

Förenklad bolagsskatt

Tiden är mogen för en radikal omprövning av bolagsbeskattningen. En sådan skattereform bör innebära att man avstår från ineffektiva styrmedel och i stället prioriterar enkelhet och neutralitet. Bolagsskatten är emellertid bara en del av kapitalinkomstbeskattningen. Det krävs en politisk vilja och förmåga att bygga nytt utifrån ett totalperspektiv på beskattningens roll i samhället, skriver Jan Södersten och Bengt-Christer Ysander i sin andra och avslutande artikel om bolagsbeskattningen.

I en föregående artikel (Ekonomisk Debatt nr 8, 1984) karakteriserade vi den nuvarande bolagsskatten som en politisk och ekonomisk kökkn-mödding. Vi visade hur bolagsskattens regler successivt blivit alltmer komplexa och svårbegripliga samtidigt som huvudmålen för vinstbeskattningen visat sig allt svårare att uppnå — eller misskrediterats av den ekonomiska utvecklingen. Statsmakternas successivt stegrade ambitioner när det gäller att utnyttja bolagsbeskattningen som instrument för allokering- och stabiliseringspolitiken har icke kunnat förverkligas. Den sammanlagda effekten av dessa försök synes i stället ha blivit negativa

återverkningar på strukturomvandling och företagsförnyelse parade med destabiliserande likviditetseffekter. Tiden tycks därför vara mogen för en radikal omprövning av bolagsbeskattningen. En sådan skattereform bör innebära att man avstår från ineffektiva styrmedel och i stället prioriterar enkelhet och neutralitet.

Bolagsskatten är emellertid endast en del av kapitalinkomstbeskattningen. Om man helt vill eliminera skattediskriminering med åtföljande snedvridningseffekter och skapa möjlighet för en effektivt fungerande kapitalmarknad måste reformarbetet utsträckas till att gälla andra investeringssektorer än bolagssektorn och till att förändra ägarbeskattningen av kapital och kapitalinkomster. Till detta vidgade reformperspektiv skall vi återkomma i slutet av artikeln.

Docent Jan Södersten är verksam vid nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet. Hans forskningsspecialitet rör företagsbeskattningens verkningar.

Professor Bengt-Christer Ysander är verksam vid Industriens Utredningsinstitut med specialinriktning på offentlig ekonomi.

Enkelhet och neutralitet i bolagsbeskattning

En reformerad bolagsbeskattning bör enligt vår mening framför allt präglas av enkelhet och neutralitet. *Enkelhet* betyder först och främst att även andra än skatteexperter skall kunna begripa reglerna och förstå de skattemässiga

konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Vi tror detta är en förutsättning inte bara för att reducera beskattningens svällande informations- och transaktionskostnader och skapa rättvisa mellan olika företagskategorier utan också för att undvika en ytterligare urholkning av skattemoralen. Enkelhet krävs också för att skatteuppbörden skall kunna administreras och kontrolleras med en rimlig resursinsats.

Under rubriken "*Neutralitet*" sammanfattas en rad olika krav som alla syftar till att göra den effektiva beskattningen i möjligaste mån oberoende av företagets finansierings- och teknikval, av pris- och volymmässiga störningar i företagets omvärld och av företagets ägarstruktur.

Allokeringsmässig neutralitet innebär framför allt att den marginella kapitalkostnaden för en investering — som bestäms bl a av beskattningen — bör vara densamma oavsett hur investeringen finansieras och om medlen används för lagerökning, för byggnader, för maskiner eller för finansiella placeringar.

Stabiliseringspolitisk neutralitet betyder bl a att skattetryck och skatternas andel av kaptitalkostnaden i möjligaste mån skall vara oberoende av inflationstakt och konjunkturutveckling. Skattesystemet bör i denna mening vara "robust" för olika slag av störningar i företagets omvärld. Omvänt skall bolagsbeskattningens utformning åtminstone inte ha destabiliserande effekter på pris- och efterfrågeutveckling. Konkret innebär detta bl a att vinstbeskattningen bör vara real och att den effektiva skattesatsen inte bör systematiskt variera med konjunkturerna.

Kravet på *fördelningspolitisk neutralitet* slutligen, innebär att den diskriminering mellan olika ägargrupper som sker genom ägarbeskattningen åtminstone inte skall förstärkas genom bolagsbeskattningen. Som vi framhöll i vår tidigare artikel, torde emellertid bolags-

beskattningens roll ur fördelningssynpunkt vara relativt marginell. De fördelningspolitiska aspekterna på kapitalinkomstbeskattningen kan därför ordentligt belysas först när även ägarbeskattningen inbegrips i diskussionen.

Bristande neutralitet i nuvarande bolagsbeskattning

Bolagsskattens snåriga regelsystem och dess destabiliserande effekter på företagens likviditet redovisade vi redan i den föregående artikeln. Vi kan därför här nöja oss med att belysa och numeriskt illustrera bristen på allokeringsmässig neutralitet, graden av inflationskänslighet och konsekvenserna av en olikformig ägarbeskattning i dagens bolagsskattesystem.

Avvikelserna från den neutrala normen i dagens bolagsbeskattning illustreras med ett kalkylexempel i *tabell 1*. Tabellen visar den effektiva marginalskattesatsen enligt 1984 års skatteregler för företag inom tillverkningsindustrin under förutsättning att företagen kan och vill maximalt utnyttja gällande regler och avdragsmöjligheter.

Vi förutsätter i kalkylexemplet att företagets investeringar i maskiner, byggnader och lager på marginalen ger en real avkastning på 4% före skatt och beräknar med denna förutsättning den maximala avkastning, efter avdrag för skatt, som kan lämnas till finansierarna. Den marginella skattesatsen mäter helt enkelt hur många procent lägre avkastningen i ägarnas händer är jämfört med avkastningen före skatt.

I *tabell 1:A* bortser vi helt från ägarbeskattningen och räknar enbart med bolagsskatt. Den "totala" eller genomsnittliga marginalskattesats som visas nederst i *tabell 1:A* förutsätter att investeringarna finansieras med lån, nyemission respektive behållen vinst i samma utsträckning som faktiskt gäller för in-

Tabell 1 Marginell skattebelastning (procent av bruttoavkastning) vid investeringar i realkapital inom tillverkningsindustrin enligt 1984 års skatteregler. 4 procents real bruttoavkastning har förutsatts.¹

A. Enbart bolagsskatt

	Inflationstakt		
	0 %	5 %	10 %
<i>Kapitaltyp</i>			
1. Maskiner	-11,5	-25,2	-35,8
2. Byggnader	7,6	- 5,8	-20,5
3. Lager	4,2	42,7	66,7
<i>Finansieringskälla</i>			
1. Lån	-33,2	-63,8	-86,7
2. Nyemission	-12,3	- 6,1	0,4
3. Kvarhållen vinst	21,8	41,3	50,8
Totalt	- 1,3	- 2,4	- 6,1

¹ För en detaljerad redovisning av kalkylernas uppläggning och förutsättningar jfr King och Fullerton [1984] och Sodersten och Lindberg [1983].

industrin och är dessutom beräknad utifrån den faktiska fördelningen av realinvesteringar mellan maskiner, byggnader och lager. Som framgår är denna totala marginalsatt nära noll eller, vid måttlig inflation, svagt negativ. Genomsnittligt avviker vår nuvarande bolagsskatt alltså inte nämnvärt från en neutralt utformad beskattning.

Den "totala" marginalsatten döljer emellertid mycket markanta skillnader mellan de olika finansieringskällorna och mellan de tre typerna av investeringsobjekt.

En genomsnittlig lånefinansierad investering är nettosubventionerad och förklaringen är kombinationen av accelererade skatteavskrivningar och ränteavdrag, som gör det möjligt för företaget att, för den marginella investeringen, göra avdrag som överstiger nuvärdet av förväntade framtida intäkter. Genom att ränteavdragen är nominellt utformade, växer dessutom subventionsgraden med ökande inflation, trots att inflationen samtidigt gröper ur skatteavskrivningarnas realvärde.

Avkastningen från investeringar som

finansieras med eget kapital i form av behållna vinstmedel, är däremot hårdare beskattade än vad som skulle gälla vid ett neutralt system. Vid nyemission mildras skatten genom Annell-avdraget, som emellertid är maximerat till att under tio år motsvara högst 10 % årligen av emissionsbeloppet. Vid inflation sjunker därför dess realvärde över tiden med en ökande skattebelastning som följd.

Spridningen i marginell skattebelastning är också stor mellan olika typer av investeringsobjekt och denna spridning ökar dessutom med inflationen. För maskiner och byggnader är de nominella ränteavdragen för den del av investeringarna som är lånefinansierade tillräckliga för att driva ned skattebelastningen vid ökande inflation. Denna effekt är särskilt markant för maskiner, som ju får skrivas av snabbare än byggnader. För lagerinvesteringar däremot innebär inflationen en skärpt beskattning och förklaringen är den beskattning av inflationsvinster som uppkommer då lagervärderingen baseras på FIFO-principen (First In—First Out).

B. Enbart ägarskatter

	Inflationstakt		
	0 %	5 %	10 %
<i>Finansieringskälla</i>			
1. Lån	15,4	31,7	49,9
2. Nyemission	61,1	106,9	154,5
3. Kvarhållen vinst	45,0	67,6	90,6
<i>Ägare</i>			
1. Hushåll	82,3	137,9	192,6
2. Skattebefriade institutioner	— 9,5	— 23,5	— 38,6
3. Försäkringsbolag	— 3,5	10,9	48,6
Totalt	33,4	54,0	75,6

Skattemässiga diskrimineringseffekter i kapitalallokeringen beror emellertid inte bara på bolagsskatten utan hörör i minst lika hög grad från ägarbeskattningen. Detta framgår av *tabell 1B*, där vi bortsett från bolagsskatten och enbart medräknat ägarbeskattningen. Tre kategorier av slutliga ägare eller finansärer särredovisas, nämligen hushåll, skattefria institutioner och försäkringsbolag och hänsyn tas till hur industriföretagens låneskulder och egna kapital fördelar sig mellan dessa.

Tabellen redovisar de mycket markanta skillnaderna i beskattning mellan olika slag av ägare. Medan de skattefria institutionerna — främst pensionsfonder av olika slag — visar en negativ marginalbeskattning ligger hushållens motsvarande skattebelastning över 80 % redan utan inflation och den nominella beskattningen medför att den mer än fördubblas vid en tioprocentig inflationstakt. Mellan dessa extrema alternativ — men väsentligt mera gynnade än hushållen — ligger "försäkringsbolagen", dvs sak- och kapitalförsäkringar samt arbetsmarknadsorganisationernas fonder.

Att den marginella skattesatsen för skattefria institutioner blir negativ, sammanhänger med beskattningen av de två *övriga* kategorierna av placerare. För hushållen, och i någon mån också

för försäkringsbolagen, gäller nämligen att, vid aktieplaceringar, värdestegringsvinster är avsevärt lindrigare beskattade än utdelningsinkomster. För hushållen gäller t ex dels att skatteuttaget begränsas till 40 % av motsvarande inkomstbeskattning, dels att skatten tas ut först då kapitalvinsten realiserats. Denna skillnad i skattetryck skapar en inlåsnings effekt som gör att företagen vid finansiering med behållna vinstmedel kan acceptera även investeringar vars avkastning efter bolagsskatt understiger marknadsräntan. Eftersom avkastningsanspråken från de skattebefriade institutionerna kan antas överensstämma med marknadsräntan, blir i detta fall "skattekillen" negativ.

Ränta och utdelning beskattas som inkomst i ägarnas händer och i denna mening föreligger ingen diskriminering från ägarbeskattningen i valet mellan lån och nyemission. Att marginals-katten för en genomsnittlig lånefinansierad investering enligt tabell 1B ändå är väsentligt lägre än motsvarande marginals-katt vid finansiering med nyemission, sammanhänger med att det är de skattemässigt gynnade placerarna, dvs skattefria institutioner och försäkringsbolag, som dominerar som långgivare till företagen, medan de hårdare beskattade hushållen svarar för en motsvarande större andel av företagens aktiefinan-

C. Ägar- och bolagsskatter

	Inflationstakt		
	0 %	5 %	10 %
<i>Kapitaltyp</i>			
1. Maskiner	22,9	31,5	44,2
2. Byggnader	39,0	47,9	57,1
3. Lager	36,1	89,1	130,7
<i>Finansieringskälla</i>			
1. Lån	-13,9	-24,2	-25,4
2. Nyemission	53,1	103,0	154,7
3. Kvarhållen vinst	62,9	101,9	132,8
<i>Ägare</i>			
1. Hushåll	86,9	147,0	203,1
2. Skattebefriade institutioner	-19,1	-41,5	-65,3
3. Försäkringsbolag	1,0	20,1	58,2
Totalt	31,5	50,8	69,2

siering. Effekten förstärks också av att den genomsnittliga marginella inkomstskattesatsen för de hushåll som lånar ut pengar till företagen — i huvudsak i form av banksparande — är ca 10 procentenheter lägre än marginalskatten för de hushåll som spar i aktier.

Den förmånliga behandlingen av särskilt hushållens värdestegringsvinster medför, som tabell 1B också visar, att en genomsnittlig investering — ägd av hushåll, skattefria institutioner och försäkringsbolag — är avsevärt lindrigare beskattad då den finansieras med kvarhållna vinstmedel än med nyemission.

Den sammanlagda effekten av ägar-skatter och bolagsskatter redovisas i *tabell 1C*. Där framgår bl a att ägarnas gynnsamma kapitalvinstbeskattning vid hög inflationstakt mer än väl uppväger merbeskattningen av behållna vinstmedel i företagen. Beskattningsskillnaderna mellan olika finansieringskällor blir mer markerad samtidigt som inflationskänsligheten ökar när båda typerna av beskattning medräknas. Vid en tio-procentig inflation medför genomsnittligt egenfinansierade investeringar — liksom allmänt lagerinvesteringar — stora nettoförluster.

Alternativa former för neutral beskattning

Hur bör man gå tillväga för att göra bolagsskatten allokeringssmässigt neutral, dvs eliminera de diskriminerings-effekter som redovisades ovan i tabell 1A?

Det finns i princip två huvudalternativ för att konstruera en neutral vinstbeskattning. Det första, och mest välkända alternativet innebär att skatteuttaget baseras på den "ekonomiskt korrekta" vinsten. Detta betyder att företagen vid vinstbeskattningen får avdrag för dels sina reala finansieringskostnader — reala låneräntor och förräntningsanspråk för det egna kapitalet — dels avskrivningar motsvarande kapitalutrustningens ekonomiska värde-minskning.

Med denna konstruktion är det klart att företagen inte behöver kräva en högre avkastning eller internränta före skatt på sina investeringsobjekt än som motsvarar finansierarnas förräntningsanspråk, som ju räknas *efter* bolagsskatt. Beskattningen slår alltså inte in någon "kil" mellan förräntningsanspråken från finansierarna och avkast-

ningskraven före skatt på realinvesteringarna, och påverkar därför inte heller företagets urval av investeringsobjekt.

Det stora problemet är givetvis att fastställa den "korrekta" utformningen av kapitalavskrivningarna. Avskrivningsreglerna måste varieras inte bara mellan maskiner och byggnader, utan också mellan t ex maskiner av olika typ och i olika användning. Avgörande för den ekonomiska värdeminskningen är ju i princip den förväntade tidsprofilen av det framtida bruttoöverskottet från kapitalföremålen. Skattereglerna blir alltså komplicerade och svåröverskådliga. En god illustration till detta ges av den amerikanska bolagsskatten, som intill nyligen specificerade över hundra varianter av skattemässiga avskrivningsprofiler för maskiner och byggnader.

Ett ytterligare problem då det gäller att basera skatteuttaget på den ekonomiskt "korrekta" vinsten gäller elimineringen av inflationseffekter. Ränteavdragen vid beskattningen skall enbart avse den *reala* skuldräntan och motsvarande begränsning måste gälla för beskattningen av företagets intäktsräntor. Också de skattemässiga avskrivningarna måste inflationsjusteras genom en lämplig indexberäkning av avskrivningsunderlaget och lagervärderingen måste grundas på återanskaffnings- snarare än anskaffningskostnader för att förhindra en beskattning av rent fiktiva inflationsvinster. (Se t ex SOU 1982:1)

Det är sammanfattningsvis en komplicerad uppgift att konstruera ett neutralt bolagsskattesystem med utgångspunkt från den ekonomiskt "korrekta" vinsten. Det finns dess bättre ett synnerligen enkelt alternativ som är helt likvärdigt i sina effekter på företagets kapitalkostnad. Alternativet innebär att företagen i stället för att varje år under investeringsprojektets hela livslängd

göra avdrag för dels den ekonomiska värdeminskningen, dels finansiärernas avkastningsanspråk, redan vid investeringstillfället får dra av ett belopp som motsvarar kapitalföremålets anskaffningskostnader. Samtidigt avskaffas avdragsrätten för räntor liksom andra speciella avdrag eller "extra" avskrivningsmöjligheter. Nuvärdet av den skattelindring företaget uppnår genom en omedelbar eller "fri" avskrivning är exakt lika stor som enligt den väsentligt mer svåradministrerade kombinationen av årliga ekonomiskt "korrekta" avskrivningar och avdrag för normalavkastning.

Båda alternativen för "neutral" beskattning innebär att den effektiva skatteleastningen för marginella investeringsobjekt blir noll. I detta avseende är alternativen likvärdiga med ett avskaffande av bolagsskatten. I ett annat avseende föreligger emellertid en väsentlig skillnad. En "neutralt" utformad beskattning innebär att "övertinster", dvs den avkastning som överstiger det minimum som krävs för att täcka finansiärernas avkastningsanspråk, blir fullt ut beskattade med den formella bolagsskattesatsen. Samma sak gäller för oväntade vinstökningar, som inte beror på ökade investeringar. Alternativet med omedelbar avskrivning plus ett avskaffande av alla ränteavdrag m m löser således också vad som varit kärnproblemet i debatten om "övertinstbeskattning", nämligen frågan om hur man skall definiera och mäta finansiärernas avkastningsanspråk.

En förenklad bolagsskatt

Fördelarna med att åstadkomma neutralitet genom ett återinförande av fria avskrivningar är så stora att vi anser att man bör gå denna väg vid en bolagsskattereform. Vårt förslag till *förenklad bolagsskatt* kan sammanfattas i följande tre punkter.

1. *Fria avskrivningar*

Nuvarande avskrivningsregler för maskiner och byggnader — inklusive investeringsfondssystemet — ersätts med omedelbar avskrivning. Avdragsrätten för skuldräntor avskaffas. Även finansiella investeringar medges fri avskrivning samtidigt som alla finansiella intäkter inräknas i skattebasen. För lagerinvesteringar medges 100 % nedskrivning samtidigt som lagervärderingen baseras på återanskaffningspriser (LIFO-principen).

2. *Skatteutjämning*

Företagen medges rätt att kvitta uppkomna förluster mot vinster under — t ex tre — föregående år.

3. *Oberoende skattebokslut*

Den nuvarande kopplingen mellan skattebokslut och civilrättsligt bokslut slopas. Beskattningen blir därmed inte längre beroende av utdelningspolitiken.

Genom förändringar enligt punkt 1 övergår bolagsskatten till att bli en real övervinstbeskattning, som är neutral med avseende på företagets val av teknik och finansieringsform. Den effektiva bolagsskatten, sådan den redovisades i tabell 1A, blir överallt lika med noll. Reala investeringar av olika typ, liksom marknads-, forsknings- och utvecklingsinvesteringar, får en likformig behandling samtidigt som den nuvarande bolagsbeskattningens kraftiga favorisering av lånefinansiering bortfaller.¹

Industrins marginella kapitalkostnad, som kan antas spela en viktig roll för företagets investeringsincitament, skulle genomsnittligt inte påverkas nämnvärt genom omläggningen. Den "totala" marginella bolagsskatten med 1984 års skatteregler är ju, enligt tabell 1A, svagt negativ, dvs obetydligt lägre än motsvarande skattesats enligt det neutrala systemet.

Den föreslagna skatteomläggningen torde inte heller märkbart minska statsmakternas möjligheter till stabiliseringspolitisk styrning av industriinvesteringarna. Som vi tidigare påpekat kan investeringsfondssystemet med de permanenta frisläppen från mitten av 70-talet antas i huvudsak ha fungerat som en generell vinstsubvention, som inte påverkat marginella investeringskostnader (se Södersten och Ysander, [1983], [1984]). Att investeringsfondssystemet avskaffas är därför knappast någon nackdel med hänsyn till statsmakternas möjligheter att styra investeringsutvecklingen. I konjunkturlägen då en sådan styrning kan vara aktuell bör man med fördel i stället kunna tillämpa ett system med investeringsbidrag — eller investeringsskatter — som administreras inom ramen för moms-systemet efter den modell som tillämpades för maskininvesteringar under 1981. Med en sådan konstruktion vinner man flera fördelar. Investeringsstimulansen utsträcks också till de vinstlösa företagen och till dessa hör ju ofta t ex nystartade företag. Framför allt kommer skatten eller bidraget alltid att direkt påverka de marginella kapitalanskaffningskostnaderna och därmed också lönsamheten av en investeringsökning. Ett system med investeringsbidrag bör av dessa skäl kunna vara ett väsentligt effektivare medel för investeringsstyrning räknat per krona subvention än investeringsfondssystemet.

Även om man ställer krav på ett oförändrat fiskalt nettouttag torde den formella bolagsskattesatsen kunna sänkas icke oväsentligt. Då det rör sig om två beskattningssystem med avsevärt olika tidsprofiler och då dessutom det relati-

¹ Vi har i resonemanget här och i det följande för enkelhets skull bortsett från "övervinstbeskattningens" effekter på risktagande och riskpremielkrav. För en diskussion av dessa frågor, se t ex Ysander, [1983].

va nettouttaget länge tenderat att sjunka är det svårt att ge en helt entydig innebörd till "oförändrat" skatteuttag. Den stora samhällsekonomiska vinsten av den skisserade skatteomläggningen skulle oavsett detta närmast sammanhånga med en effektiviserad kapitalallokering och med de besparingar av informations- och transaktionskostnader som de förenklade skattereglerna skulle möjliggöra.

Elimineringen av avdragsrätten för skuldräntor skulle otvivelaktigt — åtminstone på kort sikt — öka företagens ekonomiska sårbarhet. På längre sikt kan man emellertid ha anledning att vänta sig en kompenserande utveckling mot minskad lånefinansiering och därmed ökad soliditet.

De två sista förslagspunkterna, skatteutjämnning och oberoende skattebokslut, sammanhänger närmast med önskemålet om en stabiliseringspolitisk neutralitet i bolagsskatten.

Skatteutjämnning

En invändning mot fria avskrivningar som ofta framförs i diskussionen (se t ex Boadway, Bruce och Mintz [1983], [1984]) är att ett sådant system, för att kunna utnyttjas i avsedd omfattning, ställer stora krav på företagens bruttovinster. Redan gällande system förutsätter emellertid höga bruttovinster. Förutom reguljära avskrivningar har ju företagen i dag genom investeringsfundsavsättningar möjligheter till omedelbar avskrivning av framtida kapitalinvesteringar. Vårt skatteförslag innebär emellertid ett förbättrat utrymme för skatteavskrivningar genom att vi förutsätter att företagens ränteavdrag elimineras.

Om ett system med fria avskrivningar skall få avsedda effekter också under de faser av konjunkturcykeln då företagens bruttovinster är pressade, krävs emellertid sannolikt vissa förbättringar

i företagens möjligheter att utnyttja eventuella skattemässiga underskott. Enligt nu gällande regler kan företagen kvitta uppkomna underskott mot framtida vinster under en tioårsperiod. Jämfört med det "perfekta" systemet, vad som i litteraturen brukar benämnas "full loss offset" och som innebär att statsmakterna ger restitution vid skattemässiga förluster i förhållande till den formella skattesatsen, medför gällande regler flera nackdelar. Företagen gör ju bl a ränteförluster då underskotten kvittas först vid en senare tidpunkt och möjligheten till skattereduktion är dessutom osäker i den meningen att den beror på företagets möjligheter att generera framtida vinster.

Att i praktiken införa ett system med "full loss offset" är naturligtvis otänkbart med hänsyn till den kontrollapparatur som skulle krävas för att förhindra missbruk. En avsevärd förbättring av nuvarande regler bör dock kunna aktualiseras. De svenska reglerna framstår inte som särskilt förmånliga vid en internationell jämförelse. Amerikanska bolag har t ex möjlighet att kvitta uppkomna förluster även gentemot de tre föregående årens vinster. En motsvarande regel bör kunna införas i Sverige. Fördelen med en avräkning mot tidigare års vinster är uppenbar. Den ränteförlust och osäkerhet som är förknippad med framtida förlustavdrag bortfaller.

I själva verket uppvisar ett system med avräkning mot tidigare års vinster i praktiken stora likheter med vårt nuvarande investeringsfunds-system, åtminstone så som detta system fungerat sedan mitten av 1970-talet. Vi kan nämligen jämföra de depositioner hos Riksbanken som krävs vid investeringsfundsavsättningar med skatteinbetalningar, som sedan återfås av företagen i samband med att investeringsfundsavsättningarna utnyttjas för realinvesteringar. På analogt sätt skulle då företa-

gen, med nya regler för förlustutjämn-
ning, under år med höga realinveste-
ringar och otillräckliga bruttovinster,
kunna "dra" på sina skattebetalningar
från tidigare år.

Oberoende skattebokslut

Redan i vår föregående artikel påvisade
vi den markanta skillnaden i skattebe-
lastning mellan å ena sidan snabbt väx-
ande högvinstföretag och å andra sidan
stagnerande lågvinstföretag.

Även med ett system med fri avskriv-
ning kommer snabbt växande företag
att gynnas i den meningen att de kom-
mer att betala en låg andel av sin "verk-
liga" vinst i skatt. Denna likviditetsef-
fekt sammanhänger med att för expan-
derande företag en relativt stor andel av
kapitalstocken utgörs av avskrivnings-
bara investeringar. Att snabb invest-
ringsexpansion också är förknippad
med låg effektiv skattebelastning är
snarast en fördel, och en fördel som
kommer att bestå även om den av oss
föreslagna skattereformen genomförs.

Differenteringen i skattetryck mel-
lan hög- och lågvinstföretag, däremot,
påverkar både företagens likviditet och
räntabiliteten av nya investeringar. Den
höga skattebelastningen för lågvinstfö-
retag sammanhänger med att företa-
gens skattebetalningar sannolikt styrs
av önskemål i fråga om redovisad vinst.
Företagen önskar, långsiktigt, "finan-
siera" sina utdelningar med beskattade,
redovisade vinstmedel. Eftersom utdel-
ningarna för de flesta företag uppvisar
en hög grad av stabilitet över tiden in-
nebär denna strävan att företagen, då
bruttovinsterna är otillräckliga, tvingas
avstå från att maximalt utnyttja skatte-
reglerna.

Skillnaden i skattetryck mellan före-
tag med låg och hög räntabilitet, liksom
den "perversa" variationen i effektiv
skattebelastning över konjunkturcy-
keln för hela industrin, sammanhänger

alltså med den koppling som enligt
svensk skattelagstiftning existerar mel-
lan den vinst företagen uppvisar i sin
externa redovisning och den vinst som
ligger till grund för beskattningen. En
sådan koppling saknas i många andra
länder. I t ex USA och Storbritannien
kan företagen maximalt utnyttja möj-
ligheten att reducera den *beskattnings-
bara* vinsten utan att bindas av de öns-
kemål i fråga om *redovisad* vinst som
samtidigt kan föreligga. Också i Dan-
mark har kravet på en motsvarighet
mellan de externa räkenskapernas av-
skrivningar och de skattemässiga av-
skrivningarna släppts och liknande lag-
ändringar diskuteras även i Norge. Det
är svårt att se att det för svenskt vid-
kommande skulle finnas några hållbara
skäl för att i praktiken låta företagens
skatteavskrivningar begränsas med
hänsyn till deras utdelningspolitik.

Samma övergångsproblem som "promsen"

Under de senaste åren har förslaget om
en reformerad företagsbeskattning i
form av "proms" — dvs en allmän pro-
duktionsfaktorskatt — ägnats stor upp-
märksamhet i skattedebatten. Mening-
arna har emellertid varit delade, inte
bara om fördelarna av en sådan reform,
utan också vad gäller förslagets närma-
re utformning. En precisering av försla-
get har nyligen redovisats av en av
promsens främsta förespråkare, Carl-
Johan Åberg [1983]. Vårt förslag är helt
analogt med införandet av en proms
enligt Åbergs definition *om* man samti-
digt "döper om" en del av arbetsgivar-
avgiften, motsvarande den valda bo-
lagsskattesatsen, till promsavgift.

Det är därför knappast överraskande
att samma övergångsproblem som tidi-
gare diskuterats i promsdebatten också
aktualiseras i samband med vårt för-
slag. Problemet uppkommer främst ge-
nom att den föreslagna förenklade bo-

lagsskatten visserligen enbart beskattar reala övervinster av nytt kapital men samtidigt beskattar bruttoöverskottet i fråga om gammalt kapital, oavsett hur den ursprungliga investeringen beskattats. Med de generösa avskrivningsregler som redan tidigare gällt betyder detta inte nödvändigtvis någon avsevärd dubbelbeskattning av normalförräntningen, men innebär otvivelaktigt — vid jämförbara skattesatser — en kostnadshöjning jämfört med den nuvarande nettosubventioneringen av lånefinansierat realkapital.

Elimineringen av ränteavdrag kan exempelvis väntas öka skattekostnaderna för fastighetsförvaltande bolag med hög belåning men utan egen investeringsverksamhet, vilket i sin tur kan leda till höjda hyreskostnader. Att ett borttagande av de speciella skatteförmåner för lånefinansiering medför en förskjutning av relativa kostnader, som blir speciellt markant under ett övergångsskede, är ofrånkomligt. Det enda generellt giltiga sättet att mildra ogynnsamma verkningar av detta slag är att — åtminstone i initialskedet — söka hålla nere bolagsskattesatsen.

Ett vidgat reformperspektiv

En förenklad bolagsskatt utgör emellertid bara ett — om också synnerligen viktigt — steg på vägen mot en likformig och neutral kapitalinkomstbeskattning.

I ett andra steg bör ansträngningarna inriktas på att ge även investeringar utanför bolagssektorn — i enskilda företag, handelsbolag och jordbruk, egna hem eller som lån till stat och kommun — en likformig skattebehandling.

En förutsättning för att kunna ge alla former av rörelse och jordbruk samma skattebehandling är att rörelse- och jordbruksbeskattning genomgående skiljs från personbeskattningen, så att enskilda firmor, handelsbolag och jord-

bruk kan inordnas i samma typ av regelsystem som gäller för aktiebolag. Alla rörelseidkare och jordbrukare — oberoende av i vilken företagsform de bedriver sin verksamhet — blir då löntagare i den egna verksamheten samtidigt som de får tillgång till samma skattekrediter som bolagen när det gäller att finansiera investeringar i den egna verksamheten. I både Danmark, Norge och Finland har man under senare år utarbetat förslag till hur ett sådant "staket" mellan löneinkomster och rörelseinkomster skall utformas. Förslag i denna riktning har också redovisats i svenska skatteutredningar, (Haglund, [1982]), och SOU 1984:70.

Någon motsvarande "staketmodell" lär inte vara möjlig att tillämpa i fråga om egnahemsinvesteringar eller statlig upplåning. Om vi emellertid antar att schablonintäkten av egnahem respektive ränteinkomsterna från statsobligationer långsiktigt motsvarar en "normalavkastning", kan eventuella realisationsvinster tolkas som "övervinster". För dessa typer av investeringar blir då motsvarigheten till den föreslagna reala övervinstbeskattningen av rörelser en real realisationsvinstbeskattning av motsvarande storleksordning.

Man kan naturligtvis fråga sig om inte det enklaste sättet att åstadkomma en likformig beskattning av rörelse och jordbruk vore att helt eliminera beskattningen, som ju har en, relativt sett, ytterst ringa fiskal betydelse (jfr Haglund, [1982]). Det finns emellertid flera skäl som talar för att behålla rörelsebeskattningen.

Ett sådant skäl sammanhänger med risken för en svärkontrollerad skatteflykt genom att löneinkomster "hoppas över staketet" och omvandlas till skattefria rörelsekostnader. Andra skäl sammanhänger med ägarbeskattningen. Så länge den nuvarande favoriserade skattebehandlingen av kapitalvinster kvarstår kan en rörelsebeskattning

medverka till att kompensera för denna snedvridning, både ur fördelningssynpunkt och med hänsyn till företagens finansieringsval.

Vi kan dock på längre sikt inte nöja oss med att reformera företagsbeskattningen men låta ägarbeskattningen kvarstå oförändrad. Som redan framgick av tabell 1 ovan är det ägarbeskattningen som svarar för de största orättvisorna ur fördelningssynpunkt och de mest långtgående snedvridningseffekterna ur allokeringssynpunkt.

Förenklad ägarbeskattning

Nuvarande ägarbeskattning av kapitalinkomst — nominell inkomstskatt plus real förmögenhetsskatt — uppvisar snedvridningseffekter eller bristande neutralitet i åtminstone tre olika avseenden. För det första innebär själva dubbelbeskattningen av sparande att omedelbar konsumtion gynnas på bekostnad av uppskjuten konsumtion. För det andra behandlas sparandet ur skattesynpunkt mycket olika beroende på vem som äger det och hur det placeras. För det tredje, slutligen, varierar skattetrycket kraftigt med inflations-takten.

I den internationella skattelitteraturen förekommer många olika förslag om hur en mer neutral kapitalinkomstbeskattning skall kunna åstadkommas. Många av dessa förslag avser emellertid endast att eliminera vissa slag av snedvridningar. Förslagen om real beskattning exempelvis (jfr SOU 1982:1) har det viktiga, men begränsade, syftet att göra beskattningen oberoende av inflationen men bibehåller i övrigt den reala beskattningsstrukturen med dess inbyggda snedvridningseffekter.

En fullständigt "neutral" beskattning av sparande och kapitalanvändning kan i princip tänkas ske på två olika sätt.

Det första alternativet innebär att

man övergår från inkomstskatt till *utgiftsskatt*, samtidigt som man avskaffar såväl förmögenhetsskatter som bolagsskatt. En personlig utgiftsskatt innebär (se t ex Lodin [1978], Mead [1978], Pechman [1980], U.S. Treasury Department [1977]) förenklat uttryckt att man på personbeskattningens område tillämpar samma principer som i den av oss ovan föreslagna förenklade bolagsbeskattningen, dvs medger fria avskrivningar för reala och finansiella investeringar. Resultatet kan då även här karakteriseras som en real övervinstbeskattning, som undviker dubbelbeskattning av den normalförräntning, som bestämmer ägarnas förräntningsanspråk och därmed kapitalkostnaden inom näringslivet. Den marginella skatteleastningen för investeringar såsom den redovisades i tabell 1A-C ovan blir således lika med noll överallt, även när såväl ägarbeskattning som bolagsskatt inräknas.

Det andra alternativet, som i princip är ekvivalent med det första vid en given konstant skattesats, består för det första av en *förenklad inkomstskatt*, där all kapitalinkomstbeskattning inklusive förmögenhetsskatter eliminerats (jfr t ex Hall och Rabushka [1983]). Om på detta sätt såväl normalavkastning som "övervinster" undantas från beskattning hos ägarna får i stället en övervinstbeskattning ske i respektive investeringssektorer. Den förenklade inkomstskatten kombineras därför för det andra med en rörelsebeskattning av det slag vi ovan föreslagit och en motsvarande real realisationsvinstbeskattning för egenahem och statsobligationer. Liksom vid det första alternativet kan även här den resulterande kapitalinkomstbeskattningen betecknas som en real övervinstbeskattning, neutral med hänsyn till såväl sparandevolym som kapitalanvändning. Skillnaden i förhållande till det första alternativet är att övervinstbeskattningen blir indirekt och

därmed inte kan göras progressiv i förhållande till den enskilda ägarens inkomst.

Liksom alla större skattereformer skulle en övergång till en "neutral" skattebehandling av sparandet medföra många olika sorters övergångsproblem. Tex skulle reformer i denna riktning leda inte bara till relativa kostnadsförskjutningar utan också till akuta likviditetsproblem för egnahemsägare, vilket skulle kräva särskilda anordningar i form av skatte- och/eller bankkrediter. Bl a dessa problem kan väntas bli belysta av den statliga utredning — utgiftsskattekommittén — som för närvarande arbetar med att undersöka effekterna av olika alternativa reformer av den svenska sparandebeskattningen.

De två alternativ som ovan skisserades är renodlade i den meningen att de uppfyller kravet på skatteneutralitet i alla de dimensioner vi ovan angav. De fördelningsmässiga konsekvenserna av att helt eliminera förmögenhetsskatter kan emellertid visa sig politiskt oacceptabla. Med hänsyn till de fördelningspolitiska önskemålen kan man tänka sig olika kompromissalternativ. En sådan möjlighet är att man bibehåller en viss, men likformig, dubbelbeskattning av sparandet genom att komplettera de renodlade modellerna med en tex tvåprocentig skatt på alla nettoförmögenheter, oavsett förmögenhetsstorlek och oavsett om förmögenheterna förvaltas av hushåll, pensionsfonder eller försäkringsbolag. En förmögenhetsskatt kan ju alltid tolkas som en schabloniserad real kapitalinkomstbeskattning. Om vi exempelvis som ovan räknar med 4 procents real normalavkastning, innebär en tvåprocentig förmögenhetsskatt en 50-procentig beskattning av denna normalränta. Att även pensionsfonder och försäkringsbolag får en skatt på real förräntning innebär att man skattemässigt behandlar sparandet lika oavsett om det förvaltas individuellt eller slus-

sas genom kollektiva institutioner.

Om de renodlade skattemodellerna med sin reala övervinstbeskattning på detta sätt kompletteras med en schabloniserad beskattning av real normalavkastning blir resultatet en *förenklad realbeskattning*, där dubbelbeskattning av sparandet kvarstår, men träffar skilda kapitalanvändningar på ett likformigt sätt. Med våra kalkylförutsättningar blir tex den marginella skattebelastningen i tabell IC överallt lika med 50 %.

Enkla överslagskalkyler ger vid handen att det totala fiskala nettoutbytet av kapitalinkomstbeskattningen skulle komma att öka inte oväsentligt genom en sådan reform. Effekten sammanhänger dels med att den schabloniserade kapitalbeskattningen skulle utsträckas även till det nu skattemässigt starkt gynnade sparande som kanaliseras via olika institutioner, dels med att hushållens underskottsavdrag med nu gällande skattesystem totalt sett kraftigt överstiger deras deklarerade kapitalinkomster (se tex Hansson [1983]). Tar vi hänsyn också till den sneda fördelningen av underskottsavdragen blir slutsatsen därför att en sådan skattereform totalt sett skulle komma att få en utjämnande inverkan på inkomsternas fördelning.

En reformstrategi

Det torde dessvärre dröja innan vi i Sverige får en radikalt förändrad och mer likformig kapitalinkomstbeskattning. Trots att en sådan förändring bör kunna ske utan regressiva fördelnings effekter och trots att den skulle starkt förbättra den "horisontella" rättvisan mellan skattebetalare i samma inkomstskikt, skulle den otvivelaktigt ändå kollidera med en rad olika särintressen i samhällsekonomin. Även om de politiska besluten kan fattas, krävs det dessutom sannolikt långa övergångstider för att mildra effekterna för dem som

hunnit anpassa sin ekonomi till det nuvarande skattesystemet.

Om vi tvingas vänta längre på en radikalt förändrad ägarbeskattning finns det desto större anledning att inte dröja med en omläggning av företagets vinstbeskattning. Nackdelarna och snedvridningseffekterna av det nuvarande vildvuxna regelsystemet är välkända och allmänt omvittnade. Den nuvarande bolagsskatten förstärker de orättvisor, sammanhängande bl a med ränteavdragen, som härrör från ägarbeskattningen. Den är starkt inflationskänslig och diskriminerar mellan olika typer av investeringsobjekt. En reformerad företagsbeskattning enligt de riktlinjer vi skisserat skulle inte bara innebära en resursbesparande förenkling, den skulle också skapa ökad neutralitet inte minst i stabiliseringspolitiskt hänseende och skulle också sannolikt underlätta genomförandet av en senare, allmän skattereform.

Vad vi behöver är inte nya, stora skatteutredningar, vars lämningar i form av dellösningar och halvsmälta tankeprodukter får kökkenmöddingen att växa. Vad som krävs är en politisk vilja och förmåga att röja upp och bygga nytt utifrån ett totalperspektiv på beskattningens roll i samhällsekonomin.

Referenser

- Boadway, R W, Bruce, N och Mintz, J, [1983] "On the Neutrality of Flow-of-Funds Corporate Taxation", *Economica*, vol 15.
- Boadway, R W, Bruce, N och Mintz, J, [1984] "The Role and Design of the Corporate Income Tax", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 86.
- Hall, R E och Rabushka, A, [1983] *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, McGraw Hill.
- Haglund, E, [1982] "Avskaffad inkomstbeskattning av rörelser och jordbruk — ett komplement till andra skattereformer", i *SOU 1982:2*.
- King, M A och Fullerton, D, [1984] *The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the U.S., U.K., Sweden and West Germany*, Chicago University Press.
- Lodin, S-E, [1978], *Progressive Expenditure Tax — An Alternative?*, Liber.
- Meade, J E (red), [1978], *The Structure and Reform of Direct Taxation. Report of a Committee chaired by Professor J E Meade*. Institute for Fiscal Studies.
- Pechman, J A (red), [1980], *What Should Be Taxed: Income or Expenditure?* The Brookings Institution.
- SOU 1982:1, *Real beskattning*.
- SOU 1982:2, *Real beskattning, bilaga 1—3*.
- SOU 1984:70, *Staketmetoden. En ny metod för beskattning av enskild näringsverksamhet*.
- Södersten, J och Lindberg, T, [1983] *Skatt på bolagskapital*, Forskningsrapport nr 20, IUI.
- Södersten, J och Ysander, B-C, [1983], *Bolagskatt och investeringsvilja*, Forskningsrapport nr 17, IUI.
- Södersten, J och Ysander, B-C, [1984], "Bolagskatten — en politisk och ekonomisk kokkenmödding", *Ekonomisk Debatt* nr 8.
- Ysander, B-C, [1983], *Proportionell eller progressiv vinstbeskattning*, Småtryck nr 141, IUI.
- Åberg, C-J, [1983], "Behövs en 'stor' reform av företagsbeskattningen?" i Lindqvist, A och Stigmark, K (red) *Hur klarar vi 1990?*, Riksbankens Jubileumsfond 1983:2.