

Bör kapital- och arbetsinkomster beskattas lika?*

Finns det skäl att beskatta arbets- och kapitalinkomster enligt samma skattesats, eller bör endera typen av inkomst beskattas lindrigare eller rentav befrias från skatt? Peter Englund visar här att ekonomisk-teoretiska övervägningar ger motstridiga besked i denna fråga.

Det förefaller idag råda större enighet än tidigare i den skattepolitiska debatten. Flera relativt genomarbetade reformförslag (se Hansson [1987]) utgår från två gemensamma grundpremissor: marginalskatterna måste sänkas och beskattningen av kapitalinkomster, både i hushålls- och företagssektorn, måste göras mer likformig. Samtidigt torde det råda betydande oenighet om den fundamentala frågan om avvägningen mellan beskattning av arbets- och kapitalinkomster; det finns förespråkare för såväl renodlad inkomstskatt, där kapital- och arbetsinkomster beskattas lika, som renodlad utgiftsskatt där kapitalinkomster är helt skattefria.

Som tur är kan man komma överens om att marginals-katterna bör sänkas och kapitalinkomstskatten göras mer likformig utan att ta ställning till skattestrukturen i övrigt. Det är därför som de politiska förutsättningarna för en skattereform är så pass goda idag. Icke desto mindre är det viktigt att, vid en tidpunkt när man planerar varaktiga förändringar av vårt skattesystem, också diskutera avvägning-

en mellan beskattning av kapital- och arbetsinkomster. Denna fråga bemöts ofta med slagord av typen: "alla inkomster ska behandlas lika", och "skatt bör läggas på konsumtion inte inkomster". Syftet med denna artikel är att hjälpa läsaren att tränga bakom sådana fraser.

Förutsättningar

Som utgångspunkt ska vi föra ett enkelt resonemang baserat på en rad fiktioner. Den grundläggande fiktionen är att det endast finns två typer av skatter, en skatt på arbetsinkomster och en skatt på kapitalinkomster, vilka båda direkt belastar hushållen. Med dagens svenska skattestruktur skulle vi som skatt på kapitalinkomster räkna, förutom den personliga inkomstskatten på kapitalinkomster, bolagsskatten, förmögenhetsskatten, arvs- och gåvoskatten, reavinstskatten samt övriga skatter på egendom såsom stämpel-skatt och fastighetsskatt. Som skatt på arbete skulle vi räkna den personliga inkomstskatten på arbetsinkomster, arbetsgivaravgifterna, mervärdesskatten samt övriga varuskatter. Med denna indelning svarade skatter på arbete för ca 95 procent av de samlade svenska skatteintäkterna 1985 (Konjunkturrådet [1986] s 50).

Docent PETER ENGLUND är verksam vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Utöver frågor kring skatter och kapitalmarknad ägnar han sig i sin forskning åt penningteori och svensk penningpolitik.

* Denna artikel är en bearbetning av en rapport till utredningen om reformerad företagsbeskattning.

Vi bortser således från att det finns olika slags kapital som ger avkastning i olika former varav somligt beskattas och annat inte beskattas. I själva verket är vissa ofrånkomliga asymmetrier ett av de stora problemen med varje system för beskattning av kapitalinkomster; vissa kapitalinkomster (t ex räntor) är lätt mätbara, medan andra (t ex avkastningen från varaktiga konsumtionsvaror) är svåra att observera och mäta för taxeringsmyndigheterna. Det är just asymmetrierna i vårt nuvarande skattesystem som är den viktigaste förklaringen till att de samlade intäkterna från skatter på kapital är så små. Man kan därför inte på basis av de obetydliga intäkterna sluta sig till att kapitalinkomster generellt sett är lindrigt beskattade.

Vidare bortser vi tills vidare från att det finns olika skattesubjekt och antar att all skatt belastar hushållen direkt. Vi beaktar alltså inte på detta stadium förekomsten av en särskild företagssektor, där inkomsterna först beskattas innan de på ett eller annat sätt förs över till företagets ägare. Vi tänker oss att hushållen direkt äger hela kapitalstocken i ekonomin och att de direkt disponerar över dess avkastning efter skatt.

Vi bortser också nu från inkomstfördelningsaspekter och inriktar oss på hur skattesystemet påverkar effektiviteten i ekonomin. Vi kan därför låta ekonomin beskrivas av en representativ individ, vars välfärd beror av hur mycket han eller hon konsumerar och hur mycket tid han eller hon har över till andra aktiviteter än avlönat arbete ("fritid"). Konsumtion kan ske i nuet eller i framtiden. Det är alltså två avvägningar som är centrala. För det första ska arbete i hemmet vägas mot konsumtion av varor och tjänster köpta på marknaden. Denna konsumtion bestäms av arbetsutbudet på marknaden (vilket ska förstås i den vidare bemärkelsen av karriärval, arbetsintensitet etc). För det andra ska konsumtion idag vägas mot konsumtion i framtiden (inkl arv) som bestäms genom valet av sparande.

Skattekilars effekter på arbetsutbud och sparande

Skattesystems förtjänster och brister analyseras ofta i termer av olika sorters "neutralitet". Ibland förstås med neutralitet helt enkelt en konsekvent inkomstbeskattning, dvs att kapital- och arbetsinkomster beskattas med samma skattesats. Det finns a priori ingen anledning att hävda att detta skulle vara vare sig "rättvist" eller "effektivt". De två typerna av inkomster beror på olika typer av ekonomiska beslut och avspeglar olika slag av resurser som kan vara ojämnt fördelade i samhället.

Med neutralitet kan också menas att beskattningen inte "snedvrider" individernas eller företagens avvägningar mellan olika aktiviteter. De ekonomiska incitamenten för konsumtion jämfört med aktiviteter utanför arbetsmarknaden uttrycks, i avsaknad av skatter, av lönesatsen w . En skatt på arbetsinkomster snedvrider därför valet mellan konsumtion och fritid genom att minska avkastningen på arbete till $(1-t_L)w$, där t_L betecknar skattesatsen på arbete. En skatt på kapitalinkomster å andra sidan snedvrider sparandebesluten, eller avvägningen mellan konsumtion idag och i framtiden. Utan skatter ger varje krona idag möjlighet att konsumera $1+r$ kronor i morgon. Skatten minskar konsumtionsmöjligheten till $1+(1-t_r)r$, där r betecknar kapitalavkastningen och t_r skattesatsen på kapitalinkomster. En inkomstskatt, $t_L=t_r$, är således inte neutral vare sig med avseende på avvägningen mellan konsumtion och fritid eller med avseende på den intertemporala avvägningen mellan konsumtion idag och i framtiden. En utgiftsskatt å andra sidan är neutral i intertemporalt avseende.

Neutralitet i denna bemärkelse – ej snedvridande av individernas beslut – har en koppling till samhällsekonomisk effektivitet. Lönen före skatt kan nämligen ses som ett uttryck för värdet av det som individen skulle producera om han eller hon

arbetade utanför hemmet. Likaså kan kapitalavkastningen före skatt ses som ett uttryck för avkastningen på produktiva investeringar. Vid neutralitet kommer därför uppoffringen av konsumtionsutrymme, när en person väljer att arbeta eller spara något mindre, att överensstämma med det minskade produktionsvärdet. Skatterna driver in *kilar* mellan de priser som avspeglar samhällliga knapphetsförhållanden, w och $1+r$, och de priser som konsumenterna baserar sina beslut på, $(1-t_l)w$ och $1+(1-t_r)r$.

Ett skattesystem som inte driver in några skattekilor kan således uppfattas som önskvärt från effektivitetssynpunkt. Denna slutsats är emellertid rätt ointressant eftersom den bortser från behovet av att finansiera den offentliga sektorns verksamhet. Det är förvisso lätt att teoretiskt konstruera skatter som inte är snedvridande. Detta gäller för alla skatter som är orelaterade till något ekonomiskt beslut, sk klumpsummeskatter. Det enklaste exemplet är rena huvudskatter, som utgår med samma belopp för alla medborgare. En sådan skatt strider emellertid mot elementära värderingar om skattens relation till medborgarnas ekonomiska bärkraft. Flertalet andra tänkbara huvudskatter skulle också upplevas som godtyckliga och orättvisa.

För en analys av skattesystemets *struktur* är det därför mer fruktbart att utgå från att den offentliga sektorn har behov av att driva in ett visst givet belopp i skatteintäkter och att detta måste ske med skatter som är snedvridande i ett eller flera avseenden. Med en sådan utgångspunkt kan man inte generellt säga att ett skattesystem som inte är snedvridande i en viss dimension (t ex en utgiftsskatt) skulle vara att föredra framför ett annat som snedvrider alla viktiga relativpriser (t ex en inkomstskatt). Man kan heller inte a priori säga att ett system som driver in lika stora kilar mellan alla relativpriser är det mest effektiva skattesystemet.

Med effektivitet menar vi i detta sam-

manhang att individernas arbetsutbud och sparande ska påverkas så lite som möjligt i förhållande till vad de skulle vara i avsaknad av skatter. Mer preciserat uttryckt är det den ytterligare snedvridning som den sist inrivna skattekronan förorsakar som ska hållas nere. Härav följer regeln att skatten i första hand bör läggas där priskänsligheten är låg. För frågan om differentiering av varuskatter är det ganska lätt att dra vissa praktiska slutsatser av denna regel, t ex att sprit och tobak är lämpliga kandidater för hård beskattning.

Det är emellertid inte rättfram att tillämpa denna regel på det aktuella problemet. Anledningen är att en skatt på kapitalinkomster också kan ha starka effekter på arbetsutbudet. Det är därför möjligt att skatten på kapitalinkomster bör vara låg även om arbetsutbudet skulle vara förhållandevis känsligt för lönevariationer (se King [1980] och Lindgren [1986]). Vår kännedom om den relativa storleksordningen på dessa känsligheter är emellertid sådan att det är utomordentligt svårt att dra några empiriskt välgrundade slutsatser om den lämpliga avvägningen mellan arbets- och kapitalinkomstskatter på basis av så enkla resonemang.

Effekter på lön och ränta

Ovan betraktade vi lönen och kapitalavkastningen som givna och opåverkade av skatternas storlek och struktur. Detta kan, särskilt på lång sikt, vara en alldeles orealistisk förutsättning. I en sluten ekonomi utan kapitalimport skulle ett minskat sparande medföra minskade investeringar och på sikt en mindre kapitalstock och en minskad kapitalintensitet (kapitalstock per arbetad timme). Härigenom påverkas gränsproduktiviteten för båda produktionsfaktorerna, varigenom lönen kan förväntas falla och kapitalavkastningen före skatt att stiga.

Mycket tyder på att sådana återverkningar från produktionssystemet kan vara

viktigare än effekterna på arbetsutbud och sparande. För att kunna ta hänsyn till detta måste vi emellertid beakta väsentligt mer komplicerade samband i ekonomin.

I senare års forskning finns flera exempel på numeriska simuleringsmodeller som syftar till att analysera skatternas verkningar med hänsyn tagna till effekter på kapitalavkastning och lönenivå. Dessa modeller är uppbyggda kring ett stort antal samtidigt levande individer av olika ålder, som var och en förutsätts arbeta under den första delen av sitt liv och då spara för att ha konsumtionsutrymme för pensionsåren och eventuellt till arv till kommande generationer. Modellerna grundas alltså på den sk livscykelhypotesen för sparande. Varje år dör en gammal och föds en ny generation och det totala sparandet i ekonomin bestäms av de samtidigt sparbesluten från en stor mängd samtidigt verksamma generationer. Dagens kapitalstock är således resultatet av dessa och tidigare generationers sparande. På motsvarande sätt är den totala mängden produktivt arbete resultatet av alla idag aktiva generationers samtidiga beslut.

Individernas beslut påverkar hur kapitalstocken utvecklas från år till år och hur mycket arbetskraft som varje år finns tillgänglig för produktionen. Dessa två grundläggande produktionsfaktorer bestämmer det årliga produktionsresultat som ska fördelas mellan konsumtion och sparande. Härigenom bestäms också kapitalavkastning och arbetslön; ju högre kapitalintensitet (kapitalstock/arbetsutbud) desto lägre kapitalavkastning och desto högre lön. Samtidigt påverkar dessa faktorpriser i sin tur, netto efter skatt och med hänsyn till utbudet av offentlig service och transfereringar, individernas sparande och arbetsutbud. Systemet kommer att ha en allmän jämvikt där faktorpriserna före skatt överensstämmer med produktionsfaktorernas gränsproduktivitet.

Med en simuleringsmodell av antytt slag kan olika skattesystem jämföras un-

der antagande om att de varje år ska generera ett visst belopp i skatteintäkter. Utifrån en aktuell översikt av Kotlikoff [1984] kan ett antal slutsatser dras. Jämförelsenormen är en renodlad inkomstskatt där arbets- och kapitalinkomster beskattas enligt samma skattesats. En övergång till en utgifts- eller löneskatt, dvs ett avskaffande av beskattningen av kapitalinkomster, leder då till en högre kapitalintensitet, en högre lönenivå (före skatt), en lägre kapitalavkastning (före skatt) och en högre sparkvot. Detta synes vara ett allmängiltigt resultat inom ramen för empiriskt rimliga antaganden om hushållens arbetsutbuds- och sparbeteende.

Härav följer emellertid inte automatiskt att en löneskatt skulle vara att föredra framför en inkomstskatt från effektivitetssynpunkt. För det första är det inte säkert att en större kapitalstock är något önskvärt. Ju större kapitalstock desto mer sparande åtgår bara för att ersätta förlitet kapital och bibehålla kapitalintensiteten för kommande generationer. När kapitalintensiteten är så hög att avkastningen efter depreciering inte är större än folkökningstakten kommer varje ytterligare ökning av kapitalintensiteten att minska konsumtionsutrymmet per capita i ekonomin ("kapitalbildningens gyllene regel"). För det andra så måste hänsyn tas till de snedvridande effekterna på individernas val som diskuterades i föregående avsnitt.

Man kan således inte dra några helt entydiga slutsatser på basis av dessa studier. Sammantagna tyder de ändå på att en rörelse från en generell inkomstskatt i riktning mot löneskatt eller utgiftsskatt i allmänhet verkar välfärdshöjande.

En öppen ekonomi

Hittills har vi bortsett från att Sverige är en öppen ekonomi. Hänsynstagande till detta kan påtagligt ändra slutsatserna om en viss skattestrukturs effekter. I vilken

utsträckning så blir fallet beror framför allt på hur rörliga produktionsfaktorer är över gränserna. Det torde inte råda någon tvekan om att kapital, såväl realkapital som finansiella tillgångar, i allmänhet rör sig lättare över gränserna än arbetskraft. Detta illustreras klart av att löneskillnader mellan länder oftast är mycket större än skillnader i kapitalavkastning.

Låt oss därför renodla resonemanget och anta att allt kapital rör sig helt fritt över gränserna mellan Sverige och omvärlden, medan arbetskraften är helt orörlig. Låt oss vidare förutsätta att den svenska ekonomin är så liten att den inte kan ha något inflytande på internationella räntor och kapitalavkastningskrav. Även om dessa förutsättningar inte är fullt uppfyllda idag kan man räkna med att de kommer att te sig allt mer realistiska i framtiden, när de finansiella marknaderna blir mer integrerade.

I en sluten ekonomi får skattesystemet nödvändigtvis samma effekter på sparande som på investeringar. I en sådan värld begår man därför inget större våld på verkligheten genom att, som vi hittills gjort, förutsätta att hushållen direkt äger hela kapitalstocken i ekonomin och beskattas för den avkastning som kapitalet genererar. I en sluten ekonomi finns då ingen anledning att skilja mellan företagsbeskattningen, som läggs på den avkastning som realkapitalstocken ger, och den personliga beskattningen, som läggs på den ersättning som företagets finansärer får. Det är också principiellt rättframt, om än tekniskt komplicerat, att integrera de båda skatterna och beräkna den totala effektiva skattesatsen på kapitalavkastningen (se t ex Södersten och Lindberg [1983] för Sverige).

I en öppen ekonomi är det däremot en fundamental skillnad mellan personliga skatter, som belastar inhemska medborgare oavsett varifrån inkomsterna härrör, och företagsskatter, som belastar avkastningen på realkapital inom landet oavsett vem som äger det. Man kan med en viss

generalisering säga att företagsskatten är en skatt på inhemska investeringar och den personliga beskattningen är en skatt på inhemskt sparande.

Av detta synsätt följer att den tidigare analysen är tillämplig på effekterna av den *personliga beskattningen* av kapitalinkomster även i en öppen ekonomi. Det inhemska sparandet kommer att minska, men detta kommer inte att påverka investerarnas avkastningskrav efter skatt som förutsätts vara internationellt givet. Därmed påverkas inte heller kapitalintensiteten inom i Sverige verksamma företag. Härav följer också att arbetsproduktivitet och lönenivå blir oförändrade. En sådan skatt får alltså välfärdseffekter genom att den påverkar konsumenternas beslut, men den får inga följdverkningar via effekter på faktorpriserna. Eftersom det inhemska sparandet men inte investeringarna påverkas får den personliga beskattningen av kapitalinkomster också effekter på bytesbalansen och därmed på den andel av det inhemska realkapitalet som är i utländsk ägo.

Låt oss nu i stället betrakta effekterna av en skärpt inhemsk *företagsbeskattning*. Eftersom kapital, via nyinvesteringar, är rörligt över gränserna måste, för att någon ska vilja äga inhemskt realkapital, avkastningen på nyinvesteringar inom landet stiga så att den *efter* skatt alltså motsvarar den internationellt givna nivån. Härigenom kommer en skärpt företagsbeskattning att minska kapitalintensiteten i inhemskt näringsliv och därmed den inhemska lönenivån. Samtidigt får en skärpt företagsbeskattning inga effekter på inhemskt sparande, varför den inverkar positivt på bytesbalansen och medför att det inhemska sparandet i högre utsträckning kommer att placeras utomlands.

Av vad som ovan sagts följer slutsatsen att man från effektivitetssynpunkt står inför en avvägning mellan den personliga beskattningen som har snedvridande effekter på konsumenternas beteende men

inte påverkar faktorpriser och företags-skatten som snedvrider faktorpriser men lämnar konsumenternas beslut opåverkade.

Incidens och fördelningseffekter i en öppen ekonomi

Så långt har vi fört diskussionen uteslutande i effektivitetstermer. Det är emellertid väl dokumenterat att kapitalinkomster är mycket mer snedfördelade än arbetsinkomster samt att de utgör en större andel av inkomsterna för hög- än för låginkomsttagare. Detta gäller visserligen inte för hushållens *beskattade* kapitalinkomster, vilka i genomsnitt är negativa för höginkomsttagarna. Detta förhållande avspeglar bara de stora asymmetrierna i rådande system för beräkning av beskattningsbara kapitalinkomster. Om beskattningen kunde baseras på korrekt beräknade reala kapitalinkomster skulle man kunna anföra fördelningsargument för en hårdare beskattning av kapitalinkomster än av arbetsinkomster. Därför är det otillfredsställande att enbart diskutera denna avvägning utifrån effektivitetseffekter.

Fördelningsargumentet för en hög skattesats på kapitalinkomster förutsätter implicit att det är kapitalägarna, höginkomsttagarna, som ytterst drabbas av skatten. Som redovisats tidigare kan man i allmänhet räkna med att en skatt kommer att påverka såväl kapitalavkastning före skatt som lönenivå i ekonomin. Det är därför inte uppenbart vilken incidens en viss skatt har, dvs vilken grupp i samhället som till "syvende og sidst" får bära den.

Vid diskussionen om effektivitetsfrågor betraktade vi den representativa individens arbets- och kapitalinkomster som resultat av eget beslutsfattande, vilket var beroende bl a av skattesystemet. När vi nu analyserar fördelningsfrågorna är det mest rättframt att helt enkelt anta att vissa

hushåll, t ex på grund av arv, är kapitalägare, medan andra uteslutande lever av sin arbetskraft. Härigenom sammanfaller den personliga inkomstfördelningen med den sk funktionella inkomstfördelningen mellan produktionsfaktorerna arbete och kapital. Detta är självfallet ett ganska begränsat synsätt. I ett mycket långsiktigt perspektiv skulle man kanske vilja se familjen ("dynastin") som den relevanta analysenheten och betrakta kapitalinnehav för nu levande familjemedlemmar som frukter av sparande från tidigare generationers arbetsinkomster.

Frågan om kapitalinkomstskatternas incidens är lättast att behandla för en öppen ekonomi. Den *personliga beskattningen* av kapitalinkomster, som ju är en skatt på inhemskt sparande, kommer i huvudsak att drabba just dem som betalar skatten nämligen de inhemska kapitalägarna. Eftersom den inte påverkar avkastningskravet för investeringar i näringslivet kommer den inte att via en sänkt kapitalintensitet övervältras på löntagarna. Det enda sättet för kapitalägarna att minska bördan av skatten, bortsett från att emigrera, är att minska sitt sparande, men detta får inga konsekvenser på lönenivån.

Om beskattningen läggs på *företagens vinster*, dvs på det inom landet verksamma kapitalet oavsett vem som är ägare, drabbas kapitalägarna inte alls eftersom avkastningskravet efter skatt är internationellt givet. Därför kommer räntabilitetskravet före skatt på nya investeringar att stiga varigenom kapitalintensiteten och lönenivån sjunker. Företagsskatten övervältras alltså på löntagarna.¹

¹ Det finns i detta sammanhang knappast anledning att försöka reda ut den väsentligt mer komplicerade frågan om skatternas incidens i en slutet, eller endast delvis öppen ekonomi (se t ex Norman [1979] för en genomgång). Under förutsättning av att kapitalet rör sig lättare än arbetskraften över nationsgränserna är det emellertid rimligt att räkna med att företagsskatten övervältras på löntagarna i hogre grad än den personliga kapitalinkomstskatten.

Beskattningen av risktagande

Hittills har vi bortsett från en väsentlig skillnad mellan arbets- och kapitalinkomster. Sparande- och investeringsbeslut är vanligen förknippade med stor osäkerhet om avkastningen. Mest uppenbart är detta för investeringar i näringslivet, men svängningarna på fastighetsmarknaden under senare år demonstrerar att det investeringsbeslut som är viktigast för flertalet hushåll också har en osäker avkastning. Vidare är den reala avkastningen på banksparande osäker på grund av osäkerhet om inflationen. Arbetsinkomster å andra sidan är resultat av beslut fattade under en mindre grad av osäkerhet. Visserligen innebär vissa yrkesval betydande osäkerhet, t ex beträffande arbetslöshetsrisker och karriärmöjligheter. Den svenska välfärdsstaten med arbetslöshetsförsäkringar, anställningstrygghet och en sammanpressad lönestruktur har dock minskat den enskilde löntagarens risktagande.

Beskattning av den faktiskt realiserade avkastningen från en osäker investering kan, förutsatt att förluster är avdragsgilla, sägas innebära att staten är med och bär en del av risken. Den minskning i förväntad avkastning som skatten ger upphov till kan därför på sätt och vis ses som en försäkringspremie. Detta förhållande torde mildra skattens negativa effekter på sparande och investeringar. Det innebär också att en så utformad skatt tenderar att styra sparande och investeringar från säkra till mer riskfyllda investeringsprojekt.

Så länge som man förutsätter full säkerhet om avkastningen på sparande, är en förmögenhetsskatt helt ekvivalent med en skatt på förmögenhetens avkastning. Denna egenskap beror på att jämvikt på kapitalmarknaden medför att alla placeringar ger samma avkastning. I en värld med osäkerhet är det mer komplicerat att utvärdera om en sådan ekvivalens gäller. Man kan emellertid räkna med att den risk som är förknippad med marknadsplaceringar kommer till uttryck i tillgångens marknadspris i form av en riskpremie; ju större osäkerhet desto lägre pris givet tillgångens förväntade avkastning. Det finns därför ett moment av riskdelning även i en förmögenhetsskatt. Huruvida en sådan skatt är ekvivalent med en skatt på den realiserade avkastningen är en öppen fråga.

Det har i olika sammanhang föreslagits att kapitalinkomstskatten ska ersättas av en förmögenhetsskatt. Ett sådant förslag är attraktivt inte minst genom att det undanröjer olika asymmetrier, bl a sådana som sammanhänger med beskattningen av kapitalvinster. Ett problem med detta förslag är att många tillgångar saknar tillförlitliga marknadspriser, varför man i praktiken antingen måste tillskriva dessa ett värde eller basera beskattningen på avkastningen. Bortsett från dessa problem kan vi mot bakgrund av diskussionen ovan sluta oss till att en sådan beskattning skulle ha i stort sett samma egenskaper med avseende på incitament till risktagande som en skatt på den realiserade avkastningen. Det skulle däremot få väsentligt annorlunda effekter på inkomstfördelningen ex post; en förmögenhetsskatt innebär ju att avvikelser från förväntan helt och hållet bärs av den enskilde placeraren.

Kapitalinkomstbeskattning i verkligheten

Hittills har diskussionen baserats på en starkt idealiserad beskrivning av de skattesystem som kan tänkas förverkligade. Vi har nämligen bortsett från de observations-, mät- och kontrollproblem som i praktiken är så viktiga. Det är framför allt tre sådana, delvis överlappande, problem jag vill peka på.

Kapitalinkomstbeskattning i verkligheten

För det första undgår en stor del av inkomsterna beskattning helt och hållet. Förutom ren skatteflykt gäller detta hemarbete och avkastningen från konsument-

kapitalvaror av olika slag. Det är således både arbets- och kapitalinkomster som undgår beskattning. Mig veterligt finns inga studier som belyser om andelen skiljer sig åt mellan de båda inkomstslagen.

För *det andra* har den skattskyldige för en stor grupp inkomster i praktiken betydande frihet att själv välja att hänföra dem till inkomst av arbete eller kapital. Mest uppenbart är detta för egenföretagare.

För *det tredje* är varje känt, och antagligen även varje praktiskt genomförbart, system för beskattning av kapitalinkomster asymmetriskt. En orsak till detta är att betydande kapitalinkomster, framför allt avkastningen av konsumentkapitalvaror, inte går att observera för skattemyndigheterna. En annan orsak är att kapitalvinsterna, enligt en utbredd rättsuppfattning som delvis hänger samman med mätproblem, inte bör beskattas när de uppstår utan först när de realiserats. Vid realisationstillfället beskattas de emellertid vanligen enligt en lägre skattesats av rädsla för inlåsnings effekter. En tredje orsak är de praktiska problemen med att utforma konsekvent reala skattesystem i kombination med den naturliga oviljan att ta steget fullt ut till en konsekvent nominell beskattning.

Det *första* problemet har uppenbara konsekvenser för den allmänna frågan om skattetryckets höjd. Med mindre än att man känner skillnaden i kapitalintensitet mellan den beskattade och obeskattade sektorn är det emellertid svårt att se några direkta implikationer för frågan om avvägning mellan beskattning av arbete och kapital.

Det *andra* problemet sätter gränser för hur stora skillnader man kan ha mellan skattesatserna för arbets- och kapitalinkomster utan att skattebaserna urholkas genom att t ex egenföretagare gör om löneinkomster till utdelningar eller vice versa.

Det *tredje* problemet har flera konsekvenser. Om vi först tittar på rådande

skattestruktur kan vi konstatera att den är utomordentligt asymmetrisk. Intäkts- och gäldräntor beskattas, realt sett, avsevärt högre än arbetsinkomster. Samtidigt är avkastningen från konsumentkapitalvaror väsentligen skattefria. Fastigheter och ägarkapital i näringslivet ligger någonstans däremellan. Detta har fått till följd att den personliga inkomstskatten för kapitalinkomster ger negativa intäkter. Om man till den lägger förmögenhets-, arvs- och gåvoskatterna blir nettointäkterna i stort sett noll (detta avser 1985, se Konjunkturrådet [1986] s 50). Vinstbeskattningen av företagen ger däremot vissa intäkter, 1,7 procent av BNP 1985.

Tidigare drog vi slutsatsen att den personliga beskattningen av kapitalinkomster i en öppen ekonomi väsentligen drabbar kapitalägarna och att den därför skulle vara ett verksamt instrument för utjämning av inkomster. Men denna syn undermineras helt om dagens struktur på kapitalinkomstbeskattningen tas för given. Det är svårt att se att den personliga beskattningen av kapitalinkomster fyller någon positiv funktion i skattesystemet om den inte görs väsentligt mer symmetrisk än den är idag. Detta innebär framför allt en kraftigt lindrad beskattning av intäkts- och skuldräntor.

Asymmetrierna i kapitalinkomstbeskattningen ger också upphov till en hög lönsamhet för olika slag av arbitrageaktioner. Man kan utgå från att dessa gynnar personer med hög utbildning och höga inkomster. Eftersom asymmetrierna delvis är oundvikliga synes detta vara ett argument för en generellt sett låg skattesats på kapitalinkomster.

Slutsatser

Låt mig sammanfatta mitt resonemang i följande punkter:

- Dynamiska effektivitetsskäl torde tala för en lägre skattesats på kapital- än på arbetsinkomster. I en helt öppen eko-

nomi gäller detta främst beskattningen av inom landet arbetande kapital, dvs företagsbeskattningen.

- Fördelningsskäl torde tala för en högre skattesats på hushållens kapitalinkomster än på hushållens arbetsinkomster.
- Möjligheten för många skattskyldiga att själva göra uppdelningen mellan arbets- och kapitalinkomster talar för att de båda inkomstlagen bör åsättas någorlunda lika skattesatser.
- Oundvikliga asymmetrier i beskattningen av olika slag av kapitalinkomster talar för en generellt sett relativt låg skattesats på alla slags kapitalinkomster.

Referenser

- Hansson, I, [1987], "Reformering av inkomstskatten". *Ekonomisk Debatt*, Årg 15, nr 3.
- King M A, [1980], "Savings and Taxation". I Hughes and Heal (utg), *Public Policy and the Tax System*. London.
- Konjunkturrådet, [1986], *Nya spelregler för tillväxt*. SNS, Stockholm.
- Kotlikoff, L, [1984], "Taxation and Savings: a Neoclassical Perspective". *Journal of Economic Literature*, Vol XXII, s 1576-1629.
- Lindgren, R, [1986], *On Capital Formation and the Effects of Capital Income Taxation*. EFI, Handelshögskolan, Stockholm.
- Norman, G, [1979], "Teoretisk analys av reformerad bruttobeskattnig", DsB 1979:3.
- Södersten, J & Lindberg, T, [1983], *Skatt på bolagskapital*. IUI, Stockholm.