

Sammanfattning

I denna rapport redovisas en kritisk översikt över det nuvarande svenska skattesystemet. Den visar hur avvikelser från principerna om neutralitet och likformighet i skattesystemet skapar ett antal snedvridningar, och den ger kvantitativa uppskattningar av förlusten i ekonomisk effektivitet som orsakas av de största snedvridningarna. Mot denna bakgrund presenteras ett antal reformförslag som kan eliminera eller åtminstone reducera de olika snedvridningarna utan att försämra de offentliga finanserna. Nedan sammanfattar vi de huvudsakliga lärdomarna och policyförslagen från varje kapitel i rapporten.

Kapitel 1: Det svenska skattesystemet i internationell kontext

Det första kapitlet behandlar det nuvarande svenska skattesystemet mot bakgrund av internationella skattepolitiska trender. Kapitlet sammanfattar de senaste politiska trenderna i OECD-länderna på följande sätt:

- De totala skatteinkomsternas andel av BNP har varit relativt stabil
- Skattesystemen har trendmässigt rört sig från inkomstskatt mot socialförsäkringsavgifter
- De högsta marginalskattesatserna på inkomst har sjunkit väsentligt, men den genomsnittliga skattesatsen som betalas av en genomsnittlig arbetare har knappt förändrats
- Lagstadgade bolagsskattesatser har också sjunkit avsevärt, men bolagsskatteintäkternas andel av BNP har hållit sig relativt stabilt eftersom bolagsskattebasen har utökats
- Trenden i Västeuropa har gått från skattelättnad genom avräkningssystem vid aktieutdelning mot enklare system som involverar reducerade inkomstskattesatser på aktieutdelningar

- Andelen av intäkterna som kommer från moms har ökat, men andelen intäkter från punktskatter har minskat i högre utsträckning, så andelen av de totala intäkterna som kommer från konsumtionsskatter har minskat
- Intäkterna från miljöskatter har minskat något i förhållande till BNP
- De totala intäkterna från egendomsskatter har hållit sig relativt stabila i förhållande till BNP, trots att flera länder har avskaffat sin förmögenhetsskatt

Medan skattekvoterna har hållit sig i stort sett konstanta i OECD-området som helhet har Sverige reducerat den totala skattenivån med flera procentenheter under de senaste åren, delvis genom att sänka skatten på arbete. Som en följd av detta har Danmark gått om Sverige som landet med högst skatter i förhållande till BNP. Sverige beskattar dock fortfarande arbetsinkomst högre än de flesta andra OECD-länder. Precis som Danmark sticker Sverige ut genom att förlita sig mer på inkomstskatter än ett genomsnittligt OECD-land. Socialförsäkringsavgifter och moms genererar ungefär lika stora andelar av de totala intäkterna i Sverige som i ett genomsnittligt västeuropeiskt EU-land, medan specifika konsumtionsskatter, egendomsskatter och bolagsskatten bidrar med en mindre del av de totala intäkterna i Sverige än i EU15-området.

Kapitel 2: Århundradets skattereform

I syfte att ge ett historiskt perspektiv på den nuvarande svenska skattepolitiken beskriver kapitel 2 bakgrunden till och huvudelement i den stora svenska skattereformen från 1991, som ofta kallas "århundradets skattereform". Reformen var väldigt ambitiös och innehöll en kombination av sänkta skattesatser och breddade skattebaser, med sammanlagt cirka 6 procent av BNP. 1991 års reform var anmärkningsvärd även i andra avseenden. Den innebar kulmen på en lång utredningsprocess där olika reformförslag studerades noggrant av olika kommittéer bestående av vetenskapliga skatteexperter, offentligt anställda, politiker och representanter från de viktigaste intressegrupperna. Under denna långa process av detaljerad analys nådde nyckelaktörerna i den svenska skattepolitiska debatten stor enighet rörande de huvud-

sakliga svagheter i det gamla skattesystemet och vilka riktlinjer i en skattereform som hade bäst förutsättningar. Följaktligen vägledades skattereformen av tydliga principer som säkerställde en hög grad av konsistens när reformen sedan genomfördes. Resultatet var närmast revolutionerande. Den lagstadgade bolagsskattesatsen reducerades exempelvis till omkring hälften, men den påföljande intäktsförlusten komparerades till fullo genom att bolagsskattebasen breddades. Dessutom påverkade skattereformen alla viktiga delar av skattesystemet som t.ex. inkomstskatten, bolagsskatten, socialförsäkringsavgifterna, momsens och fastighets-skatten.

I och med 1991 års skattereform infördes det system som nu har blivit känt som "den nordiska duala modellen" som skiljer på kapitalinkomstbeskattning och beskattning av annan inkomst. Den duala modellen kombinerar progressiv beskattning av arbete och transfereringsinkomster med en relativt låg skatt på kapitalinkomster, proportionellt sett. En låg enhetlig skattesats på kapitalinkomst infördes som ett enkelt sätt att kompensera för det faktum att skatten på kapitalinkomst påförs nominella inkomster i stället för den faktiska avkastningen. Ytterligare ett skäl var att möjliggöra en betydande breddning av skattebasen för kapitalinkomst och för att få en mer enhetlig beskattning av de olika formerna av inkomst från kapital, inklusive kapitalvinster. Skattesatsen på kapitalinkomst sattes till 30 procent, i linje med bolagsskatten, medan den högsta marginalskatten på arbetsinkomst landade på 51 procent.

De grundläggande principerna bakom skattereformen var neutralitet och likformighet i beskattningen. Reformen var anmärkningsvärd för den nit med vilken den fullföljde dessa mål. Förutom att motivera en kraftig breddning av skattebaserna för inkomstskatt och bolagsskatt betydde antagandet av principerna neutralitet och enhetlighet att flera andra typer av inkomst som tidigare hade varit skattebefriade eller skattemässigt gynnade blev föremål för skatt på den generella nivån. På liknande sätt fick mervärdesskatten en mycket bredare bas, och en enhetlig momssats på alla (beskattningsbara) varor och tjänster antogs.

Inriktningen på neutralitet och likformighet sågs inte enbart som ett sätt att förbättra den ekonomiska effektiviteten; den uppfattades också som ett sätt att säkerställa ett rättvisare skattesystem. Genom att beskatta alla former av inkomst och konsumtion med generella skattesatser stärktes den horisontella rättvisan, dvs. principen att skattebetalare med samma betalnings-

förmåga ska betala samma summa i skatt. Det hävdades också att breddningen av skattebaserna i skattereformen främjade målet om vertikal rättvisa, dvs. principen att skattebetalare med större betalningsförmåga ska betala mer i skatt. Argumentet var att i praktiken tenderade de många skatteavdragen och särskilda bestämmelserna i det gamla skattesystemet att gynna de rika och sofistikerade skattebetalarna som hade bättre möjligheter att skatteplanera.

Politikerna bakom skattereformen ville därför understryka att resultatet skulle bli fördelningsmässigt neutralt, trots den stora minskningen i marginalskattesatser och det omfattande breddandet av skattebaser. Efterföljande empiriska studier antyder att reformen i praktiken hade mycket liten påverkan på den totala inkomstomfördelningen.

På lång sikt gav den stärkta neutraliteten i beskattningen av olika sparmedel en jämnare fördelning av sparandet. Men det kanske viktigaste resultatet av 1991 års skattereform var minskningen av genomsnitts- och marginalskattebördan på arbete (som var extremt hög innan reformen) tillsammans med en högre genomsnittlig och effektiv marginalskattesats på fastighetsinvesteringar (som var i hög grad subventionerat i det gamla skattesystemet). Även med mycket konservativa antaganden om arbetskraftsutbudets känslighet för beskattning, innebar de sänkta marginalskattesatserna en väsentlig minskning av den förlust i ekonomisk effektivitet som kan hänföras till skatt på arbete.

De långsiktiga effektivitetsvinsterna fick emellertid kortsiktiga kostnader. På kort sikt innebar de förbättrade incitamenten för finansiella besparingar och den tyngre skattebördan på fastighetsinvesteringar och andra varaktiga konsumtionsvaror att den sammanlagda efterfrågan på varor och tjänster minskade, och därmed förvärrades den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet.

Sammanfattningsvis representerade skattereformen 1991 ett djärvt experiment inom skattepolitiken baserat på tydliga principer som ledde till ett mycket mer konsekvent skattesystem. Trots att tidpunkten för reformen visade sig vara olycklig genom att den tenderade att förvärra en allvarlig lågkonjunktur, finns det tunga skäl att tro att reformen bidrog till en effektivare fördelning av resurser på lång sikt utan att offra målet, rättvisa i beskattningen.

Kapitel 3: Trender i den svenska skattepolitiken sedan århundradets skattereform

Kapitel 3 granskar i korthet de viktigaste förändringarna i skattepolitiken sedan början av 1990-talet. Det skattesystem som etablerades med den stora skattereformen 1991 har stått sig i flera viktiga avseenden. På området individernas inkomstskatt har grundprinciperna i den duala modellen i stort sett bibehållits. Introduktionen av ett jobbskatteavdrag år 2007 var en viktig nyhet för beskattningen av arbetsinkomst. Jobbskatteavdraget är huvudsakligen avsett att stimulera arbetskraftsdeltagandet, medan minskningarna i marginalskattesatsen i 1991 års reform fokuserade mer på målet att öka antalet arbetade timmar för de redan anställda. Syftet med båda dessa politiska åtgärder har dock varit att öka arbetsutbudet, så i den bemärkelsen är de relativt konsekventa.

Inom området bolagsskatt har svenska politiker hållit sig till den viktiga principen att kombinera en bred skattebas med en relativt låg skattesats, snarare än att försöka finjustera nivån och sammansättningen av investeringarna genom olika specialavdrag och ersättningar som skulle kräva en högre skattesats för att generera samma intäkter. Det är dock tvivelaktigt om de olika skattelättnaderna som beviljats till aktiva ägare av fåmansföretag sedan skattereformen, har förbättrat neutraliteten i skattesystemet i förhållande till alternativa bolagsformer.

Under senare år har vi bevittnat en förskjutning mot reducerade socialavgifter för utvalda grupper på arbetsmarknaden och ett införande av skatterabatter för köp av hushållsnära tjänster. Dessa förändringar i skattepolitiken kan ses som obefogade avvikelser från de principer om enhetlig beskattning som låg bakom skattereformen. Men som argumenteras i kapitel 5 och 6 i rapporten, kan det finnas en god teoretisk grund också för politik av detta slag, även om den specifika utformningen av nuvarande politik inte är helt optimal.

De viktigaste avvikelserna från principerna i 1991 års skattereform har varit förskjutningen mot en differentierad moms, introduktionen av en ytterligare nivå i beskattningen av höginkomsttagare (värnskatten) och de avsevärda skattebidrag till investeringar i egnahemsbostäder som följde med 2008 års fastighetsskattereform. Analysen i kapitel 5 till 7 i denna rapport pekar tydligt på att dessa avvikelser från skattereformens principer var olyckliga och borde omprövas.

Kapitel 4: Dödviktsförlust från beskattning i Sverige

När beslutsfattare bedömer behovet av en omstrukturering av skattesystemet bör de även beakta de ekonomiska snedvridningar som kan orsakas av de olika skatterna. Kapitel 4 söker tillhandahålla sådan information genom att uppskatta s.k. marginella dödviktsförluster från de viktigaste svenska skatterna. Marginell dödviktsförlust är skillnaden mellan det belopp som skulle behövas för att kompensera skattebetalarna för en höjning av en viss skattesats och den offentliga sektorns nettointäkt från skattehöjningen. Som framgår av kapitlet är den marginella dödviktsförlust som skapas av höjning av en viss skatt lika stor som den självfinansieringsgrad som är knuten till en sänkning av denna skattesats. Självfinansieringsgraden definieras som den andel av det direkta statiska intäktsbortfall som ersätts i och med att de olika skattebaserna ökar till följd av beteendeeffekter orsakade av den lägre skattesatsen. Den metod för att beräkna självfinansieringsgrader som utvecklas i kapitel 4 tillåter interaktion mellan skattebaser, dvs. den beaktar förhållandet att en ökning (minskning) av en skattebas har positiva (negativa) spridningseffekter på andra skattebaser. Analysen beaktar också de olika bosättningsbaserade skatterna på sparande (såsom individernas kapitalinkomstskatter) och källbaserade skatter på investeringar (t.ex. bolagsskatten).

Vi beräknar självfinansieringsgrader kopplade till sänkningar i effektiva marginalskattesatser på 1) arbetsinkomst, 2) konsumtion, 3) bolagsinkomster (beskattade enligt källprincipen), och 4) inkomster från sparande (beskattade enligt bosättningsprincipen). Beräkningarna baseras på aktuella uppgifter från Nationalräkenskaperna och information om svenska skatteintäkter, och det uppskattade riktmärket för självfinansieringsgraden baseras på ett antagande om en elasticitet för beskattningsbar arbetsinkomst som är något konservativt mot bakgrund av nyligen gjorda empiriska uppskattningar av denna parameter för Sverige. När vi avpassar ränteelasticiteten för sparande och arbetsutbud, om vilken relativt lite är känt, så utnyttjar vi länken mellan denna elasticitet och den elasticitet för beskattningsbar arbetsinkomst som är gängse i ekonomisk teori.

Mot bakgrund av värdena på de riktmärkesparametrar som vi anser vara mest sannolika uppskattar vi att en sänkning av konsumtionsskatterna kommer att generera en intäktsökning på

ungefär 16 procent av det initiala statistiska intäktsbortfallet. En generell sänkning i marginalskattesatsen på all arbetsinkomst har visat sig ha en självfinansieringsgrad på ungefär 24 procent, och en sänkning i bolagsinkomstskatt beräknas ha en självfinansieringsgrad på nära 30 procent, medan den självfinansieringsgrad som genereras av en sänkning i skatten på inkomst från sparande visar sig vara 36 procent.

I alla de tänkta scenarierna ser vi att den självfinansieringsgrad som är knuten till en sänkning av de indirekta skatterna på konsumtion är lägre än den självfinansieringsgrad som gäller för de tre andra skatteinstrument som ingår i analysen. Anledningen är att en del av den konsumtionsbaserade skattebasen är oelastisk, eftersom en del av den sammanlagda konsumtionen finansieras av offentliga transfereringar till pensionärer och andra individer som har lämnat arbetsmarknaden permanent, vilket medför att deras arbetsutbud inte påverkas av en förändring i konsumtionsskatten.

När den initiala effektiva marginalskattesatsen på bolagsinkomst är positiv finner vi också att en sänkning av bolagsskatten (t.ex. en sänkning i bolagsskattesatsen) alltid kommer att ha en högre självfinansieringsgrad än en sänkning i skattesatsen för arbetsinkomster. Förklaringen är att i alla små, öppna ekonomier med perfekt kapitalrörlighet resulterar en sänkning av bolagsskatten i ett inflöde av kapital och en påföljande ökning i inhemska investeringar, vilket pågår till dess att fördelarna av skattesänkningen helt har överförts till den inhemska arbetskraften genom reallönehöjningar. Precis som en sänkning av skatten på arbetsinkomster, stimulerar därför en sänkning i bolagsskatten arbetsutbudet, men den genererar dessutom en kapitalimport som utökar bolagsskattebasen ytterligare, och den föranleder därmed en större dynamisk intäktsökning än vad som uppnås vid en sänkning av arbetsinkomstskatter med samma statistiska intäktsförlust.

Eftersom en lägre självfinansieringsgrad indikerar en lägre marginell effektivitetsförlust av beskattning, kan vår slutsats att indirekta konsumtionsskatter har en lägre självfinansieringsgrad än andra skatter möjligen tolkas som ett argument för en övergång från direkt till indirekt beskattning. Skälet till den låga marginella dödviktsförlusten är dock att konsumtionsskatterna delvis betalas av personer som står utanför arbetskraften och vars arbetsutbud inte reagerar negativt på en högre konsumtionsskattesats. De flesta av dessa personer har relativt låga löpande inkomster. Dessutom kan en indirekt konsumtionsskatt inte ta hänsyn till de specifika

omständigheterna hos en enskild skattebetalare, medan den progressiva personliga skatten på arbetsinkomst baseras på skattebetalarens betalningsförmåga. Rättsviseskäl kan därför göra en övergång från direkt till indirekt beskattning önskad, trots att en sådan övergång skulle förbättra den ekonomiska effektiviteten.

En annan handfast slutsats är att självfinansieringsgraden för en källbaserad skatt på bolagsinkomst - som bolagsskatten - alltid är högre än självfinansieringsgraden för skatten på arbetsinkomst när den initiala effektiva marginalskattesatsen på företagsinvesteringar är positiv. I det fallet fungerar bolagsskatten dels som en skatt på arbetsinkomst, dels som en punktskatt på kapitalanvändning i inhemsk produktion. Genom att sänka den effektiva marginalskattesatsen på investeringar till noll och ersätta intäktsbortfallet med en högre skatt på arbetsinkomst, kan beslutsfattare undvika snedvridningen i kapitalanvändningen utan att arbetare får det sämre. Med andra ord, eftersom den marginella dödviktsförlusten för bolagsskatt är högre än vad den är för skatt på arbetsinkomst, så är det effektivt att växla från den förra skatten till den senare. Eftersom bolagsskatten ändå bärs av arbetskraften uppkommer ingen negativ påverkan på inkomstfördelningen av en sådan skatteväxling.

Rekommendationen om en effektiv nollskattesats gäller dock bara på normal avkastning på företagsinvesteringar, dvs. avkastningen på den marginalinvestering som bara knappt är värd att genomföra. Såsom betonas i kapitel 4 kan inframarginella vinster som uppkommer ur geografiskt bestämd avkastning beskattas utan att investeringsincitamenten snedvrids. Kapitel 7 i rapporten förklarar hur beskattningen av normalavkastningen kan separeras från beskattningen denna avkastning i praktiken.

Som en sista observation för skattepolitiken visar känslighetsanalysen i kapitel 4 att, även om det finns avsevärda osäkerheter rörande självfinansieringsgraden för inkomstskatten på sparande, så är självfinansieringsgraden för denna skatt större eller åtminstone lika stor som för de andra skatterna, såvida inte den icke kompenserade ränteelasticiteten på sparande antar ett osannolikt stort negativt värde. Detta antyder att det svenska duala beskattningssystemet, som tillåter att den lagstadgade (marginal-) kapitalinkomstskatten är lägre än marginalskattesatsen på arbetsinkomst, främjar ekonomisk effektivitet genom att bidra till att en överdrivet hög marginell dödviktsförlust från beskattning av inkomst från sparande kan undvikas.

För tolkning av de resultat som presenteras i kapitel 4 ska bli korrekt, är det viktigt att vara tydlig vad gäller karaktären och tidshorisonten på de policyexperiment som diskuteras. De uppskattade självfinansieringsgraderna har en lång tidshorisont, där ekonomin har anpassat sig helt till förändringarna i skattesatserna. Även om vårt antagande om perfekt internationell kapitalrörlighet kan vara en rimlig uppskattning på lång sikt, kan det ta avsevärd tid för det inhemska aktiekapitalet att anpassa sig fullständigt till en förändring i skattesatser, eftersom det tillkommer kostnader för installation av fast utrustning, och eftersom företag inte enkelt kan flytta sin verksamhet och produktiva tillgångar över gränserna. På kort och mellanlång sikt är (fysiskt) kapital därför bara bristfälligt rörligt, så på kort sikt kommer en del av bördan av en källbaserad bolagsskatt på normal avkastning att bäras av ägarna till företagstillgångarna.

Vidare, vad gäller effekterna av en förändring i arbetsinkomstskatten antas i kapitel 4 en identisk förändring i marginalskattesatsen på all arbetsinkomst, från den första till den sist intjänade kronan. Här övervägs inte de specifika effekterna av att ändra marginalskattesatsen för löntagarna med högst inkomst. Som analysen i kapitel 6 tydliggör, kommer självfinansieringsgraden knuten till ett sådant policyexperiment att bli högre än självfinansieringsgraden för en generell förändring i marginalskattesatsen för hela arbetskraften.

På ett liknande sätt antas underförstått i kapitel 4, när förändringarna i marginalskattesatserna på bolagsinkomst och inkomst från sparande analyseras, att förändringarna i skattesatser tillämpas enhetligt på alla former av investeringar och sparande. I den mån en förändring i genomsnittsvärdet av den effektiva marginalskattesatsen uppkommer ur en förändring av en punktskattesats som endast tillämpas på vissa former av investeringar eller sparande, kommer ytterligare snedvridningar att uppstå som vi inte tagit med i våra beräkningar av marginella dödviktsförluster. Kapitel 7 förklarar hur dessa tillkommande effektivitetsförluster från icke-enhetlig beskattning kan kvantifieras.

Beräkningen som utvecklades i kapitel 4 för självfinansieringsgraden för en förändring i den effektiva indirekta skattesatsen på konsumtion antar likaledes att förändringen i skattesatsen tillämpas i lika grad på konsumtionen av alla varor och tjänster. Om förändringen i skattesatsen endast tillämpas på vissa varor och

tjänster uppkommer ytterligare effekter på ekonomisk effektivitet som utforskas i kapitel 5.

Kapitel 5. Skatter på konsumtion och utsläpp

Kapitel 5 tar upp utformningen av indirekta skatter, inklusive utsläppsskatter. Eftersom de inte är knutna till person, är indirekta skatter i allmänhet ett mindre bra verktyg för att omfördela inkomster jämfört med progressiva personliga inkomstskatter och riktade bidrag. Trots detta kan indirekta skatter tjäna som en användbar kompletterande inkomstkälla som gör att inkomstskatten inte "överlastas". Indirekta skatter är också viktiga för att internalisera negativa spridningseffekter från konsumtion och produktion (så kallade negativa externaliteter), där yttre miljöpåverkan finns med som en faktor, och de kan även underlätta problem med tunnelseende och självkontroll när det gäller vissa typer av beroendeframkallande och ohälsosam konsumtion.

Teorin om optimal beskattning tyder på att en differentierad skattestruktur för indirekta skatter kan bidra till att mildra den negativa inverkan som beskattning har på arbetsutbudet. Den information som behövs för att genomföra den i teorin optimala differentierade skattesatsstrukturen är emellertid inte tillgänglig och kommer antagligen aldrig att bli det. Av detta och flera andra skäl – bl.a. förenklad administration – anser vi att en allmän indirekt skatt, såsom moms, bör vara lika för alla varor och tjänster. Vår kvantitativa analys tyder på att en ändring av den nuvarande differentierade svenska moms till en enhetlig moms kan generera en ekonomisk effektivitetsvinst motsvarande mellan 0,5 och 1 procent av värdet av den totala privata konsumtionen. Samtidigt vill vi propagera för en minskad skattebörda på vissa hushållsnära tjänster som är mycket tydliga substitut för hemproducerade tjänster eller tjänster som utförs svart. En lägre effektiv skattesats på detta område skulle kunna genomföras genom skatteavdrag vid köp av hushållsnära tjänster, såsom man för närvarande gör i Sverige, eller genom direktsubventionering för maximal transparens.

När det gäller punktskatter ser vi inga skäl att göra några omfattande förändringar av de traditionella "syndskatterna" på tobak och alkohol i Sverige. Trots att nyligen publicerade resultat från forskning om optimala syndskatter visar att mycket höga

punktskatter på tobak och alkohol kan rättfärdigas när det finns problem med självkontroll, finns det ändå mycket lite utrymme för höjd skatt på dessa produkter på grund av de svenska konsumenternas möjligheter att handla över landsgränserna.

Andra svenska punktskatter består huvudsakligen av miljörelaterade skatter. För att Sverige på ett kostnadseffektivt sätt ska kunna nå sina mål när det gäller minskade utsläpp av växthusgaser, och om det är så att Sverige är målmedvetet inställt på att uppnå de minskade utsläppsmålen oavsett vilken politik som förs i andra länder, anser vi att koldioxidskatten på företag som inte täcks av EU:s utsläppshandelssystem i princip bör vara enhetlig för alla industrier. En lägre skattesats för företag som utsätts för utländsk konkurrens skulle emellertid kunna vara försvarbart som en tillfällig åtgärd om utländska regeringar inom kort kan väntas föra en mer progressiv klimatpolitik, eftersom det då skulle finnas en långsiktigt hållbar grund för att behålla viss koldioxidintensiv produktion i Sverige. För företag som ingår i EU:s utsläppshandelssystem finns få skäl att behålla en svensk koldioxidskatt eftersom priset för kol redan fastställts på den europeiska marknaden för koldioxidrätter. Idealiskt sett bör koldioxidskatten utanför utsläppshandelssystemet motsvara det genomsnittliga priset för utsläppsrätter för att säkerställa att den totala kostnaden för att minska de svenska koldioxidutsläppen minimeras. Om koldioxidskatten då inte visar sig vara tillräcklig för att uppnå Sveriges utsläppsmål kan den svenska staten balansera detta genom att köpa utsläppsrätter och lämna över dem till Europeiska kommissionen. Om EU:s regelverk inte tillåter ett sådant kostnadseffektivt sätt att kontrollera de globala utsläppen av växthusgaser kommer kostnaden för att nå målet för minskade utsläpp att bli högre än nödvändigt.

Vår redogörelse för energiskatter visar att energiskatter som uteslutande införs av fiskala skäl endast bör påföras hushåll och dessutom koncentreras till de energiprodukter som har den minst elastisk efterfrågan för att minimera dödviktsförlusterna. Energiskatter som är inriktade på att internalisera externaliteter bör påföras företag och hushåll, och de bör återspegla de samhällsekonomiska marginalkostnader som externaliteterna skapar. Ett separat energisparmål saknar rationell ekonomisk grund, men om det ändå försvaras behöver man påföra ytterligare en "energisparskatt" på alla företag och hushåll i förhållande till deras totala energiförbrukning, oavsett i vilken form den sker. Ett

separat mål för andelen förnyelsebara energikällor i förhållande till den totala energiförbrukningen saknar på samma sätt tydlig rationell grund, då externaliteter kan korrigeras till fullo genom pigouvianska skatter på kolinnehåll och energi. Om ett sådant mål ändå uppställs, är det försvarbart med minskade (möjligen helt borttagna) energiskattesatser på förnyelsebara energikällor.

På vägtransportområdet föreslår vi att (del av) de befintliga skatterna på bensin och diesel och (vissa) av de periodiska skatterna på fordon gradvis byts ut mot ett vägavgiftssystem på lämpliga platser allteftersom den nödvändiga tekniken för detta mognar och driftskostnaderna för dessa system sjunker. Detta skulle bli en naturlig förlängning av den positiva erfarenheten från trängselskatterna som infördes i Stockholm.

Sist i kapitel 5 tar vi upp den populära hypotesen om ”dubbel vinst”, om hur en omläggning från andra skatter till miljöskatter inte bara kommer att förbättra miljön utan även skapa en ”andra vinst” i form av minskad skattesnedvridning på arbetsmarknaden. Om detta är sant kunde det motivera högre miljöskatter än vad som skulle vara försvarbart enbart med hänvisning till miljöskäl. Vi har emellertid sett att det i allmänhet inte finns någon andra vinst i form av ökad sysselsättning och icke miljörelaterad välfärd, eftersom en s.k. grön skattereform endast involverar en övergång från direkta till indirekta skatter på arbetskraft. En grön skattereform stimulerar sysselsättningen endast om den lyckas flytta skattebördan från arbetstagarna till andra grupper, men en sådan övergång kan också uppnås genom en allmän övergång från direkta till indirekta skatter som inte involverar högre miljöskatter. Gröna skattereformer bör därför genomföras för att de förbättrar miljön och inte utifrån någon förväntan om att de kommer att skapa väsentliga, icke miljörelaterade, vinster.

Kapitel 6. Skatt på arbetsinkomster

I kapitel 6 diskuterar vi den optimala utformningen av skatt på arbetsinkomst under perioder då regeringen oroar sig över ekonomisk effektivitet (den totala ”storleken på kakan” som finns tillgänglig för samhället) liksom över rättvisa (fördelningen av kakan). Vi identifierar ett antal faktorer som bör beaktas om man som politiker på ett rationellt sätt vill väga fördelningsmålet mot effektivitetsmålet. Dessa faktorer inkluderar fördelningen av

skattebetalarnas intjäningsförmåga och beskattningens olika marginaleffekter på arbetsutbudet, liksom samhällets värdering av inkomstförändringar i olika inkomstgrupper.

Vi uppmärksammar särskilt att resultatet av den optimala avvägningen mellan rättvisa och effektivitet till mycket stor del beror på hur arbetsutbudet påverkas vid en förändring av skattesatserna. Om arbetskraftsdeltagandet är okänsligt för ekonomisk stimulans medan arbetsinsatsen hos dem som redan har anställning inte är det, ser vi att det optimala skattetransfereringssystemet i ett rättvist samhälle omfattar generösa transfereringar till människor utanför arbetsmarknaden i kombination med en snabb utfasning av transfereringar till låginkomsttagare när de höjer sin arbetsinkomst.

Om, å andra sidan, arbetskraftsdeltagandet i hög utsträckning svarar på nettoinkomstökningar vid sysselsättning, medan insatsen från dem som redan har en anställning inte är särskilt känslig för sänkt skatt på den sista intjänade kronan, kan det vara optimalt att uppmuntra arbetskraftsdeltagandet genom ett jobbskatteavdrag även om det bortfall i skatteintäkter, som blir resultatet, kommer att kräva högre marginalskatter än vad som annars skulle behövas. Med tanke på den stora osäkerhet som råder då det gäller marginalskatternas påverkan på arbetsutbudet, liksom den osäkerhet som råder när det gäller de fördelningspolitiska målen, är det svårt att uppskatta vilken samhällsekonomisk vinst eller förlust som kan göras genom att arbetsinkomstskatten omfördelas mellan olika skattebetalare. Vår analys antyder emellertid att den mycket höga marginalskatten, som motsvarar omkring 75 procent i de övre inkomstskikten, även vid ganska återhållsamma antaganden om beteendemässiga reaktioner, medför att ett avskaffande av värnskatten, som lags på höginkomsttagare, mer än väl skulle betala sig själv genom skattebasens dynamiska ökning. Vid en sådan situation behöver man inte göra någon avvägning mellan rättvisa och effektivitet, eftersom nettoinkomstökningen kommer att göra det möjligt för regeringen att låta alla få det bättre. Vår analys leder oss därför till att föreslå att värnskatten avskaffas.

Trots osäkerheten när det gäller skattebasens känslighet vid sänkt marginalskatt, är riskerna som förknippas med ett sådant politiskt experiment begränsade på grund av de relativt låga intäkter som värnskatten genererar. Dessutom, till skillnad från tidigare resultat, visar vår analys att graden av självfinansiering vid ett avskaffande av värnskatten skulle bli högre än den

självfinansieringsgrad som förknippas med höjd inkomsttröskel för den progressiva statliga inkomstskatten eller höjt inkomsttak för socialbidrag.

Vår beskrivning av dagens skatteregler visar att jobbskatteavdraget liksom grundavdraget varierar med inkomsten på ett så komplicerat sätt att det kan vara svårt att förstå för den vanlige skattebetalaren. Vi noterar särskilt att grundavdraget minskar beräkningsgrunden för jobbskatteavdraget på ett sätt som neutraliserar effekten av att grundavdraget är inkomstrelaterat för inkomsttagare. Följaktligen har grundavdragets koppling till inkomstnivå bara betydelse för genomsnittsskatten för bidragstagare, eftersom transfereringar påverkar beräkningsgrunden för det inkomstrelaterade grundavdraget. Det senare antyder att en förändring av skattebetalarens transfereringsinkomster kan påverka storleken av hans/hennes jobbskatteavdrag på ett sätt som kanske inte är uppenbart för honom/henne. Till följd av denna komplexitet är incitamenten som ligger inbäddade i marginalskattesystemet antagligen svåra för skattebetalare att förstå, och därmed kanske man inte reagerar (fullt ut) på incitamenten på det sätt som politikerna avsett. Eftersom grundavdragets effekt på inkomsttagarnas genomsnitts- och marginalskatt helt sätts ur spel genom det sätt på vilket jobbskatteavdraget utformats, är det önskvärt att förenkla den personliga inkomstskatten på arbete genom att byta ut nuvarande inkomstrelaterade grundavdrag med ett identiskt ”platt” avdrag för alla skattebetalare. Följderna av denna förenkling för bidragstagares inkomstfördelning kan behöva motverkas genom lämpliga justeringar av transfereringsnivåerna.

Kapitel 7: Beskattning av inkomster från sparade medel och investeringar

Hur ett land allokerar sparande och investeringar kan få viktiga konsekvenser för levnadsstandarden. Om skattesystemet gör att kapital kanaliseras till lågproduktiv användning, kommer nationalinkomsten att vara lägre än vad den skulle kunna vara. Kapitel 7 identifierar ett antal skatterelaterade snedvridningar i Sveriges spar- och investeringsmönster. De viktigaste snedvridningarna i sparmönstret härrör från den generösa beskattningen av pensionssparande och sparande i eget boende. Skattelättnaderna till dessa besparingsformer beräknas generera en

total dödviktsförlust motsvarande cirka 6,5 – 10,5 miljarder kronor, i 2008 års priser. Uppskovet av kapitalvinstskatten till realisationstidpunkten orsakar ytterligare snedvridning genom att en skattepreferens genereras för tillgångar vars avkastning huvudsakligen ackumuleras i form av kapitalvinst och genom att hämma portföljfördelning till förmån för tillgångar med en högre samhällsekonomisk avkastning (före skatt).

På investeringssidan fungerar den källbaserade inkomstbeskattningen av företagen (huvudsakligen bolagsskatten) som en kombination av skatt på arbetsinkomst och skatt på kapitalanvändning i inhemsk produktion. Bolagsskatten tenderar därför att orsaka större snedvridning än skatt på förvärvsinkomst. Vidare orsakar skatten på företagsinkomster ytterligare snedvridning när det gäller valet mellan alternativa företagsformer, mellan skulder och kapital och mellan kortfristiga och långfristiga tillgångar. Vi beräknar att den kombinerade dödviktsförlusten på grund av skattesnedvridningarna beträffande valet av olika organisationsformer och när det gäller skulder – kapital kan uppgå till mer än 32 miljarder kronor i 2008 års priser - en enorm snedvridning jämfört med bolagsskatteintäkterna på 83 miljarder kronor det året.

För att åtgärda ineffektiviteterna när det gäller beskattning av inkomst på sparade medel, föreslår vi följande reformåtgärder:

- Beskatta all avkastning på finansiellt sparande (inklusive avkastning på institutionellt sparande) med en gemensam skattesats på 25 procent.
- Ersätt den nuvarande kommunala fastighetsavgiften, kapitalvinstskatten på eget boende och stämpelskatten på fastighetstransaktioner med en platt fastighetsskatt på 1 procent, baserat på en realistisk bedömning av fastighetens marknadsvärde.
- Beskatta alla reavinster för börsnoterade aktier med en periodiseringsmetod och beskatta ej realiserad vinst på onoterade aktier som uppstår till följd av innehållande av företagets vinst löpande, där företaget åläggs att betala skatten å aktieägarens vägnar.

Genom att ersätta den existerande fastighetsavgiften med en skatt på 1 procent på det beräknade fastighetsvärdet, skapas en praktiskt taget neutral skattebehandling av finansiellt sparande och sparande som investerats i eget boende, om man räknar med en kapital-

vinstskatt på 25 procent. De ökade intäkterna från de två första åtgärderna ovan beräknas bli cirka 17 miljarder kronor i 2008 års priser.

För att minska skattesnedvridningen beträffande investeringarnas nivå och mönster, föreslår vi en företagsskatte-reform i enlighet med det följande:

- Inför ett s.k. "Allowance for Corporate Equity – ACE" (avdrag för uppskattad ersättning för eget kapital) i form av ett avdrag för en kalkylmässig normal avkastning på eget kapital.
- Reformera 3:12-reglerna så att all inkomst upp till ett tak, som ges av normalavkastning på eget kapital (ACE), endast taxeras en gång vid skattesatsen för kapitalinkomster, oavsett om den betalas ut (realiseras som kapitalvinst) eller ej. Inkomst utöver normal avkastning bör beskattas som arbetsinkomst när den realiseras i form av utdelning eller kapitalinkomst, med avdrag för den bolagsskatt som redan betalats.
- Lätta på reglerna för kvittning av företagsförluster, t.ex. genom att möjliggöra kvittning av företagsförluster mot andra skatteförpliktelser för samma år, t.ex. moms, källskatt och förmånsbeskattning.
- Reducera bolagsskatten från den gällande skattesatsen på 26,3 procent till 25 procent, motsvarande den föreslagna skatten på kapitalinkomster.

Vår analys visar att införande av ett avdrag för uppskattad ersättning för eget kapital (ACE) i princip skulle eliminera skattesnedvridningen när det gäller valet mellan skuld och kapital och mellan olika företagstillgångar. Det skulle också eliminera snedvridningen när det gäller valet mellan arbete och kapital i den (lilla öppna) svenska ekonomin. Den föreslagna reformen av 3:12-reglerna skulle tillförsäkra en huvudsakligen identisk skattebehandling av fåmansbolag och enmansföretag, och därigenom eliminera snedvridningen när det gäller valet mellan dessa två närliggande företagsformer.

Inkomstförlusten till följd av ett ACE-avdrag för bolagskapital beräknas till 8 till 9 miljarder kronor i 2008 års priser och sänkningen av bolagsskatten från 26,3 till 25 procent beräknas generera ytterligare minskade inkomster med cirka 4 miljarder

kronor. Enligt våra beräkningar skulle den totala inkomstminskningen till följd av en bolagsskattereform enkelt finansieras av de föreslagna ändringarna i inkomst från sparade medel.

Förslagen i sammanfattning

Analysen i denna rapport visar att den långsiktiga levnadsstandarderna i Sverige skulle kunna höjas utan att försämra de offentliga finanserna, genom en omfattande skattereform som återinför och ytterligare utvecklar de sunda principerna om skatteneutralitet och enhetlighet som låg till grund för 1991 års stora skattereform. Närmare bestämt förslår vi en reform som innehåller följande element:

Indirekt beskattning

- Momsen bör vara densamma på alla varor och tjänster. En enhetlig momssats kunde fastställas till en nivå som genererar samma nettoinkomster som i dag. Det skulle endast behövas en mindre offentlig utgift för att kompensera sårbara låginkomstgrupper för momshöjningen på mat.
- Energiskatter som enbart är fiskala bör endast tas ut på hushåll och bör koncentreras till energiprodukter för vilka efterfrågan är mest oelastisk. Energirelaterade skatter som är ägnade att motverka negativa miljöeffekter bör läggas på företag och hushåll och bör reflektera de samhällliga marginalkostnaderna som inkluderar negativa externaliteter.
- Existerande drivmedelsskatter kan gradvis ersättas av vägtullar på relevanta platser, allteftersom nödvändig teknik utvecklas och kostnaderna för användning av sådana system sjunker.

Skatt på arbetsinkomst

- Värnskatten bör avskaffas. Även med konservativa antaganden när det gäller skattebetalarnas reaktioner på skattesatser, är det sannolikt att värnskatten orsakar en nettoförlust för statsinkomsterna när dess negativa effekt på skattebasens storlek beaktas.

- De aktuella reglerna för beräkning av jobbskatteavdraget interagerar med reglerna för grundavdraget på ett ytterst komplicerat sätt, vilket sannolikt försvagar den positiva incitamentseffekt som jobbskatteavdraget kan ha. Reglerna skulle kunna förenklas genom att man ersätter det aktuella inkomstbaserade grundavdraget med ett identiskt enhetligt avdrag för alla skattebetalare.

Beskattning av inkomst av sparade medel och investeringar

- Jämställ skattesatsen på beräknad avkastning på pensionsparande (avkastningsskatten) med den vanliga skattesatsen för personlig kapitalinkomst till 25 procent.
- Ersätt den nuvarande kommunala fastighetsavgiften, stämpel-skatte och kapitalvinstskatt på eget boende med en ny fastighetsskatt på 1 procent, beräknad på en realistisk fastighetsvärdering.
- Jämställ bolagsskatten med kapitalinkomstskatten, till en nivå på 25 procent.
- Införande av ett avdrag för uppskattad ersättning för eget kapital (ACE - Allowance for Corporate Equity) i form av ett avdrag för beräknad normalavkastning på eget kapital för företag.
- Reformera 3:12-reglerna för att säkra att inkomst upp till ett tak som anges av normalavkastningen på eget kapital (ACE) endast beskattas en gång med skattesatsen för kapitalinkomster och att inkomst över denna nivå beskattas på samma sätt som inkomst för enskilda firmor.
- Lätta på reglerna för kvittning av företagsförluster.

Tabell 8.1 sammanfattar effekterna av de viktigaste reformförslagen på de totala skatteintäkterna och på ekonomisk effektivitet. Den första kolumnen visar så kallad statisk inkomsteffekt, definierat som effekterna på skatteintäkterna under förutsättning att skattebetalarna inte ändrar sitt beteende till följd av de förändrade skattereglerna. Man kan se att reformförslagen i detta fall skulle vara i princip intäktsneutrala och endast generera en liten nettoökning av skatteintäkterna på ca 500 miljoner kronor.

Kolumn 2 och 3 redovisar de s.k. dynamiska inkomsteffekterna, d.v.s. effekterna på skatteintäkterna som orsakas av beteendeförändringar till följd av de nya skattereglerna. De dynamiska inkomsteffekterna visar även följderna som ändringen av skattereglerna får på den ekonomiska effektiviteten. Om exempelvis en skattebetalare reagerar på en lägre skattesats genom att arbeta mer, kommer de ökade skatteintäkterna som genereras av detta extra arbete att skapa en välfärdsvinst för samhället, eftersom det ger mer offentliga medel som kan användas till förmån för alla skattebetalare (jämförelsevis är den "dynamiska" ökningen i skattebetalarens egen inkomst efter skatt inte en nettovälfärdsvinst eftersom den endast kompenserar skattebetalaren för det extra arbetet).

Kolumn 2 i tabell 8.1 visar de dynamiska intäktsökningar som uppstår till följd av en övergång till enhetlig/neutral beskattning inom de olika områdena. Den föreslagna fastighetsskatten har satts så att bostadstjänster kommer att beskattas med i princip samma skattesats som alla andra varor och tjänster. Vidare kommer, som förklaras i kapitel 7, införandet av ett avdrag för uppskattad ersättning för eget kapital att innebära att alla företagsinvesteringar beskattas med samma effektiva marginalskattesats oavsett om de finansieras med lån eller egna tillgångar och oavsett i vilken typ av tillgång företaget investerar. I det nuvarande skattesystemet måste högt beskattade aktiviteter ha ett relativt högt värde för att kunna konkurrera med lågt beskattade aktiviteter. En övergång till enhetlig beskattning innebär därför att konsumenter och företag övergår från aktiviteter med lågt värde till aktiviteter med högre värde. Som en följd av detta ökar beskattningsunderlaget och genererar således den "dynamiska" intäktsökning som anges i kolumn 2. Storleken på denna ökning beror på i vilken utsträckning som konsumenterna är beredda att ändra sitt konsumtionsmönster och i vilken utsträckning företagen är villiga att ändra sitt val av produktionsteknologi och strategi för investeringsfinansiering till följd av de ändringar i relativa priser och kostnader som skatteförändringarna medför. Denna påverkbarhet hos skattebetalarnas beteende till följd av ändringar i relativa priser och kostnader ges av olika s.k. substitutionselasticiteter, vars värden är behäftade med en hel del osäkerhet. Beräkningarna i kolumn 2 i tabell 8.1 baseras på substitutionselasticiteter som bedöms vara sannolika med beaktande av empirisk ekonomisk forskning, men

det måste dock understrykas att siffrorna är tämligen preliminära, med hänsyn till den begränsade kunskapen om deras exakta storlek.

Med detta viktiga förbehåll, visar den andra kolumnen i tabell 8.1 att de åtgärder som föreslås för en övergång till enhetlig beskattning skulle medföra en långsiktig intäktsökning motsvarande mer än 27 miljarder kronor när skattebetalarna anpassat sitt beteende till det nya skattesystemet. Denna intäktsökning kommer endast att ackumuleras gradvis, eftersom det kommer att ta tid för skattebetalarna att anpassa sina konsumtions-, spar- och investeringsmönster. Den enhetliga beskattningen av skulder och tillgångar som tillförsäkras genom ett avdrag för uppskattad ersättning för eget kapital (ACE) beräknas generera en dynamisk intäktsökning på över 7 miljarder kronor när företagen övergår från skuldfinansierade investeringar med relativt låg avkastning före skatt till investeringar finansierade med eget kapital med högre avkastning före skatt. Därutöver genererar den högre genomsnittliga produktiviteten hos företagsinvesteringar som tillförsäkras genom ACE en ytterligare ökning på mer än 21 miljarder kronor av privata inkomster efter skatt, varför den totala effektivitetsökningen som ett resultat av en mer produktiv allokering av företagets kapital beräknas bli cirka 27,5 miljarder kronor.

Tabell 8.1 Effekter av de viktigaste reformförslagen på statens inkomster och ekonomisk effektivitet, (miljarder kronor, 2008 års priser)

Reform förslag	1. Statistisk intäkts effekt	Dynamiska intäktseffekter (effektivitetseffekter)			5. Total netto- effekt på intäkter
		2. Effekt av övergång till enhetlig beskattning	3. Effekt av ändrad skattesats	4. Total dynamisk intäktseffekt	
Övergång till enhetlig moms	0	+9.4 ²	0	+9.4	+9.4
Avskaffning av värnskatt	-3.3 ¹	0	+3.1 ^{6,a} to +6.2 ^{6,b}	+3.1 to +6.2	-0.2 to +2.9
Övergång till enhetlig beskattning på 25 % av inkomster från sparade medel	+3.0	+3.4 ³	-0.8 ^{7,a} to -1.1 ^{7,b}	+2.3 to +2.6	+5.3 to +5.6
Ändrad fastighetsskatt	+13.8	+7.4 ⁴	-1.1 ^{8,a} to -2.2 ^{8,b}	+5.2 to +6.3	+19.0 to +20.1
Avdrag för uppmätt eget kapital (ACE)	-9.0	+7.2 ⁵	+1.6 ^{9,a} to +2.7 ^{9,b}	+8.8 to +9.9	-0.2 to +0.9
Sänkt bolagsskatt till 25 %	-4.0	0	+0.7 ^{9,a} to +1.2 ^{9,b}	+0.7 to +1.2	-3.3 to -2.8
Total effekt	+0.5	+27.4	+3.5^a to +6.8^b	+30.9 to +34.2	+31.4 to +34.7

1. Nettointäktsförlust efter ökning i konsumtionsskatteintäkter. Bruttointäktsförlusten är 4,4 miljarder kronor.

2. Beräknat med formel (B.4) i kapitel 5.

3. Beräknat med formel (B.9) i kapitel 7.

4. Beräknat med formler (B.18) och (B.23) i kapitel 7.

5. Beräknat som en bolagsskattesats på 25 % gånger ackumulerad produktivitetsökning på 28,6 miljarder kronor som beräknas följa på en neutral skattebehandling av skulder och tillgångar (se kapitel 7).

6. Beräknat med formel (B.13) i kapitel 6.

7. Beräknat som självfinansieringsgrad för skatt på inkomster från sparade (kapitel 4) multiplicerat med den statiska intäktseffekten i kolumn 1.

8. Beräknat som självfinansieringsgrad för konsumtionsskatten (kapitel 4) multiplicerat med den statiska intäktseffekten i kolumn 1.

9. Beräknat som självfinansieringsgrad för bolagsinkomstskatten (kapitel 4) multiplicerat med den statiska intäktseffekten i kolumn 1.

a. Med antagande av en elasticitet i beskattningsbar inkomst motsvarande 0,1 b. Med antagande av en elasticitet i beskattningsbar inkomst motsvarande 0,2.

Källa: Författarens beräkningar, baserat på analys i kapitel 4 - 7.

Kolumn 3 i tabell 8.1 visar de beräknade dynamiska intäktseffekter som uppstår då skattebetalarna ändrar sitt beteende som en reaktion på beskattningsnivån som anges i tabellens första kolumn. Övergången till enhetlig moms genererar ingen effekt på intäkter av detta slag eftersom momsen har satts så att den genomsnittliga momsen ska vara oförändrad. I skattesystemets övriga delar avgörs de dynamiska effekterna av den ändrade beskattningsnivån av elasticiteten i den beskattningsbara inkomsten (som mäter

känsligheten för en förändring i den effektiva marginalskatten). Denna elasticitet reflekterar alla sorters beteendereaktioner på beskattning, t.ex. förändringar i arbetskraftsutbudet, utbildning, besparingar och investeringar samt förändringar i skatteplaneringsaktiviteter och skatteflykt, osv. De lägre siffrorna i kolumn 3 baseras på ett konservativt antagande om att elasticiteten i den beskattningsbara inkomsten endast är 0,1, vilket innebär en ökning på 0,1 procent av den marginella inkomsten efter skatt.

De nyligen genomförda empiriska studier som granskats i kapitel 4 antyder emellertid att ett mer realistiskt värde för elasticiteten i den beskattningsbara inkomsten i Sverige skulle vara 0,3 eller 0,4. Men för att inte riskera att överskatta effekterna baseras beräkningarna av de högre siffrorna i kolumn 3 i tabell 8.1 på en elasticitet i den beskattningsbara inkomsten på 0,2 vilket är något återhållsamt med hänsyn till de senaste empiriska skattningarna för Sverige. Hur som helst, ser vi att även med den låga elasticiteten på 0,1, kommer den dynamiska ökningen av nettointäkter på grund av skattebetalarnas reaktioner på ändringarna i beskattningsnivån att vara cirka 3,5 miljarder kronor. Den höjda fastighetsskatten kommer att höja boendekostnaden och kommer därför att delvis fungera som en höjd konsumtionsskatt som urholkar reallönerna och därigenom hämmar arbetskraftsutbudet. Detta är skälet till den beräknade dynamiska intäktsförlusten till följd av fastighetsskatteformen i kolumn 3 i tabell 8.1. Observera att denna förlust är lägre än den dynamiska intäktsökningen på grund av övergången till en enhetlig beskattning av boende och andra konsumtionsformer (jämför kolumner 2 och 3), varför resultatet blir att fastighetsskatteformen förbättrar den ekonomiska effektiviteten. Möjligen skulle man också kunna förvänta sig en dynamisk intäktsförlust till följd av att den högre fastighetsskatten minskar underlaget för fastighetsbeskattning genom att försvaga incitamentet att investera i eget boende. Denna intäktsförlust återhämtas dock genom ökade intäkter på grund av skatten på inkomst av sparande, eftersom skattebetalarna ökar sitt finansiella sparande på bekostnad av investeringar i boende. Eftersom den effektiva beskattningen på finansiellt sparande och boendeinvesteringar är densamma efter fastighetsskatteformen, har denna förändring i fördelningen av hushållens tillgångar ingen nettoeffekt på statens intäkter.

Den fjärde kolumnen i tabell 8.1 summerar helt enkelt de dynamiska intäktseffekterna i kolumnerna 2 och 3. Som tidigare

nämnts, är denna dynamiska intäktsökning en indikator på den ökade ekonomiska effektivitet som genereras av skattereformen. Vi kan se att den totala beräknade ökningen uppgår till mer än 30 miljarder kronor, motsvarande ungefär 1 procent av BNP. Även med beaktande av den avsevärda osäkerheten beträffande de olika elasticiteter som beskriver skattebetalarnas beteende, pekar denna beräkning på att den föreslagna omstruktureringen av det svenska skattesystemet avsevärt skulle förbättra den svenska ekonomins funktionsförmåga.

Den femte och sista kolumnen i tabell 8.1 lägger ihop de statiska och dynamiska intäktsökningarna för att få ett mått på den totala nettointäktsökningen till följd av reformen. Nettointäktseffekten av reformpaketet reflekterar nästan helt den dynamiska intäktsökningen som kan användas på olika sätt. Till exempel skulle regeringen kunna minska den offentliga sektorns skuldsättning för att förbättra den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Man skulle kunna öka utbudet av offentliga tjänster eller transfereringar till utvalda grupper eller så skulle man kunna sänka skatterna. Om det sistnämnda alternativet väljs, är det givetvis viktigt att skatterna sänks på ett sätt som inte äventyrar de principer om skatteneutralitet och enhetlighet som gav upphov till intäktsökningarna från första början. Eftersom storleken på de dynamiska intäktsökningarna är svår att förutsäga och endast materialiseras gradvis över tid, bör de inte spenderas förrän de faktiskt ackumulerats.

Sker effektivitetsökningen på bekostnad av en rättvis fördelning?

Det är naturligt att ställa sig frågan om de stora vinsterna när det gäller ekonomisk effektivitet som redovisas i tabell 8.1 kan erhållas utan att skapa en mer ojämn inkomstfördelning? I sig självt gynnar förslaget att avskaffa värnskatten uppenbart de rikaste skattebetalarna som för närvarande betalar denna skatt. Enligt beräkningar av Finansdepartementet skulle denna del av reformen öka den genomsnittliga disponibla inkomsten för de rikaste 10 procenten av skattebetalarna med 5 575 kronor per år (2010 års prisnivå), och samtidigt skulle nettoinkomsten för övriga skattebetalare förbli oförändrad. Analysen i kapitel 6 pekar emellertid på att den dynamiska intäktsökningen till följd av ett avskaffande av värnskatten med största sannolikhet skulle överskrida den statiska intäktsförlusten. I så fall skulle alla skattebetalare gynnas, trots att inkomstfördelningen skulle bli

mindre jämn. För att motverka tendensen till större ojämlikhet skulle regeringen kunna välja att spendera nettointäktsökningen på ett sätt som gynnar låginkomsttagare.

Den tredje kolumnen i tabell 8.2 nedan visar hur den föreslagna sänkningen av den generella skattesatsen på kapitalinkomst skulle påverka den genomsnittliga disponibelinkomsten vid olika inkomstnivåer. Tabellen delar in skattebetalarna i tio inkomstgrupper (deciler) efter storleken på deras taxerade förvärvsinkomst (= inkomst av arbete + inkomst från transfereringar). I inkomstdecil 1 finns den 10-procentiga andel av skattebetalarna som har de lägst inkomster och i decil 10 den 10-procentiga andel som har högst inkomster. Vi ser i tabell 8.2 att sänkningen av kapitalinkomstskatten kommer att få en mycket begränsad effekt på de disponibla inkomsterna. I procentuella termer uppstår de största förändringarna i den lägsta och den högsta decilen. I den första decilen finns många pensionärer med begränsade förvärvsinkomster, men med icke-försumbara kapitalinkomster från besparingar som ackumulerats under deras yrkesliv. Den höga andelen kapitalinkomst förklarar varför skattebetalarna i denna grupp upplever den största procentuella förändringen i sin genomsnittliga disponibla inkomst (0,75 procent). Skattebetalarna i den högsta decilen är fortfarande aktiva på arbetsmarknaden men har normalt kunnat samla på sig betydande förmögenheter på grund av höga löneinkomster. I genomsnitt kommer dessa skattebetalare att uppleva en ökad disponibel inkomst på 0,6 procent. För övriga inkomstgrupper kommer sänkningen av skatten på kapitalinkomster att ha en försumbar effekt på disponibel inkomst, eftersom de vanligen har förhållandevis små nettointkomster från kapital, samtidigt som deras positiva inkomst från kapital mer eller mindre kvittas mot deras avdrag för ränteutgifter.

Observera att siffrorna i tabell 8.2 inte inkluderar effekten av den föreslagna höjningen av skatten på (beräknad) inkomst från pensionssparande (avkastningsskatten) från 15 till 25 procent. Detta element i skattereformpaketet kommer sannolikt att få en progressiv fördelningseffekt, eftersom låginkomstgrupperna pensionssparar mycket lite för att komplettera den allmänna pensionen. Figur 8.1 illustrerar förhållandet mellan förvärvsinkomst och privat pensionssparande (således inkluderas inte tjänstepensionsplaner i enlighet med kollektivavtal). Figuren visar

att enskilt pensionssparande huvudsakligen görs av höginkomsttagare.

Tabell 8.2 Fördelningseffekter av den föreslagna förändringen i beskattning av kapitalinkomster och fastigheter (2010 års inkomstnivåer)

Inkomst decile	Genomsnittlig förvärvsinkomst före skatt ¹	Genomsnittlig enskild disponibel inkomst	Förändring i enskild disponibel inkomst ² till följd av	
			sänkt kapital- inkomstskatt från 30% to 25%	höjning av fastighetsskatten till 1% ³
1	24 309	67 081	500 (0.75%)	-655 (-0.98%)
2	98 764	107 879	356 (0.33%)	-503 (-0.47%)
3	141 439	133 625	551 (0.41%)	-893 (-0.67%)
4	178 338	153 765	293 (0.19%)	-1092 (-0.71%)
5	212 513	179 144	306 (0.17%)	-1592 (-0.89%)
6	246 216	206 959	207 (0.10%)	-1875 (-0.91%)
7	280 306	232 682	139 (0.06%)	-1925 (-0.83%)
8	320 125	264 526	175 (0.07%)	-2669 (-1.01%)
9	379 304	312 495	483 (0.15%)	-3852 (-1.23%)
10	620 204	487 182	2889 (0.59%)	-6979 (-1.43%)

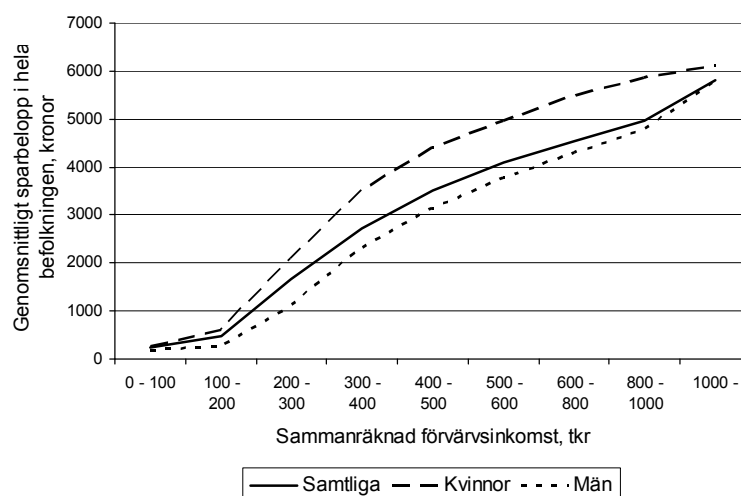
¹ Genomsnittligt värde för taxerad förvärvsinkomst.

² Siffrorna utan parentes är absoluta förändringar i kronor. Siffrorna inom parentes är procentuell förändring i genomsnittlig enskild disponibel inkomst.

³ Fastighetsskatten antas beräknas som 1 % av rimligt marknadsvärde, vilket motsvarar 4/3 av aktuellt taxeringsvärde. Siffrorna reflekterar den höjda fastighetsskatten på småhus, ej medräknat bostadsrätter och lantbruk.

Källa: Beräkningarna baseras på FASIT-modellen som utvecklats av Finansdepartementet.

Det bör även understrykas att tabell 8.2 inte inkluderar effekterna av den föreslagna skärpningen av reavinstbeskattningen på aktier, med ett slopande av dagens uppskov med beskattningen till vinsten realiserar. Realisationsvinster på aktier är en viktig del av de totala reavinsterna vilka fördelas mycket ojämnt över skattebetalarna. Exempelvis hade skattebetalare med en förvärvsinkomst mellan 280 000 och 300 000 kronor 2007 genomsnittliga realisationsvinster på cirka 17 400 kronor. Skattebetalare med förvärvsinkomster mellan 500 000 och 1 000 000 kronor hade realisationsvinster på cirka 71 500 kronor, medan de med förvärvsinkomster över 1 000 000 hade genomsnittliga realisationsvinster på 512 600 kronor (Skattestatistisk årsbok 2009, sid. 124). Dessa siffror antyder att en åtstramning av reavinstbeskattningen kommer att vara mycket progressiv i sin fördelningseffekt, och därmed uppväga fördelningseffekten av att värnskatten avskaffas.

Figur 8.1. Fördelning av privat pensionssparande, 2008¹

¹Fördelning över hela befolkningen.

Källa: Bergström et al. (2010, figur 3.3)

Vidare visar den sista kolumnen i tabell 8.2 att den föreslagna höjningen av fastighetsskatten till 1 procent av aktuellt marknadsvärde tenderar att medföra en större procentuell sänkning av disponibel inkomst, ju högre förvärsinkomst skattebetalaren har. Ett undantag från denna regel är den första decilen som inkluderar många pensionärer med låg förvärsinkomst i förhållande till värdet på deras egendom. För den lägsta decilen ser vi emellertid att den genomsnittliga absolut ökningen av den årliga fastighetsskatten blir förhållandevis liten, 655 kronor. För den genomsnittlige skattebetalaren i den första decilen, uppvägs denna höjning av fastighetsskatten av en sänkning av skatten på kapitalinkomster på cirka 500 kronor. Jämförelsevis ser vi i tabell 8.2 att för skattebetalarna i de övre inkomstdecilerna blir effekterna av fastighetsskattehöjningen avsevärt större än effekterna av kapitalinkomstskattesänkningen.

Förutom höjningen av fastighetsskatten, innebär den föreslagna skattereformen också att stämpelskatten samt reavinstbeskattningen vid försäljning av eget boende avskaffas, varför

siffrorna i den sista kolumnen i tabell 8.2 överdriver skattehöjningen för villaägare. Generellt anger ovanstående siffror att nettoeffekten på inkomstfördelningen till följd av avskaffandet av värnskatten och förändringarna i de olika kapitalskatterna kommer att vara ganska liten, eftersom många av effekterna tenderar att ta ut varandra och eftersom den totala skatteomfördelningen är begränsad.

Denna slutsats kommer sannolikt inte att ändras när vi beaktar fördelningseffekterna av den föreslagna reformen på bolagsbeskattningen. Man skulle kunna tro att avdraget för uppskattad ersättning för eget kapital (ACE) och den (lilla) sänkningen av bolagsskatten till 25 procent endast skulle gynna aktieägare. I en liten öppen ekonomi som Sverige, tenderar emellertid en skatt på normalavkastning från inhemska företagsinvesteringar att på lång sikt helt flyttas över på arbetarna genom minskade investeringar som urholkar reallönerna genom att minska arbetskraftens produktivitet (detta förklaras i kapitel 4 och 7). Genom att eliminera skatten på normalavkastning av bolagsinvesteringar på företagsnivå, eliminerar avdraget för uppmätt kapital denna produktivitetssänkande effekt och skapar utrymme för högre reallöner. På lång sikt skulle fördelningen av fördelarna med avdraget för uppskattad ersättning för eget kapital därför mer eller mindre överensstämma med nuvarande fördelning av arbetsinkomst.

Den måttliga sänkningen av bolagsskatten kommer att fungera som en kombinerad sänkning av skatten på normalavkastning och skatten på vinster som är "högre än normala" som härrör från inhemsk investering. Den första delen av skattesänkningen fungerar på samma sätt som avdraget för uppskattad ersättning för eget kapital och kommer därför att gynna löntagarna på lång sikt. Sänkningen av skatten på vinster över de normala kommer att gynna företagsägare i större utsträckning, men även denna del av skattesänkningen kommer att medföra en viss ökning av inhemska investeringar så att en del av de långsiktiga fördelarna även tillfaller inhemska arbetare. Under alla omständigheter är effekterna små, på grund av att förändringen av bolagsskatten är liten.

På kort sikt kommer avdraget för uppskattad ersättning för eget kapital och sänkningen av bolagsskatten att medföra aktievinster som kommer att omfördela inkomsterna till förmån för inhemska aktieägare. Den föreslagna reformen av reavinstbeskattningen kommer emellertid medföra att dessa vinster beskattas omedelbart

då de ackumuleras, till skillnad mot nuvarande reavinstbeskattning som möjliggör ett uppskjutande av skatten tills dess att vinsten realiserar.

Vid utvärdering av fördelningseffekterna av förslagen, är det även viktigt att hålla i åtanke att övergången till större enhetlighet och neutralitet i beskattningen kommer att bredda skatteunderlaget vilket möjliggör ytterligare inkomster för staten, utan någon förändring av skattesatsen. Om beslutsfattarna anser att det finns ett behov att kompensera för vissa av de fördelningseffekter som skatteändringen skulle medföra, kan dessa extra intäkter riktas till vissa behövande grupper genom målinriktade överföringar eller skattesänkningar. Mer generellt kan sägas att ett skattesystem med ett brett beskattningsunderlag som kan ta in avsevärda intäkter med en låg förlust i termer av ekonomisk effektivitet, är det bästa sättet att skydda de arrangemang i välfärdsstaten som säkerställer en rättvis inkomstfördelning.