decil 9 och 10 som i decil 2. Åter handlar det om stora tal. Förluståret 1992 skulle de disponibla inkomsterna ha minskats med 15–25 procent om förlusterna till följd av husprisernas fall räknats med. Eftersom horisonten vid husköp och finansiella placeringar är mycket längre än ett år har dock enstaka årssiffror begränsad relevans. Det räcker med att ta ett genomsnitt över de fyra åren i diagrammen för att kapitalvinsterna skall få en ganska begränsad betydelse för inkomstfördelningen. Vinster ett år motverkas av förluster ett annat. Om man vill fånga kapitalvinsterna ett genomsnittsår kan det därför vara bättre att se dem som en del av en normal kapitalavkastning, vilken kan schablonberäknas om man antar en realränta, så som gjorts ovan.

Det är viktigt att skilja på de kapitalvinster och -förluster som normalt uppstår till följd av konjunktursvängningar och andra oförväntade händelser i ekonomin, och sådana vinster och förluster som direkt kan hänföras till prisändringar förorsakade av skattereformen. Medan det är rimligt att jämna ut den förra kategorin av "normala" vinster och förluster över en längre period bör naturligtvis den senare kategorin tas med direkt i en analys av reformens fördelningseffekter. Hur kan priserna på olika tillgångar ha påver-

[24] I själva verket är det den extrema koncentrationen av finansiella tillgångar till den översta *percentilen* som drar upp siffrorna. År 1990 hade genomsnittshushållet i percentil 91-99 drygt dubbelt så stora finansiella tillgångar som genomsnittet i decil 9, och därmed dubbelt så stora kapitalförluster enligt den beräkningsmetod som vi använt här. Snittvärdet i den allra översta percentilen var ungefär 50 gånger så stort som i decil 9. Man skall samtidigt komma ihåg att den statistiska osäkerheten i dessa siffror är mycket stor eftersom man bara har något hundratal observationer i den högsta percentilen och den underliggande fördelningen är så skev.

kats av reformen? Värdet på ett kapitalföremål kan i princip alltid uppfattas som det diskonterade nuvärdet av de framtida intäkter som tillgången genererar. Frågan är hur reformen påverkat täljaren, de framtida intäkterna, och nämnaren, diskonteringssatsen, i en sådan beräkning.

Den relevanta diskonteringssatsen är räntan efter skatt för en representativ placerare. För aktier, och andra finansiella tillgångar som prissätts på en internationell marknad, bör den svenska skattereformen inte ha påverkat diskonteringssatsen i någon större utsträckning. Frågan är då hur den påverkat de framtida inkomstströmmarna. För aktier hänger svaret närmast samman med i vad mån reformen påverkat den svenska ekonomins funktionssätt till det bättre. Om reformen uppfattades som en positiv nyhet ur tillväxtsynpunkt bör den ha skapat ökade förväntningar om företagens förmåga att betala höga utdelningar i framtiden. Detta bör i så fall ha bidragit till att pressa upp aktiekurserna och med en opåverkad diskonteringsränta skulle nettoeffekten på aktiekurserna kunna vara positiv, förutsatt att positiva tillväxteffekter diskonterades i aktiekurserna.

För småhus är förhållandet annorlunda. Den representativa ägaren är ett svenskt hushåll, och genom sänkningen av skattesatsen för kapitalinkomster ledde reformen därför entydigt till en höjning av diskonteringssatsen vid värdering av småhus. Effekterna av denna höjning motverkades inte av ökade förväntade intäkter i motsvarande utsträckning. Våra kalkyler i kapitel 3 tyder på ett sannolikt realt prisfall till följd av reformen på ca 15 procent, vilket för den genomsnittlige husägaren motsvarar ca 20 procent av de disponibla inkomsterna, dvs precis så mycket som huspriserna föll under 1992. Det är därför lätt att utläsa fördelningsprofilen direkt ur figur 7.7, som visar att kapitalförlusterna på småhus 1992 motsvarade 9 procent mer av de disponibla inkomsterna i decil 9 än i decil 2. Med tanke på att den genomsnittliga husägaren kanske bor ett decennium i sitt hus kan det vara rimligt att slå ut kapitalförlusten över en så lång period. Slutsatsen är då att decil 9 förlorat knappt en procent av de årliga disponibla inkomsterna under 10 års tid i förhållande till decil 2.

Kapitalförlusterna som småhusägarna åsamkats är visserligen i högsta grad reella, men bilden blir ensidig om man inte samtidigt frågar sig om det finns utelämnade poster i kalkylen som berör den andra delen av bostadsmarknaden. Hur har hyresgästernas kostnader utvecklats? Som vi påpekade i avsnitt 7.1 kan en kalkyl som bara utgår från nominella inkomster, eller som deflaterar allas inkomster med samma konsumentprisindex, vara missvisande om vissa relativpriser påverkats särskilt mycket. Detta är uppenbarligen fallet med hyrorna. Knuten till skattereformen var en nedskärning av räntesubventionerna till nyproducerade bostäder med syfte att bibehålla

paritet mellan boendekostnaderna i olika upplåtelseformer. Det är komplicerat att reda ut hur de neddragna subventionerna fortplantas i hyresnivån i hela beståndet av lägenheter. Egentligen borde man inte vänta sig något större kortsiktigt hyresgenomslag eftersom lägenhetsbeståndet är givet och hyran då borde bestämmas av efterfrågan snarare än hyresvärdarnas kostnader. Så har det emellertid inte fungerat utan hyrorna har stigit och bristen på efterfrågan har i stället yttrat sig i ökade vakanser. Mellan 1989 och 1991 steg den genomsnittliga reala hyran per kvadratmeter med ca 18 procent. Enligt beräkningar presenterade i Englund, Hendershott och Turner (1995) medförde detta att boendekostnaderna för den genomsnittlige hyresgästen ökade från 23 till 29 procent av de disponibla inkomsterna. Hyreshöjningen har visserligen flera förklaringar, men författarna bedömer att minst 50 procent kan hänföras till räntebidragsminskningar direkt knutna till skattereformen. Detta motsvarar i så fall så mycket som tre procent av de disponibla inkomsterna årligen. Om så stora hyreshöjningar skulle vara bestående skulle det innebära en större förlust för hyresgästerna än den engångs kapitalförlust på 20 procent av årsinkomsten som skattereformen åsamkat småhusägarna. Man kan dock på goda grunder ifrågasätta möjligheten att bibehålla en så mycket högre hyresnivå samtidigt som småhuspriserna ligger kvar på den lägre nivån. Icke desto mindre finns här en viktig korrektionspost som påverkar fördelningskalkylen åt motsatt håll mot småhusägarnas kapitalförluster. Vår bedömning är att dessa båda poster i stort sett balanserar varandra.[25]

Diskussionen ovan har rört kapitalvinster och -förluster förorsakade av *övergången* från ett skattesystem till ett annat. En annan väsentlig fråga är om det nya skattesystemet, när det väl införts, kan bidra till att generera kapitalvinster i större eller mindre utsträckning än det gamla. Vissa kapitalvinster är oundvikliga reflektioner av ny information om teknologi, konkurrensförhållanden och annat. Andra är genererade av den ekonomiska politiken. Skattereformen är ett sådant exempel. Ett annat exempel, som det finns skäl att uppehålla sig vid, är variationer i inflation som via nominella räntor påverkar tillgångspriserna. I en liten öppen ekonomi med rörliga växelkurser är det rimligt att se den *reala räntan före skatt* som bestämd utanför landets gränser. Det innebär att den svenska nominalräntan före skatt kommer att avspegla den svenska inflationstakten. Priser på småhus och andra tillgångar med företrädesvis svenska ägare bestäms av den svenska realräntan efter skatt. Den kommer att vara mer känslig för högre inflation ju högre skattesatsen på ka-

[25] I Eklund, Hussenius och Johansson (1995) redovisas beräkningar som utgår från disponibel inkomst efter boendekostnader. Enligt deras kalkyler har höginkomsttagarna vunnit i förhållande till låginkomsttagarna. De tar dock inte hänsyn till kapitalförluster på småhus, och deras resultat står därför inte i strid med de bedömningar som vi redovisar.

pitalinkomster är. Den lägre nivån på kapitalbeskattningen bör alltså ha haft den positiva effekten att göra priserna på tillgångar med dominerande svenska ägare, t ex småhus, mindre känsliga för variationer i inflationstakten.[26] Vår slutsats är att vi i detta avseende fått ett bättre skattesystem.

7.6 Sammanfattning

Har restriktionen att skattereformen inte skulle leda till en ojämnare fördelning av inkomster uppfyllts? Vi har i huvudsak försökt besvara den frågan genom att jämföra inkomstfördelningen före skatt, som tagits för given, med fördelningen efter skatt och bidrag. Mätt på så sätt har *skattesystemets* utjämningseffekt minskat påtagligt; de olika basbreddningarna och begränsningen av underskottsavdragens värde uppväger inte effekterna av de lägre marginalskatterna. När vi betraktar hela befolkningen och tar hänsyn till skillnader i försörjningsbörda motverkas detta dock fullt ut av utjämningseffekten från höjda *barn- och bostadsbidrag*. Den sammantagna utjämningseffekten av skatter och bidrag, när inkomsten räknas per konsumtionsenhet, var således minst lika god direkt efter reformen, 1991 och 1992, som året närmast före, 1989.

Eftersom bidrag riktade till barnfamiljerna spelar en så stor roll för omfördelningen efter reformen är det naturligt att också fråga sig hur graden av omfördelning inom homogena hushållsgrupper har påverkats. Här visar det sig graden av omfördelning *inom* grupperna av *hushåll utan barn eller med ett barn* har minskat, medan graden av omfördelning *inom* grupperna av *hushåll med två eller flera barn* har ökat. Samtidigt har det skett en ökad omfördelning *mellan* de olika grupperna, från ensamstående och par utan barn till barnfamiljer. Bidragen har således fått en mer central roll för att omfördela inkomster. En baksida av detta är att bostadsbidragen medverkar till

[26] Formellt kan mekanismen visas på följande sätt. Den svenska realräntan ρ efter skatt t ges av följande uttryck:

$\rho = r(1-t) - \pi$.

Sambandet mellan den svenska inflationstakten π och den svenska nominalräntan r är internationellt bestämt, beroende på bl a internationell kapitalbeskattning, och uttrycks av derivatan $\partial r / \partial \pi$. Härav följer att

$\partial \rho / \partial \pi = (1-t)\partial r / \partial \pi - 1$.

Detta uttryck kommer normalt att vara negativt i ett högskatteland. Det skulle vara $-t$ ifall den s k Fisher-ekvationen gällde internationellt, dvs om realräntan före skatt var konstant.

Realräntans inflationsberoende beror således på skatten enligt:

$\partial^2 \rho / \partial \pi \partial t = -\partial r / \partial \pi < 0$.

Inhemskt bestämda tillgångspriser är alltså mer inflationskänsliga ju högre skattesatsen är.

att skattekilarna på arbetsinkomster fortfarande är mycket höga för ganska stora grupper av hushåll med låga inkomster. Inkomstfördelningsmålet har räddats till priset av fortsatt höga marginaleffekter för ungdomar, lågavlönade och deltidsarbetande.

Samtidigt vet vi att fördelningen av disponibla inkomster blivit mer ojämn som ett resultat av att inkomsterna före skatt blivit mer ojämnt fördelade. Detta kan i allt väsentligt hänföras till arbetslösheten och den ökade lönespridningen. Frågan är vilken roll skattereformen spelat för utvecklingen i dessa avseenden. Vår slutsats är att den ibland framförda uppfattningen att skattereformen skulle vara en huvudförklaring till den ekonomiska krisen är starkt överdriven. Sannolikt kan något mindre än en procents nedgång i BNP skrivas på reformens konto. Särskilt med tanke på att flertalet av de arbetslösa uppbär arbetslöshetsunderstöd kan detta inte kullkasta våra slutsatser. Den ökade lönespridningen framstår som fortsättningen på en trend som har pågått sedan mitten av 1980-talet, där skattereformen knappast kan ha haft en avgörande betydelse.

Den största svagheten i analysen är det i grunden statiska perspektivet. Visserligen har vi sett att skatterna historiskt sett har varit omfördelande även när man betraktar summan av inkomster över en 20-årsperiod, men härav kan man inte dra några slutsatser om skattereformens effekter. Ett problem med att utgå från den faktiska kortsiktiga inkomstutvecklingen är att reformen var underfinansierad. Vår bedömning som gjordes i föregående kapitel är att underfinansieringen uppgår till ca 35 miljarder kronor, vilket motsvarar 4 procent av hushållens disponibla inkomster. Om den framtida finansiering som behövs för att täcka detta underskott skulle vara starkt regressiv, t ex genom nedskärningar av offentliga utgifter, kan det naturligtvis ändra vår bild av reformens fördelningseffekter. Om detta kan vi dock bara gissa. Med något större säkerhet kan vi konstatera att underfinansieringen gynnar dagens aktiva generation på de framtida skattebetalarnas bekostnad. Till de dynamiska effekterna hör också reformens starka incitamentseffekter på beslut om utbildning och sparande. Uppenbarligen kan de anpassningar som detta kommer att ge upphov till också att ta sig uttryck i effekter på inkomstfördelningen. En diskussion om i vilken riktning de går måste dock bli ganska spekulativ.

Kapitel 8
Samhällsekonomisk effektivitet

Ett viktigt motiv för skattereformen var den vitt spridda föreställningen att det gamla skattesystemet i onödan hämmade produktiv verksamhet. Höga skattekilar på extra arbetsinsatser och en olikformig kapitalbeskattning bidrog till en misshushållning med ekonomins resurser. I detta avslutande kapitel skall vi se om förhoppningarna om en bättre fungerande ekonomi var befogade. Ett inte oväsentligt problem i sammanhanget är att många av de önskade effekterna av skattereformen är av synnerligen långsiktig karaktär. Arbetsmarknadslagstiftningen och anställningskontraktens utformning gör exempelvis att merparten av hushållen inte över en natt kan anpassa arbetsutbudet till de nya skattereglerna. Det kan ta flera år innan stärkta incitament för högre utbildning låter sig omsättas i samhällsekonomiska produktivitetsvinster. Därtill kommer, vilket är alldeles avgörande, att den djupa lågkonjunkturen under början av 1990-talet lagt en våt filt över ekonomins utbudssida. Allt detta innebär att inte ens en utbudsoptimist har rätt att vänta sig snabba och dramatiska 'dynamiska' effekter. Först runt sekelskiftet, om ens då, torde det vara möjligt att fälla en mer slutgiltig effektivitetsdom över skattereformen.

Vår diskussion i detta kapitel kommer därför i stora stycken att ha karaktären av en kritisk granskning av de analyser som låg till grund för reformen. Var det rätt tänkt? Har det tillkommit ny information som gör att vi bör ompröva synen på det gamla skattesystemet? Paradoxalt nog är vårt svar ja på båda frågorna. Tidigare analyser av effektivitetsförlusterna förknippade med höga marginalskatter på arbetsinkomster byggde ofta på utländska undersökningar, som gav vid handen att skatterna spelade en stor roll för hushållens arbetsutbud. Som framgick av diskussionen i kapitel 5 finns det nu ganska många svenska ekonometriska studier som indikerar att skatterna spelar en jämförelsevis liten roll för arbetsutbudet, något som antyder att åtminstone *ett* av problemen med det gamla skattesystemet kan ha överskattats. Inte desto mindre är vår slutsats att analysen av det gamla skattesystemet i allt väsentligt ändå var korrekt. Före skattereformen var skattekilarna så höga, att också en liten beteendeanpassning kunde översättas i en stor samhällseko-

nomisk effektivitetsförlust. På många punkter ter sig det nya skattesystemet som betydligt rimligare än det gamla.

Nästa avsnitt ägnar vi åt en tämligen grundläggande introduktion till de metoder och begrepp som används inom nationalekonomin för att analysera skatternas effekter på effektiviteten i resursallokeringen. Denna, stundom läroboksbetonade, diskussion motiveras av vår uppfattning att nationalekonomer och andra deltagare i den skattepolitiska diskussionen alltför ofta, och egentligen helt i onödan, missförstår varandra. I den mer populära diskussionen hävdas ofta att effektivitetskriteriet på en framgångsrik skattereform är i vilken utsträckning den resulterar i kraftigt ökat arbetsutbud, eller bidrar till en varaktig ökning av den ekonomiska tillväxttakten. I själva verket är det, som redan antytts, fullt möjligt att skattereformen skapar ej försumbara effektivitetsvinster, utan att arbetsutbud eller tillväxttakt för den skull påverkas mer än helt obetydligt.

I avsnitt 8.3 närmar vi oss verkligheten, och vi diskuterar ett par av de studier som försökt att sätta en samhällsekonomisk 'prislapp' på några av de effektivitetsförluster som sammanhängde med det gamla skattesystemet. I de följande avsnitten redovisar vi vår egen analys av hur skattereformen kan ha påverkat den samhällsekonomiska effektiviteten på olika områden. I avnitt 8.4 analyserar vi, mot bakgrund av nya empiriska studier av arbetsutbudet, storleken på de effektivitetsvinster som kan skapas genom den lägre marginalskatten på hushållens arbetsinkomster. I avsnitt 8.5 diskuterar vi hur den nya, mer likformiga, kapitalbeskattningen kan väntas påverka allokeringen av kapital mellan olika produktionssektorer. I avsnitt 8.6 diskuterar vi hur reformen påverkat incitamenten för produktionsfaktorer (kapital och arbete) att röra sig över gränserna. I avsnitt 8.7 pekar vi kortfattat på de möjliga effektivitetsvinster som följer av ett skattesystem som är enkelt, och som inte stimulerar till olika former av skatteplanering. I avsnitt 8.8 försöker vi klargöra sambandet mellan skatter, tillväxt och ekonomisk effektivitet.

8.1 Skattekilar och ekonomisk effektivitet: en mycket enkel introduktion[1]

Alla skatter påverkar i större eller mindre utsträckning det ekonomiska beteendet. Ibland handlar det om avsedda effekter, som förbättrar effektiviteten i ekonomin. Skattesystemet innehåller sedan några år tillbaka särskilda miljöavgifter, som tas ut på energiprodukter som är särskilt skadliga för miljön. Det främsta syftet bakom miljöskatterna är just att minska konsumtionen av dessa produkter.

[1] Stora delar av detta avsnitt bygger på Agell (1992).

Ett annat exempel är alkoholbeskattningen. Förutom att dra in skatteintäkter till staten är det centrala syftet att få till stånd en socialpolitiskt motiverad dämpning av konsumtionen av alkoholhaltiga drycker.

Det stora flertalet av våra skatter har dock andra uppgifter än att förbättra effektiviteten i ekonomin. En huvuduppgift för skattesystemet är naturligtvis att finansiera och ge realekonomiskt utrymme för den offentliga verksamheten. En annan viktig uppgift är att omfördela inkomster mellan olika individer. Eftersom Sverige har en stor offentlig sektor, och eftersom fördelningspolitiken traditionellt sett tillmätts stor betydelse, har vi också höga skatter i ett internationellt perspektiv. Den gemensamma nämnaren för dessa skatter är dock att de har oönskade bieffekter på ekonomins funktionssätt.

Det grundläggande problemet med många skatter är att de slår in en kil mellan samhällsekonomisk och privatekonomisk avkastning på olika aktiviteter. Skatt på arbetsinkomster innebär att löneinkomsten efter skatt blir mindre än det produktionsvärde som skapas av arbetsinsatsen. Skatt på kapitalinkomster gör att spararens nettoavkastning normalt understiger räntabiliteten på den investering som finansieras av sparandet. Skatt på konsumtionen medför att konsumentens pris blir högre än producentens kostnader. Skattekilar försämrar prissystemets förmåga att förmedla information om hushållens efterfrågemönster och företagens kostnader. Eftersom de ekonomiska aktörernas beslut styrs av priserna efter skatt, medan de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna beror på priserna före skatt, tenderar skattekilarna att leda till ett sämre utnyttjande av ekonomins resurser än vad som annars skulle vara fallet.

Ett klassiskt läroboksexempel på oönskade bieffeffekter av en skattekil är den särskilda fönsterskatt som infördes i England under slutet av 1600-talet. Ju fler fönster i huset, desto högre skatt. Fönsterskatten slog in en kil mellan hantverkarnas produktionskostnader och priset på nya fönster för fastighetsägarna. Vad blev resultatet? Jo, snart började man bygga hus som bara hade något enstaka ljusintag! Trots att fönsterskattens bidrag till statskassan var blygsamt fick den betydande oavsedda och negativa bieffekter; det blev mörkt i de engelska hemmen. Utöver den direkta kostnaden för att betala skatten skapades en extra kostnad i form av en för liten fönsterkonsumtion – fönsterskatten skapade en *överskottsbörda*.

I princip är det möjligt att mäta en skatts överskottsbörda i kronor och ören. Antag att den typiska husägaren betalar 100 kronor i fönsterskatt. Hur mycket skulle hon vara villig att betala för slippa att skatten införs? Uppenbarligen *minst lika mycket* som skatteintäkten. Förutom skatten på 100 kronor betalar ju husägaren en extra kostnad i form av ett illa upplyst hem. Låt oss för resonemangets skull anta att denna merkostnad är 50 kronor – husägaren värderar

välfärdsvinsten av att bo i ett hus med fler fönster till 50 kronor. Sammanlagt är hon därför villig att betala maximalt 150 kronor för att slippa skatten. I just det här fallet blir överskottsbördan således 50 kronor. Den genomsnittliga inbetalda skattekronan ger upphov till en extra samhällsekonomisk effektivitetsförlust på 50 öre.

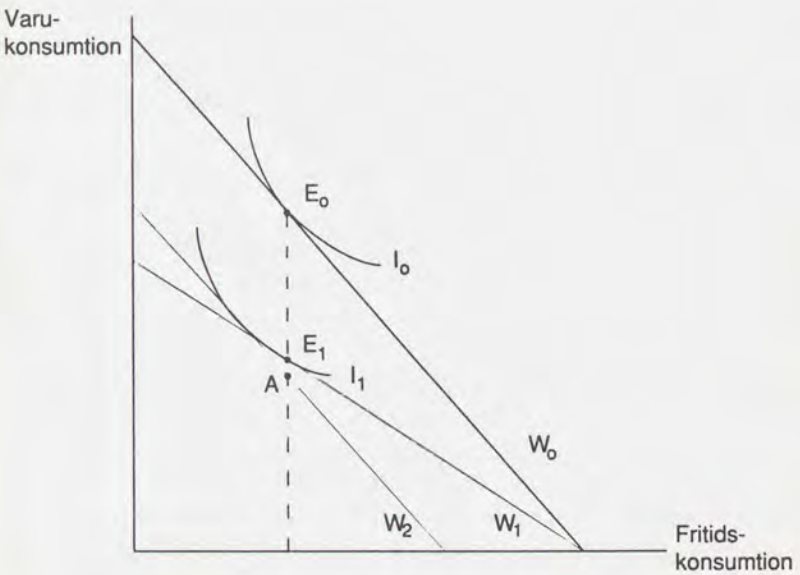
Låt oss också diskutera ett par andra, mer moderna, exempel. Antag en sluten ekonomi, där en given mängd investeringsresurser skall fördelas på två olika produktionssektorer, en bostadssektor och en industrisektor. Antag också att investeringarna har avtagande avkastning i båda sektorerna – räntabiliteten på kapitalet sjunker när investeringsvolymen ökar. I avsaknad av skatter kommer marknadskrafterna att se till att kapitalet fördelas på ett sådant sätt att räntabiliteten blir densamma i båda sektorerna (vi bortser här från de riskpremier som kan motiveras av skillnader i risk och osäkerhet). Antag nu att vi inför en bolagsskatt på industrisektorn, men inte på bostadssektorn. Vad blir resultatet?

Kapitalägarna, eller spararna om vi så vill, finner nu att avkastningen efter skatt är högre i bostadssektorn än i industrisektorn. På längre sikt tenderar därför kapitalet att omallokeras från industrisektorn till den skattemässigt gynnade bostadssektorn. Men eftersom kapitalbildningen sker under avtagande avkastning faller räntabiliteten i bostadssektorn, samtidigt som den till följd av en tilltagande kapitalknapphet kommer att öka i industrisektorn. Denna process fortsätter ända tills kapitalägarna återigen får samma avkastning *efter skatt* i båda sektorerna. I den nya jämvikten kommer därför räntabiliteten före skatt att vara högre i industrisektorn än i bostadssektorn, en räntabilitetsskillnad som är precis så stor som skattekilen. Om vi för resonemangets skull antar att bolagsskatten är 50 procent kommer kapitalavkastningen före skatt i industrisektorn att vara dubbelt så hög som i bostadssektorn.

Det är denna diskrepans som förklarar varför skatten skapar en överskottsbörda. Den genomsnittliga räntabiliteten på investeringarna i ekonomin, och därmed också den totala produktionen, skulle öka om vi på något sätt kunde föra över kapital från den mindre produktiva bostadssektorn till den mer produktiva industrisektorn. Men skattekilen gör att marknadskrafterna inte klarar det på egen hand. I just det här exemplet kan vi notera att överskottsbördan faktiskt skulle gå att reducera om regeringen också införde en skatt på kapitalet i bostadssektorn. Då skapas ju incitament för att föra tillbaka kapital till industrisektorn. Om regeringen väljer att sätta samma skattesats i båda sektorerna elimineras rent av överskottsbördan. Kapitalet flyter tillbaka till industrisektorn ända tills räntabiliteten åter är densamma i båda sektorerna, och eftersom vi har en enhetlig skattesats på allt kapital kommer kapitalägarna att få samma avkastning efter skatt oavsett var man investerar sitt kapital. Ovanstå-

ende resonemang förklarar varför de flesta nationalekonomer förespråkar en enhetlig beskattning av kapital i olika produktionssektorer.[2]

Figur 8.1 Överskottsbördan av en inkomstskatt



Vårt nästa exempel gäller effekterna av en inkomstskatt på utbudet av arbetskraft. I *figur 8.1* illustrerar vi en individs val mellan konsumtion av varor och konsumtion av fritid. Konsumtionen av fritid är naturligtvis nära knuten till valet av arbetsutbud. En ökning av fritidskonsumtionen innebär att antalet arbetade timmar minskar. På den horisontella axeln mäter vi konsumtionen av fritid per vecka, och på den vertikala konsumtionen av varor. Budgetrestriktionen före skatt ges av linjen W_0. Den har en negativ lutning, som beror på reallönens storlek (vilken antas vara en konstant w). Om individen konsumerar mer fritid (bjuder ut mindre arbetskraft) minskar arbetsinkomsterna och varukonsumtionen. I utgångsläget har individen valt en optimal blandning av varu- och fritidskonsum-

[2] Här är en brasklapp på sin plats. I vårt exempel har en likformig kapitalbeskattning ingen överskottsbörda. Men vårt resonemang bygger på det starkt förenklande antagandet att den totala kapitaltillgången i ekonomin inte påverkas av skatten. Om vi tagit hänsyn till dynamiska effekter via nysparande, och därmed total kapitaltillgång, hade resultatet kunnat bli ett annat. Eftersom alla kapitalskatter slår in en kil mellan spararens avkastning och avkastningen på investeringar kommer vi normalt att få en *intertemporal* överskottsbörda, som sammanhänger med minskat nysparande.

tion, E_0, som ges av den punkt där budgetlinjen tangerar indifferenskurvan I_0.

Antag nu att vi inför en proportionell skatt t på individens löneinkomster. Skatten reducerar avkastningen på en extra arbetad timme från w till $w(1-t)$. Skattekilen gör att budgetlinjen ändras. Interceptet på den horisontella axeln är detsamma som tidigare; om individen väljer att bara konsumera fritid betalar hon ju ingen skatt. Om hon väljer att avstå från åtminstone en del av fritidskonsumtionen kommer hon däremot att få en minskad löneinkomst efter skatt, och därigenom också lägre varukonsumtion. Budgetrestriktionen efter skatt ges av linjen W_1, som är flackare än W_0.

Den nya jämvikten ges av punkten E_1. Som vi har ritat indifferenskurvorna i figuren ser vi att skatten inte påverkar fritidskonsumtionen – trots skatten är individens arbetsutbud detsamma som i utgångsläget. Förklaringen är att skatten har både en substitutions- och en inkomsteffekt. Eftersom skatten minskar reallönen efter skatt minskar alternativkostnaden för att vara ledig. Det blir billigare att vara hemma, något som tenderar att leda till ökad fritidskonsumtion och minskat arbetsutbud. Mot denna substitutionseffekt skall ställas en motverkande inkomsteffekt. Inkomstskatten minskar individens disponibla inkomst. Eftersom skatten gör individen fattigare kommer hon i normalfallet att minska konsumtionen av både varor och fritid, dvs. arbetsutbudet tenderar att öka. I figuren är substitutions- och inkomsteffekterna lika stora, och skattens nettoeffekt på arbetsutbudet är följaktligen lika med noll.

Statens intäkter av inkomstskatten ges av den vertikala skillnaden mellan de två budgetlinjerna W_0 och W_1 vid fritidskonsumtionen i den nya jämvikten, dvs. skillnaden mellan E_0 och E_1. En trivial slutsats är att skatten reducerar individens välfärd, eftersom den disponibla inkomsten minskar. Den intressanta frågan är om denna välfärdsminskning är större än den direkta skatteintäkten. Om så är fallet har skatten en överskottsbörda.

Precis som i fallet med fönsterskatten gäller det att undersöka hur mycket individen maximalt är villig att betala för att förhindra att skatten införs. För att studera denna fråga går vi tillbaka till den ursprungliga budgetlinjen, W_0. Betalningsviljan för att slippa skatten mäter vi genom att undersöka hur mycket denna budgetlinje kan skifta parallellt nedåt utan att individen får lägre välfärd än vad som blir fallet med inkomstskatten. I figuren representeras detta maximala skift av budgetlinjen W_2; med denna nya budgetlinje uppnås samma nytta, representerad av indifferenskurvan I_1, som när vi lägger på inkomstskatten. Skillnaden i höjdled mellan W_0 och W_2 är betalningsviljan för att slippa inkomstskatten. Vi ser direkt att betalningsviljan blir större än den direkta skatteintäkten för staten, som ju gavs av skillnaden mellan E_0 och E_1. Inkomstskatten har en över-

skottsbörda, som ges av avståndet mellan E_1 och punkten A. Genom att relatera överskottsbördan till den inbetalda skatten kan vi, om vi så vill, beräkna den genomsnittliga överskottsbördan per skattekrona.

I den populära skattedebatten hävdas ofta att skatter som har små eller inga effekter på olika ekonomiska beslut inte påverkar effektiviteten i ekonomin. Detta är en missuppfattning. I vårt exempel påverkar inte skatten arbetsutbudet, men ändå skapar den en överskottsbörda. Förklaringen är helt enkelt den att skattens effekt på arbetsutbudet bestäms, som vi såg i kapitel 5, av motverkande substitutions- och inkomsteffekter, medan effekten på överskottsbördan (och därmed den samhällsekonomiska effektiviteten) *bara beror på substitutionseffekten*. Det är substitutionseffekten som avspeglar i vilken utsträckning skattekilen stör individens val på marginalen mellan fritidskonsumtion och varukonsumtion. Inkomsteffekten avspeglar bara det faktum att skatten minskar individens disponibla inkomst, vilket alla skatter gör.

Lärobokens paradexempel på en skatt som bara har en inkomsteffekt, och som inte skapar några skattekilar som stör prissystemet, är den så kallade *klumpsummeskatten*. En klumpsummeskatt är en skatt som utgår med ett visst fixerat belopp oavsett skattebetalarnas ekonomiska omständigheter, som förmögenhet, inkomst, etc. Eftersom skatten inte är knuten till skattebetalarens ekonomiska beteende skapar den ingen substitutionseffekt.[3]

8.2 *'Prislappen' på det gamla skattesystemet*

Ett viktigt motiv för den svenska skattereformen var föreställningen att det gamla skattesystemet förde med sig stora samhällsekonomiska kostnader, dvs. överskottsbördor med vår terminologi. Skattesystemet hade en osynlig – och enligt vissa mycket betydande – indirekt prislapp, som inte redovisades i Riksskatteverkets uppbördsstatistik. Kombinationen av smala skattebaser, inkomstberoende bidrag och transfereringar, och en i ett internationellt perspektiv mycket progressiv skatteskala kunde, som vi såg i kapitel 5, medföra att en extra arbetsinsats utlöste en mycket stor marginell skattekil. Den starka

[3] Det skall genast sägas att nationalekonomers faiblesse för klumpsummeskatter främst motiveras av pedagogiska och analystekniska skäl. Trots klumpsummeskattens goda effektivitetsegenskaper är det svårt att finna ekonomer som ser den som ett realistiskt alternativ för den praktiska skattepolitiken. Eftersom skatten genom sin konstruktion inte tar hänsyn till skattebetalarnas betalningsförmåga, eller deras nytta av de offentliga tjänster som finansieras med skattemedel, strider den mot etablerade principer för rättvis beskattning.

progressiviteten i inkomstbeskattningen tenderade också att slå hårt mot individer med en ojämn inkomstprofil över livscykeln. För vissa längre universitetsutbildningar kunde kilen mellan utbildningsavkastningen före och efter skatt vara betydande.

Andra skattekilar sammanhängde med olika asymmetrier i kapital- och företagsbeskattningen. En effektiv kapitalallokering förutsätter, som framgick av ovanstående exempel, att kapitalet fördelas på ett sådant sätt mellan olika produktionssektorer att avkastningen före skatt blir densamma i alla sektorerna. Men asymmetrierna i skattesystemet medförde, som vi snart skall se, att lönsamhetskraven på nyinvesteringar kom att skilja sig åt mellan företagssektorn och bostadssektorn. Därigenom skapades incitament för en samhällsekonomiskt ineffektiv allokering av ekonomins reala kapitaltillgångar. Ett närbesläktat problem hade att göra med det faktum att kapital- och företagsbeskattningen byggde på en blandning av nominella och reala beskattningsprinciper. I kapitel 3 visade vi att ökad inflation ledde till en kraftig spridning i den effektiva beskattningen av olika sparformer, något som innebar att inflationstakten blev av stor betydelse för sparandets inriktning.

Men det är inte bara skatter som kan skapa överskottsbördor. Också subventioner kan skapa samhällsekonomiska kostnader utöver den direkta utgiften över statsbudgeten. Ett exempel är de svenska bostadssubventionerna. Dessa subventioner har historiskt sett utgjort ett viktigt instrument för den politiska ambitionen att skapa en god och jämnt fördelad boendestandard. Men utöver den statsfinansiella belastningen riskerade de dessutom att skapa en extra realekonomisk kostnad i form av en snedvridning av hushållens val mellan bostadskonsumtion och konsumtion av andra varor.

Under senare år har både svenska och utländska ekonomer försökt att uppskatta storleken på skatternas överskottsbördor.[4] Detta är dock ingen enkel uppgift. För att få en uppfattning om skattesystemets snedvridningseffekter är det inte nog att mäta storleken på skattekilarna. Vi behöver också empirisk information om utbuds- och efterfrågeförhållandena på olika marknader. Hur elastiskt är arbetsutbudet? Vad bestämmer efterfrågan på arbetskraft? Hur påverkas investeringsvolymen i olika produktionssektorer av kapitalkostnaderna? Trots att den ekonometriska forskningen gjort stora framsteg under de senaste decennierna råder det, som framgått på flera ställen i denna bok, osäkerhet om svaren på dessa och många liknande frågor. De statistiska metodproblemen är ofta av svårartat slag. Dessutom är många av de tillgängliga databaserna mer eller mindre bristfälliga.

[4] För ett pionjärarbete på området, se Browning (1976).

En ytterligare komplikation är att en utvärdering av en skatts överskottsbörda i regel förutsätter att vi tar hänsyn till samspelet mellan olika marknader. I figur 8.1 begränsade vi oss till att studera överskottsbördan av en inkomstskatt inom ramen för en enkel modell av individernas beteende på arbetsmarknaden; vi analyserade arbetsmarknaden i *partiell jämvikt*. Men som framgick av vårt exempel på hur en olikformig beskattning kan skapa en felaktig allokering av kapital mellan två produktionssektorer kan en analys av en enstaka marknad leda fel. När vi införde en skatt på bostadssektorn påverkades kapitalbildningen i industrisektorn. För att analysera de totala anpassningarna i ekonomin använder därför ekonomer ofta så kallade *allmänna jämviktsmodeller*, som beaktar det ömsesidiga beroendet mellan olika delar av ekonomin.

I ett par uppmärksammade arbeten av Ingemar Hansson och Charles Stuart (Hansson (1984), Hansson och Stuart (1985)) redovisas några försök att kvantifiera storleken på överskottsbördorna förknippade med det gamla svenska skattesystemet. Det rör sig här om en enkel allmän jämviktsanalys, och författarna sätter siffror på beteendesambanden i modellerna genom att kombinera ekonometriska resultat från andra källor med en stiliserad beskrivning av svensk ekonomi och det svenska skattesystemet vid slutet av 1970-talet (1979). Enligt de ofta åberopade resultat som rapporteras av Hansson (1984) gav några av de viktigaste skatterna upphov till en mycket betydande överskottsbörda. Åtgärder som ökade progressiviteten i inkomstbeskattningen kunde leda till en överskottsbörda som var flera gånger större än de extra skatteintäkterna – med en extra inbetald skattekrona följde en överskottsbörda på mellan en och sex kronor. Överskottsbördan som var förknippad med en höjning av momsen eller ökade arbetsgivaravgifter var däremot av blygsammare slag; i effektivitetstermer var prislappen för en extra skattekrona mellan 50 öre och drygt en krona.

Dessa kalkyler implicerar att det fanns stora effektivitetsvinster att hämta genom att omfördela skattetrycket i den svenska ekonomin. Om man minskade skatteuttaget på arbetsinkomster med en krona (genom att mildra progressiviteten) och finansierade detta genom en motsvarande höjning av momsuttaget, skulle överskottsbördan under gynnsamma omständigheter kunna minska med runt fem kronor! (Vi kan vinna ända upp till sex kronor på att sänka inkomstskatten, men vi förlorar runt en krona på att höja momsen.) Ett annat resultat i Hansson och Stuart (1985), av uppenbart intresse för skattereformen, var att högre skatter (eller minskade subventioner) på hushållens bostadskapital var förknippade med en *negativ* överskottsbörda. Genom att höja skatten (eller minska subventionerna) på boendet med en krona kunde man, vilket antyddes redan i vårt enkla exempel, minska överskottsbördan.

Om de antaganden som ligger till grund för dessa beräkningar är realistiska implicerar de onekligen att skattereformen borde vara befrämjande för effektiviteten i resursallokeringen, åtminstone på lång sikt. Den minskade progressiviteten i skatteskalan på förvärvsinkomst skapar en effektivitetsvinst som är större än den kostnad som genereras av de ökade indirekta skatterna på konsumtionen. Den skärpta kapitalbeskattningen, som i mångt och mycket innebar en hårdare beskattning av boendet, skapar förutsättningar för en effektivare allokering av produktionsresurserna mellan olika sektorer.

Hur rimlig är denna analys?[5] För att uppskatta överskottsbördornas storlek behöver vi en, med nödvändighet, förenklad modell av ekonomin, dess institutioner och konkurrensförhållandena på olika marknader. Merparten av studierna av överskottsbördornas storlek i olika länder bygger på antagandet att alla marknader (inklusive arbetsmarknaden) karaktäriseras av en hög grad av konkurrens, och att den offentliga sektorn främst påverkar hushållens och företagens beteende via statens och kommunernas inkomstsida (dvs. beskattningen). Som en beskrivning av verkliga ekonomier lämnar dessa antaganden en del övrigt att önska. Lönerna bestäms, i alla fall i Sverige, huvudsakligen genom förhandlingar mellan företag och fackföreningar. Vi vet också att arbetsutbudet för många småbarnsföräldrar kan påverkas av tillgången på kommunal barnomsorg (dvs. en post på den offentliga sektorns utgiftssida). Om vi bortser från dessa mekanismer finns det en risk att vi överskattar de effektivitetsförluster som följer av exempelvis inkomstbeskattningen. Som diskuteras närmare av Holmlund och Kolm (1995) finns det viss grund för förmodandet att en progressiv inkomstbeskattning faktiskt kan bidra till att dämpa fackföreningarnas lönekrav och att minska arbetslösheten – en samhällsekonomisk effektivitetsvinst som i så fall bör vägas mot den överskottsbörda som följer av snedvridningen av individens val mellan arbete och fritid. I den utsträckning som ökade inkomstskatter används för att subventionera hushållens barnomsorg måste den negativa effekten av inkomstskattekilen på arbetsutbudet vägas mot subventionens positiva effekt på småbarnsföräldrarnas arbetskraftsdeltagande.

En ytterligare felkälla följer av att överskottsbördan på ett avgörande och mycket känsligt sätt beror på vilka antaganden vi gör om storleken på några få parametrar. Som diskuteras närmare av Browning (1987), som använder en partiell jämviktsmodell av arbetsmarknaden för att uppskatta storleken på den marginella över-

[5] Här må tilläggas att både Hansson (1984) och Hansson och Stuart (1985) tillhandahåller en diskussion av beräkningarnas räckvidd och begränsningar. De redovisar också en utförlig känslighetsanalys, och diskuterar dessutom hur vissa typer av offentliga utgifter kan påverka incitamenten att arbeta i ett samspel med skattesystemet.

skottsbördan förknippad med den amerikanska inkomstbeskattningen, kan små förändringar i parameterantagandena få en dramatisk effekt på den beräknade överskottsbördan. Genom att experimentera med olika parameterkombinationer visar Browning att den marginella överskottsbördan kan variera från 10 procent till mer än 300 procent av den extra skatteintäkten! Brownings egen slutsats är att det inte är möjligt att mäta överskottsbördan av den amerikanska beskattningen av arbetsinkomster med någon större precision, men att till synes rimliga antaganden om vissa parametervärden är förenliga med en överskottsbörda på mellan 32 och 47 procent per extra skattekrona.

En utvärdering av de möjliga effektivitetsvinsterna av skattereformen förutsätter att vi kan mäta effekterna på överskottsbördorna. Men eftersom överskottsbördan inte är direkt observerbar måste alla beräkningar bygga på en kedja av antaganden, en indiciekedja som inte är starkare än sin svagaste länk. I återstoden av detta kapitel skall vi genom enkla räkneexempel och intuitiva resonemang försöka ge en, med nödvändighet något impressionistisk, analys av hur några centrala ingredienser i skattereformen – lägre marginalskatt på arbetsinkomst, likformig kapitalbeskattning – kan väntas påverka effektiviteten i resursallokeringen. Till skillnad från exempelvis Hansson (1984) och Hansson och Stuart (1985) utnyttjar vi oss genomgående av partiell jämviktsanalys. Inom ramen för arbetet vid Ekonomiska Rådet och Konjunkturinstitutet pågår sedan några år tillbaka arbete med att utveckla en numerisk allmän jämviktsmodell för skatteanalys. Detta projekt är dock ännu inte slutfört, och vi kan därför inte redovisa några resultat i denna bok.

I nästa avsnitt redovisar vi ett antal räkneexempel på den marginella överskottsbördan som är förknippad med skattekilen på hushållens arbetsinkomster. Vår utgångspunkt är en modell av hushållets arbetsutbud, och liksom Browning (1987) undersöker vi hur den marginella överskottsbördan beror på vissa parameterantaganden, i första hand nivån på skattekilen i utgångsläget och arbetsutbudets (kompenserade) elasticitet med avseende på lönen efter skatt. Precis som Browning finner vi att storleken på den marginella överskottsbördan är mycket känslig för små förändringar i parameterantagandena. Men för till synes rimliga antaganden om den kompenserade löneelasticiteten finner vi också att de marginella överskottsbördorna förknippade med det gamla skattesystemet var långt ifrån försumbara. Även om vi antar små löneelasticiteter är det svårt att undvika slutsatsen att det gamla skattesystemet riskerade att föra med sig långt ifrån försumbara effektivitetskostnader.

Förklaringen är att den marginella skattekilen, som här inkluderar inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och alla indirekta skatter, var mycket hög i utgångsläget. Eftersom skillnaden på marginalen mel-

lan samhällsekonomisk avkastning (lönen före skatt) och privatekonomisk avkastning (lönen efter alla skatter) var så stor kunde också en blygsam minskning av arbetsutbudet vara förenlig med en stor kostnad i effektivitetstermer. Även om våra räkneexempel bör tolkas med en nypa salt tyder de entydigt på att skattereformen har bidragit till att ta ner skattekilen till en nivå där den marginella överskottsbördan är mindre besvärande.

8.3 Skattereformen och den marginella överskottsbördan

I föregående avsnitt analyserade vi hur en inkomstskatt påverkar individens val mellan fritidskonsumtion och arbete. I figur 8.1 demonstrerade vi också hur man i princip kan konstruera ett mått på inkomstskattens överskottsbörda. I detta avsnitt skall vi genomföra en liknande analys i numeriska termer. Genom att anta en specifik funktionsform för individens nyttofunktion och välja realistiska värden på den marginella skattekilen före och efter skattereformen kan vi beräkna storleken på skattekilens överskottsbörda. Den främsta fördelen med denna partiella jämviktsansats är att den är genomskinlig. Modellens begränsade räckvidd gör att det är enkelt att förstå vad som förklarar resultaten, och att isolera effekterna av olika parameterantaganden.[6] Den läsare som har en annan uppfattning om vad som konstituerar rimliga ingångsvärden (exempelvis vad gäller valet av den kompenserade arbetsutbudselasticiteten) kan utan större besvär göra en egen känslighetsanalys. För att underlätta detta har vi tillfogat ett matematiskt appendix, där vi redogör för alla våra antaganden.

Liksom Ingemar Hansson och Charles Stuart väljer vi att koncentrera intresset på den *marginella överskottsbördan* av inkomstskatten. Hur förändras överskottsbördan om vi ökar marginalskatten med en enhet? Om vi dividerar den marginella överskottsbördan, $MÖB$, med den extra skatteintäkt som genereras av den högre marginalskatten, ΔT, får vi ett behändigt mått på den *marginella effektivitetsförlusten per skattekrona*, $MÖB / \Delta T$. Om vi exempelvis finner att $MÖB / \Delta T = 0{,}25$ innebär det att en extra skattekrona inlevererad till skattemyndigheterna ger upphov till en välfärdsförlust på 25 öre, *utöver* den direkta skatteintäkten.

[6] Som diskuteras närmare av Browning (1987) är det inte uppenbart att en allmän jämviktsanalys skulle ha så mycket att tillföra. Brownings analys tyder på att det mesta av de skiljaktiga slutsatserna från olika studier av inkomstskattens överskottsbörda i USA kan hänföras till olika antaganden om värdet på några få parameterar – valet mellan partiell och allmän jämviktsanalys tycks spela en mindre roll.

Den marginella överskottsbördan per skattekrona är ett mått som är användbart på två sätt. För det första tillhandahåller det information som kan utnyttjas för en samhällsekonomisk *cost-benefit* analys av offentliga utgiftsprogram. För att avgöra om en skattefinansierad expansion av de offentliga utgifterna är önskvärd är det inte nog att bara jämföra nyttan av de ökade offentliga utgifterna med den direkta kostnaden för skattebetalarna. För att utgiftsökningen skall vara samhällsekonomiskt motiverad måste nyttan vara minst lika stor som summan av den direkta skatteintäkten och den extra överskottsbördan. För det andra kan det, som vi redan noterat, hjälpa oss att analysera skattesystemets struktur. Om den marginella överskottsbördan skiljer sig åt mellan olika skatter kan man uppnå effektivitetsvinster genom att omfördela skattetrycket mellan olika skattebaser.

Hur använder statsmakterna de ökade skatteinkomsterna? Hansson och Stuart (1985) studerar dels fallet när skatteintäkterna återgår till individen i form av en klumpsummetransferering, dels fallet när de används för att finansiera offentlig konsumtion som inte direkt påverkar individens arbetsutbudsbeslut.[7] I fortsättningen begränsar vi oss till att diskutera experiment där intäkterna används för att finansiera en motsvarande klumpsummetransferering. Eftersom vi därigenom eliminerar skattens inkomsteffekt på arbetsutbudet är det bara substitutionseffekten som spelar roll för beteendeanpassningen i våra simuleringar. En högre marginalskatt leder då till en entydig, om än oftast blygsam, minskning av arbetsutbudet.

Den centrala beteendeparametern i sammanhanget är den kompenserade arbetsutbudselasticiteten med avseende på lönen efter skatt. I kapitel 5 försökte vi på basis av svenska ekonometriska studier resonera oss fram till ett rimligt intervall för den kompenserade löneelasticiteten. Genom att välja olika värden på en parameter i individens nyttofunktion kan vi kalibrera vår modell på ett sådant sätt att den genererar ett spektrum av löneelasticiteter som faller inom detta intervall. Vi laborerar med tre alternativa antaganden om storleken på den kompenserade löneelasticiteten.[8] I vårt första alternativ, som är väl i linje med den grundläggande specifikationen i Hansson (1984) och Hansson och Stuart (1985), är den kompenserade löneelasticiten 0,25. Denna elasticitet, som representerar vårt mest utbudsoptimistiska scenario, kan möjligen ha viss bärighet för vissa speciella kategorier på arbetsmarknaden (ensamstående kvin-

[7] Hansson (1984) analyserar också ett tredje fall, när skatteintäkterna används för att finansiera investeringar i infrastruktur.

[8] Nyttofunktionen är av CES-typ, och för varje värde på substitutionsparametern kan vi beräkna den motsvarande kompenserade löneelasticiteten. Lönelasticiteten varierar dock med nivån på skattekilen. Alla värden på löneelasticiteten som anges i texten har utvärderats vid en marginell skattekil på 70 procent.

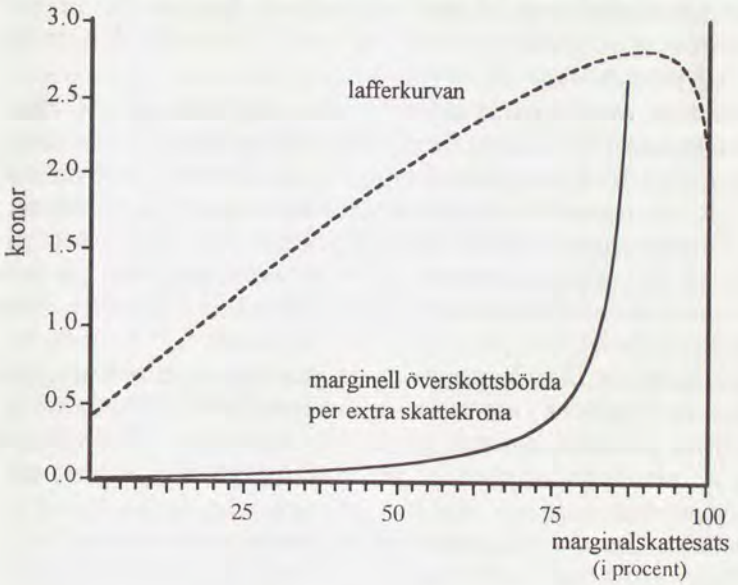
nor är ett tänkbart exempel). Som en sammanfattning av typsvenskens beteende torde den dock vara tilltagen i överkant. Vårt andra alternativ är en löneelasticitet på 0,11, en elasticitet som vi uppfattar som ganska typisk för senare års arbetsutbudsstudier (åtminstone vad gäller gifta män). Vårt tredje alternativ är en löneelasticitet på 0,05. Denna elasticitet är i linje med det punktestimat som redovisas i Ackum Agells och Meghirs (1995) panelanalys av industriarbetares arbetsutbud, men den är väsentligt lägre än de elasticiteter som impliceras av de flesta tvärsnittsstudier av gifta mäns arbetsutbud. Betraktad som en representativ elasticitet för den genomsnittlige löntagaren är den sannolikt tilltagen i underkant.

En annan viktig parameter är skattekilens nivå i utgångsläget – ju högre skattekil, desto större blir den extra överskottsbörda som förknippas med en ytterligare skattehöjning.[9] Individens arbetsinkomst beskattas i många led, och den direkta inkomstskatten är bara en komponent i den totala skattekilen. Skillnaden mellan marknadsvärdet av en extra arbetsinsats och den extra köpkraft som individen får beror också på arbetsgivaravgifterna, de indirekta skatterna och inkomstberoende bidrag och taxor på offentliga tjänster. Enligt de beräkningar som redovisas av Du Rietz (1994), som dock inte beaktar marginaleffekten av inkomstberoende bidrag och taxor, var den totala marginella skattekilen för en individ med en genomsnittlig industriarbetarlön ungefär 70 procent under senare halvan av 1980-talet. För en genomsnittlig tjänsteman på SAF-området var den knappt 80 procent, och för en högre tjänsteman runt 85 procent. Skattereformen minskade marginaleffekten för alla tre kategorierna. Med 1991 års skatteregler var skattekilen knappt 62 procent för industriarbetaren, och 71,5 procent för båda tjänstemannakategorierna.

En annan beräkning av den marginella skattekilen ges i Långtidsutredningen 1992 (tabell 8.2, sid. 329). Till skillnad från Du Rietz disaggregerade kalkyl handlar det här om den totala marginella skattekilen på en genomsnittlig arbetsinkomst i Sverige, en skattekil som också inkluderar effekten av inkomstberoende avgifter och bidrag. Enligt Finansdepartementets beräkningar var den genomsnittliga marginella skattekilen knappt 73 procent vid slutet av 1980-talet. I och med skattereformen minskade skattekilen 1991 till 63 procent.

[9] I våra beräkningar representerar vi skattesystemet med en linjär inkomstfunktion. I matematiska termer har vi att $y=w(1-t)+k$, där y är individens disponibla inkomst, w lönen före skatt, t skattekilen och k en klumpsummetransferering.

Figur 8.2 Marginell överskottsbörda per extra skattekrona (vänster skala), och sambandet mellan skatteintäkt och skattesats ('lafferkurvan')



I *figur 8.2* redovisar vi den marginella överskottsbördan som andel av den extra skatteintäkt som genereras vid en liten ökning av skattekilen för fallet när den kompenserade löneelasticiteten är 0,11, dvs. en elasticitet som är tämligen representativ för många svenska arbetsutbudsstudier. I figuren har vi också lagt in den så kallade Lafferkurvan, som visar sambandet mellan skattekilens nivå och den totala skatteintäkten. Givet våra antaganden når Lafferkurvan sitt maximum vid en skattekil på 89 procent; vid en högre skatt urholkas skattebasen (dvs. antalet arbetade timmar) så mycket att skatteintäkterna minskar. Vi ser att med de skattekilar som enligt Finansdepartementets och Gunnar Du Rietz beräkningar var typiska under slutet av 1980-talet, 70 till 85 procent, låg vi fortfarande en bit under den skattekil på 89 procent som maximerar skatteintäkterna.[10]

Vad gäller den marginella överskottsbördan finner vi ett mönster som är mycket typiskt för alla studier på området. För ett brett intervall av skattekilar är överskottsbördan av blygsamt slag. Om skattekilen i utgångsläget är 30 procent kostar en skattehöjning som ökar skatteintäkten med en krona bara fyra öre i effektivitetstermer. Om vi upprepar samma experiment vid en skattekil på 40 procent ökar

[10] Här kan vi dock notera att de av Du Rietz beräknade skattekilarna för den högre tjänstemannen under slutet av 1970-talet (90,5 procent 1979) implicerar att vi passerat krönet på Lafferkurvan.

den indirekta effektivitetskostnaden till sju öre. Vid skattekilar över 65 procent förändras bilden dramatiskt; den marginella överskottsbördan växer nu mycket snabbt med skattekilen. När skattekilen är 70 procent kostar en ytterligare skattekrona 31 öre, när den är 85 procent har prislappen stigit till 169 öre.

Vilken är intuitionen? Det är två effekter som gemensamt förklarar varför prislappen på en extra krona växer så snabbt när skattekilarna är stora. Den första sammanhänger med *täljaren* i vår definition av den marginella överskottsbördan per skattekrona, $MÖB / \Delta T$. Förändringen i $MÖB$ när skattekilen ökar beror dels på minskningen av (det kompenserade) arbetsutbudet, och dels på hur mycket det minskade arbetsutbudet kostar i effektivitetstermer. När skillnaden mellan individens produktivitet före skatt och hennes behållning efter skatt är stor kommer varje ytterligare minskning av arbetsutbudet att resultera i ett stort produktionsbortfall för samhället, men en liten privatekonomisk förlust för individen. Den viktiga iakttagelsen är att detta implicerar att den marginella överskottsbördan kan vara stor även om (det kompenserade) arbetsutbudet är mycket oelastiskt. Om skattekilen minskar med fem procentenheter från 75 till 70 procent ökar individens nettolön med 20 procent. Med en kompenserad löneelasticitet på 0,11 implicerar detta att arbetsutbudet ökar med 2,2 procent. Men eftersom det samhällsekonomiska utbytet av en extra arbetsinsats är så stort på grund av den höga skattekilen i utgångsläget kommer effektivitetsvinsten ändå att vara betydande. I själva verket minskar den totala överskottsbördan med 20,1 procent, dvs. en procentuell förändring som är drygt nio gånger så stor som den procentuella ökningen av arbetsutbudet!

Den andra effekten sammanhänger med nämnaren i $MÖB / \Delta T$. När skattekilen överstiger 70 procent börjar Lafferkurvan att plana ut. Den extra skatteintäkt ΔT som genereras när skattekilen ökar med en enhet (exempelvis från 70 till 71 procent) blir allt mindre. Vi kommer därför att dividera $MÖB$ med ett allt mindre tal. När vi närmar oss Lafferkurvans krön kommer så småningom den marginella överskottsbördans andel av den extra skatteintäkten att bli oändligt stor. När skattekilen ökar från 89 till 90 procent försämras effektiviteten ytterligare, samtidigt som den extra skatteintäkten är noll.

I *tabell 8.1* redovisar vi en känslighetsanalys av hur den marginella överskottsbördan per skattekrona beror på olika antaganden om den kompenserade utbudselasticiteten och skattekilens nivå. Liksom Browning (1987) kan vi konstatera att resultaten är exceptionellt känsliga för våra parameterantaganden. Trots att vi begränsar oss till att bara studera det intervall av marginella skattekilar som enligt beräkningarna av Du Rietz (1994) och Långtidsutredningen 1992 var tillämpliga före och efter skattereformen ser vi att den marginella

överskottsbördan per skattekrona varierar från drygt åtta procent till över 2000 procent! Om vi begränsar oss till att studera resultaten vid den marginella skattekilen för den genomsnittlige svensken enligt 1988 års regler (rad 5) varierar den marginella välfärdskostnaden mellan 14,6 och 175 procent. En frestande slutsats, som vi dock inte drar, är att resultaten är så oprecisa att vi inte kan dra någon slutsats om storleken på den marginella välfärdsförlusten.

Tabell 8.1 Marginell överskottsbörda per skattekrona (i procent)

	Kompenserad arbetsutbudselasticitet m.a.p. marginell lön efter skatt		
	0,05	0,11	0,25
Marginell skattekil i procent:			
1. 62 (industriarbetare, 1991)	8,2	19,0	54,7
2. 63 (genomsnittlig arbetsinkomst, 1991)	8,6	20,1	59,0
3. 70,5 (industriarbetare 1988)	12,7	31,6	121,8
4. 71,5 (tjänstemän, 1991)	13,4	33,9	139,1
5. 73 (genomsnittlig arbetsinkomst, 1988)	14,6	37,8	175,0
6. 79 (tjänstemän, 1988)	22,0	65,3	2 280,0
7. 85,5 (högre tjänstemän, 1988)	41,0	192,5	–
Skattekil vid vilken Lafferkurvan når sitt maximum	94,5	89,5	79,5

Anmärkning: Den kompenserade arbetsutbudselasticiteten är beräknad vid en skattekil på 70 procent. (–) anger att den marginella överskottsbördan per skattekrona går mot oändligheten vid en lägre skattekil. De marginella skattekilarna i rad 2 och 5 är hämtade från Långtidsutredningen 1992, och de i rad 1, 3, 4, 6 och 7 från Du Rietz (1994).

Den svagaste länken i denna vår indiciekedja gäller storleken på den kompenserade arbetsutbudselasticiteten, en länk som inte är starkare än de ekonometriska resultaten på området. Om vi för ett ögonblick betraktar våra simuleringar som ett försök att mäta den marginella överskottsbördan för den genomsnittlige löntagaren i Sverige tror vi av skäl som redan angivits att en elasticitet på 0,11 bär rimlighetens prägel.[11] Om vi jämför den marginella överskotts-

[11] I den populära svenska skattedebatten åberopas ofta kalkylerna i Hansson (1984) och Hansson och Stuart (1985) som ett stöd för tanken att den marginella överskottsbördan per skattekrona var minst 100 procent med det gamla skattesystemet. Som framgår av författarnas egen känslighetsanalys är dock spännvidden i resultaten mycket stor. Resultaten i vår tredje kolumn bygger på samma antagande om löneelasticiteten, 0,25, som Hansson och Stuart – på basis av en mycket grundlig genomgång av den då tillgängliga utländska arbetsutbudslitteraturen – utnyttjar i sitt referensfall. Trots att det föreligger stora skillnader i valet av analysmetod (partiell kontra allmän jämvikt) är det notabelt att våra resultat i den tredje kolumnen är väl i linje med de som redovisas av Hansson och Stuart (rad 1, tabell 3, sid. 346). I deras referensfall når Lafferkurvan sitt maximum vid en skattekil på 80 procent. Den motsvarande skattekilen i vårt fall är 79,5 procent. Vid skattekilar på 60 respektive 70 procent redovisar de marginella överskottsbördor per skat-

bördan för den genomsnittlige löntagaren före och efter skattereformen (dvs. vi jämför resultaten i rad 2 och 5) ser vi att den minskar från 37,8 till 20,1 procent. Den osynliga prislappen på en marginell skattekrona har enligt denna kalkyl i det närmaste halverats (en minskning med 47 procent).

En analys av genomsnittsindividens beteende kan dock leda fel. I verkligheten skiljer sig både löneelasticiteter och skattekilar åt mellan olika hushållstyper. Eftersom sambandet mellan den marginella överskottsbördan och de bakomliggande parametrarna är icke-linjärt kommer en enkel analys av genomsnittsindividen att underskatta den samhällsekonomiska snedvridningseffekten av skattekilen. Ett exempel kan klargöra. Låt oss för resonemangets skull anta att det finns tre grupper av löntagare, som skiljer sig åt vad gäller den kompenserade löneelasticiteten, men inte vad gäller skattekilen. Flertalet av individerna, 70 procent, har en löneelasticitet på 0,11, medan de resterande individerna befinner sig i svansarna på vår elasticitetsfördelning. För 20 procent av individerna är elasticiteten 0,05, och för 10 procent är den 0,25. Den genomsnittliga löneelasticiten blir därmed 0,11, precis som i vårt basfall, men eftersom den marginella överskottsbördan växer mycket snabbt när löneelasticiteten ökar kommer den genomsnittliga marginella överskottsbördan att vara större än den som genereras när vi antar att alla individer är likadana. Om vi antar att den marginella skattekilen är 73 procent i utgångsläget blir den genomsnittliga marginella överskottsbördan för våra tre grupper 46,9 procent, vilket kan jämföras med 37,8 procent när alla är likadana. På marginalen ger alltså en skattekrona upphov till en effektivitetsförlust på nästan 50 öre. Om vi nu minskar skattekilen till 63 procent blir den genomsnittliga marginella överskottbördan 21,7 procent. Enligt denna kalkyl, som på ett rudimentärt sett beaktar heterogeniteten bland hushållen, leder skattereformen till en större effektivitetsvinst. Den genomsnittliga marginella överskottsbördan minskar med 54 procent. Om vi samtidigt beaktat heterogeniteten i *både* löneelasticiten och skattekilen i utgångsläget hade den marginella välfärdsvinsten blivit ännu större.[12] Även om det bara är en liten minoritet av löntagarna som samtidigt har en stor löneelasticitet och en hög skattekil gör storleken på välfärdsförlusten för

tekrona på 53 respektive 129 procent, vilket kan jämföras med 47 respektive 115 procent i vår modell.

[12] En ordentlig analys av heterogeniteten bland hushållen förutsätter att vi använder oss av mikrosimulering. En sådan analys redovisas i Aronsson och Palme (1994), som utnyttjar ekonometriska resultat för hushållens arbetsutbud (mannens och kvinnans arbetsutbud studeras simultant) för att simulera effektivitetsvinsten av skattereformen. Författarna redovisar ingen analys av den marginella överskottsbördan per skattekrona, utan väljer istället att studera effekten av skattereformen på den *totala* överskottsbördan. Resultaten implicerar att den totala överskottsbördan minskar med knappt 25 procent.

dessa grupper att den ändå kan få stor betydelse för beräkningen av den genomsnittliga marginella överskottsbördan.

Beräkningar av skatternas samhällsekonomiska extrakostnader är förknippade med åtskilliga problem, och våra resultat bör tolkas försiktigt. Inte desto mindre tror vi att resultaten i tabell 8.1 säger något om storleksordningen vad gäller effektivitetsförlusten till följd av skattekilen på arbetsinkomster. Även om tillgängliga arbetsutbudsstudier inte ger ett stöd för en mer bestämd uppfattning om storleken på den kompenserade arbetsutbudselasticiteten är resultaten i flertalet studier väl förenligt med tanken att skattekilar i nivå med de som var typiska före skattereformen skapar betydande marginella överskottsbördor. Ett land som låter den totala marginella skattekilen på en extra arbetsinsats stiga till 70–80 procent drabbas med största sannolikhet inte av en ekonomisk kollaps. Däremot utsätter det sig enligt vår mening för ett onödigt risktagande; de konfidensintervall för den kompenserade arbetsutbudselasticiteten som rapporteras i de flesta svenska arbetsutbudsstudier under senare år gör att vi på inget sätt kan utesluta att prislappen i effektivitetstermer på det gamla skattesystemet var betydande.

De marginella skattekilar som blev resultatet av skattereformen ter sig med denna utgångspunkt som mindre riskabla. För breda grupper av heltidsarbetande löntagare har den marginella överskottsbördan sannolikt minskat väsentligt. Den marginella överskottsbördans matematiska logik gör att en sänkning av skattekilen med några enstaka procentenheter kan spela stor roll – skattereformen reducerade (enligt Finandepartementets beräkningar) skattekilen med nära tio procentenheter för en genomsnittlig arbetsinkomst. Samtidigt kan vi på inget sätt utesluta att vissa specifika grupper befinner sig i riskzonen också efter skattereformen. Skattesystemets samspel med inkomstberoende transfereringar (bostadsbidrag) och avgifter (barnomsorgstaxor, underhållsbidrag och avbetalning av studiemedel) gör att vissa hushåll fortfarande konfronteras med en total skattekil på långt över 80 procent.[13] Dessa skönhetsfläckar illustrerar samtidigt att skattekilarna inte kan diskuteras oberoende av fördelningspolitiken i stort. Det finns inga enkla tekniska modifieringar som kan lösa upp alla incitamentsproblemen i skatte- och bidragssystemen, utan att man samtidigt gör avkall på centrala fördelningspolitiska mål.

[13] Ensamstående föräldrar med låg inkomst kunde med 1991 års regler *förlora* på att öka sitt arbetsutbud från deltid till heltid; se Andersson och Gustafsson (1992).

8.4 Skattereformen och kapitalallokeringen

Mycket av den svenska skattepolitiska debatten under 1980-talet kretsade kring den möjliga diskrimineringen av investeringar i företagssektorn relativt investeringar i bostadssektorn, och då främst egna hem. I detta avsnitt skall vi försöka klarlägga i vilken utsträckning skattereformen och den mer likformiga kapitalbeskattningen bidragit till att jämna ut den skattemässiga spelplanen. I kapitel 3 och 4 har vi ingående diskuterat hur skattesystemet påverkar kapitalkostnaderna för nyinvesteringar i villor respektive företag, och vi skall nu pussla ihop bitarna till en helhet.

För att skapa en tydlig referenspunkt antar vi i fortsättningen, precis som i kapitel 4, att realräntan är internationellt bestämd och lika med fyra procent. Vad gäller en nyinvestering i aktiebolagssektorn motsvarar denna realränta det avkastningskrav som ställs av finansiärerna *efter* bolagsskatt, men *före* personliga skatter, något som innebär att kapitalkostnaden i aktiebolagssektorn blir oberoende av den personliga kapitalbeskattningen. Som vi diskuterade i kapitel 4, och som vi återkommer till i nästa avsnitt, är detta förenligt med tanken att de skattemässiga investeringsincitamenten i en liten öppen ekonomi med perfekt kapitalrörlighet bara beror på utformningen av bolagsbeskattningen. Vi antar vidare att aktiebolagets investeringar finansieras med lån, nyemission och behållen vinst i den omfattning som faktiskt gällde vid mitten av 1980-talet, och att investeringarna följer den faktiska fördelningen mellan maskiner, byggnader och lager. Den genomsnittliga reala kapitalkostnaden enligt det gamla och nya skattesystemet har redan redovisats i tabell 4.1 och 4.2 i kapitel 4, och i *tabell 8.2* reproducerar vi resultaten en gång till.

Tabell 8.2 Real kapitalkostnad vid nyinvestering i aktiebolag och villa, då den reala räntan är 4 procent

	1985 års skatteregler				1991 års skatteregler			
Inflation	0	4	8	10	0	4	8	10
Aktiebolag	4,5	4,5	4,3	4,2	4,4	4,5	4,6	4,6
Villa	3,6	1,7	–0,6	–1,4	3,9	3,0	1,5	0,8

Källa: Egna beräkningar.

Vad gäller kapitalkostnaden i villasektorn utgår vi från de kalkyler på brukarkostnaden i villasektorn som redovisades i avsnitt 3.4. Men eftersom brukarkostnaden då definierades att inbegripa utgifter för drift och underhåll är den inte direkt jämförbar med det kapitalkostnadsmått som vi laborerar med för aktiebolaget. De beräkningar

på den reala kapitalkostnaden i villasektorn som redovisas i tabell 8.2 inkluderar därför bara villaägarens kostnader i form av räntor på lånat kapital, alternativavkastning på det egna kapitalet, samt skatter.[14] Eftersom villägaren förenar finansiärens och investerarens roll i en och samma person kommer den peronliga kapitalbeskattningen att spela roll för kapitalkostnaden. Låneandelen i villasektorn har vi satt till 35 procent.

Som framgår av tabellen befann vi oss mycket långt från visionen om en likformig kapitalbeskattning med det gamla skattesystemet (med vilket här avses 1985 års skatteregler). Vid de inflationstakter som var aktuella under 1980-talet, 8–10 procent, blir i själva verket den reala kapitalkostnaden *negativ* i villasektorn. Den främsta anledningen är att den reala finansieringskostnaden minskar kraftigt, oavsett finansieringsform, när inflationen ökar. Eftersom realräntan före skatt är en konstant, och eftersom nominella ränteinkomster beskattas medan nominella ränteutgifter är avdragsgilla, driver inflationen ner både den reala alternativräntan och den reala låneräntan. Om vi jämför den reala kapitalkostnaderna i aktiebolags- och villasektorn ser vi att kalkylerna i allt väsentligt bekräftar den gängse bilden av ett påtagligt gynnande av investeringar i bostadssektorn.[15]

Med det nya skattesystemet ter sig snedvridningen av investeringsincitamenten som långt blygsammare. Kapitalkostnaden i villasektorn minskar fortfarande med inflationen, men eftersom skattesatsen nu är lägre dämpas effekten. Vid låga inflationstakter framstår skillnaden i investeringsincitamenten som små.

Sammantaget har skattereformen skapat förutsättningar för en effektivare kapitalallokering. Det handlar dock här om vinster som materialiseras först på lång sikt. På kort sikt har den likformiga kapitalbeskattningen skapat nya problem. De långsiktiga allokeringsvinsterna har, som vi diskuterade i kapitel 3, köpts till priset av övergångsproblem på fastighetsmarknaden. I nuvärdestermer åsamkades många villaägare och hyresgäster, som anpassat sitt boende till de gamla skatte- och subventionsreglerna, mycket stora förluster. Övergången till en mer likformig kapitalbeskattning bidrog också, som vi diskuterade i kapitel 6, till att skapa makroekonomiska obalanser och att fördjupa den ekonomiska depressionen under början av 1990-talet.

[14] Till skillnad från kalkylerna i avsnitt 3.4 har vi använt särskilda beräkningsmodeller för att beräkna den effektiva skattesatsen på kapitalvinster på villor. Eftersom vi här studerar incitamenten för att nyinvestera i villasektorn har vi inkluderat effekten av både full byggmoms och den permanenta åldersdifferentiering i uttaget av fastighetsskatt som infördes för att mildra reformens effekt på nyproduktionen. En närmare beskrivning av kalkylerna återfinns i ett separat appendix, som kan tillhandahållas av författarna.

[15] Om vi beaktat effekterna av hushållens räntesubventioner hade skillnaden tett sig än mer dramatisk.

Dessa iakttagelser understryker att skatteomläggningar, och speciellt sådana som rör mycket långsiktiga investeringsbeslut, riskerar att skapa sina egna problem. De långsiktiga vinsterna måste vägas mot risken för att själva bytet av skattesystem skapar orättvisor och makroekonomiska obalanser. Ett tänkbart sätt att mildra dessa målkonflikter vore att ha mjuka övergångsregler, eller att fasa in det nya skattesystemet under en följd av år. Både omtanken om den ekonomiska politikens trovärdighet och rimligt ställda rättvisekrav motiverar att hushållen ges möjlighet att i mycket god tid anpassa sig till de ändrade spelreglerna.[16] Ett uppenbart problem i sammanhanget är dock att långa infasningsperioder också förutsätter att den politiska processen präglas av stor långsiktighet.

8.5 Internationella aspekter

Vi har i detta kapitel betonat två effektivitetsaspekter på skattereformen, arbetsutbud och kapitalallokering. På dessa områden tror vi, som framgått, att reformen har skapat förutsättningar för en långsiktigt effektivare samhällsekonomi. Men det finns också en rad andra aspekter på samhällsekonomisk effektivitet som vi inte berört. Vår analys har främst styrts av möjligheten att tillhandahålla viss kvantitativ evidens, och vi har inte sökt utanför det begränsade strålkastarljus som ges av våra modeller. I dessa avslutande avsnitt skall vi diskutera andra effektivitetsaspekter på skattereformen. Den gemensamma nämnaren är att det rör sig om områden som i princip är viktiga, men där våra resonemang blir av mer kvalitativ natur.

En första fråga är hur skattereformen påverkat effektiviteten i resursutnyttjandet mellan Sverige och omvärlden. I en sluten ekonomi förutsätter en effektiv kapitalallokering att avkastningen före skatt är densamma i alla produktionssektorer. I en liten öppen ekonomi, där det fysiska produktionskapitalet kan röra sig fritt över gränserna, bör dessutom investeringarna fördela sig på ett sådant sätt att avkastningen före skatt blir densamma som det internationellt bestämda avkastningskravet, med andra ord realräntan i omvärlden. Ett land som beskattar nyinvesteringarna slår in en kil mellan den internationellt bestämda realräntan och avkastningen på nyinvesteringar i landet. Eftersom investeringarna därigenom kommer att flyta ut ur landet får vi en överskottsbörda som beror på att den inhemska kapitalstocken, och därmed produktionen, blir för liten. Ur

[16] För en principiell diskussion av övergångsproblemen i samband med skattereformer, se Feldstein (1976a). För en tillämpning på den svenska skattereformen, se Agell (1990).

effektivitetssynpunkt bör därför skattesatsen på nyinvesteringar i en liten öppen ekonomi vara noll.[17]

Vad har detta resonemang för bärighet på svensk skattepolitik? Som framgick av vår diskussion i kapitel 4 är det i detta sammanhang viktigt att skilja mellan de skatter som belastar svenska sparare, och de som belastar investeringar i Sverige. I Sverige, liksom i de flesta andra länder, baseras den personliga kapitalinkomstbeskattningen på den så kallade *residensprincipen*. Skatten utgår på kapitalinkomster i den skattskyldiges hemland, vare sig inkomsterna kommer från inhemska eller utländska tillgångar. Kapitalinkomstbeskattningen är därför en skatt på de svenska hushållens sparande. Den har däremot ingen betydelse för realinvesteringarna i svensk industri. Den skatt som primärt påverkar investeringarna är skatten på företagens vinster. Den svenska bolagsskatten följer med vissa smärre undantag den så kallade *källprincipen*, vilket innebär att alla vinster som genereras i landet tas fram till beskattning, oavsett ägarens hemland. En bolagsskatt, som påverkar avkastningskraven på nyinvesteringar, är därför åtminstone i princip en skadlig skatt, som slår in en kil mellan den internationella realräntan och den marginella avkastningen på nyinvesteringar i Sverige.

Hur har skattereformen påverkat den internationella skattekilen? Svensk skattepolitik har sedan länge byggt på föreställningen att realkapital i industrin är en relativt lättrörlig produktionsfaktor, och att beskattningen av företagen måste vara internationellt konkurrenskraftig. En hård företagsbeskattning har aldrig varit en del av skattesystemet. Som framgick av våra kapitalkostnadskalkyler i kapitel 4 ligger Sverige i själva verket ganska nära lärobokens ideal vad gäller bolagsskatten i en liten öppen ekonomi. Den effektiva bolagsskattekilen för en genomsnittlig marginell investering är nära noll både före och efter skattereformen. Vår bedömning är därför att skattereformen inte har förändrat den relativa avkastningen på att investera i Sverige. Skatten på nyinvesteringar i aktiebolagssektorn var internationellt konkurrenskraftig före reformen; se OECD (1991). Det är den också efteråt.

Vad gäller beskattningen av arbetsinkomster blir bilden mer komplicerad. Sveriges deltagande i den europeiska integrationsprocessen – i form av EES-avtal och sedemera också medlemskap i EU – har bidragit till att öka arbetskraftens potentiella rörlighet över gränserna. Det finns numera inga regler som hindrar svenska löntagare att skaffa arbete på den europeiska arbetsmarknaden. För ett

[17] Detta teoretiska resultat om den överflödiga bolagsskatten, hämtat från den optimala beskattningslitteraturen, gäller inte generellt. För den händelse det finns monopolvinster, som är specifikt knutna till investeringar i landet, finns det ett motiv för att introducera en bolagsskatt, om andra skatter har överskottsbördor på marginalen.

land som Sverige, som kombinerar ett högt skattetryck med höga fördelningspolitiska ambitioner, väcker detta en rad frågor. Den svenska skattemodellen har i mångt och mycket byggt på förmågan att beskatta och omfördela löneinkomster. Även om precisionen i fördelningspolitiken ibland har ifrågasatts tyder tillgängliga studier på att skatte- och transfereringssystemen har bidragit till en i ett internationellt perspektiv kraftig utjämning av inkomsterna mellan individer i olika socioekonomiska grupper. De stora förlorarna i sammanhanget har varit personer med hög utbildning och "utpräglad överklassbakgrund"; jfr. Björklund (1991, sid. 107-9).

Möjligheterna att bedriva en självständig fördelningspolitik beror i allt väsentligt på om dessa förlorare väljer att migrera till länder med högre löner, eller lägre skatter, för högutbildade grupper. Historiskt sett har skillnader i skatter och löner mellan länder knappast orsakat stora migrationsflöden; jfr. Lundborg (1992). Enligt Schröders (1994) avrapportering av resultaten från ett skandinaviskt forskningsprojekt om hur utvandrarnas utbildningsnivå påverkat migrationsmönstren i Danmark, Norge och Sverige under 1980-talet ökar andelen utvandrare med utbildningsnivån i alla tre länderna. Ett annat resultat är att de högutbildades utvandringsmönster främst bestäms av skillnader i lönenivåerna, medan de lågutbildades i första hand beror på skillnader i arbetslöshetsnivåerna. I absoluta siffror tycks dock migrationsflödena vara av synnerligen blygsamt slag.

Det är dock inte alls säkert att dessa erfarenheter kan extrapoleras. Kunskapen om de möjligheter som följer av den gemensamma europeiska arbetsmarknaden bör gradvis öka. Internationaliseringen av stora företag och tillväxten av dotterbolag i andra länder har vidgat utrymmet för företagsintern arbetskraftsrörlighet över gränserna. En annan indikation på en potentiell framtida arbetskraftsmobilitet är den mycket snabba tillväxten i studentutbytet mellan länder. Någon termins vistelse vid utländsk studieort ingår numera som en normal del i många universitetsutbildningar. Även om bindningar i form av familj, kultur och språk sannolikt kommer att vara långt viktigare än skillnader i skattetryck och löner för den stora majoriteten högutbildade också i framtiden kvarstår det faktum att migrationströskeln har blivit lägre. Även om vi inte kommer att få bevittna en mer omfattande utvandring av personer med hög utbildning och annan specialistkompetens kommer sannolikt rörligheten att öka.

Hur har skattereformen påverkat incitamenten för arbetskraftens rörlighet mellan länder? I en sluten ekonomi är *marginalskatten* på arbetsinkomster av central betydelse för att bedöma skattesystemets incitamentseffekter. I en öppen ekonomi med fri arbetskraftsrörlighet blir emellertid också den *genomsnittliga skatten* på arbetsinkomster av intresse. Något förenklat kan vi säga att marginalskatten påverkar hushållens incitament att välja arbetstid i landet, medan

den genomsnittliga skatten påverkar migrationsincitamenten.[18] Om den genomsnittliga skatten på hushållets arbetsinkomster är hög, och skattebetalaren inte upplever att de offentliga förmånerna ger tillräcklig kompensation, skapas incitament till utvandring.

Den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster i Sverige är hög också efter skattereformen.[19] Skattereformens syfte var att mildra olika marginaleffekter men bibehålla det totala skattetrycket. En annan central utgångspunkt var att reformen inte skulle påverka inkomstfördelningen. Nettot av hushållens skatter och transfereringar skulle inte förändras i olika inkomstskikt. Vår fördelningsanalys i kapitel 7 indikerade att reformen sannolikt uppfyllt detta mål, när vi grupperar hushållen efter disponibel inkomst. Nettot av skatterna och transfereringarna för individerna i de översta inkomstskikten har inte ändrats relativt det för andra grupper. Eftersom det finns ett tydligt samband mellan inkomstnivå och utbildningsnivå uppfattar vi det som en grov indikation på att skattereformen inte har haft någon *direkt* inverkan på migrationsincitamenten för individer med hög utbildning. Om vi också tar hänsyn till *indirekta* anpassningar till följd av reformen blir bilden snarast, allt annat lika, att migrationsincitamenten minskat. Våra kalkyler på den marginella överskottsbördan i avsnitt 8.3 indikerade att effektivitetskostnaden har minskat för många individer med höga arbetsinkomster, vilket påverkar migrationskalkylen i en för Sverige gynnsam riktning.

8.6 Enkelhet och skatteplanering

Andra potentiella effektivitetsvinster sammanhänger med det gamla skattesystemets komplexitet. Det var svårt att deklarera, även för skattebetalare med normala ekonomiska transaktioner. Som vi diskuterade i kapitel 2 medförde det gamla skattesystemet dessutom att en rad finansiella och organisationsmässiga transaktioner genomfördes bara för att de var skattemässigt lönsamma. Det handlar här om allt från skattefusk och helt legal skatteplanering inom ramen för kapitalinkomstbeskattningen, till företagets finansieringsval, småföretagarens val av organisationsform och löntagarens val av kompen-

[18] För en diskussion av olika aspekter på beskattningen av arbetsinkomster i en öppen ekonomi, se Christiansen, Hagen och Sandmo (1994).

[19] Här är en precisering på sin plats. Formellt sett innebar skattereformen att lägre statlig skatt på hushållens arbetsinkomster finansierades genom högre skatter på konsumtion och personliga kapitalinkomster. Eftersom både indirekta varuskatter och personlig kapitalinkomstskatt är skatter som kan undvikas genom att lämna landet är det summan av inkomstskatt, kapitalskatt och konsumtionsskatt som spelar roll för migrationsincitamenten.

sationsform. Skattesystemet påverkade också tidpunkten för olika transaktioner. Räntor betalades i förskott och hemtagningen av realisationsvinster anpassades i tiden.

Den gemensamma nämnaren för alla dessa aktiviteter är att de inte hade någon realekonomisk innebörd. Inte desto mindre var de förknippade med reala resurskostnader, med andra ord överskottsbördor, både för de skattskyldiga och för kontrollmyndigheterna. Det handlar här dels om de direkta kostnaderna för skatteförvaltning och skatterevision, men också om kostnader för skattebetalarna i form av tidsödande deklarationsarbete, och utgifter för deklarationshjälp och skattekonsulter.

Som framgick av kapitel 2 tror vi att skattereformen mildrat många av dessa problem. Skattesystemet blev enklare för nästan alla vanliga löntagare, och den privatekonomiska vinsten av att lägga ner resurser på skatteplanering blev lägre än tidigare. Även om det av naturliga skäl är svårt att översätta dessa effekter i en preciserad real resursbesparing för skattebetalare och skattemyndigheter ges vissa indikationer i en studie av Malmer och Persson (1994). Författarna redovisar resultat från en intervjuundersökning som tyder på att den tid som hushållen lägger ned på sin deklaration minskade kraftigt i samband med skattereformen.[20] På grundval av vissa antaganden om alternativkostnaden för hushållens tidsanvändning värderar Malmer och Persson förenklingen för hushållen till 800 miljoner kronor. Arbetsgivarna fick däremot ökade kostnader, något som dock uteslutande tycks bero på regeländringar som skett *efter* skattereformen. Till sist bedömer författarna att reformen hade övervägande positiva effekter för skatteförvaltningens arbete.

8.7 *Tillväxt och dynamiska effekter*

Mot bakgrund av den höga arbetslösheten och obalanserna i den offentliga sektorns finanser är det naturligt att den ekonomiska tillväxten har kommit att spela en central roll på den politiska dagordningen. I detta sammanhang är det också naturligt att stora förhoppningar kommit att knytas till skattereformen. Bakom det populära talet om dynamiska effekter finns ofta föreställningen att skattereformen kan komma att fungera som en dynamo för högre långsiktig tillväxt. I detta avslutande avsnitt skall vi iklä oss rollen av slaven på triumfvagnen. Vår egen bedömning är att vare sig etablerad tillväxtteori eller tillgänglig ekonometrisk evidens ger underlag för ett mer

[20] De hushåll som är enskilda näringsidkare skriver dock knappast under på denna slutsats. Här har förändringar vidtagna efter skattereformen kommit att väsentligt komplicera deklarationsarbetet.

bestämt svar på frågan om hur skattereformen påverkar den långsiktiga tillväxten.[21] I själva verket är den fel ställd. Den långsiktiga tillväxttakten är ingen god indikator på skattereformens effekter på skattesystemets överskottsbörda. Det är fullt möjligt, och rent av ganska sannolikt, att skattereformen förbättrar effektiviteten i ekonomin, *utan* att den långsiktiga tillväxttakten ökar.

Den grundläggande neoklassiska tillväxtmodellen, som till mitten av 1980-talet var det helt dominerande analysredskapet när akademiska nationalekonomer diskuterade tillväxt, betonar sparandets och kapitalbildningens betydelse för tillväxttakten i ett kort eller medelfristigt perspektiv.[22] På lång sikt reduceras däremot tillväxttakten till en av sparkvoten oberoende konstant, som beror på faktorer som bestäms utanför modellen, befolkningstillväxt och teknisk utveckling. Ökat sparande ger på kort sikt större kapitalbildning och högre tillväxt, men eftersom kapitalintensiteten (kvoten mellan kapitalstock och den tillgängliga arbetskraften) då också ökar kommer avkastningen på nya investeringar att falla över tiden. När avkastningen faller bromsas också tillväxten, dels för att ett givet sparande nu ger lägre avkastning, dels för att en lägre avkastning i sig hämmar sparande och nyinvesteringar. Sparandet kan därför aldrig fungera som en långsiktig tillväxtmotor. Kapitalstocken kan inte långsiktigt växa snabbare än det *effektiva* utbudet av arbetskraft, en storhet som beror på två exogena variabler i modellen, folkmängden och arbetskraftens tekniska färdigheter.

Denna egenskap är helt avgörande för en diskussion av den ekonomiska politikens effekter. Modellen förklarar varför olika typer av ekonomisk politik kan förändra *nivån* på ekonomins långsiktiga tillväxtbana; god politik skiftar banan uppåt, dålig politik ger skift nedåt. Däremot påverkas inte banans lutning, dvs. tillväxttakten. Detta innebär inte att skattekilar saknar betydelse för effektiviteten i ekonomin. För det första kan man inte bortse från övergångseffekterna. I det medellånga perspektivet, när ekonomin är på väg från en tillväxtbana till en annan, kan en skattereform som stimulerar kapitalbildningen leda till en temporär ökning av tillväxttakten. Simuleringar av den neoklassiska tillväxtmodellen tyder dock på att det kan röra sig om en ganska kort anpassningsperiod, kanske ett decennium, innan tillväxteffekten försvinner; se King och Rebelo (1993).[23]

För det andra spelar också nivåeffekterna roll. Ett land med ett ineffektivt skattesystem växer på lång sikt lika snabbt som ett land

[21] För en översikt av teori och empiri på området, se Agell, Lindh och Ohlsson (1994).

[22] Om inte annat anges antar vi i det följande att vi studerar en sluten ekonomi.

[23] King och Rebelos analys utgår från en modern variant av den neoklassiska tillväxtmodellen, som inkorporerar en mekanism för endogen bestämning av hushållens sparkvot. Simuleringar av en äldre variant av modellen, som något orealistiskt antar att hushållens sparkvot är en exogen konstant, implicerar att det tar mycket längre tid innan tillväxteffekterna klingar av; se Sato (1963).

med ett effektivt skattesystem, men den möjliga konsumtionsnivån (som kan inbegripa både varukonsumtion och fritidskonsumtion) är permanent lägre. Denna nivåeffekt kan vi uppfatta som ett mått på överskottsbördan förknippad med ett ineffektivt skattesystem. Skattekilarna skapar en välfärdsförlust, som vi åtminstone i princip kan sätta en prislapp på med de metoder som vi använde oss av i avsnitt 8.3, men tillväxttakten påverkas inte.

De flesta av de potentiella effektivitetsvinster till följd av skattereformen som vi identifierat i denna bok låter sig enklast tolkas i nivåtermer. Det är däremot betydligt svårare att finna argument för att dessa vinster kan komma att materialiseras i form av en högre långsiktig tillväxttaxt. Låt oss studera några exempel.

Vad kan vi ljuset av den neoklassiska tillväxtmodellen säga om skattereformens effekt på arbetsutbudet? Låt oss för resonemangets skull bortse från modellens alla orealistiska antaganden, och för stunden glömma det faktum att den djupa lågkonjunkturen i verkligheten kvävt ekonomins utbudssida. En potentiell effektivitetsvinst, som vi ägnat stor uppmärksamhet i detta kapitel, är de minskade överskottsbördorna till följd av lägre skattekilar på hushållens arbetsinkomster. Den andra sidan av samma mynt är, enligt vår diskussion i kapitel 5, att arbetsutbudet ökar med kanske ett par procentenheter. Som vi såg i avsnitt 8.3 låter sig en sådan blygsam ökning av arbetsutbudet förenas med en flera gånger större minskning av den samhällsekonomiska överskottsbördan.

Om vi bara vill studera välfärdseffekten av skattereformen hade vi i princip kunnat sluta resonemanget här. Om vi dessutom vill förstå effekten på tillväxttakten får vi föra analysen några steg längre. När arbetsutbudet ökar tenderar kapitalintensiteten i ekonomin att minska, vilket driver upp avkastningen på nyinvesteringar. Men när så sker stimuleras sparande och kapitalbildning, vilket på kort sikt kommer att leda till ökad tillväxt.[24] Tillväxteffekten blir dock sannolikt av blygsamt slag – kom ihåg att den primära tillväxtimpulsen är en relativt liten ökning av arbetsutbudet. Efter kanske tio år har den neoklassiska bromsmekanismen, i form av avtagande avkastning på nyinvesteringarna, gjort sitt. I den nya jämvikten är tillväxttakten densamma som i utgångsläget, före skattereformen. Men konsumtionsnivån är likafullt högre än vad den skulle ha varit utan skattereformen: Den samhällsekonomiska vinsten i form av en lägre överskottsbörda har inte försvunnit på vägen.

Ett annat exempel gäller skattereformens effekter på utbildningsincitamenten. I kapitel 5 fann vi att den minskade progressiviteten i

[24] I en liten öppen ekonomi skulle kapitalstocksanpassningen ske i form av ett inflöde av utlandsinvesteringar. För en diskussion av denna mekanism, se Olofsson och Söderlind (1990).

inkomstbeskattningen inneburit att avkastningen ökat på olika utbildningsinvesteringar. Mot bakgrund av det historiska sambandet mellan utbildningsavkastning och tillströmningen till högskolan drog vi också slutsatsen att skattereformen kan komma att bidra till att öka andelen personer med högskoleutbildning. I termer av den neoklassiska tillväxtmodellen kan vi tolka ett sådant skift i arbetskraftens utbildningssammansättning som en engångsökning av arbetsutbudet i effektiva enheter: Den framtida löntagaren kommer i genomsnitt att kunna producera mer än idag. Vad gäller tillväxtanalysen blir resonemanget helt analogt med vårt första exempel. När arbetsutbudet ökar i effektiva termer ökar också avkastningen på sparande och investeringar, vilket skapar en temporär tillväxteffekt. På lång sikt är produktionsnivån permanent högre, men tillväxttakten är densamma som i utgångsläget.

I ovanstående exempel förklaras den temporära tillväxtökningen av en *indirekt* effekt på den fysiska kapitalbildningen till följd av ett större arbetsutbud i effektiva termer. Enligt många bedömare väntades också skattereformen ha en *direkt* effekt på kapitalbildningen via ökade incitament för sparande och investeringar. Som framgått av vår analys i kapitel 3 tycks skattereformen dock, vad gäller hushållen, främst ha påverkat sparandets inriktning. Hushållens reala sparande i fastigheter och varaktiga konsumtionsvaror har minskat, och det finansiella sparandet har ökat. Vad gäller industrin är vår bedömning att investeringarna i allt väsentligt bestäms av samspelet mellan svensk bolagsskatt och ett internationellt bestämt avkastningsanspråk. Eftersom kapitalkostnaden inte ändrats finns det ingen grund att tro att skattereformen haft en direkt effekt på industriinvesteringarna. Inte desto mindre drog vi i avsnitt 8.4 slutsatsen att den nya, mer likformiga, beskattningen av investeringar i olika sektorer förbättrar effektiviteten i resursallokeringen. Hur hänger detta resonemang ihop?

Eftersom kapitalstocken i industrisektorn är bestämd av ett givet internationellt avkastningsanspråk kommer det ökade finansiella sparandet i hushållssektorn att kanaliseras till utlandet. Hushållens innehav av utländska tillgångar ökar, och de utländska skulderna minskar. Samtidigt krymper den tidigare skattemässigt gynnade fastighetsstocken. Men när bostadsinvesteringarna minskar tenderar också den samlade produktionen att minska under en övergångsperiod – på kort sikt får vi en tendens till *lägre* tillväxt i ekonomin. Trots detta ökar den samhällsekonomiska effektiviteten. Eftersom subventioner och skattestimulanser drivit ner räntabilitetskraven på nyinvesteringar i bostadssektorn långt under världsmarknadsräntan innebär varje sparkrona som flyttas från bostadssektorn till investeringar i utlandet att nationalinkomsten ökar. Produktionen tenderar

att minska, samtidigt som nationalinkomsten – som inkluderar räntenettot mot omvärlden – växer!

Finns det då ingen teori som är förenlig med den intuitivt rimliga tanken att skattepolitiken kan påverka tillväxttakten också på lång sikt? Jo, det finns det. Det senaste decenniets forskning om *endogen* tillväxtteori har kommit att utmana den traditionella neoklassiska tillväxtmodellen.[25] Som antyds av namnet rör det sig ofta om modeller som till skillnad från den äldre tillväxtteorin har egenskapen att också den långsiktiga tillväxttakten bestäms endogent.

En central tanke i den endogena tillväxtlitteraturen är att produktion förutsätter mer än bara direkta investeringar fysiskt kapital, kombinerat med arbetskraft. Investeringar i kunskap och humankapital, i FoU och i offentlig infrastruktur är också viktiga. Med detta utvidgade kapitalbegrepp kan det synas rimligt att överge antagandet om avtagande avkastning på sparande och investeringar, dvs. att släppa upp tillväxtbromsen i den neoklassiska modellen. Konstant, eller rent av tilltagande, skalavkastning i de produktionsfaktorer som kan reproduceras genom sparande och investeringar är den fundamentala långsiktiga tillväxtmekanismen i många endogena tillväxtmodeller. Den långsiktiga tillväxttakten blir därigenom endogen, i den meningen att den beror på investeringsbeslut som bestäms inom modellens ram.

En viktig implikation är att den ekonomiska politiken nu kan komma att spela en roll också för den långsiktiga tillväxten. En rad forskare har i teoretiska arbeten studerat via vilka mekanismer handelspolitik, skatter och offentlig konsumtion kan leda till permanenta tillväxteffekter. Precis som i den neoklassiska tillväxtmodellen kan skattekilar komma att försämra effektiviten i ekonomin, men vi kan nu dessutom få permanenta negativa effekter på tillväxten. Simuleringsanalyser av hur skatter kan hämma tillväxten har gett blandade resultat, från relativt små effekter (Lucas (1990)) till mycket stora (Jones, Manuelli och Rossi (1993)). Denna spännvidd är inte särskilt överraskande, eftersom olika modeller betonar alternativa tillväxtmekanismer, och därigenom också olika ekonomiska beslut där skattekilar kan spela in.

Jämfört med den neoklassiska tillväxtmodellen tillhandahåller den endogena tillväxtteorin en på många sätt rikare analys av tillväxtprocessen. Det är mot denna bakgrund inte heller förvånande att den snabbt nått rangen av en teoribyggnad som ofta åberopas som ett stöd för allehanda ekonomisk politiska förslag. Den rika floran av alternativa ansatser gör att de flesta konsumenter av endogen tillväxtlitteratur kan hitta åtminstone någon modell som överensstämmer med den egna visionen av världen, och med den egna synen på

[25] För två pionjärarbeten på området, se Romer (1986) och Lucas (1988).

hur den ekonomiska politiken borde utformas. Samtidigt är det viktigt att ha i minnet att det handlar om teoretisk grundforskning. Många av de centrala antagandena är att betrakta som preliminära hypoteser, av ofta oklar empirisk relevans. Vår bedömning är att den endogena tillväxtteorin ännu är för disparat och empiriskt oprövad för att kunna tjäna som ett ordentligt underlag för en analys av skattereformen.

I den populära debatten antyds exempelvis ibland att den endogena tillväxtteorin ger vetenskapligt stöd för tanken att stora satsningar på högre utbildning och kompetensutveckling kan ge en varaktig tillväxteffekt. I en snäv mening är resonemanget oantastligt – det går förvisso att finna teoretiska arbeten som betonar de positiva tillväxtexternaliteterna av humankapitalbildning. Men det går också att finna analyser där humankapital och utbildningsincitament tillmäts en undanskymd roll.

Vilken typ av institutioner och ekonomisk politik skapar ett gynnsamt tillväxtklimat? Det finns knappast något område inom nationalekonomin där diskrepansen mellan tro och vetande är större. Den som lever i förhoppningen att skattereformen är en patentmedicin för ett svenskt tillväxtmirakel blir sannolikt besviken. Men vår avslutande poäng är att besvikelsen bör gå att svälja. Även om reformen bara stimulerar den årliga tillväxttakten med en siffra i den första decimalen under kanske ett decennium kan den nå sitt syfte att ge ett bidrag till en bättre fungerande samhällsekonomi.

Appendix En modell för beräkning av marginell överskottsbörda

Vi antar att vår typiske individ väljer mellan konsumtion av en marknadsvara och konsumtion av fritid, och att hon har (CES-) nyttofunktionen

$$(1)\quad U(y,H)=\delta\frac{y^{1-\rho}}{1-\rho}+(1-\delta)\frac{(T-H)^{1-\rho}}{1-\rho},$$

där y är real disponibel inkomst (som är lika med konsumtionen av marknadsvaran), T är individens totala tillgängliga tid, H är utbjuden tid på marknaden (dvs. arbetsutbudet), och δ och ρ är två parametrar som beskriver nyttofunktionens egenskaper ($\rho>0$, $0<\delta<1$). Individens budgetrestriktion ges av

$$(2)\quad y=(1-t)wH+k,$$

där w är marknadslönen före alla skatter, skattesystemet är proportionellt med en konstant marginalskatt t, och k är en klumpsummetransferering.

Om vi maximerar (1) givet (2) kan vi skriva första ordningens villkor för nyttomaximering som

$$(3)\quad \delta\left[(1-t)wH+k\right]^{-\rho}w(1-t)=(1-\delta)(T-H)^{-\rho},$$

vilket ger det optimala arbetsutbudet, H^*.

I våra simuleringar antar vi genomgående att alla skatteintäkter förs tillbaka till individen som en klumpsummetransferering, dvs. $k=twH$. Vi normaliserar också, utan att avsaka någonting, marknadslönen till ett. Vi sätter fördelningsparametern i nyttofunktionen, δ, till 0,5. Till sist antar vi också att den tillgängliga tiden, T, är sexton timmar (från dygnets timmar gör vi avdrag för 8 timmars sömn). Med dessa antaganden erhålles så

$$(4)\quad H^*=\left[1+(1-t)^{-\sigma}\right]^{-1}16,$$

där $\sigma=1/\rho$. Ekvation (4) implicerar att arbetsutbudet är 8 timmar när marginalskatten är noll. Det kompenserade arbetsutbudets känslighet för en förändring i marginallönen efter skatt, $1-t$, beror på värdet på parametern σ.

Genom att kombinera (1), (2), (4) och antagandet att skatteintäkten återgår som en transferering till individen kan vi skriva den indirekta nyttan V som en funktion av marginalskatten t, dvs

$$(5)\quad V=V(t).$$

Det är lätt att visa den indirekta nyttan minskar med nivån på skattesatsen. Vi beräknar överskottsbördan av en given skattesats t genom att jämföra den indirekta nyttan med och utan skatt. Hur stort tillskott till disponibel inkomst måste vi ge individen med skatten t, för att hon skall få samma nytta som när t är noll? Genom att relatera den på detta sätt beräknade överskottsbördan till den totala skatteintäkten, tH^*, erhåller vi ett mått på den genomsnittliga överskottsbördan per skattekrona. Genom att relatera förändringen i överskottsbördan vid en liten ökning av t till förändringen i skatteintäkten erhåller vi det mått som utnyttjas i våra simuleringar, den marginella överskottsbördan per extra skattekrona.

Referenser

Aaberge, R., S. Ström och T. Wennemo (1989), "Skatt, arbeidstilbud og inntekts-fordeling i Sverige", i *Reformerad inkomstbeskattning*, del IV, bilaga 2, SOU 1989:33.

Ackerby, S. och A. Thoursie (1989), "Samhällsekonomiska effekter av en reformerad inkomstbeskattning", i *Reformerad inkomstbeskattning*, del IV, bilaga 4, SOU 1989:33.

Ackum Agell, S. och C. Meghir (1995), "Male Labour Supply in Sweden: Are Incentives Important?", Tax Reform Evaluation Report No 12.

Ackum Agell, S. och M. Apel (1993), "Female Labor Supply and Taxes in Sweden – A Comparison of Estimation Approaches", i Ackum Agell, S., *Essays on Work and Pay*, Economic Studies 15, Department of Economics, Uppsala.

Agell, J. (1989), "Inflation, taxes and asset prices. A note on wealth effects and asset complementarity", *Journal of Public Economics*, vol 40, s 151–157.

Agell, J. (1990), "Skattereformen och kapitalbeskattningen: halvmesyr eller förståndig kompromiss?", i Agell, J., K.-G. Mäler och J. Södersten (red), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet, Stockholm.

Agell, J. (1992), "Det svenska skattesystemet", i Södersten, B. (red), *Den offentliga sektorn*, SNS förlag, Stockholm.

Agell, J., L. Berg och P.-A. Edin (1995), "Tax Reform, Consumption and Asset Structure", Tax Reform Evaluation Report No 16.

Agell, J. och M. Dillén (1994), "Macroeconomic Externalities: Are Pigouvian Taxes the Answer?", *Journal of Public Economics*, vol 53, s 111–126.

Agell, Jonas och P.-A. Edin (1989), "Tax Reform and Individual Investor Response: Evidence from Swedish Tax Return Data," *Public Finance*, vol 44, s 183–203.

Agell, Jonas och P.-A. Edin (1990), "Marginal taxes and the asset portfolios of Swedish households", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 92, s 47–64.

Agell, J., T. Lindh och H. Ohlsson (1994), "Tillväxt och offentlig sektor", *Ekonomisk Debatt*, vol 22, s 373–385.

Agell, J. och J. Södersten (1982), "Skatteregler och realinvesteringar", i *Kreditpolitiken. Fakta teorier och erfarenheter*, SOU 1982:52.

Andersson, I. och B. Gustafsson (1992), *Fattigdomsfällor,* Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1992:25.

Angelin, K. och L.P. Jennergren (1995), "Partner Leasing in Sweden", Tax Reform Evaluation Report No 4.

Apel, M. och J. Södersten (1995), "Personal Taxation and Investment Incentives in a Small Open Economy", Working Paper 1995:21, Department of Economics, Uppsala University.

Aronsson, T. (1991), "Nonlinear Taxes and Minimum Hours Constraints in a Model of Women's Labor Supply", Umeå Economic Studies No 256.

Aronsson, T. och M. Palme (1994), "A Decade of Tax and Benefit Reforms in Sweden – Effects on Labour Supply, Welfare and Inequality", Tax Reform Evaluation Report No 3.

Aronsson, T och J. R. Walker (1995), "The Effects of Sweden's Welfare State on Labor Supply Incentives", SNS Occasional Paper No 64.

Assarsson, B. (1991), "The Stochastic Behaviour of Durables and Nondurables Consumption in Sweden," Working Paper 1991: 21, Department of Economics, Uppsala University.

Assarsson, B. (1993), "Livscykelhypotesen, konsumtionen och stabiliseringspolitiken", *Ekonomisk Debatt,* vol 21, s 607–618.

Auerbach, A.J. och K. Hassett (1992), "Tax Policy and Business Fixed Investment in the United States", *Journal of Public Economics*, March, s 141–170.

Auerbach, A.J., K. Hassett och J. Södersten (1995), "Taxation and Corporate Investment: The Impact of the 1991 Swedish Tax Reform", Tax Reform Evaluation Report No 8.

Auerbach, A.J. och L.J. Kotlikoff (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press.

Barot, B. (1995), "The Role of Wealth in the Aggregate Consumption Function Using an Error Correction Approach: Swedish Evidence from the Years 1970–1993", licentiatavhandling, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Berg, Lennart (1988), *Hushållens sparande och konsumtion*, Allmänna förlaget, Stockholm.

Berg, Lennart (1994a), "Household Savings and Debts: The Experience of the Nordic Countries," *Oxford Review of Economic Policy*, vol 10, no 2, s 42–53.

Berg, L. (1994b), "Kapitalvinster, hushållens konsumtion och sparande", *Ekonomisk Debatt,* vol 22, s 427–432.

Berg, L. and R. Bergström (1995), "Housing and Financial Wealth, Financial Deregulation, and Consumption – the Swedish Case", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 97, s 421–439.

Berg, S.A. (1986), "Brukerpriser på realkapital i de nordiske land" (User Costs of Real Capital in the Nordic Countries), Bank of Norway Working Paper 1986:11.

Bergström, V. (1982), *Studies in Swedish Post-War Industrial Investments*, Uppsala.

Bergström, V. och J. Södersten (1984), "Do Tax Allowances Stimulate Investment?", *Scandinavian Journal of Economics,* vol 86, s 244–268.

Björklund, A. (1991), "Inkomstfördelningens utveckling", i *Ekonomi och samhälle 1 – Skatter och offentlig sektor*, SNS Förlag.

Björklund, A. (1993), "A Comparison Between Actual Distributions of Annual and Lifetime Income: Sweden 1951–1989", *Review of Income and Wealth,* vol 39, s 377–386.

Björklund, A. och R. Freeman (1995), "Generating Equality and Eliminating Poverty – the Swedish Way", SNS Occasional Paper No 60.

Björklund, A. och C. Kjellström (1994), "Avkastningen på utbildning i Sverige 1968–1991", i Eriksson. R. och J. Jonsson (red), *Skola och sortering*, Carlssons förlag.

Björklund, A., M. Palme och I. Svensson (1995), "Assessing the Effects of Swedish Tax and Benefit Reforms on Income Distribution Using Different Income Concepts", Tax Reform Evaluation Report No 13.

Blomquist, N.S. (1981), "A Comparison of Distributions of Annual and Lifetime Income: Sweden Around 1970", *Review of Income and Wealth,* vol 2, s 243–264.

Blomquist, N.S. (1983), "The Effect of Income Taxation on the Labor Supply of Married Men in Sweden", *Journal of Public Economics,* vol 22, s 169–197.

Blomquist, N.S. (1989), "Beskattningens effekter på arbetsutbudet", i *Reformerad inkomstbeskattning*, SOU 1989:33 del IV, bilaga 7.

Blomquist, N.S. (1995a), "Restrictions in Labor Supply Estimation: Is the MaCurdy Critique Correct?", *Economics Letters,* vol 47, s 229–235.

Blomqvist, N.S. (1995b), "Estimation Methods for Male Labor Supply Functions. How to Take Account of Nonlinear Taxes", *Journal of Econometrics,* vol 69.

Blomquist, N.S. och U. Hansson Brusewitz (1990), "The Effect of Taxes on Male and Female Labor Supply in Sweden", *Journal of Human Resources,* vol 25, 317–357.

Bornmalm-Jardelöw, G. (1988), *Högre utbildning och arbetsmarknad,* doktorsavhandling, nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Boverket (1993), *Bostadsbidrag 1993,* C. Olsson (red.), Boenderapport 1993:11.

Bradley, M., G.A. Jarrell och E.H. Kim (1984), "On the Existence of an Optimal Capital Structure: Theory and Evidence", *Journal of Finance*, vol 39, no 3.

Brose, P. (1985), "Sickness Absence: An Empirical Analysis of the HUS Panel", Working Paper 1995:12, Department of Economics, Uppsala University.

Browning, E.K. (1976), "The Marginal Cost of Public Funds", *Journal of Political Economy*, vol 84, s 283–298.

Browning, E.K. (1987), "On the Marginal Welfare Cost of Taxation", *American Economic Review*, vol 77, s 11–23.

Brownstone D. och P. Englund (1991), "The Demand for Housing in Sweden: Equilibrium Choice of Tenure and Type of Dwelling", *Journal of Urban Economics*, vol 29, s 267–281.

Brownstone D., P. Englund och M. Persson (1985), "Effects of the Swedish 1983–85 Tax Reform on the Demand for Owner-Occupied Housing: a Microsimulation Approach", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 87, s 625–646.

Brownstone D., P. Englund och M. Persson (1988), "A Microsimulation Model of Swedish Housing Demand", *Journal of Urban Economics*, vol 23, s 179–198.

Burtless G. (1987), "Taxes, Transfers and Labor Supply", i Bosworth, B. och A. Rivlin (red), *The Swedish Economy*, Brookings Institution.

Campbell, J.Y. och N.G. Mankiw (1989), "Consumption, Income and Interest Rates: Reinterpreting the Time Series Evidence," i Blanchard, O. och S. Fischer (red.), *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge (Ma.), s 185–245.

Campbell, J.Y. och N.G. Mankiw (1991), "The Response of Consumption to Income. A Cross-Country Investigation", *European Economic Review*, vol 35, s 723–67.

Christiansen, V., K.P. Hagen och A. Sandmo (1994), "The Scope for Taxation and Public Expenditure in an Open Economy", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 96, s 289–309.

Davidson, D. (1889), *Om beskattningsnormen vid inkomstbeskattningen*, Almqvist & Wicksell.

Dicks-Mireaux, L.-D.L. och M.A. King (1983), "Portfolio Composition and Pension Wealth: an Econometric Study", i Bodie, Z. och J.B. Shoven (red.), *Financial Aspects of the United States Pension System*, University of Chicago Press, Chicago.

Du Rietz, G. (1994), "Välfärdsstatens finansiering", Socialstatsprojektet 1994:4, City University Press.

Dufwenberg, M., H. Koskenkylä och J. Södersten (1994), "Manufacturing Investment and Taxation in the Nordic Countries", *Scandinavian Journal of Economics,* vol 96, s 443–461.

Edin, P.-A. och B. Holmlund (1993), "Avkastning och efterfrågan på högre utbildning", *Ekonomisk Debatt,* vol 21, s 31–45.

Edin, P.-A. och B. Holmlund (1995), "The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy", i Freeman, R. och L. Katz (red), *Differences and Changes in Wage Structures*, University of Chicago Press.

Eklind, B., J. Hussenius och R. Johansson (1995), "Skattereformens fördelningseffekter – en uppföljning", bilaga 5 till SOU 1995:104.

Eklind, B. och R. Johansson (1989), "Skattereformens fördelningseffekter" i SOU 1989:33, *Reformerad inkomstbeskattning*, del IV, bilaga 7.

Ekman, E. (1995), "Taxation and Corporate Financial Policy", Tax Reform Evaluation Report No 6.

Eliasson, G. (1965), "Investment Funds in Operation", Konjunkturinstitutet Occasional Papers 2.

Englund, P., P.H. Hendershott och B. Turner (1995), "The Tax Reform and the Housing Market", Tax Reform Evaluation Report No 20.

Englund, P. och M. Persson (1982), "Housing Prices and Tenure Choice with Asymmetric Taxes and Progressivity", *Journal of Public Economics,* vol 19, s 271–290.

Englund, P. och A.-M. Westin (1990), "Portfolio Choice and Housing Demand in Sweden", *Scandinavian Housing & Planning Research,* vol 7, s 17–32.

Eriksson, R. och R. Åberg (red), (1984), *Välfärd i förändring,* Prisma.

Feldstein, M. (1976a), "On the Theory of Tax Reform", *Journal of Public Economics*, vol 6, s 77–106.

Feldstein, M. (1976b), "Personal Taxation and Portfolio Composition: an Econometric Analysis", *Econometrica,* vol 44, s 631–650.

Flood, L. (1988), "Effects of Taxes on Non-Market Work – The Swedish Case", *Journal of Public Economics,* vol 36, s 259–267.

Flood, L. (1995), "The Structure of the Tax System and the Estimation of Labor Supply Models: A Note", stencil, nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Flood, L. och U. Gråsjö (1995), "Changes in Time Spent at Work and Leisure: The Swedish Experience 1984–1993", stencil, nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Flood, L. och A. Klevmarken (1990), "Effekter på den privata konsumtionen av de indirekta skatternas höjning", i Agell, J., J. Sö-

dersten och K.-G. Mäler (red), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet.

Flood, L.R. och T. MaCurdy (1993), "Work Disincentive Effects of Taxes: An Empirical Analysis of Swedish Men", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*.

Forsling, G. (1995), "Utilization of Tax Allowances: A Survey of Swedish Corporate Firms, 1979–93", Tax Reform Evaluation Report, No 22.

Franzén, T., K. Lövgren och I. Rosenberg (1975), "Redistribution Effects of Taxes and Public Expenditures in Sweden", *Swedish Journal of Economics,* vol 77, s 31–55.

Fredriksson, P. (1994), "The Demand for Higher Education in Sweden", Working Paper 1994:14, Department of Economics, Uppsala University.

Fritzell, J. (1992), *Ojämlikhets- och fattigdomsutveckling under 1980-talet: Sverige i internationell belysning*, i bilaga 8 till Långtidsutredningen 1992.

Fritzell, J. (1994), *Fördelningseffekter av offentliga tjänster*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1994:86.

Giavazzi, F. and M. Pagano (1995), "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: More International Evidence", preliminary draft prepared for the conference "Growing Government Debt: International Experiences", Stockholm, June 12 1995.

Gustafsson, B.A. och N.A. Klevmarken (1993), "Taxes and Transfers in Sweden: Incentive Effects on Labour Supply", i A.B. Atkinson och G. Mogensen (red), *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*, Clarendon Press, Oxford.

Gustafsson, B., L. Hydén och T. Salonen (1994), "Decision-Making on Social Assistance in Major Swedish Cities", *Scandinavian Journal of Social Welfare.*

Haig, R.M. (1921), *The Federal Income Tax,* Columbia University Press, New York.

Hall, R. (1988), "Intertemporal Substitution in Consumption," *Journal of Political Economy*, vol 96, s 339–57.

Halleröd, B. (1993), "'Dynamiska effekter' – har 1991 års skattereform påverkat arbetskraftsutbudet?", *Ekonomisk Debatt,* vol 21, s 347–354.

Hansen, J. (1995), "The Labor Supply of Young People in Sweden: Controlling for Unemployment in a Double-Hurdle Framework", stencil, nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Hansson, I. (1984), "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *Scandinavian Journal of Economics,* vol 86, s 115–130.

Hansson, I. och K. G. Larsson (1994), "Skattereformen har bara liten del i underskottet", *Dagens Nyheter*, 7 september 1994.

Hansson, I. and E. Norrman (1986), "Fördelningseffekter av inkomstskatt och utgiftsskatt", i SOU 1986:40.

Hansson, I. och C. Stuart (1985), "Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds in Sweden", *Journal of Public Economics,* vol 27, s 331–353.

Hansson Brusewitz, U. (1992), *Labor Supply of Elderly Men. Do Taxes and Pension Systems Matter?*, doktorsavhandling, Uppsala universitet 1992.

Holmlund, B. och A.-S. Kolm (1995), "Progressive Taxation, Wage Setting, and Unemployment – Theory and Swedish Evidence", Tax Reform Evaluation Report No 15.

Hubbard, R.G. (1985), "Personal Taxation, Pension Wealth, and Portfolio Composition", *Review of Economics and Statistics,* vol 67, s 53–60.

Hultkrantz, L. (1995a)," On Determinants of Swedish Recreational Domestic and Outbound Travel, 1989–1993", Tax Reform Evaluation Report No 7.

Hultkrantz, L. (1995b), "Dynamic Price Response of Inbound Tourism Guest-Nights in Sweden", uppsats presenterad vid konferensen Econometrics of Travel and Tourism, Les Diablerets, Schweiz, 17–19 januari 1995.

Jansson, K. (1993), "Inkomstfördelningen i Sverige 1980–1991 – med särskild analys av skattereformen 1990–91", Statistiska Centralbyrån, Rapport 1993:1.

Jansson, K. (1993), "Inkomstfördelningen i Sverige 1975–1992 – med särskild analys av perioden 1989–1992", Statistiska Centralbyrån, Rapport 1994:1.

Jansson, K. och A. Sandqvist (1992), *Inkomstfördelningen under 1980-talet*, bilaga 19, Långtidsutredningen 1992.

Johansson, P. och M. Palme (1994), "The Effect of Economic Incentives on Worker Absenteeism: an Empirical Study Using Swedish Micro Data", Working Paper Series in Economics and Finance No 4, Handelshögskolan.

Jones, L.E., R.E. Manuelli och P.E. Rossi (1993), "Optimal Taxation in Models of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, vol 101, s 485–517.

Juster, F.T. och F.P. Stafford (1991), "The Allocation of Time: Empirical Findings, Behavioral Models, and Problems of Measurement", *Journal of Economic Literature,* vol 29, s 471–522.

Kanis, A. (1979), *Demand for Factors of Production. An Interrelated Model of Swedish Mining and Manufacturing Industry*, Stockholm.

Kindlund, P. (1989), "Skatteplanering idag och i morgon", i Södersten, B. (red), *Skattereform och skatteplanering*, Bjärnum.

King, M.A. och D. Fullerton (red), (1984), *The Taxation of Income from Capital – A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, Chicago University Press.

King, M. and J. Leape (1984), "Wealth and Portfolio Composition: Theory and Evidence," Economic and Social Research Council Programme in Taxation, Incentives, and the Distribution of Income, No 68, London.

King, R. och S. Rebelo (1993), "Transitional Dynamics and Economic Growth in the Neoclassical Model", *American Economic Review*, vol 83, s 908–931.

Klevmarken, A. och P. Olovsson (1993), *Household Market and Non-Market Activities. Procedures and Codes 1984–1991*, The Industrial Institute for Economic and Social Research, Stockholm.

Klevmarken, A. med I. Andersson, P. Brose, E. Grönqvist, P. Olovsson och M. Stoltenberg-Hansen (1995), "Labor Supply Responses to Swedish Tax Reforms 1985–1992", Tax Reform Evaluation Report No 11.

Koskela, E. och M. Virén (1992), "Capital Markets and Household Saving in the Nordic Countries", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 94, s 215–27.

Kristoffersson, A. (1995), "Was the Tax Reform Fully Financed?", Tax Reform Evaluation Report, No 23.

Lattimore, R. (1994), "Australian Consumption and Saving," *Oxford Review of Economic Policy*, vol 10, no 2, s 54–70.

Lindahl, E. (1939), *Studies in the Theory of Money and Capital*, Farrar & Rinehart, London.

Lindencrona, G. (1993), "The Taxation of Financial Capital and the Prevention of Tax Avoidance", i *Tax Reform in the Nordic Countries, Nordic Council for Tax Research, 1973–1993*, Jubilee Publication, Göteborg.

Ljungqvist, L. och T. J. Sargent (1995), "Taxes and Subsidies in Swedish Unemployment", SNS Occasional Paper No 66.

Lucas, R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol 22, s 3–42.

Lucas, R. (1990), "Supply-Side Economics: an Analytical Review", *Oxford Economic Papers*, vol 42, s 293–316.

Lundborg, P. (1992), *Svensk ekonomi och den fria arbetskraftsrörligheten*, Bilaga 18, Långtidsutredningen.

Lundborg, P. och P. Skedinger (1995), "Capital Gains Taxation and Residential Mobility in the Swedish Housing Market", Tax Reform Evaluation Report No 18.

MacKie-Mason, J.K. (1990), "Do Taxes Affect Corporate Financing Decisions?", *The Journal of Finance*, vol 45, no 5, December.

Malmer, H. och A. Persson (1994), "Skattereformens effekter på skattesystemets driftskostnader, skatteplanering och skattefusk", i Malmer, H., A. Persson och Å. Tengblad, *Århundradets skattereform*, Stockholm.

Mattsson, N. (1992), *Skatteförmåner och andra särregler i inkomst- och mervärdesskatten*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1992:6.

McLure, C. och E. Norrman (1995), "Tax Policy in Sweden", SNS Occasional Paper 1995:62.

Miller, M. (1977), "Debt and Taxes", *Journal of Finance*, vol 32, no 2, s 261–275.

Modigliani, F. och M. Miller (1958), "The Cost of Capital, Corporation Finance, and the Theory of Investment", *American Economic Review*, vol 48, s 261–297.

Muellbauer, J. (1994), "The Assessment: Consumer Expenditure", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 10, no 2, s 1–41.

Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance,* McGraw-Hill, New York.

Mutén, L. (1994), "Internationella erfarenheter om beskattningens betydelse för de internationella kapitalrörelserna såvitt angår hushåll och privatpersoner", i *De fria kapitalrörelsernas betydelse för beskattningen av hushållens lån och sparande i ett integrerat Europa*, Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets skriftserie, NSFS 31.

Mutén, L. (1995), "Tax Reform and International Tax Planning", Tax Reform Evaluation Report No 5.

Myrdal, G. (1978), "Dags för ett nytt skattesystem!", *Ekonomisk Debatt,* 1978:7.

Ohlsson, H. och A. Vredin (1994), *Finanspolitik, konjunkturer och ekonomisk integration*, Bilaga 9, Långtidsutredningen.

Olofsson, T. och P. Söderlind (1990), "Samhällsekonomiska effekter i ett intertemporalt perspektiv", i Agell, J., J. Södersten och K.-G. Mäler (red), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet.

Palmer, E. E. (1984), "Hushållssparandet", bilagedel 3, Långtidsutredningen 1984, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Patterson, K. och B. Pesaran (1992), "The Intertemporal Elasticity of Substitution in Consumption in the United States and the United

Kingdom", *The Review of Economics and Statistics,* vol 74, s 573–584.
Persson, M. (1989), "Effekter på bostadsmarknaden av en ändring av kapitalinkomstbeskattningen", i SOU 1989:33 *Reformerad inkomstbeskattning,* del IV, bilaga 15.
Praski, S. (1978), *Econometric Investment Functions and an Attempt to Evaluate the Investment Policy in Sweden 1960–73,* Uppsala.
Pålsson, A.-M. och E. Norrman (1994), *Finns det en marknad för hemarbete?,* SNS Förlag.

Romer, P. (1986), "Increasing Returns and Long Run Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, s 1002–1037.
Rudberg, K. and C. Öhman (1971), "Investment Funds – The Release of 1967", Konjunkturinstitutet Occasional Papers 5.
Rydén, B. (1994), "Riskkapitalmarknaden inför 2000-talet", i *Näringslivets villkor*, Arbetarrörelsens Ekonomiska Råd.

Sacklén, H. (1995), "Labor Supply, Income Taxes and Hours Constraints in Sweden", Working Paper 1995:2, Department of Economics, Uppsala University.
Sandmo, A. (1985), "The Effects of Taxation on Savings and Risk-Taking", i Auerbach, A. och M. Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics,* vol *1*, North-Holland.
Sato, R. (1963), "Fiscal Policy in a Neoclassical Growth Model: an Analysis of the Time Required for Equilibrating Adjustment", *Review of Economic Studies,* vol 30, s 16–23.
Schröder, L. (1994), "Skandinavisk kompetensmigration i perspektiv av EUs fria arbetsmarknad", *Ekonomisk Debatt,* vol 22, s 245–252.
Schwarz, B. och K. Nyman (1989), "Fördelningseffekter av reformerad inkomstbeskattning", i *Reformerad inkomstbeskattning*, SOU 1989:33, del IV, bilaga 7.
Simons, H.C. (1938), *Personal Income Taxation,* University of Chicago Press, Chicago.
SOU 1982:1, *Real beskattning*, betänkande av realbeskattningsutredningen.
SOU 1986:40, *Utgiftsskatt, Teknik och effekter,* betänkande av utgiftsskattekommittén.
SOU 1989:34, *Reformerad beskattning*, betänkande av utredningen om reformerad företagsbeskattning.
SOU 1989:33, *Reformerad Inkomstbeskattning*, betänkande av utredningen om reformerad inkomstbeskattning.
SOU 1993:29, *Fortsatt reformering av företagsbeskattningen, del 2, Den ekonomiska dubbelbeskattning*, delbetänkande av 1992 års företagsskatteutredning.

Stafford, F. och M. Sundström (1992), "Female Labour Force Participation, Fertility and Public Policy", *European Journal of Population,* vol 8, s 199–215.
Södersten, J. (1989), "The Investment Funds System Reconsidered", *Scandinavian Journal of Economics,* vol 91, s 671–687.
Södersten, Jan (1993), "Sweden", i Jorgenson, D.W. och R. Landau (red), *Tax Reform and the Cost of Capital. An International Comparison*, The Brookings Institution, Washington, D.C, s 270–99.
Södersten, J. (1994), "Bör utdelningarna förbli skattefria?", *Skattenytt,* vol 44, nr 10.
Södersten, J. och B.-C. Ysander (1984), "Bolagsskatten – en politisk och ekonomisk kökkenmödding", *Ekonomisk Debatt*, 1984:8.
Södersten, J. och B.-C. Ysander (1985), "Förenklad bolagsskatt", *Ekonomisk Debatt,* 1985:2.
Södersten, J. och T. Lindberg (1983), *Skatt på bolagskapital*, Stockholm.
Söderström, H. T. (1995), "Realräntechock, skuldsanering och budgetunderskott", *Ekonomisk Debatt,* vol 23, s 189–202.
Söderström, L. (1988), *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*, SNS Förlag.
Sörensen, P. B. (1993), "Beskatning, hjemmeproduktion, markedsproduktion og velfaerd", stencil, Economic Policy Research Unit, Handelshöjskolen i Köbenhavn.

Taxing profits in a global economy, OECD, (1991), Paris,.
Taylor, J. (1982), "The Swedish Investment Funds System as a Stabilization Policy Rule", *Brookings Papers on Economic Activity,* vol 13:1, s 57–99.

Vogel, J. (1993), "Debatt", *Välfärdsbulletinen*, nr 3, Statistiska Centralbyrån.
Whalley, J. (1990), "Foreign Responses to U.S. Tax Reform", i J.Slemrod (red), *Do Taxes Matter?,* MIT Press.
von Bahr, S. (1995), "Likformig beskattning av arbete och kapital", Tax Reform Evaluation Report No 14.

Åberg, R. (1994), *Århundradets skattereform? Politik och opinion kring 1991 års skattereform,* Fritzes.
Åsberg, P. och S. Åsbrink (1994), "Capitalisation Effects in the Market for Owner-Occupied Housing – A Dynamic Approach", Tax Reform Evaluation Report No 2.

Tax Reform Evaluation Reports

Eds. Jonas Agell, Peter Englund and Jan Södersten

Number	Author	Title	Date
1	Apel, Mikael	An Expenditure-based Estimate of Tax Evasion in Sweden	11/94
2	Åsberg, Per and Stefan Åsbrink	Capitalisation Effects in the Market for Owner-occupied Housing – A Dynamic Approach	11/94
3	Aronsson, Thomas and Mårten Palme	A Decade of Tax and Benefit Reforms in Sweden – Effects on Labour Supply, Welfare and Inequality	11/94
4	Angelin, Ken and L. Peter Jennergren	Partner Leasing in Sweden	3/95
5	Mutén, Leif	Tax Reform and International Tax Planning	3/95
6	Ekman, Erik	Taxation and Corporate Financial Policy	3/95
7	Hultkrantz, Lars	On Determinants of Swedish Recreational Domestic and Outbound Travel, 1989–1993	3/95
8	Auerbach, Alan J., Kevin Hassett and Jan Södersten	Taxation and Corporate Investment: The Impact of the 1991 Swedish Tax Reform	6/95
9	De Ridder, Adri and Tomas Sörensson	Ex-Dividend Day Behavior and the Swedish Tax Reform	8/95

Number	Author	Title	Date
10	Aronsson, Thomas, Magnus Wikström and Runar Brännlund	Wage Determination Under Nonlinear Taxes – Estimation and an Application to Panel Data	8/95
11	Klevmarken, N. Anders jointly with Irene Andersson, Peter Brose, Erik Grönqvist, Paul Olovsson and Marianne Stoltenberg-Hansen	Labor Supply Responses to Swedish Taxreforms 1985–1992	8/95
12	Ackum Agell, Susanne and Costas Meghir	Male Labour Supply in Sweden: Are Incentives Important?	8/95
13	Björklund, Anders, Mårten Palme and Ingemar Svensson	Assessing the Effects of Swedish Tax and Benefit Reforms on Income Distribution Using Different Income Concepts	8/95
14	von Bahr, Stig	Likformig beskattning av arbete och kapital	8/95
15	Holmlund, Bertil and Ann-Sofie Kolm	Progressive Taxation, Wage Setting, and Unemployment – Theory and Swedish Evidence	8/95
16	Agell, Jonas, Lennart Berg and Per-Anders Edin	Tax Reform, Consumption and Asset Structure	8/95
17	Modén, Karl-Markus	The Impact of Tax Reform on Foreign Direct Investment	9/95
18	Lundborg, Per and Per Skedinger	Capital Gains Taxation and Residential Mobility in the Swedish Housing Market	11/95

Number	Author	Title	Date
19	Lundborg, Per	Job Mobility and the Tax Reform	11/95
20	Englund, Peter, Patric Hendershott and Bengt Turner	Housing and the Tax Reform	11/95
21	Bager-Sjögren, Lars and N. Anders Klevmarken	Inequality and Mobility of Wealth in Sweden 1983/84–1992/93	11/95
22	Forsling, Gunnar	Utilization of Tax Allowances: A Survey of Swedish Corporate Firms, 1979–93	11/95
23	Kristoffersson, Anders	Was the Tax Reform Fully Financed?	11/95

KUNGL. BIBL.
1995 · 12 · 12
STOCKHOLM

Svensk skattepolitik i teori och praktik

Det är nu fem år sedan århundradets skattereform genomfördes. I boken utvärderas reformens effekter på olika områden: skatteplanering, sparande, investeringar, bostadsmarknad och arbetsmarknad. Tre frågor ägnas särskild uppmärksamhet: Bär skattereformen skulden till de senaste årens budgetunderskott och ekonomiska kris? Hur påverkas inkomstfördelningen? Leder reformen till en effektivare ekonomi?

Boken presenterar den första samlade analysen av 90-talets skattesystem. Den är väl lämpad som kurslitteratur i nationalekonomi. Författarna – Jonas Agell, Peter Englund och Jan Södersten – är professorer i nationalekonomi vid Uppsala universitet.

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90

ISBN 91-38-20066-X
ISSN 0375-250X

Omslag: Rolf Hellmark