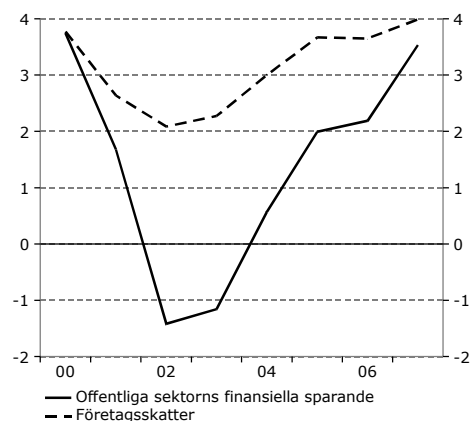


## FÖRDJUPNING

Diagram 169 Offentliga sektorns finansiella sparande och företagsskatter

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Ny beräkning av konjunkturjusterade skatteinkomster

Med konventionella metoder att konjunkturjustera sparandet i offentlig sektor påverkar företagsskatternas kortsiktiga fluktuationer det underliggande sparandet. Stora variationer i inkomsterna från företagsskatter riskerar därmed att påverka bedömningen av såväl de offentliga finansernas underliggande ställning i förhållande till överskottsmålet som finanspolitikens inriktning. Denna fördjupning presenterar en ny metod att konjunkturjustera inkomsterna från företagsskatter, som minskar dessa inkomsters inverkan på det konjunkturjusterade sparandet på kort sikt.

År 2000 infördes det s.k. överskottsmålet för de offentliga finanserna. Målet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.<sup>55</sup> Den offentliga sektorns finansiella sparande har varierat relativt mycket sedan överskottsmålet infördes (se diagram 169). Bakom dessa svängningar döljer sig såväl konjunkturrella fluktuationer som finanspolitiska beslut och strukturella trender. Om ingen hänsyn tas till konjunktorens inverkan riskerar bedömningen av såväl finanspolitikens ställning som dess inriktning, dvs. dess effekt på resursutnyttjandet i ekonomin, påverkas av temporära förändringar i inkomster och utgifter. Bedömningen av de offentliga finansernas underliggande ställning i förhållande till överskottsmålet bör därför baseras på ett sparande som i möjligaste mån är justerat för konjunktorens inverkan på de offentliga finanserna.

En betydande del av variationen i det offentliga sparandet under 2000-talet förklaras av företagsskatternas utveckling, trots att de endast motsvarar ca 6 procent av de totala skatteinkomsterna (se diagram 169). Inkomsterna från företagsskatter varierar kraftigt över tiden och är särskilt svåra att konjunkturjustera. Med den nya metoden att konjunkturjustera företagsskatter som presenteras i denna fördjupning, minskar inverkan av kortsiktiga, konjunkturrella fluktuationer i inkomsterna från företagsskatter på det konjunkturjusterade sparandet. Metodbytet medför att nivån på det konjunkturjusterade sparandet korrigeras med närmare 1 procentenhet vissa år under 2000-talet. Nivån på det nya konjunkturjusterade sparandet indikerar dock i likhet med tidigare sätt att beräkna att överskottsmålet har överskridits med relativt bred marginal de senaste åren.

<sup>55</sup> Överskottsmålet presenterades i vårpropositionen 1997. Målet, som successivt fasades in, var ursprungligen satt till 2 procent men justerades till 1 procent 2007 i samband med att sparandet i premiepensionssystemet övergick från att ha redovisats i offentlig sektor till att redovisas i hushållssektorn enligt nationalräkenskaperna.

### STORA VARIATIONER I DET FAKTISKA OCH KONJUNKTURJUSTERADE SPARANDET

Den offentliga sektorns finansiella sparande har varierat kraftigt under 2000-talet. Mellan 2000 och 2002 minskade sparandet som andel av BNP med drygt 5 procentenheter (se diagram 169). Den snabba nedgången följdes av en uppgång i det finansiella sparandet med 5 procentenheter fram till 2007. Försvagningen av det finansiella sparandet i början av 2000-talet förklarades huvudsakligen av minskade inkomster och den därpå följande förstärkningen berodde främst på minskade offentliga utgifter (se diagram 170).

För att få en uppfattning om de offentliga finansernas underliggande utveckling beräknar Konjunkturinstitutet ett konjunkturjusterat sparande. Det konjunkturjusterade sparandet är rensat för resursutnyttjandet i ekonomin och tillfälliga variationer i skattebasernas andel av BNP.

En del av variationen i det finansiella sparandet mellan 2000–2007 kan förklaras av konjunktrens inverkan på de offentliga finanserna. Även det konjunkturjusterade sparandet uppvisar dock relativt kraftiga svängningar under perioden (se diagram 171). Detta kan tolkas som att en betydande del av variationen i faktiskt sparande beror på ändrade regler i skatte- och transfereringssystemet eller andra, icke konjunkturbetingade, förändringar i offentliga sektorns konsumtion, investeringar och andra utgifter i förhållande till ekonomins långsiktiga produktionskapacitet (potentiell BNP).<sup>56</sup>

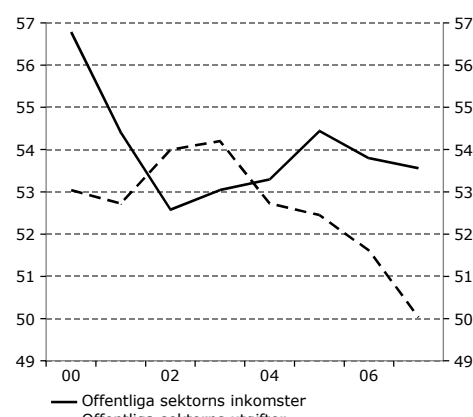
En alternativ tolkning av samvariationen mellan det faktiska och konjunkturjusterade sparandet är att en del av konjunktrens inverkan på de offentliga finanserna inte har rensats bort. En stor del av variationen i den offentliga sektorns skatteinkomster under 2000-talet förklaras av företagsskatternas utveckling (se diagram 172). Detta trots att inkomsterna från företags-skatteer endast utgör omkring 6 procent av de totala skatteinkomsterna.<sup>57</sup> Om fluktuationerna i inkomsterna från företags-skatteer inte rensas bort i tillräcklig utsträckning när det konjunkturjusterade sparandet beräknas, kommer den kortsiktiga variationen i företags-skatteer att påverka bedömningen av såväl finanspolitikens ställning i förhållande till överskottsmalet som finanspolitikens effekter på resursutnyttjandet.

<sup>56</sup> Det konjunkturjusterade sparandet påverkas även av faktorer som inte nödvändigtvis är kopplade till ändrade regler, t.ex. ändrade sjukskrivningsmönster.

<sup>57</sup> Företags-skatteer består framför allt av skatt på företagens vinster (inkomstskatt) och avkastningsskatt. Skatt på företagsvinster utgör ca 90 procent av företags-skatteerna.

Diagram 170 Offentliga sektorns inkomster och utgifter

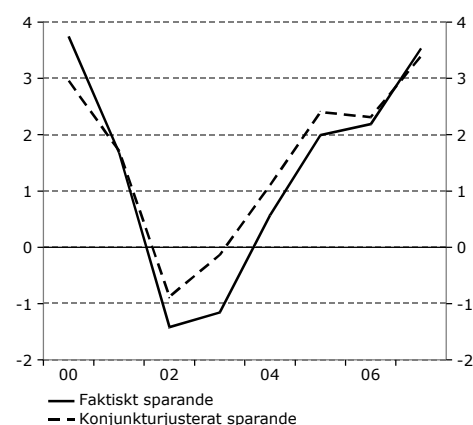
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 171 Faktiskt och konjunkturjusterat finansiellt sparande enligt tidigare metod

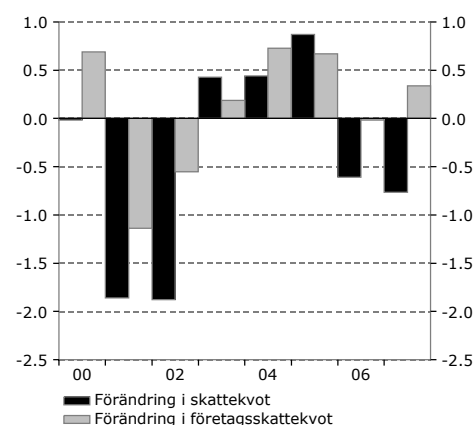
Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 172 Förändring i skattekvot och företagsskattekvot

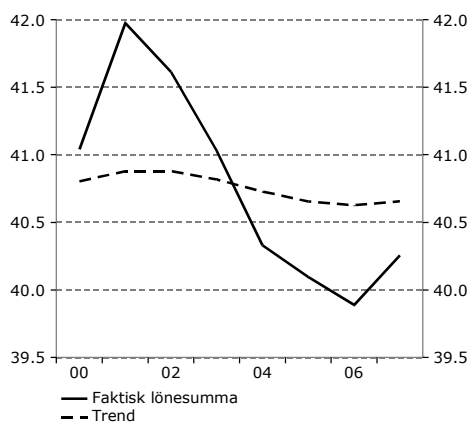
Procent av BNP



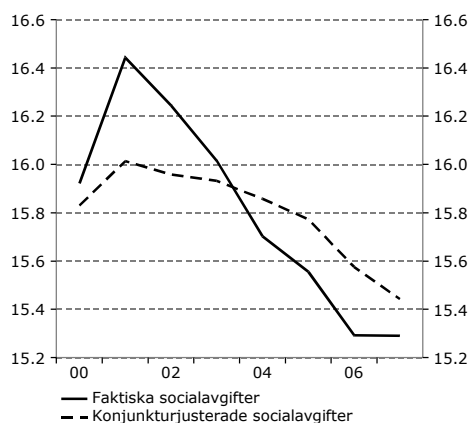
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 173 Lönesumma**

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 174 Faktiska och konjunkturjusterade socialavgifter**  
Procent av BNP

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**VIKTIGT ATT TA HÄNSYN TILL  
SAMMANSÄTTNINGSEFFEKTER**

Sammansättningen av den makroekonomiska utvecklingen har betydelse för den offentliga sektorns skatteinkomster. I en konjunkturfas där tillväxten drivs av inhemsk efterfrågan tenderar viktiga skattebaser, såsom lönesumman och hushållens konsumtion, att vara höga i förhållande till BNP. Även skatteinkomsterna blir då förhållandevis höga. Det beror på att hushållens löneinkomster och deras konsumtion är relativt högt beskattade. En exportledd konjunkturuppgång kan omvänt leda till att skatteinkomsterna utvecklas svagt relativt BNP på kort sikt.

I det konjunkturjusterade sparandet hanteras sådana s.k. sammansättningseffekter genom att de faktiska skatteinkomsterna justeras för fluktuationer i skattebasernas andel av BNP.<sup>58</sup> Inkomsterna från en viss skatt som andel av BNP kan något förenklat sägas variera på grund av (1) att skattereglerna förändras och (2) att skattebasen utvecklas starkare eller långsammare än BNP.<sup>59</sup> I de fall det finns en tydlig koppling mellan skatteinkomsterna och en väldefinierad skattebas, rensas sammansättningseffekterna bort.

Ett illustrativt exempel på hur justeringen för sammansättningseffekter görs är inkomsterna från socialavgifter där skattebasen är lönesumman (se diagram 173 och diagram 174). I början av 2000-talet låg lönesumman som andel av BNP över dess långsiktiga trend vilket bidrog till höga inkomster från socialavgifter.<sup>60</sup> Under perioden 2004–2007 var lönesumman och socialavgifterna i stället låga i förhållande till BNP. Variationerna i lönesummeandelen kring dess långsiktiga trend rensas bort från de faktiska socialavgifterna för att få fram de konjunkturjusterade socialavgifterna (se diagram 174). De konjunkturjusterade socialavgifterna varierar mindre över tid än de faktiska inkomsterna från socialavgifter och skillnaden dem emellan är den konjunkturrella sammansättningseffekten.

I beräkningen av det konjunkturjusterade sparandet justeras övriga skatteslag på motsvarande sätt. Exempelvis justeras produktionsskatter för variationen i hushållens konsumtion relativt BNP. En stark koppling mellan inkomsten från en viss skatt och dess skattebas innebär att en stor del av den konjunkturberoende utvecklingen rensas bort. Den kvarvarande variationen i den

<sup>58</sup> Konjunkturinstitutet använder en disaggregerad metod för att konjunkturjustera det finansiella sparandet; de olika inkomst- och utgiftskategorierna konjunkturjusteras var och en för sig och summeras till ett konjunkturjusterat sparande. Denna ansats möjliggör analyser av enskilda inkomst- och utgiftsposters bidrag till utvecklingen av det konjunkturjusterade sparandet. Se Konjunkturinstitutets Working Paper nr 90, "A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: the Case of Sweden".

<sup>59</sup> Även progressivitet i skattesystemet kan bidra till variationer i skatteinkomster som andel av BNP.

<sup>60</sup> Trenden i de enskilda skattebasandelarna utgörs av HP-filtrerade skattebasandelar mellan 1980–2015 med  $\lambda=30$ .

konjunkturjusterade skatten kan därför tolkas som effekten av ändringar i skatteregler. När konjunkturjusterade skatteinkomster minskar påverkar det förändringen i det konjunkturjusterade sparandet negativt och vice versa.<sup>61</sup>

Om beräkningen av det underliggande sparandet inte är justerad för sammansättningseffekter riskerar de temporära variationerna i inkomsterna från en viss skatt som beror på att dess skattebas har utvecklats starkare eller svagare än BNP, att felaktigt tolkas som effekter av finanspolitik.

### SVÅRT ATT KONJUNKTURJUSTERA FÖRETAGSSKATTER

Konjunkturjusteringen av företagsskatterna är mer problematisk eftersom inkomsterna från företagsskatter inte är nära kopplad till utvecklingen av någon skattebas definierad i nationalräkenskaperna. Driftsöverskottet i ekonomin eller i företagssektorn ligger närmast till hands att användas som skattebas för företagsskatterna i det konjunkturjusterade sparandet.<sup>62</sup> Dessa varierar dock mindre än inkomsterna från företagsskatterna, även med hänsyn till tillfälliga skatteintäkter (se diagram 175).<sup>63</sup> En anledning till detta kan vara att företagsvinster som beskattas inkluderar försäljning från lager men inte produktion som läggs i lager. En annan orsak till det svaga sambandet mellan företagsskatter och driftsöverskotten är att beskattningsbara vinster kan flyttas såväl över tid genom olika typer av periodiseringsfonder, som geografiskt, för att tas upp till beskattning i andra länder. Ett tredje skäl är den skattemässigt asymmetriska behandlingen av vinster och förluster; företagets vinster beskattas men förluster medför inga skattesubventioner under det år förluster uppkommer. Det finns av dessa skäl ingen tydlig koppling på kort sikt mellan inkomsterna från företagsskatter och driftsöverskottet.<sup>64</sup>

Avsaknaden av en skattebas som följer företagsskatternas utveckling gör att det är svårt att konjunkturjustera inkomsterna från företagsskatt. Utvecklingen av de faktiska och konjunkturjusterade skatteinkomsterna sammanfaller, bortsett från de engångseffekter som rensas bort i uträkningen av konjunkturjuste-

<sup>61</sup> En annan fördel med denna metod att konjunkturjustera skattinkomster är att det är möjligt att få indikationer på hur finanspolitikens inriktning påverkas av regeländringar i enskilda skatteslag, utan att ha tillgång till detaljerad information om budgeteffekterna av de regeländringar som faktiskt har genomförts. Exemplet med socialavgifter visar detta. Konjunkturjusterade socialavgifter faller mellan 2001 och 2007, vilket indikerar att skattesänkningar har genomförts. Den lagstadgade skattesatsen för arbetsgivaravgifter har också sänkts med 0,5 procentenheter under samma period.

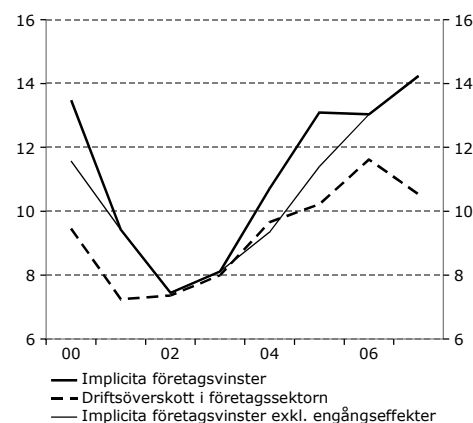
<sup>62</sup> Driftsöverskottet i företagssektorn är det produktionsöverskott som tillfaller företagen när löner och insatsvaror är betalda.

<sup>63</sup> Skatteinkomsterna av engångskaraktär är återbetalningen av pensionsmedel från försäkringsgivaren Alecta 2000 samt de tillfälliga skatteinkomster 2004 och 2005 som uppstod till följd av att aktiebolag upplöste periodiseringsfonder när dessa räntebelades.

<sup>64</sup> På lång sikt torde dock inkomsterna från företagsskatter vara relaterade till driftsöverskottet i företagssektorn.

Diagram 175 Företagsvinster och driftsöverskott

Procent av BNP

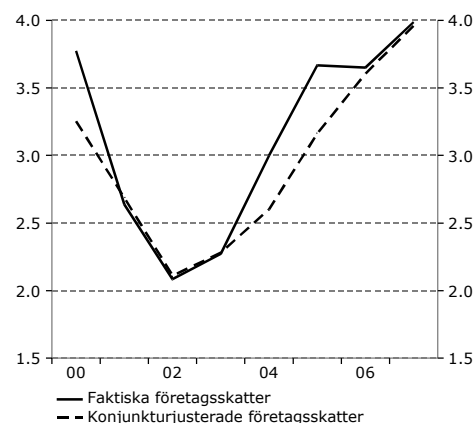


Anm. Implicita företagsvinster är företagsskatter delat med skattesatsen (0,28).

Källa: Konjunkturinstitutet.

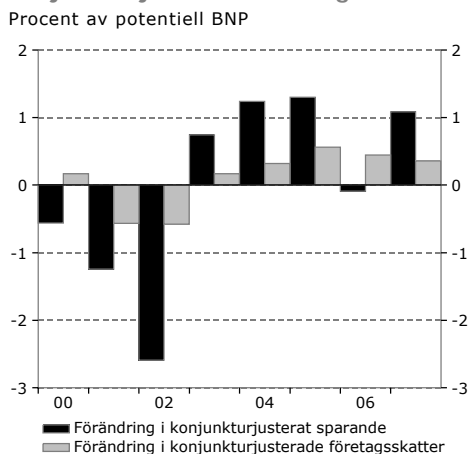
Diagram 176 Faktiska och konjunkturjusterade företagsskatter enligt tidigare metod

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP



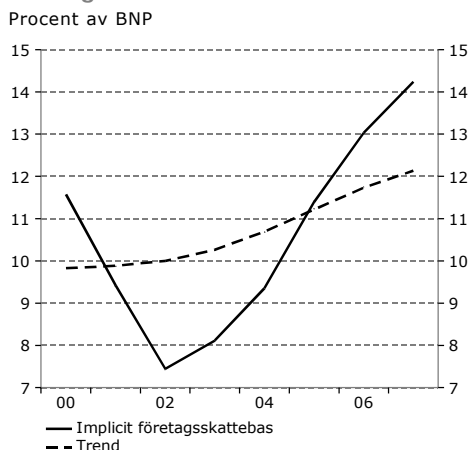
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 177 Förändring i konjunkturjusterat sparande och konjunkturjusterade företagsskatter**  
Procent av potentiell BNP



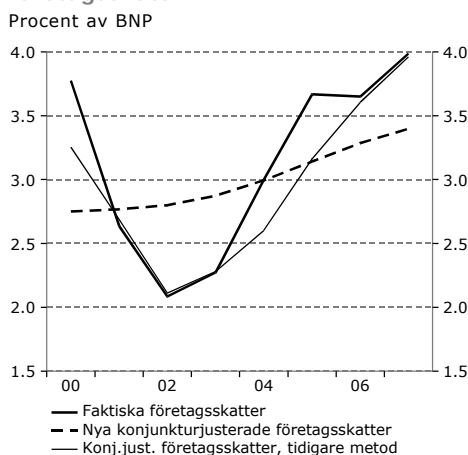
Källa: Konjunkturinstitutet.

**Diagram 178 Implicit företagsskattebas**  
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 179 Ny konjunkturjusterad företagsskatt**  
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

rade inkomster från företagsskatter (se diagram 176).<sup>65</sup> Svängningarna i företagsskatterna har därmed påverkat såväl det faktiska som det konjunkturjusterade sparandet. Eftersom en mycket liten del av variationen i företagsskatterna rensas bort från de faktiska skatteinkomsterna tolkas i stort sett hela variationen i inkomsterna från företagsskatter som effekter av regeländringar. Detta trots att den lagstadgade skattesatsen inte har förändrats sedan skattereformen i början på 1990-talet.

Under perioder då företagsskatterna stiger som andel av BNP år från år (t.ex. 2003–2007), ger de konjunkturjusterade företagsskatterna en åtstramande impuls till det konjunkturjusterade sparandet (se diagram 177). När företagsskatterna faller som andel av BNP tolkas det, omvänt, som att företagsskatterna bidrar till en expansiv finanspolitisk inriktning (t.ex. 2001 och 2002).

Även i avsaknad av regeländringar påverkar företagsskatternas utveckling bedömningen av finanspolitikens underliggande ställning och finanspolitikens inriktning.<sup>66</sup> Eftersom företagsskatterna som andel av BNP tenderar att utvecklas i samma riktning som det offentligfinansiella sparandet, överskattas det underliggande sparandet i högkonjunktur och underskattas i lågkonjunktur.

#### NY METOD MINSKAR FÖRETAGSSKATTERNAS EFFEKT PÅ DET KONJUNKTURJUSTERADE SPARANDET

Ett alternativt sätt att konjunkturjustera företagsskatterna är att utgå ifrån den lagstadgade bolagsskattesatsen (för närvarande 28 procent) och räkna ut den implicita skattebas som är förenlig med inkomsterna från företagsskatterna. Skattesatsen läses och variationen i företagens vinster återspeglas i den framräknade, implicita skattebasens andel av BNP (se diagram 178). De faktiska företagsskatterna kan sedan justeras för fluktuationer i den uträknade implicita skattebasens andel av BNP kring dess långsiktiga trend.<sup>67</sup> Om riksdagen beslutar att förändra företagsskattesatsen påverkas såväl de faktiska som de konjunkturjusterade skatteinkomsterna från företagsskatt.

Med den nya metoden ökar skillnaden mellan faktiska och konjunkturjusterade företagsskatter (se diagram 179). I stället för att tolka den stora variationen i företagsskatterna som förändringar till följd av regeländringar, ses fluktuationerna som effek-

<sup>65</sup> Engångseffekterna är återbetalningen av pensionsmedel från försäkringsgivaren Alecta 2000 samt de tillfälliga skatteinkomster 2004 och 2005 som uppstod till följd av att aktiebolag upplöste periodiseringsfonder när dessa räntebelades.

<sup>66</sup> Prognoser för företagsskatterna uppvisar dessutom, delvis av ovan nämnda skäl, betydande prognosfel vilket påverkar bedömningar om finanspolitikens ställning. Se t.ex. Regeringens skatteprognoser, RiR 2007:5.

<sup>67</sup> Metoden liknar den som redan används i beräkningen av det konjunkturjusterade sparandet för att justera hushållens reavinstskatter.

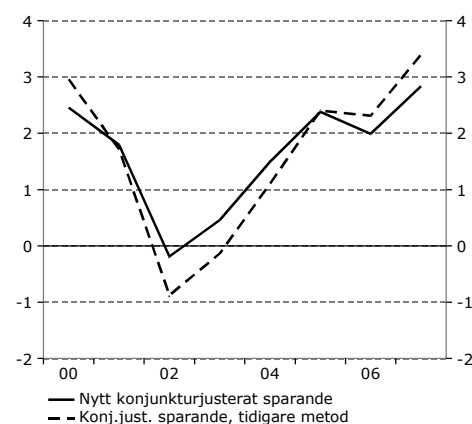
ter av tillfälliga förändringar i företagens vinster. När företagskatterna är tillfälligt höga blir, enligt den nya metoden, skillnaden mellan de faktiska och konjunkturjusterade inkomsterna i stället positiva sammansättningseffekter. Variationer till följd av företagskatternas utveckling jämnas därmed ut i det konjunkturjusterade sparandet.<sup>68</sup>

Trots företagsskattens ringa andel av de totala skatteinkomsterna medför metodändringen att nivån på det konjunkturjusterade sparandet korrigeras med närmare 1 procentenhet vissa år (se diagram 180). Det nya konjunkturjusterade sparandet indikerar dock, i likhet med tidigare, att överskottsmålet överskridits samtliga år under perioden 2004–2007.

Även bedömningen av finanspolitikens inriktning påverkas av metodförändringen. Då företagsskatternas kortsiktiga variationer nu kommer att tolkas som konjunkturrella sammansättningseffekter och inte som effekter av skatteregeländringar blir förändringarna i det konjunkturjusterade sparandet mellan åren generellt mindre (se diagram 181).<sup>69</sup> Med det nya måttet förbättras därmed sambandet mellan den indikation om expansiv eller åtstramande finanspolitisk inriktning som ges av förändringen i det konjunkturjusterade sparandet, och finanspolitikens verkliga effekter på resursutnyttjandet.

**Diagram 180 Nytt konjunkturjusterat sparande**

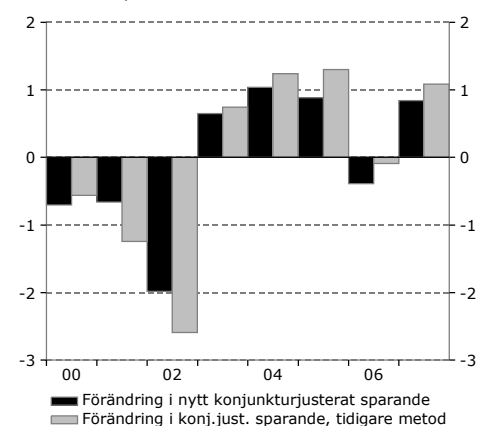
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

**Diagram 181 Finanspolitikens inriktning**

Procent av potentiell BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

<sup>68</sup> Metodbytet medför även vissa nackdelar. Den lagstadgade skattesatsen är inte den enda regel som påverkar utvecklingen av skatteinkomsten; även förändrade regler om vad som ska beskattas påverkar skatteinkomsten. Med den nya metoden måste diskretionära justeringar göras för att fånga effekten av sådana regeländringar.

<sup>69</sup> Den kvalitativa bedömningen av finanspolitikens inriktning ändras dock inte under perioden 2000-2007.