

ANNE WIBBLE

Reformeringen av kapitalbeskattningen

Det stora problemet i dagens svenska skattesystem ligger i inkomstbeskattningen – de höga marginalskatterna – och den asymmetriska kapitalbeskattningen. Detta bör därför lämpligen åtgärdas genom att sänka marginalskatterna och göra kapitalbeskattningen mer symmetrisk. Det är naturligtvis heller ingen nackdel om systemet blir enklare för medborgarna att överblicka och förstå. Därigenom ökar också rättssäkerheten i beskattningen.

Denna uppfattning har hävdats av flertalet ekonomer under mycket lång tid. Lars Söderströms ledare i *Ekonomisk Debatt* nr 1 i år uttryckte det på följande sätt: "Det som framför allt driver upp kostnaderna är beskattningens brist på enhetlighet. Snedvridningarna blir större när olika skattesatser används på närallgande områden eller när de varierar med kvantiteten (som i den progressiva inkomstskatten)."

Den progressiva inkomstskatten, med marginalskatter på upp till 72–73 procent, har väl dokumenterade skadliga effekter på arbetsutbud, sparande, utbildning, företagande och inte minst på avtalsrörelsen. De därav följande höga skatteki-larna – skillnaden mellan värdet för en uppdragsgivare av en arbetsprestation och värdet efter alla skatter för uppdragstagaren – ger incitament till byteshandel och egenarbete och skapar därigenom effektivitetsförluster.

Bristerna i dagens "system" och därmed motiven för förändringar kan kortfattat beskrivas på följande sätt:

Econ lic ANNE WIBBLE är riksdagsledamot för folkpartiet och ledamot av Inkomstskattekommittén.

- Beskattningen av arbetsinkomster motverkar arbete, utbildning och risktagande och är starkt inflationsdrivande.
- Beskattningen av kapitalinkomster motverkar sparande och uppmuntrar låntagande och skatteplanering.
- Beskattningen av företagen motverkar en effektiv allokering av medel för investeringar.

Effekterna av dessa brister accentueras av den våg av skattereformer som går genom resten av världen. Genom avskaffandet av den svenska valutaregleringen blir det omöjligt att låsa in människor, företag och deras kapital i Sverige med hjälp av administrativa regler.

Effekterna strider mot målen

Dagens skattesystem skapar inte heller fördelningspolitiska effekter som stämmer med uttalade syften. Tvärtom är det så att effekterna strider mot målen. På längre sikt gäller detta tre centrala aspekter av samhällsekonomin: tillväxttakten, dvs ökningen av realinkomsterna, blir lägre vilket är av större betydelse för de som har låga inkomster än för de som redan har höga inkomster; incitament till studier och förkovran minskar; och finansieringen av vårt socialförsäkringssystem försvåras. De verkligt betydelsefulla fördelningspolitiska insatserna torde ske på dessa områden, dvs inom utbildnings- och sysselsättningspolitiken och genom socialförsäkringssystemet. Och vem vill lägga ner år av sin tid på vidareutbildning när en stor del av resultatet av mödan (högre lön) försvinner i studieskulder och resten tas om hand av ökad skatt?

De höga marginalskatterna driver upp

löneökningstakten och är därmed inflationsdrivande. De medverkar därigenom till en godtycklig omfördelning av förmögenheter av mycket stor omfattning. Därmed inte sagt att inflationen självklart dämpas i samband med en sänkning av marginalskatten utan bara att en lägre nivå skulle bidra till att begränsa det tydliga permanenta problemet med den höga svenska pris- och kostnadsökningen. Otvivelaktigt är det emellertid nödvändigt med en sänkning för att uppnå en lägre nivå.

I fråga om marginalskatternas skadliga effekter tycks nu råda relativt stor enighet – bland ekonomer är den praktiskt taget total och bland politiker omfattas den åtminstone av de tre största partierna. Detta är inte platsen att förvånas över socialdemokraternas totala avståndstagande från den egna skatteskapelsen – nog att konstatera att det är glädjande att så tycks ha skett.

Man kan också konstatera att den totala marginalskatten, dvs inklusive skattdelen i de sociala avgifterna, kommer att vara hög i Sverige även efter den sänkning som nu måste ske. Den "revolution" som tycks bli möjlig i Sverige är därmed inte alls revolutionerande i ett internationellt perspektiv, utan blir så enbart i perspektivet av socialdemokraternas mångåriga hävdande av motsatsen.

Ett enda inkomstslag

Jag skall i fortsättningen huvudsakligen uppehålla mig vid kapitalbeskattningen och de skadliga effekterna av den totala brist på enhetlighet och symmetri som råder där. Dessa skadliga effekter kommer att accentueras när valutaregleringen avskaffas.

Existerande företagsbeskattning innebär att sparande i företag är skattemässigt gynnat. Detta skapar inlåsningsproblem av vinstmedel med åtföljande brister och olikförmigheter i investeringsbesluten. Det blir med andra ord stora snedvridningar i allo-

keringen av kapital, tex mellan nya och gamla företag, mellan olika typer av investeringar, mellan skilda verksamhetsformer för företagande samt mellan olika finansieringssätt. Det är därför nödvändigt att reformera företagsbeskattningen genom att sänka skattesatsen och minska de skattefria reserveringsmöjligheterna. En sådan förändring kommer bara den att få stora positiva effekter på allokeringen av kapital och därmed ekonomins utvecklingskraft.

Med nu aktuellt förslag på en nominell skattesats på 30 procent och vissa kvarvarande reserveringsmöjligheter blir den effektiva skatten på sparande i företag ca 23 procent.

För fysiska personer skall ett enda inkomstslag kapital skapas. Detta kallas i diskussionen för separatmetoden. I princip skall alla komponenter i detta enhetliga inkomstslag beskattas på samma sätt.

Som alla vet är detta inte fallet idag. Allemanssparande beskattas inte alls, vanligt banksparande (ovanför sparavdraget) beskattas nominellt med full marginalskatt och aktieutdelningar beskattas först i företaget och sedan med full marginalskatt hos mottagaren. Realisationsvinster beskattas normalt betydligt lägre än löpande avkastning, vilket skapar incitament till omvandling av inkomster. Alla skuldräntor är avdragsgilla mot högst 47 procent marginalskatt och reaförluster är avdragsgilla mot reavinster under viss tid. Viss avkastning beskattas nominellt, annan med reala inslag (tex genom uppräkningsvärden eller olika schablonmetoder). Listan kunde göras mer utförlig, men den är tillräcklig för att visa att kapitalbeskattningen sammantaget är ett icke-system, ett virrvarr. Totalt sett ger denna uppsättning regler ett negativt bidrag till statskassan, dvs om avdragsrätt och alla kapitalskatter avskaffades skulle statsinkomsterna öka med ca 5 miljarder kr. De skadliga effekterna på ekonomin är med all säkerhet mångdubbelt större.

Det är därför ett utmärkt förslag att komponera ett särskilt inkomstslag för kapital. Dit förs alla nominella kapitalinkomster – räntor, realisationsvinster och fastighetsinkomster. Därifrån dras alla nominella kapitalkostnader – räntekostnader och realisationsförluster.

Ränte- och hyresintäkter	+
Skuldräntor	-
Aktieutdelningar	+
Realisationsvinster	+
Realisationsförluster	-

Kapitalinkomster netto, 30 procent skatt

Under vissa förutsättningar (framför allt att realisationsvinster och -förluster beskattas när de uppkommer, inte när de realiseras) är det samhällsekonomiskt bäst att alla poster ingår till fullt belopp.

Nominell kapitalbeskattning

Man kan självklart från ekonomiska utgångspunkter föredra en real beräkning framför en nominell. Därigenom uppnår man den stora fördelen att systemet blir robust för olika inflationstakter. Av många skäl är detta enligt min uppfattning inte genomförbart i praktiken. Det skulle "bara" bli en teoretiskt elegant konstruktion. Man kan beklaga detta, men det torde vara en realistiskt utgångspunkt. Jag skall därför bara diskutera en nominell kapitalbeskattning.

Ett neutralt system skulle således innebära att alla plus- och minusposter summeras och om saldot blir positivt utgår skatt på 30 procent, om saldot blir negativt erhålls en skattereduktion på 30 procent.

I det nu aktuella förslaget har emellertid två avsteg gjorts från symmetrin. Realisationsförluster kvoterar med 70 procent och skuldräntorna skall bara beaktas upp till 100 000 kr. Med hänsyn till den politiska behandling som återstår kan man befara att detta bara är början på förment

fördelningspolitiska ingrepp som förstör symmetrin. Därigenom har balansen mellan åtgärder för att motverka skatteplanering eller åtgärder mot höginkomsttagare och regler som underlättar normal ekonomisk verksamhet förskjutits till den senares nackdel på ett icke önskvärt sätt.

Skälet till att reaförlusterna föreslås kvoterar är att beskattning inträffar först när vinster och förluster realiserar, inte när de uppkommer. Detta skapar ett skattemässigt incitament att realisera förluster snabbt och vänta med att realisera vinster för att därigenom få en räntefri skattecredit. Den vinst man därigenom kan göra är emellertid ganska liten, medan nackdelen med att införa en asymmetri är stor. Det finns därför starka skäl att ifrågasätta kvoteringen av reaförluster.

Ränteavdragstaket

I fråga om det föreslagna ränteavdragstaket är de negativa effekterna enligt min uppfattning så uppenbara att förslaget måste avvisas. Det skulle i praktiken omöjliggöra för hushållen att delta i riskfinansieringen av svenskt näringsliv. Enbart den som har sina tillgångar i likvida medel (vilket torde vara synnerligen ovanligt) får ekonomisk möjlighet att bidra till riskfinansieringen. I alla övriga fall blir det nödvändigt att gå omvägen via bolagsbildning. Det kan knappast vara önskvärt att tvinga in allt företagande från första början i bolagsform. Inte heller är det vare sig nödvändigt eller önskvärt att skapa skatteregler som leder till att hushållens redan låga andel av marknadsnoterade aktier minskar än mer.

Avdragspaketet innebär också att personer med andra tillgångar får en lägre kapitalkostnad än mindre förmögna personer. Om två personer har ränteutgifter upp till taket i utgångsläget (t ex genom bostadslån) och vill köpa t ex en båt kan den förmögne realisera en tillgång (och därigenom slippa skatten på avkastningen) för

att betala båten. Den andre är tvungen att låna men får inte någon avdragsrätt för skuldräntan. Båten blir därigenom dyrare för personen utan förmögenhet.

Det uppgivna motivet för att införa denna asymmetri är att motverka skatteplanering. Tanken är att den som har positiva kapitalinkomster kan reducera dessa till noll och därigenom undgå beskattning genom att ta ett lån som ger en ränteutgift som dras av från kapitalinkomsterna. Samtidigt måste man emellertid kunna placera de upplånade medlen till en säker avkastning som överstiger låneräntan. Under sådana omständigheter är investeringen snarast samhällsekonomiskt lönsam.

Kanske skulle önskemålet om viss begränsning av avdragsrätt för räntor och reaförluster i stället kunna tillgodoses genom att maximera den totala skattereduktionen från inkomstslaget kapital. Här kan säkert remissbehandlingen av skatteutredningarnas förslag väntas ge synpunkter, förhoppningsvis konstruktiva.

Kapitalbeskattningen föreslås bli 30 procent på nominellt beräknade summor. Med en real ränta på 3 procent och en inflation på 4 procent blir skatten 70 procent på den reala avkastningen, dvs den reala avkastningen efter skatt begränsas till 0,9 procent. Den "synligt" låga skatten är alltså i själva verket mycket hög.

För en inkomsttagare med 30 procent marginalskatt på arbetsinkomster är marginaleffekten inklusive skattedelen av sociala avgifter ca 44 procent och för en höginkomsttagare med 50 procent marginalskatt är den ca 63 procent. I båda fallen, men särskilt för låg- och medelinkomsttagaren, är alltså avkastningen på sparande väsentligt lägre än på arbete. Icke desto mindre är förbättringen i förhållande till nuläget mycket stor.

Om emellertid inflationen skulle vara 7 procent eller högre skulle under i övrigt lika omständigheter den reala avkastningen efter skatt bli noll eller negativ. För att säkerställa att hushållens sparande

blir tillräckligt stort är det med andra ord alldeles nödvändigt med kompletterande åtgärder som dämpar prisökningstakten.

Även om detta skulle lyckas finns det starka skäl att sätta skattesatsen lägre än 30 procent. Detta skulle innebära att avdragsrätten för skuldräntor också blir lägre än 30 procent. Det skulle skapa mycket stora övergångsproblem för många hushåll som bundit sig för långsiktiga utgifter för småhus eller bostadsrättslägenhet. Den valda procentsatsen på 30 procent är därför en kompromiss mellan önskemålet att stimulera sparandet och villaägarnas "avdragsbehov".

På grund av utgångsläget bristande symmetri innebär enhetlighet att vissa typer av kapitalinkomster får höjd skatt, andra sänkt skatt. Detta kan man beklaga men med hänsyn till restriktionen för bostadsräntor är det omöjligt att uppnå symmetri på något annat sätt. Den enda möjligheten skulle annars vara att särbehandla bostadsräntor, vilket torde medföra mycket stora praktiska problem och därtill knappast kan sägs vara ett naturligt inslag i ett neutralt system.

Bostadssparandet

Skatten på kapitalavkastning kommer att vara högre i Sverige än utomlands, vilket riskerar att skapa problem när valutaregleringen avskaffas. Dessa problem är från ekonomisk utgångspunkt minst i fråga om avkastning på bostadssparande. För det första är bostäder internationellt orörliga, dvs bostadssparande kan bara i begränsad omfattning flytta utomlands. För det andra ger hushållens reala sparande inget tillskott till finansieringen av näringslivets investeringar, eftersom sparande och investering i bostaden sker i ett sammanhang. I fråga om sparande i egen bostad är det således inte utlandet som är restriktionen utan det faktum att skatteregler som berör långsiktiga beslut inte kan ändras hur som helst över en natt. I själva verket finns det enligt min uppfattning skäl

att anse att nu (maj 1989) aktuella förslag i fråga om bostadsbeskattningen är alltför långtgående.

I fråga om finansiellt sparande är slopandet av valutaregleringen och kapitallets internationella rörlighet en restriktion av största betydelse. Den enhetliga beskattningen innebär att aktier och räntebärande tillgångar beskattas lika i Sverige. I utlandet är emellertid det normala att aktier, dvs riskvilligt sparande, beskattas lägre än placeringar i räntebärande tillgångar. Det finns därför en viss risk att svenska aktiesparare kommer att trängas ut från marknaden av utländska aktiesparare så att det utländska ägandet av svenskt näringsliv ökar kraftigt. Detta skulle knappast vara en önskvärd effekt av skattereglerna.

För att motverka detta är det nödvändigt att de båda andra existerande inslagen i aktiebeskattningen dämpas kraftigt. Det innebär att transaktionsskatten – omsättningsskatten på aktiemarknaden – bör avskaffas och att förmögenhetsskatten bör sänkas. En möjlighet till skattefri omplacering av aktier bör också införas. Därtill finns det anledning att under de närmaste åren vara mycket uppmärksam på utvecklingen, inte minst om fortsatta skattereformer genomförs utomlands, särskilt inom EG.

Olika metoder har föreslagits för att lösa detta problem. Den effektiva (till

skillnad från den nominella) skattesatsen på sparande kan naturligtvis sänkas, t ex genom en real eller blandad real och nominell beräkning av plusposterna i inkomstslaget kapital. Om då minusposterna fortfarande beräknas nominellt (och vissa dessutom föreslås vara avdragsgilla mot högre skattesats än 30 procent) har hela symmetriprincipen övergivits. Ett sådant system har därmed alla förutsättningar att uppmuntra till fortsatt låntagande och skattemotiverade omvandlings- och anpassningsåtgärder. De positiva effekterna av en bättre resursallokering på kapitalmarknaden kan då väntas lysa med sin frånvaro.

Framtiden får utvisa om den valda nivån för kapitalbeskattningen kan skapa tillräckligt finansiellt sparande för att finansiera de investeringar som framkommer vid den valda nivån på företagsbeskattningen. Om så inte skulle vara fallet, kommer bytesbalansen även framdeles att uppvisa underskott. Den bästa lösningen är då varken ökat offentligt sparande (genom höjda skatter) eller nya asymmetrier (t ex i form av selektiva stimulanser för viss typ av sparande eller annan beräkning av inkomster/vinster) utan en generell lägre skatt på hushållens kapitalavkastning. I avvaktan på denna empiriska erfarenhet är en förändring till större enhetlighet ett mycket betydelsefullt framsteg.