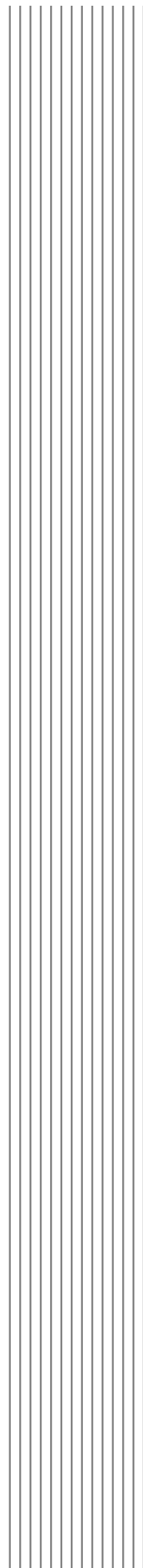


Bilaga 6

1990-91 års skattereform - en värdering



BILAGA 6

1990-91 års skattereform - en värdering

Innehållsförteckning

Inledning	5
1 Bakgrund	5
2 Reformens huvuddrag.....	7
3 Värdering av reformen	8
3.1 Skatteplanering och skattefusk	9
3.2 Sparande och konsumtion	10
3.2.1 Sparandet och kapitalinkomstbeskattningen	10
3.2.2 Konsumtionen och konsumtionsbeskattningen.....	11
3.3 Investeringarna och företagsbeskattningen	13
3.4 Arbetsutbudet och förvärsinkomstbeskattningen....	13
3.5 Stabilisering och finansiering	16
3.6 Inkomstfördelningen	22
3.7 Reformen och den samhällsekonomiska effektiviteten	23
Underbilaga: Andelen med statlig skatt på förvärsinkomster 1991-1998	24

1990-91 års skattereform - en värdering

Inledning

Regeringen lämnar i denna bilaga sin slutliga värdering av 1990-91 års skattereform.

En värdering av reformen bör ha ett dubbelt perspektiv. Den skall å ena sidan bedömas mot bakgrund av 1980-talets ekonomiska utveckling och de förändrade förutsättningar detta gav för skattepolitiken. Men den skall också ses i relation till de senaste årens utveckling, särskilt dess roll för depressionen i början av 1990-talet.

Detta dubbla perspektiv tillämpades i den utvärdering av skattereformen som gjordes av KUSK, kommittén för utvärdering av skattereformen, i Skattereformen 1990-91 – en utvärdering (SOU 1995:104). Å ena sidan konstaterade KUSK att reformen i ett långsiktigt perspektiv var nödvändig mot bakgrund av erfarenheterna av det gamla skattesystemet. Den fortgående internationaliseringen av den svenska ekonomin och avregleringen av kapitalmarknaden gjorde också förändringar nödvändiga.

Å andra sidan konstaterade KUSK att reformen i stabiliseringspolitiskt avseende förverkligades vid fel tidpunkt och för sent i relation till den konsumtionsledda, lånefinansierade tillväxten i slutet av 1980-talet. När väl reformreglerna infördes kom de att verka på uppblåsta tillgångsvärden i en privat sektor med mycket låg soliditet. De kraftigt förändrade sparrincitamenten fördjupade ytterligare en av i huvudsak andra skäl försvagad konjunktur.

Förutom tidpunkten för reformen är det dess finansiering och fördelningsmässiga effekter som debatten fokuserats på. Vi kommer att uppmärksamma dessa två, delvis av varandra avhängiga frågor. Men i anslutning till det breda perspektiv KUSK anlade bör också andra frågor behandlas. Det gäller bl.a. hur reformen påverkade skattesystemets effektivitetsegenskaper, dvs. hur det förändrade skattesystemet inverkar på den totala välfärden. Reformen syftade till att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv beskattning med bevarande av de fördelningspolitiska målen.

Varje värdering av reformen försvåras av depressionen i början av 1990-talet. Skattereglerna blev, bl.a. som en följd av krisen, inte så stabila som hade förutsatts. Vidare gjorde den regering som tillträdde 1991 avsteg från de grundläggande reformprinciperna i några väsentliga avseenden. Detta nödvändiggjorde senare korrigeringar hösten 1994. Även om de grundläggande reformprinciperna har återupprättats innebär ändå de senaste årens instabilitet en svårighet vid en bedömning.

I det följande beskriver vi först vår syn på bakgrunden till reformen varefter huvudprinciperna och huvuddragen redovisas. Därefter följer vår värdering av reformen.

1 Bakgrund

Den grundläggande uppgiften för varje skattesystem är att finansiera vad medborgarna anser vara gemensamma angelägenheter. Vid en ansvarsfull finansiering av offentliga utgifter finns ett direkt samband mellan storleken på dessa och nivån på det totala skatteuttaget.

Tillväxten i den svenska skattekvoten efter andra världskriget och fram till slutet av 1980-talet avspeglar i grunden växande behov på olika samhällsområden. Behovet av välutbildad arbetskraft, av modern infrastruktur, av en bättre sjuk- och hälsovård och av ett förbättrat socialt skydd har lett till ett successivt höjt skatteuttag. Skillnader i skatteuttag mellan Sverige och andra länder på en liknande utvecklingsnivå reflekterar i huvudsak olika prioriteringar mellan de olika ländernas medborgare vad gäller det önskvärda med ett gemensamt ansvar för att tillfredsställa dessa behov.

Att Sverige har en högre skattekvot än flertalet andra länder beror därutöver till en inte obetydlig del på tekniska skillnader i skatte- och utgiftssystemen. Till skillnad från många andra länder har Sverige valt

att beskatta olika sociala ersättningar till medborgarna (sjukpenning, arbetslöshetsersättningar, pensioner). Andra länder tillämpar system med obeskattade transferingar och har, i stället för öppna bidrag på budgetens utgiftssida, dolda bidrag på inkomstsidan (olika former av skatteavdrag) som ger en lägre uppmätt skattekvot. Jämförelser av de totala skatte- och avgiftsuttagen i olika länder måste därför göras med stor försiktighet.

I ett avseende var nivån på de offentliga utgifterna helt central i de överväganden som i slutet av 1980-talet ledde fram till skattereformen: Hur skulle det i en framtid vara möjligt att uthålligt finansiera de offentliga utgifter medborgarna önskade? Det handlade då inte om det totala skatte- och avgiftsuttaget utan om *skattestrukturen* och de principer efter vilka skatterna skall tas ut. Därmed aktualiserades andra skattepolitiska mål än det grundläggande att skapa ett ekonomiskt utrymme för offentliga utgifter på en viss nivå. Mellan nivå- och strukturfrågan fanns, och finns fortfarande, ett samband. Med en felaktig struktur är det inte långsiktigt möjligt att bibehålla en viss totalnivå, något som hotar finansieringen av offentliga utgifter.

I *strukturellt* avseende fanns flera problem med det tidigare skattesystemet. Problemen delvis överlappade och förstärkte varandra och hade betydelse för såväl det fördelningspolitiska utfallet som den ekonomiska effektiviteten.

Ett problem gällde bristen på s.k. *horisontell* rättvisa. Denna innebar att individer med samma inkomst betalade olika mycket i skatt. Kontant lön och löneförmåner behandlades olika. Detta gällde också olika slag av kapitalinkomster genom att räntor och utdelningar beskattades hårdare än reavinster. Förutom att detta var fördelningspolitiskt orättfärdigt ledde det också till att människors val i olika avseenden resulterade i en samhällsekonomiskt ineffektiv fördelning av våra resurser. Välfärdsnivån blev lägre än vad som skulle varit möjligt med ett mer likformigt skattesystem.

Frågan om den *vertikala* rättvisan, dvs. fördelningen av ekonomiska resurser mellan individer med olika inkomster, har sedan länge varit central i den svenska skattepolitiken. Det främsta uttrycket för detta har varit en inkomstskatteskala med en betydande progressivitet. Under efterkrigstiden skärptes progressiviteten successivt och kom att beröra allt större grupper av de skattskyldiga. Under åren före skattereformen kunde noteras ett betydande gap mellan den *formella* progressivitet som beskrevs av skatteskalan och den *faktiska* progressivitet som blev resultatet av allt större ofullkomligheter i den skattemässiga definitionen av inkomster. Detta reflekterade bristen på horisontell rättvisa, en bristande likformighet i beskattningen av olika slag av inkomster.

Bristen på likformighet gav upphov till en omfattande skatteanpassning genom att inkomster och kostnadsavdrag omklassificerades. Inkomsterna togs

ut lågbeskattat, ofta i form av reavinster, och avdragen hänfördes till högbeskattade områden. Ibland var tillvägagångssätten förhållandevis enkla och lätt-tillgängliga, exempelvis när fullt avdragsgilla reaförluster på s.k. yngre aktier tilläts reducera endast till mindre del beskattade reavinster på s.k. äldre aktier. Denna möjlighet gav upphov till negativa skatteklamar som innebar att avkastningen efter skatt kom att *överstiga* avkastningen före skatt. Skattesystemet gav alltså en ren subvention i sådana fall.

Skattereglerna för det avdragsgilla pensionssparandet var det mest tydliga exemplet på betydelsen av *skattekrediter* i det gamla systemet. Mot avdragsgillhet vid premieinbetalningen svarade visserligen en skatteplikt vid utbetalning. Vid en starkt progressiv skatteskala försvagades denna formella symmetri av att skattesatsen vid inbetalning av premier i normalfallet var högre än skattesatsen vid utbetalning av pensioner. Av långt större betydelse för skattekreditens storlek, särskilt vid långa sparperioder, var dock det förhållandet att *avkastningen* på pensionskapitalet var helt obeskattad under sparperioden. Tillämpningen av principen om *utgiftsskatt* på detta område, kombinationen av avdragsgillhet och skattefrihet för avkastningen där skatten togs ut först vid utbetalning, innebar en betydande olikformighet. Detta gällde särskilt i relation till beskattningen av vanligt banksparande, där den årliga avkastningen, räntan, beskattades med individens fulla marginalskatt.

Den olikformighet i de gamla reglerna som berörde de flesta skattskyldiga gällde beskattningen av *bo-säder*. I en inflationsekonomi innebar det fulla avdraget för nominella ränteutgifter mot höga marginalskatter, till viss del begränsad genom 1981 års skattereform, i kombination med en reavinstbeskattning, baserad på partiell *skattefrihet* och *real*a beskattningsprinciper, i många fall en betydande subvention.

I vissa andra fall var såväl den fullt legala skatteplaneringen som det rent brottsliga skatteundandragandet mer avancerat och ofta tillgängligt enbart för de med goda ekonomiska resurser. Förfaranden med s.k. utdelningsfonder är ett exempel. Ett annat var möjligheten att ta ut arbetsinkomst i form av lågbeskattad reavinst från fåmansbolag. Komplexiteten i reglerna innebar också att det fanns en betydande gråzon mellan legala förfaranden och rena olagligheter.

Reglernas komplexitet gjorde att det i första hand var resursstarka personer som kunde utnyttja olikformigheterna. Detta och omfattningen av illegala beteenden skapade en stigande misstro mot skattesystemet.

De olikformiga reglerna i beskattningen av kapitalinkomster växte till betydande del fram som en reaktion på att kapitalinkomster beskattades tillsammans med arbetsinkomster med en över tiden skärpt progressiv skatteskala i en ekonomi med betydande inflation. Onda cirklar skapades, där en sti-

gande progressivitet födde krav på undantag i beskattningen av vissa inkomster. Detta urholkade i sin tur via skatteinpassning skattebasen och drev fram höjda skattesatser. Det blev nödvändigt att bryta denna utveckling.

De höga skattesatserna i beskattningen av arbetsinkomster innebar betydande marginaleffekter och ansågs minska incitamenten för arbete och utbildning. De kunde också bidra till höga nominella lönekrav från vissa grupper, vilket via olika kompensationsmekanismer bidrog till inflationsdrivande lönebildning.

Olikformigheten i inkomstbeskattningen gällde också beskattningen av *företagsvinster*. Företagens investeringar i olika tillgångar, maskiner, byggnader och lager beskattades på olika sätt. Finansiering av investeringarna via nyemission, kvarhållen vinst och lån, behandlades också på olika sätt. Variationen i skattebelastning mellan olika företag beroende på bl.a. skillnader i historisk lönsamhet innebar risker för att nya investeringar inte fördelades på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt mellan företagen.

Erfarenheterna av investeringsstyrning, framför allt med hjälp av det sedan 1930-talet gällande systemet med investeringsfonder, visade också på brister. Möjligheterna för statsmakterna att påverka näringslivets investeringar såväl i ett konjunkturperspektiv som i andra avseenden framstod som begränsade, inte minst därför att olika åtgärder slog igenom med en betydande tidsfördröjning.

Mot slutet av 1980-talet medförde också kombinationen av hög formell skattesats och omfattande reserveringsmöjligheter att vinstrika företag i syfte att begränsa sina skattebetalningar deltog i avancerade operationer med olika slag av leasingförfaranden. Investeringsverksamheten styrdes i betydande omfattning av skatteöverväganden, där frågan om den samhällsekonomiska lönsamheten i olika projekt toades ned.

Utöver ”interna” brister i de gamla skattereglerna utgjorde också den *internationella* utvecklingen en viktig bakgrund till den svenska reformen. Det gällde den skattepolitiska utvecklingen i vår omvärld där reformer med breddade skattebaser och sänkta nominella skattesatser aktualiserade liknande förändringar hos oss. Vål så viktig var dock den fortgående internationaliseringen av den svenska ekonomin, särskilt av de finansiella marknaderna. Möjligheterna att behålla en skattestruktur med smala skattebaser och höga nominella skattesatser begränsades.

Den skattepolitiska utmaningen i slutet av 1980-talet blev därför: Hur skulle man åtgärda allt större olikformigheter och fördelningspolitiska brister i systemet och skapa en skattestruktur som i en internationaliserad ekonomi uthålligt kunde finansiera of-fentliga utgifter på hög nivå?

2 Reformens huvuddrag

En central tanke bakom skattereformen var en förstärkt horisontell rättvisa, där *lika inkomster skulle beskattas lika*. Denna likformighetsprincip skulle så långt som möjligt tillämpas konsekvent. Det gällde beskattningen av förvärvsinkomster, där såväl den vanliga inkomstskatten som socialavgifterna skulle baseras på bredare underlag. Det gällde också beskattningen av kapitalinkomster, inkl. företagets vinster och egenföretagarnas kapitalinkomster. Likformigheten var också styrande i utformningen av det nya mervärdesskattesystemet. En förstärkt horisontell rättvisa skulle bidra till att återupprätta principen om skatt efter bärkraft och därmed också till en förstärkt vertikal rättvisa.

En likformighetsprincip kan förverkligas bl.a. genom *bredare skattebaser* då den skattepliktiga inkomsten därigenom kommer att ligga närmare den ekonomiska inkomsten. Olika undantag, lättnader och kryphål skulle elimineras och inkomstförstärkningarna användas för att sänka skattesatser och reducera besvärande marginaleffekter.

Enkelheten var en annan bärande princip. Enklare regler är lättare att följa. Såväl för de skattskyldiga som för skatteförvaltning frigörs resurser, inte minst i form av tid, som för de skattskyldiga kan användas mer produktivt. Skatteförvaltningen kan koncentrera sin granskning till större och mer komplicerade förfaranden.

Ytterligare en central hörnsten var önskemålet att *premiära sparande* och motverka låntagande. Olikformigheterna i de gamla reglerna och det förhållande att kapitalinkomster beskattades tillsammans med övriga inkomster bidrog till att missgynna finansiellt sparande (hög skatt på marginella kapitalinkomster) och favorisera låntagande (stort skattemässigt värde på ränteavdrag).

Målet för skattereformen sammanfattades i propositionen om reformerad inkomst- och företagsbeskattning på följande sätt (prop. 1989/90:110, s. 294):

”Det övergripande målet för skattereformen är att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv beskattning samtidigt som fördelningspolitiska mål uppfylls. Arbete och sparande skall ges en bättre skattemässig behandling medan villkoren för lånebaserad konsumtion och förmögenhetsuppbyggnad försämras. En likvärdig behandling av arbetsinkomster och inkomster av kapital skall komma till stånd. Skatteplanering och skatteflykt skall motverkas. Inte minst härigenom kommer den fördelningspolitiska träffsäkerheten i beskattningen att förbättras.”

Huvuddragen i reformen var

- En sänkt inkomstskatt för så gott som alla, där den helt övervägande andelen av inkomsttagarna, ca 85 procent, enbart skulle betala kommunal-

- skatt. Resterande del skulle därutöver betala 20 procent i statlig inkomstskatt.
- För att inte andelen som betalar statlig inkomstskatt skulle öka över tiden, infördes en indexreglering av den undre gränsen för statlig inkomstskatt, den s.k. skiktgränsen. De nya reglerna gav också utrymme för viss förbättring av reallönen utan att skatteuttaget ökade.
 - För att förbättra det fördelningspolitiska utfallet infördes en extra skattelättnad för personer med lägre inkomster i form av ett förhöjt grundavdrag. Vidare skulle som en viktig del av reformen barnbidragen och bostadsbidragen höjas.
 - Skattebortfallet genom sänkta skattesatser skulle finansieras genom skärpt beskattning av kapitalinkomster, en breddad bas för beskattningen av arbetsinkomster och genom höjda indirekta skatter.
 - Genom reformen infördes en separat och proportionell beskattning av kapitalinkomster – räntor, utdelningar och reavinster – med en enhetlig skattesats på 30 procent. I princip skulle skatteuttaget baseras på fulla nominella inkomster, vilket i vissa fall medförde betydande basbreddningar i förhållande till de äldre reglerna. En särskild avkastningsskatt på sparande i pensionsförsäkringar infördes.
 - Basen för arbetsinkomstbeskattningen breddades genom att löntagarnas avdragsmöjligheter begränsades och genom full skatteplikt för naturförmåner. Detta innebar bl.a. höjd skatt på måltidsförmåner, bilförmåner och bostadsförmåner.
 - Den formella skattesatsen för bolagsinkomster sänktes från 57 till 30 procent och avsågs balanseras genom kraftiga basbreddningar, där den övervägande delen av tidigare reserveringsmöjligheter eliminerades.
 - Basen för mervärdesskatten breddades också. Tjänster blev generellt skattepliktiga och de tidigare reducerade skattesatserna för byggnadsverksamhet samt hotell- och restaurangtjänster togs bort. Dock kvarstod vissa undantag, bl.a. för dagstidningar och olika kulturverksamheter.
 - Punktskatterna på bl.a. bensin och energi höjdes och den nya energiskatten i kombination med införandet av koldioxidskatt och svavelskatt förstärkte skattesystemets miljöprofil. Skattereformen innebar ett exempel på grön skatteväxling genom att höjda skatter på resursförbrukning och miljöpåverkan användes för att finansiera sänkt skatt på arbete.

Den *offentlig-finansiella bruttokostnaden* för skattereformen till följd av sänkta skattesatser och fördelningspolitiska åtgärder beräknades till ca 97 miljarder kronor. Detta skulle finansieras genom bredare

baser för arbetsinkomstbeskattningen (13 miljarder kronor), en förstärkning av kapitalbeskattningen (39 miljarder kronor), höjda indirekta skatter (28 miljarder kronor) och vissa andra förändringar (10 miljarder kronor). Resterande finansieringsbehov på 5 miljarder kronor skulle tillgodoses genom en bättre fungerande ekonomi ("dynamiska effekter").

3 Värdering av reformen

1990-91 års skattereform var i rent budgetmässiga termer en mycket stor reform med en bruttoomfördelning av skatteuttaget på nära nog 100 miljarder kronor. Men den var också i en djupare ekonomisk mening mycket omfattande i det att den påverkade de skattemässiga villkoren för svenska hushåll och företag i en lång rad avseenden. Villkoren för olika former av sparande och för konsumtionsval, för arbete och utbildning och för företagsinvesteringar förändrades på ett grundläggande sätt.

För en värdering av reformen är dess beteendeeffekter av stor betydelse. I vissa fall är det förhållandevis enkelt att konstatera om de avsedda effekterna har inträffat eller ej. I andra fall kan det vara svårt att isolera reformeffekterna från inverkan av andra faktorer. En sådan faktor är den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. En viktig fråga gäller reformens samspel med depressionen. En annan fråga gäller hur depressionen som sådan, oberoende av dess eventuella samspel med skattereformen, påverkat möjligheterna att värdera reformen.

Omedelbart efter det definitiva reformbeslutet i riksdagen juni 1990 påbörjades en utvärdering av reformen. En särskild kommitté, KUSK, tillkallades. Kommittén lämnade sitt betänkande i november 1995. Betänkandet baserades bl.a. på ett omfattande forskningsprogram som initierades av kommittén och som avrapporterades i en särskild bilaga, Svensk skattepolitik i teori och praktik – 1991 års skattereform (bilaga 1 till SOU 1995:104).

KUSK-betänkandet har remissbehandlats (för en remissammanställning, se 1996 års ekonomiska vårproposition). Betänkandet med dess bilagor ger tillsammans med de bakomliggande forskningsrapporterna en kvalificerad grund för en utvärdering av reformen. I anslutning till de huvudfrågor som ställs i betänkandet kommer vi nu att ge vår värdering, där också viss ny information kommer att vägas in.

Vår bild av reformen avviker inte på något grundläggande sätt från den KUSK gav. Sedan kommittén lämnade sitt betänkande har det inte, annat än undantagsvis, presenterats några nya studier kring skattereformens effekter. Men väl så betydelsefullt är att reformreglerna, med varierande grad av stabilitet, nu verkat i snart sju år. Å ena sidan innebär detta att dataläget förbättrats. Å andra sidan uppkommer frå-

gan mot vilken alternativ skattepolitisk utveckling reformen skall värderas. En effektanalys av reformförslag handlar ju i hög grad om att jämföra det ekonomiska utfallet vid de nya reglerna med utfallet vid alternativa regler. I detta fall skulle det vara naturligt att jämföra med de regler som gällde före skattereformen. Här finns två svårigheter. För det första, hur skulle 1989 års regler sett ut exempelvis i 1997 års ekonomiska miljö? För det andra, hur skall senare regeländringar, som kan ha påverkat den ekonomiska utvecklingen, beaktas? Dessa svårigheter är besvärliga att hantera på något heltäckande sätt. Vi väljer därför att mer partiellt uppmärksamma några centrala aspekter.

3.1 Skatteplanering och skattefusk

Skattereformens betydelse för omfattningen av skatteplanering är en central fråga, inte minst därför att det var erfarenheterna av en tilltagande skatteplanering under åren före reformen som bidrog till kritiken mot det gamla skattesystemet. Kritiken kom att gälla inte bara de olagliga beteenden som förekom (skattefusk och/eller skatteflykt) utan också de legala möjligheter som det gamla systemet innehöll.

KUSK konstaterar att skattereformen representerade ett nytt angreppssätt för att förhindra skatteplanering genom att den sökte påverka de grundläggande förutsättningarna för skatteplanering. KUSK lyfte fram fem sådana förutsättningar; att olika inkomster beskattas olika, att inkomstskatten är progressiv, att olika skattesubjekt beskattas olika, att beskattningsunderlaget inte är entydigt bestämt samt möjligheten att bilda skattekrediter, dvs. skjuta upp beskattningen, exempelvis genom att omvandla löpande inkomster till värdestegring som beskattas med tidsfördröjning.

Regeringen delar KUSK:s bedömning att skattereformen levt upp till målet att motverka skatteplanering. En konsekvent beskattning av olika naturaförväningar gjorde att olika former av arbetsinkomster beskattades mer likartat. En likartad behandling av löpande kapitalavkastning (räntor och utdelningar) och realiserad värdeökning (reavinster) minskade möjligheterna att erhålla skattekrediter. Omfattningen av skattekrediter begränsades också genom att det skattemässiga värdet av olika reaförluster reducerades. Tidigare lönsamma transaktioner inom familjer som byggde på den sammanhållna beskattningen av arbets- och kapitalinkomster med en progressiv skatteskala eliminerades genom införandet av den separata och proportionella kapitalinkomstbeskattningen.

En mer likartad beskattning av olika företagsformer reducerade skatteplaneringen genom transaktioner mellan företag. Den kraftigt sänkta bolagsskattesatsen reducerade det skattemässiga värdet av olika

avdrag. Begränsningen av olika konsolideringsmöjligheter minskade intresset för skatteminimerande beteenden med starkt begränsat samhällsekonomiskt värde.

I det gamla skattesystemet avspeglades förekomsten av skatteplanering i ett betydande gap mellan det faktiska skatteuttaget och det formella skatteuttaget som det beskrevs av inkomstskatteskalan med dess betydande progressivitet. KUSK redovisar resultatet av en simuleringsstudie, avseende de 10 procent av individerna i aktiv ålder med de högsta arbetsinkomsterna. Studien visar att 1980-talets skattereformer minskade detta gap redan före 1990 års reform men att gapet minskade ytterligare de första åren efter reformen. Den horisontella rättvisan har således ökat över tiden.

Den enskilda åtgärd i reformen som mest bidragit till att motverka skatteplanering var införandet av en separat och proportionell kapitalinkomstbeskattning. Detta kombinerades med full nominell beskattning av alla slag av kapitalinkomster, inklusive reavinster. Även om den formella skattesatsen (30 procent kom att ligga under den högsta marginalskatten på förvärvsinkomster (50 procent) innebar detta ändå ett i reala termer likvärdigt skatteuttag på arbets- och kapitalinkomster.

För personer med arbetsinkomster över brytpunkten innebar dock den lägre kapitalskattesatsen ett kvarvarande gap på marginalen i beskattningen av arbets- och kapitalinkomster. Detta motiverade särskilda spärregler för fåmansbolagsägare, som skall förhindra omvandling av arbetsinkomster till kapitalinkomster. Dessa regler, som förändrats efter reformen, försöker förena två var för sig angelägna mål dels att motverka skatteplanering, dels att ge rimliga incitament för investeringar i små och medelstora företag.

I takt med den ökande internationaliseringen av den svenska ekonomin, och särskilt efter liberaliseringen av kapitalmarknaderna, öppnas möjligheter till *internationell* skatteplanering, som grundas på skillnader i skattesatser och ineffektiva kontrollmöjligheter. Vi delar KUSK:s bedömning att det gamla skattesystemet med dess höga nominella skattesatser skulle ha fungerat allt sämre i denna internationaliserade värld. Reformen var i denna mening nödvändig, samtidigt som problemen finns kvar i ny form, inte minst som en följd av den informationsteknologiska utvecklingen.

Der finns ett nära samband mellan skatteplanering och samhällsekonomisk effektivitet. Ett oenhetligt skattesystem med möjligheter till skatteplanering medför att skattskyldiga och skattekonstuler använder sin tid på fel sätt och att resursfördelningen mellan olika sektorer i ekonomin blir felaktig. Vid en ansvarsfull finansiering av offentliga utgifter kommer det skattebortfall som följer av skatteplaneringen att nödvändiggöra kompletterande skattehöjningar. Dessa resulterar i allmänhet i nya effektivitetsförus-

ter och minskad välfärd. I detta perspektiv representerade skattereformen ett väsentligt framsteg.

Skattereformen minskade också lönsamheten av att skattefuska. Däremot är det som KUSK konstaterar svårare att bedöma huruvida det faktiska skattefusket minskat; de metodologiska problemen att mäta detta är betydande. Ökad kontrolluppgiftsskyldighet på olika områden har dock bidragit till att minska skattefusket.

3.2 Sparande och konsumtion

Skattereformen ändrade på ett dramatiskt sätt sparrvillkoren i den svenska ekonomin, särskilt genom införandet av den nya kapitalinkomstbeskattningen med en hög grad av likformig behandling av olika sparalternativ. Förändringar i den indirekta beskattningen, särskilt på mervärdesskattens område, påverkade också på ett direkt sätt den privata konsumtionen på olika områden.

3.2.1 Sparandet och kapitalinkomstbeskattningen

I det gamla skattesystemet missgynnades finansiellt sparande och premierades låntagande. Genom skattereformen gavs hushållen incitament att förändra sina sparmönster.

Den första fråga som behandlas i KUSK:s värdering gäller hur hushållens totala sparande kan ha påverkats. Frågan är viktig, inte minst med tanke på reformens roll för krisen i början av 1990-talet, särskilt hur den kan ha bidragit till fallet i privat konsumtion. Mellan 1989 och 1992 steg den konventionellt beräknade hushållssparkvoten, dvs. sparande i finansiella tillgångar och investeringar i egna hem som andel av disponibel inkomst, med inte mindre än 13 procentenheter. En liknade utveckling, låt vara mindre dramatisk, gäller för en utvidgad sparkvot, där även hushållens sparande i varaktiga konsumtionsvaror och avtalsenliga pensionsförsäkringar räknas med.

I expertbilagan till KUSK studeras på ett direkt sätt reformens effekter på den privata konsumtionen. Det finns inte några tydliga belägg för att reformen skulle vara en viktig faktor bakom det kraftiga fallet i hushållens konsumtion. I den utsträckning skattereformen spelat en roll beror det inte i första hand på en direkt effekt av att avkastningen efter skatt på finansiellt sparande gått upp. I stället verkade reformen mer indirekt. Den tidigare förmånsbehandlingen av reallt sparande i bostäder ersattes av en mer likformig beskattning av finansiellt och reallt sparande. Ett minskat skattemässigt värde av ränteavdrag i kombination med en höjd löpande beskattning av sparande i bostäder reducerade förmögensvärdet i

fastigheter. Detta ledde till ökat amorteringssparande, vilket indirekt reducerade hushållens konsumtion. Senare information från undersökningar av hushållens utgifter de aktuella åren visar dock inte på några mer markerade skillnader i förändrade konsumtionsutgifter mellan egna hushåll och andra hushåll vid given disponibel inkomst. Detta skulle betyda att reducerade förmögensvärden för egna hushåll balanseras av andra konsumtionsdämpande faktorer för andra slag av hushåll.

Frågan är då *hur stor del* av den kraftiga uppgången i finansiell sparkvot som kan hänföras till reformen. Med hjälp av ett modellgrundat räkneexempel görs i expertbilagan bedömningen att mellan en tredjedel och en fjärdedel av uppgången kan ha berott på skattereformen. I likhet med KUSK anser vi dock att den anpassning av hushållssparandet som skedde i början av 1990-talet var en långsiktig nödvändighet. Relationen mellan hushållens konsumtion och deras disponibla inkomster i slutet av 1980-talet, där hushållen konsumerade 105 procent av sina inkomster, var inte uthållig. Reformen påskyndade denna nödvändiga anpassning, dock till priset av fördjupad kris.

För reformens spareffekter på *hushållsnivå* redovisas i expertbilagan resultat som indikerar att portföljanpassningen var relativt likformig. Hushåll med olika marginalskatt före reformen (och därmed på olika inkomstnivåer) förefaller ha anpassat sina förmögensportföljer på ungefär samma sätt. Den olikformiga anpassningen skedde redan i början av 1980-talet som en följd av de begränsningar av ränteavdragens värde som infördes då. Dessa reducerade kraftigt de stora skillnader i reala lånekostnader efter skatt mellan hushåll med olika inkomster som fanns tidigare. Med denna tolkning var utgångsläget inför 1990-91 års reform att flertalet hushåll hade samma reala lånekostnader efter skatt med ett skattemässigt värde av ränteavdrag på 50 procent. Reformen framkallade ett likformigt fall till 30 procent.

Detta skulle innebära att hushåll med högre inkomster genom sin anpassning till nya skattereglerna inte skulle ha givit något större bidrag än andra hushåll till uppgången i finansiell sparkvot. I en nyligen publicerad studie¹ ges en delvis annorlunda bild. Enligt denna studie synes höginkomsttagarhushållen ha bantat sina "balansräkningar" kraftigare än hushåll med lägre inkomster.

Reformens effekter på *villamarknaden* har redan berörts. KUSK gör bedömningen att ca hälften av det reala prisfall som inträffade mellan 1990 och 1993 kan hänföras till skattereformen. I likhet med KUSK anser regeringen att en anpassning nedåt i förhållande till de uppblåsta fastighetsvärdena under slutet av 1980-talet var ofrånkomlig. Reformen förstärkte dock nedgången.

¹ Lennart Berg, Hushållens skulder och förmögenhet – en analys av hushållens skuldsättning med utblick till år 2000. Nordbanken, 1997.

Reformens effekter för *boendekostnaderna* kommenteras närmare i konsumtionsavsnittet. I ett sparandeperspektiv kan noteras att skattereformen innebar en väsentligt högre likformighet i beskattningen av olika sparformer, inklusive sparandet i egna hem. Dock valde man att lägga den nya fastighetsskatten på en lägre nivå än vad som skulle ha varit motiverat vid en strikt likformighetsbedömning. Denna lägre nivå, liksom nedsättningen av fastighetsskatt under de första 10 åren och de särskilda övergångsreglerna, motiverades av bostadspolitiska skäl.

Vi återkommer i ett senare avsnitt till de stabiliseringspolitiska aspekterna av reformens effekter på sparandet.

3.2.2 Konsumtionen och konsumtionsbeskattningen

Den mervärdesskatt som infördes 1969 innebar att skatten togs ut på en förhållandevis smal skattebas. Tjänster var i princip undantagna från beskattning. Knappt 60 procent av den privata konsumtionen var belagd med mervärdesskatt före skattereformen. Förekomsten av momsbefriade varor och tjänster, där avdragsrätt saknas för ingående moms på användning av råvaror, halvfabrikat och investeringsvaror, innebar att mervärdesskatten delvis fick karaktären av en skatt på investeringar och insatsförbrukning i stället för på konsumtion.

Före skattereformen uppgick mervärdesskattesatsen till 19 procent på priset inkl. moms, vilket motsvarar en skattesats på 23,46 procent på priset exkl. moms. För hotell- och serveringstjänster tillämpades dock en reducerad skattesats på 12,86 procent på priset exkl. moms. Samma skattesats gällde för bygg- och anläggningsarbeten.

Energi var belagd med en nollskattesats. Detta innebar att avdragsrätt tilläts för ingående moms på insatsanvändning i energiproduktionen samtidigt som energiförsäljningen var momsbefriad. Energibeskattningen gav dock upphov till negativa effekter på konkurrensen, i synnerhet för företag som var verksamma på internationella marknader, eftersom energibeskattningen i sin helhet bestod av punktskatter som inte kunde lyftas av i senare produktions- och distributionsled.

En utgångspunkt för reformeringen av den indirekta beskattningen var att en större likformighet i beskattningen av olika varor och tjänster skulle öka den horisontella rättvisan. Horisontell rättvisa innebär i detta fall att olika hushåll med lika hög konsumtionsstandard bör betala lika mycket konsumtionsskatt oavsett hur de värderar olika varor och tjänster. En annan utgångspunkt var att en skattebeläggning av olika varor och tjänster skulle förstärka momsens karaktär av konsumtionsskatt.

Ett annat viktigt syfte med reformen var att få till stånd ett enklare mervärdesskattesystem med lägre

fullgörandekostnader för de skattskyldiga och lägre administrationskostnader för skattemyndigheterna. En större likformighet i beskattningen kan framförallt förväntas minska hanteringskostnaderna för företag med blandad verksamhet, dvs. företag som tillhandahåller såväl momsbefriade som helt eller delvis momspliktiga varor och tjänster.

Bakom förändringen av den indirekta beskattningen låg också ett starkt fiskalt motiv. I den finansieringskalkyl som låg till grund för skattereformen avsågs nära nog en tredjedel av skattebortfallet till följd av lägre marginalskatter m.m. finansieras genom höjda indirekta skatter. Efter reformen kvarstod dock betydelsefulla undantag från momsplikt, t.ex. sjuk- och tandvård, barnomsorg, utbildning, hyror och bostadsrättsavgifter, finansiella tjänster och konsumtion av vissa kulturella tjänster.

Skatteomläggningen gav upphov till betydande prishöjningar för vissa enskilda varugrupper och har därför också medfört betydande förändringar i hushållens konsumtionsmönster.

Konsumtionen av bostadstjänster berördes i en rad avseenden.

1990 infördes moms på vatten, avlopp, sophämtning och energi. År 1991 belades fastighetsskötsel, lokalvård, fönsterputsning, sotning, bevakning, kabel-tv, administrativa tjänster och fjärrvärme med moms. Den ingående momsen i produktionen av dessa tjänster var försumbar varför en prishöjning på 23,5 procent kunde förväntas på dessa områden.² Samtidigt slopades den reducerade skattesatsen på fastighetsunderhåll och byggverksamhet. Detta beräknades höja priserna på dessa tjänster med knappt 10 procent.

Boendekostnaderna påverkades också av att punktskatterna på energi förändrades som en del av reformen. Under 1990 sänktes punktskatten på elektrisk kraft. År 1991 infördes koldioxidskatt på bl.a. olja, kol, naturgas och bensin. Dessutom infördes en svavelskatt på bl.a. svavelhaltig olja. För att begränsa dessa miljöskatters genomslag på den totala skattebördan på energi sänktes samtidigt energiskatten på bl.a. olja, kol och naturgas med 50 procent.

Omläggningarna av den indirekta beskattningen innebar kraftigt ökade drifts- och underhållskostnader för hela bostadsbeståndet. Vid en fullständig överväring på drifts- och underhållskostnaderna kan dessa skatteförändringar beräknas ha gett en genomsnittlig prishöjning på bostadstjänster på 3,7 procent år 1990 och på 4,5 procent år 1991 vid en sammanvägning av effekterna för hyresrätter, bostadsrätter och egna hem.

²Effekterna på priserna har beräknats med ett antagande om att den mervärdesskattesatsen uppgår till 23,46 procent dvs. inte till den skattesats på 25 procent som först infördes temporärt från den 1 juli 1990 t.o.m. 31 december 1991 och som sedan kom att permanentas.

Konsumtionen av bostadstjänster kan inte minska mycket på kort sikt, även om efterfrågan på bostadstjänster faller kraftigt p.g.a. högre hyror och högre brukarkostnader för egnahem. Det är därför inte förvånande att någon real minskning av bostadskonsumtionen inte kan observeras i nationalräkenskaperna under de första åren av 1990-talet. Den högre brukarkostnaden för egnahem genom skärpt indirekt beskattning kom i stället att bidra till det fall i villapriserna som följde av skattereformen. Brukar-kostnaden för egnahem påverkades dessutom av ett minskat värde av ränteavdragen och av skärpt fastighetsskatt. I KUSK-bilagan beräknas de förändrade skattereglerna mellan 1985 och 1991 totalt ha ökat brukarkostnaden med 20-30 procent. Enligt samma bedömning ledde denna höjning av brukarkostnaden till en minskning av den totala efterfrågan på egnahem med omkring 15 procent, vilket i sin tur förorsakade ett reall prisfall på egnahem med omkring 15 procent.

Reformens första steg finansierades bl.a. av den höjning av skatten på bensin som genomfördes 1990; dels genom en bensinskatteshöjning, dels genom en höjning av mervärdesskattesatsen på bensin från 0 till 23,46 procent. Totalt kan dessa skatteshöjningar beräknas ha medfört en bensinprisökning på 33 procent. Nollskattesatsen på diesel avskaffades också 1990, med en teoretiskt beräknad priseteffekt på 23,5 procent. Konsumtionen av bensin påverkades, åtminstone på kort sikt, i mycket begränsad omfattning. Under 1990 kan en ökning av bensinkonsumtionen på drygt 1 procent observeras medan volymminskningen under 1991 var 0,6 procent.

För vissa andra varugrupper som påverkades av den höjda indirekta beskattningen blev dock effekterna större. Observerade volymförändringar beror givetvis på en rad andra faktorer än skattereformen. Reformen torde dock ha haft en avgörande betydelse.

Före 1991 var persontransporter, hår- och skönhetsvård och vissa fritidsrelaterade tjänster som campingplatser, skidliftar och danstillställningar undantagna från moms. I januari 1991 belades dessa tjänster med full moms. Prishöjningen på persontransporter kan teoretiskt beräknas till 11 procent. Priseteffekten för persontransporter mildrades av att transportföretagen genom momsbeläggningen fick rätt till avdrag för ingående moms. Konsumtionen av inhemska persontransporter minskade med knappt tre procent under 1991, medan konsumtionen ökade under både 1990 och 1992.

Hår- och skönhetsvård omfattades före reformen av ett vanligt undantag från momsplikt. De teoretiskt beräknade prishöjningarna på dessa tjänster uppgick till 21 procent, när hänsyn tas till att införande av avdragsrätt för ingående moms tenderar att dämpa momsbeläggningsens effekt på priserna. Konsumtion-

en av hår- och skönhetsvård minskade med hela 17 procent år 1991.³

Höjningen av momsen på hotell- och restaurangtjänster från 12,86 till 23,46 procent bidrog till finansieringen av reformens första steg 1990. Vid en fullständig övervältring på konsumentpriset ger denna skatteshöjning en prisökning på 9,4 procent för hotell- och restaurangtjänster. Åren 1990 och 1991 kom konsumtionen av hotell och restaurangtjänster att minska med 9,6 respektive 8,3 procent.

Dessa stiliserade fakta indikerar att reformen kan ha haft en betydande effekt på efterfrågan på vissa specifika varugrupper, i synnerhet turistrelaterade tjänster som persontransporter och hotell- och restaurangtjänster. I en av de expertrapporter som utförts på uppdrag av KUSK analyseras skattereformens effekt på efterfrågan på inrikes och utrikes rekreationsresor.⁴ Resultaten från denna studie visar att reformen minskade rekreationsresandet med minst 20 procent. Att inhemska turism visade sig vara en särskilt priskänslig sektor kan bero på att det finns näraliggande lågt beskattade alternativ till rekreationsresandet i form av hemproduktion eller utlandsresor.

Skattereformen vägledades av en likformighetsfilosofi. Det finns många starka argument för en i största möjliga utsträckning enhetlig mervärdesskatt. Flera förutsättningar måste dock vara uppfyllda för att det ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt skall vara önskvärt att beskatta olika varor och tjänster med samma skattesats. För de fall där olika varor är olika priskänsliga kan det för att begränsa effekterna på konsumtionsvalet vara lämpligare att beskatta priskänsliga varor med en högre skattesats och särskilt priskänsliga varor med en låg skattesats. Den sänkning av momsen på turistrelaterade tjänster som genomfördes 1992 kan möjligen betraktas som en sådan effektivitetshöjande åtgärd.

Vid utformningen av konsumtionsbeskattningen måste emellertid hänsyn också tas till fördelningseffekterna. En differentiering av momsen skapar också olika typer av gränsdragningsproblem och lämnar utrymme för olika särintressen att få gränsdragningen ändrad. En differentiering medför också, som tidigare påpekats, att skattesystemets driftskostnader ökar och att den horisontella rättvisan kan minska. De differentieringar av momsen som gjorts efter skattereformen har lett till tillkommande komplikationer i dessa avseenden.

³Konsumtionen av dessa tjänster gick trendmässigt ner i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet. Konsumtionsminskningen 1991 är dock avsevärt större än konsumtionsförändringarna under åren närmast före och efter 1991.

⁴Hultkrantz (1995) On determinants of Swedish recreational domestic and outbound travel 1989-1993, Tax reform evaluation report no. 7, Konjunkturinstitutet.

3.3 Investeringarna och företagsbeskattningen

I likhet med KUSK anser vi att det är svårt att utvärdera den nya företagsbeskattningen. Relevanta data produceras med betydande tids eftersläpning. Det tar också tid för företagen att anpassa sig till nya regler och den ekonomiska krisen med dess kraftiga lönsamhetsfall försvårar en värdering.

De undersökningar av de gamla bolagsskattereglernas effekter som redovisas av KUSK modifierar till viss del den problembeskrivning som gjordes inför skattereformen. Bilden av ett förhållandevis starkt snedvridande bolagsskattesystem tonas ned. I det gamla systemet med dess omfattande reserveringsmöjligheter var det förhållandevis få företag som kunde utnyttja skattereglerna maximalt. Detta innebär att bolagsbeskattningen till stor del fungerade som en utdelningsbeskattning, utan större snedvridande skillnader i skattebelastning på olika slag av investeringar och för olika finansieringsformer. KUSK konstaterade dock att det trots allt fanns företag i det gamla systemet som fullt ut kunde utnyttja konsolideringsmöjligheter och där bolagsskatten verkade snedvridande.

Den forskning som redovisas av KUSK visar också att skattereformen inte hade någon betydelse för det dramatiska raset i investeringarna i företagssektorn i början på 1990-talet. Kommittén noterar också att det nya systemet blivit enklare och mer överskådligt. Vi vill för vår del konstatera att reformen minskat incitamenten till skatteminimerande beteenden genom mer eller mindre konstlade affärsupplägg. Vi återkommer i finansieringsavsnittet till skattereformens effekter på bolagsskatteintäkterna.

Det fanns en stor politisk enighet kring utformningen av de nya företagsskattereglerna. Vid reformtillfället gällde detta också synen på den s.k. *ekonomiska dubbelbeskattningen*. Därmed avses att avkastningen på eget kapital i bolagen, till skillnad från låneräntor på främmande kapital, formellt beskattas i två led; dels genom bolagsskatten, dels genom beskattning av utdelningar och reavinst hos ägarna. Ur investeringsynpunkt är dock i princip inte skatteuttaget i det senare ledet något problem. Investeringsvillkoren i en ekonomi som den svenska med starkt internationaliserade kapitalmarknader bestäms nämligen i första hand av företagsskattereglerna. Beskattningen av utdelningar och reavinst på aktier inom ramen för den personliga kapitalinkomstbeskattningen betyder mindre för investeringsvillkoren. Dessutom var det centralt att upprätthålla en enhetlig och likformig kapitalinkomstbeskattning.

I frågan om den ekonomiska dubbelbeskattningen har under denna mandatperiod gjorts ett välmotiverat undantag. För *mindre* företag, som inte har samma tillgång till de internationella kapitalmarknaderna som de större företagen, är nämligen beskattningen av utdelningar och reavinst hos ägarna av

större betydelse för företagens investeringar. Under förutsättning att en ägarlättning i den ekonomiska dubbelbeskattningen inriktas enbart på dessa företag kan positiva effekter på investeringarna förväntas. En partiell lättning i ägarbeskattningen har därför införts.

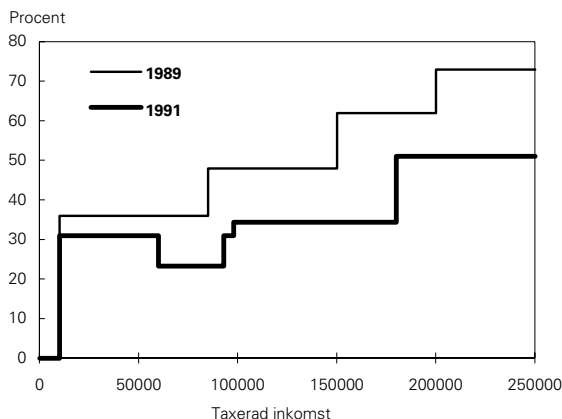
I skattereformen var det av tidsskäl inte möjligt att fullt ut reformera skattereglerna för *egenföretagarna*. Genom de regler som infördes 1994 har en större likformighet uppnåtts i förhållande till beskattningen av aktiebolag och deras ägare. Likformigheten har dock uppnåtts till priset av en inte obetydlig komplexitet. För närvarande utreds möjligheterna till förenklade regler, i första hand för de allra minsta företagen.

3.4 Arbetsutbudet och förvärvsinkomstbeskattningen

Skattereformen medförde stora principiella förändringar av beskattningen av förvärvsinkomster. Före reformen beskattades förvärvsinkomster och kapitalinkomster tillsammans enligt en och samma skatteskala. Genom skattereformen infördes tre olika inkomstslag: inkomst av tjänst, kapital och näringsverksamhet. Inkomst av tjänst och näringsverksamhet kom att beskattas med samma skattesatser medan kapitalinkomster kom att beskattas proportionellt.

Skattereformen innebar kraftiga sänkningar av marginalskatterna på förvärvsinkomster. Fr.o.m. 1991 fanns bara två inkomstskikt i den statliga inkomstskatteskalan: 0 och 20 procent. Grundavdraget fastställdes till 10 300 kronor för 1991. Dessutom infördes ett förhöjt grundavdrag på inkomster mellan 60 000 kronor och 180 000 kronor vilket kom att påverka marginalskatten i detta inkomstintervall. I *diagram 1* visas marginalskatterna enligt den nya skatteskalan. Som jämförelse visas även marginalskatterna enligt 1989 års skatteskala

DIAGRAM 1 MARGINALSKATTER 1989 OCH 1991 VID OLIKA
TAXERADE INKOMSTER. KOMMUNALSKATT=31%



Skattereformen medförde – tillsammans med förändringarna av inkomstberoende bidrag och indirekta skatter – att den s.k. reala marginallönen efter skatt och bidrag höjdes kraftigt för breda grupper av inkomsttagare.⁵ Införandet av en separat kapitalinkomstbeskattning innebar också att marginallönen inte längre kom att påverkas av individens kapitalinkomster.

Enligt beräkningar i KUSK-bilagan var höjningen av marginallönen i allmänhet större för män än för kvinnor. För en sammanboende man i mitten av inkomstfördelningen ökade marginallönen med 24 procent mellan 1985 och 1992 till följd av förändringar i skatte- och transfereringssystemet. För en kvinna i mitten av inkomstfördelningen ökade den med 19 procent. För den fjärdedel av sammanboende män respektive kvinnor som har de lägsta inkomsterna minskade dock marginallönen med i genomsnitt tre respektive en procent mellan 1985 och 1992.

För att man skall kunna utröna hur en skattereform påverkar *önskat* antal arbetstimmar för en viss individ krävs information om hur individen reagerar på förändringar av marginallönen och den disponibla inkomsten. Individens värdering av konsumtion och fritid kan på ett grovt sätt mätas med hjälp av dels den s.k. kompenserade löneelasticiteten, dels inkomstelasticiteten⁶. En fullfinansierad reforms effekter på arbetsutbudet för en genomsnittlig individ är oberoende av storleken på inkomstelasticiteten. Vid en underfinansierad reform kan dock inkomsteffekterna ha betydelse och påverka arbetsutbudet negativt. Empiriska studier på svenska data visar dock i

⁵ Den reala marginallönen anger hur mycket ytterligare konsumtionsvaror individen kan köpa om han/hon arbetar en extra timme. Den definieras som $W(1-t)/P$ där W = bruttotimlönen, t = marginaleffekten (marginalskatt + eventuell förlust av inkomstberoende bidrag) och P = konsumentprisindex.

⁶ Den kompenserade löneelasticiteten anger den procentuella förändringen i individens arbetsutbud när individens marginallön ökar med en procent samtidigt som individens inkomst minskas så mycket att individen är kvar på den välfärdsnivå han hade före höjningen av marginallönen. Inkomstelasticiteten anger hur individens arbetsutbud påverkas av sådana förändringar av den den disponibla inkomsten som inte innebär några förändringar av marginallönen.

allmänhet att inkomstelasticiteten är mycket liten.⁷ Effekterna på antal arbetade timmar kan därför i första hand bedömas med hjälp av information om de kompenserade löneelasticiteternas storlek.

KUSK:s redovisning av ekonometriska arbetsutbudsstudier på svenska data från åren före skattereformen visar på tämligen samstämmiga resultat för gifta män: Den kompenserade löneelasticiteten är enligt de olika studierna koncentrerad till ett värde kring 0,10.⁸ Detta innebär att den av KUSK beräknade genomsnittliga höjningen av marginallönen för sammanboende män på omkring 20 procent ger en ökning av önskat antal arbetstimmar på ett par procent.

En studie som utförts efter KUSK:s utvärdering bekräftar i stort KUSK:s slutsats.⁹ Enligt denna studie medförde de marginalskattesänkningar som ägde rum under perioden 1980 till 1991 att önskat antal arbetade timmar för män ökade med drygt 4 procent. Breddningen av momsbasen och höjda bostadsbidrag m.m. medförde dock att ökningen i arbetsutbudet mellan 1980 och 1991 endast blev 2 procent. Denna studie visar också att förändringen av skatte- och transfereringssystemet tenderade att öka spridningen i önskat antal arbetade timmar mellan olika män.

För sammanboende kvinnor ger olika studier mer varierande resultat vad gäller storleken på löneelasticiteterna. Enligt KUSK-bilagan är den bästa gissningen att den kompenserade löneelasticiteten för sammanboende kvinnor uppgår till 0,4.¹⁰ Med en ökning av marginallönen på 10-20 procent ger detta en ökning av det önskade arbetsutbudet på 4-8 procent för sammanboende kvinnor.

Krisen under perioden 1990-93 innebar att efterfrågan på arbetskraft sjönk. Detta medförde att antalet arbetade timmar i ekonomin minskade med nära 10 procent. Denna restriktion kan förväntas ha inneburit att ökningen av önskat antal arbetstimmar inte kunnat realiseras. Detta gäller i första hand de som blev arbetslösa under perioden. I expertbilagan till KUSK visas att arbetstiden för befolkningen i arbete under krisåren utvecklats mindre negativt än vad som kunnat förväntas från historiska mönster. Därigenom kan de sänkta marginalskatterna ha bi-

⁷Se t.ex. expertrapport 4 i SOU 1996:117 som visar att medianvärdet för de estimerade inkomstelasticiteterna på svenska data uppgår till -0,02 för män och till -0,06 för kvinnor.

⁸Slutsatsen i expertrapport 4 i SOU 1996:117 är densamma.

⁹Blomquist, Eklöf och Newey (1997), Tax reform evaluation using nonparametric methods Sweden 1980-1991, stencil Uppsala universitet.

¹⁰ Enligt expertrapport 4 i SOU 1996:117 är medianvärdet för den okompenserade löneelasticiteten för kvinnor i olika svenska studier 0,30. Tillsammans med medianvärdet för inkomstelasticiteten på -0,06 erhålls en kompenserad löneelasticitet på 0,36 vilket överensstämmer med KUSK-bilagans antagande.

dragit till att sysselsätta arbetar något mer än som annars hade varit fallet.

I KUSK-bilagan konstateras också att arbetstiderna hållits uppe bättre bland högre utbildade, vars marginalsatt sjunkit kraftigt, än bland personer med lägre utbildning. Resultat från intervjuundersökningar initierade av KUSK ger också ett visst stöd för att reformen har gett upphov till begränsade positiva effekter på arbetsutbudet.

I en senare studie presenteras resultat som visar att marginalsattförändringarna mellan 1985 och 1992 medfört statistiskt säkerställda effekter på både mäns och kvinnors arbetsutbud.¹¹ Beräkningarna avser effekten av sänkta marginalsattsatser på *faktiskt* realiserat arbetsutbud för individer som arbetade ett positivt antal arbetstimmar under både 1985 och 1992. Till skillnad från KUSK visar denna studie att marginalsattsenkningar har gett större effekter på kvinnors arbetsutbud än mäns. Någon effekt av förändringar i mannens marginalsatt på hustruns arbetsutbud kan inte påvisas. Resultaten visar att de kvinnor som fick de största marginalsattsenkningarna ökade arbetsutbudet mest. Kvinnor vilkas marginalsatt sänktes med mer än 20 procentenheter ökade i genomsnitt sin årsarbetstid med mer än 30 procent. Ökningen av arbetsutbudet för kvinnor som fick en marginalsattsenkning på mellan 7 och 20 procentenheter var omkring hälften så stor. Dessa resultat tyder på att skattereformen – tillsammans med de skatteförändringar som gjordes under perioden 1985-1990 – sammantaget ökade faktiskt antal arbetade timmar för personer i arbete med i storleksordningen 5 procent.

Sammanfattningsvis visar KUSK:s studie och de studier som genomförts därefter att *önskat* antal arbetstimmar för män ökade med ett par procent som en följd av skattereformen. Skattereformens effekter på kvinnornas arbetsutbud är mer osäkra. Å ena sidan tenderar kvinnors arbetsutbud att vara mer lönekänsligt än mäns. Å andra sidan innebär reformen att kvinnornas marginallön i allmänhet höjdes mindre än för män. Arbetsutbudet torde dock ha ökat med ett par procent även för kvinnor. KUSK:s slutsats om att reformens effekt på kvinnors arbetsutbud var nära noll baseras på resultatet från enbart en studie och kan ifrågasättas. En senare studie som baseras på data om faktiskt antal arbetade timmar både före och efter reformen finner i stället att reformen fick påtagliga effekter på kvinnors arbetsutbud.

KUSK:s slutsats att det totala arbetsutbudet i ekonomin ökat med ett par procent till följd av reformen är dock mot ovanstående bakgrund rimlig. Denna ökning i önskat antal arbetstimmar kan, trots krisen, ha resulterat i en ökning av faktiskt arbetad tid för personer i arbete med någon procent.

Andra dimensioner av arbetsutbudet än antalet årsarbetstimmar kan också ha påverkats av skattereformen. Detta kan gälla t.ex. individens val av antal utbildningsår, valet av pensionstidpunkt och valet mellan att arbeta/inte arbeta under åren däremellan.

Incitament till arbetsmarknadsdeltagande styrs i första hand av storleken på individens disponibla inkomst i frånvaro av marknadsarbete och storleken på den disponibla inkomsten vid önskat antal arbetstimmar i det fall individen väljer att arbeta. I KUSK-bilagan konstateras att reformen inte i någon större omfattning påverkade skillnaden i disponibel inkomst vid arbete respektive utan arbete för sammanboende kvinnor som överväger att arbeta deltid. Den slutsats som dras i KUSK-bilagan är därför att det är osannolikt att deltagandet i arbetskraften påverkats i större utsträckning.

Incitamenten till utbildning påverkas bl.a. av skillnaden mellan disponibla inkomsten efter avslutad utbildning och inkomsten i avsaknad av ytterligare utbildning. Denna beror till stor del på skillnaden i genomsnittssatt mellan högutbildad/högavlönad och lågutbildad/lågavlönad arbetskraft. Reformen förändrade kraftigt incitamenten till utbildning eftersom genomsnittssatten på högavlönades inkomster sänktes medan genomsnittssatten på lågavlönades inkomster blev mer eller mindre oförändrad.

Reformen kan även väntas ha påverkat hushållens köp av hushållsnära tjänster. De sänkta marginalsatterna höjde priset på fritid och hemarbete. Detta torde ha ökat incitamenten att ersätta hemarbete med marknadsproducerade tjänster. Den skärpta indirekta beskattningen av t.ex. restauranger, byggtjänster och frisörer kan dock ha haft en motverkande effekt. Kunskap saknas dock om i vilken utsträckning skattereformen gett upphov till minskat hemarbete och ökade köp av marknadsproducerade tjänster.

Skattereformen kan även ha påverkat lönebildningen. Enligt ett traditionellt synsätt borde det högre arbetsutbudet bidra till att sänka lönerna i ekonomin. Enligt ett annat synsätt kan emellertid minskad progressivitet (sänkta marginalsatt vid bibehållen genomsnittssatt) leda till motsatt resultat. En minskad progressivitet kan sänka kostnaden i form av förlorad sysselsättning för höjda löner efter skatt. Denna effekt av minskad progressivitet har ett visst stöd i den empiriska forskningen¹², men kan knappast ha varit en huvudförklaring bakom den snabba uppgången i arbetslösheten i början av 90-talet. Enligt vår bedömning är skattereformens effekter på lönebildningen fortfarande en öppen fråga.

¹¹ Klevmarcken (1997), Did the tax cuts increase hours of work? A pre-post analysis of Swedish panel data, stencil Uppsala universitet.

¹² Se t.ex. Holmlund och Kolm (Tax reform evaluation report no. 15, Konjunkturinstitutet 1995) och Aronsson m.fl. (Tax reform evaluation report no. 10, Konjunkturinstitutet 1995).

3.5 Stabilisering och finansiering

I vilken utsträckning bidrog skattereformen till att fördjupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet och vilket var reformens bidrag till de kraftigt ökande budgetunderskotten? Det finns ett intimt samband mellan dessa frågor. En negativ effekt på konjunktur-utvecklingen försvagar skatteinkomsterna och ökar de offentliga utgifterna. Å andra sidan ger en underfinansiering, till den del den ökar hushållens köpkraft, en expansiv effekt på konjunkturen.

KUSK redovisar två olika studier som belyser finansieringsfrågan. I den ena görs efterhandskalkyler baserade på samma metodik som användes i reformberäkningarna men där kalkylerna baseras på den faktiska, svagare utvecklingen av olika skattebaser i stället för på tidigare framskrivningar. Avvikelsen nedåt kan ses som den extra budgetförsvagning som blev följden av att man bytte skatteregler i en betydligt svagare konjunktur än den som förutsågs. Denna studie visade på en underfinansiering om ca 25 miljarder kronor i genomsnitt för åren 1991-93. Vi kommenterar enskildheter i dessa kalkyler och gör vissa nya bedömningar i nästa avsnitt.

I den första studien beaktades i princip inte reformens beteendeeffekter på de offentliga finanserna. I expertbilagan till KUSK kompletterades därför denna statistiska kalkyl med en bedömning av den finansiella effekten av reformens effekt på konjunkturen.

Reformen hade både expansiva och kontraktiva effekter. Underfinansieringen som sådan bidrog till att hålla uppe hushållens köpkraft vilket verkade stimulerande. Mot denna expansiva effekt står effekten av att det finansiella sparandet steg och av att fastighetspriserna föll. KUSK bedömde att nettoeffekten var negativ. Baserat på ett räkneexempel med en makromodell uppskattades denna effekt ha orsakat ett BNP-fall på knappt en procent. Reformen fördjupade alltså lågkonjunkturen men var inte en primär faktor bakom denna. Regeringen noterar att reformens relativa bidrag illustreras av att real BNP föll med inte mindre än 5 procent under åren 1991-1993.

Den extra underfinansiering som följde av reformens kontraktiva effekt beräknades av KUSK till i storleksordningen 10 miljarder kronor. Detta ger en total underfinansiering om ca 35 miljarder kronor i genomsnitt för åren 1991-1993. I den alternativa studie som redovisas av KUSK framkommer ett resultat i samma storleksordning, 35 miljarder kronor. I denna studie utnyttjas en väsentligt annorlunda metodik, där historiska samband mellan skattebaser och skatteintäkter utnyttjas. Att de olika studierna visar på likartade effekter indikerar att storleksordningen på underfinansieringen är förhållandevis korrekt uppskattad för de aktuella åren.

Den underfinansiering om 35 miljarder kronor per år som KUSK beräknade för de första åren är betydande. I förhållande till de totala underskott på över

200 miljarder kronor som växte fram i början av 1990-talet är reformens bidrag emellertid begränsat. Den initiala underfinansieringen har dock bidragit till behovet av den sanering av de offentliga finanserna som senare blev nödvändig.

Reformens finansiering på längre sikt

Enligt de båda KUSK-studierna tenderade underfinansieringen att minska under den studerade perioden, 1991-1993. Detta var bl.a. resultatet av stigande aktiepriser och en förbättrad lönsamhet i exportindustrin. KUSK redovisade också vissa kvalitativa överväganden kring ett antal faktorer som borde kunna minska underfinansieringen på lite längre sikt. Bl.a. framhölls att på längre sikt kan effektivitetsvinsterna genom reformen resultera i större skattebaser. Man avstod från en kvantifiering av dessa faktorer.

Frågan är vad som kan sägas i finansieringsfrågan i dagsläget. Det slag av statistiska ex post kalkyler som redovisades i KUSK:s betänkande blir allt mindre meningsfulla att upprepa genom att skattereformens beteendeeffekter görs sig gällande i allt större utsträckning. En annan svårighet ligger i det stora antal regelförändringar som gjorts efter reformen med betydande finansiella effekter. Mot denna bakgrund bedömer vi det inte möjligt att göra en heltäckande analys. Däremot kan frågan belysas partiellt genom att en analys av de poster som i den ena av KUSK-studierna visade sig ge de största bidragen till underfinansieringen.

TABELL 1 HUVUDSAKLIGA KOMponenter BAKOM UNDERFINANSIERINGEN I SKATTE-REFORMENS ANDRA STEG

MILJARDER KRONOR.

	1991	1992	1993	SNITT 91-93
Sänkta skattesatser för individer	-6	-6	-6	-6
Basbreddning direktägda aktier	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
Avkastningsskatt pensionssparande	-3,6	-2,7	-0,6	-2,3
Bolagsskatt	-3,1	-3,1	-1,8	-2,6
Dynamiska effekter	-2,5	-5,0	-7,5	-5,0
Summa	-16,7	-18,3	-17,4	-17,5
Skattereformens bidrag till underskott enligt KUSK ¹	-23,0	-21,5	-19,6	-21,4

1. Anders Kristoffersson, Was the tax reform fully financed?, Tax Reform Evaluation Report no. 23, November 1995, s. 25.

De olika posterna och deras bidrag till underfinansieringen under åren 1991-93 redovisas i *tabell 1*. I tabellen redovisas också den totala underfinansieringen avseende skattereformens andra steg¹³ enligt samma studie.

De fem utvalda komponenterna svarar för den dominerande delen av skattereformens totala bidrag till underskottet. Särskilt gäller detta för år 1993. Den fortsatta utvecklingen av dessa poster är alltså av särskild betydelse vid ett försök att bedöma reformens finansiering på längre sikt. Vi uppmärksammar också vad senare regeländringar har betytt och kommenterar också den "dynamiska" komponenten av underfinansieringen.

Sänkta skattesatser för individer

Skattereformen innebar en kraftig sänkning av skattesatserna i personbeskattningen. För 1990-91 beräknades detta ge en sammanlagd budgetförsvagning om ca 89 miljarder kronor. I den upprepning som gjordes för KUSK bedömdes den tillkommande underfinansieringen till ca 6 miljarder kronor. Denna bedömning baserades på en sammanvägning av resultaten från olika slag av simuleringar på mikrodata. De två första byggde på framskrivningar av skattebaserna före reformen (för åren 1990 och 1988) till 1991. Därefter jämfördes skatteintäkterna vid de nya skattesatserna med beräknade skatteintäkter vid en framskrivning av skatteskalen före reformen. Med det senare avsågs 1988 års skatteskala som skrevs fram med faktiska inflationen, där dock skattereffekterna på konsumentpriserna rensades bort.

Som en känslighetsanalys gjordes en tredje simulering. Den innebar en reversering av den första framskrivningen, genom att 1991 års skattebas skrevs tillbaka till år 1990 med en schablonmässig rensning för basbreddningar i reformen.

KUSK-studien beskrev alltså den tillkommande underfinansieringen för 1991 (som schablonmässigt förlängdes till att avse även åren 1992 och 1993). Frågan är vad som har hänt under åren därefter. Möjligheterna att uttala sig om detta med någon större säkerhet är begränsade. Visserligen finns tillgång till data för senare år (utfallsdata på mikronivå finns dock ej senare än för 1995). En ny upprepning av reformberäkningen förutsätter dock långtgående korrigeringar av utfallsdata, då det är nödvändigt att skapa en framskriven skattebas enligt 1989 (eller 1988) års skatteregler. Såvitt gäller skattebasen är det vidare nödvändigt att "återlägga" effekten av regeländringar efter skattereformen. Slutligen skall en gammal skatteskala skapas för det studerade utfallsåret. Särskilt vad gäller skattebaskorrigeringarna är problemen betydande. Vi bedömer det inte möjligt

att upprepa reformbedömningen för senare år med rimliga krav på säkerhet.

Det finns alltså inget underlag för att frånga den tidigare bedömningen om en underfinansiering om ca 6 miljarder kronor p.g.a. sänkta skattesatser. En förklaring till detta är att inkomstfördelningen före skatt blivit ojämnare efter reformen än vad som förutsågs; vid en snabbare löneutveckling för höginkomsttagare än den förutsedda kostar det mer att sänka skattesatserna.

Basbreddning direktägda aktier

Ett centralt element i omläggningen av kapitalbeskattningen var en breddning av basen för beskattning av realisationsvinster på aktier. Tidigare hade reavinster beskattats gynnsammare än utdelningar. Reformen syftade till en mera likformig kapitalbeskattning och breddningen av basen för beskattning av reavinster på aktier var en mycket central del i detta.

Den ursprungliga reformberäkningen baserades på marknadsvärden från utgången av åren 1987 (övriga aktier och andelar) och 1988 (börsnoterade aktier) som skrevs fram med viss värde- och prisutveckling till 1991 års nivå. Vidare beaktades att sparade arbetsinkomster i bolag fick en hårdare beskattning genom reformen. Reformberäkningen resulterade i de skattebaserna och den inkomstförstärkning som redovisas i *tabell 2*.

TABELL 2 DEN URSPRUNGLIGA REFORMBERÄKNINGENS BASBREDDNINGAR OCH INKOMSTFÖRSTÄRKNINGAR

MILJARDER KRONOR, 1991 ÅRS PRISER.

	BASBREDDNING	INKOMSTFÖRSTÄRKNING
Börsnoterade aktier	7,30	2,19
Övriga aktier och andelar	4,64	1,39
Sparade arbetsinkomster		1,40
via aktier		
Summa		4,98

KUSK:s upprepning av de ursprungliga reformberäkningarna innebar en efterhandskalkyl i det att baserna för ikraftträdandeåret 1991 då var kända. Reformens regeländringar beräknades nu med antagandet om att man hade känt utfallet vid beräkningen. Dock lades i aktiernas fall baserna för 1993, mätt i 1991 års priser, till grund för den nya bedömningen. Detta gav en reviderad reformbedömning enligt *tabell 3*.

¹³ Underfinansieringen av skattereformens första steg, som i första hand berörde den indirekta beskattningen, har beräknats uppgå till ca 4 miljarder kronor, vilket ger en sammantagen underfinansiering om ca 25 miljarder kronor i snitt för åren 1991-93.

TABELL 3 KUSK-UPPREPNING AV REFORMBERÄKNINGEN FÖR BASBREDDNINGAR OCH INKOMSTFÖRSTÄRKNINGAR

MILJARDER KRONOR, 1993 ÅRS VOLYMER I 1991 ÅRS PRISER.

	BASBREDDNING	INKOMSTFÖRSTÄRKNING
Börsnoterade aktier	3,90	1,17
Övriga aktier och andelar	3,12	0,94
Sparade arbetsinkomster via aktier		1,40
Summa		3,51

Inkomstförstärkningen var här 1,5 mdkr lägre än den som hade beräknats i reformberäkningarna. Effekten redovisades som en jämn korrigerings på de tre första åren.

Någon ny information för åren 1991-1993 har inte framkommit sedan KUSK-upprepningen. I *tabell 4* redovisas i stället ett förlängt perspektiv, där för senare år utgångspunkten tas i faktiska tillgångsvärden och med revidering av antaganden kring ränta, inflation och riskpremier.¹⁴ Därefter kalkyleras skattebaserna enligt äldre regler och skattereformens regler samt effekterna på skatteintäkterna.

Tabell 4 visar på en tendens till återhämtning under hela perioden; i takt med att marknadsvärdet på aktier stiger minskar den initiella underfinansieringen för att enligt dessa kalkyler upphöra 1996.

Inkomstförstärkningen i *tabell 4* avser de varaktiga effekterna av basbreddningarna, teoretiskt beräknade på antaganden om omsättningshastigheter, räntor, inflationstakter och riskpremier. Framräknade basbreddningar kan tolkas som ökningen av den genomsnittliga skattebasen, sett över en längre period. För varje enskilt år kan den faktiskt, beskattningsbara reavinsten avvika från detta genomsnitt. Till bilden hör att man ur taxeringsstatistiken inte kan läsa ut utfall för reavinstskatt på aktier. Uppgifterna för enskilda år bör därför tolkas med försiktighet och effekten på statsbudget och graden av underfinansiering kan avvika från tabelluppgifterna; däremot är tendensen till minskad underfinansiering mer säker.

TABELL 4 SKATTEBASER VID ÄLDRE REGLER OCH SKATTEREFORMREGLER OCH INKOMSTFÖRSTÄRKNING FÖR ÅREN 1991-1996

MILJARDER KRONOR I 1991 ÅRS PRISER.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Börsnoterade aktier						
Skattebas enligt gamla regler	3,14	3,23	3,23	5,02	5,91	8,62
Skattebas enligt nya regler	6,94	7,14	7,14	11,09	13,04	19,03
Inkomstökning	1,14	1,17	1,17	1,82	2,14	3,12
Övriga aktier och andelar						
Skattebas enligt gamla regler	3,15	2,47	2,34	2,71	2,54	2,33
Skattebas enligt nya regler	7,36	5,76	5,46	6,32	5,93	5,45
Inkomstökning	1,26	0,99	0,94	1,08	1,02	0,93
Sparande arbetsinkomster via aktier	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40
Summa inkomstförstärkning	3,80	3,56	3,51	4,30	4,56	5,46
Differens gentemot reformberäkningen	-1,18	-1,42	-1,47	-0,68	-0,42	0,48

Avkastningsskatt på pensionssparande

För att åstadkomma neutralitet i beskattningen av olika former av sparande infördes en särskild avkastningsskatt på det tidigare skattefria pensionssparandet. Inledningsvis beskattades medel som avsattes till tryggnad av tjänstepensioner i företagets balansräkningar med 1,1 procent av förmögenheten. För andra tryggandeformer och för det privata pensionsparandet innebar reglerna för 1991 och 1992 att man beskattade överskottet i förvaltningsverksamheten med 10 procent (för tjänstepensionskapital) och med 15 procent (för privat pensionssparande). Från 1993 gäller att avkastningen beräknas på ett schablonmässigt sätt.

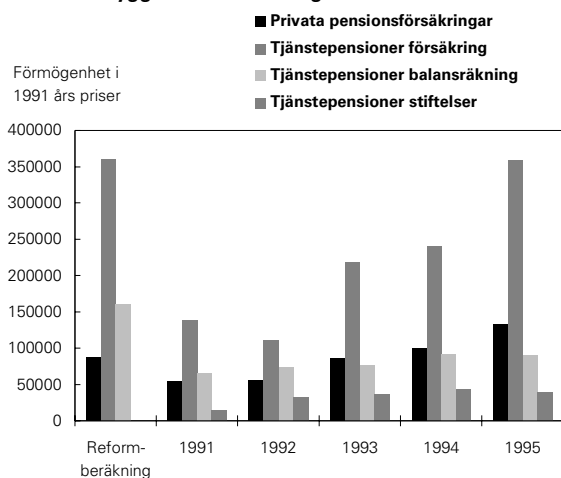
Reformberäkningarna baserades på vissa antaganden om skattebasernas storlek, avkastning samt förhållandet mellan årlig avkastning och värdetillväxt. Uppgifter om medel avsatta i företagets balansräkningar och om livbolagens tillgångar avlästes vid utgången av 1987 och skrevs fram både pris och volymmässigt till 1991. För stiftelsetillgångar gjordes en liknande bedömning.

Skattereformreglerna beräknades ge en budgetförstärkning brutto, på ca 7 miljarder kronor. Avkastningsskatten antogs på lång sikt övervältras på lönerna i företagen vilket gav en varaktig budgetförstärkning på 3,14 miljarder kronor. Då övervältringen antogs ske med en viss tidsfördröjning beräknades budgetförstärkningen för de första tre åren till

¹⁴ Här liksom vid de tidigare beräkningarna beräknas skattebasen som andel av aktiernas marknadsvärde genom ett samband som innehåller uppgifter om aktiernas omsättningshastighet och årlig värdeökning på aktierna.

6,21, 5,07 respektive 3,91 miljarder kronor, dvs. en genomsnittlig förstärkning på 5,07 miljarder kronor.

DIAGRAM 2
Pensionstryggandets utveckling



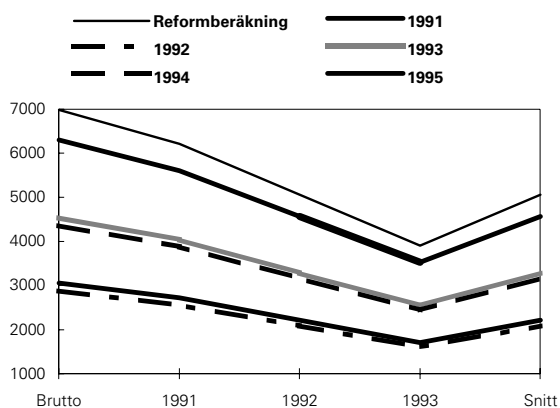
Av *diagram 2* framgår att reformberäkningen bl.a. överskattade den förmögenhet som avsatts till pensioner i företagens balansräkningar.

Först vid ingången av år 1995 har skett en återhämtning av förmögenheten i pensionstryggandet till en nivå som motsvarar den i reformberäkningen.

För reformåret 1991 kan att noteras de faktiska pensionsförmögenheter som nu kan avläsas för alla trygghandsformer är lägre än de som förutsattes i reformberäkningen. På ett vid reformtillfället icke-förutsägbart sätt sjönk tillgångsvärdena kraftigt i början på 1990-talet, dock endast till viss del beroende på skattereformen.

DIAGRAM 3
Budgetförstärkning genom avkastning för basen från olika hypotetiska ikraftträdandeår

Skatt i 1991 års priser



Då har emellertid avkastningen på kapitalet sjunkit relativt den avkastning som antogs vid reformberäkningen. Även vid en återhämtning av den underlig-

gande förmögenheterna sluts alltså inte finansieringsgapet i förhållande till ursprungliga kalkylen.

I *diagram 3* redovisas beräknad budgetförstärkning vid de i skattereformen introducerade avkastningsskattegränserna, baserat på faktiska förmögenhetsvärden för enskilda år. Vid beräkningarna har tillämpats samma övervärträngsantaganden som i reformkalkylen.

Bolagsskatten

I skattereformen beräknades omläggningen av bolagsbeskattningen vara intäktsneutral. Undantaget var en viss inkomstförstärkning i form av en beräknad räntevinst hänförlig till avskattningen av gamla reserver. I den första KUSK-studien beräknades en underfinansiering om ca 3 miljarder kronor för åren 1991 och 1992. Nedjusteringen baserades primärt på en nedrevidering av finansieringsbidraget från beskattning av fulla nominella reavinst i bolagssektorn, som överskattades i reformberäkningen. För år 1993, däremot, kalkylerades en mindre underfinansiering om knappt 2 miljarder kronor. Då kunde en tendens till återhämtning ses beroende på förbättrad lönsamhet i näringslivet, bl.a. på grund av krondeprecieringen i november 1992.

Att fastställa graden av finansiering av bolagsskatteformen försvåras av flera faktorer; dels av att det är svårt att avgöra företagets grad av anpassning till de nya reglerna, dels av att det fanns särskilda övergångsregler för avskattningen av gamla reserver, dels av att reglerna förändrades, delvis tillfälligt, i förhållandevis betydelsefulla avseenden 1994, dels av den extrema lågkonjunkturen. Konjunkturaspekten är av särskilt intresse.

I det tidigare systemet med dess höga skattesats och dess omfattande reserveringsmöjligheter tenderade skattebetalningarna att variera motkonjunkturt. Den effektiva skattebelastningen, skatten i förhållande till resultat före olika resultatreglerande dispositioner, var högre i lågkonjunktur än i högkonjunktur. En viktig förklaring till detta anses vara företagets utdelningsbeteende i kombination med kravet att finansiera utdelningar med beskattade medel. I en lågkonjunktur med otillfredsställande lönsamhet innebär detta att företagen inte kan utnyttja dispositionsmöjligheterna fullt ut vilket drar upp den effektiva skatten. Vid lönsamhetsförbättringar ökar utnyttjandegraden vilket sänker den effektiva skattebelastningen.

Skattereformen med dess sänkning av den nominella skattesatsen och med dess begränsning av reserveringsmöjligheter försvagade ovanstående motkonjunkturliga samband. Detta ger ett lägre skatteuttag under lågkonjunkturår och ett högre skatteuttag under högkonjunkturår. Den underfinansiering som konstaterades i KUSK-kalkylen för reformens första år, som sammanföll med krisen i början av 1990-talet, kan bero på detta förhållande.

En ny undersökning inom finansdepartementet ger resultat som bekräftar denna tolkning. Genom en tidsserieanalys¹⁵ har företagens skattebetalningar under perioden 1965-1996 studerats. För att ge tillfredsställande resultat har vissa delperioder beskrivits på med en särskild metodik.¹⁶ Undersökningen ger följande huvudresultat.

I förhållande till en "icke-reform"-situation under 1991 och följande år kan noteras en förhållandevis kraftig underfinansiering under åren 1991 och 1992. En möjlig förklaring är den tidigare skisserade mekanismen, där en sänkning av den formella skattesatsen gör att företagen kan lämna utdelningar utan att redovisa så stor skattepliktig vinst som vid den tidigare högre skattesatsen.

För 1993, å andra sidan, kan konstateras en förhållandevis kraftig överfinansiering i förhållande till en situation utan reform. Denna överfinansiering dämpas för åren 1994-1996, vilket kan tolkas som en effekt av 1994 års regeländringar. Dessa innebar en ytterligare sänkning av den formella skattesatsen från 30 till 28 procent och att den tidigare i huvudsak egenkapitalbaserade skatteutjämningsreserven (surv) ersattes med nuvarande system med periodiseringsfonder. Skattereformen 1991 tillsammans med 1994 års justeringar innebar på sikt en fullfinansierad reform. Däremot innebar systemet en viss budgetförsvagning under de första åren från 1994 och framåt (den effektiva skatten på en marginell vinstkrona sjönk något).

Sammantaget indikerar den genomförda analysen att regeländringarna 1991 och 1994 innebar att skattebetalningarna, räknat som ett genomsnitt för 1991-1996, kom att ligga marginellt över den nivå som skulle ha följt av de tidigare skattereglerna¹⁷. Detta indikerar att skattereformen, om 1994 års förändringar beaktas, har varit fullfinansierad under de aktuella åren, låt vara med betydande variationer mellan enskilda år. Vad som gäller för perioden efter 1996 är däremot svårt att uttala sig om. Här finns motverkande tendenser. Fram till 1999 byggs systemet med periodiseringsfonder upp vilket tenderar att hålla nere skattebetalningarna, där dock 1997 års begränsning av avsättningsmöjligheterna verkar i an-

nan riktning. Fr.o.m 1999 börjar periodiseringsfonder att återföras till beskattning vilket drar upp skattebetalningarna.

Dynamiska effekter

Vid reformberäkningen antogs att de nya skattereglerna skulle bidra till en samhällsekonomiskt mer effektiv användning av befintliga resurser och till ett ökat utbud av produktiva resurser. Därigenom skulle underlaget för olika skatter komma att öka. Bidragen till reformens finansiering på grund av detta samlades under rubriken 'Dynamiska effekter'. Bedömningarna i denna del baserades på vissa överväganden av inkomstskatteutredningen, RINK, som räknade med en produktionsökning på kort sikt motsvarande en ökning av arbetsinkomsterna med 1 procent. I reformbedömningen översattes detta till ett finansieringsbidrag om i genomsnitt 5 miljarder kronor för reformens tre första år.

I avsnittet om reformens effekter på arbetsutbudet har resultat från olika studier redovisats. Där konstateras att skattereformen kan ha ökat det totala antalet önskade arbetstimmar med i storleksordningen två-tre procent. Krisen i början av 1990-talet innebar förmodligen i de allra flesta fall att denna ökning inte kom att förverkligas förrän senare. Dock indikerar resultaten från ett par studier att en del av ökningen av önskat antal arbetstimmar kan ha realiserats.

Frågan är vilken bedömning som kan göras i dag. Osäkerheten är här betydande men ett enkelt räkneexempel kan illustrera storleksordningen på möjliga effekter. Om man gör det försiktiga antagandet att det faktiska antalet arbetstimmar har ökat med en halv procent som ett resultat av reformen innebär detta med en total bruttolönekostnad i den svenska ekonomin på ca 1000 miljarder kronor (för 1997) att underlaget för olika skatter på arbete skulle ha ökat med ca 5 miljarder kronor. Med en genomsnittlig skattekil på arbete om ca 65 procent ger detta ökade skatteinkomster på ca 3,7 miljarder kronor i form av skattedel på socialavgifter, inkomstskatter och allmänna egenavgifter och ökade konsumtionsskatter. Detta skall ställas i relation till reformberäkningens genomsnitt för åren 1991-93 på 5 miljarder kronor. Förhållandevis begränsade ökningarna i antalet arbetstimmar som ett resultat av reformen bidrar alltså till att minska den underfinansiering som KUSK kunde konstatera.

Betydelsen av senare regeländringar

Frågan är hur man skall se på regeländringar efter skattereformen. Dessa är av olika slag. En del av dessa genomfördes under åren 1991-1994 och stred i många fall mot de grundläggande skattereformprinciperna. Särskilt gäller detta förändringarna i kapitalbeskattningen. I dessa delar har skattereformen återställts.

Frånsett den tillfälliga värnskatten är övriga förändringar av ett permanent slag och kan indelas i *två*

¹⁵ En ren tidsserieanalys innebär i princip en statistisk anpassning av en viss funktionsform till datamaterialet genom att i detta fall företagens skattebetalningar förklaras med tidigare års skattebetalningar

¹⁶ En framgångsrik tidsserieanalys förutsätter att den studerade variabeln inte uppvisar några trendmässiga förändringar (serien är stationär och uppvisar enbart slumpmässiga variationer). För att eliminera trendmässiga effekter har därför s.k. dummyvariabler införts, en uppsättning för perioden 1980-89 (den långvariga högkonjunkturen), en annan uppsättning för 1989-92 (lågkonjunkturåren samt infasningen av skattereformen), en tredje uppsättning för åren 1991-95 (skattereformår) och en fjärde uppsättning för 1994-95 (med justerade företagskatteregler). Var och en av perioderna har representerats med två variabler, en för att fånga in nivåskift, en annan för att fånga in variationer i förändringen av skattebetalningar mellan åren.

¹⁷ För åren 1991-1996 uppgår de beräknade avvikelserna till -5,69, -9,69, +10,34, + 8,09, +1,30, -0,25 miljarder kronor. Modellen medger ej beräkningar för år efter 1996.

grupper. En *första* grupp kan ses som reaktioner på den statsfinansiella krisen och på behovet att sanera de offentliga finanserna. Det främsta exemplet utgörs av den allmänna egenavgiften till sjukförsäkringen, införd 1993, och därefter successivt höjd. Budgetförstärkningen, netto, av att denna avgift infördes uppgår till ca 28 miljarder kronor. Till samma grupp åtgärder hör korrigeringarna av skatteskalen genom justeringarna i grundavdrag, övergången från det s.k. schablonavdraget till en ordning med ett schablonmässigt bestämt icke avdragsgillt kostnadsbelopp – det s.k. omvända schablonavdraget – och den partiella avindexeringen av grundavdrag och skiktgräns.

Den *andra* gruppen åtgärder kan anses som mer i överensstämmelse med skattereformen och kan uppfattas som kompletteringar och korrigeringar inom ramen för de grundläggande principerna.

Beskattningen av *kapitalägande* har i förhållande till reformen förändrats i några avseenden. Det gäller beskattningen av tjänstepensionskapital, där avkastningen numera beskattas med 15 procent i stället för 10 procent med en budgetförstärkning på 1,4 miljarder kronor. Vidare har skatten på allemanssparande höjts, för allemansspar 1993 och för allemansfond 1997, med en sammanlagd budgetförstärkning på 0,8 miljarder kronor. Å andra sidan har reavinstskatten på privatbostäder sänkts med en budgetförsvagning på 1,4 miljarder kronor. Sammantaget ger detta ett något högre skatteuttag på sparande och kapitalägande i förhållande till reformen.

Beskattningen av *kapitalanvändning* har förändrats genom justeringar i företagskattereglerna. 1994 års regeländringar med sänkning av skattesatsen i kombination med förändrade reserveringsmöjligheter och slopade Annell-avdrag beräknades ge en budgetförstärkning på ca 4 miljarder kronor (varaktigt). Detta balanseras emellertid nästan helt av senare åtgärder; nya regler för enskild näringsverksamhet (-1,2 miljarder kronor), som gavs en med aktiebolagen mer likformig behandling, lättnader i ägarbeskattningen för onoterade företag (-3,5 miljarder kronor) och en begränsning av möjligheterna att avsätta till periodiseringsfond (+1,2 miljarder kronor).

Underfinansieringen genom dämpning av konjunkturen

Till den statistiskt beräknade underfinansieringen adderade KUSK effekten av att reformen hade en kontraktiv effekt på konjunkturen. Denna effekt beräknades till ca 10 miljarder kronor. För reformens långsiktiga finansiering är en central fråga hur man skall se på denna kontraktiva effekt i dag. Är de mekanismer som bidrog till den kontraktiva effekten fortfarande verksamma? Med andra ord, är det av reformen framkallade fallet i fastighetspriserna, och den höjning av den finansiella sparkvoten genom amorteringssparande som följde på detta nu en avslutad process eller ej? Frågan är svår att bedöma, inte minst därför att penningpolitiken under de aktu-

ella åren har utformats för att ge en icke-inflatorisk efterfrågan. Vissa observationer kan dock göras.

Här kan först noteras det senaste årets utveckling på fastighetsmarknaden, där särskilt villapriserna tenderar att stiga, låt vara med varierande kraft i olika delar av landet. Detta indikerar att den utbudsanpassning som kunde förutses som ett resultat av de höjda brukarkostnader nu börjar verka. Andra faktorer kan dock vara av betydelse.

Utvecklingen av amorteringssparandet belyses i den tidigare refererade studien av hushållens skuldsättning under 1990-talet. En kraftigt minskad skuldsättning sedan slutet av 1980-talet kan noteras. Försämrade ekonomiska utsikter för hushållen bl.a. som ett resultat av depressionen i början på 1990-talet, en kraftigt höjd realränta efter skatt som ett resultat av skattereformen och en sänkt inflationstakt var viktiga faktorer bakom denna utveckling. Därutöver bidrog också en förändrad befolkningssammansättning med ökad andel för åldersgrupper med högt sparande. De framskrivningar av bl.a. skuldkvoten som redovisas i studien indikerar att skuldsaneringen borde bromsas upp under 1990-talets återstående år.

Återhämtningen på fastighetsmarknaden och uppbromsningen av skuldsaneringen indikerar att den del av skattereformens underfinansiering som berodde på dess kontraktiva effekt nu till stora delar har upphört.

Finansieringen – en sammanfattande bedömning

Under de första åren med de nya skattereglerna var skattereformen underfinansierad med i storleksordningen 35 miljarder kronor, varav 10 miljarder var hänförligt reformens negativa effekt på konjunkturen. Bedömningarna av de poster i reformen som enligt KUSK-analysen var de mest betydelsefulla indikerar att en återhämtning har skett i flera fall.

Återhämtningen gäller kapitalbeskattningen såvitt gäller basbreddningarna för aktier och, i mindre utsträckning även avkastningsskatten. För perioden 1991-1996 förefaller bolagsskattereformen, inkl. 1994 års regeländringar, ha gett en fullfinansiering. Överväganden kring reformens dynamiska effekter i ett längre tidsperspektiv förstärker intrycket av återhämtning. Vidare finns tecken som tyder på att den del av underfinansieringen som berodde av reformens kontraktiva effekter nu klingat av. Däremot finns inte anledning att justera bedömningen av underfinansieringen p.g.a sänkta skattesatser i personbeskattningen.

I varje enskilt fall finns en betydande osäkerhet kring storleken av återhämtningen. En sammanfattande bedömning är dock att en betydande del av de första årens underfinansiering kan ha försvunnit. Betydelsefulla korrigeringar i skattereglerna har också skett, särskilt mot bakgrund av den hotande statsfinansiella krisen. Det går dock inte att med någon trovärdighet hävda att reformen var fullt ut finansierad. Till bilden hör också att i skattereformen ingick

bl.a. en höjning av barnbidraget som skulle bidra till att ge reformen en tillfredsställande fördelningspolitisk profil. Denna höjning förverkligades aldrig vilket innebar en förtida finansiell korrigering som måste beaktas i framtiden.

3.6 Inkomstfördelningen

Den fördelningspolitiska frågan var central i skattereformöverslagandena. Att åstadkomma en samhälls-ekonomiskt effektiv beskattning och samtidigt uppfylla fördelningspolitiska mål var kärnan i reformen (prop. 1989/90:100, s.294). Den kraftiga sänkningen av marginalskatterna för höginkomsttagarna skulle balanseras av olika basbreddningar i beskattningen av tjänsteinkomster, av en breddad och effektivare kapitalbeskattning, en försämring av det skattemässiga värdet av olika underskottsavdrag och av ökade bidrag.

De fördelningspolitiska analyser som redovisades i reformpropositionen (prop. 1989/90:110, avsnitt 9) kan sammanfattas på följande sätt. För de 10 procent av hushållen med de högsta disponibla inkomsterna skulle den genomsnittliga reala disponibla inkomsten öka med 0,2 procent. I övrigt var det beräknade utfallet relativt jämnt fördelat mellan olika grupper, men inom olika grupper skulle det finnas både vinnare och förlorare. De fördelningspolitiska bedömningarna gjordes att under förutsättningen att reformen skulle bli fullfinansierad.

Det är mot ovanstående bedömningar i reformpropositionen som KUSK och andra ställt sina redovisningar av det faktiska utfallet.

KUSK redovisar resultat från två olika fördelningsstudier. I den ena studerades skatte- och bidragssystemens omfördelning verkningar för ett år innan skattereformen, 1989, och ett år efter skattereformen, 1992. Av denna studie framgår att för hela befolkningen minskade skattesystemets omfördelning inverkan. Detta balanserades dock av att bidragssystemets omfördelning inverkan ökade. I synnerhet gällde detta grupper med hög försörjningsbörda, barnfamiljerna, medan skatte- och bidragssystemets samlade omfördelningseffekt minskade för övriga grupper.

I den andra KUSK-studien, som var en upprepning av den analys som finansdepartementet utförde i reformpropositionen, studerades på ett mer direkt sätt vad bytet av skatteregler betydde för fördelningen av disponibla inkomster för olika hushåll. Denna studie baserades på två datamaterial, ett avseende 1989 och det andra 1992, och innebar att för båda åren skapades två inkomstfördelningar som jämfördes. För 1989 skedde detta genom att den faktiska inkomstfördelningen korrigerades för skattereformreglerna och för 1992 gjordes den omvända

operationen. Resultaten blev i huvudsak desamma och innebar följande.

I förhållande till den ursprungliga reformkalkylen kunde konstateras att skattereformen gav större ökning av disponibelinkomsterna för i stort sett samtliga hushållsgrupper, en reflex av att reformen var underfinansierad. Vid en indelning av befolkningen efter ekonomisk standard, mätt som hushållets disponibla inkomster per konsumtionsenhet dvs. med korrigering för olikheter i försörjningsbörda, framkom likartade resultat som i den ursprungliga bedömningen med några betydelsefulla undantag.

För den tiondel av hushållen med högst ekonomisk standard var utfallet bättre än vad som kalkylerades i propositionen. Mot reformberäkningens förbättring för denna grupp på 0,2 procent står den nya värderingen med en förbättring på 3,4 procent. En likartad, och än mer markerad, skillnad mellan de olika utfallen kan utläsas för olika socioekonomiska grupper. Utfallet för högre tjänstemän förbättrades från 2,4 procent till 7,8 procent medan utfallen för arbetare och övriga tjänstemän i stort sett är desamma i de olika undersökningarna och innebär disponibelinkomstökningar på mellan 2,8 och 3,7 procent.

I den upprepning av reformpropositionens beräkningar som gjordes av KUSK kunde ny information om de olika basbreddningarna utnyttjas. Skillnader i resultat mellan de olika undersökningarna kan till största delen hänföras till detta, att de faktiska basbreddningarna blev mindre, till betydande del beroende på lågkonjunkturen och den underfinansiering som följde av denna. Detta gav upphov till den avvikelse från de bedömningar som redovisades i reformpropositionen när det gäller hushåll med de högsta inkomsterna. I andra hänseenden, bl.a. i fråga om den ökade horisontella rättvisa som antogs följa av den skattemässiga likabehandlingen av olika inkomster, har de ursprungliga reformbedömningarna bekräftats.

Av den tidigare redovisade bedömningen av skattereformens finansiering framgår att det under perioden efter 1993 finns klara tendenser till återhämtning i vissa fall. Dessa skulle ha slagit igenom i viss utsträckning om man återupprepat den ursprungliga reformberäkningen för åren efter 1992 (det sista året för KUSK-upprepningen). Det är dock inte möjligt att med någon säkerhet hävda att reformen skulle varit fullfinansierad. Behovet av framtida fördelningspolitiska korrigeringar måste bedömas mot denna bakgrund.

I en särskild fördelningspolitisk bilaga till denna budgetproposition redovisas en ny studie av inkomstfördelningens utveckling mellan 1991 och 1997 (bilaga 7). Där söker man förklara den faktiska spridningen i disponibla inkomster mellan hushållen med hjälp av olika faktorer. Där uppmärksammas bl.a. skattesystemets inverkan på inkomstfördelningen och denna studie kompletterar därmed de överväganden som redovisats i denna bilaga.

3.7 Reformen och den samhälls-ekonomiska effektiviteten

I ett skattesystem med höga skattesatser uppkommer i allmänhet vissa effektivitetsförluster. De sänkningar av skattesatserna som följde av reformen kunde därför förväntas ge vissa effektivitetsvinster.

De effektivitetsförluster som är förknippade med flertalet skatter har att göra med att alla möjligheter till byten av varor, tjänster och produktionsfaktorer inte kan utnyttjas fullt ut. Genom att skatterna skapar en skillnad mellan det pris köparen betalar och det pris säljaren erhåller kan de i vissa fall blockera möjligheterna till välfärdshöjande byten och medför därför en effektivitetsförlust.

I normalfallet medför skatter att det uppkommer en skillnad mellan det samhällsekonomiska och privatekonomiska utbytet av olika aktiviteter.¹⁸ Vid beskattningen av varor och tjänster innebär detta att individens värdering av ytterligare konsumtion kommer att överstiga värdet av de resurser som används vid produktionen av varan eller tjänsten. I beskattningen av arbetsinkomster blir följden att det produktionsvärde som skapas av en extra arbetsinsats överstiger individens värdering av den fritid man avstår ifrån. Detta innebär att utöver de skatteintäkter som genereras för att finansiera offentliga utgifter uppkommer negativa bieffekter. Dessa negativa effekter brukar benämnas skatternas överskottsbörd. Denna överskottsbörd representerar en välfärdsförlust för samhället som inte balanseras av de välfärdsvinster som är förknippade med de offentliga utgifter skatterna finansierar.

De beräkningar av arbetsinkomstbeskattningens överskottsbörd som utförts har normalt enbart beaktat skatternas inverkan på valet mellan fritid och konsumtion. Före skattereformen påverkade t.ex. inkomstskatten på förvärvsinkomster (som var gemensam för förvärvs- och kapitalinkomster) även valet mellan konsumtion och sparande. Hänsyn tas inte heller till att bruttolöner i ekonomin kan påverkas av inkomstskatten.¹⁹

¹⁸ Om vissa aktiviteter ger upphov till s.k. negativa externa effekter finns i en situation utan skatter ett gap mellan samhällsekonomiskt och privatekonomiskt utbyte. I detta fall kan införandet av korrigerande skatter leda till välfärdsvinster. Flertalet skatter är dock inte av detta slag.

¹⁹ Ett undantag är dock den allmänna jämviktsanalys som utfördes av Hansson och Stuart (1985), Tax revenue and the marginal cost of public funds, Journal of Public Economics vol. 27. Deras resultat innebar att den samhällsekonomiska effektiviteten kunde förbättras om progressiviteten i förvärvsinkomstbeskattningen minskades samtidigt som skatten på konsumtion skärptes. Detta berodde på att en extra intäktskrona från indirekta skatter gav upphov till en lägre samhällsekonomisk kostnad än en extra krona i skatteintäkter från den progressiva förvärvsinkomstbeskattningen. Resultaten innebar också att en skärpt kapitalbeskattning, i första hand av boendet, skulle skapa en effektivare fördelning av produktionsresurserna mellan olika sektorer.

För en person med genomsnittlig förvärvsinkomst uppgick skattekillen på arbete till 73 procent 1988.²⁰ Skattekillen för denna representativa individ föll till 63 procent 1991. Detta kan förväntas ha haft stor inverkan på storleken av överskottsbördan som beror dels på skattekillens storlek, dels på hur känsligt det (kompenserade) arbetsutbudet är för nettolöneändringar.

Överskottsbördan antas normalt öka proportionellt mot kvadraten på skattekillen. Om denna approximation tillämpas på en representativ individ med genomsnittlig arbetsinkomst erhålls en minskning av den totala överskottsbördan av arbetsinkomstbeskattningen på 25 procent till följd av reformen²¹. Den relativa förändringen av överskottsbördan beräknad med hjälp av denna approximation är oberoende av storleken på den kompenserande löneelasticiteten. För att beräkna storleken på överskottsbördan i *absoluta* tal måste dock ett antagande göras om storleken på denna.

Det finns endast en studie som har analyserat de totala samhällsekonomiska kostnaderna för snedvridningar orsakade av arbetsinkomstbeskattningen före och efter skattereformen.²² Resultaten från denna studie visar, liksom ovanstående räkneexempel, att den *totala* överskottsbördan kom att minska med 25 procent som en följd av reformen. Studien visar också att överskottsbördans andel av intäkterna från inkomstskatt och moms minskade från 40 procent år 1989 till 32 procent år 1991. I genomsnitt minskade överskottsbördan från 21 060 kronor till 15 920 kronor per år och hushåll. Beräkningar av detta slag är behäftade med en hög grad av osäkerhet. De indikerar dock att överskottsbördan av arbetsinkomstbeskattningen minskade avsevärt till följd av reformen men också att den fortfarande är av betydande storlek.

Den *marginella* överskottsbördan visar hur mycket överskottsbördan förändras när skatteintäkterna höjs med ytterligare en krona. Om t.ex. den marginella överskottsbördan är 0,25 kommer en extra skatteintäktskrona ge upphov till en välfärdsförlust på 25 öre utöver den direkta skatteintäkten.

I KUSK-bilagan beräknas förändringen av den marginella överskottsbördan per extra skattekrone för ett antal representativa individer och för ett par olika antaganden om storleken på den kompenserade

²⁰ Skattekillen på arbete påverkas av inkomstskatten, arbetsgivaravgiften (skattedelen av dessa), konsumtionsskatter och inkomstberoende bidrag och taxor för offentliga tjänster. För en redovisning av skattekillen på arbete under perioden 1970-1996, se avsnitt 9.2 i Skatter, miljö och sysselsättning, slutbetänkande av Skatteväxlingskommittén (SOU 1997:11).

²¹ $25\% = 100 \times (0,73^2 - 0,63^2) / 0,73^2$

²² Aronsson och Palme (1994), A decade of tax and benefit reforms in Sweden, Umeå Economic Studies no. 351. Beräkningarna i denna studie tar med hjälp av en mikrosimuleringsmodell hänsyn till olikheter i preferenser och inkomstmöjligheter mellan olika hushåll.

löneelasticiteten. Beräkningarna visar att den marginella överskotts bördan för den genomsnittliga representativa individen, vars skattekil minskade från 73 till 63 procent mellan 1988 och 1991, minskade från 38 öre till 20 öre per extra skattekrona till följd av reformen. Vid denna beräkning förutsätts att den kompenserade löneelasticiteten uppgår till 0,11, dvs. ett typiskt värde på löneelasticiteten för gifta män.

Resultaten från KUSK tyder på att reformen verkat välfärdshöjande för breda grupper av inkomsttagare. Överskotts bördan av förvärvsinkomstbeskattningen och inkomstberoende transfereringar och avgifter är dock fortfarande betydande. Det finns emellertid inga enkla lösningar som på något mer väsentligt sätt kan minska dessa effektivitetsförluster om man inte vill göra avkall på viktiga fördelningspolitiska mål och överge ambitionen att finansiera offentliga utgifter på ett ansvarsfullt sätt.

Skattereformen har också ökat effektiviteten i andra avseenden än de som är relaterade till individens val mellan konsumtion och fritid. Den minskade progressiviteten har t.ex. medfört ökade incitament till utbildning. Breddningen av momsbasen innebar förenklingar som reducerade driftskostnaderna för mervärdesskattesystemet och innebar att mervärdesskattens karaktär av konsumtionsskatt ökade. Momshöjningens effekt på skattekiln på vissa tjänster som starkt konkurrerar med hemarbete och tjänster producerade i den svarta sektorn (frisörer, byggreparationer, taxi, restauranger) tenderade dock delvis att försvaga dessa effektivitetsvinster.

Det gamla skattesystemet hämmade också produktiv verksamhet genom en olikformig kapitalbeskattning. Det gamla skattesystemet innebar – speciellt vid höga nivåer på inflationen – att olika sparformer beskattades med olika effektiva skattesatser. Vid ett visst avkastningskrav efter skatt kommer olikheter i beskattningen av olika kapitaltillgångar att tendera att ge ett högre avkastningskrav före skatt på högt beskattade investeringar än vad som gäller för lågt beskattade investeringar. En sådan skillnad medför en ineffektiv resursanvändning då resurser i allt för stor utsträckning kanaliseras till sektorn med lägre avkastningskrav före skatt. I det gamla skattesystemet kom avkastningskraven framför allt att skilja sig åt mellan företagssektorn och bostadssektorn. Detta skapade incitament till en ineffektiv fördelning av reala kapitaltillgångar. Genom de tidigare generösa skatte- och subventionsreglerna gavs investeringar i boende avsevärda fördelar i förhållande till investeringar i andra sektorer av ekonomin.

Reformen innebar en omfördelning av skattebördan från högt beskattade förvärvsinkomster till lågt beskattat kapital, i första hand bostadsinvesteringar. Priset på både fritid och bostadstjänster ökade. Den likformiga kapitalbeskattningen och ändringarna i räntesubventionerna gjorde att investeringar i bo-

stadssektorn kom att beskattas på ett mer likvärdigt sätt i förhållande till andra slag av investeringar.²³

Den förändrade kapitalbeskattningen har medverkat till fallet i bostadsinvesteringarna. På längre sikt kan dock den förändrade kapitalinkomstbeskattningen komma att bidra till utökade konsumtionsmöjligheter genom att sparandet i högre utsträckning kanaliseras till områden som före skatt ger en högre avkastning än boende. Detta tenderar att på sikt höja nationalinkomsten och de samlade konsumtionsmöjligheterna.

Underbilaga: Andelen med statlig skatt på förvärvsinkomster 1991-1998

Genom skattereformen infördes en skatteskala där merparten av de skattskyldiga ej skulle betala statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster. I betänkandet från inkomstskatteutredningen, RINK, uttalades att 90 procent av de skattskyldiga skulle betala enbart kommunalskatt. I reformpropositionen (prop. 1989/90:110) gjordes en fördelningspolitisk korrigering av utredningsförslaget. Denna innebar att den skiktgräns över vilken statlig inkomstskatt utgår justerades ner (från 187 000 kronor till 170 000 kronor) samtidigt som dagens förhöjda grundavdrag infördes. Därigenom beräknades andelen av de skattskyldiga som skulle betala statlig inkomstskatt att öka till 15 procent.

I den allmänna debatten förekommer en viss oklarhet kring utfästelserna i skattereformen såvitt gäller hur många som avsågs betala statlig inkomstskatt. Oklarheten gäller bl.a. vilken grupp inkomsttagare som avses. Det är därför av intresse att redovisa hur den faktiska utvecklingen varit för olika inkomsttagargrupper åren efter skattereformen. En sådan redovisning ges i *tabellerna B1-2*. För åren 1991-1995 är uppgifterna hämtade från SCB:s inkomstfördelningsundersökningar (HINK); för efterföljande år har uppgifterna beräknats genom framskrivningar, baserade på 1995 års inkomstfördelningsundersökning. I *tabell B1* redovisas *antalet* personer som betalade och beräknas betala statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster (utöver grundbeloppet om 100 respektive 200 kronor) medan *tabell B2* redovisar *andelen* av underliggande grupp.

²³KUSK:s beräkningar visar bl.a. att vid en (internationellt bestämd) realränta på 4 procent och en inflation på 4 procent blev den reala kapitalkostnaden för investeringar i aktieföretag 4,5 procent både före och efter reformen. Den reala kapitalkostnaden för investeringar i bostadssektorn ökade dock från 1,7 till 3,0 procent som en följd av skattereformen. Dessa kalkyler bekräftar att bostadsinvesteringar var kraftigt gynnade före reformen och att det nya systemet ger en betydligt mindre snedvridning.

TABELL B1 ANTAL PERSONER (1000-TAL) INOM OLIKA KATEGORIER MED STATLIG INKOMSTSKATT PÅ FÖRVÄRVSINKOMSTER UNDER ÅREN 1991-1998. SAMTLIGA SAMT MÄN OCH KVINNOR

KATEGORI	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A. Samtliga								
Alla skattskyldiga	1404	1107	1081	1228	992	1096	1228	1270
Med förvärvsinkomster	1404	1107	1081	1228	992	1096	1228	1270
Alla utom pensionärer	1225	963	940	1062	849	954	1079	1121
Heltidssysselsatta (ej pens.)	1005	766	685	789	620	703	790	821
B. Män								
Alla skattskyldiga	1082	884	847	942	798	867	950	977
Med förvärvsinkomster	1082	884	847	942	798	867	950	977
Alla utom pensionärer	958	778	747	817	691	762	842	871
Heltidssysselsatta (ej pens.)	805	631	557	618	512	568	624	645
C. Kvinnor								
Alla skattskyldiga	321	223	233	285	193	229	278	292
Med förvärvsinkomster	321	223	233	285	193	229	278	292
Alla utom pensionärer	267	185	193	244	157	192	237	250
Heltidssysselsatta (ej pens.)	199	134	127	170	107	135	166	176

TABELL B2 PROCENTUELL ANDEL AV PERSONER INOM OLIKA KATEGORIER MED STATLIG INKOMSTSKATT PÅ FÖRVÄRVSINKOMSTER UNDER ÅREN 1991-1998. SAMTLIGA SAMT MÄN OCH KVINNOR

KATEGORI	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A. Samtliga								
Alla skattskyldiga	17,8	14,0	13,7	15,7	12,6	13,9	15,5	16,0
Med förvärvsinkomster	20,6	16,3	15,9	18,0	14,5	16,0	17,9	18,4
Alla utom pensionärer	25,4	20,0	20,1	22,7	18,1	20,3	22,9	23,8
Heltidssysselsatta (ej pens.)	35,5	28,6	33,7	39,1	30,5	34,7	39,4	40,5
B. Män								
Alla skattskyldiga	27,8	22,7	21,8	24,5	20,6	22,3	24,4	25,1
Med förvärvsinkomster	32,4	26,6	25,4	28,1	23,8	25,8	28,2	28,9
Alla utom pensionärer	38,2	31,1	30,7	33,7	28,3	31,2	34,4	35,4
Heltidssysselsatta (ej pens.)	44,6	36,6	42,9	48,2	39,3	43,6	48,4	49,5
C. Kvinnor								
Alla skattskyldiga	8,0	5,5	5,8	7,2	4,8	5,7	6,9	7,3
Med förvärvsinkomster	9,3	6,4	6,7	8,2	5,5	6,6	7,9	8,3
Alla utom pensionärer	11,5	8,0	8,6	10,9	7,0	8,5	10,5	11,1
Heltidssysselsatta (ej pens.)	19,4	14,1	17,3	23,2	14,8	18,6	23,2	24,3

Den mest vida definitionen är hela gruppen skattskyldiga, som i dag (1997) kan beräknas till ca 7,9 miljoner personer. I denna inkluderas alla med positiva förvärvsinkomster och/eller positiva kapitalinkomster. Gruppen innehåller bl.a. alla barn som betalar skatt på bankräntor (via preliminärskatt som betalas av bankerna). Genom skattereformen växte denna grupp väsentligt, bl.a. därför att barn med kapitalinkomster upp till 1600 kronor ej betalade skatt före skattereformen.

Utfästelsen i skattereformen avsåg i stället gruppen med positiva förvärvsinkomster (inklusive pensionärer)²⁴, vilken idag (1997) beräknas uppgå till ca 6,9 miljoner personer. Andelen av denna grupp som i dag (1997) betalar statlig inkomstskatt kan beräknas till 17,9 procent och till 18,4 procent för 1998. I förhållande till skattereformens mål är det alltså en nå-

²⁴ Av tekniska skäl har enbart de med förvärvsinkomster överstigande 1000 kronor medtagits.

got högre andel som i dag betalar statlig inkomstskatt.

I tabellen redovisas också utvecklingen för ett antal andra grupper, bl.a. för gruppen heltidssysselsatta (exkl. pensionärer). Av denna grupp beräknas i dag (1997) 39,4 procent betala statlig inkomstskatt. Det är värt att notera att denna andel inte överstiger den nivå som gällde för skattereformens första år med mer än ett fåtal procentenheter.

Andelsutvecklingen för de olika grupperna beror dels på utvecklingen av inkomstfördelningen före skatt under perioden, dels förändringar i skattereglererna. Inkomstskatteskalen har förändrats genom ett antal beslut sedan skattereformen och vidare har allmänna egenavgifter införts. Det är därför intressant att beräkna hur andelsutvecklingen hade varit om inga korrigeringar skett i skatteskalen och om egenavgifterna ej införts. I *tabell B3* redovisas denna andelsutveckling för gruppen med positiva förvärvsinkomster. Fallet med 'Skatteskala I' beskriver andelarna vid en skatteskala enligt skattereformen men där de allmänna egenavgifterna behålls på de faktiska nivåerna för enskilda år. I det andra fallet, 'Skatteskala II', har därutöver de allmänna egenavgifterna lyfts bort.

Av tabell 3 framgår för det första att inga skillnader föreligger mellan andelarna vid faktiska regler och andelarna för de alternativa reglerna för åren 1991 och 1992. Detta reflekterar det förhållande att skatteskalen under dessa år ej korrigerades i förhållande vad som åsyftades i reformen.

Av uppgifterna för åren från 1993 och framåt framgår att en skatteskala enligt skattereformen skulle ha givit lägre andelar med statlig skatt för varje år och att avvikelserna ökar mot slutet av perioden. Vid en jämförelse av uppgifterna för skatteskala I, där de allmänna egenavgifterna antas introducerade

på samma sätt som faktiskt skett, och skatteskala II (ej allmänna egenavgifter) framgår att egenavgifterna bidragit att hålla ner andelen med statlig skatt. Detta beror på att dessa avgifter reducerar underlaget för inkomstskatten. Man kan tolka resultaten för de båda alternativa reglerna på följande sätt.

Fallet med en skatteskala enligt reformen och utan allmänna egenavgifter (alternativ II) förutsätter en alternativ ekonomisk utveckling med en sådan utveckling av de offentliga finanserna där de sociala trygghetssystemen inte hade behövt någon tillkommande finansiering. Om dessa förutsättningar varit uppfyllda hade andelen individer som skulle ha betalt statlig inkomstskatt i dag ha legat på nära nog den nivå som avsågs i skattereformen eller på 14,9 procent.

Fallet med en skatteskala enligt skattereformen men med egenavgifter (alternativ I) beskriver utfallet vid en ekonomisk utveckling som krävt tillkommande finansiering av trygghetssystemen utöver egenavgifterna. Om man vid en sådan utveckling hade behållit skatteskalen enligt reformintentionerna skulle andelen med statlig inkomstskatt ha understigit den i skattereformen avsedda. Detta skulle inte ha varit vare sig offentlig-finansiellt eller fördelningspolitiskt acceptabelt. Det bör också noteras att en finansiering med arbetsgivaravgifter i stället för med egenavgifter hade givit en liknande utveckling för andelen med statlig skatt. Allmänna egenavgifter minskar andelen med statlig inkomstskatt men arbetsgivaravgifter tenderar att ha samma effekt. Arbetsgivaravgifter får på lång sikt förutsättas begränsa löneutrymmet, vilket medför att andelen med bruttolöner överstigande brytpunkten, dvs. summan av skiktgräns och grundavdrag, sjunker.

TABELL B3 PROCENTUELL ANDEL FÖR INDIVIDER MED POSITIVA FÖRVÄRVSKOMSTER MED STATLIG INKOMSTSKATT PÅ FÖRVÄRVSKOMSTER VID FAKTISKA REGLER, VID SKATTESKALA ENLIGT SKATTEREFORMEN MED ALLMÄNNA EGENAVGIFTER (SKATTESKALA I) SAMT VID SKATTESKALA ENLIGT SKATTEREFORMEN UTAN ALLMÄNNA EGENAVGIFTER (SKATTESKALA II). SAMTLIGA SAMT MÄN OCH KVINNOR

SKATTEREGLER	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A. Samtliga								
Faktiska regler	20,6	16,3	15,9	18,0	14,5	16,0	17,9	18,4
Skatteskala I	20,6	16,3	14,9	15,6	11,4	11,6	11,9	12,1
Skatteskala II	20,6	16,3	15,4	16,6	12,9	13,8	14,9	15,8
B. Män								
Faktiska regler	32,4	26,6	25,4	28,1	23,8	25,8	28,2	28,9
Skatteskala I	32,4	26,6	24,0	25,0	18,9	19,3	19,7	20,0
Skatteskala II	32,4	26,6	24,7	26,4	21,4	22,7	24,1	25,3
C. Kvinnor								
Faktiska regler	9,3	6,4	6,7	8,2	5,5	6,6	7,9	8,3
Skatteskala I	9,3	6,4	6,1	6,7	4,1	4,2	4,4	4,4
Skatteskala II	9,3	6,4	6,4	7,3	4,8	5,3	6,0	6,7

