

5 Avslutande synpunkter och sammanfattning

Under de senaste decennierna har ekonomierna internationaliserats och regleringar har tagits bort. Det har inneburit ett friare flöde av finansiellt och reall kapital samt av humankapital. Därmed har möjligheterna till finansiell diversifiering ökat. Det har främjat en effektivare resursallokering och bidragit till att reducera finansierings- och transaktionskostnader. Någon fullständig diversifiering är det dock ingalunda tal om. Kvar står det faktum att merparten av investeringar och verksamheter finansieras inom det egna landet. Även om storleken av de gränsöverskridande direktinvesteringarna ökat är de fortfarande blygsamma i förhållande till de totala kapitalstockarna. Det samma gäller den ökade migrationen. Trots ökade möjligheter att söka arbete och bosättning i ett annat land, är det relativt få som faktiskt utnyttjat möjligheten.

De inhemska finansiella marknaderna är fortsatt av vital betydelse för svenska företags och hushålls sparande- och investeringsbeslut. Mycket stora företag har lättare att utnyttja den internationella kapitalmarknaden men för flertalet sparare och investerare är det den inhemska marknaden som dominerar. Det innebär att konkurrenssituationen och räntebildningen i Sverige spelar roll för kapitalkostnaderna och därmed för kapitalbildningen. Naturligtvis påverkas den inhemska kapitalmarknaden i hög grad av den internationella och därmed får internationaliseringen ett stort genomslag såväl direkt som indirekt.

Trots att den internationella diversifieringen inte är fullständig har omsättningen på penning- och valutamarknaderna genomgått en mycket kraftig ökning det senaste decenniet. Detta beror inte bara på en ökad internationalisering utan också på att finansiella marknader avreglerats och att nya finansiella instrument utvecklats. Den dagliga omsättningen på den svenska valutamarknaden uppgår till ca 150 miljarder kronor. Det innebär att det varje dag omsätts ett värde motsva-

rande en tiondel av vad vi producerar under loppet av ett helt år. Till detta skall läggas att omsättningen på den svenska penningmarknaden är nästan dubbelt så hög som omsättningen på valutamarknaden.

Den ökade internationaliseringen medför dels att det ställs nya krav på skatte- och utgiftssystemen, dels att befintliga restriktioner blir tydligare eftersom marknader blivit effektivare och kapitalet mera lätttrörligt. Tidigare erfarenheter har visat att skattesatserna på olika skattebaser inte kan avvika allt för mycket från varandra utan att effektiviteten och därmed tillväxten i ekonomin hämmas. Om skattesatserna skiljer sig åt tenderar skattesystemet att påverka val av företagsform, placeringar, konsumtionsmönster etc. Avkastning från olika typer av kapital, t.ex. olika finansiella placeringar som aktier, obligationer och sparmedel bör av samma skäl beskattas på ett likvärdigt sätt. I en öppen ekonomi tillkommer att avkastning från kapital placerat i ett annat land borde beskattas på samma sätt som kapital placerat i bosättningslandet. I praktiken är detta emellertid svårt eller omöjligt att uppnå vilket leder till att det måste göras en avvägning mellan inhemska krav på att skattesystemet bör beskatta olika slags inkomster någorlunda lika och behovet av internationell anpassning.

Den ökade internationaliseringen innebär ett policydilemma. Såväl vid en anpassning av skattesystemet till andra länders skattestruktur som vid en utebliven anpassning av reglerna, kommer skatteintäkterna att minska för de länder som har ett högt skatteuttag. En partiell anpassning av skattesystemet kan leda till att det uppstår incitament till att omvandla högbeskattade inkomster till lågbeskattade inkomster. Om andra, inte lika internationellt mobila placeringar, fortsatt beskattas högre uppstår alltså arbitragemöjligheter och incitament till ett ändrat beteende för att minska skattebelastningen. Det finns även en viss utbytbarhet mellan arbets- och kapitalinkomster, inte minst för egenföretagare. Detta medför att skillnaden mellan skattesatsen på arbets- och kapitalinkomster inte kan vara hur stor som helst. Lägre skatter på kapital kan därför så småningom framtvinga en sänkning av skatten på arbetsinkomster.

För att finansiera offentliga utgifter är det önskvärt att utforma skattesystemet så att de samhällsekonomiska kostnaderna blir så låga som möjligt. I flera länder har det länge ansetts vara förenat med hög effektivitet i beskattningen och låga samhällsekonomiska kostnader att

ta ut höga skatter på bl.a. fast egendom och befintlig kapitalstock. Resonemanget har gått ut på att dessa skattebaser inte kan flytta och därför spelar det mindre roll om nettoavkastningen minskar till följd av en skatt. Detta resonemang kan ifrågasättas eftersom det skapar osäkerhet om hur avkastningen på nya investeringar kommer att beskattas och ekonomiskt lönsamma investeringar kan därför förväntas utebli. Dessutom kan olika former av förmögenhetsskatter påverka emigrationsbenägenheten eftersom det privata konsumtionsutrymmet minskar.

Den internationella rörligheten hos såväl arbetskraft som finansiellt kapital innebär att även skatter på orörliga faktorer påverkar skattebaserna eftersom individerna kan välja att bosätta sig i ett annat land. Det är ytterligare en anledning till varför skatter på finansiellt kapital, förmögenhets- och arvs- och gåvoskatter, är förenade med större samhällsekonomiska kostnader i en öppen än i en sluten ekonomi. Den ökade rörligheten hos arbetskraften, även om det kanske gäller relativt få personer, medför därför en restriktion på hur omfördelande beskattningen kan vara.

Den ekonomiska betydelsen av utländska direktinvesteringar har länge diskuterats. Flertalet direktinvesteringar sker över gränserna mellan högt utvecklade industriländer. Syftet kan ofta vara att säkerställa ökad tillgång till marknader eller att ta till vara skillnader i tillgångar och regler, inklusive tillgången på specialutbildad arbetskraft och skillnader i skattesystemen.⁹⁴ Den konsolidering och marknadsanpassning som direktinvesteringar över gränserna ger upphov till verkar främjande på tillväxten, under förutsättning att monopol- eller oligopolsituationer inte uppstår. Det finns dock en risk att kunskapsintensiva företag ensidigt flyttar investeringarna utomlands utan att några positiva effekter uppstår i hemlandet.

När det gäller investeringar i realkapital kan man konstatera att realkapital inte är lika lättpåverkat av skillnader i företagsskattesystemen som finansiellt kapital är av skillnader i kapitalbeskattningen mellan länder. Det beror på att beslutssituationen är mer långsiktig

⁹⁴ Det bör noteras att utformningen av skatter på arbete och finansiellt kapital kan i hög grad påverka tillgången på välutbildad arbetskraft. Därför påverkar även dessa delar av skattesystemet investeringsbenägenheten hos såväl inhemska som utländska företag.

och att strategiska överväganden görs. Det är dock viktigt att komma ihåg att trots att realkapital inte med lätthet kan flyttas mellan länder, kan ändrade positioner i underliggande finansieringsinstrument medföra att det uppstår stora finansiella flöden på penning- och valutamarknaderna.

För att erhålla en nödvändig kapitalstock, vilken är en förutsättning för en uthålligt hög tillväxt, är det angeläget med långsiktigt hållbara regler och därmed så få skatteändringar som möjligt. Det är vidare viktigt att beskattningen är tidskonsistent. Ett exempel på bristande tidskonsistens är införandet av investeringsbidrag åtföljt av skärpt beskattning av befintligt kapital. De som investerar inser självfallet att vad som är investering i dag är befintligt kapital i morgon, och då löper samma risk att beskattas som det kapital som redan nu är installerat.

Det svenska företagsskattesystemet karaktäriseras av en förhållandevis låg företagsskattesats och konkurrenskraftiga villkor för investeringar. Däremot är skatterna på kapitalinkomster internationellt sett höga vilket påverkar ägarstrukturen i näringslivet till fördel för utländskt ägande. I detta avseende riskerar den svenska skattestrukturen att generera ett långsiktigt för lågt inhemskt sparande och ägande. Delvis kan korsäggande väntas uppstå, speciellt om utländska kapitalinkomster inte beskattas i Sverige (antingen lagligt eller genom skatteundandragande). Om placeringarna sker utifrån skattehänsyn innebär det en samhällsekonomisk kostnad.

När det gäller arbetskraftens rörlighet kan man konstatera att det är relativt få personer som flyttar från ett land till ett annat. De samhällsekonomiska konsekvenserna av migration kan ändå vara betydande. En viktig faktor som påverkar incitamenten att flytta är nettolönen. Vid en internationell jämförelse framstår de svenska lönerna för flera grupper som relativt låga, speciellt om man korregerar för köpkraften, trots att de totala arbetskraftskostnaderna är höga. Samtidigt är den totala individuella konsumtionen, dvs. inklusive offentligt finansierad individuell konsumtion, inte alls låg internationellt sett. Det innebär att medborgarna för sina skatter från det allmänna får tillbaka viktiga tjänster och varor.

Det förhållandet att investeringarna är låga i Sverige och att svenskanas sparande varit lågt – så att deras ägarandel av kapitalstocken är förhållandevis liten – medför dock att de framtida konsumtionsmög-

ligheterna blir mindre än om investerings- och sparkvoterna upprätthållits och varit högre. Den låga svenska tillväxten under ett par decennier har inneburit att den privata konsumtionen i kronor räknat är låg jämfört med flertalet andra industriländer och kan förväntas förbli så under ett antal år. Detta påverkar incitamenten att emigrera.

När det gäller vissa grupper, framför allt högutbildade, kan det uppstå en viss press uppåt på löner och nedåt på skatteuttaget genom en ökad emigrationsbenägenhet. Det beror på att lönerna ofta är lägre för dessa grupper i Sverige, samt att skatteuttaget är högre. Detta påverkar möjligheterna att privat bygga upp tillgångar inför pensioneringen, något som skapar incitament för yngre, välutbildade att flytta utomlands. Effekten för medelålders och äldre personer kan till och med vara den motsatta. För dem kan det vara svårt att få tillräckligt många tjänsteår i ett annat land för att den totala pensionen skall bli hög. En hög marginalsatt på löneinkomster eller höjda egenavgifter tenderar att öka emigrationsbenägenheten hos yngre men sannolikt till att minska den hos medelålders och äldre invånare.

Det finns uppenbarligen risker för ett land att avvika väsentligt från andra länder när det gäller skatte- och bidragsstruktur. Samtidigt kan man konstatera att jämfört med andra typer av kapital, är humankapitalet sannolikt det minst rörliga, i vart fall som aggregat. Den ökade integrationen och de förbättrade möjligheterna för framför allt välutbildade personer att erhålla jobb på kontinenten, kan medföra att vissa skatter och bidrag, som tidigare inte haft stor effekt på migrationsbeteendet, får ökad betydelse. Bland skatterna är det inte bara arbetsinkomstbeskattningen och konsumtionsskatterna som har betydelse utan även beskattningen av kapital, t.ex. långsiktigt pensionssparande, arvs- och gåvobeskattningen samt olika förmögenhetsskatter.

I det här sammanhanget bör man notera att skatten på förmögenheter, pensionssparande, fastigheter och vid arvsskiften är höga i Sverige jämfört med i andra länder. Dessutom är skatteosäkerheten när det gäller vilka regler som skall komma att gälla i framtiden stor. Detta gäller inte minst beskattningen av olika försäkringslösningar såsom pensionssparande. Bristen på långsiktiga spelregler medför att många hushåll räknar med höga skatter i framtiden och vissa räknar säkert med skattenivåer som inte kommer att förverkligas. Det är därför viktigt att förbättra möjligheterna för individer och företag att fatta långsiktiga beslut genom att minska osäkerheten om de framtida

spelreglerna och skatteuttaget. Det är också viktigt att anpassa det svenska skattesystemet efter hur andra länder utformat (och utformar) sin beskattning.

Om endast hänsyn tas till de internationella restriktionerna skulle finansiellt kapital sannolikt inte beskattas alls medan en viss beskattning av företags- och löneinkomster fortsatt skulle vara fullt möjligt utan att de samhällsekonomiska kostnaderna skulle bli mycket höga. Som framgår av studier gjorda av OECD ligger de svenska kapitalinkomstskatterna generellt sett på en hög nivå jämförd med nivån i andra industriländer. Nu bortfaller emellertid inte de inhemska restriktionerna vilket medför att kapitalinkomster fortsatt bör beskattas, i nivå med vad andra länder gör, eftersom det i annat fall skulle uppstå arbitragemöjligheter vilka skulle leda till att arbetsinkomster skulle kunna omvandlas till skattefria kapitalinkomster.

Det är troligt att såväl en anpassning av de svenska kapitalskatterna som en utebliven anpassning resulterar i minskade skatteinkomster. I det senare fallet uppstår effekten genom att hushållen och företagen ändrar sitt beteende så att sparandet kanaliseras så att skatteuttaget minskar (antingen lagligt eller genom skatteundandragande till följd av kontrollsvårigheter). Dessutom kan emigrationsbenägenheten förväntas bli högre vid en utebliven anpassning av kapitalskatterna vilket minskar skattebasen.

Den ökade internationaliseringen ger ibland intryck av att vara förenad med betydande kostnader för individer och stater. Det beror på att anpassningen till de nya förutsättningarna tar tid och innebär ändrade regler vilket medför att incitamentsstrukturen förändras. De kostnader som det gamla systemet gav upphov till blir synliga men internationaliseringen innebär att kapitalet i ökad utsträckning fördelas efter ekonomiska grundförutsättningar. Detta innebär betydande samhällsekonomiska vinster. Många verksamheter får t.ex. lägre kapitalkostnader och förutsättningarna för investeringar och tillväxt ökar. För skattestrukturen kan det emellertid komma att innebära ett anpassningsbehov, som på kort sikt kan upplevas som en kostnad. Anpassningsbehovet utgörs dock i huvudsak av att befintliga snedvridningar blir tydligare och dessa borde reduceras i vilket fall som helst. I själva verket är det troligt att internationaliseringen påskyndar denna process vilket leder till att de totala samhällsekonomiska kostnaderna minskar.

Att den totala välfärden i länderna ökar till följd av internationaliseringen kan dock vara en klen tröst för de beslutsfattare som måste avväga inhemska hänsyn mot internationella restriktioner. Det är emellertid synnerligen viktigt att undvika en internationell skattekonkurrens. Förändringar bör genomföras på ett sådant sätt att makroekonomiska störningar undviks. Det marknadstryck som uppkommer då individer och företag anpassar sina beteenden efter de incitament som internationaliseringentydliggör och förstärker, kommer att materialiseras gradvis. De förändringar som genomförs bör därför vara ett led i en långsiktig anpassning så att tvära kast i utformningen av skatte- och bidragssystemen undviks. I annat fall kan reglerna komma att ändras fram och tillbaka vilket ökar osäkerheten hos företag och individer och leder till kostnader för folkhushållet.