

Makten över skatten

– optimal beskattning med ett globalt perspektiv

Spencer Bastani



Sysselsättning och tillväxt
i Sverige och Europa

GLOBAL
UTMANING



Spencer Bastani är fil dr och arbetar som forskare i national-ekonomi vid Uppsala Universitet. Hans forskning handlar huvudsakligen om utformningen av optimala skatte- och transfereringssystem samt hur individer reagerar på förändringar i skatter och transfereringar.

Global Utmaning är en fristående tankesmedja. Vi är ett kvalificerat nätverk från samhälle, näringsliv och forskning som verkar för lösningar på de globala utmaningar som rör ekonomi, miljö och demokrati.

Ansvarig för rapportserien:
Sandro Scocco, Global Utmaning

Makten över skatten¹

- optimal beskattning med ett globalt perspektiv

Spencer Bastani

Nationalekonomiska institutionen
Uppsala Universitet

¹ Jag är tacksam för värdefulla diskussioner med Sandro Scocco, Sören Blomquist, Stefanie Heidrich, Eva Mörk, Håkan Selin, Erik Spector och Daniel Waldenström.

Innehåll

Förord	5
1 Inledning	7
1.1 Skatter i Sverige	9
1.2 Bolagsbeskattningens trender	13
1.3 Principer för inkomstbeskattning	16
1.4 Optimal beskattning	19
2 Skatt på arbete	20
3 Skatt på kapital	25
3.1 Ekonomiska teorier om kapitalbeskattning i en sluten ekonomi	25
3.2 Bolagsbeskattning	28
4 Skattekonkurrens	33
4.1 Skattekonkurrens, sortering och politisk ekonomi	35
4.2 Konkurrens om arbetskraft	39
4.3 Konkurrens, infrastruktur, och den nya ekonomiska geografin	41
5 Skatter och sparandeobalanser	43
6 Policyrekommendationer	45
Referenser	50

Förord

De senaste 25 åren har en mindre skatterevolution skett i Sverige. Skatterna har fallit från 51,5 procent av BNP till 44,5 procent. Det motsvarar ett skattebortfall på ca 250 miljarder, vilket i sin tur motsvarar lönekostnaden för 500,000 lärare eller sjuksköterskor.

Den offentliga sektorns sysselsättningsandel har också enligt officiell statistik från SCB fallit från 38 procent till ca 28 procent under samma period. Hade sysselsättningsandelen varit densamma år 2012 så hade ca 430.000 fler personer arbetat i offentlig sektor. En mer korrekt bedömning är dock sannolikt cirka 300.000 färre, då cirka 140.000 offentligt finansierade anställningar omklassificerats till privat sektor enligt regeringens bedömningar.

Beräknat på samma kostnad har sysselsättningsminskningen då finansierats cirka 150 av de 250 miljarderna. Resten har finansierats genom minskade transfereringar, exempelvis försämrade sjukförsäkring och a-kassa.

För hushållen i sin helhet innebär det ökade möjligheter till privat konsumtion, men fördelningseffekterna av dessa skattesänkningar är också välbelagda. De ökar inkomstspridningen och försämrar tillgången till offentliga tjänster. De mest utsatta hushållen är de stora förlorarna och de mest välbeställda är vinnarna.

Denna utveckling är i linje med traditionella politiska skiljelinjer på höger-vänster skalan. Regeringen har dock, trots cirka 20 miljarder i skattesänkningar i budgeten inför 2014, aviserat att de ska gå till val på förbättrad offentlig välfärd. Socialdemokraterna har å andra sidan aviserat att de inte går till val på att höja skatterna, utan har valt att i huvudsak acceptera regeringens genomförda skattesänkningar på 130 miljarder, inklusive de för 2014.

En förklaring till det svala intresset för denna traditionella ideologiska skiljelinje kan vara att skattesänkningarna inte motiveras eller förklaras i dessa politiska dimensioner. Tvärtom är de två bärande argumenten snarare tekniska till sin natur.

Det bärande argumentet för inkomstskattesänkningar, exempelvis jobb-skatteavdraget, är att arbetslösheten är frivillig. Genom att öka skillnaden mellan att ha ett jobb och inte ha ett jobb gör att fler av de frivilligt arbetslösa förändrar sitt beteende och söker sig till arbete.

Centralt för skattesänkningar som berör kapital, såsom bolagsskatt, kapitalinkomster, förmögenhetsskatt, är snarare internationell skattekonkurrens. Kapitalägare kan anpassa sitt beteende genom att fuska, skatteplanera eller rösta med fötterna, vilket gör att dessa skattebaser är svåra att beskatta.

Förstått på detta sätt har en regering som vill stimulera sysselsättningen och värna investeringar (kapital), i praktiken inget val än att sänka skatten. Forskaren Spencer Bastani analyserar i denna rapport de ekonomiska möjligheterna att sätta skatter utifrån teorier om optimal beskattning, empiriska studier och förändrade omvärldsförutsättningar.

Bastani konstaterar angående inkomstbeskattningen att "Det finns anledning att tro att vi har ganska stor suveränitet att bestämma över inkomstskatten. Därför finns det möjlighet att utifrån politiska prioriteringar höja eller sänka marginalsatser med relativt begränsade beteendeförändringar".

När det gäller kapitalbeskattning konstateras att "I takt med att nya avtal med skatteparadis upprättas och den skatteadministrativa kapaciteten förbättras, så ökar det politiska utrymmet för att ha en mer progressiv skatt på kapitalinkomster utan att förändra effektivitetsförlusterna." och att "Arvsbeskattning kan vara en viktig komponent i skattesystemet på grund av dess sannolika effektivitetsvinster då arvsbeskattning stärker det meritokratiska inslaget ..." och att "Fastighetsskatten bör återinföras".

Denna rapport utgör en spännande grund för att diskutera ett framtida skattesystem. Ur ett demokratiperspektiv är en positiv slutsats i denna rapport att utrymmet för att låta traditionella politiska värderingar styra utformningen av skattesystemet relativt stort.

Det traditionella höger-vänster valet, mellan privat och offentlig konsumtion samt transfereringar är betydande, även i en globaliserad värld.

Angel Gurría, generalsekreterare för OECD, konstaterade nyligen att det inte är något oundvikligt med höga och stigande inkomstskillnader, och att dessa kan motverkas genom "... raising marginal tax rates on the rich but also improving tax compliance, eliminating tax deductions, and reassessing the role of taxes in all forms of property and wealth,"

Att Sverige valt att öka inkomstskillnaderna snabbast i den industrialiserade världen och kraftigt minskat sin offentliga konsumtion beror inte i huvudsak på bristande frihetsgrader i den nationella skattepolitiken. Orsakerna måste snarare sökas i den nationellt formulerade och förda politiken de senaste 25 åren. Där finner man sannolikt också svaret på varför denna traditionellt tunga politiska fråga idag knappt finns på den politiska dagordningen. Med tanke på den åldrande befolkningen, och därmed stigande efterfrågan på offentliga tjänster, borde den vara mer aktuell än någonsin.

1 Inledning

Att skillnader i skatter mellan länder kan få ekonomisk aktivitet att flytta över nationsgränserna är något som beslutsfattare i alla utvecklade ekonomier måste ta hänsyn till. Idag konkurrerar stater om kapital, företag, arbetskraft och konsumenter. Det talas i synnerhet om ett "race to the bottom" som initieras när enskilda länder sänker kapitalskatter i syfte att attrahera utländskt kapital från andra länder. Den dramatiska ökningen av internationella kapitalflöden de senaste decennierna har skapat en livlig debatt, både bland akademiker och bland beslutsfattare, om behovet av internationell koordinering av kapitalbeskattning. Det pågår också en diskussion om vilken roll inkomstbeskattning har för individers migrationsbeslut och om höga marginalsatser leder till "flight of talent" där högutbildade eller personer med specialkompetens väljer att flytta till andra länder. Ett uppmärksammat exempel är när skådespelaren Gerard Depardieu avsåg sig sitt franska medborgarskap och flyttade till Belgien, för att sedan bli rysk medborgare, vilket vissa tolkade som en reaktion mot höjda toppskattesatser i Frankrike. Konkurrens mellan oberoende stater om en mobil skattebas, eller så kallad skattekonkurrens, leder till nya utmaningar för skattepolitiken. I Sverige pekar den demografiska utvecklingen åt att en ökad andel av befolkningen kräver vård, omsorg och pensioner. Detta leder till ett allt större behov av skatteintäkter om kvalitén på de offentliga tjänsterna ska vidhållas och om inkomstskillnader ska hållas konstanta.

Skattekonkurrens och integrering av kapitalmarknader och arbetsmarknader påverkar effektiviteten i skattepolitiken, eftersom det kan leda till att produktionsfaktorer blir mer mobila och skattebaselasticiteterna ökar. I vilken utsträckning har produktionsfaktorer blivit mer mobila? Det finns få empiriska studier som på ett trovärdigt sätt lyckas hitta ett kausalt samband mellan skillnader i skatter och migration eller investeringar. Detta behöver förstås inte innebära att sådana samband inte finns, utan kan också vara en indikation på att dessa samband är svåra att identifiera. Anledningen till detta är

att det är svårt att urskilja effekter av skatter från andra faktorer som kan tänkas påverka flöden av arbetskraft och kapital mellan länder. Det finns därför stort utrymme för olika trosuppfattningar om hur pass mobila produktionsfaktorerna verkligen är.

Om det är så att högproduktiva individers arbetskraft, eller kapital blir mer rörligt, så kräver ekonomisk effektivitet att andra, mindre rörliga produktionsfaktorer, måste bära ett större ansvar för finansieringen av den offentliga sektorn. Om skattebördan skiftar från mer mobila till mindre mobila löntagare, eller från kapitalägare till löntagare, får detta fördelningseffekter. De politiska kostnaderna av skattehöjningar på mindre mobila produktionsfaktorer kan heller inte ignoreras då medianväljaren är en löntagare i mitten av inkomstfördelningen. Skattekonkurrens kan därför leda till en begränsning i statens beskattningskapacitet och påverka den fiskala suveräniteten. I den mån internationella påtryckningar gör det svårare att beskatta kapital, eller mobila löntagare, måste skatter höjas på andra mindre mobila produktionsfaktorer för att garantera den offentliga sektorn. I den utsträckning sådana skattehöjningar inte är möjliga, eller politiskt genomförbara, blir den offentliga sektorn en residual.

Syftet med denna rapport är att belysa vilka roller skatt på arbete och kapital spelar i ett effektivt och rättvist skattesystem utifrån teorin om optimal beskattning. Ett särskilt fokus kommer att riktas på hur användandet av dessa skatteinstrument påverkas av ökad global ekonomisk integration. Eftersom det främst är skatter på kapital som är utsatta för internationell skattekonkurrens, är en viktig del av rapporten att belysa vikten av just dessa skatter i ett optimalt skattesystem.

Denna text är organiserad på följande sätt. Först ges en överblick av skatter i Sverige, trender i bolagsskatten, och grundläggande principer för inkomstbeskattning. I nästföljande avsnitt ges en introduktion till teorin om optimal beskattning av arbete och kapital i en sluten ekonomi. Teorin om optimal beskattning av arbete har sin utgångspunkt i att individer väljer mellan arbete och fritid och att

staten vill utforma skattesystemet så att individer har incitament att arbeta, samtidigt som skattesystemet ska generera tillräckligt med skatteintäkter för att finansiera omfördelning och offentliga tjänster. Efter detta introduceras teorier om optimal kapitalbeskattning, där fokus ligger på individers val mellan konsumtion och sparande, och den roll som sparande har för investeringar och kapitalackumulering. Därefter beskrivs ett antal utvidgningar av dessa teorier. En förståelse för hur de olika skatteinstrumenten enligt teorin bör användas i en sluten ekonomi lägger grunden för en förståelse för hur statens beskattningskapacitet kan påverkas av skattekonkurrens. I rapportens andra del diskuteras skattekonkurrens mer ingående.

Rapporten har ett antal avgränsningar. På grund av svårigheterna att empiriskt identifiera i vilken grad skattekonkurrens existerar och vad dess effekter är, är denna rapport i huvudsak teoretisk. Eftersom den akademiska litteraturen är relativt enig om att enhetlig beskattning av varor är optimalt (med undantag för varor starkt kopplade till arbetsutbudet, som t.ex. barnomsorg) kommer jag inte att behandla området optimal varubeskattning.

1.1 Skatter i Sverige

Skatteintäkter krävs för att finansiera inkomstomfördelning och tillhandahålla viktiga offentliga tjänster såsom vård, skola, omsorg och infrastruktur. Skatt på arbete står för ca 60 procent av de totala skatteintäkterna eller cirka 25% av BNP, uppdelat på kommunalskatt, statlig inkomstskatt och arbetsgivaravgift. Utöver skatt på arbete, är skatt på konsumtion (moms) en viktig inkomstkälla och svarar för nästan 30% av skatteintäkterna. Runt 10% av skatteintäkterna kommer från olika kapitalskatter.

Det spelar roll vilka skatter staten använder för att täcka sina intäktsbehov. En skatt utvärderas i termer av dess effektivitet, vilket avser hur mycket skatteintäkter skatten genererar i förhållande till vilken grad skatten snedvrider den ekonomiska aktiviteten, samt i termer av dess incidens, det vill säga vilken effekt skatten har på för-

delningen av disponibla inkomster i ekonomin. Ett bra skattesystem kombinerar olika skatter för att skapa en balans mellan ekonomisk effektivitet och rättvis fördelning samtidigt som den administrativa komplexiteten hålls låg och möjligheter för skattefusk och skatteplanering minimeras.

Skatteincidens är studiet av vem som bär bördan av en skatt. Med detta menas inte det lagliga ansvaret att betala skatten, utan vilka individer som i slutändan påverkas av skatten. Till exempel är det företag som rent tekniskt betalar bolagskatten, men i slutändan är det anställda på företaget, ägare till företaget eller anställda och ägare till underleverantörer och andra företag som kommer uppleva en förändring i deras disponibla inkomst som en konsekvens av skatten. Ett annat exempel är arbetsgivaravgiften. Det är arbetsgivaren som har det lagliga ansvaret att betala skatten men utan arbetsgivaravgiften skulle lönerna vara högre, så löntagarna bär bördan av arbetsgivaravgiften. Skatter påverkar den disponibla inkomsten för individer med olika inkomster på olika sätt. Man brukar därför tala om vilka fördelningseffekter en given skatt har. En skatt är progressiv om den genomsnittliga skattebördan ökar med inkomsten. En skatt är därmed progressiv om den innebär att individer med högre inkomst betalar en högre andel av inkomsten i skatt jämfört med individer med lägre inkomst.² En skatt som inte är progressiv kallas regressiv. Till exempel är konsumtionsskatter (moms) regressiva, eftersom låginkomsttagare konsumerar en större del av sin inkomst än höginkomsttagare och därför betalar en högre andel av sin inkomst i konsumtionsskatt.³ Eftersom en stor del av skatteintäkterna kommer från skatter på konsumtion, bidrar detta till att göra skattesystemet mindre progressivt.

Om vi bortser från transfereringar, är en skatt på arbete progressiv i den mån marginalsatser ökar med inkomsten. I Sverige beskattas arbetsinkomst huvudsakligen med en kommunalinkomstskatt på ca 30% och med en statlig inkomstskatt på 20% för inkomster över ca

² Om $T(Y)$ är den totala skattebördan vid en inkomst på Y kronor, är den genomsnittliga skatten $T(Y)/Y$.

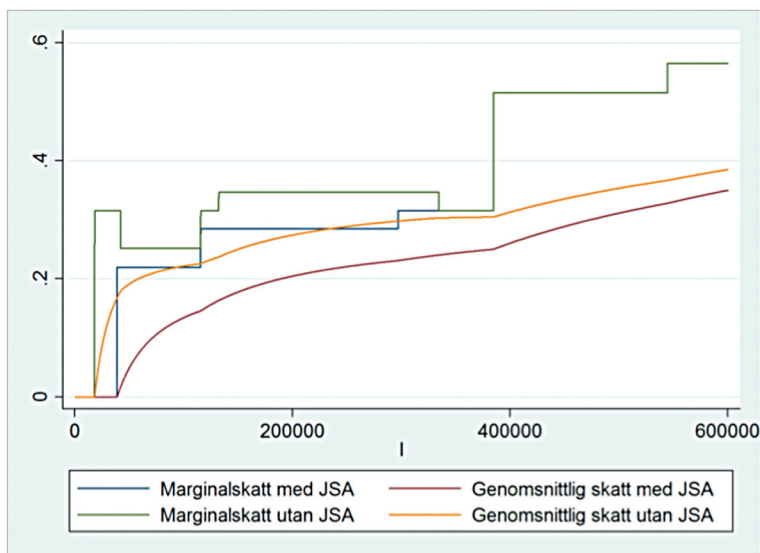
³ Detta kan uttryckas som $t^*a(Y)/Y = t^*a(Y)$ vilket är en avtagande funktion eftersom andelen $a(Y)$ är avtagande i Y .

430 000 och 25% för inkomster över ca 600 000. Utöver detta betalar arbetsgivare en arbetsgivaravgift på ca 30%. Den utgörs delvis av sociala avgifter som arbetstagaren kan få ut som pension i framtiden vilket innebär att den faktiska skatte-andelen av arbetsgivaravgiften är lägre än 30%. Arbetsgivaravgiften övergår i en ren skatt för individer med höga inkomster, därför bidrar arbetsgivaravgiften till att göra skattesystemet mer progressivt. Den lagliga skillnaden mellan en arbetsgivaravgift och en inkomstskatt är att arbetsgivaravgiften betalas av arbetsgivaren och inkomstskatten av löntagaren. Enligt gängse ekonomisk teori spelar det ingen roll om det är arbetsgivaren eller löntagaren som betalar in en skatt på arbete eftersom uppfattningen är att det är löntagaren som slutligen bär bördan av arbetsgivaravgiften. Detta innebär att om arbetsgivaravgiften togs bort, så skulle lönerna på sikt bli ca 30% högre.

En viktig observation är att det är marginals-katten som avgör belöningen i termer av inkomst av att jobba ytterligare en timme, men det är genomsnittsskatten som bestämmer hur mycket skatt en individ betalar.

Sverige har en marginals-katt på de allra högsta inkomsterna som är bland de högsta i världen (ca 55%). Detta innebär dock inte att den genomsnittliga skattebördan är lika hög. Anledningen till detta är att de höga marginals-katterna endast faller på den del av individernas inkomster som överstiger brytpunkterna. En person som tjänar 500 000 kronor om året, har en marginals-katt på ca 50% men en genomsnittlig skatt på endast ca 30%. En bidragande faktor till dessa låga genomsnittsskatter är de senare årens jobbskatteavdrag som innebär skattesänkningar för alla yrkesaktiva. I figur 1 illustreras marginals-katter och genomsnittliga skatter för det svenska skattesystemet 2010. Progressivitet i skatten på arbete genereras dels av grundavdraget, det faktum att arbetsgivaravgiften övergår till en ren skatt vid 7.5 basbelopp, och av den statliga inkomstskattens två steg. Vi ser att den övergripande bilden är att genomsnittsskatten är ganska platt, speciellt i regioner där många skattebetalare befinner sig (dvs inkom-

ster mellan 200 000 och 400 000). Omfördelning i skattesystemet sker därför huvudsakligen genom transfereringar, till dem med liten eller ingen inkomst och genom skattefinansierade offentliga tjänster.



Figur 1 – Marginalskatter och genomsnittliga skatter i Sverige med och utan jobbskatteavdrag för inkomståret 2010. JSA=Jobbskatteavdrag.

Men vilken roll spelar egentligen arbetsinkomster i att förklara fördelningen av disponibla inkomster? Är det så att den disponibla inkomsten för de rikaste hushållen förklaras av deras arbetsinkomster, eller är kapitalinkomster också viktiga? Sverige beskrivs av OECD som ett av de länder där inkomstskillnaderna växer snabbast. Björklund och Jännti (2011) rapporterar, baserat på HEK-data, att Gini-koefficienten för Sverige steg från cirka 0.20 till drygt 0.30 mellan 1980-2009. De finner att denna ökning i Gini-koefficienten till stor del kan förklaras av kapitalinkomsternas utveckling. Vidare finner Roine och Waldenström (2011) att realiserade kapitalvinster inte är jämnt fördelade, utan främst tillfaller personer med redan höga arbetsinkomster. Skatter på kapital tillför därmed progressivitet till det övergripande skattesystemet eftersom kapitalinkomster är koncentrerade bland individer med höga inkomster. Sänkningar i skatt på kapital är en viktig

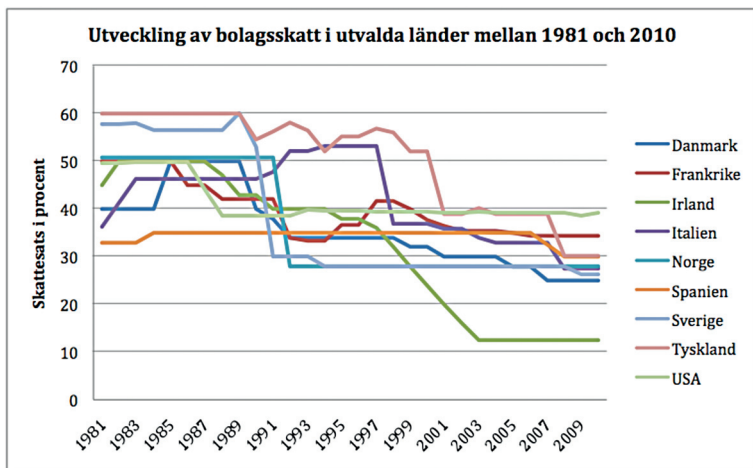
faktor i att förklara utvecklingen av disponibla inkomster i Sverige. Om skillnaden mellan skatter på arbete och kapital ökar, ökar också incitamenten för individer att klassificera som kapitalinkomst, vad som väsentligen är arbetsinkomst. I och med att vi i Sverige har betydande skillnader mellan marginalsatser på höga arbetsinkomster och kapitalinkomster finns det i Sverige ett särskilt regelverk kallat 3-12 reglerna som styr vad som definieras som tjänsteinkomster respektive kapitalinkomster. Sammanfattningsvis kan sägas att både skatter på arbete och kapital är viktiga instrument för att påverka fördelning av disponibel inkomst i Sverige.

1.2 Bolagsbeskattningens trender

En bolagsskatt är en skatt på företagets vinster. Det är en speciell skatt på kapital investerat i aktiebolag. Därför brukar det talas om dubbelbeskattning i Sverige. Kapital beskattas både när det genererar vinster i bolag, samt när det betalas ut i form av aktieutdelningar. I den mån aktieäggande är koncentrerat till individer med höga inkomster, tillför bolagsskatten progressivitet till skattesystemet. Till skillnad från kapitalinkomstskatt (som är en skatt som betalas av individer med hemvist i Sverige) betalas bolagsskatt även av utländska investerare. Därför är bolagsskatten i hög grad relevant för företagets lokaliseringsbeslut. Bolagsskatt behandlas mer utförligt i avsnitt 3.2.

Trenden för bolagsbeskattningens nivå inom OECD under de senaste decennierna är tydligt negativ, vilket kan ses utifrån Figur 2 nedan som visar utvecklingen av bolagsskatten i ett antal utvalda länder. Denna nedåttrend kan tolkas som en konsekvens av ökad skattekonkurrens och tryck nedåt på kapitalskatter. Det finns däremot inte ett lika tydligt mönster i utvecklingen av skatteintäkterna från bolagsskatten i förhållande till BNP. En förklaring till detta är att samtidigt som bolagsskatternas nivå har minskat, så har skattebasen i många länder breddats. Det är viktigt att tänka på att det inte bara är bolagsskattens nivå utan även skattebasens storlek, samt regler gällande avdrag och avskrivningar som är viktiga för investeringsbeslut. Dock

verkar det som om även de så kallade ”effektiva bolagsskatterna”, som tar hänsyn till dessa avdrag och avskrivningsregler, också har fallit i likhet med de lagstadgade bolagsskatterna.⁴



Figur 2 – Utveckling av bolagsskatt i utvalda länder 1981-2010 (Källa: OECD)

Sedan den 1 januari 2013 har Sverige en bolagsskatt på 22%. Dessförinnan var den ca 26.3%. Sänkingen av bolagsskatten ledde uppskattningsvis till en minskning av skatteintäkterna med ca 16 miljarder kronor. En stor del av denna förlust i skatteintäkter förväntas kompenseras av ändringar i reglerna kring ränteavdrag som samtidigt genomfördes. Dessa regeländringar medförde att det blev svårare för företag att minska sin skattebörda genom så kallade internlån, där pengar lånas ut till verksamhet i lågskatteländer vilket tillåter företaget att minska sin skattebörda i Sverige genom ränteavdrag. I praktiken bestäms skatteintäkterna från bolagsskatten i hög grad av Skatteverkets arbete att motverka skatteplanering och skattefusk.

⁴ Anledningar till ökade intäkter från bolagsskatten kan vara en ökad vinstandel hos företagen på grund av ökad global ekonomisk integration samt en växande finansiell sektor. Detta diskuteras bland annat i Devereux et al. (2004). En annan förklaring är att andelen företag som omfattas av bolagsskatten har ökat (en ökad bolagisering) och att det har skett en skiftning av inkomster från den personliga inkomstskattebasen till bolagsskattebasen, vilket diskuteras i Mooij och Nicodème (2008).

Den officiella motiveringen för sänkningen av bolagsskatten var att detta bedömdes skapa förutsättningar för en stark investeringstillväxt och vara ett potentiellt viktigt instrument för att påverka företagen i deras lokaliseringsbeslut. I rapportens teoridel om bolagsbeskattning, sektion 3.2., belyses det faktum att konkurrensfördelar genom sänkta bolagsskatter är tillfälliga och kortsiktiga, eftersom det kan leda till att andra länder sänker sina bolagsskatter. Norge planerar att sänka sin bolagsskatt från 28 % till 27 %, Danmark planerar att gradvis sänka sin skatt från 25 % till 22 % fram till 2016 och den Finska regeringen har flaggat för en sänkning från 24.5% till 20 % med början 1 januari 2014.⁵ Det verkar därför finnas en stark korrelation mellan de Nordiska ländernas bolagsskattesänkningar, och det verkar som Sverige tog på sig ledarrollen. Det är svårt att avgöra om detta är en gynnsam utveckling för de Nordiska länderna som helhet, eftersom eventuella effektivitetsvinster är kortsiktiga och att i slutändan beror det skatteintäktsmässiga utfallet på övriga Europeiska länders skattepolitik. Ett enskilt lands skattesänkning kan göra att andra länder känner sig tvingade att sänka sina skatter, och i ett sådant fall är dessa skattesänkningar konsekvenser av skattekonkurrens och i mindre utsträckning ett uttryck för politiska val.

Vilka företag betalar bolagsskatt i Sverige? Den största delen av skatteintäkterna kommer från ett antal stora multinationella bolag. Dessa bolag är skyldiga att betala bolagsskatt i Sverige baserat på i vilken utsträckning dess IP är lokaliserat i Sverige. IP är en förkortning av det engelska ordet "Intellectual Property" och utgörs av patent, intellektuell egendom och kundnätverk. Värdet av multinationella företag bestäms idag till mycket stor del av deras IP. Exempel på företag som har sitt IP i Sverige är Hennes & Mauritz, Volvo Personvagnar och storbankerna. Det faktum att den större delen av vinsten kopplad till multinationella företag är knuten till deras IP, och inte till produktionen, innebär stora möjligheter till skatteplanering och svårigheter att bestämma i vilket land ett företag är skyldig att betala skatt.

⁵ Även England planerar fram tills 2015 sänka sin bolagsskatt från 24 % till 20 %.

Skatteverket kan göra individuella bedömningar var ett företags IP är lokaliserat baserat på t.ex. i vilket land huvudkontoret och de chefer och experter som är ansvariga för att disponera företags IP befinner sig. Ett företag kan välja att lokalisera sitt IP i ett lågskatteland av helt legitima anledningar, eller som del av ett schema för skatteplanering eller skattefusk. Om ett företag i Sverige t.ex. har sina viktigaste delar av verksamheten i Sverige, men ändå hävdar att huvudkontoret ligger i t.ex. Schweiz, kan ett informationsutbyte mellan länder underlätta för skatteverket att driva ett mål mot företaget vilket på sikt kan leda till högre skatteintäkter. Många länders skattesystem är inte förberedda för de utmaningar som ökad global ekonomisk integration innebär. OECD jobbar just nu med att ta fram en global handlingsplan för att adressera den ökande trenden av aggressiv skatteplanering bland multinationella företag. Detta arbete utförs inom ramen för projektet BEPS ("Base Erosion and Profit Shifting").

1.3 Principer för inkomstbeskattning

De flesta länders skattesystem är i någon mån inspirerade av den så kallade "övergripande inkomstskatten" som bygger på principen att olika skattebetalare med samma inkomst ska beskattas på samma sätt och att individer med högre inkomster ska betala mer skatt. Denna princip brukar oftast benämnas i termer av horisontell respektive vertikal rättvisa. Den övergripande inkomstskatten innebär att alla inkomster läggs samman och beskattas enligt en och samma progressiva skatteskala.⁶ Innan den stora skattereformen 1991 hade Sverige en variant av ett sådant system där kapitalinkomster las samman med arbetsinkomster och beskattades enligt en progressiv skatteskala. Individer med redan höga arbetsinkomster betalade därför höga marginalskatter på sina kapitalinkomster med detta system. På grund av samvariationen mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster var man medveten om att övergången efter reformen 1991 till ett system där kapitalinkomster beskattas enligt en proportionell skatt, skulle innebära stora fördelningseffekter. Tanken var att dessa fördelningseffekter delvis skulle motverkas genom att kapitalskattebasen samtidigt breddades.

⁶ Den övergripande inkomstskatten har sitt ursprung i Vickrey (1947).

En övergripande inkomstskatt i ren form är svår att implementera eftersom den kräver att alla inkomster kan observeras för beskattningsändamål. Många inkomster är svåra att observera, t.ex. arv och gåvor, värdet av att bo i en bostadsrätt man äger, nyttan från varaktiga varor, produktion av tjänster i hemmet, och avkastning från utbildning. I praktiken innebär detta att vissa inkomster beskattas och andra inte. Progressiv beskattning av inkomster enligt en bred definition är i praktiken problematiskt då det leder till skatteplanering.⁷ Till exempel ger progressiv beskattning av kapitalinkomster incitament för en individ med hög marginalsatt att flytta över sparande till vänner, släktingar eller barn med lägre marginalsatt. Höga skatter på kapitalinkomster kan också bidra till inlåsnings effekter då inkomster hålls kvar inom bolag. Även om t.ex. arbetsinkomster är relativt enkelt för staten att verifiera på en individuell nivå, är det svårt att observera inkomster från sparande på individuell nivå.⁸

Den övergripande inkomstskatten är principiellt attraktiv eftersom den är baserad på ett inkomstkoncept som innefattar samtliga inkomster som är relevanta för en individs välfärd. Den innebär också att olika typer av inkomster beskattas enligt en och samma skatteskala. Detta behöver dock inte vara optimalt ur ekonomisk synvinkel. Det finns till exempel goda argument varför skattesatser bör vara olika på arbetsinkomster och kapitalinkomster. I de flesta ekonomier utgör pensionssparande en stor del av den totala kapitalackumuleringen, och det faktum att många länder ger skatterabatter för pensionssparande innebär ett tydligt steg bort från den övergripande inkomstskatten och ett närmande mot en så kallad konsumtionsskatt. Idén med en konsumtionsskatt är att skillnaden mellan inkomst och sparande utgör "beskattningsbar konsumtion" som kan beskattas enligt antingen en linjär eller progressiv skatteskala. Detta implicerar att skatten på sparande är noll.⁹ Konsumtionsskatter diskuteras ofta i samband med

⁷ Att minska möjligheterna för skatteplanering var ett av huvudargumenten till 1991 års skattereform i Sverige.

⁸ En individ med hög arbetsinkomst har incitament att, be en vän med låg marginalsatt att investera i hans eller hennes ställe, eftersom avkastningen på denna investering kommer att beskattas enligt vännens, lägre marginalsatt.

⁹ I praktiken är det svårt för staten att skilja på vad som är konsumtion och sparande. Ett exempel är lån till vänner eller släktingar.

skattekonkurrens. Om skattekonkurrens driver kapitalskatterna till noll är detta inte en nackdel om konsumtionsskatten ses som den ideala skatten. Det finns dock goda skäl att beskatta kapital, vilket jag återkommer till nedan.

Det system Sverige har valt (och flera andra Nordiska länder) är en mellanväg mellan den övergripande inkomstskatten och konsumtionsskatten, där progressiv beskattning av arbetsinkomster och transfereringar kombineras med proportionell beskattning av kapitalinkomster. Detta skattesystem, som har kommit att kallas "den duala inkomstskatten", leder inte till skatteplanering och fusk i samma utsträckning som ett system med progressiv beskattning av alla inkomster. Anledningen till detta är att samma skattesats gäller för en bred grupp av olika kapitalinkomster (vilket minskar incitamenten att skifta inkomster mellan skattebaser), och att samma skattesats gäller oberoende av investerarens identitet och tidpunkten då inkomsterna realiseras. Minskade möjligheter till skatteplanering bidrar naturligtvis också till ett ökat förtroende för skattesystemet.

Det finns dock ett centralt problem med den duala inkomstskatten. Eftersom kapitalinkomstskatten är lägre än marginals-katten på arbete för många individer, finns det incitament för individer att undvika att betala statlig inkomstskatt genom att på olika sätt minska sin arbetsinkomst och öka sin kapitalinkomst. Detta är en viktig ineffektivitet i det svenska systemet och urholkar den övergripande progressiviteten i skattesystemet. Bastani och Selin (2013) finner att många egenföretagare lokaliserar sig precis vid brytpunkten för statlig inkomstskatt där marginals-katten ökar från ca 30 % till ca 50 %. Detta kan tolkas som att dessa skattebetalare undviker att betala den högre marginals-katten på arbetsinkomster. Vidare finner Pirttilä och Selin (2011) evidens av inkomstförflyttning från arbetsinkomst till kapitalinkomst för finska egenföretagare som en reaktion på övergången till en dual inkomstskatt i Finland på nittio-talet. Möjligheter till just sådan inkomstförflyttning brukar ofta anges som ett viktigt skäl till varför skillnaderna mellan marginals-katter på arbete och den proportionella skatten kapitalinkomster bör vara måttliga i ett dualt inkomstskattesystem.

Den duala inkomstskattens separation av beskattningen av kapitalinkomster och beskattningen av arbetsinkomster anges ofta ge upphov till ökade möjligheter för ett land att svara på internationell skattekonkurrens. Men sänkning av kapitalskatter i detta syfte måste vägas mot de kostnader som uppstår i samband med de ökade incitamenten till skatteplanering och de resulterande fördelningseffekterna.

1.4 Optimal beskattning

Den moderna teorin om optimal beskattning har sin utgångspunkt i att staten behöver skatteintäkter för att finansiera offentliga utgifter och omfördela inkomster. Det är en teori med en normativ ansats som beskriver en avvägning mellan, å ena sidan de skadliga effekterna av beskattning (dödsviktsförlusterna som uppstår då den ekonomiska aktiviteten reduceras av skatter) och å andra sidan de positiva effekterna (en jämnare inkomstfördelning och finansierandet av flertalet privata och kollektiva varor). De skadliga effekterna av skatter beror på skattebaselasticiteten (dvs. hur pass responsiv skattebasen är till förändringar i skatter) och de positiva effekterna avgörs av hur staten värdesätter omfördelning (vilket bland annat beror på hur fördelningen av inkomster ser ut i ekonomin) och behovet av offentlig konsumtion. Syftet med den optimala beskattningslitteraturen är inte att komma med svar på hur höga eller låga olika skatter ska vara (detta är inte en vetenskaplig fråga) utan är istället att belysa viktiga avvägningar som är relevanta för ekonomisk politik givet ett visst omfördelningsideal.

2 Skatt på arbete

För att uttala sig om hur optimala skatter ska utformas krävs kunskap om de relevanta skattebaselasticiteterna. Det finns en stor mängd litteratur som studerar arbetsutbud (hur mycket en individ arbetar) och hur arbetsutbudet reagerar på skatter. Ofta skiljer man på arbetsutbud längs den intensiva marginalen (beslut om hur många timmar att arbeta) och längs den extensiva marginalen (beslutet om att arbeta eller inte). För individer med stark anknytning till arbetsmarknaden är det intensiva valet det viktigaste och för individer med svag anknytning till arbetsmarknaden är det extensiva valet det viktigaste. Därför skiljer sig storleken på dessa responser kraftigt åt mellan olika demografiska grupper. Enligt modern optimal skatteteori är båda elasticiteter nödvändiga för att utvärdera skattesystemets optimalitet.¹⁰ På aggregerad nivå kan en stor del av den totala mängden timmar arbete i ekonomin förklaras av inträdet och utträdet ur arbetslivet (pension), migration, och sysselsättningsförändringar i grupper med låg anknytning till arbetsmarknaden. Historiskt sett har ökningen av kvinnligt arbetskraftsdeltagande varit en viktig faktor.

Även om arbetsutbudet traditionellt sett har betraktats som den fundamentala kanalen genom vilken skatter påverkar individers beteende, är det inte bara arbetsutbudet som påverkas av skatter. I princip är all ekonomisk aktivitet som förändras till följd av en skatteförändring en indikation på en dödviktsförlust. På senare tid har därför allt fler ekonomer intresserat sig för hur individers "beskattningsbara inkomst" påverkas av skatter. Detta inkomstbegrepp liknar den inkomst som individen rapporterar in till skattemyndigheten. Individens beskattningsbara inkomst beror inte bara på individens arbetsutbud men också på en rad andra faktorer, inklusive laglig skatteplanering (skatteminimering), skattefusk, avdrag, karriärval, arbetsintensitet och graden av arbetskompensation som inte är lönebaserad. En viktig observation är att skattebaselasticiteten enligt denna vidare definition beror på vilka möjligheter det finns för t.ex.

¹⁰ Se till exempel Saez (2002). Med skattesystem menas här både skatter och transfereringar.

skatteplanering. Till exempel kan en hög skattebaselasticitet vara ett resultat av kryphål i skattesystemet och därför är skattebaselasticiteten till viss mån en policyparameter, som kan reduceras genom att täppa till dessa kryphål.

Merparten av studier har funnit relativt små responser längs den intensiva marginalen. Bastani och Selin (2012) har studerat anhopning i beskattningsbar inkomst vid brytpunkten för statlig inkomstskatt i Sverige. Vi finner ingen anhopning av löntagare vid denna brytpunkt vilket vi tolkar som att den kortsiktiga intensiva responsen på skatteförändringar vid denna inkomstnivå är negligerbar.¹¹ Det är vanligt att mikroekonometriska studier finner något större arbetsutbudsresponser längs den extensiva marginalen. I linje med detta har syftet med de så kallade jobbskatteavdragen främst varit att stimulera arbetsutbudet längs den extensiva marginalen.¹²

Om vi bortser från inträdet från arbetsmarknaden (när man börjar arbeta som ung) och utträdet från arbetsmarknaden (när man pensionerar sig), är den extensiva marginalen främst relevant för grupper med låg anknytning till arbetsmarknaden. Ekonomer inom offentlig ekonomi fokuserar på den frivilliga delen av arbetslösheten och argumenterar att skattesänkningar för dem som arbetar leder till ökning av arbetsutbudet genom att individer finner det mer lönsamt att arbeta när belöningen av att arbeta ökar relativt fritid. Detta är den huvudsakliga kanalen genom vilken jobbskatteavdrag kan tänkas påverka sysselsättningen.¹³

För ekonomin som helhet brukar man anta att ett ökat utbud skapar sin egen efterfrågan. Men om olika typer av arbetskraft är imperfekta

¹¹ För egenföretagare finner vi en tydlig anhopning, men de implicerade skattebaselasticiteterna är små.

¹² Ett liknande jobbskatteavdrag finns i USA, den så kallade "Earned Income Tax Credit" (EITC). I jämförelse med det Svenska systemet riktar sig EITC till betydligt fattigare hushåll. En annan viktig skillnad är att det svenska jobbskatteavdraget innebär en skattesänkning för alla hushåll, oavsett inkomst medan EITC är "puckelformat" i den meningen att skattekrediten först ökar med inkomsten, ligger sedan konstant, och sedan reduceras till noll i takt med att inkomsten ökar.

¹³ I en så kallad sökmodell som är populär bland arbetsmarknadsekonomer kan skattesänkningar av typen "jobbskatteavdrag" påverka sysselsättning och löner genom dess påverkan på sök beteendet hos dem som redan är i arbetskraften. Det vill säga, individer anstränger sig mer att hitta jobb när belöningen av att arbeta relativt arbetslöshet ökar.

substitut i produktionen, kan man tänka sig att det finns individer som är villiga att arbeta, men inte finner ett jobb i deras segment av arbetsmarknaden. I ett sådant läge kan man förvänta sig att stimulansåtgärder riktade åt ett visst segment av arbetsmarknaden ökar sysselsättningen. Det så kallade RUT-avdraget skulle kunna ha sådana effekter, då det leder till en ökning av efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft.

Hur skatter påverkar sysselsättningen beror också på lönebildningen. Om ekonomin präglas av höga lägstalöner skapas en "kö" på arbetsmarknaden. Det innebär att en skattesänkning för dem som arbetar blir ett tämligen ineffektivt instrument att öka sysselsättningen. Det finns också en rättviseproblematik här. En indikation på att lönerna är för höga är om det finns många individer, som i stort sett har samma meriter och kompetens, varav vissa är arbetslösa och vissa har ett arbete. I en sådan situation leder skattesänkningar för dem som arbetar till ökade klyftor mellan dem som har ett arbete och dem som är arbetslösa. Detta gäller i synnerhet på arbetsmarknader där det fackliga inflytandet är stort. Ett viktigt exempel på en sådan ransonering av arbete är om det finns ett flertal arbetssökande som är villiga att arbeta till en lön lägre än den gällande minimilönen på ett visst segment av arbetsmarknaden. Slutligen bör nämnas att även om det är viktigt att det ska löna sig att arbeta, så kan det finnas strukturella problem på arbetsmarknaden som inte kan lösas med skattesänkningar eller stimulansåtgärder.

Skatteförändringar kan också ha långsiktiga effekter. Dessa är de viktigaste, men samtidigt de som är svårast att identifiera. Ett exempel på en sådan långsiktig effekt är snedvridningar i utbildningsvalet. En skatteförändring kan till exempel leda till att det blir, relativt sett, mer lönsamt att arbeta som sjuksköterska än att jobba som läkare, varför individer som annars skulle valt att utbilda sig till läkare väljer att utbilda sig till sjuksköterska. Mikroekonometriska studier av arbetsutbud fångar i regel bara kortsiktiga responser genom att studera t.ex. individens arbetsutbud före och efter en skattereform. Vissa eko-

nomer argumenterar att sådana studier inte fångar effekterna av skatter på grund av anpassningskostnader i beteenderesponser. Ett sätt att försöka förstå de långsiktiga effekterna av skatter är att jämföra olika länder. En sådan jämförelse måste dock ta på sig den svåra uppgiften att separera effekter av skatter från institutionella skillnader. Det är möjligt att arbetsutbudet i hög utsträckning är institutionellt bestämt. Men arbetsnormer är endogena och kan förändras över tid. En effektiv offentlig sektor är säkerligen centralt för skattemoralen.

Hur bör då en optimal skatt på arbetsinkomster utformas? Den optimala inkomstskattelitteraturen har sitt ursprung i Mirrlees (1971) och har senare vidareutvecklats av Saez (2001). Denna litteratur utgår från ett visst omfördelningsideal och undersöker hur marginalskatte bör variera med inkomsten. I denna litteratur betraktar man skatter och transfereringar som en helhet och benämner detta "skattesystemet". Detta innebär till exempel att om transfereringar till individer med låga inkomster är inkomstprövade och fasas ut med inkomsten, så beskrivs detta som att marginaleffekterna i skattesystemet är höga vid låga inkomstnivåer.

De tre viktigaste lärdomarna av denna litteratur är följande. För det första, så ska marginalskatte för låga inkomster vara relativt höga. Detta är en konsekvens av att transfereringar ges till individer med låga inkomster och att höga marginalskatte för låga inkomster genererar skatteintäkter från individer med högre inkomst.¹⁴ Vidare leder dessa höga marginaleffekter inte till en speciellt kostsam snedvridning av arbetsutbudet i termer av skatteintäkter eftersom denna snedvridning sker för individer med låga löner. För det andra bör marginalskatte vid inkomstnivåer där många skattebetalare befinner sig vara relativt låga, eftersom en hög marginskatt vid dessa inkomstnivåer snedvrider arbetsutbudet för ett stort antal individer. För det tredje, bör sedan marginalskatte öka för individer med högre inkomster. Dessa resultat är relativt robusta och håller om individer med olika

¹⁴ Notera att det är den totala skattebördan för varje individ som spelar roll för skatteintäkterna. Den totala skattebördan för en individ vid en viss inkomstnivå bestäms av samtliga marginalskatte upp till denna inkomstnivå.

inkomster antas reagera på ungefär samma sätt på skatte-förändringar. Hur skatter ska utformas för individer med de allra högsta inkomsterna beror i hög grad på dessa individers beteenderesponser och möjligheter till skatteplanering. Att marginals-katten skulle vara noll på toppen, gäller för en hypotetisk individ med den allra högsta inkomsten (i den mån någon sådan existerar). Detta resultat är en teoretisk kuriositet och har ingen relevans för skattesystemets utformning.

Hur ska de generella nivåerna på marginals-katterna sättas? Nivån på marginals-katter beror dels på statens intäktskrav och på skattebase-elasticitetens storlek vid olika inkomstnivåer, men framförallt också på hur staten värdesätter omfördelning till olika inkomstgrupper. Därför är det bara skatternas struktur men inte dess nivå som kan bestämmas på ett vetenskapligt sätt. Skatternas generella nivå måste bestämmas utifrån politiska prioriteringar.

3 Skatt på kapital

Med kapitalsskatt avses skatt på företagens vinster (bolagsskatter), fastighetsavgift och fastighetsskatt, skatt på avkastningen på kapital och pensionsmedel. Diskussionen om kapitalbeskattning utgår först från en sluten ekonomi. I en sluten ekonomi leder en skatt på kapital till mindre sparande och att mindre kapital finns tillgängligt för investeringar. I avsnittet om skattekonkurrens studeras istället en öppen ekonomi, där fokus i stället ligger på att en skatt på kapital leder till att kapital flyttar över nationsgränsen. Historiskt sett så har den teoretiska litteraturen om kapitalbeskattning fokuserat nästan uteslutande på ekonomisk effektivitet. Den moderna litteraturen om skattepolitik i dynamiska ekonomier riktar dock allt större fokus på att kapitalinkomstskatter kan vara ett viktigt element i ett omfördelande skattesystem. Beskattning av enbart arbetsinkomster kan vara ett otillräckligt och ineffektivt sätt att bekämpa inkomstojämlikhet. I den mån skattekonkurrens gör det svårt att beskatta kapital, leder skattekonkurrens till ökad inkomstojämlikhet.

3.1 Ekonomiska teorier om kapitalbeskattning i en sluten ekonomi

Den akademiska litteraturen om kapitalbeskattning har länge vidhållit att kapital, på lång sikt, ska undanhållas från beskattning. Argumentet har sitt ursprung i Chamley (1986) och Judd (1985). Intuitionen för detta resultat är att beskattning av kapital idag är samma sak som beskattning av alla produktiva investeringsmöjligheter för detta sparande i framtiden. Resultatet är en snedvridning av investeringarna i ekonomin som växer exponentiellt med tiden. Staten ska enligt modellen istället uppfylla sitt intäktskrav genom att uteslutande ta ut skatt på arbete, eftersom detta endast påverkar produktionen idag och inte har någon permanent effekt på kapitalstockens storlek. Chamley-Judd resultatet har haft en stor inverkan på akademiska diskussioner om kapitalbeskattning och är utan tvekan av värde i tänkandet kring beskattning av kapital i en sluten ekonomi. De senaste två decennierna har forskare dock funnit fler och fler undantag till teorins slutsats. Därför utgör resultatet om noll i kapitalsskatt inte någon lämplig grund för policydiskussioner om kapitalbeskattning.

Den kanske största begränsningen med teorin ovan är att den förespråkar ett skifte från kapitalbeskattning till arbetsbeskattning utan att ta hänsyn till att arbetsbeskattning kan påverka investeringar i humankapital, på samma sätt som kapitalbeskattning påverkar investeringar i fysiskt kapital. För många ekonomier kan ackumulering av humankapital vara betydligt viktigare för tillväxt än ackumulering av fysiskt kapital. Om vi applicerar modellen på en sådan ekonomi borde det istället vara arbete som inte ska beskattas. En annan viktig aspekt är att allt som inte konsumeras, sparas och automatiskt organiseras till produktivt fysiskt kapital. I realiteten så innebär icke-konsumtion köp av finansiella tillgångar i någon form, och dessa blir inte nödvändigtvis "produktiva" i den mening att de leder till mobilisering av produktivt fysiskt kapital. De finansiella marknadernas imperfektioner är något ekonomer har blivit tvungna att ta ställning till i ljuset av senaste tidens finansiella kriser.

Vidare bygger Chamley-Judd resultatet på en neoklassisk produktionsekonomi med perfekt konkurrens. Judd (1997) studerar samma kapitalbeskattningsproblem som ovan, fast på en marknad med imperfekt konkurrens. I hans exempel leder monopolmakt på marknaden för kapitalvaror (till exempel grävmaskiner) till ett pris på dessa varor som överstiger marginalkostnaden, vilket leder till för få investeringar (för få hus byggs). Därför bör kapitalskatten vara negativ för att korrigera för denna ineffektivitet.¹⁵ Men detta resultat bygger på att vinster kan beskattas till 100%. På monopolmarknader där företag säljer varor till ett pris högre än marginalkostnaden uppstår även rena vinster. En kapitalskatt är ett sätt för staten att konfiskera dessa vinster. Dessa skatteintäkter kan sedan användas för offentliga utgifter eller för att reducera skatter på arbete. Guo och Lansing (1999) finner med realistiska empiriska antaganden att den optimala skatten på kapital mycket väl kan vara positiv enligt dessa argument.¹⁶

¹⁵ Detta är i linje med ett välkänt resultat i offentlig ekonomi som säger att om det finns marknadsimperfectioner som till exempel monopolmakt, bör skattesystemet korrigera för dessa snedvridningar för att så gott det går återställa effektivitet i produktionen. Se Diamond och Mirrlees (1971) samt Stiglitz och Dasgupta (1971).

¹⁶ Det kvantitativa resultatet beror på hur stora vinsterna är i monopolsektern (och i vilken mån de kan beskattas på andra sätt än genom kapitalskatter) samt på nivån på statens intäktskrav.

Att kapitalbeskattning är en viktig del i ett omfördelande skattesystem har ekonomer och beslutsfattare vetat länge, men den ekonomiska professionen har under lång tid inte erbjudit några attraktiva teorier för kapitalbeskattning som både tar hänsyn till effektivitet och omfördelning. De senaste åren har sett en rad utvinningar av teorin i dessa riktningar.

Den traditionella modellen för optimal beskattning är statisk i sin natur och beskriver ekonomin vid en viss tidpunkt. De senaste tio åren har vi sett flertalet utvidgningar av denna modell som även studerar hur ekonomin utvecklas över tid.¹⁷ Denna litteratur fokuserar på hur osäkerhet kring framtida löner generar inkomstojämlikhet. Varken staten eller någon privat aktör kan erbjuda försäkring mot denna osäkerhet fullt ut eftersom den genereras av chocker som bara individerna själva känner till och inte kan verifieras av någon tredje part. Denna informationsbrist leder i regel till att skatten på kapital ska vara positiv. Anledningen till detta är att i denna kontext är ett högt sparande en indikator på historiskt sett goda arbetsmarknadsutfall. En skatt på kapital underlättar därmed för staten att försäkra mot arbetsmarknadsrisk.¹⁸ Om individer har olika förutsättningar i termer av förmåga att tjäna inkomst leder ett liknande resonemang till att en positiv kapitalskatt kan underlätta omfördelning mellan högproduktiva och lågproduktiva individer. Anledningen till detta är att en skatt på sparande gör det mindre attraktivt för högproduktiva individer att reducera sin arbetsinkomst i framtida perioder i syfte att reducera sin skattebörda i dessa perioder. Sammanfattningsvis kan alltså en skatt på kapital underlätta försäkring mot inkomstchocker alternativt underlätta omfördelning, beroende på vilken roll individuella förutsättningar spelar relativt osäkerhet i livstidsinkomster.

Piketty och Saez (2013) utvecklar en teori för optimal kapitalbeskattning där fördelningsaspekter finns med i form av nedärvd förmögenhet. De noterar att historiskt sett så har avkastningen på kapital varit betydligt högre än tillväxttakten. Därför spelar nedärvd förmögenhet

¹⁷ Denna litteratur kallas ibland "The New Dynamic Public Finance", se Golosov et al. (2007).

¹⁸ För detaljer, se Bastani, Blomquist och Micheletto (2013).

en betydligt större roll än arbetsinkomster i att förklara fördelningen av förmögenhet i ekonomin. I Sverige, och många andra länder, består merparten av den aggregerade förmögenheten av nedärvd förmögenhet. Om preferenserna för att ge arv och gåvor inte är perfekt korrelerad med förmågan att tjäna arbetsinkomst, är arvsbeskattning en viktig del i ett omfördelande skattesystem.¹⁹ Piketty och Saez demonstrerar att deras modell kan förklara varför de flesta länder beskattar kapital på de nivåer de gör idag (ca 9% av BNP i EU och liknande i USA). Även om den underliggande anledningen för kapitalbeskattning i deras modell är förekomsten av arv, så argumenterar författarna inte att alla kapitalskatter bör vara arvskatter. Istället kan den optimala skattestrukturen istället beskrivas som en kombination av arvskatter, skatter på "livstidsförmögenhet" (förmögenhetsskatt, fastighetsskatt) och skatter på kapitalinkomster.²⁰

3.2 Bolagsbeskattning

En bolagsskatt innebär en speciell beskattning av kapital investerat i aktiebolag. Vad är motiveringen för bolagsskatten? Enligt en mycket inflytelserik teori av nobelpristagarna Peter Diamond och James Mirrlees (1971) så ska inte olika insatsvaror i produktionen beskattas olika, eftersom detta leder till produktionsineffektivitet. Med andra ord, skattesystemet bör inte skilja på kapital investerat i företag och i t.ex. fastigheter då detta leder till en snedvridning av den ekonomiska aktiviteten. Detta är ett argument för att bolagsskatten ska vara noll. Men ändå observerar vi bolagsskatter i många länder. Vi kan börja med att konstatera att en bolagsskatt är en skatt utöver den vanliga kapitalskatten på utdelningar och kapitalvinster och därför är en "dubbelbeskattning" av kapital. Även om dubbelbeskattning vanligtvis beskrivs som något som hämmar den ekonomiska aktiviteten,

¹⁹ Om korrelationen var perfekt, så skulle beskattning av arbetsinkomster vara tillräckligt i deras modell. I praktiken är kapitalinkomster koncentrerade i toppen av fördelningen.

²⁰ Piketty och Saez noterar främst två skäl till varför den optimala skatten på kapital inte är en ren arvskatt utan en kombination av arvskatt och andra kapitalskatter. Det första skälet är att gränsen är suddig mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster. På grund av svårigheterna att skilja på ägande och kontroll i bolag, är det viktigt med en kapitalinkomstsskatt. Det andra skälet är att avkastningar på kapital är osäkra och svåra att prediktera. Om en individ ärver en lägenhet i Stockholm år 1970 som är värd 100,000kr och sen säljer den för 10 miljoner år 2000, är det bättre att beskatta denna lägenhet kontinuerligt mellan 1970 och 2000 genom en fastighetsskatt istället för att beskatta arvet på 100.000 med en stor arvskatt, baserat på en gissning av vad denna lägenhet kommer vara värd 30 år senare.

är dubbelbeskattning ett omfördelande element i skattesystemet som innebär att individer med större aktiekapital får bära en större skattebörda.²¹ Beroende på fördelningen av aktiekapital i populationen och i vilken utsträckning medianväljaren är t.ex. husägare och inte aktieägare, så kan bolagsskatten också vara en politiskt attraktiv skatt.

Det finns i princip tre ekonomiska argument för en bolagsskatt. Det första, och viktigaste, argumentet är att bolagsskatten fungerar som ett komplement till inkomstskatten. I Diamond and Mirrlees (1971) så finns det inga "rena vinster" i ekonomin, och inkomstskatten antas vara tillräcklig för att åstadkomma den önskvärda fördelningen av inkomster i ekonomin. Varför ska bolagsinkomster beskattas om det finns en fungerande inkomstskatt på personliga inkomster? I praktiken är det svårt att beskatta individer med liten arbetsinkomst och stor förmögenhet från exempelvis uppfinningar, patent, och intellektuell egendom. Inkomster från sådana verksamheter beskattas först då de betalas ut till aktieägare i form av utdelningar, eller först då de realiseras i form av en kapitalvinst. Därför är bolagsbeskattning ett sätt att beskatta vinster som annars skulle undanhållas från beskattning genom att hållas kvar inom bolag.

Ett andra argument för en positiv bolagsskatt är att bolagsskatten är ett sätt att exportera skatter till utlandet och beskatta utländska investerare i Svenska företag som inte betalar kapitalskatt i Sverige.²² Ett tredje skäl till en bolagsskatt är att den kan ses som en betalning för den infrastruktur som finns i Sverige för företag. Sådan infrastruktur kan innefatta, vägar, konkursförvaltning och värdet av en stabil och trygg demokrati. Även om sådana faktorer säkerligen är mycket viktiga för företag, är det dock svårt att skapa ett ekonomiskt argument för en positiv bolagsskatt utifrån detta, eftersom marginalkostnaden för staten att tillhandahålla sådana faktorer ofta ligger nära noll.²³

²¹ Ett problem med nuvarande regler är att bolagsskatten skapar en helt annan typ av snedvridning, nämligen en snedvridning i företagens val mellan lånefinansiering och finansiering via aktiemarknaden. Detta på grund av att ränteutgifter, men inte utdelningar är avdragsgilla gentemot bolagsskatten. Detta gynnar stora låneinstitut och banker, på bekostnad av aktieägare. Denna snedvridning skulle dock kunna elimineras genom att göra även utdelningar avdragsgilla.

²² Sörensen (2000) argumenterar att detta är en förklaring till varför effektiva bolagsskatter inte har förändrats så mycket i takt med att den ekonomiska integrationen har ökat.

²³ Det vill säga, även om sådana faktorer är viktiga, är det inte uppenbart att de ska finansieras av bolagsskatten.

Det är viktigt att konstatera att alla skatter förr eller senare måste betalas av individer, därför är det också individer som betalar bolagsskatten. Om nu bolagsskatten är en del av ett omfördelande skattesystem, bör då staten beskatta aktiekapital för att det är koncentrerat i den övre delen av inkomstfördelningen? Det som gör denna fråga svår att svara på är att bolagsskatten har så kallade allmän-jämviktseffekter. Enligt teorin leder en skatt på kapital leder till färre investeringar och därmed en lägre kapitalstock.²⁴ Detta innebär att avkastningen på kapital ökar och att lönerna sjunker vilket i princip kan leda till mer inkomstojämlikhet. Det vill säga raka motsatsen till det som var syftet med skatten från början. Detta är såklart ett attraktivt argument för kapitalstarka lobbygrupper som därmed kan motivera sänkningar av bolagsskatten utifrån perspektivet att detta skulle leda till en förbättring för löntagare. Den klassiska analysen av detta problem har sitt ursprung i Harberger (1962) som visade att i en sluten ekonomi så påverkar en skatt på kapital nästan helt och hållet kapitalägare och att lönerna påverkas i liten utsträckning. Men Harbergers ursprungliga analys gjorde antagandet att den totala mängden kapital i ekonomin var konstant och studerade endast allokeringen av kapital mellan olika sektorer. I en öppen ekonomi med fri kapitalrörlighet kan kapitalbeskattning leda till mindre sparande och kapitalflykt med resultatet att kapitalstocken blir mindre, avkastningen på kapital går upp och lönerna går ner. Därför är det fullt möjligt för en liten öppen ekonomi som Sverige att en hög bolagsskatt skulle drabba löntagare och till och med leda till ökad inkomstojämlikhet. I vilken utsträckning detta sker är en viktig men svår empirisk fråga och beror, bland annat på, kapitalbasens rörlighet, hur substituerbara produkter producerade i olika länder är, samt hur substituerbart arbete och kapital är i produktionsprocessen i ett givet land. Vi vet dock väldigt lite om storleken på dessa kvantiteter och det finns för få empiriska studier för att ge något kvalificerat svar i frågan.²⁵

²⁴ Det är dock svårt att empiriskt hitta ett statistiskt samband mellan skatter på kapital och utvecklingen på kapitalstocken. Se till exempel Global Utmanings rapport "Vad gör de rika med sina pengar?".

²⁵ Se även Harberger (2008a) och Harberger (2008b).

För att illustrera den komplicerade kedjan av effekter av skatter på produktionsfaktorer: Antag att staten lägger en skatt på elproduktion i Sverige, för att täcka kostnader för potentiella miljöskador associerade med dammar, kärnkraftverk och så vidare. På kort sikt leder detta till minskade vinster för kraftbolag, och drabbar ägare och aktieägare av kraftbolag. Över tid blir investeringar i svensk elproduktion mindre attraktiv, och investerare flyttar sitt kapital till andra sektorer (eller andra länder) där de kan få en högre avkastning och därmed undvika skatten. Eftersom det finns mindre kapital tillgängligt att bygga ny elkraft i Sverige, kommer utbudet på el att minska, efterfrågan på arbetare i kraftsektorn att minska. Resultat blir på lång sikt, högre elpriser och lägre löner som drabbar alla konsumenter och arbetare.

En viktig del i den neoklassiska produktionsteorin, "trickle-down"-logiken är att mer kapital i ekonomin alltid är bra då det gör arbete mer produktivt och därmed leder till högre löner. Enligt detta argument spelar det därför ingen roll hur förmögenheten är fördelad i ekonomin, eftersom kapitalet ändå kommer att gå till att finansiera de mest lönsamma projekten. Enligt optimal beskattningsteori är det individens förmåga att tjäna inkomst som ska ligga till grund för beskattning och samtidigt ska individers ansträngningar belönas. Ur ett optimalt beskattningsperspektiv gäller att om alla individer har samma möjligheter att bli entreprenörer (genom till exempel samma tillgång till goda projektidéer) bör skattesystemet inte omfördela mellan entreprenörer och löntagare eftersom entreprenörskap i detta fall endast är ett uttryck för ansträngning och inte förmåga. I en nyligen publicerad artikel argumenterar Scheuer (2013) att olika individer i praktiken har olika kostnader för att sätta upp företag (t.ex. genom olika kapitalkostnader) och finner i sin modell att staten kommer vilja utföra direkt omfördelning mellan entreprenörer och löntagare via skattesystemet. Detta resultat innebär att egenföretagare och löntagare bör beskattas på olika sätt. I vilken utsträckning detta resultat kan generaliseras från egenföretagande till ägande i bolag är än så länge en öppen fråga. Men teorin ger stöd för att bolagsskatt (och

därmed dubbelbeskattningen av kapital) kan vara en del av ett optimalt skattesystem.

För att sammanfatta: bolagsskatter kan vara en del av ett optimalt skattesystem. Den svåra frågan är att avgöra bolagsskattens kostnad. För en liten, starkt globaliserad ekonomi som Sverige, är bolagsskattens viktigaste bestämningsparameter förmodligen skattekonkurrens från länder med liknande institutionell karaktär som Sverige. Denna kostnad är dock endogent bestämd och kan påverkas av skattekoordination mellan länder. Slutligen bör det nämnas att om bolagsskatten skulle elimineras så måste andra skatter, på andra grunder, höjas för att behålla samma skattekvot som tidigare.

4 Skattekonkurrens

Skattekonkurrens innebär konkurrens mellan oberoende stater om en mobil skattebas. Den moderna litteraturen om skattekonkurrens har sitt ursprung i Oates (1972) som noterade att försök att hålla skatter låga för att locka till sig investeringar, kan leda till att statliga utgifter hålls på en ineffektivt låg nivå. Grundtesen i skattekonkurrenslitteraturen är att det totala utbudet av kapital och arbete i världsekonomin är fixt och att skattekonkurrens är ett nollsummespel. När ett land sänker skatten för att attrahera kapital eller kvalificerad arbetskraft, sker detta på bekostnad av ett annat land.

Den mest inflytelserika teorin är den så kallade ”skattekonkurrensmodellen”. I denna modell leder strategisk skattepolitik till ineffektivt låga skatter och en för liten offentlig sektor. Den utgör också grunden för argumentet att ett enskilt litet land kortsiktigt kan öka sin välfärd genom att strategiskt sänka sina skatter. Men eftersom alla länder har incitament att agera på samma sätt blir resultatet ett ”fångarnas dilemma” och på lång sikt blir skatten för låg relativt vad som är optimalt. Skattekonkurrens kan därför ses som en begränsning i statens beskattningskapacitet med en lägre välfärd som följd.

En god utgångspunkt för att illustrera effekterna av skattekonkurrens mellan länder är skattekonkurrensmodellen som utvecklades på åttiotalet av Zodrow och Mieszkowski (1986) och Wilson (1986). Modellen utgår från en världsekonomi där det i varje land finns ett antal fixa produktionsfaktorer såsom land eller ”arbete” och en rörlig produktionsfaktor som vi kallar ”kapital” som är nödvändig för produktion i varje land. Den mobila faktorn är lika rörlig som finansiellt kapital men bör tolkas som fysiskt kapital, även om det i praktiken finns viktiga skillnader mellan dem. Varje land har en viss mängd inhemskt kapital och den totala mängden kapital i världsekonomin är fixt. Ytterligare kapital ökar avkastningen på de immobiliska faktorerna, exempelvis genom att bättre maskiner gör arbetare i industrin mer produktiva. Varje land väljer sin kapitalskatt och kapital söker sig

till det land där avkastningen efter skatt är som högst. De fria kapitalrörelserna innebär att avkastningen på kapital efter skatt blir den samma i alla länder. Den optimala kapitalskatten för varje land är den som maximerar den sociala välfärden, definierad som summan av privat och offentlig konsumtion, samt avkastningen på inhemskt kapital. När ett enskilt land överväger en ökning av kapitalskatten vägs nyttan av att finansiera ytterligare en enhet av offentliga utgifter mot den direkta kostnaden, i termer av reducerad privat konsumtion, samt mot två kostnader som har att göra med skattebasens mobilitet. För det första leder en skatteökning till ett utflöde av kapital från det egna landet, vilket leder till att marginalprodukten av arbete minskar och att lönerna sjunker. För det andra reduceras de totala skatteintäkterna på grund av att kapitalskattebasen minskar.

För att illustrera det centrala resultatet i denna modell på enklast möjliga sätt antar vi att alla länder har identiska produktionsteknologier, preferenser för offentliga varor, och inhemskt ägande av kapital. Vi antar också att varje land är litet, i den mån att inget enskilt land kan påverka avkastningen på kapital, och hur andra länder sätter sina skatter. Sammantaget leder dessa förutsättningar till att alla stater sätter samma skatt, men på en för låg nivå. Anledningen till detta är att varje enskild stat inte tar hänsyn till den positiva "fiskala externalitet" som genereras av en skattehöjning då kapital flyttar från det egna landet och genererar skatteintäkter i andra länder. Därmed leder skattekonkurrensen till en för liten offentlig sektor. En samordnad ökning av kapitalskatten i alla länder skulle i detta fall leda till ökad ekonomisk effektivitet och en ökning av social välfärd utan någon effekt på några kapitalflöden. Om skattekonkurrensen är mer intensiv, i den meningen att fler länder konkurrerar om samma skattebas, blir ineffektiviteten ännu större.

Två saker är värda att notera. För det första är allokeringen av kapital mellan länder effektiv i denna modell, ineffektiviten kommer istället från att det totala utbudet av kapital på världsmarknaden bär en för liten total skattebörda relativt vad som skulle vara socialt optimalt.

För det andra så säger inte modellen att kapitalskatten till slut kommer bli noll, utan endast att skatter och offentliga utgifter i alla länder kommer ligga på en ineffektivt låg nivå.²⁶

Om det finns ett antal stora ekonomier och ett antal små ekonomier som agerar på samma världsmarknad, är skattesänkningar på kapital mer attraktiva för små aktörer och mindre attraktiva för stora aktörer på kapitalmarknaden. Anledningen till detta är att när ett stort land överväger en skattehöjning kommer det resulterande utflödet av kapital vara tillräckligt stort för att skattehöjningen delvis kommer att kapitaliseras i världsmarknadsräntan på kapital som då sjunker. Resultatet blir att kapitalflykt då blir mindre attraktivt utifrån inhemska kapitalägares perspektiv och de negativa effekterna av skattekonkurrens reduceras. Marknadskraft är därmed disciplinerande för stora länder, och positivt för den totala välfärden på världsmarknaden. Men samtidigt innebär det att små länder har en relativt sett lägre kapitalkostnad och deras optimala skattesats är lägre. I den ekonomiska jämvikten kommer alltså kapital att flöda från de stora länderna till de små länderna. Resultatet blir att det finns mer kapital per enhet arbete i de små länderna, med högre löner och välfärd som följd. I princip kan ett litet land ha en högre välfärd i denna situation jämfört med en situation utan skattekonkurrens. Denna effekt kräver dock kvantifiering och måste vägas mot skattekonkurrensens övriga kostnader i termer av reducerade skatteintäkter.

4.1 Skattekonkurrens, sortering och politisk ekonomi

Ett viktigt antagande i skattekonkurrensmodellen är att företag och individer är identiska. En parallell litteratur inspirerad av ekonomen Charles Tiebout belyser vikten av att individer och företag är heterogena. Enligt dessa teorier kan skattekonkurrens leda till en effektiv sortering av individer och företag i olika regioner baserat på deras preferenser och produktionsmöjligheter. Litteraturen har sitt ursprung i en teori av Tiebout (1956) där olika regioner konkurrerar om att till-

²⁶ Detta är en välkänd insikt från teorin om allmän jämvikt, en skatt på kapital i en sektor, påverkar kapital i alla sektorer och sänker avkastningen på kapital i alla sektorer.

handahålla lokala kollektiva varor. Det centrala antagandet i Tiebouts bidrag var att individer är mobila och bosätter sig i olika regioner baserat på deras preferenser för offentliga tjänster. Situationen liknar perfekt konkurrens på marknaden för varor då individer "röstar med sina fötter". Det bör poängteras direkt att detta mobilitetsantagande för individer är väldigt starkt och inte finner något stöd i empiriska studier.²⁷ Däremot har teorin på senare tid används för att resonera kring företags lokaliseringsbeslut. Konkurrens mellan regioner leder till en effektiv resursallokering där de lokala skattesatserna direkt motsvarar marginalkostnaden att tillhandahålla de offentliga tjänsterna i varje region. Tiebout's bidrag var centralt för teorin om offentliga varor då det visade hur marknadskrafterna (konkurrensen mellan regioner) på egen hand kan lösa problemet om hur mycket av en offentlig vara som ska tillhandahållas av staten då individer vill ha olika mycket av den offentliga varan.

En del ekonomer argumenterar för positiva effekter av skattekonkurrens mellan länder baserat på en jämförelse av skattekonkurrens med konkurrens på marknaden för varor och tjänster. Idén är att på samma sätt som konkurrens tvingar företag att bli effektivare och erbjuda bättre varor och tjänster, så borde skattekonkurrens leda till att stater disciplineras och tvingas till effektiviseringar.

En viktig skillnad mellan skattekonkurrens mellan länder, och mellan regioner inom ett land, är att staten i det senare fallet kan välja vilka delar av den offentliga sektorn som ska utsättas för konkurrens och därmed erhålla effektivitetsfördelar. Skattekonkurrens mellan länder tenderar att utsätta hela den offentliga sektorn för konkurrens och leder till att den totala skattekapaciteten reduceras. I praktiken är transfereringar mellan regioner (som exempelvis inkomstutjämningen mellan Sveriges kommuner) ett viktigt inslag i en decentraliserad stat (för att t.ex. justera för inter-regionala externaliteter).

²⁷ Det krävs förmodligen väldigt stora inkomstskillnader, negativa förväntningar om den ekonomiska utvecklingen i det egna landet, eller stora skillnader i kvalitén på offentliga tjänster för att inducera migrationsrespons. Migrationen mellan välutvecklade länder är låg. Faktum är att den låga arbetsrörligheten inom Europa innebär att Europa inte är ett optimalt valutaområde och har en försvarande effekt för en gemensam valuta (Se t.ex. Calmforsrapporten SOU 1996:158).

Det finns ingen sådan supranationell koordinering av inkomstomfördelning mellan länder.

Självklart gäller att även om människor är fria att flytta (inom exempelvis EU) så finns det både stora materiella kostnader att flytta till ett annat land (som att byta bostad och anställning) och stora sociala kostnader som förlust av socialt kapital och vänner. Därför är det centrala antagandet om fri mobilitet av individer i teorin ovan svårt att applicera på konkurrens mellan länder. Däremot är företag betydligt mer mobila och man kan argumentera för att konkurrens mellan länder kan leda till en effektiv sortering där företag lokaliseras i olika regioner baserat på deras preferenser för infrastruktur. Det är därför förenligt med teorin att vissa länder etablerar sig som "högs katteländer" med hög nivå på infrastruktur och att andra länder etablerar sig som "lågs katteländer" med låg nivå på infrastruktur. Teorin öppnar därför för att ett högs katteland som Sverige kan stå sig väl i skattekonkurrens, givet att skatteintäkterna används på ett effektivt sätt och att Sverige utnyttjar sin komparativa fördel som ett land med en effektiv offentlig sektor och en effektiv skatteadministration.²⁸

Ett antagande i modellen ovan är att ekonomin styrs av politiker som agerar i medborgarnas intressen. Den så kallade public choice-litteraturen tar hänsyn till att ekonomiska beslut fattas av politiker som har egna preferenser vad gäller den offentliga sektorns storlek. Om politiska byråkrater gynnas av en stor offentlig sektor kan skattekonkurrens vara ett sätt att undvika en ineffektivt hög nivå på de offentliga utgifterna. I detta läge kan skattekonkurrens istället vara välfärds-höjande då det leder till en begränsning av politikernas inflytande över den offentliga sektorns storlek. Med andra ord, om skatterna i ett land är högre än vad som skulle vara samhällsekonomiskt optimalt i en värld utan skattekonkurrens, kan skattekonkurrens vara ett sätt att få ner skattetrycket till den optimala nivån. Men det kan också vara så att politiker gynnas av en mindre offentlig sektor. I till exempel USA finns privata organisationer som agerar som individer

²⁸ Se Zissimos and Wooders (2008), Hindriks et al (2008), Pieretti och Zanaj (2011) samt Han et al. (2013).

genom att finansiera politiska kandidater med obegränsade bidrag. Detta leder till en explosion av kampanjutgifter, där risken finns att politiker anpassar sig till en politikmarknad, där olika uppfattningar kan köpas och säljas. Ur detta kan det skapas politiska entreprenörer vilket i sin tur kan leda till att uppfattningar om lägre skatter blir dominerande.

Skattekonkurrensmodellen pekar på vinsterna för ett enskilt land att sänka skatten i syfte att locka till sig utländskt kapital. Ett grundläggande problem med modellen är dock att fokus endast ligger på skattesatsernas storlek och inte på vad skatteintäkterna används till. Om Nigeria skulle sänka sin kapitalskatt till 0% innebär inte detta nödvändigtvis ett stort flöde av kapital från Sverige till Nigeria. Länder konkurrerar inte bara om skatter utan även i termer av offentlig konsumtion.

Keen och Marchand (1997) utökar skattekonkurrensmodellen ovan och tillåter länder att konkurrera också i termer av "kollektiva insatsvaror". Med detta menas offentliga utgifter som gör inhemskt kapital mer produktivt, till exempel byggandet av flygplatser, motorvägar och konferenscenter. Genom sådana satsningar kan ett attraktivt investeringsklimat skapas för att locka utländska investerare. I denna utökade modell leder skattekonkurrens fortfarande till att den aggregerade nivån på offentliga utgifter blir för låg, men innebär en ytterligare ineffektivitet. Skattekonkurrens leder i deras modell även till en snedvridning mellan offentliga utgifter på kollektiva varor och kollektiva insatsvaror. Det vill säga, det byggs för många flygplatser och för få parker. En viktig lärdom från denna modell är att skattekonkurrens inte bara påverkar skatter, utan även de offentliga utgifternas sammansättning.

Wilson (2005) argumenterar i en liknande modell att om stater styrs av politiker som agerar i eget intresse, och väljare är mycket observanta på nivån på olika skattesatser, men mindre observanta på sammansättningen av de offentliga utgifterna, då kan ett sätt för byråkra-

ter att öka skatteintäkterna vara att öka skattebasens storlek genom ökade utgifter på kollektiva insatsvaror. Länder kan därmed gynnas av internationell konkurrens då det leder till att politiker lägger ner mer resurser på att skapa produktiva kollektiva insatsvaror, och mindre resurser på "slösaktig" aktivitet. Argumentet blir ännu starkare om man antar att det finns överföringsvinster mellan produktiva offentliga insatsvaror och kollektiva varor. I den utsträckning arbete också är mobilt skulle byråkrater också försöka expandera skattebasen för arbete genom ökade investeringar på kollektiva varor som efterfrågas av mobila individer (barnomsorg t.ex.). Detta är en speciell typ av skattekonkurrens som i motsats till standardmodellen leder till en större offentlig sektor, och högre välfärd relativt en situation utan skattekonkurrens. Skattekonkurrens skapar en ineffektivitet i ekonomin, men denna ineffektivitet minskar en annan ineffektivitet, nämligen politikernas inflytande över de offentliga utgifterna. Resultatet blir mindre "slöseri" och mer produktiva offentliga investeringar.²⁹

4.2 Konkurrens om arbetskraft

I den grundläggande skattekonkurrensmodellen är kapital den mobila faktorn. Även om kapital är betydligt mer rörligt än arbetskraft, är det värt att ställa frågan, vilken roll spelar skatter för Sveriges möjligheter att attrahera kvalificerad arbetskraft från andra länder och att behålla kvalificerad arbetskraft inom landets gränser?

Den ekonomiska prediktionen är att individer väljer att flytta till ett annat land om vinsterna överstiger kostnaderna. I den enklaste modellen gäller att om en individ skulle möta en lägre genomsnittlig skattebörda i ett annat land, väljer individen att migrera dit om ökningen i disponibel inkomst överstiger den så kallade migrationskostnaden. Migrationskostnad är ett brett begrepp som innefattar kostnader för att söka information, förlust av socialt kapital, kostnader associerade med köp och försäljning av bostad, kostnader av att byta jobb, inklusive eventuella omskolningskostnader samt rena flyttkostnader.

²⁹ Wilson och Wildasin (2004) drar slutsatsen att en möjlig indikator av välfärdshöjande skattekonkurrens är att den ökar den offentliga sektors storlek. Ekonomer bör rikta uppmärksamhet åt sådana teorier i ljuset av att det är svårt att empiriskt hitta något samband mellan skattekonkurrens och mindre skatteintäkter.

På grund av sådana fasta kostnader är det fullt möjligt att ha skillnader i skatter mellan länder utan att någon person i något land flyttar på grund av skatter. Denna modell är dock väldigt begränsad då den inte tar hänsyn till vad skatteintäkterna används till. För att kartlägga individers faktiska incitament att flytta skulle man behöva beräkna värdet av t.ex. offentlig tillhandahållen barnomsorg, fri tillgång till sjukvård m.m. En viktig faktor som är synnerligen svår att kvantifiera är värdet av en "jämn inkomstfördelning". En individ som överväger att flytta från Sverige till USA behöver ta ställning till vad det innebär att leva i ett land med betydligt högre inkomstspredning.

Migration har konsekvenser för den optimala inkomstskattens utformning. Precis som i den grundläggande skattekonkurrensmodellen där kapital var den mobila faktorn bestäms det egna landets optimala inkomstskatt på arbete till viss grad av hur inkomstskatter är utformade i andra länder och hur känsliga individers migrationsbeslut är för skattedifferentialer mellan länder. Det finns en stor mängd litteratur om hur arbetsinkomster och arbetsutbud påverkas av skatter, men den empiriska litteraturen om hur individers migrationsbeslut påverkas av skatter är i princip obefintlig. Förklaringen till detta är att det är väldigt svårt att isolera effekten av skatter från andra faktorer som påverkar individers migrationsbeslut.

Den akademiska diskussionen de senaste åren har främst handlat om migrationsbeslut för individer i toppen på inkomstfördelningen, då dessa antas ha lägst migrationskostnader. Eftersom det råder fri migration av arbetskraft inom EU, och det samtidigt finns stora skillnader i skattesatser mellan olika Europeiska länder är en central fråga om höga skatter kan leda till att individer med specialistkompetens flyttar till länder med lägre skatter. Den teoretiska diskussionen om optimal beskattning har samtidigt riktat uppmärksamhet hur skatter för de allra högsta inkomsterna ska utformas.

Många länder, inklusive Sverige, har introducerat skattelättnader för utländska arbetare med specialistkompetens. I en nyligen utkommen studie analyserar Kleven et al. (2013) effekterna av en sådan skatte-

regel i Danmark där individer under ett visst antal år bara behöver betala en platt skatt på 30% på alla arbetsinkomster under denna period, istället för en genomsnittsskatt på ca 55% som annars skulle vara fallet. Kleven et al. utnyttjar att regeln bara gäller arbetare som fick sitt arbetskontrakt efter den första juni 1991, och som hade inkomster över en viss nivå, och kan därmed estimerar en kausal effekt av skatteregeln på inflödet av utländska höginkomsttagare genom konstruktion av olika behandlings och kontrollgrupper. Kleven et al. finner mycket stora effekter av reformen, och att andelen utländska höginkomsttagare nästan dubblades. Därför drar de slutsatsen att migrationselasticiteten är mycket hög för denna grupp. Det är värt att notera att skattevariationen som författarna använder sig av för att identifiera denna effekt är mycket stor. Det krävs förmodligen ganska kraftiga skattelättnader för att inducera folk att flytta, vilket den danska regeringen verkar ha insett. Små sänkningar av marginalsatser på höga inkomster, t.ex. avskaffandet av värnskatte i Sverige, påverkar förmodligen migrationsbeslut i ganska liten utsträckning, eftersom dessa skattesatser har ganska liten inverkan på den genomsnittliga skatten som är av relevans för migrationsbeslutet. Slutligen är det värt att notera att på samma sätt som strategiska skattesänkningar på kapital är ett nollsummespel, innebär skattesänkningar på arbete i syfte att attrahera en mobil skattebas, kostnader för de länder som dessa personen migrerar ifrån.

4.3 Konkurrens, infrastruktur, och den nya ekonomiska geografin

Den klassiska skattekonkurrensmodellen fokuserar på hur skillnader i skatter påverkar fördelningen av ekonomisk aktivitet mellan länder genom påverkan på flöden av mobila produktionsfaktorer. Inom ekonomisk geografi ligger fokus på "agglomereringseffekter" eller klustereffekter. Den så kallade "nya ekonomiska geografin", som har sitt ursprung i Krugman (1991), argumenterar att den geografiska koncentrationen av företag drivs av relationen mellan centripetalkrafter, som leder till ökat geografisk koncentration, och centrifugalkrafter, som leder till utspridning.³⁰ Det är en fördel för företag att vara nära sina kunder, och en stor lokal marknad är attraktiv i och med att det

³⁰ För en utmärkt icke-teknisk översikt av denna litteratur se Forslid (2008).

gynnar produktion av varor och tjänster med skalfördelar i produktionen. Det är också en fördel för företag att vara nära sina leverantörer. För att det ska vara lönsamt för både företag och leverantörer att lokalisera på samma ställe, krävs en tillräckligt stor marknad. En annan viktig insatsfaktor är tillgången på kvalificerad arbetskraft. Samtidigt kan olika transaktionskostnader, flyttkostnader och landhyror motverka koncentration. Ökad ekonomisk integration mellan länder tenderar att reducera dessa kostnader och leda till ökad ekonomisk koncentration.

Klustereffekter kan till exempel förklara varför mycket av den ekonomiska aktiviteten i ett land är koncentrerat i storstäderna, men har även implikationer för hur den ekonomiska aktiviteten fördelas mellan länder. Hur hänger agglomereringseffekter samman med skattekonkurrens? Den centrala insikten är att attraktiva kluster kan vara betydligt viktigare för företagens lokaliseringsbeslut än skillnader i skattesatser. Denna observation innebär att skillnader i till exempel bolagsskatter mellan länder mycket väl kan vara förenligt med ekonomisk effektivitet, även i en värld med mobilt kapital, om dessa skatteskillnader ses som "hyror" för agglomereringseffekter. Samtidigt innebär detta att om skatterna blir för höga då kan ett land förlora ett helt kluster på en gång, och en sådan förändring kan vara permanent. Dessa teorier pekar på att speciellt storstadsregionerna spelar en viktig roll i konkurrensen om företag och individer med spetskompetens.

5 Skatter och sparandeobalanser

Hur skattesystemet är utformat och hur fördelningen av disponibel inkomst i ekonomin ser ut har makroekonomiska konsekvenser. Finanspolitiken kan stimulera den aggregerade efterfrågan genom att skapa förutsättningar för till exempel ökade fysiska investeringar eller ökad inhemsk konsumtion, och därmed leda ekonomin mot full sysselsättning. När resurser till exempel fördelas från individer med låg konsumtionsbenägenhet till individer med hög konsumtionsbenägenhet, ökar den aggregerade efterfrågan. Ett mer direkt sätt att öka den aggregerade efterfrågan är att öka offentlig konsumtion genom satsningar på infrastruktur, forskning och utveckling, vilket samtidigt stärker Sveriges framtida konkurrenskraft. Samtidigt som det är viktigt att upprätthålla den aggregerade efterfrågan, har staten ett ansvar att se till att statsskulden är långsiktigt hållbar.

Sedan 1970-talet är en trend inom OECD att en allt större andel av inkomsterna i ekonomin tillfaller de allra rikaste. Denna utveckling är delvis en följd av förändringar i skatte- och transfereringssystem och decennier av skattesänkningar. Förhoppningen har självklart varit att denna utveckling skulle leda till fler produktiva investeringar och högre tillväxt.

Eftersom individer med mycket höga inkomster konsumerar en liten del av sin inkomst, innebär det att om den del av det totala förädlingsvärdet i ekonomin som går till denna grupp ökar, så bör sparbenägenheten öka. Allt annat lika leder en sådan utveckling till att efterfrågan på varor och tjänster sjunker och investeringarna ökar vilket innebär en oförändrad aggregerad efterfrågan. Men om det finns mer sparande i ekonomin än produktiva reala investeringsmöjligheter finns det risk att investeringarna uteblir och de individer som har ökat sitt sparande istället lånar tillbaka dessa pengar till hushållen. Reala investeringar ersätts då med finansiella investeringar. Resultatet blir att konsumtionen upprätthålls, men på lånade pengar. På pappret kan det se ut som hushållens balansräkningar ser bra ut och att det är fundamentala faktorer som styr ekonomin, men om utvecklingen

med lånefinansierad konsumtion fortsätter, finns det risk för en så kallad intern sparandeobalans. En intern sparandeobalans har reala kostnader då det kan leda hög skuldsättning hos hushållen, bubblor, finansiell instabilitet och en ökning av icke-produktiva banktjänster och ”wealth-management”.³¹

Dessa interna sparandeobalanser verkar dock vara förenliga med både negativa och positiva bytesbalanser. I den mån det nationella sparandet i Sverige investeras utomlands genererar detta överskott i bytesbalansen. Sverige har för tillfället ett bytesbalansöverskott på ca 7 %. När enskilda länder har stora överskott i ett läge där merparten av övriga Europa har stora underskott i sina bytesbalanser skapar detta en annan form av makroekonomisk obalans, en så kallad extern sparandeobalans. Om Sverige minskade sitt bytesbalansöverskott, genom stimulering av den inhemska efterfrågan, skulle importen öka, och därmed hjälpa övriga Europeiska länder att minska sina underskott. Ur ett globalt välfärdsperspektiv är det viktigt att inte enskilda länder upprätthåller stora överskott på bekostnad av andra länder. Att hålla tillbaka den aggregerade efterfrågan i ett land är ett slags nollsummespel, i likhet med skattekonkurrens.

De interna och externa sparandeobalanserna kan motverkas genom omfördelning av inkomster från individer med hög sparbenägenhet till individer med låg sparbenägenhet. Finanspolitiken och beslutsfattare kan därmed delvis korrigera obalanser i sparandet genom lönebildning, skatter och transfereringar. En förbättrad sparandebalans kan åstadkommas genom omfördelning av inkomst från högre till lägre inkomstgrupper, utifrån politiska prioriteringar.

³¹ Sparandeobalanser diskuteras i Global Utmanings rapport ”Vad gör de rika med sina pengar?”.

6 Policyrekommendationer

Utgångspunkten i denna rapport har varit att staten önskar generera en viss summa i skatteintäkter och analysen har handlat om hur dessa skattekonor optimalt bör fördelas mellan olika skattebaser i ett effektivt och rättvist skattesystem.

Grundstommen i skattesystemet består av progressiva skatter på arbete och varuskatter. Rapporten har också funnit flera skäl till varför kapitalsskatter är en del av ett optimalt skattesystem. Den ekonomisk-politiska utmaningen är att försvara dessa skattebaser från utarmning till följd av internationell skattekongkurrens. Skattekongkurrens behöver inte innebära att kapitalsskatter måste gå mot noll. Offensiva offentliga investeringar i infrastruktur, forskning och utveckling tillsammans med rimliga nivåer på bolagsskatter och kapitalsskatter är ett sätt för Sverige att även i fortsättningen vara konkurrenskraftigt och utnyttja sin komparativa fördel som ett land med en effektiv offentlig sektor med låg korruption och väl fungerade skatteadministration.

Ofta jämförs skattekongkurrens med kongkurrens på varumarknaden. Att skattekongkurrens därmed bör leda till effektivitetsvinster är relativt långsökt. Skattekongkurrens innebär en begränsning i statens optimeringsproblem, och tvingar skattesystemet att förlita sig på andra skattebaser än vad som skulle vara optimalt i en situation utan skattekongkurrens. Vidare gäller att precis som kongkurrens på privata marknader misslyckas med att tillhandahålla kollektiva varor på ett effektivt sätt, kan skattekongkurrens introducera liknande problem.

Har vi ett finansieringsbehov i Sverige? Att det finns ett finansieringsgap och ett ökat behov av skatteintäkter kan motiveras med hänsyn till den demografiska utvecklingen i Sverige och att offensiva offentliga utgifter i exempelvis forskning, utbildning och infrastruktur är nödvändiga för Sveriges framtida konkurrenskraft. Kongkurrensmässighet kräver också att vi hänger med i den internationella kvalitetsutvecklingen i vård och omsorg. Enligt en rapport från Konjunkturinstitutet är de offentliga finanserna hållbara, men bara om vi antar en

konstant kvalitet i vården. Det kan också vara motiverat med ökade skatteintäkter om det finns en ambition att motverka ökad inkomstspridning. Även om Sverige är ett av de länder som har haft historiskt sett lägst inkomstjämlighet är Sverige enligt OECD ett av de länder där inkomstjämligheten växer snabbast.³²

Det finns anledning att tro att vi har ganska stor suveränitet att bestämma över inkomstskatten. Därför finns det möjlighet att utifrån politiska prioriteringar höja eller sänka marginalsatser med relativt begränsade beteendeförändringar. Det är dock viktigt att legitimiteten i det progressiva skattesystemet upprätthålls genom att begränsa möjligheterna för ett fåtal individer att utnyttja bolagsformen för att bedriva vad som väsentligen är lönearbete, och därmed undvika att betala statlig inkomstskatt.

Ofta förs det fram förslag om platt skatt, där den underliggande tanken är att alla individer betalar samma andel av sin inkomst i skatt. Givet att det finns en ambition att omfördela inkomster, finns det inget stöd i den optimala beskattningslitteraturen för att en platt skatt skulle vara optimalt.³³ I diskussioner om platt skatt förekommer ofta argumentet att en platt skatt skulle vara enklare. Men det är inte progressiviteten i en skatt som gör den komplicerad, utan det är själva definitionen av beskattningsbar inkomst som är komplicerad. Till exempel är bolagsskatten en platt skatt, men det är svårt att argumentera att bolagsskatten är en "enkel" skatt. Givet ett visst omfördelningsideal, skulle en platt skatt snarare göra skattesystemet ännu mer komplicerat eftersom en uppsättning nya avdrag och specialregler samtidigt skulle behöva införas för att skattesystemet ska få oförändrade fördelningseffekter, vilket i slutändan ändå leder till ett progressivt skattesystem.

Ny ekonomisk forskning inom beteendekonomi pekar på att skattebetalarnas psykologi kan vara viktig för att förstå hur individer uppfattar och reagerar på skatter.³⁴ Ett exempel på detta är att skattebetalare förväxlar genomsnittliga skattesatser med marginalsatser.

³² OECD (2011).

³³ Se Diamond och Saez (2011).

³⁴ För en översikt, se Leicester et al. (2013).

Ett annat exempel skulle kunna vara arbetsgivaravgiften i Sverige. Är det möjligt att individer inte uppfattar den sanna lönekostnaden för företagen på ett korrekt sätt, och därmed underskattar nivån av arbetsbeskattning? Kan detta leda till att individer jobbar mer (ökar sitt arbetsutbud) än om arbetsgivaravgiften vore mer synlig för arbetstagaren? Även om skattebetalare på kort sikt kan tänkas agera olika baserat på hur olika skatter benämns eller presenteras, så spelar dessa faktorer ingen roll på lång sikt. Oavsett skattesystemets komplexitet så är det relativt enkelt för skattebetalare att observera vad som slutligen hamnar i deras lönekuvert. Skattebetalarnas psykologi och hur skatter uppfattas kan vara viktiga när reformer utvärderas, och i de politiska sammanhang där beslut om skatter fattas. Men policy måste vara baserat på långsiktiga responser till följd av den entydiga koppling mellan ansträngning och belöning som skattesystemet innebär. Det finns därför inget övertygande ekonomiskt argument till att försöka "gömma" skatter. Ett legitimt och demokratiskt skattesystem måste vara utformat på ett sådant sätt att skattebetalare tar informerade beslut givet ett överskådligt och begripligt skattesystem.

Kapitalskatt är en skatt på personliga kapitalinkomster. Svenska skattebetalare som har kapitalinkomster i Sverige eller utomlands ska enligt lag betala kapitalskatt i Sverige. Genom nya internationella avtal har den nationella suveräniteten över kapitalskattebasen ökat. Möjligheterna att gömma kapital utomlands har minskat, men man kan fortfarande gömma sig själv. Rapportens slutsats är att kapitalskatten bör hållas oförändrad. En oförändrad skattesats kan ändå leda till ökade skatteintäkter genom ökad transparens och informationsutbyte mellan länder.

Trots att kapitalinkomster bara representerar en mindre del av de totala inkomsterna, är kapitalinkomster betydligt mer ojämnt fördelade än arbetsinkomster. Ur fördelningshänsyn är därför beskattning av kapitalinkomster viktigare än beskattning av arbetsinkomster. I takt med att nya avtal med skatteparadis upprättas och den skatteadministrativa kapaciteten förbättras, så ökar det politiska utrymmet för att ha en mer progressiv skatt på kapitalinkomster utan att förändra

effektivitetsförlusterna.³⁵ Problemet med den progressiva kapitalskatten var att det inte fanns ett regelverk som såg till att den efterföljdes. Nya initiativ med automatiskt utbyte av skatteinformation gör det betydligt svårare att stoppa undan pengar i lågskatteländer.³⁶

En förmögenhetsskatt är en skatt på aggregerad och ackumulerad förmögenhet. Skatten togs bort i Sverige 2007, delvis på felaktiga grunder eftersom reformen motiverades med hänsyn till 500 miljarder som enligt Skatteverkets statistik saknades. Denna statistik kom sedan att revideras av SCB. Den nya statistiken visade att dessa miljarder inte alls saknades.³⁷ Även om borttagandet av skatten motiverades på något felaktiga grunder är förmögenhetsskatten en problematisk skatt och bör inte återinföras. Anledningen till detta är att det är svårt att observera många typer av förmögenhet som t.ex. konst och dyrbara föremål. Förmögenhet som generar mätbara inkomster beskattas idag redan med kapitalinkomstskatt. Att värdera förmögenhet är också administrativt kostsamt för Skatteverket. Vidare så har Sverige alltid haft en halvhjärtad implementering av denna skatt, då vissa företagsfamiljer var undantagna från förmögenhetsskatten då den existerade. Därför saknade förmögenhetsskatten, som den var utformad, legitimitet.

Fastighetsskatten bör återinföras. Fastighetsskatten har låga effektivitetsförluster och nuvarande regler gör det dessutom svårare att flytta om man gjort en stor vinst. En återinförd fastighetsskatt skulle inte innebära att låginkomsttagare som bor i dyra bostäder skulle vara tvungna att flytta, eftersom det finns möjlighet att samtidigt införa begränsningsregler som skulle innebära att fastighetsskatten blir en

³⁵ Saez (2013) förespråkar en progressiv kapitalinkomstskatt som är noll för inkomster under en viss nivå, och som sedan antar ett positivt värde över brytpunkten. Idén med denna kapitalskatt är att den endast betalas av de med höga kapitalinkomster. Brytpunkten kan justeras baserat på kapitalbehovet i ekonomin. Denna skatt undviker en exponentiell snedvridning av investeringarna över tiden, eftersom beskattningen innebär att individers förmögenheter förr eller senare reduceras ner till brytpunkten, och inte längre är föremål för beskattning.

³⁶ OECD håller på att utveckla en enhetlig global standard för automatiskt utbyte av skatteinformation, som kommer slutföras under 2014. Detta system innebär utbyte av systematisk och periodisk överföring av information från länder där Svenska skattebetalare har inkomster eller kapital. Ett sådant system innebär kraftigt ökade möjligheter att upptäcka skattefusk, jämfört med ett avtal där det krävs en pågående utredning för att utbyte av information ska kunna ske.

³⁷ Detta beskrivs i Waldenström (2011). Med den "saknade" förmögenhet menas här förmögenhet som enligt nationalräkenskaperna inte konsumerades men samtidigt inte heller investerades i Sverige. Det bör noteras att denna typ av beräkningar är väldigt känsliga för mätfel.

funktion av inkomsten. Det finns också goda möjligheter för dessa individer att belåna sin bostad.

Bolagsskatten är en skatt på företagens vinster, och därmed en skatt på det kapital som investeras i bolag. Rapporten har belyst ett antal motiv för en positiv bolagsskatt. Till exempel kan en sådan skatt motiveras med hänsyn till det skeva aktieägandet i Sverige. De 10% rikaste hushållen tar ut 87% av alla aktieinkomster. En bolagsskatt är också ett sätt att beskatta inkomster från patent och intellektuell egendom som är inlåsta i bolag samt ett sätt att beskatta utländska investeringar i Svenska företag. De internationella trenderna av sänkta bolagsskattenivåer innebär att omfördelningskraften i skattesystemet faller. Dock förefaller skattebasen rätt rörlig, vilket föranleder försiktighet. Det pågår ett internationellt arbete med koordinering av bolagsskatter, men detta arbete inte är lika långt kommet som arbetet med internationell koordinering av direkta kapitalskatter.

Arvsbeskattning kan vara en viktig komponent i skattesystemet på grund av dess sannolika effektivitetsvinster då arvsbeskattning stärker det meritokratiska inslaget i skattesystemet. Arv får också väldigt stora effekter när inkomstfördelningen är så pass jämn som i Sverige. Dock vet vi ganska lite om de långsiktiga effekterna av arvsbeskattning och hur den ekonomiska aktiviteten påverkas av begränsningar i möjligheten att föra över resurser till framtida generationer.

7 Referenser

Bastani, Spencer & Håkan Selin (2013). "Bunching and Non-Bunching at Kink Points of the Swedish Tax schedule," *Journal of Public Economics (under utgivning)*.

Bastani, Spencer & Håkan Selin (2012). "Finns det en anhopning av skattebetalare vid brytpunkten för statlig inkomstskatt?" *Ekonomisk Debatt*, Vol 40, Nr. 1/2012.

Bastani, Spencer, Sören Blomquist, & Luca Micheletto (2013). "The Welfare Gains of Age Related Optimal Income Taxation" *International Economic Review* vol. 54, No. 4, November 2013.

Lifetime versus Annual Tax Progressivity: Sweden, 1968–2009 by Niklas Bengtsson, Bertil Holmlund, Daniel Waldenström (June 2012)

Björklund, Anders & Markus Jännti (2011) "Inkomstfördelningen I Sverige", SNS Valfärdsrapport 2011, SNS Förlag.

Chamley, Christophe (1986). "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives," *Econometrica*, 54, 3, 607-622.

Chetty, Raj, Day Manoli, Adam Guren, & Andrea Weber (2011). "Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins". In: *American Economic Review Papers and Proceedings* 101, pp. 471–75.

Chetty, Raj, Day Manoli, Adam Guren, och Andrea Weber (2012). "Does Indivisible Labor Explain the Difference between Micro and Macro Elasticities? A Meta-Analysis of Extensive Margin Elasticities". In: NBER Macroeconomics Annual. Forthcoming in 2012.

Diamond, Peter A & James A. Mirrlees, (1971). "Optimal Taxation and Public Production: I–Production Efficiency," *American Economic Review*, vol. 61(1), pages 8-27, March.

Diamond, Peter A & Emmanuel Saez, (2011). "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations," *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 25(4), pages 165-90.

Forslid, Rickard (2008). "Du sköna ny globaliserade värld?", Underlagsrapport nr 8 till Globaliseringsrådet.

Devereux, Michael, Rachel Griffith & Alexander Klemm (2004). "How has the UK corporation tax raised so much revenue?" IFS Working Papers W04/04, Institute for Fiscal Studies.

Golosov, Mikhail, Aleh Tsyvinski & Ivan Werning (2007). "New Dynamic Public Finance: A User's Guide," NBER Chapters, in: NBER Macroeconomics Annual 2006, Volume 21, pages 317-388 National Bureau of Economic Research, Inc.

Guo, Jang-Ting & Kevin J. Lansing (1999) "Optimal taxation of capital income with imperfectly competitive product markets," *Journal of Economic Dynamics and Control*, Elsevier, vol. 23(7), pages 967-995, June.

Han, Yutao, Patrice Pieretti & Benteng Zou (2013). "On the desirability of tax coordination when countries compete in taxes and infrastructures," CREA Discussion Paper Series 13-02, Center for Research in Economic Analysis, University of Luxembourg.

Harberger, Arnold, C. (1962). The Incidence of the Corporation Income Tax. *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 3., pp. 215-240.

Harberger, Arnold. C. (2008a). Corporation tax incidence: Reflections on what is known, unknown and unknowable. In J. W. Diamond and G. R. Zodrow (Eds.), *Fundamental Tax Reform: Issues, Choices, and Implications*, Chapter 6, pp. 283–307. Cambridge, MA: The MIT Press.

Harberger, Arnold. C. (2008b). The incidence of the corporation income tax revisited. *National Tax Journal* LXI (2), 303–12.

Hindriks, Jean, Susana Peralta & Shlomo Weber (2008). "Competing in taxes and investment under fiscal equalization", *Journal of Public Economics*, Volume 92, Issue 12, Pages 2392-2402

Judd, Kenneth L., "Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model," *Journal of Public Economics*, 28,1 (October 1985), 59-83.

Judd, Kenneth, L. (1997) "The Optimal Tax Rate for Capital Income is Negative," NBER Working Papers 6004, National Bureau of Economic Research, Inc.

Keane, Michael P and Richard Rogerson (2012). "Micro and Macro Labor Supply Elasticities: A Reassessment of the Conventional Wisdom". In: *Journal of Economic Literature* 50.2, pp. 564–576.

Keen, Michael & Marchand, Maurice (1997). "Fiscal competition and the pattern of public spending," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 66(1), pages 33-53, October.

Krugman, Paul (1991). "Increasing Returns and Economic Geography," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 99(3), pages 483-99.

Leicester, Andrew, Peter Levell and Imran Rasul (2013), "Tax and benefit policy: insights from behavioural economics" IFS Commentary C125, Institute for Fiscal Studies, UK.

Lehmann, Etienne, Laurent Simula and Alain Trannoy (2013), "Tax Me If You Can! Optimal Nonlinear Income Tax between Competing Governments", *CESifo Working Paper* No. 4351.

Mirrlees, James A (1971), "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies*, vol. 38(114), pages 175-208.

Oates, Wallace E. 1972. "Fiscal Federalism". NY: Harcourt Brace Jovanovich.

OECD (2011) "An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings".

Pieretti, Patrice & Skerdilajda Zanaj (2011). "On tax competition, public goods provision and jurisdictions' size", *Journal of International Economics*, Volume 84, Issue 1, Pages 124-130.

Piketty, Thomas & Emmanuel Saez (2012). "A Theory of Optimal Capital Taxation," NBER Working Papers 17989, National Bureau of Economic Research, Inc.

Pirttilä, Jukka and Håkan Selin (2011), "Income Shifting Within a Dual Income Tax System. Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993" *Scandinavian Journal of Economics*, Volume 113, Issue 1, 120-144.

Rogerson, Richard och Johanna Wallenius (2009). "Micro and Macro Elasticities in a Life Cycle Model with Taxes", *Journal of Economic Theory* 1448, pp. 2277-2292.

Roine, Jesper & Daniel Waldenström, "On the Role of Capital Gains in Swedish Income Inequality", *Review of Income and Wealth*, 58(3), 569-587.

Rothschild, Casey & Florian Scheuer (2011). "Optimal Taxation with Rent-Seeking," NBER Working Papers 17035, National Bureau of Economic Research, Inc.

Ruud Mooij & Gaëtan Nicodème (2008). "Corporate tax policy and incorporation in the EU," *International Tax and Public Finance*, Springer, vol. 15(4), pages 478-498.

Saez, Emmanuel (2001), "Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates," *Review of Economic Studies*, 68(1): 205-229.

Saez, Emmanuel (2002). "Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117(3), pages 1039-1073, August.

Scheuer, Florian (2013). "Entrepreneurial Taxation with Endogenous Entry," NBER Working Papers 19235, National Bureau of Economic Research, Inc.

Sorensen, P.B. (2000). The case for international tax co-ordination reconsidered. *Economic Policy* 15, 431 – 472.

Stiglitz, Joseph E & Dasgupta, P. (1971). "Differential Taxation, Public Goods and Economic Efficiency," *Review of Economic Studies*, Wiley Blackwell, vol. 38(114), pages 151-74, April.

Tiebout, Charles, M. *Journal of Political Economy* Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), pp. 416-424.

Vickrey, W.S. (1947). *Agenda for Progressive Taxation*, New York, NY: The Ronald Press.

Waldenström, Daniel (2011), "Vart tog det gömda utlandskapitalet vägen?" *Ekonomisk Debatt* nr 3, årgång 39.

Wilson, John D. (1986). "A theory of interregional tax competition," *Journal of Urban Economics*, Elsevier, vol. 19(3), pages 296-315, May.

Wilson, John Douglas & Wildasin, David E. (2004). "Capital tax competition: bane or boon," *Journal of Public Economics*, vol. 88(6), pages 1065-1091, June.

Wilson, John D. (2005). "Welfare-improving competition for mobile capital," *Journal of Urban Economics*, Elsevier, vol. 57(1), pages 1-18, January.

Zissimos, Ben & Myrna Wooders (2008). "Public good differentiation and the intensity of tax competition," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 92(5-6), pages 1105-1121, June.

Zodrow, George R. & Peter Mieszkowski (1986). "Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods," *Journal of Urban Economics*, Elsevier, vol. 19(3), pages 356-370, May.

Vad bestämmer egentligen vilka skatter vi har?

De senaste 25 åren har skatterna i Sverige fallit från 51,5 procent till 44,5 procent av BNP. Är detta ett uttryck för politiska val? Eller är det framtvingat av internationell skattekonkurrens?

Rapporten "Makten över skatten – optimal beskattning med ett globalt perspektiv", skriven av forskaren Spencer Bastani, analyserar vilken roll olika skatter spelar i ett effektivt och rättvist skattesystem och hur dessa påverkas av skattekonkurrens.



Birger Jarlsgatan 27, 111 45 Stockholm
www.globalutmaning.se