

# Den amerikanska och den svenska skattereformen – en jämförelse\*

*Det är viktigt att närmare diskutera erfarenheterna från skattereformerna i USA, skriver Krister Andersson. Flera av de problem som kvarstår efter den amerikanska skattereformen kommer att kvarstå också med den svenska. Skatteuttaget är emellertid nästan dubbelt så högt i Sverige jämfört med i USA och i Sverige beskattas även mycket låga inkomster. Sparandet beskattas relativt kraftigt i båda länderna medan investeringar har en relativt gynnsam skattesats. Den svenska kapitalinkomstbeskattningen kommer fortsatt att gynna konsumtion på bekostnad av sparande och ytterligare skattereformer kommer att bli nödvändiga under 1990-talet.*

Med tanke på att det ofta refereras till den amerikanska skattereformen i vårt eget reformarbete kan det vara på sin plats att se vad den reformen innebar och vilka effekter den har fått. Det har genomförts flera större skatteförändringar i USA under 1980-talet, men två reformer är speciellt viktiga, nämligen *The Economic Recovery Tax Act (ERTA)* 1981 och 1986 års skattereform. Efter en kort genomgång av dessa reformer följer ett avsnitt som belyser några av de kvarvarande problemen i det amerikanska skattesystemet. Parallellt dras till utvecklingen i en del andra länder. Till sist ges några reflektioner om den svenska skattereformen.

## 1981 års skattereform

År 1981 sänktes den högsta marginalskattesatsen i USA från 70 till 50 procent.

*Fil dr KRISTER ANDERSSON är verksam vid Internationella Valutafonden (IMF) i Washington, USA.*

Marginalskattesatserna sänktes generellt med 23 procentenheter i stora delar av skatteskalen. Gifta erhöll ett makeavdrag för att stimulera arbetsutbudet och gynnsamma regler infördes för pensionssparande genom att reglerna för sk *Individual Retirement Accounts (IRA)*, blev mera förmånliga.<sup>1</sup>

Skattereformen 1981 är emellertid mer omtalad för sin behandling av investeringar. Det infördes möjligheter till att snabbt skriva av investeringar och möjligheten att erhålla investeringsavdrag utökades. Omedelbar avskrivning infördes för inventarier upp till ett värde av 5 000 dollar. Den genomsnittliga avskrivningstiden för en maskininvestering förkortades från över 10 år till ca 4,5 år. För byggnad-

\* Framförda åsikter är personliga och delas inte nödvändigtvis av Internationella Valutafonden. Jag vill tacka Leif Mutén för värdefulla synpunkter på en tidigare version.

<sup>1</sup> De utgör ett inslag av utgiftsbeskattning i det amerikanska inkomstskattesystemet. Avdrag medges för avsatt belopp och upplupen avkastning beskattas inte lopande.

der var förändringen ännu kraftigare. En viss korrigerings skedde 1982 i samband med *The Tax Equity and Fiscal Responsibility Act (TEFRA)*, men sammantaget innebar 1981 och 1982 års skatteförändringar en mycket kraftig investeringsstimulans med i vissa fall en halverad skattebelastning för en investering.

Sänkningen av marginalskatter, av samma storleksordning som vi nu diskuterar i Sverige, medförde enligt *Economic Report of the President*, dynamiska effekter så att 40 procent av skattebortfallet på grund av lägre skattesatser kunde återvinnas.

Speciellt höginkomsttagare ändrade sitt beteende och skatteinkomsterna för inkomsttagare med inkomster över 200 000 dollar var 10 miljarder dollar större under 1985 än vad de skulle varit utan 1981 års skattereform.

## 1986 års skattereform

Skattereformen 1986 innebar en omfattande revidering av gällande skatteregler och till viss del även av beskattningsprinciper. Man strävade efter en allomfattande inkomstskatt där alla slags inkomster beskattas lika. Skattereformen innebar bland annat följande:

Genom en fördubbling av schablon- och grundavdrag kunde ca 5 miljoner fattiga amerikaner befrias från skatt. Detta är en viktig del av skattereformen och ger uttryck för att låginkomsttagare inte har någon skattekraft. Det svenska grundavdraget på 10 000 kronor<sup>2</sup> framstår i ett internationellt perspektiv som lågt.<sup>3</sup> I Danmark är grundavdraget 23 000 vid den kommunala beskattningen och 29 400 vid den statliga. För makar med en inkomst är avdragen 46 000 respektive 58 800 kronor. I Norge är grundavdraget 18 200 kronor vid den kommunala taxeringen och 115 000 vid den statliga taxeringen. I Finland är grundavdraget 36 000 mark dvs ca 54 000 kronor. I USA beskattas inkomster först då de överstiger ca 34 000 kronor för

ensamstående (5 100 US Dollar – och för gifta är gränsen 61 500 kronor (9 200 US Dollar)).<sup>4</sup> Såväl grundavdrag som schablonavdrag är indexerade. Ytterligare avdrag medges för hemmavarande barn<sup>5</sup> samt för sjukdom och handikapp.

Införandet av högre grund- och schablonavdrag har resulterat i att ca 11 miljoner fler deklARATIONER i USA inte innehåller detaljerade avdrag. Istället yrkas schablonavdraget. Det har resulterat i en administrativ förenkling.

En annan viktig del av den amerikanska skattereformen var att antalet skattesatser nedbringades från 14 till i princip 2, 15 respektive 28 procent. Den högsta marginalskattesatsen har därmed minskat från 70 procent i början på 1980-talet till 28 procent. Progressiviteten i skatteskalen ökas emellertid av att först den 15 procentiga skattesatsen och sedan personavdraget (*"personal exemption"*) gradvis elimineras för höginkomsttagare. Marginalskatten uppgår därför till 33 procent för inkomster mellan 74 850 dollar och 155 320 dollar. Beloppen gäller för gifta som väljer att låta sig sambeskattas. För ensamstående är motsvarande intervall 44 900–93 130 dollar. Det genomsnittliga skatteuttaget för en individ kan aldrig överstiga 28 procent. Ca 80 procent av alla amerikaner har en marginalskatt på 15 procent.

Skattereformen innebar oförändrat skattetryck över en femårsperiod. Detta uppnåddes framför allt genom att lägre

<sup>2</sup> I intervallet 58 000 till 90 000 kronor trappas grundavdraget upp till maximalt belopp, 18 000 kronor. I intervallet 95 000 till 175 000 kronor trappas grundavdraget åter ned till 10 000 kronor.

<sup>3</sup> Det kan noteras att Bilaga 1.2 (om utländska skattereformer) till Inkomstskatteutredningens betänkande uppger delvis föråldrade och felaktiga belopp.

<sup>4</sup> Avdraget består dels av sk *"personal exemption"* vilken uppgår till 2 000 dollar per person samt 5 200 dollar i *"standard deduction"*.

<sup>5</sup> 2 000 dollar i *"personal exemption"* per ytterligare individ.

skattesatser kompenseras med en bredare skattebas. En rad avdrag och specialbestämmelser slopades. För beskattning av individer kan nämnas att kapitalvinster inte längre kom att åtnjuta lägre beskattning än andra inkomster. Den högsta skattesatsen på långtidsplaceringar var tidigare 20 procent men blev nu 28 procent.<sup>6</sup> President Bush vill sänka skattesatsen till högst 15 procent. Jag återkommer till de senaste förslagen om realisationsvinstbeskattningen. För närvarande finns det dessutom i USA en regel som berättigar skattskyldiga som fyllt 55 år att undanta kapitalvinster på försäljning av den egna bostaden en gång i livet från beskattning upp till 125 000 dollar.<sup>7</sup> Dessutom undgår kapitalvinster beskattning vid arvsöverlåtelse.<sup>8</sup> Den amerikanska skattereformen innebar att ränteavdragen för konsumtionslån gradvis slopas över en femårsperiod. Avdragsrätten för villalån bibehölls och begränsas endast av att lånet inte kan överstiga 1 miljon dollar och att avdrag endast kan yrkas för två fastigheter. Villabeskattningen är därför fortsatt gynnad jämfört med andra investeringar.

Avdragen för insättning på pensionskonto (IRAs) inskränktes till att endast omfatta individer med inkomster under 25 000 dollar (40 000 för makar med avtrappning helt genomförd vid 50 000 dollar i beskattningsbar inkomst). Alla inkomsttagare slipper emellertid skatta för ränteinkomsterna på sina IRAs. Den maximala årliga avsättningen är maximerad till 2 000 dollar. Beloppsgränsen kan därför jämföras med vad som gäller i Sverige för sparande i allemansspar/fondkonto.<sup>9</sup>

För att bredda skatteunderlaget avskaffades avdraget för delstatliga och kommunala omsättningsskatter medan avdragsrätten för delstatliga och lokala inkomstskatter behölls. Skattefriheten för priser och belöningar (tex Nobelpriset) upphörde.

Inom företagsbeskattningen slopades

bland annat investeringsbidrag vilka införts 1962 (sk "investment tax credit"). För en maskininvestering uppgick de i genomsnitt till 9 procent före skattereformen. Vidare utökades avskrivningstiden för inventarier. Den hade, som jag tidigare nämnt, förkortats i samband med 1981 års skattereform till 4,5 år. Den genomsnittliga avskrivningstiden blev nu drygt 6 år, dvs fortfarande avsevärt kortare än de 10 till 11 år som rådde 1980.<sup>10</sup> För fastigheter utökades avskrivningstiden från 19 år till 31,5 år.<sup>11</sup>

Antalet företagsskattesatser reducerades från 5 till 3 och den högsta företagskattesatsen reducerades från 46 till 34 procent men den effektiva skattebelastningen ökade på grund av den bredare skattebasen. Därmed motverkades de delar av 1981 års skattereform som gjorde USA till ett eldorado för investeringar. Eftersom värdeminskningsskatt och kapitalvinsterna inte är indexerade för inflation, är det amerikanska skattesyste-

<sup>6</sup>Före skattereformen exkluderades 60 procent av kapitalvinsten från beskattning om tillgången innehaft mer än sex månader (före 22 juni 1984 var gränsen ett år).

<sup>7</sup>Regeln beräknas för 1989 ge upphov till ett skattebortfall på ca 3,2 miljarder dollar. I Kanada kan kapitalvinster undantas från beskattning upp till 100 000 kanadensiska dollar. För överlåtelse av jordbruksfastighet och småföretag är gränsen fortsatt 500 000 kanadensiska dollar. Skattesatsen uppgår i Kanada till 17,5 procent.

<sup>8</sup>Det sker ingen avskattning vid arvstillfället och arvtagaren erhåller ett ingångsvärde motsvarande marknadsvärdet vid dagen för arvet. Skattebortfallet beräknas för 1989 uppgå till 12,5 miljarder dollar.

<sup>9</sup>Förutom en månatlig insättning på 800 kronor har ofta "engångsinsättningar" tillåtits med 5 000 kronor.

<sup>10</sup>Avskrivningstiden påskyndades genom att 200 procent "declining balance-metoden" (dvs degressiv avskrivning med dubbla den procentsats som skulle tillämpas vid en linjär avskrivningsmetod) kunde utnyttjas mot tidigare 150 procent. Beräknad livslängd utökades emellertid. Företag som investerar för mindre än 200 000 dollar per år kan kostnadsbokföra upp till 10 000 dollar mot tidigare 5 000 dollar.

<sup>11</sup>För hyresfastigheter utökades avskrivningstiden från 19 år till 27,5 år.

met, med sin breda skattebas, känsligt för inflation.

För att motverka nolltaxerande skärptes reglerna om sk minimiskatt. Skattesatsen är 21 procent för individer medan den för företag uppgår till 20 procent. Underlaget skiljer sig från den normala skattepliktiga inkomsten i flera avseenden, bland annat tillämpas andra avskrivningsregler för fastigheter och förlustavdrag.<sup>12</sup> Reglerna om minimiskatt beräknas inbringa omkring 30 miljarder dollar under perioden 1987–1991.

## Effekter av 1986 års skattereform

### *Effekter på sparande och investeringar*

Vad som har karakteriserat den amerikanska skattepolitiken under 1980-talet är framför allt, att investeringar har allmänt sett gynnats medan amerikanska sparare fortfarande beskattas relativt kraftigt. De amerikanska hushållens sparkvot mätt i relation till BNP uppgick till 5,6 procent under 1970-talet men föll till 4,4 procent under första hälften av 1980-talet. År 1986 var sparkvoten nere i 2,9 procent, 1987 2,3 procent men under 1988 steg den något till 3,0 procent av BNP. Sparkvoten i förhållande till disponibel inkomst uppvisar samma mönster<sup>13</sup> liksom privat sparande. Det uppskattas att 1986 års skattereform kan ha bidragit till en minskad privat sparkvot på ca 1 procentenhet.<sup>14</sup>

När det gäller skattebehandlingen av investeringar och sparande har situationen varit den motsatta i Japan jämfört med i USA. I Japan har investeringar beskattats relativt hårt under hela 1980-talet medan sparande har gynnats av skattesystemet. Värdepappersavdrag för investeringar kan inte accelereras som i USA och avskrivningstiden har i genomsnitt varit 11 år för en maskininvestering, dvs ungefär dubbelt så lång tid som i USA. Skattesatsen på inhemskt sparande är emellertid låg, mellan 7 och 8 procents ef-

ektiv skattesats jämfört med 22 till 28 procent i USA under 1980-talet. Skillnaden är ännu mera markant för utdelningsinkomster, där Japan har lägre företagskattesats för den del av vinsten som delas ut. Dessutom är den personliga kapitalinkomstskatten för utdelningsinkomster lägre i Japan.<sup>15</sup> USA överväger att införa någon lättnad i beskattningen av utdelade vinster. Såväl Kanada, Japan och de flesta EG-länder har ett sådant system. Finland har beslutat införa bolagsskattgörelsesystemet (avoir fiscal) från och med 1 januari 1990. Systemet innebär en integrering av aktiebolagets och aktieägarens beskattning.<sup>16</sup> Danmark har tagit ett principbeslut att slopa dubbelbeskattningen från 1990. Den svenska Annellagstiftningen, som även Finland införde 1968, kan ses som ett begränsat sätt att minska skattebelastningen för utdelade vinster.

Avsaknaden av integration av företags- och aktieägarbeskattningen i USA bidrog till att sparande beskattas hårdare i USA än i Japan. En viktig faktor bakom det stora kapitalflödet från Japan till USA under 1980-talet är skillnader i skattesystemen.<sup>17</sup> Japan har stimulerat spa-

<sup>12</sup> Minimiskatt betalas av individer och företag som har gjort stora avdrag. För en beskrivning av dessa regler se Mutén [1989].

<sup>13</sup> Sparkvoten mätt i relation till disponibel inkomst var 8 procent under 1970-talet men föll till 6,2 procent under första halvan av 1980-talet. År 1986 var sparkvoten nere i 4 procent 1987 3,2 procent men under 1988 steg den något till 4,2 procent.

<sup>14</sup> Se till exempel Evans & Kenward [1988] och Poterba [1987].

<sup>15</sup> Den genomsnittliga personliga kapitalinkomstskattesatsen för utdelningsinkomster i USA har reducerats från ca 47 procent 1980 till 40 procent 1984 och ytterligare till ca 32 procent efter 1986 års skattereform. Motsvarande siffror i Japan har varit ca 26 procent under större delen av 1980-talet. Se Bovenberg et al [1989].

<sup>16</sup> Aktieägaren beskattas inte bara för utdelningen utan också för den skatt som bolaget betalat på den utdelade vinsten. Å andra sidan räknas bolagets skatt aktieägaren tillgodo som forhandsbetalning.

<sup>17</sup> Se Bovenberg et al [1989].

rande medan USA har stimulerat investeringar, framför allt i början av 1980-talet. Statistiken visar en kraftig uppgång av japanska investeringar i USA både finansiella sådana och direktinvesteringar. En allt större andel av den amerikanska kapitalstocken ägs av utländska placerare. Skattesystemet påverkar dessutom indirekt andra ekonomiska faktorer som räntenivå och växelkurs. Den amerikanska räntenivån har under 1980-talet genomgående varit högre än den japanska. Det har verkat som en nödvändig stimulans av det inhemska amerikanska sparandet och det har till viss del dämpat investeringarna. Utan dessa förändringar skulle vi haft en ännu större obalans mellan de två ekonomierna.<sup>18</sup>

Erfarenheterna från USA i det här avseendet är högst relevanta för en liten öppen ekonomi som den svenska. Ett för lågt inhemskt sparande ställer ökade krav på framtida exportansträngningar och kan medföra påfrestningar på betalningsbalansen. Det kan bli nödvändigt att den statliga budgeten uppvisar överskott för att i viss mån kompensera för ett för lågt privat sparande. En effektivare lösning är att öka det privata sparandet. Det kan ske genom en väl avvägd beskattning av hushåll som är nettosparare och genom att lindra dubbelbeskattningen av utdelningar.<sup>19</sup>

#### *Effekter på fördelningen av skatterna och de totala skatteintäkterna*

Fördelningen av inkomstskatterna över inkomstgrupper förändrades i samband med skattereformen så att inkomsttagare med inkomster under 20 000 dollar, dvs under ca 130 000 kronor, betalar efter reformen 5,5 procent av de totala federala personliga inkomstskatterna mot 7,0 procent före reformen. Inkomsttagare med inkomster över 40 000 dollar, dvs ca 265 000 kronor, står för 71,4 procent av alla skatter mot 69,2 procent före reformen och inkomsttagare med inkomster

över 200 000 dollar, dvs ca 1,3 miljoner kronor, betalar 24,3 procent av alla skatter efter reformen mot 23,4 procent före reformen. Deras antal av totala skatter har alltså stigit med nästan en procentenhet på grund av skattereformen (se *Tabell 1*). Under 1988 uppgick federala individuella inkomstskatter till 401 miljarder dollar medan företagsskatterna inbringade 94,5 miljarder dollar. Totala federala intäkter uppgick till 909 miljarder dollar.

#### *Sk dynamiska effekter*

Den amerikanska skattereformen beräknas enligt *Council of Economic Advisers* ge upphov till ökat arbetsutbud på 3,1 procentenheter samt ökad real BNP på 0,2 till 0,3 procentenheter per år över en tioårsperiod, eller totalt mellan 2 och 3 procent. Reallönerna förväntas stiga med mer än 5 procent. Hausman & Poterba [1987] beräknade att arbetsutbudet för den första inkomsttagaren i familjen ("*primary earners*") skulle öka med 0,9 procent<sup>20</sup> med effekter upp till 1,5 procent för höginkomsttagare. För den andra inkomsttagaren i familjen var effekten kraftigare eller ca 2,6 procent. Författarna påpekar att deras analys bortser från flera viktiga dynamiska element och att effekten på arbetsutbudet av skattereformen därför är större.

De federala skatteintäkterna steg från 19,5 procent av BNP under 1986 till 20,2

<sup>18</sup> Om inhemskt och utländskt kapital är imperfekta substitut, vilket av många anses som sannolikt, medför ett för lågt inhemskt sparande en press uppåt på räntenivån.

<sup>19</sup> För hushåll som är nettolåntagare medverkar en skärpt kapitalbeskattning (minskad avdragsrätt för skuldräntor) till att sparandet ökar. En skärpt kapitalinkomstskatt för nettosparare kan emellertid leda till minskat sparande (inkomst- och substitutionseffekt motverkar varandra i detta fall istället för att entydigt leda till ökat sparande).

<sup>20</sup> Skattereformen 1981 gav med motsvarande metod ett ökat arbetsutbud på 0,4 procent. Se Hausman & Poterba [1987].

**Tabell 1** Procentuell fördelning av individuella inkomstskatter i USA före och efter 1986 års skattereform.

Inkomstklass (tusentals dollar)	Före reformen		Efter reformen	
	(%)	Kum (%)	(%)	Kum (%)
< 10	0,6	100,0	0,2	100,0
10 – 20	6,4	99,4	5,3	99,8
20 – 30	11,8	93,0	11,3	94,5
30 – 40	12,0	81,2	11,8	83,2
40 – 50	10,9	69,2	10,6	71,4
50 – 75	16,2	58,3	16,9	60,8
75 – 100	6,7	42,1	7,1	43,9
100 – 200	11,9	35,4	12,4	36,8
200 +	23,4	23,4	24,3	24,3
<b>Totalt</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>	

Anm: Så kallade dynamiska effekter har inte beaktats.

Källa: Wilkins [1989], s 120.

procent 1987. För 1988 var andelen 20 procent. De federala personliga inkomstskatterna uppgick till 8,5 procent av BNP 1986 men deras andel steg till 9 procent av BNP under 1987 trots sänkta marginalskatter. För 1988 är andelen den samma som för 1986, dvs, 8,5 procent medan företagsskatterna fortfarande överstiger 1986 års nivå (2,3 procent under 1987 och 1988 mot 2,0 procent under 1986).

Delstaterna har erhållit ökade skatteintäkter från såväl individer som företag. Mellan 1986 och 1987 har skatteinkomsterna från individer ökat med 10 procent och mellan 1987 och 1988 med 7,5 procent.<sup>21</sup> Företagsskatterna ökade med 23 procent mellan 1986 och 1987 och med drygt 12 procent mellan 1987 och 1988. Ökningarna av skatteintäkter på lokal och delstatlig nivå skall inte tolkas som enbart beroende på dynamiska effekter utan basbreddningar har haft en avgörande betydelse för de ökade skatteintäkterna.

### Aktuella amerikanska skatteförslag

Som jag tidigare påpekat har president Bush föreslagit att kapitalvinstskattesat-

sen skall sänkas från 28 procent till högst 15 procent.<sup>22</sup> *House Ways and Means Committee* beslutade nyligen med 19 röster mot 17 att sänka kapitalvinstskatten. Deras förslag innebär att 30 procent av kapitalvinsten undantas från beskattning vilket medför att kapitalvinstskatten blir maximalt 19,6 procent. För försäljningar efter 1 januari 1992 övervägs indexerad real beskattning av kapitalvinster. Hur det slutgiltiga förslaget kommer att se ut är emellertid ännu för tidigt att säga.

Bland de skäl som har angetts för att

<sup>21</sup> Delstaterna har kunnat utnyttja genomförandet av basbreddningar. Med bibehållna skattesatser har därför skatteinkomsterna automatiskt ökat. Trettio stater baserar sina skatter på den federala definitionen av beskattningsbar inkomst. Ytterligare fyra stater baserar skattebetalningarna direkt till den federala skatten. Några stater har en indirekt koppling medan sju stater saknar statlig inkomstskatt.

<sup>22</sup> Förslaget innebär vidare att inkomsttagare med inkomster under 20000 dollar undantas från beskattning av kapitalvinster. För att erhålla den lägre kapitalvinstskatten (15 procent) fordras att tillgångarna innehafts viss tid. För tillgångar sålda mellan 1989 och 1992 krävs en innehavstid på 12 månader. För tillgångar sålda 1993–1994 är motsvarande tid 24 månader och för 1995 och senare år är gränsen 36 månader.

sänka kapitalvinstskatten kan bland annat nämnas att investeringar i riskvilligt kapital skulle stimuleras och skatteintäkterna skulle öka. Det finns emellertid också många argument mot en sänkning. Möjligheterna att skapa skattearbitrage skulle öka eftersom inkomster kan omvandlas till lågbeskattade kapitalvinster. En del av kapitalvinsterna har uppstått till följd av regeringens politik och det kan förefalla rimligt att de inte också erhåller förmånlig beskattning. Samma argument skulle kunna användas i Sverige mot en del av de vinster som uppstått genom avreglering av bostads- och penningmarknaderna. Det har vidare framförts att en sänkning av kapitalvinstskatten skulle innebära en orättfärdig fördel för höginkomsttagarna eftersom de som ett led i 1986 års skatteuppgörelse erhöll lägre marginalskatter mot att kapitalvinstskatten höjdes.

Huruvida skatteinkomsterna skulle öka eller minska har föranlett en intensiv debatt i USA. Alla är överens om att på kort sikt skulle skatteintäkterna öka eftersom många kapitalvinster skulle realiseras. Effekterna på lång sikt är mera osäkra men någon drastisk ökning av skatteintäkterna lär det inte bli tal om. Å andra sidan förväntas inte något större skattebortfall heller trots att skattesatsen i princip halveras.<sup>23</sup> Demokraterna har nyligen som ett alternativ till lägre kapitalvinstskatt föreslagit att sparande i IRAs blir mera förmånligt.

En annan fråga som alltid är aktuell är inskränkningar i avdragsrätten för skuldräntor för bostadslån. Den totala beskattningen av fastigheter i USA idag, med ingen eller mycket lågt beräknad inkomst av eget hem i kombination med i princip full avdragsrätt för villalån, medför att husinvesteringar gynnas jämfört med andra investeringar. Detta ger upphov till en ineffektiv resursallokering. Alla de skandinaviska länderna har kämpat och kämpar också med denna fråga.<sup>24</sup> Australien, Nya Zeeland och Kanada har tagit steget fullt ut och beskattar varken in-

komst av eget hem eller medger avdrag för skuldräntor. Jag är övertygad om att diskussionen på detta område kommer att fortsätta såväl i USA som i Sverige. I den diskussionen är det viktigt att beakta de stora värdeförändringar av hus som kan uppstå och en gradvis reformering är sannolikt att föredra framför en drastisk förändring. Slopade avdragsrätt för skuldräntor vid beräkning av federal inkomstskatt i USA beräknas i en portföljmodell ge upphov till en minskad investerad andel i bostäder från ca 40 procent av hushållens portfölj till omkring 30-35 procent.<sup>25</sup>

Införandet av en nationell mervärdeskatt diskuteras från tid till annan i USA men det är knappast sannolikt att en sådan skatt kommer att införas de närmaste åren – speciellt eftersom presidenten har sagt nej till nya skatter. Kanada planerar däremot att som 41:a land i världen att införa en *Goods and Services Tax*. Föreslagna skattesats är 9 procent och reformen väntas träda i kraft 1991.

Det är i sammanhanget intressant att notera att reformeringen av den svenska mervärdeskatten leder till att kostnaden för eventuell harmonisering med EG kommer att stiga från ca 25 miljarder kronor till omkring 40 miljarder kronor, dvs en kostnad motsvarande ca 4 procent av BNP. Danmark har i EG-debatten ofta utpekats som det land som har en av de största anpassningskostnaderna eftersom Danmark erhåller en relativt sett stor del av sina skatteinkomster från varubeskatt-

<sup>23</sup> Se Andersson [1989b].

<sup>24</sup> Se Andersson [1988].

<sup>25</sup> Se Andersson [1989c]. Rapporten konstaterar att den andel som investeras i bostäder minskar från 40 procent till 26 procent om alla tillgångar betraktas som perfekta substitut (avkastning och riskbild beaktas). Om en preferensstruktur introduceras mellan bostäder och finansiella tillgångar minskar andelen till omkring 30 procent vid Cobb-Douglas preferenser om avdragsrätten slopas. Starkare preferenser för bostäder medför att andelen endast minskar till omkring 36 procent.

ning.<sup>26</sup> De danska anpassningskostnaderna uppskattas till 6 procent av BNP.<sup>27</sup>

### Några av svagheterna i det amerikanska skattesystemet

Den amerikanska skattereformen anses allmänt ha främjat ekonomisk tillväxt och ha bidragit till en effektivare beskattning och fördelning. Vissa problem kvarstår emellertid, bland annat inom följande områden:

1. Dubbelbeskattningen av eget kapital i kombination med fortsatt avdragsrätt för kostnaden för lånat kapital. Integrering av företagsbeskattningen och ägarens beskattning har helt nyligen börjat diskuteras men skulle leda till minskade skatteintäkter på omkring 40 miljarder dollar. En reformering skulle emellertid öka neutraliteten i beskattningen av eget och lånat kapital och skulle dessutom främja en ökad konsolidering och öka sparandet.
2. Ett annat problem är beskattningen av nominella kapitalvinster istället för reala. Detta är speciellt ett problem för långsiktiga placeringar och i tider av hög inflation.
3. Avsaknaden av inflationskorrigering är ett problem också inom företagsbeskattningen. Värdeminskningsavdrag medges på historiska anskaffningsvärden vilka underskattar återanskaffningskostnaden, speciellt i tider med inflation.
4. Den låga beskattningen av investeringar i bostadsfastigheter och egna hem jämfört med andra investeringar medför en ineffektiv resursallokering.<sup>28</sup>
5. Avsaknaden av beräkning av ackumulerad inkomst och utjämningsmöjligheter över tiden. Detta problem har

emellertid lindrats avsevärt genom de lägre marginalskatterna.

6. Det framhålls vidare ofta att skattereglerna inte tar tillräcklig hänsyn till försörjningsbördan.
7. Dessutom kvarstår en rad sk *tax expenditures*, dvs aktiviteter eller transaktioner som egentligen borde beskattas men som av olika anledningar inte beskattas. Arbetstagarna beskattas endast delvis för förmåner som de erhåller i form av sjukförsäkring och pension. Skattebortfallet för dessa beräknas under 1989 uppgå till ca 37 miljarder respektive 46 miljarder. Skattesystemet har bidragit till en kraftig expansion av dessa förmåner delvis på bekostnad av ökade löner.

### Några reflektioner om den svenska skattereformen

Det är viktigt att komma ihåg, att trots att skattereformerna uppvisar klara likheter, är det stor skillnad mellan skatteuttaget i USA och i Sverige. I USA är de totala skatternas andel av BNP omkring 29 procent medan de uppgår till mellan 56 och 58 procent i Sverige. Danmark har den näst högsta skatteandelen inom OECD med en skattekvot runt 52–53 procent följt av Norge med ca 50 procent och Holland med 45 procent i skattekvot. Det svenska skatteuttaget är i ett internationellt perspektiv mycket högt och det ställer därför stora krav på skattesystemet. Total skattebelastning, inklusive sociala

<sup>26</sup> Under 1986 erhöll Danmark 35,4 procent av sina totala skatteintäkter från skatt på varor. För Sverige var motsvarande andel 24,8 procent (OECD-genomsnittet var 30,0 procent).

<sup>27</sup> *The Economist*, 9 juli, s 12.

<sup>28</sup> Skattebortfallet för avdragsrätten av skuldräntor och delstatliga skatter för fastigheter uppgår under 1989 till 32 respektive 11 miljarder dollar.



avgifter, blir fortsatt hög även med en högsta marginalsatt på 50 procent.

Det förefaller också som om man i den amerikanska skattereformen i större utsträckning har beaktat förmågeprincipen, dvs beskattning efter bärkraft, än vad som verkar bli fallet i Sverige. Vi använder i större utsträckning transfereringar för att hjälpa låg- och medelinkomsttagare. Det svenska grundavdraget är internationellt sett mycket lågt.<sup>29</sup> I USA var utvecklingen den rakt motsatta. Man behöll och utvidgade dessutom avdrag för utsatta grupper som sjuka och gamla. Ett högre grundavdrag kan medföra minskat behov av bidrag för vissa grupper och därmed lägre utgifter via budgeten. Såväl administrationskostnader som kostnader i form av ändrat beteende skulle sannolikt minska med ett sådant system.<sup>30</sup>

Sverige kan komma att möta samma problem som USA gjorde vad gäller utvecklingen av privat sparande. Varken USA eller Sverige har ännu lyckats effektivt motverka inkomstskattens främjande av konsumtion på bekostnad av sparande. Det svenska förslaget strävar efter likformighet vilket medför att t ex pensionssparande kommer att beskattas hårdare än idag. I USA är pensionssparande fortsatt gynnat och pensionsfonder beskattas inte för sin löpande avkastning. Enligt LOs fördelningsstudie av skatteförslagets effekter är det låginkomsttagarna som förlorar mest på att det sk sparavdraget slopas.<sup>31</sup> Det beror på att de har beskattningsbara kapitalinkomster medan höginkomsttagarna ofta har stora avdrag. Ett bibehållet sparavdrag skulle därför medföra positiva fördelningspolitiska effekter. Det skulle också bidra till ett ökat sparande samt innebära en administrativ förenkling. Ytterligare skärpningar på avdragssidan för skuldräntor är att vänta i båda länderna.

Aktier beskattas enligt genomsnittsmetoden och inte som i kommittéförslaget enligt portföljmetoden, men precis som i USA kommer nominella kapitalvinster

att beskattas istället för reala. Kapitalvinstbeskattningen av bostäder får liksom i USA speciell behandling trots att skattesystemet i såväl USA som i Sverige sannolikt har bidragit till att fastighetspriserna stigit genom subventioneringen av boendet. Det är emellertid tekniskt komplicerat att vid realisationsvinstbeskattningen försöka återta en del av de subventioner som skattesystemet har gett upphov till genom sina generösa avdragsmöjligheter för skuldräntor (framför allt under 1970-talet och början av 1980-talet då inflationen var hög).

Vad gäller företagsbeskattningen kommer båda länderna fortsatt att skattemässigt gynna investeringar. Däremot har varken Sverige eller USA ansett det nödvändigt att eliminera dubbelbeskattningen av utdelningsinkomster.<sup>32</sup> Skattesystemen fortsätter därför att gynna lånefinansiering på bekostnad av egenfinansiering trots att allt fler länder inför någon slags integrering av företags- och personbeskattningen.

<sup>29</sup> Enligt det svenska skatteförslaget kommer också det extra avdraget för sjukdomskostnader att slopas. Andå brukar man nog anta att individer med sjukdomskostnader normalt har lägre skatteformåga än friska människor med motsvarande inkomst.

<sup>30</sup> Det kostar mycket i skatteintakter att öka grundavdraget. Vid krav om bibehållna skatteintakter kan det därför vara svårt att minska marginalskatterna och samtidigt öka grundavdraget. Det är sannolikt att höga marginalskatter har mera snedvridande effekter på ekonomin än ett otillräckligt grundavdrag.

<sup>31</sup> För inkomsttagare med en bruttoinkomst under 50 000 kronor innebär slopande av sparavdraget en skattesärpning med i genomsnitt 164 kronor medan motsvarande belopp för inkomsttagare med inkomster mellan 225 000 kronor och 250 000 kronor är 64 kronor och för högre inkomster, 74 kronor. (Bilaga 5 till LOs studie).

<sup>32</sup> Det svenska förslaget innebär att Annellavdraget liksom det 70-procentiga utdelningsavdraget avskaffas. Däremot föreslås en möjlighet att gora avsättningar till en särskild skatteutjämningsreserv, baserad på företagens beskattade egna kapital. Om det egna kapitalet är litet kan lönebaserad avsättning göras. Metoden medför ökat värde av eget kapital och minskar den effektiva skattebelastningen i företaget men den löser inte problemet med dubbelbeskattning av eget kapital.

Det är intressant att konstatera att flera av de problem som kvarstår efter den amerikanska skattereformen förefaller att kvarstå också med det svenska förslaget. Det är emellertid mycket viktigt att det reformarbete som har inletts i Sverige förverkligas. Den svenska skattereformen är nödvändig men den bör ses som ett första steg mot ett mera effektivt skattesystem snarare än som ett slutmål.

## Referenser

- Andersson, E., [1988], "Avoir fiscal-systemet införs i Finland". *Svensk Skattetidning*, Häfte 10.
- Andersson, K., [1988], "Tax Reforms in Scandinavia During the 1980s". Presenterat vid American Economic Associations årsmöte i New York, december 1988.
- Andersson, K., [1989a], "Kapitalbeskattning och dess effekter på sparande". Bilaga 6 till *Reformerad inkomstbeskattning*, SOU 1989:33.
- Andersson, K., [1989b], "Implications of a Lower Capital Gains Tax Rate". *IMF Working Paper*, (utkommer hösten 1989).
- Andersson, K., [1989c], "Investment in Housing: A Portfolio Approach – The Possible Effects of Changes in Tax Policy". *IMF Working Paper*, (utkommer hösten 1989).
- Bovenberg, L., Andersson, K., Aramaki, K. & Chand, S., [1989], "Tax Incentives and International Capital Flows: The Case of the United States and Japan". *IMF Working Paper* 89/5. Kommer att publiceras av NBER under hösten 1989.
- Evans, O & Kenward, L., [1988], "Macro-Economic Effects of Tax Reform in the United States". *IMF Staff Papers*, mars 1988.
- Hausman, J & Poterba, J., [1987], "Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986". *Journal of Economic Perspectives*, Vol 1, No 1. Finns också utgiven som *NBER Reprint* No 993.
- LO, [1989], *LOs fördelingsstudie av skatteförslagets effekter*. Stockholm.
- Lodin, S-O & Qwerin, E., [1989], *Ny företagsbeskattning. Beskrivning av och kommentarer till SOU 1989:34*. Industriförbundets Förlag, Stockholm.
- Lodin, S-O, (red), [1989], *Inför ett nytt skattesystem*. Industriförbundets Förlag, Stockholm.
- Mutén, L., [1989], "Beskattning av kapitalinkomster och kapitalvinster: de internationella aspekterna". Bilaga 14 till *Reformerad inkomstbeskattning*, SOU 1989:33.
- Pechman, J., [1987], *Federal Tax Policy*, femte uppl. The Brookings Institution, Washington DC.
- Poterba, P., [1987], "Tax Policy and Corporate Saving". *Brookings Papers on Economic Activity*, No 2.
- SOU 1989:33, *Reformerad inkomstbeskattning*. Betänkande av utredningen om reformerad inkomstbeskattning. Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1989:34, *Reformerad företagsbeskattning*. Betänkande av utredningen om reformerad företagsbeskattning. Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1989 35, *Reformerad mervärdeskatt m.m.* Betänkande av kommittén för indirekta skatter. Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1989:36, *Inflationskorrigerad inkomstbeskattning*. Betänkande av utredningen om inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Allmänna förlaget, Stockholm.
- US Government Printing Office, [1987–1989], *Budget of the United States Government*.
- US Government Printing Office, [1987–1989], *Economic Report of the President*.
- Wilkins, J G., [1989], "The Tax Reform in the United States of America". *Tax Administration Review*, No 5.