

Vårt framtida skattesystem
– en ESO-rapport med förslag
på en genomgripande skattereform

Klas Eklund

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2020:7*



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapportserien kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25105-8

Förord

I början av 1990-talet genomfördes en genomgripande skattereform som har kommit att kallas ”århundradets skattereform”. Ett betydande utredningsarbete föregick reformen där olika aspekter på skattesystemets utformning genomlystes. Ambitionen var att skapa ett långsiktigt stabilt skattesystem som skulle vara samhällsekonomiskt mer effektivt än det sena 1980-talets. Det dåvarande systemet var ifrågasatt bland annat på grund av sin komplexitet, undantag, särlösningar och de höga marginalskatterna.

Reformen har i efterhand bedömts som framgångsrik i flera avseenden, även om den initiala underfinansieringen skapade vissa problem, framförallt då denna sammanföll med en inhemskt genererad finansiell kris. Trettio år har nu passerat, åtskilliga styckevisa förändringar i skattesystemet har genomförts och inte minst har omvärlden förändrats. Sverige står i dag inför andra utmaningar att hantera än för trettio år sedan.

ESO, vars uppdrag är att bredda och fördjupa underlaget för framtida finanspolitiska och samhällsekonomiska avgöranden, har i flera tidigare rapporter belyst olika aspekter av det svenska skattesystemet. Under de senaste åren har bland annat förslag presenterats om en ”boxmodell” för kapital- och bostadsbeskattningen (ESO 2017:4) och en reformerad inkomstbeskattning (ESO 2019:3). I februari 2020 genomförde ESO ett seminarium som fokuserade på digitala tjänster och hur de kan beskattas i en globaliserad värld. Samtidigt har det varit en ambition att ta ett brett grepp om systemet. Hur kan skattesystemet som helhet bli enklare och mer effektivt? Hur kan det bättre främja välfärd, sysselsättning och utbildning, för att därigenom skapa mer likartade förutsättningar för medborgarna?

Den nya rapporten till ESO har ambitionen att ta just ett sådant helhetsgrepp. Frågan är om man kan göra det utan år av djuplodande utredningsarbete, vilket var vad som föregick 1990-talets skatte-

reform. Klas Eklund har tagit sig an uppgiften och baserar sig i rapporten på en mängd tidigare studier i kombination med intervjuer med skatteexperter och avnämare. Resultatet har blivit en läsvärd och pedagogisk rapport som ger en god överblick över skattesystemet och de problem som finns inbyggda i det i dag. Eklund presenterar vidare ett förslag på en sammanhållen skattereform för att komma till rätta med åtskilliga av de identifierade problemen. I arbetet har han lagt vikt vid att presentera ett förslag som ska kunna ha förutsättningar att vara genomförbart i praktiken och nå legitimitet. Skatteförslag och regelutformning som baseras på resonemang som är eleganta i teorin, men som skulle stöta på problem i praktisk politik, väljer därför Eklund bort i sin egen skattereform. Det betyder dock inte att Eklund duckar för en del omdebatterade skatter.

Rapportens främsta bidrag ligger i att förslaget spänner brett, är sammanhållet, väl underbyggt och har ambitionen att vara politiskt genomförbart. Det har inte legat i uppdraget att utforma lagtext. Det är ett arbete som kvarstår.

Med detta sagt hoppas ESO och jag att rapporten och dess förslag ska utgöra ett konstruktivt och mer sammanhållet bidrag i debatten om hur ett nytt skattesystem ska se ut.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Anna Seim och Peter Thoursie, ledamöter i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang svarar författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i oktober 2020

Hans Lindblad
Ordförande i ESO

Författarens förord

ESO har genom åren publicerat åtskilliga rapporter om skatter och skattereformer. I år har 30 år förflutit sedan den senaste stora reformen, 1990–91. Tanken var att en av dess fäder, professor Ingemar Hansson, skulle sammanfatta de gångna decennierna i en ESO-rapport om en ”Skattereform 2.0”. Men Ingemar avled tragiskt precis efter att han påbörjat sitt arbete. ESO:s styrelse vände sig då till mig och frågade om jag ville ta över uppdraget. Först skrattade jag åt tanken. Ingemar Hansson var en av landets främsta skatteexperter, med enorm lärdom och erfarenhet både från akademi, politik och myndigheter. Det fanns inte en chans att jag skulle kunna fylla hans plats.

Men styrelsen stod på sig, och efter en stunds funderande tackade jag ändå ja. Kanske det finns en poäng i att någon fristående person som inte är skatteteoretiker men med praktisk erfarenhet och hyggliga politiska ingångar försöker konstruera ett fungerande skattesystem. Med pedagogik som gör att även den ”intresserade medborgaren” ska kunna läsa och förstå. Med förslag som kanske till och med skulle kunna vara politiskt genomförbara.

Så det, bästa läsare, är vad jag – med viss bävan – här presenterar. Säkert en helt annan rapport än vad Ingemar Hansson skulle ha levererat. Mindre lärd, mindre stringent, men förhoppningsvis ändå värd att läsa.

Jag har lutat mig tungt på råd och kritik från mer kompetenta analytiker. Många kolleger, vänner och intresserade har lämnat konstruktiva synpunkter, i synnerhet gäller det projektets referensgrupp som genomlidit tre långa möten med en förvirrad författare: Eva-Lena Ahlqvist, Spencer Bastani, Magnus Henrekson, Hans Lindblad, Jacob Lundberg, Peter Melz, Henry Ohlsson, Conny Olovsson, Eva Samakovlis, Anna Seim, Peter Thoursie och Lena Unemo. Jag vill också tacka Johan Alm, Riksdagens Utrednings-

tjänst, som hjälpt mig med snåriga konsekvensberäkningar. Daniel Waldenström och Åsa Hansson har båda, trots att de inte ingått i referensgruppen, heroiskt läst hela manuset från pärm till pärm och lämnat kloka synpunkter.

Därutöver har jag under resans gång samtalat med och inhämtat synpunkter från över hundra andra personer, som jag tackar kollektivt; ingen nämnd, ingen glömd. Ingen av dessa kan lastas för några skrivningar eller slutsatser. Alla kvarvarande fel och konstigheter är författarens egna.

Enskede, oktober 2020

Klas Eklund

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	25
1 Inledning: Varför skattereform?	33
1.1 Trender i omvärlden	34
1.2 Skatterna och coronapandemin.....	35
1.3 Dags för sammanhängande översyn	36
2 Förutsättningar och utgångspunkter för en skattereform	39
2.1 Fyra uppgifter – finansieringen viktigast.....	39
2.2 Svenska skatter i internationell jämförelse	41
2.3 Skattesystemet har förändrats	45
2.4 Den stora skattereformen.....	46
2.5 Varför ny reform?	47
2.6 Principer för beskattning.....	49
2.7 Effektivitet och produktivitet	53
2.8 Legitimitet och rättvisa.....	55
2.9 Skattesystemets tre lager	65
2.10 Skatteundandragande	66
2.11 Incidens: lurig och okänd	67

2.12	Konsumtions- och miljöskatter.....	69
2.13	Skatter ändrar vårt beteende	70
2.14	En politiskt acceptabel reform.....	73
3	Dags för lägre skatt på arbete.....	75
3.1	Marginalskatt och genomsnittlig skatt – viktiga på olika sätt	75
3.2	Vad är problemen?.....	79
3.3	Hög skatt driver fram avdrag.....	83
3.4	Arbetsgivaravgiften – inte vad den låter som.....	86
3.5	Förslag till reformerad inkomstskatt	90
4	Kommunalskatten – ämne för en egen rapport	99
4.1	Tilltagande problem.....	100
4.2	Ökat ansvar för staten.....	102
4.3	Utjämningsystemet i skottlinjen	103
5	Kapitalinkomstskatterna: läge för förenkling	105
5.1	Flera skattesatser	108
5.2	Beskattning med avigsidor	109
5.3	Likväl: komplement till skatt på arbete.....	112
5.4	Schablon och box.....	115
5.5	Mer enhetlig beskattning	116
6	Arvs- och förmögenhetsskatt: knepigare än du tror	125
6.1	Arvsskatten har avskaffats	125
6.2	Tillbaka på agendan?.....	128
6.3	Även förmögenhetsskatten har avskaffats	129
6.4	Växande förmögenheter.....	131

6.5	Kontrollmöjligheter – bättre men fortfarande problem.....	132
7	Den förkättrade fastighetsskatten	135
7.1	Omtyckt bland ekonomer men ogillad av andra.....	135
7.2	Snedvridande skatt i Sverige	136
7.3	Avkastning på fastigheter?	139
7.4	Principer för en reform.....	140
7.5	Effekter av en reformerad fastighetsavgift	146
7.6	Bostadsrätt och hyresrätt	149
7.7	Kommunal fastighetsskatt?	151
7.8	Skatt på rörlighet.....	152
7.9	Ränteavdragen bör reduceras	153
8	Bolagsskatten: komplicerad materia	155
8.1	Reformen 1991 följde omvärlden.....	155
8.2	Ska bolag beskattas?.....	156
8.3	Likformighet	159
8.4	Internationell skattekonkurrens	161
8.5	Internationellt skattesamarbete	164
8.6	Nyordning av bolagsskatten?	165
8.7	En utmaning för Sverige	167
8.8	Särskilda sektorskatter?	169
8.9	Ägarskatter – hur gynna innovation?	171
8.10	3:12-reglerna – en oändlig följetong	176
8.11	Ändra – avskaffa!	180
9	Miljöskatterna behöver skarpare fokus	185
9.1	Grön skatteväxling – svårare än det låter.....	186

9.2	Osäkra fördelningseffekter	187
9.3	Miljöskatter med oklara mål	188
9.4	Vad bör göras?	191
9.5	Framtida hållbara skattebaser	195
10	Mervärdesskatten borde vara enkel och enhetlig.....	197
10.1	Stor fiskal betydelse.....	197
10.2	Nedsatt moms av oklara skäl	199
10.3	Dold moms	203
10.4	EU-rätten och mervärdesskatten.....	205
10.5	Tillbaka till enhetlig moms!	206
10.6	Sektorer som är undantagna från moms	207
10.7	Moms på offentlig verksamhet – svårare	210
11	Och vad blir då konsekvenserna?	211
11.1	Skatteförslagen i rapporten	211
11.2	Försiktig bedömning av beteendeförändringar	213
11.3	Samhällsekonomiska effekter	214
11.4	Fördelningseffekter av många slag	221
11.5	Effekter på statsfinanserna.....	223
11.6	En pragmatisk och genomförbar reform.....	231
12	Slutord	233
12.1	Ingen människa är en ö	233
12.2	En modernare helhet	234
	Referenser.....	237

Sammanfattning

Sverige skulle må bra av en skattereform. Sedan den genomgripande reformen 1990–91 har **omvärlden förändrats** i stora kliv. Globalisering och digitalisering har gjort skattebaserna rörligare och den internationella skattekonkurrensen hårdare. Sverige har blivit medlem i EU; delar av Sveriges skattesystem avgörs därmed numera i samråd med EU eller står under EU-rätten. Miljö- och klimatfrågorna har blivit viktigare och skattesystemet förväntas bidra till utvecklingen mot ett hållbart samhälle.

Till detta ska läggas **akuta svenska samhällsproblem** som utanförskap och bristande integration samt svag produktivitetstillväxt. Dessutom har coronapandemin krävt liv och försvagat de offentliga finanserna. Skattesystemet måste i detta läge både finansiera den offentliga sektorn och stimulera framtida ekonomisk omvandling och styrka. Därför behöver Sverige en omstart – där en skattereform blir en grundbult.

Ett system där medborgarna bestämmer mer

Ett väl fungerande skattesystem kännetecknas av några grundläggande principer. Skatt ska tas ut efter **bärkraft**. Företagens och medborgarnas beslut om produktion, investeringar och konsumtion ska inte styras av **skattehänsyn**.¹ Breda och stabila skattebaser ger robust finansiering av den offentliga sektorn med få **snedvridande effekter**. I verkligheten kan systemet inte leva upp till alla ambitioner samtidigt. Målkonflikter uppstår, i synnerhet om man ska rensa i ett system där gamla beslut lagrats på varandra utan hänsyn till helheten. Kompromisser måste göras i den politiska processen. Men vi bör

¹ Det motsäger inte att staten ibland bör använda skatter för att rätta till så kallade externa effekter, till exempel lägga skatt på miljöförstörande verksamhet.

likväl hålla de ovanstående principerna i minnet när vi strax dyker in i den komplexa verkligheten.

Det svenska systemet beskattar arbete hårt men skatt på egendom är låg eller regressiv samtidigt som skatten på konsumtion är komplicerad, med skiftande skattesatser och snåriga avgränsningar. Detta ger märkliga effekter. De höga skattesatserna på arbete driver fram en rad avdrag med effekter som inte alltid är avsedda. Staten drar in en hög andel av medborgarnas arbetsinkomster, samtidigt som staten starkt gynnar eller missgynnar vissa former av boende och viss konsumtion. Så gynnas till exempel boende i dyra och högt belånade ägda bostäder, medan boende i hyreslägenhet missgynnas. Statens val av stöd till vissa varor och tjänster verkar inte alldeles genomtänkt: tandkräm beskattas till exempel dubbelt så hårt som chips och geléråttor, för att ta ett av många, många exempel. Särskilda avdrag för städning och trädgårdsarbete – med specificerade regler för exakt vilka tjänster som ska få lägre skatt – har införts för att kompensera för den höga inkomstskatten.

Ett syfte med en skattereform bör mot denna bakgrund vara att låta medborgarna behålla mer av sina inkomster efter skatt – och samtidigt själva bestämma, utan att styras av skatten, var de vill bo och vad de vill konsumera. Det talar för lägre skatt på arbete, samt en mer enhetlig beskattning av kapital och konsumtion. Samma slutsats följer av ambitionen att skattesystemet ska vara så effektivt som möjligt – det vill säga att snedvridningarna inte ska förorsaka samhällsekonomiska kostnader.

Sänkt skatt på arbete

Sverige skiljer sig alltså från relevanta jämförelseländer på så vis att vi har hög skatt på arbete men låg skatt på egendom. De höga skattesatserna på arbete snedvrider vårt beteende och driver fram undantag och avdrag som gör systemet komplicerat. Lägre skatt på arbete skulle ge ökade arbetsinsatser och starkare drivkrafter för studier och förkovran – vilket gynnar ekonomiskt välstånd och möjliggör

hållfast finansiering av den offentliga välfärden. Jag föreslår således att **skatten på inkomst av tjänst sänks** tvärsöver hela skatteskalan.²

- Brytpunkten för statlig inkomstskatt på tjänst³ höjs kraftigt och skattesatsen för de flesta som ligger över dagens brytpunkt sänks med 15–20 procentenheter – det gynnar den medelklass och övre medelklass vars arbetsinkomster i Sverige beskattas hårdare än i nästan alla andra länder. Högsta marginalsattesats sänks med 5 procentenheter. Åtgärderna sänker kostnaden för att anställa och ökar möjligheterna att konkurrera om kompetens på den internationella arbetsmarknaden. De höjer också den så kallade utbildningspremien – det man kan tjäna på att utbilda sig.
- Inkomstskatten sänks rejält även under brytpunkten. Detta både för att stimulera sysselsättning generellt och för att underlätta integrationen av de som befinner sig i utkanten av den reguljära arbetsmarknaden. I dag reduceras skatten under brytpunkten av ett så kallat jobbskatteavdrag. Jag föreslår att detta ersätts av ett nytt, större **jobbavdrag**. Inkomstagare under ett visst prisbasbelopp får en skattereduktion.⁴ Alla inkomster upp till 95 000 kronor om året blir skattefria. Förslaget ger skattesänkningar för alla förvärsarbetande.
- Även **pensionärer** utan förvärsinkomst får del av skattesänkningen. Att enbart sänka skatten för de förvärsarbetande kan motiveras utifrån att stimulera till ökade arbetsinsatser, men strider mot den förhärskande uppfattningen att pension (bortsett från garantipension) är upparbetad lön och i princip bör beskattas likadant som förvärsinkomst. Pensionärer föreslås därför få höjt grundavdrag.

Att många skattebetalare återfinns i den nedre delen av skatteskalan medför att det är statsfinansiellt kostsamt att sänka skatten där. I de

² När jämförelser görs mellan mina förslag och det rådande skattesystemet avses, om inget annat anges, regler och skattesatser som gällde vid ingången av budgetåret 2020. Skatteförslagen i budgetpropositionen hösten 2020 inkluderas således inte mer än *en passant* i analysen; budgetförslaget kom precis när föreliggande rapport var så gott som färdig och skulle gå i tryck, och jag har därför inte haft möjlighet att justera beräkningarna. Det är dessutom i dagsläget oklart exakt vilka av förslagen som kommer att förverkligas.

³ Den inkomstnivå vid vilken man måste erlägga statlig skatt. I dag är den 509 300 kronor i årsinkomst, efter att det för alla gemensamma grundavdraget dragits bort.

⁴ Formellt är således inte jobbavdraget ett avdrag utan en skattereduktion, på samma sätt som det tidigare jobbskatteavdraget; se vidare i kapitel 3. Jag behåller dock beteckningen ”avdrag” för enkelhetens skull.

inkomstintervallen är arbetsutbudet ofta tämligen okänsligt för mindre skattesänkningar på marginalen. De föreslagna sänkningarna av skatten under brytpunkten måste, för att ge effekt, därför innefatta mer omfattande sänkningar av **genomsnittsskatten**. Enligt förslagen i denna rapport kostar skattesänkningarna under brytpunkten totalt fyra gånger så mycket som de över brytpunkten. Detta är den största skattesänkningen bland mina förslag.

Så stora sänkningar av inkomstskatten betyder att behoven av avdrag för hushållsnära tjänster minskar. Sänkt skatt är bättre än höjda avdrag. Därför innebär mina förslag att den hösten 2020 planerade **utökningen av RUT-avdraget inte bör genomföras**.

Sänkt skatt på inkomst av tjänst betyder att skatteintäkterna (netto, dvs efter hänsyn till ökad sysselsättning, högre inkomster och ökad konsumtion) minskar med ca 13 miljarder kronor för inkomsttagare över brytpunkten. Det nya jobbavdraget under brytpunkten kostar ca 52 miljarder kronor mer än det gamla jobbskatteavdraget, netto. Sammantaget sänks således skatten på inkomst av tjänst med ca 65 miljarder kronor. Eftersom mitt uppdrag innebär att förslagen ska vara statsfinansiellt neutrala måste detta belopp tas in någon annanstans.

Inkomstskatterna bör också bli mer transparenta. Medborgarna ska kunna se och förstå vad de faktiskt betalar till det gemensamma. Därför bör **arbetsgivaravgifterna** redovisas öppet i lönebesked och på skattsedel. Den så kallade allmänna löneavgiften (en del av arbetsgivaravgiften) bör döpas om till **allmän löneskatt** – eftersom den faktiskt är en skatt och inget annat. Jag vill understryka att omrubriceringen inte utgör någon skattehöjning utan bara är ett sätt att synliggöra en skatt som redan finns.

De svåra egendomsskatterna

Sverige har inte bara hög skatt på arbete. Vi har också bland de lägsta egendomsskatterna i världen. Det är en besynnerlig kombination för ett land som har höga utjämningsambitioner och som har berömt sig av att prioritera arbete och full sysselsättning. Det är rimligt att högre skatt på kapital finansierar en del av den föreslagna sänkningen av skatten på arbete. Men det är inte så lätt som det låter.

- **Arvs- och förmögenhetsskatt** på höga arv och stora förmögenheter vore fördelningsmässigt rimligt och skulle ge människor mer likartade utgångspunkter i livet. Erfarenheterna visar dock att det är svårt att avgränsa vilka tillgångar som ska beskattas och vilka som ska undantas. Risken är stor att det hela resulterar i snåriga regler som den resursstarke har lätt att gå runt. Så var det med den förra förmögenhetsskatten – vilket ledde till att den avskaffades. Den ekonomiska integrationen försvårar dessutom förmögenhetsskatt på rörliga skattebaser, eftersom dessa lätt kan försvinna utomlands. Jag lägger därför inte något förslag om återinförda arvs- och förmögenhetsskatter.
- **Fastighetsavgiften**, däremot, bör reformeras. Den gamla fastighetsskatten var med rätta illa sedd. När den lades samman med förmögenhetsskatten kunde det medföra orimliga resultat för den enskilde. Men när skatten sänktes och belades med tak förlorade den sin koppling till skattebasen – värdet av att bo i sitt ägandes hus. I stället fungerar den i dag regressivt. Dyra fastigheter beskattas betydligt lägre än billiga, och ju dyrare de är desto lägre beskattas de. Dessa dyra bostäder ägs främst av höginkomsttagare. De översta 20 procenten inkomsttagare i Stockholm beräknas i snitt få en – nästan obeskattad – avkastning på sitt bostadskapital på 60 000 kronor var om året.

Skatten behandlar dessutom boende olika. Ägda bostäder beskattas lindrigare än hyresboende. Bostadsrätter beskattas lägre än småhus. Och via avdragsrätten på skuldräntor beskattas belånade bostäder lägre än icke-belånade. Skattesystemet stimulerar således boende i högt belånade ägda bostäder. Den bristande neutraliteten är sannolikt ett skäl till att hyresrätter i så hög utsträckning omvandlas till bostadsrätter och att det byggs så pass få hyreshus.

På lång sikt innebär värdestegringen av det ägda boendet en kapitalöverföring till ”insiders” som är inne på marknaden – samtidigt som den försvårar inträdet för dem som försöker ta sig in. De skeva effekterna på inkomst- och förmögenhetsfördelning påverkar bostadskarriären och hela livssituationen; de är långt större än de förändringar på marginalen som ges av avtalsrörelser eller smärre justeringar av inkomstskatten. Låga räntor och generös avdragsrätt bidrar dessutom till skulduppbyggnad, som kan ge finansiell instabilitet.

Fastighetsavgiften bör inte vara regressiv! En fungerande fastighetsskatt bör vara proportionell, utan tak, lika för bostadsrätt och småhus, samtidigt som de uttaxerade beloppen inte ska röra sig i stora steg. Det talar för att skatten bör beräknas med viss eftersläpning och med en begriplig tumregel. En metod som åstadkommer detta är att beskatta taxeringsvärdet i stället för marknadsvärdet, utifrån en schablon som utgår från en viss antagen ränta och stabil förväntad avkastning. Andra utredare har med denna metod föreslagit en skattesats på runt 1 procent av taxeringsvärdet, utan takbegränsning. Då skulle fastighetsskatten bli neutral i förhållande till kapitalinkomstbeskattningen i övrigt.

Men sådana förslag skulle ge en kraftig höjning av skatten för alla – och sannolikt också brett fallande fastighetspriser. Förslag med sådana effekter torde inte överleva politikernas behandling, medias rubriker och särintressenas attacker. Eftersom mitt uppdrag är att leverera genomförbara reformer antar jag en lägre schablonavkastning; något som dessutom sakligt kan motiveras utifrån det låga ränteläget. Konkret föreslår jag att den **kommunala fastighetsavgiften sänks till 0,5 procent av taxeringsvärdet, utan dagens tak**. Den skattesatsen är klart lägre än både den gamla fastighetsskatten och de flesta förslag i debatten – och även lägre än den nuvarande kommunala fastighetsavgiften. Den ska inte heller läggas ihop med någon förmögenhetsskatt, så som var fallet med den gamla fastighetsskatten.

En viktig förändring är att skatten inte längre blir regressiv. Förslaget medför sänkt skatt för de flesta småhus, men högre skatt för dyra villor och för bostadsrätter. En klar majoritet av hushåll med småhus får alltså *lägre* fastighetsavgift med mitt förslag. Större höjningar drabbar enbart de dyraste bostäderna. Därmed sker en viss förmögenhetsutjämning, eftersom bostadens förmögenhetsvärde kan antas stiga något för billigare villor, men sjunka för dyra. De allra flesta ägare av dyra bostäder får dock med mitt sammantagna reformförslag inkomstskattesänkningar som är större än fastighetskattehöjningen. Syftet är att stimulera arbete men beskatta större så kallade *windfall gains* från fastighetsmarknaden.

Likväl är det nödvändigt att införa särskilda **begränsningsregler** som hindrar hushåll med låga inkomster att betala försvärande höjd skatt. Ingen ska betala mer än 4 procent av sin inkomst i fastighetsavgift. Fastighetsavgiften på hyresfastigheter bör slopas.

Enhetlig och enklare kapitalbeskattning

Kapitalinkomster beskattas med olika skattesatser. Flera av dessa skapar skattedrivna placeringar.

- Jag föreslår att de flesta av dessa olika skattesatser ersätts av en **enhetlig skatt på 25 procent**. Det innebär lägre skatt på utdelning för noterade aktier men högre lägsta skatt på utdelning i fåmansbolag.
- **ISK-systemet** bör finnas kvar i dess nuvarande form eftersom det ger ett enkelt och förutsägbart alternativ.
- För att undvika negativa effekter på rörligheten på bostadsmarknaden föreslår jag också att **reavinstskatten vid bostadsförsäljning** ligger kvar på dagens nivå, 22 procent.
- Fastighetsköp blir billigare genom att **stämpelskatten** tas bort. Den är en anakronism som utgör en ren skatt på rörlighet. Även **räntan på uppskjuten kapitalvinst** bör avskaffas.
- En enhetlig och sänkt kapitalinkomstskatt och en reformerad fastighetsavgift gör det också möjligt att minska storleken på **ränteavdragen**. Jag föreslår 25 procent, vilket ger symmetri med inkomstskatten på kapital. Det bidrar till att dämpa skuldsättningen och ger på sikt en sundare ekonomi.

Kombinationen av höjd lägsta skatt på utdelningar i fåmansbolag å ena sidan och kraftigt sänkt marginalskaft på arbete medför också att dagens starka skattedrivna incitament till **inkomstomvandling** – att ta ut sin inkomst som kapitalinkomst i stället för tjänsteinkomst – minskar. Inklusivt bolagsskaft blir skatten på utdelningar enligt mina förslag 41 procent, medan marginalskaften på inkomst av tjänst för de flesta berörda hamnar mellan 32 och 47 procent. Även om arbetsgivaravgiften ska läggas på blir det inte längre lika attraktivt som hittills att starta bolag, förlora trygghetsförmåner, sätta igång pappersarbete och kanske skaffa revisor, när man inte längre gör någon större skattevinst på bolagsformen.

Dock är det inte troligt att åtgärden tillräckligt påverkar inkomstomvandling i större så kallade partnerbolag. Jag föreslår därför att Regeringskansliet utreder möjligheten att reducera det lönebaserade garantibeloppet i den så kallade huvudregeln för fåmansbolag. På

sikt bör inriktningen vara att helt undanröja behovet av särskilda undantag och regler för fåmansbolag. De skatteförslag som läggs här ska, tillsammans med en reduktion av garantibeloppet i huvudregeln, bara ses som ett steg på vägen att helt avskaffa 3:12-reglerna.

Bolagsbeskattningen bör bli mer neutral, och undvika olika skattesatser för olika placeringar, vinster och sektorer. Skattesystemet bör heller inte gynna lån framför finansiering med eget kapital. Här pågår en utveckling åt rätt håll, men den kan skyndas på. Sverige är utsatt för en allt skarpare skattekonkurrens. Den **nominella bolagskatten bör därför sänkas** vidare, och **ränteavdragen minskas**. En sådan åtgärd får sannolikt små effekter på statskassan, men underlättar för svenska företag att klara sig i den internationella konkurrensen, samtidigt som deras balansräkningar blir sundare.

Effektivare miljöskatter

Miljöskatter är viktiga inslag i en strategi för övergång till ett mer hållbart samhälle. Men flera av dagens skatter ger motstridiga effekter, och några saknar tydliga mål. Att ”skatteväxla” i stor skala är inte förenligt med fiskal neutralitet, eftersom gröna skatter på sikt urholkar sin egen skattebas. Ju mer lyckade de är som miljöskatter, desto lägre intäkter ger de.

- Färdriktningen bör vara att **renodla miljöskatterna** – ge dem tydligare fokus på miljön och inte tro att de kan finansiera offentlig sektor i någon större omfattning.
- Konkret föreslår jag att ett antal **undantag från koldioxidskatten** utanför det europeiska utsläppshandelssystemet ETS bör avskaffas. Därmed höjs dieselskatten i jord- och skogsbruket samt för inrikes sjöfart. Alla bör betala samma CO₂-skatt.
- **Reseavdraget** bör göras om; det gynnar i sin nuvarande utformning långväga arbetspendling med bil jämfört med kollektivtrafik, också i storstadsregioner. **Bonus malus-systemet** bör reformeras så att det inte gynnar stora stadsjeepar. Skatteförmånerna på så kallade **förmånsbilar** bör reduceras. Åtgärderna skulle sammantaget bidra till en snabbare omställning av transportsektorn.

- Sverige bör intensifiera sina försök att vässa **EU:s utsläppshandelssystem**, få EU-medlemmarna att anta högre CO₂-skatt samt agera på internationella klimatmöten för global samordning och höjning av koldioxidskatter. Om EU gör allvar av sina planer på en *Carbon border tax* – i praktiken en sorts tullar på importvaror med stort CO₂-innehåll – bör Sverige medverka.

Enhetlig mervärdesskatt

Det svenska momssystemet är krångligt, och skattebasen utnyttjas bara till hälften, eftersom flera sektorer har nedsatt moms eller ingen alls. Gränsdragningsproblem skapar underligheter – som ibland gränsar till det bisarra – och administrativa kostnader. Dagens system med undantag och sänkta skattesatser ger ”dold” moms som fördyrar produktionen och skapar höga administrationskostnader.

- Jag föreslår att mervärdesskatten på alla nedsatta sektorer höjs till en **gemensam, enhetlig skattesats** på 25 procent, så som avsikten var i skattereformen 1990–91. En effekt blir höjda matpriser eftersom livsmedel i dag har nedsatt moms. De positiva fördelningseffekter som anförs som argument för sänkt moms på livsmedel är en myt. Momsen är ett trubbigt fördelningsinstrument.
- För att skydda barnfamiljer föreslår jag ändå höjt **barnbidrag**; det ger samma fördel till mindre än halva kostnaden. Även **pensionärer med låg pension** bör skyddas, genom ett direkt bidrag.

Bland sektorer som är undantagna från moms föreslår jag att lotterisektorn belastas med full moms, och att bankerna åläggs en särskild aktivitetsskatt. Även fastighetssektorn bör föras in i momssystemet, samtidigt som dess ränteavdrag minskas.

Neutral budgetpåverkan

Sammantaget är reformförslagen statsfinansiellt neutrala. De föreslagna skattesänkningarna summerar till ca 113 miljarder kronor.⁵ Skattehökningarna summerar till samma belopp. Den offentliga sektorns totala storlek påverkas således inte.

Siffrorna är osäkra. En avgörande fråga är hur kalkylen ska ta hänsyn till ändrat beteende. Sänkt inkomstskatt på tjänst kan till exempel öka arbetsutbudet och därmed indirekt både öka andra skatteintäkter, till exempel mervärdesskatten, och ge kompenserande intäkter från inkomstskatten – så kallade **dynamiska effekter**. Dessa är dock i denna rapport konservativt estimerade i enlighet med Finansdepartementets konventioner och den beräkningsmodell ("FASIT") som utvecklats av SCB och används av riksdagens utredningstjänst. Skulle man räkna in rimliga långsiktiga effekter på sysselsättning, investeringar och tillväxt (se nedan) torde effekten av mina förslag bli starkare statsfinanser. Osäkerheten i att kvantifiera den typen av dynamiska effekter på lång sikt gör emellertid att de inte inkluderats i analysen.

Fördelningseffekter

Den avgörande uppgiften i uppdraget att reformera skattesystemet är att få till stånd ett effektivt skattesystem för att finansiera en välfärdsstat som kan skapa likvärdiga livschanser och bryta segregationen. Skattesystemet bör bidra genom att underlätta inträdet på arbetsmarknaden och stimulera ökad sysselsättning. Detta är skatternas viktigaste bidrag till fördelningspolitiken.

Skatt efter bärkraft är centralt i denna rapport. Det betyder progressiv skatt på tjänst, högre skatt på konsumtion (som ju styrs av inkomsten), proportionell fastighetsavgift och mindre lönsam inkomstomvandling. De sammantagna fördelningseffekterna av så många och olika förslag på skilda områden är svåra att kvantifiera. En av de få aspekter som kan mätas är de direkta, statiska effekterna

⁵ Siffran inkluderar de utgiftsökningar till barnfamiljer och pensionärer som ska kompensera för höjd moms. Mitt uppdrag handlar formellt enbart om skatter. Men just i detta fall är det rimligt att också föreslå en justering av de offentliga utgifterna, såsom ett sätt att bidra till ett bättre skattesystem.

av skattesänkningen på arbete – något som brukar väcka stort intresse i den allmänna debatten. Sänkningen ovanför brytpunkten ger störst ökning av den disponibla inkomsten till den högsta decilgruppen i inkomstfördelningen och ökar **Gini-koefficienten**⁶ med en hundradels enhet, från ca 0,30 till 0,31. Den sortens effekt är ofrånkomlig om vi ska minska gapet mellan inkomst av tjänst och inkomst av kapital.

Men även mindre ökning av inkomstjämligheten bör balanseras, i synnerhet efter flera år av stegrade, lågt beskattade förmögenheter och kapitalinkomster. I den här rapporten föreslås flera steg i den riktningen, på områden som inte bara rör inkomstfördelningen utan också förmögenhetsfördelningen, relationen mellan generationer, mellan arbete och kapital, osv.

- **Inkomstskatten på tjänst under brytpunkten** för statlig skatt sänks kraftigt. Det ger mest till de lägre decilgrupperna i inkomstfördelningen och medför en liten minskning av Gini-koefficienten.
- **Pensionärer** under brytpunkten får motsvarande skattesänkning. Därmed undviks att nya gap öppnas mellan arbetande och pensionärer.
- Innebörden är att **inkomstskatten på tjänst sänks för alla**. Samtliga arbetande får sänkt genomsnittsskatt. Den största sänkningen av marginals-katten tillfaller dem som befinner sig allra längst ned i inkomstfördelningen.
- **Fastighetsavgiften** höjs för dyra bostäder medan den sänks för lägre värderade småhus. Den blir därmed inte längre regressiv. Inkomstskillnaderna efter skatt minskar. Höginkomsttagare, som i allmänhet bor i dyrare hus, får höjd skatt medan ägarna till billigare hus får sänkt skatt.
- Ytterligare en effekt är en viss **förmögenhetsutjämning av fastighetsvärden**. Värdet av dyra bostäder minskar medan värdet av lågt värderade bostäder ökar. Det mildrar också spänningen stad–land.

⁶ Med decilgrupper avses tiondelar. Den högsta decilgruppen är alltså de 10 procent som har högst inkomst. Ginikoefficienten är ett mått på ojämlikhet i inkomstfördelningen. Den anger hur stor andel av de samlade inkomsterna som behöver omfördelas från hög- till låginkomsttagare för att fördelningen skulle bli helt jämn.

- Hushåll med låga inkomster i förhållande till bostadens värde skyddas mot höjd fastighetsskatt med hjälp av en **begränsningsregel**.
- Hushåll med stora lån får betala mer i ränta efter skatt eftersom **avdragen minskar** i värde; det slår mot medel- och höginkomsttagare, eftersom dessa i snitt har större lån.
- **Inkomstomvandling** blir mindre lönsam. Färre kommer därmed att kunna tjäna på att omvandla inkomst av tjänst till inkomst av kapital.
- Att mervärdesskatten höjs på nedsatta sektorer betyder **dyrare konsumtion**. Det påverkar alla inkomstgrupper. Men det slår jämnt. Att beskatta konsumtion är att beskatta efter bärkraft.
- **Barnfamiljer och pensionärer** med låg inkomst föreslås ändå kompenseras för höjd matmoms.

I mer allmänna ordalag medför sänkt skatt på inkomst av tjänst **ökade arbetsinsatser** – ökad ansträngning, fler arbetade timmar och en direkt ökning av sysselsättningen (se nedan), vilket i sig är en central faktor för utjämning av livsbetingelser. För egen del tror jag att de åtgärderna som föreslås i den här rapporten kan bidra till att något minska segregation och utanförskap via ökad sysselsättning. Utifrån mina värderingar blir det skattesystem som skissas här mer rättvist än dagens; det ger medborgarna mer likartade förutsättningar, det gör skatterna mer synliga, det belönar arbete och förkovran bättre men manna från himlen mindre.

Positiva effekter på samhällsekonomin

Övriga **samhällsekonomiska effekter** är entydigt **positiva**. Analysen antyder att, även med FASIT:s försiktiga perspektiv, leder de sänkta skatterna på inkomst av tjänst till en sysselsättningsökning med 20 000 personer samtidigt som antalet arbetade timmar ökar med 1,5 procent. Allmänt kan man säga att de som redan har arbete kommer att arbeta mer, medan fler som i dag står utanför arbetsmarknaden får jobb. I ett långsiktigt perspektiv, då vi tar hänsyn till

vidare beteendeförändringar, blir sysselsättningseffekten större – men den fångas alltså inte av modellen.

Den direkta effekten på **BNP-nivån** av skattesänkningarna på arbete är en höjning med 1,4 procent; dock medför breddningen av mervärdesskatten en tillfällig minskning av den disponibla inkomsten som dämpar BNP-ökningen. Förändringarna av kapitalinkomstskatten medför att kapitalmarknaderna fungerar bättre. Resultatet torde bli ökade investeringar och högre produktivitet. När sysselsättning och produktivitet båda stiger, ökar också **den ekonomiska tillväxten** på längre sikt. Incitamenten till skuldsättning försvagas både för hushåll och företag. Det minskar risken för finansiell instabilitet.

På flera av dessa områden är noggrann kvantifiering så gott som omöjlig. FASIT-modellen fångar inte alla de dynamiska effekter som ger ökad sysselsättning. De siffror som anges här är därför en underskattning av den långsiktiga effekten.

En helhet

Förslagen ger i sin helhet ett **enklare, mer överblickbart system** genom bredare skattebaser och färre skattesatser:

- sänkt skatt på arbete med plattare skatteskala och mindre skillnader i skattesatser
- mer enhetlig kapitalbeskattning och ränteavdrag på samma nivå
- breddad, mer enhetlig moms med färre undantag.

Vidare tillåts **människors egna preferenser** slå igenom mer med de förslag som läggs fram här. Skattebetalarna får behålla mer av sina inkomster, medan staten i mindre grad styr medborgarnas konsumtion och val av boende. Ett sådant system torde också bli mer **legitimt**, med lägre förekomst av skatteplanering. Enligt ekonomisk analys ger ett system med lägre marginalskatt på arbete och ökat inslag av enhetlig skatt på konsumtionen mindre effektivitetsförluster och ”spill”. Allt annat lika betyder det **en mer effektiv finansiering av den offentliga sektorn** och därmed mer välfärd för pengarna. Skatteuttaget behöver då inte vara lika högt för en given ambitionsnivå för den offentliga verksamheten.

Ett budskap i den här rapporten är att skattesystemet bör betraktas som en **helhet**. Alla delar hänger ihop. Ett viktigt skäl till dagens bristande effektivitet är att skattebeslut alltför ofta tas styckevis och delat – utan hänsyn till hur de påverkar andra delar av systemet. Den politiska debatten saknar ofta helhetsperspektivet. Media, partier och intressegrupper koncentrerar sig vanligen på kortsiktiga och statiska fördelningseffekter utan att försöka se helheten eller de långsiktiga konsekvenserna. Att utse ”vinnare” och ”förlorare” genom att välja mer eller mindre aparta typfall tar tyvärr ofta över den viktigare debatten om långsiktiga effekter.

Det sorgliga är att dessa röster därigenom också stämplar oss medborgare som en sorts endimensionella stuprör. Vi är bara villaägare eller löntagare, enbart konsument eller barnfamilj, inget annat än bilägare eller pensionssparare. Men de flesta av oss är ju allt detta på en och samma gång. Det blir därför missvisande att lyfta ut en enskild åtgärd ur ett större paket där helheten är det viktiga. Ja, inte bara missvisande. Fördummande.

Den här rapporten utgår tvärtom från att samhället är en helhet, att skatteförslagen bör analyseras samlat och utifrån deras effekt på just helheten – och att vi människor är hela individer, inte bara enögda särintressen.

Summary

Sweden would benefit from a tax reform. Since the comprehensive reform of 1990–91, the world has changed substantially. Globalization and digitalization have made tax bases more mobile and international tax competition has become stiffer. Sweden has become a member of the European Union, which means that parts of our tax system must comply with EU rules. Environmental issues have become more urgent. A tax reform needs to tackle all these issues.

On top of these international trends, Sweden faces domestic challenges, such as marginalization, insufficient integration of immigrants and weak productivity growth. The Corona pandemic has taken a toll on lives and weakened public finances. The tax system must therefore both fund the public sector in a sustainable way and stimulate economic transformation and growth. Sweden is in need of a restart – where a tax reform becomes a central tenet.

Shifting the burden of taxation

A starting point is the particular composition of tax revenue in Sweden. Tax on labour is among the highest in the world, whereas tax on property is low. Also, tax on consumption exploits only half of the potential tax base. High taxes on labour distort the economy, create a need for numerous exemptions and deductions and lower the returns to education and skills. Furthermore, while the government imposes high taxes on income from labour it also micro-manages consumption patterns and choices of housing by maintaining complex consumption taxes and non-neutral taxes on different types of housing. Condominiums are taxed at lower rates than rental apartments – for reasons that are hard to discern.

Thus, a Swedish tax reform needs to shift some of the burden of taxation from labour to consumption and real estate property. A reform should also simplify the system, make it more transparent and fair. A lower tax on labour with simplified and neutral taxation of consumption and housing will improve citizens' freedom to choose. Furthermore, lower taxes on labour will improve the efficiency of the tax system and benefit the economy as a whole.

A tax reform should not *per se* imply a higher or lower tax ratio. The size of the public sector is of course important for the design of the tax system, but this report aims at fiscal neutrality, and takes the size of the present public sector as given. The task is to improve the tax system, not to debate the optimal size of the government.

Lower tax on labour

The tax on labour should be reduced, across the entire income distribution.

- This report proposes that the marginal tax on high income earners be cut, by raising the threshold above which federal tax is to be paid, and by lowering the tax rate above that point. Most income earners in these brackets will see their marginal tax rates reduced by 15-20 per cent.
- Below the threshold I propose a new “job deduction” (actually a tax reduction, but the term deduction is well established in Sweden) that will lower average taxes for the vast majority of the population. Pensioners will receive the same deduction.

The differential treatment of groups described above is important. According to both economic theory and empirical studies, average taxes are more important when stimulating labour supply at the lower segments of the income distribution, while marginal taxes are more important at the higher end of the distribution. The proposed method of lowering taxes thus maximizes the combined effect on the labour market by causing more effort from those who already have a job (the intensive margin) as well as moving people into employment (the extensive margin).

A lower income tax also reduces the benefits of the RUT deduction on services, which is presently planned to be expanded. Under the proposals in this report, there is no need for such an expansion. Lower taxes are preferable to bigger deductions!

Broaden the VAT and make the capital income tax more homogeneous

The tax cuts on labour will decrease tax revenue. I propose that this decrease is compensated by a broadening of the VAT base and by raising the VAT for those sectors that are presently granted exemptions and face lower taxes. Today's system is administratively cumbersome and unfair. Some reductions are motivated by arguments related to redistribution – most of which are wrong and mainly the result of lobbying rather than fairness. As a result, the system is filled with technical exceptions and logical flaws.

Economically, the most important exception is the lower VAT on food (12 per cent compared to the would-be uniform rate of 25). This exception is supposed to benefit low-income families with children, but numerous studies have shown that the benefits are reaped by everyone, including high-income earners without children. The rich may not eat more. But they eat more expensive food. Indirect taxes are a blunt and inefficient instrument for redistribution. Thus, I propose that the VAT is homogenized across groups, but that families with children are compensated by higher child benefits. Such a change would achieve the intended objectives – at half the cost.

Capital income taxation should be simplified. On paper the capital income tax in Sweden is 30 per cent (higher than the OECD average of 17), but specific tax rates vary depending on type of asset held, who owns it, duration of holdings etc. This complicated system creates distortions and enables tax avoidance.

I propose that most of these taxes be homogenized at 25 per cent, which means a lowering of most capital taxes – but an increase of the lowest tax rate (currently 20 per cent) on so called closely-held corporations, i.e businesses with few owners. Today, owners of such firms may extract lower-taxed dividends rather than salaries, which are taxed at a higher rate. This possibility erodes the tax base and

distorts incentives – and triggers resentment from the general public. The proposal of a homogenous capital tax rate of 25 per cent will improve the functioning of the capital market, while the general reduction of the tax level makes the system more internationally competitive.

As the tax rate is lowered, the tax deduction on mortgage interest payments should also be reduced to 25 per cent. This will marginally discourage excessive borrowing.

However, some exceptions to the 25 per cent level are warranted. Individual savings and investments accounts (ISK) are currently subject to standard taxation where the value of the funds is computed following a rule of thumb, irrespective of market price swings. I argue that this system should be maintained, in order to offer a simple alternative to other forms of saving. Also, long-term pension savings should be taxed at a low rate in order to stimulate long-term saving.

Taxes on wealth and property

Property taxation is very low in Sweden, only a fraction of the OECD average. The system is also regressive, since a low nominal tax ceiling is imposed, meaning that the tax-to-market-value ratio declines as real estate becomes more expensive. Many economists advocate a re-introduction of a proportional property tax of around 1 per cent of the tax value. However, introducing a tax rate at that level is politically infeasible. In addition, the low interest rates that prevail at present are grounds for a lower tax rate.

I propose a tax rate of 0.5 per cent, which implies that a majority of households will pay less tax than today, but that owners of expensive homes will pay substantially more. Condominiums should be subject to the same tax as houses (they are taxed at lower rates in the present system) in order to ensure neutrality between types of housing. The tax on rental apartments should be lowered. Consequently, taxes on housing will be more neutral and will have less of an impact on an individual's choice of housing.

I do not deem the re-introduction of wealth and inheritance taxes feasible in a small open economy like Sweden. Even though international cooperation against tax evasion is more extensive now than

when these taxes were in place, historical experience shows that it is exceedingly difficult to draw clear lines between what should and should not be taxed. Also, the wealth and inheritance taxes, that were abolished in 2007 and 2005, respectively, made intergenerational transfers of family-owned businesses complicated and expensive. Furthermore, there is some evidence that the abolishment of these taxes has spurred growth of new business.

Corporate taxes

Corporate taxation used to be more competitive, but is now on par with most comparable countries. Internationally, there is a downward trend in corporate taxation and Sweden should follow suit. The nominal corporate tax rate should be gradually lowered, possibilities to deduct interest payments should be reduced and the system should be simplified.

More comprehensive reforms are contingent upon international developments. OECD's work with BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) may lead to substantial changes. Some of these, such as the proposed new principles of taxation of digital production and distribution, may affect Swedish tax revenues negatively. The Swedish government has thus opposed such changes. However, if taxes develop in that direction globally, Sweden must comply. This report, however, abstains from analysing measures necessary for adaption to such changes, since the outcome of the international negotiations is uncertain at present.

A contentious issue concerns the tax rules for small business. As mentioned above, these rules have become substantially more generous in recent years. A widening gap between the high tax on labour income and the low tax on capital income has made it increasingly profitable for owners of closely-held businesses to extract dividends rather than to pay salaries to the owners of the firm. This unintended side effect of the high tax on labour has created political strife and is causing a loss in tax revenue.

So far, proposals aimed at rectifying the situation have mainly made the rules for allowing dividends more complex. My view is that this is a second-best solution, or rather no solution. The problem will remain until the underlying discrepancy between tax levels has

diminished sufficiently. My proposals – lowering the marginal tax rate on labour income by 20-25 percentage points and increasing the capital income tax on closely-held businesses by 5 percentage points – will remedy much of the problem. But it will probably not be enough. I therefore propose the launch of a new investigation tasked with the difficult mission of abolishing these rules altogether.

Streamlining environmental taxes

Environmental taxes can play an important role in reducing emissions. But the more environmentally efficient such taxes are, the less they will contribute to tax revenue – since successful environmental taxes erode their own tax bases. Furthermore, the system of environmental taxes and regulations in Sweden is often plagued by internal inconsistencies and unclear targets. A tax reform should therefore seek to streamline environmental taxes and focus them on emissions, so that environmental considerations, rather than fiscal ones, become central.

In the Swedish context, this means scrutinizing taxes on road traffic, since this is the main source of carbon dioxide emissions. Some of the features of the present system, such as the deductions for commuting, the existence of company cars and subsidies to environmentally friendly cars all trigger side effects, like stimulating road travel using expensive cars. I thus propose a review and tightening of these taxes.

In the agricultural sector, the consumption of diesel has been exempted from the CO₂ tax. That exemption should be abolished so that the same carbon tax is paid by all. Looking ahead, traditional taxes on emissions will collect less revenue. As electrification and battery technology develops, old patterns will be broken. Taxes on road traffic should be based on the distance driven, and on congestion.

Beneficial effects

In total, the proposed tax cuts summarize to 113 billion SEK and the tax hikes to the same amount. The total sum is about 4 per cent of GDP. The numbers are associated with uncertainty, but the reform

proposal is fiscally neutral. The size of the public sector is not affected.

The calculations are based on an econometric model – FASIT – used by Statistics Sweden and most public analysts, including the Ministry of Finance. It is quite conservative in its approach, and, to a large extent, does not take into account dynamic effects. It is my personal belief that the positive long-term effects of my proposals on employment and growth – and consequently tax revenue – are stronger than those suggested by the FASIT computations. But in accepting the FASIT estimates, we can rest assured that we do not exaggerate the impact of the proposals.

The distributional effects of the reform cut both ways. The reductions in marginal taxes for individual in high-income brackets naturally cause a widening of after-tax wage differentials. But this is compensated by tax cuts also for low-income-earners. The new property tax will imply a more neutral taxation of living, which means a lower tax and rising property values for inexpensive housing, but a higher tax and lower property values for expensive housing, meaning a narrowing of income and wealth distributions. The broadening of the VAT tax base will be paid for by all, but since consumption is correlated with income, this means that the new VAT-scheme will complement income taxation. In more general terms, the new tax system will tax labour less and consumption and some property more. Sweden will thus follow the international trend in moving from direct to indirect taxation.

As a result, the tax system will become more efficient. Citizens will be better able to influence their consumption patterns and choices of housing. Employment will increase, courtesy of the lower tax on labour, investment is likely to increase and will be less tax-driven, which should be beneficial for productivity. As a result, both the GDP level and the GDP growth rate will increase. The immediate effect on GDP from the lower tax on labour is estimated at 1.4 percent; however, the broadening of the VAT at the same time cuts into disposable income, which dampens the GDP effect. The potential beneficial effects on GDP growth are essentially impossible to quantify.

A comprehensive reform

The tax system will also become simpler and more transparent, with fewer tax brackets, fewer deductions and – in all likelihood – less tax avoidance. All in all, this should increase the legitimacy of the system. In my own view, it is also fair to reward education and labour efforts more and windfall gains less. Lower taxes on labour should also mean lower thresholds for labour market entry which may help low-skilled labour and newly arrived immigrants.

On a final note, this is a proposal for a comprehensive tax reform. Such a reform presupposes legislation in Parliament – and political discussions and negotiations. A lasting and credible reform should be supported by a convincing majority so that the new system can be sustained regardless of which party is holding office. Obviously, composing a blueprint for how to achieve such consensus is beyond the scope of your humble author.

Debates on taxes tend to focus on small, static effects on the present income distribution. This report takes a much broader view and the proposals have implications also for the wealth distribution, housing, intergenerational distribution, employment, investments, growth and other factors that are crucial in the long run. The debate would benefit greatly from media and different interest groups rising above silo mentalities and vested interests to discuss the tax system as a whole. I can only hope that they do.

1 Inledning: Varför skattereform?

Den här rapporten föreslår en sammanhängande, fungerande och politiskt möjlig reform av det svenska skattesystemet. Detta är alltså inte en forskarrapport, inte heller en deskriptiv genomgång av forskningsläget. Det är en skrift som riktar sig till beslutsfattare i politik och näringsliv, till media och ”den intresserade allmänheten”. Den är skriven för att vara läslig och innehåller få referenser till primära forskningskällor – och inga formler eller kalkylark. Förhoppningen är att den ska kunna läsas av många. Och att läsaren bättre ska förstå hur skattesystemet fungerar och hur komplex den vrenskande verkligheten kan vara.

Varför skriva en sådan rapport? Skatterna ska finansiera de offentliga välfärdssystemen – vård, skola, omsorg, stora delar av pensioner och sjukförsäkring med mera – lika väl som statens hårda kärna; försvar, polis och rättsväsende. Sverige har höga ambitioner vad gäller välfärden och behöver rusta upp även den hårda kärnan. Befolkningen åldras, vilket betyder att varje förvärvsarbete ska försörja allt fler äldre. Kraven på nyrekrytering till såväl välfärd som ordningsmakt är omfattande. Detta kräver finansiering. Så småningom måste också budgetunderskotten från coronakrisen vändas till balans eller till och med överskott igen. Skatterna måste generera tillräckliga intäkter för allt detta.

Skattesystemet måste då fungera väl, med legitimitet och acceptans, och med så lite negativa bieffekter som möjligt. Skatterna bör stimulera till arbete och förkovran, ge drivkrafter till teknisk utveckling och innovationer och bidra till att Sverige snabbare ställer om till modern, miljövänlig produktion och konsumtion. Ett skattesystem som befördrar omvandling och innovation gör det lättare att på sikt växa ur kris och budgetproblem.

1.1 Trender i omvärlden

Viktiga trender och förändringar i vår omvärld påverkar själva förutsättningarna för det svenska skattesystemet:

- **Globaliseringen** har inneburit att kapital, varor och tjänster, idéer och människor rör sig mer och snabbare över gränserna. Detta påverkar möjligheterna att ta in skatt, eftersom skattebaserna – det som beskattas – blir rörligare. Det gäller både arbete och kapital. Även om globaliseringen i skrivande stund möter motvind påverkar den internationella rörligheten påtagligt förutsättningarna för de svenska skatterna.
- **Digitaliseringen** medför att företag som producerar och levererar digitala tjänster ofta kan välja tämligen fritt var de vill beskattas. Skattereglerna har inte hunnit anpassas till denna nya värld, vare sig i Sverige eller vår omvärld. Men omfattande utvecklingsarbete pågår inom EU och OECD; detta får viktiga konsekvenser för Sverige.
- Sverige är medlem av **Europeiska unionen, EU**. Följden är att delar av den svenska skattelagstiftningen numera måste harmoniseras med – i några fall underordnas – europeisk rätt. Detta påverkar både momsregler och bolagsskatt.⁷
- **Miljöfrågorna** – i synnerhet klimatet – har flyttat högre upp på den politiska agendan. Riksdagen har antagit ett klimatpolitiskt ramverk, enligt vilket alla politiska beslut – även om skatter – måste ta hänsyn till miljö- och klimatmål.
- Under de senaste decennierna har **produktiviteten** i Sverige – hur effektivt vi använder vår arbetstid – utvecklats svagt. Resurserna som står till välfärdens och konsumtionens förfogande har därför ökat långsammare. Skattesystemet bör i högre grad bidra till ökad produktivitet och svensk konkurrenskraft.
- Detta förutsätter en ekonomi där människor uppmuntras att arbeta och studera; en ekonomi som är innovativ och där entreprenörer har möjlighet att testa nya affärsidéer och tjäna pengar på lyckade sådana. Skattesystemet bör uppmuntra till ekonomisk

⁷ Se till exempel Monsenego (2019).

dynamik och inte hämma produktutveckling och nya affärsmodeller.

- **Ojämligheten** – både den verkliga och upplevda – har ökat. Fler människor än förr står utanför arbetsmarknaden och har svårt att ta sig in. Segregationen ökar. I andra änden av fördelningen har kapitalvinster lett till ökade kapitalinkomster. Skattesystemet bör bidra till att göra Sverige mer inkluderande.

Skattesystemet bör dessutom vara någorlunda enkelt. Skattebetalarna ska förstå hur skatten beräknas, hur den tas in och vad den används till. De ska helst acceptera principerna för skatteuttaget och känna att de får valuta för skattepengarna. Då måste den offentliga sektorn fungera effektivt. För att citera den legendariske socialministern Gustav Möller: ”Varje skattekrona som inte används effektivt är som att stjäla från de fattiga”.⁸ Valuta för skattepengarna gör skattesystemet legitimt. Att få alla att känna att det är ”häftigt att betala skatt”⁹ är dock knappast görligt; det som är rättvist i den enes ögon är ofta orättvist i den andres.

Många små och stora förändringar av skattesystemet har skett de senaste decennierna: somliga har varit bra, somliga inte. Systemet har blivit mer svåröverskådligt. Fastighetsbeskattningen har sänkts och stora skillnader föreligger nu mellan olika sorters boende. Mervärdesskatten har sänkts för rader av sektorer. Innebörden är att staten därmed påverkar människors val av boende och konsumtion via skatterna – på vägar som inte alltid förefaller helt genomtänkta. Flera smärre skatteförändringar har också, i stort oplanerat, öppnat ett gap mellan skatten på arbete och skatten på kapital och egendom – en skillnad som gjort det lönsamt att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. Det kan i förlängningen hota systemets legitimitet.

1.2 Skatterna och coronapandemin

Under 2020 drabbades världen av en viruspandemi. Många ekonomier, däribland Sverige, tvingades under en period stänga ned delar

⁸ Det är inte belagt att han verkligen sade exakt så. Oavsett vilket anser jag dock att citatet ger uttryck för rätt inställning!

⁹ Mona Sahlin, dåvarande partisekreterare, S, 1994.

av näringslivet. BNP föll. Pandemin och det följande produktionsfallet ger underskott i de offentliga finanserna. Den offentliga skulden ökar. Det är dock ännu en öppen fråga hur mycket, liksom när det blir dags att åter slå in på en bana för att minska skulden. Inte heller vet vi i dag huruvida realränta och BNP-tillväxt vid den tidpunkten sammantaget gör det möjligt att växa sig ur uppgiften eller om skattekvoten måste höjas.¹⁰

Enligt min projektbeskrivning ska jag föreslå ett skattesystem som är statsfinansiellt neutralt; rapporten ska inte ta ställning till den offentliga sektorns storlek eller skattekvotens höjd. Att utgå från de ännu osäkra effekterna av pandemin blir en skrift i vatten. Rapporten stannar därför vid att diskutera principerna för skattesystemet på sikt. Därmed inte sagt att flera av förslagen i den här rapporten inte kan behöva anpassas till sviterna av pandemin. Här föreslås till exempel en enhetlig mervärdesskatt på 25 procent. Det kan mycket väl bli så att **insvägningsförloppet** till den nivån tar sig skilda former för olika branscher beroende på hur pandemin slagit. Så kan till exempel besöksnäringen – som både drabbats hårt och dessutom har nedsatt moms – behöva en långsammare anpassning till den nya nivån. Den föreliggande rapporten behandlar dock inte den typen av mer konjunkturella och tidsbestämda åtgärder utan koncentrerar sig på skattesystemet i dess helhet, så som det ska fungera i fullfunktionsstadiet.

Inte heller har jag haft möjlighet att inkludera de förslag till skatteförändringar som lades fram i samband med presentationen av budgetpropositionen hösten 2020; de var inte beslutade när rapporten gick i tryck. Rapporten baseras med andra ord främst på läget vid ingången av budgetåret 2020, före pandemin.

1.3 Dags för sammanhängande översyn

Januariavtalet mellan S, MP, C och L anger som en av de första punkterna att ”en omfattande skattereform” ska genomföras.¹¹ Även åtskilliga ekonomer ser behov av en övergripande reform.¹² Utgångs-

¹⁰ Se Calmfors (2020) för en diskussion om olika möjliga utvecklingsbanor.

¹¹ Januariavtalet (2019), punkt 4 i avtalet.

¹² Ett axplock från de senaste årens skattedebatt: SNS Konjunkturråd (2013), Boije (2014), Åsbrink (2014), SNS Konjunkturråd (2018), Lundberg (2019a), Bastani och Selin (2019), Englund (2020), Hansson (2020a) och Finanspolitiska rådet (2020b). Finanspolitiska rådet listar många fler reformförslag i ett appendix.

punkten för förslagen i den här rapporten är att skatternas främsta funktion är att finansiera den offentliga sektorn med så lite negativa snedvridande effekter som möjligt. Det talar för att översynen ska göras med några viktiga huvudprinciper i åtanke:

- Skatt ska tas ut efter **bärkraft**.
- Företagens och medborgarnas beslut om produktion, investeringar och konsumtion ska inte styras av **skattehänsyn**.¹³
- **Breda och stabila skattebaser** är bra; de ger robust finansiering av den offentliga sektorn med få snedvridande effekter.
- Höga skattesatser på **rörliga skattebaser** bör undvikas eftersom sådana nästan alltid skapar försök till skatteflykt och ger krympande skattebaser.

Jämfört med andra länder sticker Sverige (även efter värnskattens avskaffande) ut genom höga marginalsatser på inkomst av tjänst – samtidigt med ovanligt låga skatter på fastigheter och förmögenheter. En reform med **sänkta skattesatser** på arbete kan lösa upp flera skatteknutar, förenkla systemet, göra Sverige mer konkurrenskraftigt på sikt. Samtidigt är arbete den särklassigt största skattebasen. Inklusiva arbetsgivaravgifterna, som ju i huvudsak är en form av skatt på arbete, ger skatten på arbete ca 60 procent av den offentliga sektorns skatteintäkter. **Finansieringen** måste därför lösas. I skattedebatten betyder detta oftast förslag om breddad moms, förenklad och höjd kapitalbeskattning och ny fastighetsskatt. Även i denna skrift kommer sådana förslag att ventileras.

Många förslag till reformering av skatterna stupar på **fördelningseffekterna**. En skattesänkning gynnar den ena gruppen mer än den andra, en skattehöjning drabbar en viss grupp hårdare än andra, osv. Sådana jämförelser är både kloka och rimliga. Men de skruvas ibland till av intressegrupper, som betraktar världen och skatterna utifrån ett enda perspektiv, nämligen vad som gynnar eller missgynnar den egna gruppen. Men en skattereform kommer att ge *samtliga* medborgare *både* vissa skattelättnader och vissa skattehöjningar. Medborgarna får behålla mer av sina löneinkomster och

¹³ Detta motsäger inte att staten via skatterna bör rätta till så kallade externa effekter – då marknadspriserna inte återspeglar de fulla samhällsekonomiska konsekvenserna av en viss aktivitet.

bör därför i ökad utsträckning själva kunna välja sin konsumtion och sitt boende utan snedvridande skatter. Visst kan man plocka ut enstaka av de föreslagna åtgärderna och enbart granska vad en viss skatteförändring ger i kronor och ören i ett statiskt ögonblicksperspektiv. Men det centrala är vad helheten – summan av alla åtgärder – betyder för samhället som helhet och då framför allt på sikt, när vi hunnit anpassa oss till de nya skattereglerna och dessa kanske fått oss att ändra beteende.

Alla skattefrågor hänger nämligen ihop. Att bara göra något åt den ena pusselbiten utan att ta hänsyn till passformen för de andra vore fel. Likaså vore det fel att i analysen av en skattereform enbart se på effekterna av att ändra en del av systemet, när flera förändringar sker samtidigt.

Därför är det viktigt att behandla skattesystemet som en helhet och se effekterna av en skattereform i ett sammanhang – vilket är precis vad den här rapporten försöker göra.

2 Förutsättningar och utgångspunkter för en skattereform

Skatternas uppgifter brukar sägas vara fyra: att finansiera offentlig sektor, påverka människors beteende, omfördela inkomster och mildra konjunktursvängningar.

2.1 Fyra uppgifter – finansieringen viktigast

1. Att **finansiera den offentliga** sektorn är den centrala uppgiften. Offentlig sektor kan visserligen få in finansiering via andra källor än skatter. Men skatterna är helt dominerande. I Sverige står skatteintäkterna för 88 procent av den offentliga sektorns intäkter; resterande 12 procent är avgifter, ränteinkomster, böter, tullar med mera.¹⁴
2. Några skatter har som explicit syfte att **påverka människors beteende**. Det gäller till exempel skatterna på tobak och alkohol. Det samma gäller flera miljöskatter. Skatt på bensin, utsläpp av koldioxid, med mera, syftar till att göra CO₂-utsläpp och bilkörning dyrare.
3. Skatter används också för att **påverka fördelningen av inkomster och förmögenheter**. Den progressiva inkomstskatten på tjänst är det mest synliga exemplet i dag. Tidigare har även förmögenhets-, arvs- och gåvoskatter haft viktiga fördelnings-

¹⁴ Budgetpropositionen för 2020 beräknade skatteintäkterna för den konsoliderade sektorn till 2 209 miljarder kronor (Regeringens proposition 2019/20:1). De samlade inkomsterna väntades bli 2 510 miljarder kronor. Det var dock siffror pre-corona, och utfallet post-corona blir annorlunda.

politiska uppgifter. Vid varje förslag om skatteförändringar i dag är det nästan alltid fördelningseffekterna som står i centrum för den mediala och politiska granskningen – vilka som ”förlorar” och vilka som ”tjänar” drar alltid stora rubriker.¹⁵

4. Slutligen har skatter ofta använts som **konjunkturinstrument**. Enligt traditionell ekonomisk teori kan staten dämpa konjunktursvängningarna genom att stimulera köpkraften i lågkonjunktur och bromsa i högkonjunktur. Detta kan ske antingen genom att variera de offentliga utgifterna, eller genom att höja skatteuttaget i högkonjunktur respektive sänka den i lågkonjunktur. Att låta skattesatserna variera över konjunkturcykeln är dock inget ekonomer vanligen rekommenderar. Det ger ryckiga spelregler och riskerar att skapa osäkerhet om villkoren för investeringar och konsumtion. Skattesystemet bör utformas för att verka långsiktigt snarare än att ändras fram och tillbaka beroende på konjunkturläget.¹⁶ Om finanspolitiken ska vara konjunkturregulator sköts detta normalt bättre genom förändringar på budgetens utgiftssida. Dessutom gäller att penningpolitiken under rörlig växelkurs normalt är det främsta konjunkturvapnet – även om den tappat en del av sin kraft under de senaste åren med extremt låga räntor.

Den här rapporten utgår från att skattesystemets främsta uppgift är att finansiera den offentliga sektorn. Den andra och tredje uppgiften ovan – att påverka människors beteende samt fördelningen av inkomster och förmögenheter – är dock också väsentliga. En analys av skattesystemet måste således ta hänsyn till att **beteendeförändringar** till följd av skatteändringar påverkar både arbetsinsatser, investeringar och statsfinanser. Därför står de tre första uppgifterna i centrum för den här rapporten: syftet är att få till stånd ett skattesystem som förmår finansiera den offentliga sektorn med så lite negativa snedvridningar och skeva fördelningseffekter som möjligt – och i stället stimulera förkovran och dynamik.

¹⁵ Beskrivningen av effekterna blir dock ofta alldeles uppåt väggarna, eftersom rubrikmakarna inte tar hänsyn till att den som synes erlägga en skatt inte alltid är den som faktiskt betalar. Ett uppenbart exempel är bolagsskatten, som i hög grad kan vältras över på anställda och kunder. Se kapitel 8 samt avsnittet om incidens senare i detta kapitel.

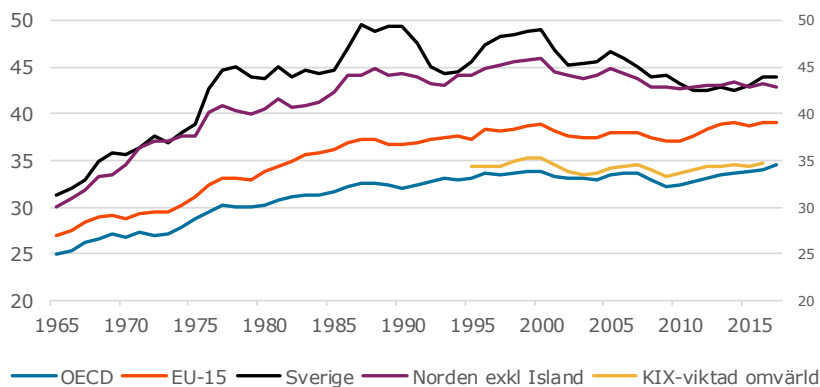
¹⁶ I exceptionellt djupa lågkonjunkturer kan man dock överväga att använda tillfälliga skattelättnader som efterfrågestimulans; något som utnyttjades under våren 2020. Den här rapporten handlar dock om skattesystemets långsiktiga utformning och lägger inga förslag till tillfälliga konjunkturåtgärder.

2.2 Svenska skatter i internationell jämförelse

I de kapitel som behandlar de olika skattebaserna (kapitel 3–10) kommer skillnader och likheter mellan skatterna i Sverige och relevanta jämförelseländer att beskrivas. Så här inledningsvis kan dock finnas anledning att kort beröra hur de svenska skatterna i stort ter sig vid en internationell jämförelse.

Figur 2.1 Skattekvot i Sverige och omvärlden

Skatter och avgifter som procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet och SNS (2019), diagram 1.

Figur 2.1 visar **skattekvotens**¹⁷ (skatternas andel av de samlade inkomsterna) utveckling i Sverige och några regioner under det senaste halvsekle.¹⁸ Här framgår att den svenska skattekvoten steg kraftigt jämfört med andra länder från 1960-talet fram till början av 1990-talet, då den toppade på ca 50 procent.¹⁹ Därefter har den sjunkit med drygt fem procentenheter. Den svenska kvoten ligger nu vid genomsnittet för Norden, ca fem procentenheter över EU-15 och tio procentenheter över OECD-snittet. Sverige är alltså ett högskat-

¹⁷ Ibland kallas skattekvoten skattetryck. Jag föredrar dock uttrycket skattekvot, som är mindre värdeladdat.

¹⁸ Principerna för beskattning av transfereringar skiljer sig åt. I Sverige beskattas transfereringar, medan flera andra länder föredrar lägre transfereringar som inte beskattas. Den förstnämnda principen ger allt annat lika en högre skattekvot. Uppskattningsvis skulle den svenska skattekvoten minska med 2–4 procentenheter, om man rensar för effekten av skattepliktiga transfereringar; se vidare i källan till diagrammet.

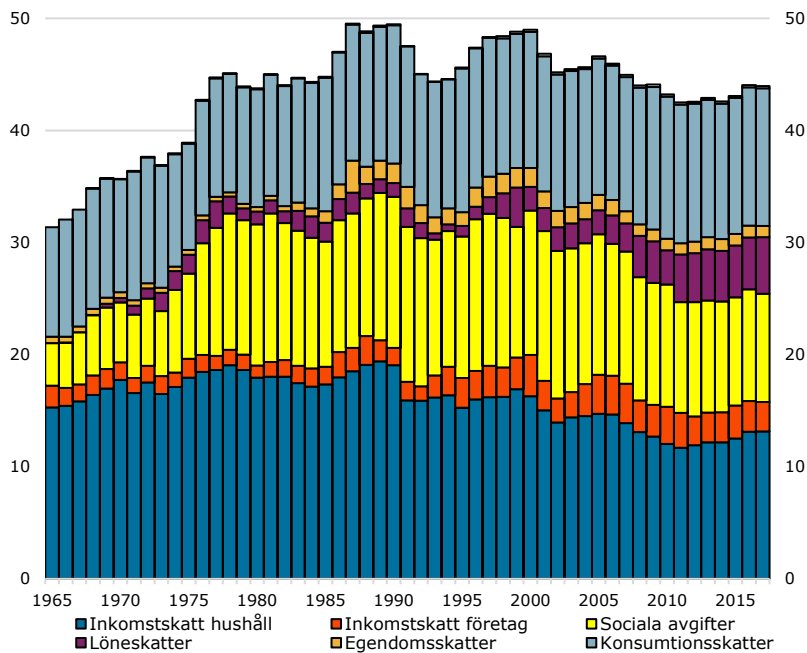
¹⁹ Det bör understrykas att stegringen av skattekvoten under 1990-talskrisen inte berodde på höjda skatter (täljaren) utan på att BNP (nämnaren) föll.

teland, men inte längre extremt. Länder som Frankrike, Danmark och Belgien har högre skattekvot. Bland större industriländer ligger USA lägst, på 26 procent.²⁰

Figur 2.2 och 2.3 visar hur skatteintäkternas fördelning ändrats över tid, i Sverige och omvärlden. Här framgår att inkomstskatten på fysiska personer är den enskilt största skatten i Sverige. **Skatt på arbete** (skatt på inkomst av tjänst, samt den del av arbetsgivaravgifterna som är skatt) uppgår till ca 60 procent av de totala skatteintäkterna. **Momsen** ger en femtedel av skatteintäkterna och **bolagskatten** en knapp tiondel.

Figur 2.2 Skattekvot i Sverige uppdelad på olika skatter

Skatter och avgifter som procent av BNP

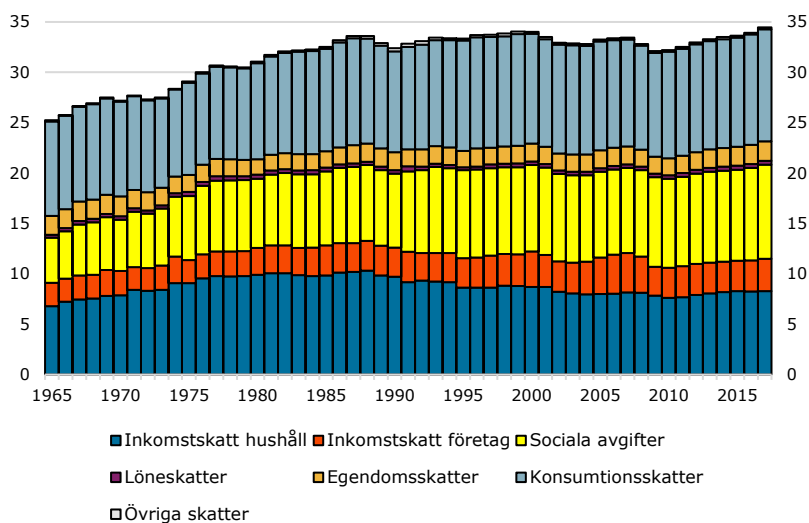


Källa: Konjunkturinstitutet och SNS (2019), diagram 2.

²⁰ Vilket innebär att mycket av det vi i Sverige finansierar över skattsedeln i USA betalas via privata försäkringar.

Figur 2.3 Skattekvot uppdelad på olika skatter, OECD

Skatter och avgifter som procent av BNP



Anm.: Oviktat genomsnitt för alla OECD-länder.

Källa: Konjunkturinstitutet och SNS (2019), diagram 3.

Här syns att Sverige tar in mer i **inkomstskatt** från hushållen än vad de flesta andra länder gör. Därtill kommer att arbetsgivaravgifterna inklusive så kallade löneskatter²¹ också är högre. Vad gäller bolagskatter och konsumtionsskatter (moms och punktskatter) ligger Sverige ungefär i linje med OECD-snittet. Däremot har Sverige lägre skatteuttag än omvärlden vad gäller **egendomsskatter** (förmögenhetsskatt, fastighetsskatt med mera). De uppgår bara till ca 1 procent av BNP i Sverige men ca 2 procent i OECD; flera länder tar in uppemot 3–4 procent av BNP i egendomsskatt. Ser vi på utvecklingen över tid kan vi konstatera att konsumtionsskatter (moms) och sociala avgifter (inklusive löneskatter) ökat sina andelar, både i Sverige och i OECD som helhet. Sverige sticker ut genom att egendomsskatterna minskat över tid, bland annat på grund av att vi har sänkt fastighetsskatten medan densamma har höjts i andra länder.

²¹ Skatter som betalas in av arbetsgivarna och som formellt sorteras in under arbetsgivaravgifterna. De har olika utformning i olika länder. I Sverige kallas den "löneavgift" fast den är ren skatt; se vidare kapitel 3.

Intäkterna från skatten på hushållens **kapitalinkomster** i Sverige har ökat under de senaste 20 åren och uppgår nu till ca 2 procent av BNP.²² Ett skäl är stigande tillgångspriser (fastigheter och aktier), som medfört högre reavinster. Samtidigt har lägre räntor minskat hushållens ränteavdrag. Här är generella internationella jämförelser svåra att göra, eftersom olika slags kapital beskattas olika. OECD sårredovisar inte ens kapitalinkomstskatt, eftersom många länder beskattar arbets- och kapitalinkomster tillsammans. Här måste alltså en internationell jämförelse vara mer finfördelad; vi återkommer till detta i avsnittet om kapitalinkomstskatt.

I mitten på 1990-talet, efter den stora skattereformen, hade Sverige en internationellt sett låg **bolagsskatt**. Därefter har den nominella skattesatsen sänkts, i både EU och för OECD som helhet. Sverige ligger numera strax under genomsnittet för båda aggregaten. Se vidare i kapitel 8.

Låt oss också kort nämna de indirekta skatterna. **Mervärdesskatten**, momsens, är en generell skatt på mervärdet i alla led i produktionsprocessen. Sveriges momsuttag är ca 9 procent av BNP, något högre än snittet i Europa. Vad gäller **miljö- och energiskatter** har skatteintäkterna fallit något som andel av BNP under 2000-talet, både i Sverige och många andra länder. Orsaken är inte att miljöambitionerna försvagats, tvärtom! Snarare har miljöskatterna minskat miljöskadligt beteende och därmed medfört att skattebasen krympt. Mer om detta i kapitel 9.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera

1. att Sveriges skattekvot har fallit något de senaste årtiondena
2. att den fortfarande är hög i ett internationellt perspektiv, men inte längre högst
3. att Sverige fortfarande har de högsta marginalsatserna på inkomst av tjänst i delar av skatteskalen, framför allt på det vi kan kalla medelklassen
4. däremot har vi internationellt sett låga skatter på ägande, och sänkningen av den svenska fastighetsskatten går på tvärs mot utvecklingen i omvärlden

²² De skatteintäkterna har historiskt svängt påtagligt, beroende på konjunktur och tillgångsmarknader. Under långa perioder har intäktslaget kapital tidigare gått med underskott, på grund av stora ränteavdrag och låga kapitalvinster.

5. vad gäller moms och bolagsskatt sticker Sverige inte ut på något anmärkningsvärt sätt
6. det samma gäller intäkterna från miljöskatterna.

2.3 Skattesystemet har förändrats

Skattesystemet har förändrats många gånger under seklers och decenniers gång.²³ Under förindustriell tid finansierades staten främst via tullar, skatt på fastigheter och vissa konsumtionsvaror (framför allt brännvin och socker). I krigstid infördes tillfälliga värnskatter för att betala försvaret. Inkomstskatt infördes inte förrän i början av 1900-talet. 1928 kompletterades den statliga inkomstskatten med kommunalskatt, varvid grunden lades till det nutida skattesystemet. När de sociala åtagandena började byggas ut under mitten av seklet steg skattekvoten, och en rad åtgärder genomfördes för att underlätta skatteuppbörden. Så infördes källskatt 1947, vilket innebar att inkomstskatten (preliminärskatten) betalades direkt av arbetsgivaren i stället för av den anställde själv. Så kallade arbetsgivaravgifter infördes 1955, lades på inkomsten och höjdes efter hand. En bred indirekt omsättningsskatt infördes, omvandlades till mervärdesskatt 1969, och kom också att höjas kraftigt.

Trenden under 1900-talet var således att skattekvoten gradvis höjdes genom att allt fler verksamheter och tillgångar beskattades, och genom att även låg- och medelinkomsttagare fick erlægga högre skatt. En växande andel av skatteintäkterna utgjordes av mindre synliga skatter, såsom arbetsgivaravgifterna och momsen.

Ett stort skift uppåt ägde rum under 1960- och 70-talen. Fram till början av 1960-talet hade Sverige ungefär samma storlek på offentlig sektor och samma skattekvot som de flesta andra västländer. Sedan uppstod ett växande gap. Skattekvoten i Sverige var 32 procent 1965, samma år var den 25 procent i OECD; den svenska skattekvoten var således 7 procentenheter högre. Bara 13 år senare, 1978, hade den stigit till 45 procent – 15 procentenheter högre än i OECD. Skillnaden hade alltså mer än fördubblats på bara ett drygt årtionde. När

²³ IFN har gett ut en innehållsrik antologi med historiska genomgångar av olika skatter i Sverige; se Henrekson och Stenkula (2015). En trevlig och lättläst översikt över de svenska skatternas historia återfinns på Skatteverkets hemsida: <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/skatternasochfolkbokforingshistoria/desvenskaskatternashistoria>.

den svenska skattekvoten toppade 1990, uppgick skillnaden till 17 procentenheter.

Ett skäl till att skatterna kunde höjas så kraftigt var att den ekonomiska tillväxten under lång tid var god. De stigande skatterna kunde därför betalas ur en växande kaka; det fanns alltså utrymme för stigande löner efter skatt.

2.4 Den stora skattereformen

Från 1970-talet dämpades emellertid tillväxten avsevärt. Det blev allt svårare att höja skattekvoten och ändå erhålla stigande reallöner. De stigande skatterna förde med sig åtskilliga problem, både politiska och ekonomiska. En del fackförbund började löneförhandla om löneutfall efter skatt – vilket bidrog till att skruva upp både löner och inflation. Marginalskatterna på inkomst nådde för många över 80 procent, för egenföretagare kunde de till och med tillfälligtvis stiga över 100 procent – vilket påtalades av Astrid Lindgren i en berömd batalj med finansminister Gunnar Sträng.²⁴ I en ekonomi med svag tillväxt gjorde sådana skatteklir det ytterst lönsamt att försöka skatteplanera bort sin inkomstskatt, omvandla den till obeskattade sidoförmåner (*fringe benefits*), söka utnyttja den rika floran av avdrag, eller helt enkelt svartjobba. Nobelpristagaren och förre statsrådet Gunnar Myrdal varnade för att svenskarna var på väg att bli ”ett folk av fifflare”.²⁵ Kombinationen av höga skattesatser och frestande avdrag förgiftade skatteklimatet – en läxa att minnas även i dag.

Systemet tappade således gradvis sin legitimitet. Det blev under åren före 1989 alltmer ”perverst” och ”ruttet”.²⁶ Till slut blev en större reform nödvändig. Så drevs ”**Århundredets skattereform**” igenom 1990–91, med omfattande och sammanhängande reformer av både inkomstskatt, bolagsskatt och moms.

Dess bärande principer var **likformighet, neutralitet och enkelhet**. De flesta inkomstagare skulle betala en kommunal skattesats på 30 procent, och bara ett fåtal skulle därtill betala statsskatt, som

²⁴ Hon upptäckte att hon betalade 102 procent i skatt. ”Men så många procent finns ju inte”. Lindgren (1976).

²⁵ Myrdal (1978).

²⁶ Det starka ordvalet var såväl LO-ordföranden Stig Malms som finansministern Kjell-Olof Feldts.

medförde en högsta marginals katt på 50 procent. Kapitalinkomst gjordes till ett eget skatteslag, förenhetligades och blev i de flesta fall 30 procent. Momsen blev också enhetlig och sattes till 25 procent. Bolagsskattesatsen sänktes, medan ett antal undantag och avdrag försvann eller reducerades. Systemet blev således enklare och mer transparent. Skattesatserna blev i de flesta fall lägre, men intäktsbortfallet skulle kompenseras genom breddad och höjd mervärdeskatt samt minskade avdrag.

Som helhet måste den stora skattereformen betraktas som en framgång. Genom att så många komponenter stöptes om samtidigt, kunde reformatörerna lösa upp politiska låsningar kring främst marginals katterna. Resultatet blev ett skattesystem som gav betydligt mindre ekonomiska skadeverkningar än det tidigare.

2.5 Varför ny reform?

Utvecklingen sedan dess har dock, som påpekats, medfört nya förutsättningar. Globalisering, digitalisering och EU-medlemskap har gjort det svenska skattesystemet känsligare för internationella krafter och extern konkurrens. Miljöfrågor har blivit viktigare. Utanförskap och trösklar till arbetsmarknaden för nyanlända, välfärdens långsiktiga finansiering och andra ekonomiska problem kräver också reformerade skatter.

Under de 30 år som gått sedan den stora skattereformen har flera hundra olika förändringar av skattesystemet genomförts. En del har varit mindre korrigeringar som svar på omvärldsförändringar, inflation eller andra länders skattereformer. Andra har återspeglat skiftande politiska majoriteter i riksdagen. De viktigare ändringarna har varit:

- En ”värnskatt” om fem procentenheter lades under 1990-talskrisen ovanpå den högsta statsskatten. Den togs bort 2020.
- Så kallade jobbskatteavdrag har sänkt skatten på tjänst för främst lågavlönade i syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden.
- Avdrag för hushållsnära tjänster – RUT och ROT – har införts och ändrats flera gånger.
- Förmögenhets-, arvs- och gåvoskatterna har slopats.

- En rad särregler för egen- och småföretagare har införts och ändrats, upprepade gånger. Syftet var ursprungligen att försvåra överflyttning av högre beskattade inkomster av tjänst till lägre beskattad inkomst av kapital. Under senare år har dock skattefavören av att låta sin inkomst beskattas som kapital blivit klart större.
- Fastighetsskatten avskaffades 2007 och ersattes av en kommunal fastighetsavgift.
- En rad miljöskatter har införts, avskaffats och ändrats.
- En rad momssänkningar har införts för olika sektorer.

Resultatet är ett skattesystem som fortfarande liknar det som sjösattes 1990, men som i flera avseenden ändå skiljer sig från detta. Några av förändringarna har varit avsedda, såsom att fastighetsskatten har blivit låg och regressiv. Avskaffandet av arvs- och förmögenhetsskatten var också ett medvetet val. Likaså sänkningarna av inkomstskatten för låginkomsttagare. Resultaten har i flera fall varit positiva. Sysselsättningen har ökat, antalet snabbväxande företag har ökat, antalet börsintroduktioner av högt värderade företag likaså. Flera förmögna personer som flydde Sverige under perioden med höga egendomsskatter har återvänt.

Men vissa effekter har inte varit planerade. Så har gapet mellan skatt på höga inkomster av tjänst respektive inkomst av kapital vidgats på ett sätt som inte var avsett från början och som kan underminera systemets legitimitet. Detta bör åtgärdas. Regressiviteten i fastighetsskatten ter sig allt mer tveksam när fastighetsvärdena stiger. Till detta kommer strukturella faktorer som också förändrar förutsättningarna för skattesystemet:

- **Arbetsmarknaden** är på väg att förändras, med en utveckling mot färre kollektivanställda, fler egenanställda och fler medarbetare i den så kallade gig-ekonomin. För många av dessa, liksom för entreprenörer generellt, är det allt svårare att avgöra vad av deras ersättning som ska anses vara ersättning för arbete eller för kapital. Också detta gör de stora skillnaderna i skattesats mellan inkomst av tjänst och inkomst av kapital mer otidsenliga.
- Samtidigt förändras de externa förutsättningarna för skattesystemet. Det **internationella konkurrenstrycket** har skärpts.

De höga svenska marginalskatterna på inkomst av tjänst försvårar rekrytering av internationell expertis till Sverige; kostnaden för att ge en utländsk expert samma standard här som i vederbörandes hemland blir hög. Höga skatter på arbete försvagar mer allmänt drivkrafter till merarbete, studier och rörlighet – något som antagligen blir mer skadligt i samband med att Sverige blir mer av en tjänsteekonomi.

- Också **kapitalets rörlighet** har ökat. Det har blivit svårare än förr att hålla höga skattesatser på rörliga skattebaser. Digitaliseringen medför också att en betydande omstöpning av bolagsskatterna står högt på den internationella dagordningen. Det är med andra ord viktigt att säkerställa den offentliga sektorns finansiering via mer trögrörliga skattebaser.

En översyn av helheten är sålunda på tiden. Ekonomer gillar ofta tanken på en stor sammanhängande reform. Då kan olika ingrepp växlas mot andra, över hela fältet. Vanligen föreslår de att marginalskatten på inkomst av tjänst ska sänkas och växlas mot breddad moms och mer enhetlig kapitalbeskattning.²⁷ Samtidigt finns svårigheter med en stor reform. En risk är givetvis att den kan ta lång tid att förhandla fram, och att en rad frågor begravs på vägen. Måhända är den också svårare att nå i ett politiskt landskap som är mer fragmenterat – både mer polariserat och med flera partier – än för 30 år sedan. Jag har stor respekt för dessa svårigheter. Mitt uppdrag är dock tydligt: att försöka finna en **fungerande helhet**. Vilket således är vad denna rapport siktar på.

2.6 Principer för beskattning

”Århundradets skattereform” syftade till enkelhet och likformighet. Den var ett stort steg framåt, givet den tidens problem och uppgifter. Bredare skattebaser och lägre skattesatser medförde att en rad snåriga avdrag kunde tas bort, varvid systemet blev enklare och mer legitimt. Men principen om likformighet har inte stått emot det politiska trycket. Mängder av ändringar har skett, utifrån både ekonomiska och politiska bevekelsegrunder. En ny översyn ska grundas på modern forskning och dagens behov – inte den tidens. Därför är

²⁷ För ett par exempel under senare tid, se Hansson (2020a) och Finanspolitiska rådet (2020b).

det inte säkert att en ny reform ser likadan ut som den förra stora reformen.

Två huvudprinciper – delvis sammanfallande – för beskattning diskuteras bland ekonomer och skulle kunna utgöra rättesnören för en skattereform: likformighet respektive optimal beskattning.

Likformighet är precis vad det låter som: systemet ska vara enkelt, lättöverskådligt, med skattesatser som är så lika som möjligt för likartade skattebaser – och gärna med så få steg som möjligt i skatteskalorna. Ett sådant system är enkelt att förstå, inbjuder inte till fusk eller skattearbitrage. Däremot är det inte alls säkert att det blir populärt; likformigheten kan i sig väcka kritik eftersom många människor vill att medborgarna ska beskattas olika, bland annat utifrån olika inkomster och vilka miljöeffekter deras verksamhet ger upphov till.

Likformighet var ledordet i reformen 1990–91. Men dagens skattesystem är långt från enkelt eller likformigt. Marginalskatte-trappan i inkomstskatteskalen tar kliv och hopp som är svåra att begripa, knappast någon vet vad som är skatt och vad som är avgifter i arbetsgivaravgifterna, momsreglerna är snåriga, 3:12-reglerna är obegripliga för de flesta osv. Här finns utrymme för upprensning och förenkling!

Optimal beskattning betyder att staten sätter skatterna (skattesatser på olika skattebaser) så att övergripande mål för samhällsutvecklingen främjas. Teorin har utvecklats gradvis ända sedan 1920-talet, då uppgiften formulerades som att konstruera ett skattesystem som inte skapar snedvridningar. En fråga som analyserats flitigt är hur varor och tjänster ska beskattas i förhållande till arbete. Ett välkänt teorem är att det under vissa förhållanden är effektivt att enbart beskatta inkomster och inte använda indirekta skatter alls.²⁸ En angränsande fråga är hur varor och tjänster ska beskattas med avseende på hur de förhåller sig till arbete respektive fritid. Man kan argumentera för att tjänster som barnomsorg och kollektivtrafik ska beskattas lindrigt, eftersom de underlättar förvärvsarbete; medan fritidsbåtar och golfklubbor beskattas hårdare eftersom de används vid fritidsaktiviteter. Distinktionen är dock inte enkel, eftersom hemmet för många inte bara är en plats för rekreation utan också för arbete och produktion.²⁹

²⁸ Det så kallade Atkinson-Stiglitz-teoremet. Se Atkinson och Stiglitz (1976).

²⁹ Olovsson (2015).

I dag formuleras optimal beskattning vanligen som att skatten idealt ska belasta olika individer eller verksamheter utifrån hur staten bedömer deras förmåga och behov i förhållande till samhällets bästa. Staten ses med andra ord som en altruist som använder skattesystemet för att maximera välfärden för medborgarna, utifrån vissa restriktioner – till exempel att den offentliga sektorns intäkter ska nå en viss nivå, att ojämlikheten inte får överstiga en viss gräns osv. Man måste också ta hänsyn till att medborgarna har olika kompetens och olika förmåga att betala skatt, varför systemet måste utformas så att de som ska beskattas hårdare inte avskräcks från att arbeta och betala sin skatt.³⁰

Ansatsen kan bli komplex – med många restriktioner och *trade-offs* – om modellen ska likna verkligheten. Ekonomer som nyttjar teorier om optimal beskattning måste därför ständigt göra avvägningar mellan stringens och tydliga resultat å ena sidan och realism å den andra. Icke desto mindre finns några tydliga slutsatser:

- En är att **skattesatserna** både kan och bör variera mellan olika skattebaser.
- Marginalskatteskalen på **inkomst av tjänst** bör avspegla fördelningen av individernas kompetens och betalningsförmåga, men måste också ta hänsyn till negativa incitament på arbete och studier, vilket leder till slutsatsen att progressiviteten inte får bli för stor. Ofta landar tillämpning av teorin i att en platt skatteskala ger mindre effektivitetsförluster än en brant.
- Endast **varor och tjänster för slutlig förbrukning** ska beskattas. Skatten bör vara likformig med undantag för varor som har stora externa effekter. Tjänster som har positiva effekter, såsom utbildning, bör ha låg skatt. Miljöfarliga varor bör ha högre skatt.
- **Miljöskatter** ska variera med miljöeffekten, dvs. en hög miljöskatt ska tas ut där den miljöfarliga verksamheten är skadlig och skatten bedöms ge effekt. Det är en fördel om beskattningen kan ske nära källan.

³⁰ Grundreferensen till den moderna teorin om optimal beskattning är Mirrlees (1971). Mirrlees har också tillsammans med andra ekonomer genomfört en omfattande studie av det brittiska skattesystemet utifrån teorin om optimal beskattning; Mirrlees (2010).

- **Kapitalbeskattningen** bör variera bland annat utifrån risken för att kapitalet flyttar ut och risken att investeringar påverkas negativt.
- Beskattningen bör också ta hänsyn till hur skatten på en viss vara eller verksamhet påverkar storleken på **andra skattebaser**. Man bör undvika hög skatt på en vara eller tjänst om detta i nästa led får negativa effekter på arbetsutbudet. Detta påverkas av om varan i fråga är kopplad till arbete eller fritid; se exemplen om kollektivtrafik och fritidsbåtar ovan.³¹

Om staten verkligen skulle finjustera skattesystemet i alla dessa avseenden skulle resultatet bli väldigt komplext, i synnerhet i en ekonomi som hela tiden förändras och utsätts för störningar. Men om en av statens restriktioner är att skattesystemet också ska vara enkelt och robust blir skillnaderna mellan den likformiga och optimala beskattningen inte så stora. Den optimala skatten är ofta likformig, eller i alla fall med ganska små skillnader mellan skattebaser; detta eftersom skatten bör snedvrیدا de ekonomiska besluten så lite som möjligt.

Vad betyder detta för den här rapporten? Skattesystemet ska vara praktiskt och fungera i verkligheten. Samtidigt ska det vara effektivt och förorsaka så lite snedvridningar som möjligt. Kapitalinkomster bör beskattas enhetligt; men vissa former av kapital i den globala ekonomin är mer snabbrorliga än andra, vilket talar mot fullständig enhetlighet. Löneskatter bör inte heller vara så höga att de hämmar arbetsviljan eller viljan att studera. Konsumtionsskatter bör vara enhetliga, om de inte direkt syftar till att påverka konsumtionen av en specifik vara eller tjänst. Miljöskatterna bör sikta på att åstadkomma positiva resultat för miljön; de ska inte i första hand syfta till höga skatteintäkter. En övergripande skattereform måste därför innehålla en blandning mellan likformighet och skräddarsydda skatter för till exempel kapital och miljö.

³¹ För en översikt om optimal beskattning i praktiken, se Mankiw m.fl. (2009). En mer tillgänglig introduktion till optimal beskattning ges i kapitel 3 i Bastani och Selin (2019).

2.7 Effektivitet och produktivitet

Skatten ska tas in effektivt, utan stora snedvridningar och administrativa kostnader. Men ju högre skattekvot, desto svårare blir det att utforma ett skattesystem med små snedvridande effekter. Ju högre skattekvot, desto mer skatt måste ju tas ut, på fler skattebaser och ofta med högre skattesatser. Detta tenderar att slå in en rad **skattekilor** mellan ersättning före respektive efter skatt. Dessa skapar skattedrivet beteende, vilket normalt förorsakar lägre effektivitet: höga marginalskatter på arbete hämmar arbete och studier, stora skillnader mellan skatt på inkomst av tjänst och inkomst av kapital gör det lönsamt att omvandla inkomst från tjänst till inkomst av kapital, mervärdesskatten är tekniskt krånglig, osv.

Åtskilliga har försökt uppskatta vilka **effektivitetsförluster** skatterna därigenom orsakar i den svenska ekonomin. Den mest omfattande genomgången är en ESO-rapport från 2010 som därmed har några år på nacken och inte inkluderar de senaste årens skatteomläggningar. Undersökningen försökte uppskatta *deadweight loss* i olika delar av skattesystemet; en metod att jämföra skatteintäkterna av en viss skatt med vad skattebetalarna tycker om skatten. Resultatet var att höga marginalskatter på arbete skapade betydande effektivitetsförluster, liksom hög bolagsskatt. Den mest skadliga skatten enligt denna kalkyl var skatten på kapitalinkomst. Slutsatsen var dels att det är klokt att beskatta kapitalinkomst lägre än förvärvsinkomst, dels att sänkta marginalskatter på arbete, finansierade av indirekta skatter, skulle minska snedvridningarna i skattesystemet.³²

Det bör understrykas att ett ineffektivt skattesystem medför att nationalinkomsten ökar långsammare. Att driva in de nödvändiga skatteintäkterna minskar nationens skattebas. Då kanske skattesatserna måste höjas ytterligare, vilket kan sänka legitimiteten; höjda skatter i en stagnerande ekonomi är sällan populära. Ju större effektivitetsförluster, desto mer undergräver systemet således sig självt – och därmed hela den offentliga verksamheten. Ineffektiva skatter underminerar den offentliga sektor de ska finansiera.

Den ekonomiska utvecklingen har under senare år inskräpvt vikten av ett mer effektivt skattesystem:

³² Birch Sörensen (2010).

- Generösa avdragsregler i kombination med låga räntor har bidragit till kraftigt stegrad **skuldsättning** bland hushållen. Upplåningen har bland annat finansierat större och dyrare bostäder – och också bidragit till att driva upp tillgångspriserna. Riksbanken och Finansinspektionen har varnat för att hög skuldsättning skapar finansiella risker. Problemet har blivit än mer iögonfallande efter finanskrisen 2008 och coronapandemin 2020. Båda möttes med låga räntor och ännu högre skuldsättning. Åtgärderna var nödvändiga i det akuta krisläget, men de riskerar att förvärra de långsiktiga riskerna med stora skulder.
- **Produktivitetstillväxten** (produktion per arbetstimme) har saktat in. Sverige är inte ensam om detta, men utvecklingen är särskilt påtaglig här. För 2020–21 sade prognoserna (före virus-epidemin) att Sverige skulle få den svagaste utvecklingen av BNP per capita i hela EU, båda åren.³³

Orsakerna till denna svagare produktivitetstillväxt har debatterats flitigt, och här är inte platsen att reda ut hela det problemkomplexet. Starka internationella trender tycks vara involverade. Den tekniska utvecklingen har ännu inte lett till de starka positiva samhällseffekter som många hoppats på, investeringarna har bromsat jämfört med tidigare, utbildningssystemet tycks ha blivit mindre effektivt, många nyanlända har svårt att få högproduktiva jobb med mera.³⁴ Ett eskalerande handelskrig med upprivna värdekedjor som följd kan bromsa produktivetsutvecklingen ytterligare.

Det är inte självklart vad skattesystemet kan göra åt detta. Men i en översyn av de svenska skatterna måste naturligtvis frågan ställas om skattesystemet kan bidra till att vända trenden genom att stimulera arbete och studier, ge ökad konkurrens- och attraktionskraft samt främja innovation och dynamik. Utan en effektivt fungerande ekonomi med god tillväxt av produktiviteten, kommer den offentliga sektorn att bli allt svårare att finansiera.³⁵ Om det inte rättas till, kan vi vara rätt säkra på att effektivitetsproblemen kommer att förvärras – i en värld med global, hård konkurrens och kamp om att

³³ European Commission (2019), EU-kommissionens prognos hösten 2019, statistiskt appendix, tabell 4.

³⁴ En utgångspunkt för analysen av den stagnerande produktiviteten i västvärlden är Gordon (2016).

³⁵ Paul Krugman, som är bra på one-liners, skrev en gång: "Produktivitet är inte allt, men på lång sikt är det nästan allt".

attrahera kapital och talang blir ett ineffektivt skattesystem en black om foten.

2.8 Legitimitet och rättvisa

Skattesystemet ska respekteras och inte uppmuntra till fusk. Legitimiteten beror delvis på utgiftssidan – medborgarna måste känna att de får något som fungerar väl för sina skatter. Om ett högt skatte-tryck ska accepteras, måste den offentliga servicen nå alla medborgare och nå högt ställda mål. Skatter som tas in till en dåligt fungerande offentlig verksamhet blir inte legitima. Egentligen borde därför en skattereform också inkludera en översyn av utgiftssidan, både dess effektivitet och dess omfördelade effekter. Men det blir för omfattande för den här rapporten och skulle överskrida mitt uppdrag (och kompetens) med råge.

2.8.1 Skatter och fördelning

I den allmänna debatten ses skatterna främst utifrån ett **fördelningsperspektiv**. Diskussionen domineras av fördelningseffekter av skatteförslagen – ofta i termer av ”vinnare” och ”förlorare”, gärna med tabeller så att varje mediakonsument kan hitta sig själv bland vinnarna eller förlorarna – och jämföra sig med grannarna.

Den här rapportens utgångspunkt är att de offentliga utgifterna – sjuk- och arbetslöshetsförsäkring, skola, vård och omsorg, men också polis och försvar – är den viktigaste omfördelaren. En skola som förser alla elever från tidig ålder med erforderliga kunskaper och social kompetens, vård av hög kvalitet till alla medborgare oavsett plånbok, stöd och vidareutbildning till dem som blivit arbetslösa, trygghet på allmänna gator och torg och inte bara i *gated communities* – se där de väsentligaste bidragen till att jämna ut livschanser.³⁶ Även i reda pengar – kronor och ören – är det tydligt att välfärdstjänsterna spelar en enormt viktig omfördelade roll. I en studie, som dock har några år på nacken, visade SCB att en genomsnittlig låginkomsttagare mottog mer i subventionerad offentlig välfärd (vård, skola, omsorg) än hela löneinkomsten.³⁷ För höginkomsttagaren mot-

³⁶ Jämför Jämlikhetskommissionen, SOU 2020:46.

³⁷ SCB (2012).

svarade den mottagna offentliga välfärden bara en tiondel av löneinkomsten.

Men för att skattesystemet ska vara legitimt behöver inte bara den offentliga sektorns verksamhet fungera väl; även skattesystemet i sig måste uppfattas som rättvist av folkflertalet. Om inte, blir följden skatteflykt och skatteundandragande.

Vissa individuella skatter uppfattas i sig som icke-legitima eller orättfärdiga. Ett exempel är den förra fastighetsskatten (avskaffad 2007). Separat skatt på fastigheten skulle erläggas samtidigt som fastigheten ingick i underlaget för förmögenhetsskatten; det sammanlagda beloppet kunde därmed bli högt. Skatten skulle normalt betalas ur hushållets löpande inkomstflöde. Det förekom exempel på familjer med låga inkomster men med en fastighet som stigit kraftigt i värde och som därför förorsakade hög fastighetsskatt – så hög att familjerna i några fall inte hade råd med skatten. Detta uppfattades som orimligt.

Medan det kan tyckas vara någorlunda rättframt att se vilka enskilda skatter som är orättfärdiga, är det svårare att avgöra hur rättvist skattesystemet som helhet är. Det finns många definitioner av ”rättvisa”.

- Man kan avse **proceduriell rättvisa**: att alla behandlas lika, alla medborgare är skatterättsligt lika mycket värda. Ibland talar man om **rättvisa förutsättningar**, vilket delvis är samma sak – att människor får likartade chanser i livet, till exempel genom ett väl utbyggt system för grundutbildning.
- Man kan också – vilket är det vanliga i den politiska debatten – sträva efter **utfallsrättvisa**: att skatternas effekt på inkomster och förmögenheter är rättvis, vilket normalt uppfattas som att jämlikheten efter skatt ska öka och inkomstskillnader minska. Denna syn på rättvisa är dock långt ifrån oomtvistad; ett ”rättvist” utfall kan också tolkas som att den som bidrar extra mycket till landets välfärd bör belönas mer.

Distinktionen mellan förutsättningar och utfall är svår att upprätthålla, eftersom det som är utfall i ett skede av livet bildar förutsättning för nästa skede. Vi bör också notera att rättvisa kan definieras inom en generation eller avse flera. Olika utfall för en generation

kan ge skilda utgångslägen i nästa generation, och därmed förlänga eller till och med permanenta ojämlikhet.

Min ståndpunkt är att ett rättvist skattesystem bör bygga på skatt efter **bärkraft**. Det ska dessutom behandla alla medborgare lika, med **oväld och rättssäkerhet**.³⁸ Skatt ska alltså bygga på betalningsförmåga. I praktiken innebär det att inkomst eller konsumtion (som ju följer av inkomst) bör vara den främsta skattebasen. Så långt möjligt bör också samma inkomst, oavsett var den kommer ifrån, ge samma skattskyldighet. Detta är lätt att säga i teorin, men eftersom olika skattebaser har olika rörlighet blir det ofta i praktiken omöjligt att beskatta vissa typer av kapital lika högt som arbete.

En vanlig missuppfattning är att ju högre skattekvot, desto lättare att omfördela. Ett högt skattetryck skulle därmed, hävdas ibland, göra det lättare att nå ett mer rättvist, eller i alla fall mer jämlikt, samhälle. Den politiska debatten innehåller ofta krav på högre uttag av skatt, i tron att detta främst ska betalas av ”de rika”. Visst finns det sådana skatter. Men generellt är det i själva verket tvärtom: en låg skattekvot gör det lättare att få in merparten av skatteintäkterna från just höginkomsttagare. Ju högre skattekvot desto mer måste i stället tas in från ”vanligt folk”. De rika är helt enkelt för få för att kunna bära hela välfärdsstatens skattebörd.

I hög grad är skatte- och utgiftssystemet faktiskt en omfördelning över livet: vi får del av barnomsorg och skola när vi är unga; därefter förvärvsarbetar vi och betalar skatt; när vi blir gamla behöver vi pension och sjukvård. Skattesystemet och de offentliga utgifterna fungerar i den meningen som ett **försäkringssystem**, där vi sparar åt oss själva och våra barn under den aktiva delen av livet.

2.8.2 Hur mäta fördelning?

Likväl medför skattesystemet en betydande omfördelning inte bara mellan olika faser i livet utan också mellan grupper av medborgare. Denna omfördelning verkar på en rad olika sätt, vilket gör den svår

³⁸ Ibland benämns dessa båda aspekter **vertikal rättvisa** (skatt efter bärkraft) respektive **horisontell rättvisa** (likabehandling). Det bör poängteras att likabehandling inte betyder att alla ska betala samma skatt utan att lagstiftare och myndigheter ska se medborgarna som lika inför lagen.

att mäta – i alla fall för den som skulle vilja ge ett sammanfattande omdöme.³⁹

- Är vi intresserade av den **vertikala** eller **funktionella** fördelningen? Vill vi jämma ut mellan högavlönade respektive lågavlönade, egendomslösa respektive förmögna – eller vill vi utjämna mellan produktionsfaktorerna arbete, land och kapital?
- **Livstid eller inkomstår?** Är det viktiga hur en skatteförändring slår på årsinkomsten just nu eller vilka effekter den får över flera år? Om det är årsinkomster, hur mäter vi utfallet? Det finns en uppsjö av metoder, som alla visar olika varianter av inkomster respektive fördelning. Mäter vi inkomst före skatt, efter skatt och bidrag? Per individ eller hushåll?
- Vilket **fördelningsmått** ska vi använda? Ginikoefficient, jämförelser av olika decilgrupper (tiondelar av befolkningen) eller percentilgrupper (mer finfördelad granskning, då man går ner på procentnivå). Ska vi kanske gå ända till promillenivå, för att kunna specialgranska små grupper, till exempel miljardärer?
- Fördelning mellan **generationer**? För arvsskatten är det uppenbart att analysen måste omfatta flera generationer. Det samma gäller beskattningen av entreprenörer och generationsskiften i familjeföretag. Beskattningen av fastigheter likaså – även om den politiska debatten helt domineras av statiska effekter. Miljöskatter påverkar livskvaliteten inte bara för de nu levande utan även för våra efterkommande.
- Hur är det med konflikten mellan **stad och land**? Skatt på privatbilism och drivmedel får uppenbarligen olika konsekvenser, men här reses även frågan om lokal beskattning av naturtillgångar och fastigheter. Riket mot regioner och kommuner?

Helheten är omöjlig att fånga. Vissa fördelningseffekter kommer att vara motstridiga. Andra är svåra att mäta, framför allt beteendeffekter som tar lång tid att verka. Dessutom värderar vi olika utfall på olika sätt; någon tycker den vertikala inkomstfördelningen är viktigast, någon annan kanske prioriterar geografisk eller intergenerationell fördelning. I praktiken måste en utvärdering ske med en

³⁹ För en mer djupgående diskussion, se SOU 2020:46.

blandning av kriterier. I kapitel 11, som försöker analysera fördelningskonsekvenserna av rapportens förslag, kommer därför flera olika – mer eller mindre (o)precisa – mått att användas.

För egen del menar jag att alltför mycket uppmärksamhet ägnas statistisk analys av vertikal inkomstfördelning på ett års sikt. Det är förståeligt att människor är intresserade av de omedelbara resultaten av skatteförändringar. Men det medför att alltför lite uppmärksamhet ägnas den långa sikten. Effekterna på utgifter och årsinkomster av även mindre förändringar av skatteskalor eller momssatser ges en enorm uppmärksamhet i media – medan mer svårsmätbara effekter på långsiktiga förmögenhetsskillnader av fastighetsskatt inte alls ger samma rubriker eller antal klick, trots att de har större betydelse för vårt samhälle i stort. Det samma gäller skatter på företagande och entreprenörskap, där den viktiga effekten är vad skatten ger för långsiktiga effekter på tillväxt och innovation.

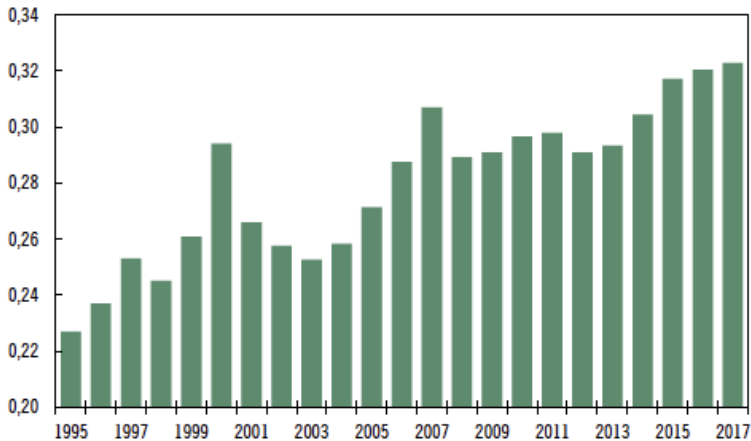
2.8.3 Varför ökar inkomstskillnaderna?

Inkomstskillnaderna i Sverige har ökat sedan början av 1980-talet – då de nådde ett historiskt minimum. **Ginikoefficienten** är ett vanligt mått för att ange den statistiska, vertikala inkomstfördelningen ett givet år. En fördel är att det finns tillgängligt i flera länder och över längre perioder, vilket underlättar jämförelser. En nackdel är att måttet är starkt aggregerat; ibland är decil- eller percentilförändringar mer upplysande om vi vill studera inkomstfördelning mer i detalj. Mätt med Ginikoefficienten har hursomhelst ojämlikheten i Sverige ökat under de senaste decennierna.⁴⁰

⁴⁰ Resultatet är känsligt för val av utgångspunkt. Skulle vi jämföra med fördelningen under vad många anser var den svenska modellens glansdagar – början av 1960-talet – har ingen ökning av ojämlikheten skett alls.

Figur 2.4 Inkomstspridningen i Sverige sedan 1995

Ginikoefficient för ekonomisk standard



Anm.: Ekonomisk standard motsvarar disponibel inkomst med hänsyn tagen till hushållets sammansättning.

Källa: SOU 2019:65, figur 1.

Utvecklingen är långt ifrån unik för Sverige. Inkomstskillnaderna har under samma period vidgats i så gott som alla länder i Västvärlden. Det är alltså inte i första hand specifikt svenska åtgärder som skapat någon unik svensk ojämlikhet. Starka globala faktorer driver på:

- Från 1990-talet klev Kina, Indien och det forna Sovjetunionen in på världsmarknaden. Antalet arbetare i global konkurrensutsatt sektor mer än fördubblades på några få år. Detta innebar en **utbudschock**, som pressat tillbaka förhandlingsstyrka och löner för framför allt lågutbildade och lågavlönade i de gamla industriländerna, däribland Sverige.
- Samtidigt har ny teknik medfört att många arbetsuppgifter har styckats upp i flera delmoment, som kunnat **automatiseras eller robotiseras**. Visserligen skapas också nya jobb, men den lägre medelklassen har tenderat att pressas av kombinationen globalisering och automatisering.⁴¹

⁴¹ Litteraturen på detta område är gigantisk. En översikt ges av Analysgruppen Arbetet i framtiden (2016).

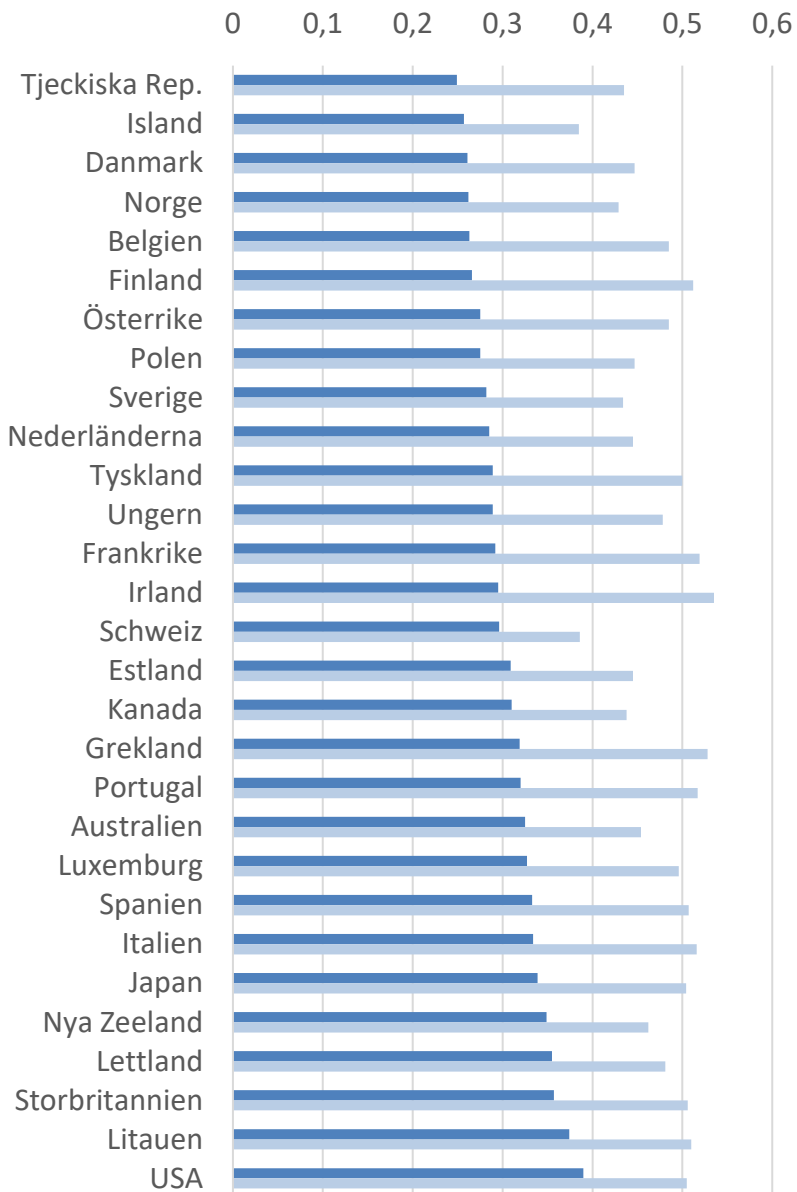
- Tillbakapressade lönekostnader, digitalisering och globalisering har hållit nere inflationen. Det har bidragit till att även **nominella och reala räntor** har fallit, till rekordlåga nivåer – vilket i sin tur har drivit upp tillgångspriser och gynnat fastighets- och kapitalägare.
- Till detta kommer att **skatterna** i de flesta länder i Väst lagts om på sätt som gynnat kapitalägare och höginkomsttagare. Så har varit fallet även i Sverige.

I den politiska debatten är det vanligt att se de ökade inkomstskillnaderna under de senaste årtiondena som något entydigt negativt. Så är dock inte fallet. Den starka hoppresningen av den svenska inkomstfördelningen under 1970-talet minskade rörligheten på arbetsmarknaden och skadade drivkrafterna för studier. Att den extrema svenska lönestrukturen vid 1980-talets ingång har vidgats är mot den bakgrunden snarast positivt. Samtidigt finns obehagliga inslag i utvecklingen. Många nyanlända med dålig utbildning har kommit in i den nedre delen av inkomstfördelningen. Där är bidragsberoendet stort och generellt har bidragen ökat långsammare än lönerna. Underhållsstöd och a-kassa är exempel på ersättningar som urholkats eftersom de inte räknats upp automatiskt med prisbasbeloppet (som i sin tur följer inflationen). Även detta har bidragit till att dra isär inkomstfördelningen.

Faktum är likväl att fördelningen av inkomst av tjänst fortfarande är jämn i vårt land, internationellt sett.⁴² Än jämnare blir den om man inkluderar de offentliga utgifterna och mäter inkomster efter transfereringar och utnyttjande av offentliga tjänster. Skillnaderna vad gäller förmögenheter och inkomst av kapital är större, delvis på grund av att börskurser och fastighetspriser har stigit kraftigt. Det bör noteras, att detta också fått effekter för **jämställdheten**. Medan skillnaderna i löneinkomst mellan kvinnor och män minskat under senare år, så har skillnaderna i kapitalinkomst vidgats, eftersom män i högre grad än kvinnor äger kapital.

⁴² Waldenström (2020).

Figur 2.5 Ginikoefficient för marknadsinkomst (ljusblå) och disponibel inkomst (mörkblå) för ett antal OECD-länder 2018



Källa: SOU 2020:46, figur 3.1.

Det är dock inte självklart hur vi ska tolka gapet mellan höga inkomster av kapital å ena sidan och förvärvsinkomster å den andra. En vanlig föreställning är att stigande kapitalinkomster främst är en följd av att några få förmögna lyfter stora aktieutdelningar. Men en stor del av utdelningarna går numera till försäkringsbolag och pensionsfonder – och tillfaller i slutänden pensionärskollektivet. Vidare är kapitalvinsterna av **bostadsförsäljningar** mer än dubbelt så stora som aktieutdelningarna. Medan aktieägandet är mer koncentrerat, tillfaller bostadsvinsterna främst medelklassen. De personer som tjänar på att sälja sin bostad är ofta äldre, som hamnar i toppinkomsttagargruppen det året de säljer och därefter lämnar den – varpå andra hussäljare träder in i gruppen nästa år. Medan aktieutdelningar tenderar att vidga inkomstskillnaderna, kan man hävda att reavinster från bostäder i denna speciella mening verkar utjämnande.⁴³

2.8.4 Segregation och livschanser

Jag vill påstå att det stora rättviseproblemet i Sverige inte är fördelningen av disponibelinkomst år för år, så som den mäts på traditionellt sätt enligt ovan. Av figur 2.5 framgår att Sverige, internationellt sett, fortfarande har en mycket jämn inkomstfördelning. Mer negativa är förhållanden som rör arbetsmarknad, utbildning och bostäder.

Segregationen i Sverige har ökat under senare år. En avsevärd klyfta råder mellan de som har jobb på organiserade arbetsmarknader å ena sidan och å andra sidan de som står helt utanför eller är beroende av korta påhopp utan trygghet, ofta utan vita kontrakt eller socialt skydd. Skälen är många. Befolkningen har växt, många nyanlända utan adekvat utbildning har svårt att komma in på svensk arbetsmarknad. Integrationen har fungerat dåligt. Bostadsbyggandet har inte hängt med befolkningsökningen. Resultatet är en växande, delvis etniskt bestämd underklass, som till stor del står utanför arbetsmarknaden, med trångt boende i utsatta områden. Med detta följer också ofta att barnen hamnar i skolor som de lämnar utan behörighet till högre studier. Gängkriminalitet och skadliga subkulturer frodas i sådana områden. Här tycks starka, onda cirklar vara i

⁴³ SOU 2019:65.

rörelse, som mycket väl kan medföra att livschanserna ytterligare slits isär.⁴⁴

Ofta diskuteras även ojämlika förhållanden mellan **stad och land**, tätort och glesbygd. Boende i glesbygd har i snitt lägre inkomst än invånarna i de större städerna, framför allt Stockholm. Den kommunala servicen är sämre, utbudet av utbildning och kultur mindre. Å andra sidan är levnadsomkostnaderna betydligt lägre. Segregationen – mätt som skillnaderna i inkomst – är störst i storstäderna. Där finns å ena sidan fickor med mycket rika, å andra sidan områden som präglas av låg förvärvsfrekvens, svag utbildning och brottslighet.⁴⁵

Dessa problem kan inte botas via skattesystemet. Vad som krävs är en hög lägstanivå i grundutbildningen, bättre skolor med bättre lärare,⁴⁶ fler bostäder där folk har råd att bo och snabbare inlussning till arbetsmarknaden. Skatterna kan underlätta om de bidrar till att sänka anställningskostnaderna för människor i utanförskap. De kan också bidra till ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Fastighetsavgiftens regressiva effekter kan undanröjas. Sådana insatser är långt ifrån oviktiga. Men de avgörande verktygen ligger på skolans och utbildningens område, bostadsbyggande, upprustning av utsatta områden, villkoren för bostadslån med mera. Skatterna är viktiga, men kan bara vara en del i en strategi som omfattar flera insatser på andra politikområden som främst rör utgiftssidan i budgeten.

Denna utgångspunkt är för mig avgörande i arbetet med den här rapporten. Viktigast är att få till stånd ett effektivt skattesystem som med så lite bikostnader som möjligt förmår finansiera en ambitiös välfärdsstat med kraftfulla insatser för att skapa likvärdiga livschanser och bryta segregationen. Skattesystemet bör underlätta inträdet på arbetsmarknaden och bidra till ökad sysselsättning. Detta är viktigare än smärre variationer i Ginikoefficienten.

⁴⁴ Regeringen Reinfeldt tillsatte en Framtidskommission, där jag ingick och som diskuterade flera av dessa frågor. Jag minns särskilt ett bidrag av statsvetaren Bo Rothstein (2013), som var profetiskt. Han beskrev de ”trefaldigt ratade” unga män, som varken hade utbildning eller arbete och som därför också hade svårt att få hustru och äktenskap. Deras antal ökade kraftigt och de skulle några år senare utgöra en tickande bomb. Han fick rätt. Men några konkreta policyslutsatser drogs inte vid den tidpunkten.

⁴⁵ Se till exempel Scocco (2019).

⁴⁶ För ett brett och läsvärt reformprogram avseende svensk utbildning, se Ackum (2020).

2.9 Skattesystemets tre lager

Skatteförändringar med vällovliga syften kan ibland driva fram motverkande åtgärder som i sin tur riskerar att undergräva skattesystemets legitimitet. Ett exempel är hur hög förmögenhetsskatt under 1900-talets sista årtionden försvårade generationsväxling i familjeföretag och föranledde förmögna personer att lämna landet (se kapitel 6). När staten då skapade särskilda undantag, specialskräddade för att hålla kvar ett fåtal miljardärer i landet, så blev den folkliga reaktionen skarp. Även inkomstskatter kan bli så höga att de nödvändiggör nya avdrag och skapar jakt på obeskattad ersättning eller inkomstomvandling – som i nästa led driver fram krav på åtgärder för att motverka skatteundandragande och fiffigt utnyttjande av avdragen.

I praktiken innehåller därför skattesystemet tre ”lager” av regler: först ett högt skattetryck på till exempel inkomst av tjänst eller på förmögenhet, detta driver i nästa steg fram undantag och avdrag – som i ett tredje steg skapar krav på åtgärder att undanröja skattefusk och fiffel med avdragen. Ett nutida exempel är ROT och RUT. De är bieffekter av den höga skatten på arbete, vilken gör vitt hemarbete dyrt – men väcker i sin tur krav på extra kontroll så att avdragen inte missbrukas.

Slutsatsen är att det blir fel att studera varje enskilt stuprör eller varje lager av åtgärder var för sig. Mer konstruktivt är att försöka se till helheten, att skapa ett system som minskar behovet av avdrag och lockelsen att trixa. Som gör att det första ”lagret” inte driver fram nästa lager av undantag och avdrag. Som gör att vi inte blir ett ”folk av fiffelare”. Mer konkret betyder detta lägre skatt på inkomst – som öppnar för att reducera avdrag och täppa till kryphål.

Men en skattereform gör naturligtvis ändå några till ”förlorare”. Politiken måste öppna för att kompensera dessa, dels genom att öronmärka vissa intäkter som går tillbaka just till dem, dels via andra utgiftsåtgärder. Exempel som diskuteras och som återkommer senare i denna rapport är höjt barnbidrag för att mildra effekter av höjd matmoms. En politiskt genomförbar skattereform måste således passera även det nålsöga som en statisk fördelningsanalys utgör.

2.10 Skatteundandragande

Nära besläktade med frågan om utnyttjande av avdrag är skatteplanering och skatteundandragande.⁴⁷ Alla skattesystem öppnar för sådana aktiviteter. Men de kan göra det mer eller mindre. Generellt gäller att ju fler skattesatser och ju krångligare system, desto fler möjligheter öppnas för den fingerfärdige.

I en viktig uppsats beskrev Joseph Stiglitz redan för 35 år sedan vilka grundläggande mekanismer som driver skatteundandragande (*tax avoidance*):⁴⁸

- Utnyttja skillnader i beskattning av samma tillgång vid olika tidpunkter. Om skatten är lägre i framtiden (till exempel för att den urholkas av inflation) lönar det sig att skjuta upp skatten, dvs. utnyttja **skattekredit**.
- Utnyttja skillnad i beskattning mellan olika individer genom **skattearbitrage**. Här handlar det ofta om att skatten erläggs av den i en familj som möter den lägsta skattesatsen. Man kan också genomföra olika transaktioner mellan individer eller delar av ett bolag för att den vägen se till att vinster och inkomster hamnar där beskattningen är mest gynnsam.
- Utnyttja skillnader i beskattning av olika inkomstslag. Om skatten på kapitalinkomster är lägre än skatten på tjänsteinkomster, lönar det sig att **inkomstomvandla**, dvs. att i möjligaste mån ta ut inkomst som inkomst av kapital snarare än som inkomst av tjänst.

I det verkliga livet är det antagligen omöjligt att konstruera ett skattesystem som helt eliminerar skattearbitrage, skattekrediter och inkomstomvandling. Men Stiglitz hävdade att möjligheterna till skatteundandragande (i USA, då artikeln skrevs) hade blivit orimligt stora. Han citerade en av grundlagsfäderna, Benjamin Franklin: ”Bara två saker är oundvikliga – döden och skatterna”, men konstaterade torrt att detta inte längre gällde; skatterna var inte oundvikliga.

⁴⁷ Termen kan diskuteras. Den implicerar ett osunt beteende. Men engelskans *tax avoidance* betyder i direkt översättning egentligen bara att man försöker undvika skatt; och laglig skatteplanering är vanlig och inte i sig något fel. Jag använder termen skatteundandragande helt enkelt för att den är vanlig i litteraturen och för att den förekommer i statistiska serier och jämförelser.

⁴⁸ Stiglitz (1985).

För lagstiftaren är slutsatsen tydlig. Vill man reducera omfattningen av skatteundandragandet så bör man **undvika stora skillnader i skattesatser** mellan olika skattebaser där det går att växla bas och genomföra arbitrage.

I Sverige i dag är möjligheterna till inkomstomvandling både uppmärksammade och omdebatterade. Internationellt handlar stora samarbetsprojekt rörande bolagsskatten om att beskära möjligheterna till internationellt skattearbitrage. En viktig del av en skattereform bör vara att minska möjligheterna till skatteundandragande. I det följande läggs därför förslag som är ägnade att minska både skattearbitrage och inkomstomvandling. Inte i första hand genom hårdare kontroller utan genom att göra skattesystemet enklare och med mer enhetliga skattesatser.

2.11 Incidens: lurig och okänd

Ytterligare en byggsten i en skattereform är insikten att skatten inte alltid betalas av den vi tror. Ibland finns goda möjligheter att vältra över skattebördan på någon annan. Analysen av vem som i slutänden faktiskt betalar skatten kallas **incidens**. Denna är viktig bland annat när det gäller bolagsskatten. Ett företag har en rad möjligheter att skifta skattebördan till konsumenter, underleverantörer eller anställda:

- Ett företag som drabbas av en bolagsskattehöjning kan övervältra hela eller delar av skatten på konsumenterna genom **höjda priser**. Det ger realinkomstsänkning för medborgarna – olika mycket för olika hushåll, beroende på konsumtionsmönster och hur mycket de konsumerar av just den prishöjda tjänsten.
- Bolaget kan i stället försöka **sänka ersättningen** till underleverantörerna: Det leder till lägre lönsamhet och i förlängningen kanske till lägre investeringar och sysselsättning i underleverantörsledet.
- Internt kan bolaget försöka **minska lönekostnaderna** genom uppsägningar eller sänkt ersättning till de anställda. I båda fallen medför det lägre reallöner.

- Slutligen kan ägarna ta kostnaden genom **lägre utdelning**, vilket sänker deras kapitalinkomst. Effekterna av detta på lönsamhet och investeringar i samhället i stort beror på hur kapitalmarknaden reagerar, och i vilken utsträckning lägre kapitalinkomster påverkar investeringsviljan.

Det finns alltså flera mekanismer varigenom bolagsskatt kan flyttas över på andra, i bolaget eller utanför. Till punkterna ovan kan också läggas att om bolaget inte lyckas skifta skattebördan vidare utan tvingas acceptera lägre lönsamhet, så kan det resultera i **lägre investeringar** och färre nyanställda – vilket i sin tur kan tolkas som att det omgivande samhället ändå får bära en del av bolagsskattens kostnader på sikt.

En bolagsskattesänkning medför en spegelvänd analys. Sänkt skatt är inte något som bara tillfaller ”bolaget”. Den kan i slutänden gynna konsumenterna som får betala lägre priser för bolagets produkter, underleverantörerna eller de anställda. Och samhället i stort, om skattesänkningen ger ökade investeringar och nyanställningar.

Dessa mekanismer är inte särskilt väl kända. Stora delar av allmänheten – och en del politiker – tror fortfarande att företagen betalar bolagsskatten själva. Att skattebördan vältras över på andra är dock okontroversiellt bland ekonomer och företagsledare. Svårare är att avgöra hur starka dessa mekanismer är i verkligheten. Vi vet ju inte hur resurserna skulle använts utan bolagsskatt. Effekterna skiljer sig också åt mellan företag beroende på vilken marknad företaget verkar på och vilka produkter och tjänster det levererar; på hur organiserad arbetskraften är och vilken kompetens den har; hur internationaliserad verksamheten är; på ägarnas långsiktiga strategi, etc. Vidare skiljer sig olika länder åt; de har olika lagstiftning, olika skattesystem, olika utformning av bolagsskatten, olika grader av konkurrens och olika storlek på hemmamarknaden osv. Därför skiljer sig styrkan i övervältringen åt mellan olika företag och jurisdiktioner.

Incidensen spelar en viktig roll även vid analysen av arbetsgivaravgifterna. Dessa betalas formellt av arbetsgivaren, men i verkligheten också av de anställda. Avgiften uppgår i dag till drygt 31 procent av lönen (se vidare i kapitel 3). Om det beloppet inte hade lagts ovanpå lönen hade de anställda kunnat få mer betalt. Exakt hur

mycket mer vet vi inte, men standardantagandet är att arbetstagaren på sikt bär större delen av arbetsgivaravgiften.⁴⁹ Själva begreppet arbetsgivaravgift är därmed dubiöst.

Slutsatsen av det ovanstående är att en skatt – och en skattereform – inte ska bedömas utifrån vem som synes betala skatten utan från vem som faktiskt gör det.

2.12 Konsumtions- och miljöskatter

En viktig del av skattesystemet är så kallade **indirekta skatter** på konsumtion. Där är mervärdesskatten viktigast. Sverige har flera, kraftigt varierande moms-satser på olika varor och tjänster. Dessa skillnader är svåra att motivera med ekonomiska argument; där fördelningsargument har anförts förefaller dessa i allmänhet kraftigt överdrivna. Momsen är dessutom krånglig, och momsundantag kan skapa ”dold” moms som slår snedvridande. Att låta en enhetlig och breddad mervärdesskatt finansiera sänkningar av de skadligt höga skatterna på arbete skulle göra skattesystemet mindre snedvridande. Det skulle också medföra att hushållen själva får bestämma mer över sin konsumtion och politikerna mindre.

En skattereform bör också bidra till att göra Sverige ”grönare”. Genom skatter och avgifter kan miljöfarlig produktion och konsumtion minska och resurser styras över till ny teknik med mer gynnsamma miljöeffekter. Under senare år har klimatförändringarna stått i centrum för miljödebatten. Sverige har sedan början av 1990-talet en hög skatt på koldioxidutsläpp. Som medlem i EU är vi anslutna till unionens system för handel med utsläppsrätter. Här har ambitionerna under senare år höjts avsevärt. EU arbetar för att införa en ”*Green deal*”, riksdagen har antagit en klimatlag (2017) och en **klimatpolitisk handlingsplan** (2020), som slår fast att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser. För att nå detta mål ska klimatpolitiken ”integreras i alla relevanta politikområden”. Alla lagförslag och regleringar inom byggsektorn, transporter, jordbruket och industrin ska bidra till att nå ett fossilfritt Sverige.

Självklart påverkar detta även skattepolitiken. En uppgift för en skattereform är att granska hur olika miljöskatter samverkar. Vi

⁴⁹ Benmarker, Mellander och Öckert (2008).

kommer då att finna – se kapitel 9 – att flera av dem är hoptrasslade på ett svårigenomskådligt sätt, och att några av dem i praktiken motverkar varandra. Några ”miljöskatter” tycks inte alls syfta till bättre miljö utan enbart till att dra in pengar till statskassan. Andra är symbolskatter utan större verklig miljöeffekt. En skattereform bör därför strömlinjeforma och effektivisera dessa skatter, just med avseende på hur de verkar på miljön.

En särskild aspekt är vad som kallas **grön skatteväxling**, dvs. att växla höjda miljöskatter mot sänkt skatt på arbete och företagande. Den klimatpolitiska handlingsplanen anger att en ”kraftfull grön skatteväxling” ska genomföras.⁵⁰ I januariavtalet sägs att denna bör uppgå till minst 15 miljarder kronor. Miljöskatternas andel av skatteinkomsterna ska öka.⁵¹ Detta är en underlig målformulering, eftersom miljöskatter – om de lyckas – krymper sin egen skattebas. En utgångspunkt för denna rapport blir därför att miljö- och klimat-skatter främst ska bedömas utifrån hur effektiva de är i miljöpolitiken; vi ska däremot inte räkna med att de påtagligt kan öka sitt bidrag till den offentliga sektorns finansiering.

2.13 Skatter ändrar vårt beteende

Uppgiften för den här rapporten är att presentera en reform som är statsfinansiellt neutral. Den ska ge varken mer eller mindre resurser till den offentliga sektorn, därmed inte heller ta ställning till den offentliga sektorns storlek – det är en annan fråga. Här handlar det om att ta in den offentliga sektorns pengar så effektivt som möjligt, givet nivån på de offentliga utgifterna. Eller, som Ludvig XIV:s finansminister Colbert uttryckte det: ”att plocka gåsen på sådant sätt som ger mest fjädrar med minst kackel”.

En fråga blir då hur vi ska se på att skatteförändringar ger beteendeförändringar som i sin tur får återverkningar på skatteintäkterna och ekonomin i övrigt. Sådana effekter kan påverka utformningen av en reform. Typexemplet är sänkningar av inkomstskatten, som förhoppningsvis kan ge **dynamiska effekter**: ökad sysselsättning och högre inkomster som reducerar den minskning av skatteintäkterna som skattesänkningen i sig medför. I förväg vet vi

⁵⁰ Miljödepartementet (2019), punkt 6–7.

⁵¹ Januariavtalet (2019), punkt 5 i avtalet.

inte vilka konsekvenserna blir. En skattesänkning ger nämligen två skilda effekter på arbetsutbudet. **Inkomsteffekt** innebär att löntagaren får mer över efter skatt, vilket gör att hen inte behöver arbeta mer för att nå den önskade inkomsten. **Substitutionseffekt** betyder att när hen får mer över efter skatt vill hen gärna arbeta mer.

Ökade arbetsinsatser kan komma via två vägar. Den som har arbete kan välja att arbeta fler timmar (detta kallas i skattelitteraturen den **intensiva marginalen**); den som inte har arbete kan välja att börja arbeta (den **extensiva marginalen**). Det bör noteras, att den som går från att inte arbeta till att börja förvärvsarbeta också normalt får ökade kostnader, till exempel för resor till och från jobbet, samtidigt som en del bidrag kan falla bort. Den så kallade deltagandeskatten tar hänsyn till dessa faktorer och blir därför i praktiken ofta högre än den synliga skatten.

Sänkt marginalskatt stimulerar arbete båda på den intensiva och extensiva marginalen. Sänkt genomsnittsskatt får däremot olika konsekvenser. Den lockar fler att arbeta, men för den som redan har arbete kan inkomsteffekten komma att överväga. Ska en skattesänkning stimulera arbetsutbudet är det därför viktigt att sänka marginalskatten i övre delen av inkomstfördelningen medan sänkt genomsnittsskatt troligen är viktigare i den nedre delen av fördelningen.⁵²

I det mest optimistiska fallet kan sänkt skattesats till och med *öka* skatteintäkterna, tack vare kraftigt ökade arbetsinsatser. Några studier hävdar att Sverige passerat toppen på Lafferkurvan⁵³, där dynamiska effekter gör skattesänkningar självfinansierande.⁵⁴ Sådana effekter betraktas med skepsis av Finansdepartementet. Det är naturligt att finansministern inte vill att prognoser och beslut rörande offentliga finanser baseras på glädjekalkyler. Men det finanspolitiska ramverket accepterar likväl ”dynamisk analys” som ”en del av be-

⁵² Finanspolitiska rådet (2020b).

⁵³ Döpt efter den amerikanske ekonomen Arthur Laffer, som på 1970-talet ritade den första ”Lafferkurvan” (på en servett). Den hävdade att när skattesatserna når över en viss gräns blir det så lönsamt att undvika skatt att skatteintäkterna faller. Analogt ger således skattesänkningar vid den skattenivån ökade skatteintäkter.

⁵⁴ Finansdepartementet redovisar en sammanställning av sådana studier, med kraftigt divergerande resultat; alltifrån att en marginalskattesänkning för höginkomsttagare leder till nästan fördubblade skatteintäkter, till att skatteintäkten halveras. Se Finansdepartementet (2019). Blomqvist (2020) menar dock att de flesta studier överdriver marginalskatternas betydelse. Ofta är andra faktorer – såsom tillgången till barnomsorg – viktigare.

slutsunderlaget”.⁵⁵ Finansdepartementets egen analys menar till exempel att slopandet av värns-katten 2020 finansierar sig själv på lång sikt, via ökat arbetsutbud. Eller, på departementsprosa: ”Enligt litteratur på området kan den långsiktiga självfinansieringsgraden för reformen ligga i intervallet 56–185 procent. En samlad bedömning är att den långsiktiga självfinansieringsgraden mest sannolikt är i närheten av 100 procent”.⁵⁶

En rapport om skattereformer måste räkna med att skatteförändringar medför långsiktiga effekter som kan skilja sig från de kort-siktiga. Många skatter syftar ju explicit till att förändra medborgar-nas beteende – att arbeta hårdare och längre och mer effektivt, att utbilda sig, att konsumera grönare, dricka mindre alkohol, köra mindre fossildrivet osv. Det vore då märkligt att inte diskutera vad sådana beteendeförändringar ger för långsiktiga effekter på såväl samhällsekonomin som statsfinanserna. Därför kommer denna rapport att resonera om sådana effekter. Dock kommer vi att hålla oss till departementets företrädesvis konservativa syn på hur beteendeförändringar slår. I senare kapitel samt i konsekvensberäkningarna (kapitel 11) återkommer vi till kvantifieringen.

Denna försiktiga syn på dynamiska effekter får genomslag också på beräkningen av de statsfinansiella effekterna av reformförslagen. I enlighet med det finanspolitiska ramverkets regler kan vi inte räkna med att stora dynamiska effekter ska finansiera skattesänkningarna. Därmed ställs **strikt krav på finansieringen** i reformförslagen.

Hur är det då med den offentliga sektorns storlek och kraven på statsfinansiell neutralitet? Ska det förstås som att skatterna ska finansiera dagens offentliga sektor – eller en framtida, med högre utgifter än i dag? Utgiftskraven är förvisso många: infrastrukturinvesteringar, polis, försvar, demografiskt tryck på välfärdssystemen, stort nyrekryteringsbehov i skola och omsorg. Finansdepartementet hävdade redan före coronapandemin att den sociala välfärden behöver 90 miljarder i tillskott till 2026 för bevarad kvalitet. Pandemin har skärpt dessa krav. Konjunkturinstitutet har bedömt att den offentliga sektorns konsoliderade skuld ökar med ca 10 procenten-heter av BNP under 2020–21.⁵⁷ Vårdsektorn har upparbetat en

⁵⁵ Regeringens skrivelse 2017/18: 207.

⁵⁶ Finansdepartementet (2019). Bastani och Selin (2019) har i Appendix A också en genomgång av empiriska studier, som visar på betydande spridning när det gäller skattnings av skattebasens elasticitet (känslighet för skattesats).

⁵⁷ Konjunkturinstitutet (2020).

”vårdskuld” i form av behandlingar som har måst skjutas upp. Så både den offentliga skulden och utgiftstrycket kommer att stiga under kommande år.

Det är dock osäkert huruvida detta behöver medföra stigande skattetryck. Det hänger på utvecklingen av ett antal variabler: produktivitetstillväxten i den offentliga verksamheten, samt realräntans utveckling (kostnaden för skulden) i förhållande till den ekonomiska tillväxten (vilka resurser som finns tillgängliga). Den framtidsanalysen ligger utanför ramarna för denna rapport. Mitt uppdrag är tydligt: jag ska leverera en skattereform som är fiskalt neutral i förhållande till dagens offentliga sektor. Föreliggande rapport tar därför inte ställning till om eller hur skattekvoten bör förändras på sikt.

2.14 En politiskt acceptabel reform

Låt oss summera utgångspunkterna för föreliggande rapport och dess reformförslag. Skattesystemet ska ta in nödvändiga intäkter till den offentliga sektorn så effektivt som möjligt. Det ska bättre bidra till långsiktig innovations- och konkurrenskraft, inte minst för att detta är det bästa sättet att säkra tillräckliga skatteintäkter i framtiden. En reform ska öka systemets legitimitet och samtidigt göra det enklare och mer lättförståeligt. Det ska upplevas som rättvist av flertalet – och av dem som ska betala skatten! – och det ska bidra till att göra Sverige mer klimat- och miljövänligt. Uppenbarligen finns flera möjliga konfliktytor mellan dessa mål. Desto viktigare då att försöka se helheten, identifiera dessa konflikter och diskutera hur de ska hanteras.

Skatten på arbete blir central. Lägre skatt på inkomst av tjänst skulle stimulera arbete och utbildning, sänka trösklarna till arbetsmarknaden och göra det enklare att rekrytera utländska experter. På sikt stödjer detta svensk konkurrenskraft. Systemet skulle också bli enklare och flera skäl till skatteomvandling, skatteundandragande och avdrag skulle försvinna. Sänkt skatt på arbete, men höjd på konsumtion och delar av kapitalstocken (såsom dyra fastigheter) berör ofta samma personer, så det är inte nödvändigtvis frågan om stora omfördelningar mellan individer. Däremot innebär sänkt skatt på inkomst av tjänst tillsammans med en mer neutral beskattning av

boende och enhetlig mervärdesskatt att medborgarna får mer att säga till om när det gäller deras konsumtionsmönster och boende. Momsbreddning förenklar systemet och bidrar till att finansiera skattesänkningen på arbete. Samtidigt är mervärdesskatten en effektiv skatt, i meningen att den inte snedvrider individers och företags beslut lika mycket som skatt på arbete och kapital. Mer fokuserade skatter på miljöförstörande verksamhet bidrar till en omställning till mer resurssnål ekonomi.

En sådan större skattereform ska beslutas i Sveriges Riksdag. Det är önskvärt att nå en bred överenskommelse som kan hålla under lång tid. Uppgiften för min rapport blir således att leverera förslag inte bara till en reform som teoretiskt och intellektuellt hänger ihop utan till en **politiskt godtagbar reform**. I praktiken betyder detta bland annat att jag undvikit udda eller extrema förslag utan i stort sett hållit mig till "mittfåran" i den ekonomiska forskningen och försökt pussla samman en helhet som syftar framåt men där alla får ge och ta.

Rapportens upplägg är följande:

- Kapitel 3 handlar om hur inkomstskatten på arbete kan sänkas, och kapitel 4 gör en utvikning om framtida reformbehov av kommunalskatten och skatteutjämningsystemet.
- Därefter följer i kapitel 5–8 fyra olika avsnitt om kapitalbeskattningen; kapitalinkomstskatt (kapitel 5), förmögenhetsskatt (kapitel 6), fastighetsskatt (kapitel 7), samt bolagsskatt inklusive skatt på fåmansbolag och entreprenörer (kapitel 8).
- Kapitel 9 berör miljöskatter, och kapitel 10 mervärdesskatten.
- Kapitel 11 innehåller konsekvensanalyser, både vad gäller statsfinanser, fördelning och tillväxt. Ett slutord följer i kapitel 12.

Trevlig läsning!

3 Dags för lägre skatt på arbete

Arbetet är vår största skatteälla. Ca 60 procent av de samlade skatteintäkterna kommer från skatt på arbete (statlig och kommunal skatt på inkomst av tjänst, samt arbetsgivaravgift).⁵⁸ Skatt på pension räknas också in i skatt på arbete, eftersom pensionen bestäms av tidigare arbetsinkomster. Skatt på inkomst av tjänst⁵⁹ spelar därför en helt avgörande roll i det svenska skattesystemet. Samtidigt är arbetet i sig grunden för välfärdssamhället – ja, för hela samhällsutvecklingen. Våra inkomster, våra institutioner, vår produktionsapparat har skapats av tidigare generationers arbete – och upprätthålls av vårt arbete.

I denna skärningspunkt befinner vi oss. Arbete är grunden för välfärden. Samtidigt är det skatt på just arbete som betalar för den offentliga välfärden. Därför måste denna skatt utformas så att den inte hämmar det arbete som ska bygga morgonens välfärd.

3.1 Marginalskatt och genomsnittlig skatt – viktiga på olika sätt

Den svenska inkomstskatten på tjänst är progressiv. Ju högre inkomst, desto högre blir skattesatsen på en inkomstökning. Höginkomsttagare betalar således inte bara mer i kronor och ören; de betalar också en större andel av sin förvärvsinkomst i inkomstskatt.

⁵⁸ Enligt budgetpropositionen för 2020 (Regeringens proposition 2019/20:1) uppgår skatten på arbete till 1 297 miljarder kronor. De samlade offentliga skatteintäkterna är 2 216 miljarder. De stora kasten i svensk ekonomi under viruskrisen ändrar givetvis dessa siffror, men grundrelationen består.

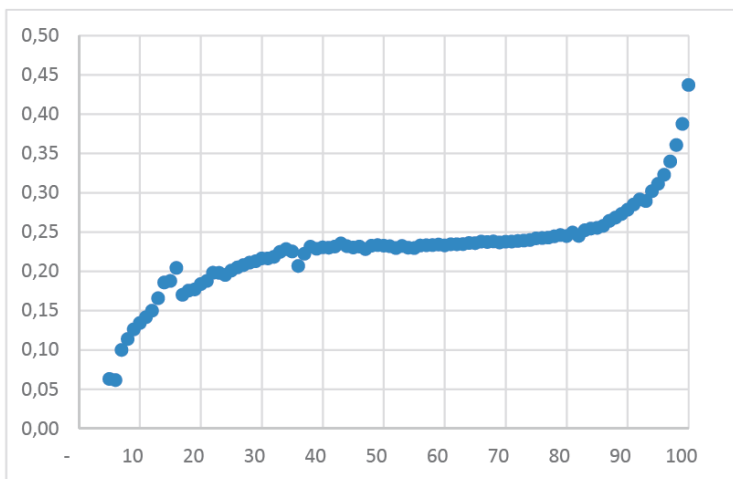
⁵⁹ Formellt ingår i definitionen av tjänsteinkomst: inkomst av anställning, pension och beskattade ersättningar för sjukdom och arbetslöshet. Det är denna skatt som behandlas i det här kapitlet. I skattelagstiftningens definition av inkomst av arbete ingår också egenföretagarnas arbete; en fråga som berörs i kapitel 8. Ibland ses även skatt på konsumtion, däribland moms, som skatt på arbete eftersom det för de allra flesta är tjänsteinkomst som betalar konsumtionen. I denna rapport definieras dock inte skatt på arbete så brett.

3.1.1 Genomsnittlig skatt

Detta framgår av figur 3.1, som visar att den högsta percentilgruppen 2017 betalade 44 procent av sin inkomst i skatt. Efter värnskattens slopande 2020 faller denna siffra något. De med de lägsta inkomsterna betalar däremot bara 5–10 procent av sin förvärvsinkomst i inkomstskatt.

Figur 3.1 Genomsnittlig skatt (skatt/bruttoinkomst)

Medelvärde i percentilgrupp definierad utifrån förvärvsinkomst



Källa: Bastani och Selin (2019), figur 6.7.

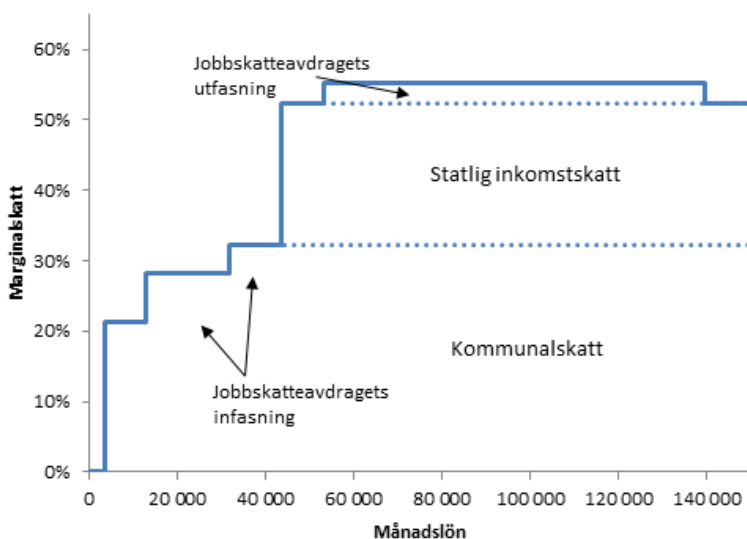
Om vi skulle addera transfereringar ("negativa skatter") till denna graf, blir progressiviteten än mer tydlig. Höginkomsttagare mottar få bidrag, så i toppen av skalan ändras inte mycket. Däremot får låginkomsttagare del av flera bidrag, som för dem spelar en betydande roll. Om vi i grafen skulle lägga till transfereringar faller de 15 procent av inkomsttagarna med lägst inkomst ned under noll, dvs. de betalar ingen inkomstskatt alls, netto, utan är i stället nettobidragstagare. För de lägsta percentilgrupperna blir nettobidraget så mycket som 50 procent. Den sammanlagda effekten av inkomstskatten och bidragen är alltså starkt progressiv, även när vi studerar genomsnittsskatten.

3.1.2 Marginalskatt

När man talar om progressiva skatter avses dock vanligtvis **marginalskatteskalan**, som anger hur mycket av en inkomstökning som betalas in i skatt. Vid högre inkomst är skattesatsen normalt högre; det medför att genomsnittsskatten stiger med inkomsten, så som den tidigare figuren visade. Marginalskatteskalan påverkas dock också av avdrag och utfasning av avdrag. Den har ändrats fram och tillbaka över tiden, men i princip ser den nu ut som i denna figur.

Figur 3.2 Marginalskatt på arbetsinkomst

Exklusive arbetsgivaravgifter, konsumtionsskatter och allmän pensionsavgift, 2020



Här inkluderas både kommunalskatt och statlig skatt, samt jobbskattavdraget (JSA; konstruktionen av avdraget beskrivs senare i detta kapitel). Däremot inte arbetsgivaravgifterna, vilket kan diskuteras eftersom dessa innehåller en blandning av skatter och avgifter.⁶⁰ Här framgår att skatteskalan i grunden har tre huvudsteg. Först grundavdrag, därefter kommunalskatten och ovanpå denna den statliga skatten. Kommunalskatten är drygt 32 procent i snitt. Stats-

⁶⁰ Arbetsgivaravgifterna uppgår till drygt 31 procent av lönen och är en kostnad för arbetsgivaren från den första kronan, vilket innebär att den har stor betydelse när skattediskussionen gäller svenska företags konkurrenskraft. Den är dock inte synlig på lönebeskedet, varför den inte har fullt genomslag på löntagarens beslut och drivkrafter. Analytiskt är den delvis skatt, delvis avgift, vilket utvecklas senare i detta kapitel.

skatten är 20 procent och betalas av dem med över ca 500 000 kronor i årsinkomst. Därutöver förekommer mellansteg, som hänger samman med att avdrag fasas in och ut. Grundavdraget innebär att den som tjänar upp till 20 000 kronor om året slipper kommunalskatten. Därefter kommer ett så kallat jobbskatteavdrag och skattebefriar ytterligare 23 000 kronor. När detta fasas ut (från ca 54 000 i månaden) åker den beräknade marginalskatten upp, för årsinkomster upp till ca 1,5 mkr; därefter faller den. Här inträffar alltså det märkliga att de med de allra högsta inkomsterna får lägre marginalskatt.

3.1.3 Utvecklingen av skatteskalan

Skatteskalan har ändrats många gånger genom åren. Fram till 1980-talet steg skatten på arbete stadigt, och marginalskatterna drevs upp till historiskt höga nivåer. Även låginkomsttagare kom upp i mycket höga marginalskattesatser. Ökat missnöje bröt efter hand trenden mot höjda skatter. Efter några mindre skattesänkningar under 1980-talet⁶¹ kom den stora skattereformen 1990–91. Denna satte som mål att den högsta marginalskattesatsen (exklusive arbetsgivaravgift) skulle vara ca 50 procent. Skatteskalan skulle enligt tankarna i reformen bli enkel, med tre tydliga steg: 0 (grundavdrag), ca 30 procent (kommunalskatt) och ca 50 procent (kommunalskatt plus statlig skatt). Bara ca 15 procent av skattebetalarna skulle hamna över brytpunkten för statlig skatt.

Skatteskalan blev emellertid inte så enkel som reformatörerna tänkt sig. Förhandlingar mellan de politiska partierna och andra parter resulterade i att grundavdraget kom att variera. Det gjordes extra stort i ett intervall som specialskräddades för att gynna LO:s medlemmar. Grundavdraget är således högre för vissa låginkomsttagargrupper. Det var LO:s villkor för att acceptera skattereformen. I diagramform kom avdraget att se ut som en dromedar; i debatten talas därför om ”**LO-puckeln**” i skatteskalan.

Därefter har betydande ändringar gjorts. Kommunalskatterna har höjts, olika mycket i olika kommuner. En särskild värnskatt infördes ovanpå den statliga skatten; denna erlades ursprungligen av ca

⁶¹ Däribland uppgörelsen 1981 mellan S och FP, efter en förhandling som de inblandade efteråt kallade ”den underbara natten”.

4 procent av inkomsttagarna. Genom att inkomsterna steg snabbare än brytpunkten höjdes, ökade denna andel snabbt. Dessutom har brytpunkten i sig flyttats ett antal gånger och tidvis varit indexerad.

För att motverka negativa effekter på arbetsutbudet av allt detta har olika avdrag införts och ändrats. Ett **jobbskatteavdrag** – en skattereduktion för inkomstskatt⁶² – genomfördes från 2007. Det har ändrats och utökats i omgångar, vilket har sänkt marginalskatterna för låg- och medelinkomsttagare, men samtidigt skärpt progressiviteten i skatteskalen. Jobbskatteavdraget är inte lätt att beskriva, eftersom det varierar med kommunalskattesats och grundavdrag. Vid dessa skattenivåer betalas ju ingen statlig inkomstskatt, så jobbskatteavdraget är utformat just som en skattereduktion där kommunalskatten påverkar reduktionens storlek. En faktor som bidragit till komplexiteten är att avdraget dessutom designats för att jämna ut LO-puckeln i grundavdraget. Jobbskatteavdraget fasas ut vid högre inkomster, vilket leder till en ny puckel i skatteskalen. Den nuvarande skatteskalen efter avdrag är därför inte regelbunden. Det är få skattebetalare som vet vad de egentligen betalar och hur en inkomstökning beskattas.⁶³

3.2 Vad är problemen?

Debatten har framför allt rört hur marginalskatten även för ganska vanliga inkomstgrupper är förhållandevis hög, och att den för ”lägre höginkomsttagare” är betydligt högre än i de flesta andra länder. Detta föranleder två problem. Det ena är höga kostnader för de företag som vill rekrytera toppchefer eller experter utifrån. Det andra är försvagade drivkrafter för individen att förkovra sig och arbeta mer.

3.2.1 Försvagad attraktionskraft

Kostnaderna för arbetsgivaren först. Då måste även arbetsgivaravgiften inkluderas. Även efter slopandet av värnskatten uppgår

⁶² Jobbskatteavdraget är alltså inte ett avdrag vid inkomstberäkningen, som man kan förledas att tro av namnet. ”Avdraget” är egentligen en reduktion av skatten på inkomsten.

⁶³ Se till exempel SNS Konjunkturråd 2013, där författarna i en enkät försökte ta reda på vad medborgarna känner till om skatterna. Svaren var spridda över hela kartan och många uppgav att de inte visste mycket alls.

marginalskatten beräknad på detta vis till 66 procent. Internationellt sett är detta fortfarande en hög skattesats; se figur 3.3. Genomsnittet i OECD är strax under 50 procent. Sverige ligger med andra ord nästan 20 procentenheter över snittet. Sverige skiljer dessutom ut sig genom att den högsta marginalskatten börjar gälla vid en förhållandevis låg inkomstnivå jämfört med andra länder.⁶⁴

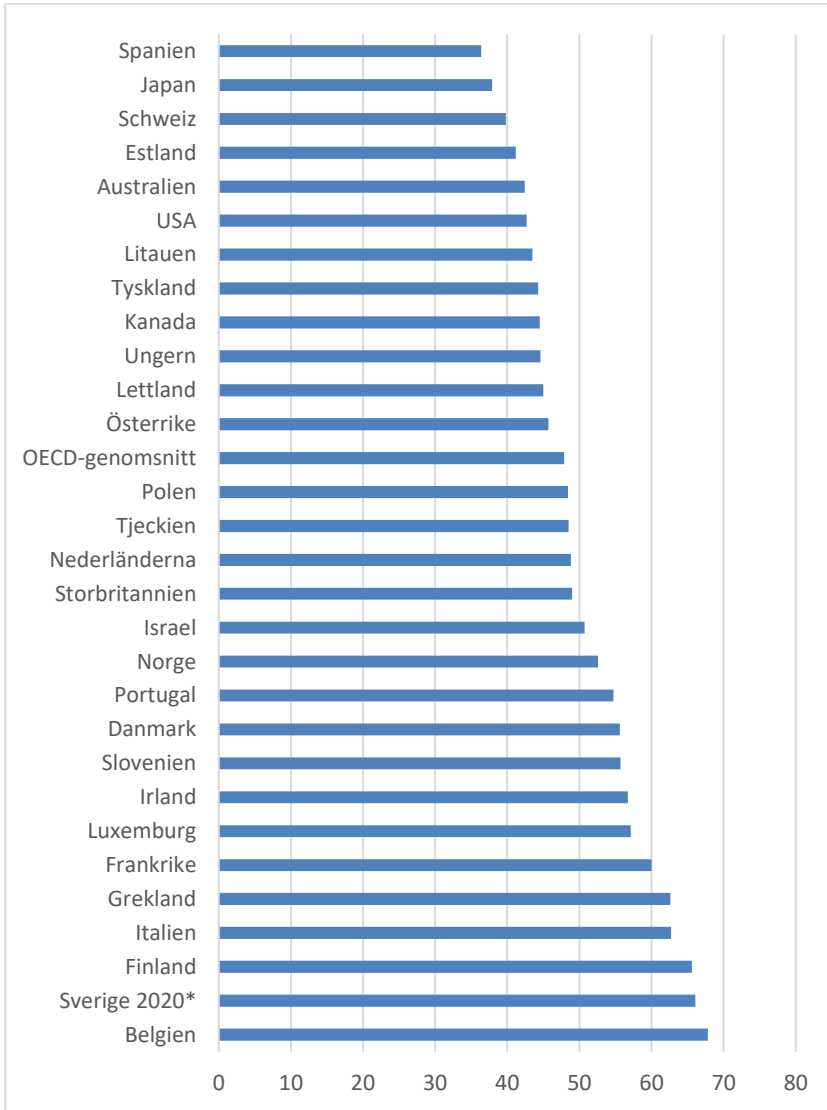
Så pass höga skattekostnader även för anställda i mellanposition driver upp de totala **lönekostnaderna**, i synnerhet vid en internationell jämförelse för chefer i mellannivå i det privata näringslivet. Den geografiska rörligheten ökar bland välutbildade, som ofta kan välja mellan flera länders arbetsmarknader. Men om en internationellt rörlig löntagare ställer vissa krav på lön efter skatt, blir det dyrt för arbetsgivaren att anställa denne i Sverige, eftersom skattekostnaden är så hög. Sveriges attraktionskraft på den globala arbetsmarknaden försämras. Därför har de höga skatterna medfört att särskilda specialregler – en **experts katt** – inrättats, som gör det möjligt för utländska experter att under en viss tid arbeta här till lägre skatt. Regelverket är dock krångligt, och få personer utnyttjar förmånen.

Frågan ökar i betydelse. Även avancerade industriländer måste löpande fylla på sitt kunskapskapital med global rekrytering – ett behov som blivit starkare i takt med att marknader och leverantörssystem internationaliserats. I dag rekryterar de ledande företagen i alla länder globalt; de scannar de bästa studenterna från de bästa universiteten och har noggrann koll på toppkrafter som kan tänkas rekryteras från andra bolag. Hur man lyckas i ”*the war for talent*” ses av många som en helt avgörande framgångsfaktor. En del av den uppgiften är också att lyckas ta hand om och utnyttja kompetensen hos de *expats* som kommer hem efter utlandstjänstgöring.

⁶⁴ I USA måste man tjäna en halv miljon dollar, dvs. nästan 5 miljoner kronor, för att betala högsta marginalskatt (37 procent). I Frankrike är den högsta marginalskatten 45 procent, vilken betalas från ca 150 000 euro, dvs. drygt 1,5 miljoner kronor. Även i Tyskland är den högsta marginalskatten 45 procent och den betalas från 270 000 euro, dvs. över 2,7 miljoner kronor.

Figur 3.3 Marginalskatt på höga inkomster i ett urval EU- och OECD-länder 2019 (Sverige 2020)

Procent



Anm.: Sverige 2020 är post-värnskatt (se Finansdepartementet 2019a).

Källa: Ekonomifakta.

Jag stötte själv på frågan vid ett seminarium vintern 2020 med chefsjurister vid svenska storbolag. Jag passade på att fråga dem vilket det svåraste problemet i dagens skattesystem är; de fick bara

ange ett. Samtliga svarade att marginalskatteerna, i synnerhet på mellanchefsnivå, skapar höga kostnader och svårigheter att rekrytera internationellt. Det entydiga svaret blev en aha-upplevelse för min del. Om skattesystemet ska bidra till – och inte bromsa – långsiktig produktivitet utveckling är detta ett viktigt reformområde.

3.2.2 Höga margineffekter ger snedvridningar

Trots att jobbskatteavdraget sänkt skatten för låg- och medelinkomsttagare har Sverige fortfarande internationellt sett höga marginalsatser i vanliga inkomstlagen. Detta gäller än mer om man tar hänsyn även till utgiftssidan i de offentliga budgetarna. Flera bidrag är ju inkomstberoende och trappas av vid stigande inkomst, vilket ger höga samlade **marginaleffekter**. Avtrappade bostadsbidrag och försörjningsstöd ger höga margineffekter för låginkomsttagare.

Gränsen för statsskatt går i dag vid 42 440 kronor i månaden. Det medför att långt fler betalar statlig inkomstskatt än vad avsikten var vid skattereformen 1990–91; över 1 300 000 personer. Som framgick i kapitel 2 är skattekilarna internationellt sett höga i Sverige. Det påverkar viljan att göra vita inköp av tjänster – något som drivit fram ROT- och RUT-avdragen för att kompensera. Här har vi ett exempel på vad som i kapitel 3 beskrevs som tre ”lager” i skattesystemet. Först höga skattesatser, som driver fram avdrag – vilka i sin tur ställer krav på kontrollapparat och krav på avdragsbegränsningar.

Höga margineffekter gör det mindre lönsamt att arbeta, förkovra sig och göra karriär. Såpass höga skatter på arbete är därför anmärkningsvärda i ett land som Sverige, som brukar framhålla att det ska löna sig bättre att arbeta än att leva på bidrag. Ju högre marginalsatt, desto hårdare slår denna effekt, eftersom inkomstminskningen blir relativt sett större ju högre upp i skatteskalan vi kommer.

Men Sverige har ju relativt hög sysselsättning, jämfört med många andra länder?⁶⁵ Varför ska den då behöva ökas ytterligare? Ett skäl är de redan nämnda problemen med personalförsörjning i den offentliga sektorn. Dessa lär förvärras under kommande år, i takt med att en åldrande befolkning behöver mer vård och omsorg. Ett

⁶⁵ En viktig faktor bakom den höga svenska sysselsättningsgraden är en hög kvinnlig förvärvsfrekvens – något som sannolikt hänger samman med särbeskattning och väl utbyggd förskola.

annat skäl är den bristande integrationen, med stora grupper arbetslösa och bidragsberoende i utsatta områden.

Stora skattekilrar kan dessutom förväntas försämra ekonomins effektivitet. Om ersättningen efter skatt är långt mindre än bruttolönen kanske det inte lönar sig att specialisera sig eller koncentrera sig på det man egentligen är utbildad för. Då kommer inte någon effektiv arbetsdelning till stånd. Kirurgen snickrar på trappan hemma i stället för att anlita en snickare och betala vitt.

Något som ofta påpekas i internationella jämförelser är att utbildning, förkovran och vidareutbildning lönar sig dåligt i Sverige. **Utbildningspremien** (det man kan tjäna på att utbilda sig mer) är bland de lägsta i OECD redan före skatt, på grund av en sammanpressad lönestruktur.⁶⁶ Den lönen träffas sedan av hög marginalskatt. Sverige har således både låg utbildningspremie och hög marginalskatt. Med ekonomjargong är **avkastningen på investeringar i humankapital** låg i Sverige. Det går på tvärs mot ambitionen att Sverige ska vara ett land med hög kompetens och produktivitet. Framöver lär kostnaderna för detta missförhållande bli än större – dels på grund av den intensiva konkurrensen i den privata sektorn om talang och kompetens i världen, dels eftersom den offentliga sektorns behov att utbilda och rekrytera lärare, poliser, officerare och läkare ökar. Lärarna är en grupp som förlorat på att lönestrukturen efter skatt tryckts ihop i Sverige. Detta torde vara en faktor bakom kvalitetsproblemen i den svenska skolan.

3.3 Hög skatt driver fram avdrag

För att lindra problemen med de höga marginaleffekterna har en rad avdrag på skatten införts, däribland jobbskatteavdrag och avdrag för nyttjande av **hushållsnära tjänster**; de så kallade RUT- och ROT-avdragen.

3.3.1 ROT och RUT

ROT infördes först temporärt som konjunkturstöd mellan 1993 och 1999. Permanent infördes de båda avdragen 2007–08. De har ändrats

⁶⁶ OECD (2019b).

fram och tillbaka under sin levnad, men totalt sett har antalet avdragsgilla tjänster utökats och beloppen ökats. I dag ger ROT 30 procents avdrag för arbetskostnader i samband med Reparationer, Ombyggnad, Tillbyggnad. RUT ger i dag 50 procents avdrag för Rengöring, Underhåll, Tvätt. Det sammanlagda avdraget får uppgå till maximalt 50 000 kr. Avdragen har blivit populära, används av hundratusentals skattebetalare, och har gjort en del tidigare svarta jobb vita. Det teoretiska argumentet för lägre skatt på hushållsnära tjänster har att göra med vad som tidigare nämdes i avsnittet om optimal beskattning: de är ett gott substitut till fritid och hemmaproduktion, och lägre skatt medför därför ökade arbetsinsatser.⁶⁷

Men avdragen är långt ifrån okontroversiella. De kritiseras bland annat för att främst utnyttjas av personer med relativt höga inkomster. I och med att ROT nyttjas av ägare till egna hem gynnar avdraget villaägare, som i snitt har högre inkomster än hyresgäster. Myndigheten för Tillväxtanalys har i en studie också hävdad att de jobb som skapats genom ROT är dyra, statsfinansiellt sett.⁶⁸ Kalkylen har dock kritiserats för att vara alltför snäv; den inkluderar inte de skatteintäkter som branschen genererar. ROT:s inriktning på mindre arbeten har också hamnat i skottgluggen eftersom dessa kan dra resurser från viktigare projekt. Jämlikhetskommissionen menar att ROT bör avskaffas helt; ”det finns mycket stora bygg- och renoveringsbehov i andra delar av bostadssektorn där frigjord finansiering och arbetskraft skulle kunna göra större samhällsnytta”.⁶⁹

En liknande diskussion förs om RUT; den statsfinansiella effekten av avdraget är osäker, enligt Riksrevisionen.⁷⁰ Ett problem i analysen är att vi inte vet vad nollalternativet är – hur människor skulle betett sig om de gamla skattereglerna, utan avdrag, hade bestått. Oomtvistat är att en del utrikes födda kvinnor har fått vita jobb via RUT, och att arbetskraftsinvandringen tycks ha ökat som följd av denna nya arbetsmarknad. Men vi vet förstås inte i vilken utsträckning de skulle fått andra jobb om inte RUT funnes. Graden av självfinansiering är därför osäker; Almega beräknar att ca 90 procent av kostnaden för avdraget kommer tillbaka till den offentliga

⁶⁷ Klein och Olovsson (2015).

⁶⁸ Myndigheten för tillväxtanalys (2020).

⁶⁹ SÖU 2020:46.

⁷⁰ Riksrevisionen (2020a).

sektorn i form av ökade skatteintäkter samt minskat behov av arbetslöshetsersättning.⁷¹ Professor Lars Hultkrantz menar att den samhällsekonomiska effekten skiljer sig från den statsfinansiella och sannolikt är mer positiv än den sistnämnda.⁷² Enligt teorin om optimal beskattning har i synnerhet RUT, som beskrivits ovan, positiva effekter på sysselsättningen.⁷³

Sammanfattningsvis tycks både ROT och RUT ha bidragit till att öka sysselsättningen och göra en svart arbetsmarknad vitare. Detta har bidragit till minskat skattefusk och ökad legitimitet för skattesystemet i stort; acceptansen för att köpa svarta tjänster minskade påtagligt i samband med att ROT och RUT gjorde hushållsnära tjänster vitare.⁷⁴ Vad gäller RUT har den ökade vita sysselsättningen gynnat en utsatt grupp och integrationen har förbättrats något.⁷⁵ Jag har svårt att bli upprörd över att dessa positiva samhällseffekter kanske inte statsfinansiellt betalat sig fullt ut, utan bara nästan.

Det är dock inte självklart att alltfler tjänster ska omfattas av avdragen, så som nu diskuteras.⁷⁶ Med lägre skattekil på arbete minskar behovet av ROT och RUT. Lägre skatt är bättre än höjda avdrag. Lägre skatt på inkomst av tjänst i enlighet med vad som föreslås i denna rapport bör därför medföra att riksdagen **avstår från att bredda och höja ROT och RUT.**

3.3.2 Jobbskatteavdrag

Även jobbskatteavdraget är en reaktion mot höga inkomstskatter. Det första kom 2007; därefter har det breddats och utvidgats, i omgångar.⁷⁷ Avdraget har medfört väsentligt lägre skatt för de flesta förvärvsarbetande. En person som tjänar 30 000 kronor i månaden har fått nästan 2 500 kronor i sänkt skatt per månad.

⁷¹ Almega och HUI (2020).

⁷² Hultkrantz (2020a).

⁷³ Klein och Olovsson (2015).

⁷⁴ SNS Konjunkturråd (2013), se figur 2.3 om synen på omoralen i att köpa svarta tjänster.

⁷⁵ Dock med reservationen att relativt få kvinnor med flyktningbakgrund kunnat få vita jobb via RUT. Se Rickne (2019).

⁷⁶ Partierna bakom januariöverenskommelsen förbereder en kraftig utökning av RUT. Taken ska enligt förslaget höjas med 50 procent och fler tjänster inkluderas.

⁷⁷ En historisk genomgång av marginalsatser och jobbskatteavdrag finns i Krassén och Lidefelt (2017).

Syftet har varit att underlätta **inträdet på arbetsmarknaden**. Detta har också skett i så måtto att lönekostnaden minskat. De första jobbskatteavdragen gav positiva avtryck på sysselsättningen. Finansdepartementet uppskattade 2012 att jobbskatteavdragen (noga räknat de fyra versioner av avdraget som då hade genomförts, steg för steg) tillsammans skulle öka sysselsättningen med 100 000 personer.⁷⁸ Lundberg hamnar något högre, men med ett stort osäkerhetsintervall.⁷⁹

En särskild svårighet är att vid inkomster under brytpunkten finns ingen statsskatt, enbart arbetsgivaravgift och kommunalskatt. Som påpekats måste varje skattesänkning därför ta hänsyn både till kommunalskatten och grundavdraget. Reglerna och administrationen av avdraget blir därför snåriga.

- LO-puckeln bidrar till att göra både grundavdrag och jobbskatteavdrag svåra att överblicka.
- När jobbskatteavdraget ska fasas ut i högre inkomstkikt höjs marginalskatten i den delen av skatteskalen.
- Att jobbskatteavdraget beror på kommunalskatten medför att invånare i högskattekommuner får ett större jobbskatteavdrag än invånare i lågskattekommuner.⁸⁰
- Eftersom jobbskatteavdraget är statligt finansierat bär staten indirekt en del av kostnaden för kommunala skattehöjningar. Möjligen medför detta att högskattekommuner frestas att höja skatten mer än vad de skulle göra utan jobbskatteavdrag.

Alla dessa bieffekter beror i grunden på de höga marginalskatterna, som driver fram undantag och avdrag. En skattereform bör därför både sänka skattesatserna och samtidigt förenkla systemet för låginkomsttagare.

3.4 Arbetsgivaravgiften – inte vad den låter som

En reform av inkomstskatten bör också innehålla en översyn av arbetsgivaravgiften. Denna är en stor intäktskälla, betydligt mer

⁷⁸ Regeringens proposition 2011/12:100.

⁷⁹ Lundberg (2020).

⁸⁰ Ahlqvist (2019).

omfattande än den statliga inkomstskatten – men den syns inte i lönebeskedet utan betalas direkt av arbetsgivaren utan att redovisas för den anställde.

3.4.1 En blandning av skatt och avgift

De flesta löntagare vet därför inte vad de faktiskt betalar; ett skäl till att skatten ofta underskattas är just att människor inte känner till sin arbetsgivaravgift. Den är också svåröverskådlig med ett myller av olika skatter och avgifter, med olika principer. Men totalen är hög: 31,4 procent.

Tabell 3.1 Arbetsgivaravgiftens komponenter 2020

Procentpåslag på lön

Ålderspensionsavgift	10,21
Efterlevandepensionsavgift	0,60
Sjukförsäkringsavgift	3,55
Föräldraförsäkringsavgift	2,60
Arbets-skadeavgift	0,20
Arbetsmarknadsavgift	2,64
Allmän löneavgift	11,62
Total arbetsgivaravgift	31,42

Källa: Skatteverket.

Beteckningen ”arbetsgivaravgift” är missvisande. Visserligen betalas den formellt av arbetsgivaren, men i slutänden betalas avgiften även av den anställde eftersom den inskränker löneutrymmet. Vidare är det oklart hur mycket som egentligen är ”avgift” och hur mycket som är skatt. Med **avgift** menas ett öronmärkt belopp, som finansierar en tjänst som medborgaren själv får del av. **Skatter** är däremot inte öronmärkta, och de finansierar offentliga utgifter som vi ofta nyttjar gemensamt. De så kallade arbetsgivaravgifterna är både och, i en blandning som bestämts av politiskt pålagrade beslut utan självklart sammanhang.

Arbetsgivaravgifterna är kopplade till **socialförsäkringarna**. De består av arbetsmarknadsavgift, sjukförsäkringsavgift, föräldraförsäkringsavgift etc.; däremot inbegrips inte barnbidragen, trots att de formellt också är en del av socialförsäkringarna. Avgifterna till socialförsäkringarna ses ofta som försäkringspremier. I den me-

ningen skulle de vara just vad de benämns – en avgift; man betalar en premie och får ett försäkringsskydd tillbaka. Men kopplingen till den enskildes sociala förmåner är svag, förutom när det gäller pensionen. Förmånerna har nämligen både golv och tak, men medborgaren betalar en och samma procentsats på hela inkomsten. Även om inkomsten (och avgiften) stiger över taket ökar alltså inte förmånen. Dessutom bör noteras att förmånerna i princip styrs av prisbasbelopp, som ökat långsammare än realinkomsterna.

Resultatet har blivit att en växande andel av befolkningen fått urholkade försäkringar – vilket i sin tur innebär att en stigande andel av avgiften egentligen är skatt; ökad inbetalning har ju inte givit förbättrat försäkringsskydd. Den överskjutande delen av avgiften är en skatt även om den kallas avgift. Försäkringstaken ligger på olika nivå, men främst vid 7,5 prisbasbelopp, vilket 2020 betyder ca 30 000 kronor per månad. Således är det numera inte alls enbart höginkomsttagare som ligger över taket. I internationella jämförelser räknas normalt arbetsgivaravgiften som skatt.

En del av arbetsgivaravgiften som helt klart är skatt, trots namnet, är den **allmänna löneavgiften**. Den infördes 1995 och användes då för att betala Sveriges medlemskap i EU. Avgiften – rätteligen skatten – uppgick då till 1,5 procent. Den har därefter höjts i omgångar, i rent budgetförstärkande syfte. Skatten uppgår för närvarande till drygt 11 procent av lönesumman, dvs. en dryg tredjedel av hela arbetsgivaravgiften. Löntagare betalar alltså både den synliga inkomstskatten och dessutom 11 procent till i denna extra skatt – som tas ut från första kronan, utan grundavdrag eller jobbskatteavdrag.

Egenföretagare betalar inte arbetsgivaravgift, utan en så kallad **egenavgift**. Den är något lägre (28,97 procent) men krånglig att beräkna eftersom den inte bara är avdragsgill från inkomsten; dessutom är egenavgifterna avdragsgilla vid beräkningen av egenavgifter! För att veta hur hög den beskattningsbara inkomsten är måste man veta storleken på egenavgifterna – som beror på den beskattningsbara inkomsten, som beror på egenavgifterna. För att komma ur detta cirkelresonemang får egenföretagaren dra av förra årets egenavgifter medan innevarande års egenavgift bestäms via en schablon. Året därefter sker en avstämning.

Helheten blir onekligen förbryllande; avgifter som betalas både av arbetsgivare och anställda; som är hybrider mellan avgifter och skatter (men faktiskt fungerar som skatter); och som lök på laxen en

”allmän avgift” som helt klart är en skatt. Här borde man rensa upp i terminologin och göra systemet begripligare.

3.4.2 Reformerade avgifter?

Den höga arbetsgivaravgiften/skatten har bidragit till ett högt skattetryck även på låga inkomster. Den är en viktig intäktskälla för staten och socialförsäkringarna. Men att den tas ut med så pass höga belopp även vid låg lön gör det svårare att få till stånd så kallade enkla jobb. Till sin funktion är den progressiv, eftersom höginkomsttagares inbetalda avgifter inte berättigar till ersättning över taket. Den bidrar därför till att hålla uppe marginalskatten även på höginkomsttagare.

Är **sänkt arbetsgivaravgift** ett alternativ till sänkt inkomstskatt? En dylik åtgärd föreslås ofta som ett sätt att sänka lönekostnader. Många ekonomer är dock skeptiska. Sänkt arbetsgivaravgift medför att löneutrymmet ökar; på sikt äts det mesta av kostnadsänkningen upp av höjda löner – vilket på sikt dämpar effekten på sysselsättningen. Sänkta direkta skatter på arbete har därför vanligen setts som en bättre väg att påverka arbetsviljan. Dock har nya studier som gjorts av nedsatt arbetsgivaravgift för unga 2007–14 i Sverige kommit till mer positiva slutsatser. Selektivt nedsatt arbetsgivaravgift ledde till att sysselsättningen ökade; 10 procents nedsatt arbetsgivaravgift gav fler jobb och mer investeringar i de företag som drog nytta av nedsättningen. Kostnaden för de nya jobben var också klart lägre än till exempel kostnaden för de jobb som tillkom via ROT-avdraget. Sänkningarna gav också hjälp till unga utrikes födda att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.⁸¹ Men detta gällde alltså inte generella sänkningar utan riktade insatser. Sådana skulle kunna användas även framgent. Då krävs dock att gruppen avgränsas och inte är för stor, samt att syftet är tydligt definierat. Sådana riktade sänkningar kan användas periodvis, under kristid, för att akut stötta utsatta grupper eller regioner.

Permanent sänkt arbetsgivaravgift generellt är emellertid en statsfinansiellt dyr metod, eftersom den tas ut brett, från första lönekronan. Därför föredrar jag sänkt inkomstskatt före sänkt arbetsgivaravgift. Vad beträffar försäkringsdelen i arbetsgivaravgifterna

⁸¹ Seim (2019) och Saez m.fl. (2019). Se också Daunfeldt och Gidehag (2020).

fungerar den, som redovisats ovan, mer som en skatt. Här kan en reform gå åt olika håll. En möjlighet är att kraftigt höja taken i försäkringen. Ett annat alternativ vore att göra systemet mer försäkringsmässigt, mindre likt en skatt. Det skulle göra länken mellan arbetsgivaravgiften och socialförsäkringssystemet tydligare. En kompromiss kan vara att realinkomstindexera förmånstaket, för att förhindra en fortsatt krypande skärpning av skattetrycket. Dock ligger denna diskussion – som är principiellt och statsfinansiellt viktig – vid sidan av mitt uppdrag i denna rapport.

3.5 Förslag till reformerad inkomstskatt

Vi har konstaterat att det finns goda skäl att reformera arbetsgivaravgifterna och sänka de höga marginalskatterna på arbete. Samtidigt bör det nuvarande systemet med jobbskatteavdrag och grundavdrag reformeras. Både för att minska krångel och avdrag, dämpa viljan till skatteplanering och inkomstomvandling, och för att öka arbetsutbudet och ge starkare drivkrafter till utbildning.

3.5.1 Lägre skattesatser, enklare skatteskala

En reform värd namnet bör innehålla både sänkta skattesatser och förenklingar. Över brytpunkten för statlig skatt är detta lätt att åstadkomma genom att helt enkelt sänka statsskatten. Under brytpunkten måste reformen, av skäl som framkommit, ta formen av att staten administrerar en särskild nedsättning av skatten på förvärvsinkomster.

Enklast vore att helt ta bort jobbskatteavdrag samt ROT och RUT och ersätta rubbet med ett rejält grundavdrag. Debattörer som föreslår ”platt skatt” drar åt detta håll.⁸² En sådan lösning har attraktiva drag. Men skattebortfallet blir svårt att finansiera utan kraftiga dynamiska effekter. Jag föreslår i stället ett ”jobbavdrag” som ersätter nuvarande jobbskatteavdrag, men låter ROT och RUT finnas kvar. En reformering av inkomstskatten på tjänst innehåller därmed följande komponenter:

⁸² Se till exempel Krassén och Larsson (2019).

- Minska andelen som betalar den nuvarande statliga inkomstskatten. **Höj brytpunkten och sänk skattesatsen därovanför.** Viktigast är att sänka skatten för dem som ligger i det lägre intervallet för statsskatt; det är där Sverige sticker ut med särskilt höga skattesatser.
- Ta **bort utfasningen av jobbskatteavdraget.** Därmed förvinns den extra puckeln med tillfälligt höjd marginalskatt i skatteskalan.
- **Sänk skatten under brytpunkten** genom att ersätta dagens jobbskatteavdrag med ett större, övergripande **jobbavdrag**.⁸³
- Syftet med dessa reformer är att stimulera sysselsättning och studier. Det talar mot att pensionärer ska få del av avdraget. Samtidigt skulle en sådan begränsning strida mot vad som blivit en allmän rättviseuppfattning. Därför **bör även pensionärer få en likvärdig skattesänkning.** Således föreslår jag ett utvidgat grundavdrag för dem över 65.
- Däremot får inte arbetslösa, sjukskrivna med flera, del av jobbavdraget; det vill säga samma regler gäller som för det jobbskatteavdrag som det ersätter.
- **Arbetsgivaravgifterna bör synas** i den enskildes lönebesked, för att öka transparensen i skattesystemet.
- Skattedelen (den allmänna löneavgiften och de inbetalningar som ligger över förmånstaken) bör **tydligt anges som skatt.** Det höjer inte det totala skattetrycket men gör skatten mer synlig.
- **Avstå från att bredda RUT och ROT** när inkomstskatten sänks.

3.5.2 Reformerad inkomstskatt i tre steg

Mer konkret skulle en sådan reform av inkomstskatten se ut på följande sätt:

⁸³ Jag vill tacka Jacob Lundberg och Johan Alm för hjälp med kvantifiering och effektberäkningar.

- **Tre principsteg** i skatteskalen. 1) Först noll, via det nya jobbavdraget;⁸⁴ 2) därefter kommunalskatt, som för närvarande varierar mellan 29 och 36 procent, med ett snitt på 32; och 3) i toppen en (lägre) statsskatt, som betalas av färre.
- **Statsskatten** får också tre steg: 5, 10 och 15 procent. Brytpunkten för statlig skatt höjs till en inkomst av 65 000 kronor i månaden, varifrån 5 procent erläggs. Nästa skattesats, 10 procent, träder in vid 100 000 kronor och den högsta skattesatsen, 15 procent, vid 150 000 kronor i månadsinkomst. Den högsta marginalskattesatsen blir därmed ca 47 procent (varierar något beroende på i vilken kommun man bor), men den slår till först långt högre upp i skatteskalen än i dag. Reformen innebär att inte fler än 280 000 individer skulle betala statlig inkomstskatt, jämfört med över 1,3 miljoner i dag). Drygt en miljon människor flyttas därmed ut ur den statliga inkomstskatten. Bara 20 000 personer skulle betala den högsta marginalskatten. Det skulle göra det svenska skattesystemet mer internationellt konkurrenskraftigt.
- Under brytpunkten ersätts det gamla jobbskatteavdraget av ett nytt, bredare **jobbavdrag**. Detta utformas så att inkomsterna skattebefrias upp till en viss nivå, som bestäms av prisbasbeloppet⁸⁵, varefter avdraget gradvis trappas av. Mer konkret innebär förslaget att alla inkomster från arbete upp till 95 000 kronor om året blir skattefria. Se rutan med formel samt figur 3.4 nedan.
- **Pensionärer** får del av skattesänkningen genom ett nytt grundavdrag; se nedan.
- **Utfasningen av det gamla jobbskatteavdraget** försvinner när det gamla avdraget tas bort. Därmed försvinner den extra marginalskattepuckeln som i dag främst drabbar medelinkomsttagare.
- Den allmänna **löneavgiften** tas (som nu) ut över hela skatteskalen men görs synlig och benämns skatt. Det ökar transparen- sen.

⁸⁴ Det bör noteras att det jag kallar jobbavdrag egentligen är en skattereduktion (precis som det gamla jobbskatteavdraget). Vid låga inkomster betalas fortfarande kommunalskatt, men detta kompenseras via skattereduktionen, så att den skattskyldige i praktiken uppfattar det som att skatten är noll.

⁸⁵ Indexeringen innebär att inte skattebetalare flyttas upp i högre skatteklass enbart på grund av inflation.

3.5.3 Nytt jobbavdrag

För skattenörden redovisas i tabell 3.2 beräkningen av det nya jobbavdraget för förvärvsarbetande. Den mindre nördige kan gå direkt till figur 3.4 för att se det i diagramform.

Tabell 3.2 Teknisk utformning av jobbavdrag samt nytt grundavdrag för pensionärer

Nytt jobbavdrag för förvärvsarbetande	
Arbetsinkomst	Skattereduktion
-2 PBB	$(AI - GA) \times KI$
2 PBB-8,08 PBB	$(2 \text{ PBB} + 0,128 \times (AI - 2 \text{ PBB}) - GA) \times KI$
8,08 PBB -	$(2,78 \text{ PBB} - GA) \times KI$
(AI: arbetsinkomst, GA: grundavdrag, KI: kommunal inkomstkattesats, PBB: Prisbasbelopp)	

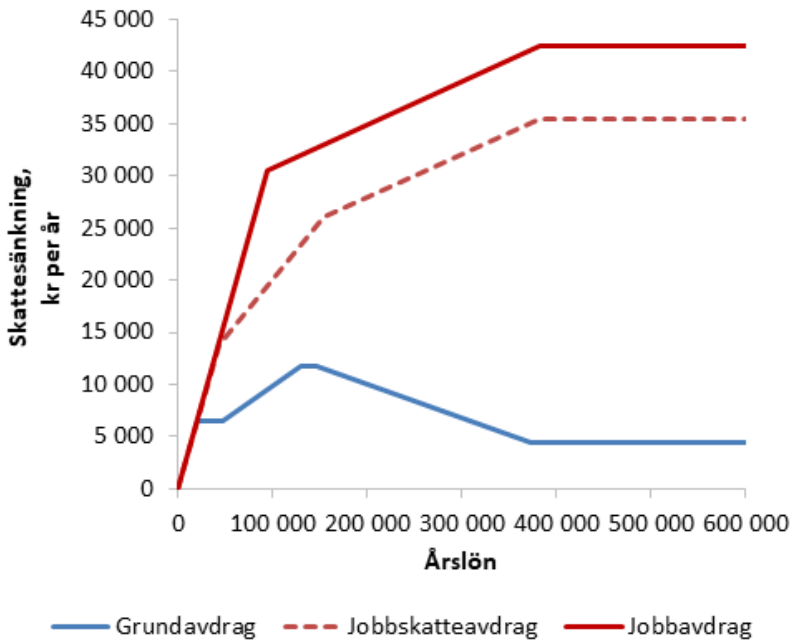
Nytt grundavdrag för pensionärer	
Taxerad inkomst	Grundavdrag
-2 PBB	TFI
2 PBB-8,08 PBB	$2 \text{ PBB} + 0,128 \times (TFI - 2 \text{ PBB})$
8,08 PBB-	2,78 PBB
(TFI: Taxerad förvärvsinkomst, PBB: Prisbasbelopp)	

Under brytpunkten får de arbetande med lägst marginals katt en skattesänkning då det nya, högre jobbavdraget ersätter det gamla avdraget.⁸⁶ Här blir det ingen skattepuckel som med det nuvarande jobbskatteavdraget eftersom det nya avdraget inte fasas ur. Nackdelen blir i stället att då medborgarna når den inkomstnivå där inkomst av tjänst börjar beskattas (som kommunalskatt) gör marginals katten ett hopp; se figur 3.5. Detta är beklagligt men omöjligt att undvika om skatteskalen ska vara enkel och skatten låg för fler i den lägre delen av skalan samtidigt som kommunerna ändå är fria att sätta kommunalskatten högt.⁸⁷ Det viktiga för sysselsättningen i denna del av inkomstfördelningen är dock, enligt vad som beskrevs i kapitel 3, inte marginals katten utan genomsnittsskatten – och denna sjunker påtagligt, se figur 3.6.

⁸⁶ För bidragstagare blir det ingen förändring jämfört med i dag.

⁸⁷ Finanspolitiska rådet (2020b) får i sin skattes kiss samma bieffekt, men i högre grad eftersom deras nya grundavdrag är ännu högre än det som föreslås här (120 000 kronor jämfört med 95 000 kronor).

Figur 3.4 Skattereduktion med det nya jobbavdraget jämfört med det gamla jobbskatteavdraget och grundavdraget



Källa: Egna beräkningar.

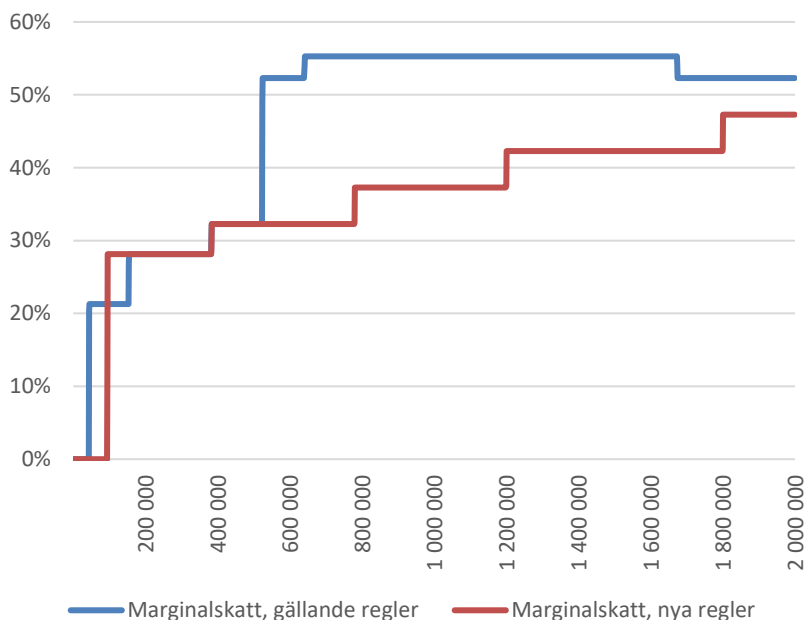
3.5.4 Den nya skatteskalen

Lägger vi samman det nya jobbavdraget med de föreslagna marginalskattesänkningarna över brytpunkten erhålls en ny skatteskala, enligt figur 3.5. Så gott som alla får sänkt marginalskatt. Den största skattesättsänkningen i procent (22 procentenheter, från 22 till noll) tillfaller dem längst ned i inkomstfördelningen. Den näst största (20 procentenheter, från 50 till 30 procent) tillfaller dem som tjänar mellan 42 000 och 65 000 i månaden. Mellan 65 000 och 100 000 blir skattesänkningen 15 procent. I det lägre intervallet med månadslöner runt 50 000 återfinns grupper som civilingenjörer (inte chefer), tandläkare, föreståndare för ålderdomshem, skolledare, polischefer. I det högre av de båda intervallen återfinns läkare, chefsjuksköterskor, flygtrafikledare med flera. Det rör sig med andra ord om vad som kan kallas medelklass och övre medelklass; just de grupper som beskattas hårdare i Sverige än i nästan alla andra länder.

Marginalskattesatsen faller kraftigt längst ned i inkomstfördelningen men tar sedan oundvikligen ett kliv upp när den skattskyldige når den inkomstnivå som innebär att hen börjar betala skatt. Här bör läsaren notera att figur 3.5 och 3.6 är lätta att misstolka. Det ser ut som om skattesänkningarna är gigantiska i övre delen av inkomstintervallet men små i den lägre delen. Men figurerna tar inte hänsyn till att antalet skattebetalare är långt större ”till vänster” i bilden än ”till höger”.⁸⁸ De till synes små skattesänkningarna under brytpunkten kostar i själva verket det offentliga fyra gånger så mycket i utblivna skatteintäkter som sänkningarna över brytpunkten; se vidare i kapitel 11.

Figur 3.5 Den nya skatteskalan

Marginalskattesatser i olika inkomstintervall



Källa: Egna beräkningar.

Förslagen innebär en betydande sänkning av skattesatsen för en stor grupp personer, både i botten av skatteskalan och i toppen. En sådan förändring skulle placera Sverige strax över mitten av rankningen av

⁸⁸ Det kan vara illustrativt att jämföra 3.5 och 3.6 med figur 3.1 där den horisontella skalan utgörs av percentiler, inte inkomstbelopp. Av figur 3.1 framgår att gruppen som betalar de högsta skatterna är en tämligen liten del av skattebetalarkollektivet.

marginalskatter i OECD. Förändringen skulle mildra bilden av Sverige som högskatteland och därmed gynna rekrytering, arbetsutbud och konkurrenskraft.

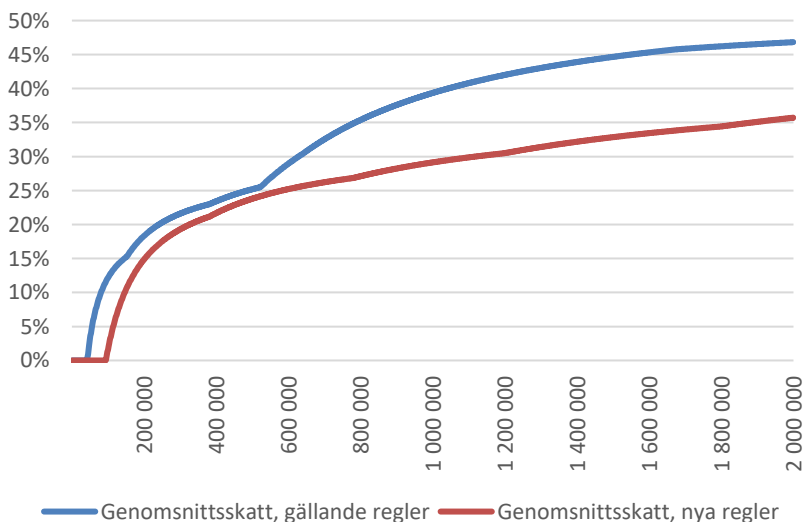
Att brytpunkten flyttas upp ökar inkomsten efter skatt för medelinkomsttagare, vilket är positivt för viljan att utbilda sig. Sänkta marginalskatter över brytpunkten minskar också gapet mellan skatt på inkomst av tjänst respektive inkomst av kapital. Därmed minskas också påtagligt drivkrafterna att inkomstomvandla och den vägen sänka sin skatt. Vi återkommer till detta i kapitel 8.

3.5.5 Sänkt genomsnittsskatt

För många skattskyldiga är antagligen genomsnittsskatten minst lika viktig som marginalskatten. Figur 3.6 visar hur den genomsnittliga skatten sjunker tvärsöver hela inkomstfördelningen, till följd av de reformförslag som presenterats ovan. Av särskild betydelse är att genomsnittsskatten sänks också långt ner i inkomstfördelningen; som tidigare påpekats tyder studier på att genomsnittsskatten i de skikten är viktig för beslut att söka jobb.

Figur 3.6 Genomsnittlig skatt

Procent av inkomsten



Källa: Egna beräkningar.

Den sänkta genomsnittsskatten ger följaktligen – som vi kommer att se i kapitel 11 om konsekvensanalyser – ökad sysselsättning även för lågavlönade. Något som i sin tur är centralt för att minska utanförskapet.

Sänkt marginalskatt gör att antalet arbetade timmar ökar över brytpunkten. De totalt ökade arbetsinsatserna (både över och under brytpunkten) höjer även nationalinkomsten. Detta ger i sin tur positiva effekter på skatteintäkterna, både från tjänst och konsumtion, vilket delvis finansierar en del av skattebortfallet. Vi återkommer i kapitel 11 med kvantifierade kalkyler över följd effekterna på inkomstskillnader, andra skattebaser och på finansieringsbehoven i statskassan.

4 Kommunalskatten – ämne för en egen rapport

Det vi kallar kommunalskatt är egentligen två olika skatter: inkomstskatt till primärkommunen och inkomstskatt till regionen (tidigare landstingskommunen). Den tas ut av kommuner respektive regioner för att finansiera den lokala och regionala offentliga verksamheten – vård, skola, omsorg, kollektivtrafik, med mera. Skatten är proportionell, dvs. den betalas av alla medborgare, med samma procentsats oavsett inkomst.

Kommunalskatten drar in 15 gånger så mycket som statsskatten – drygt 750 miljarder kronor jämfört med knappt 50.⁸⁹ Den är därmed avgörande för den offentliga välfärden. Kommunalskatten (inklusive landstingsskatten) höjdes kraftigt under 1960- och 70-talen. I början av 1980-talet nådde den i snitt 30 kronor.⁹⁰ Därefter bromsade ökningstakten in och övergick till en försiktigt stigande trend. År 2020 är den genomsnittliga kommunalskatten 32,28 procent. Detta gör kommunalskatten till den individuellt **största skatten** – över en tredjedel av de samlade skatteintäkterna. För de flesta individer är kommunalskatten den i särklass största skatteposten.

En övergripande skattereform måste därför innefatta en översyn även av den kommunala beskattningen. En reform av det kommunala beskattningssystemet möter emellertid enorma utmaningar, dels för att den inte bara rör skatterna i sig utan för att den också måste inkludera det kommunala skatteutjämnningssystemet och relationen mellan stat, region och kommun. Alla förslag river därför upp heta känslor om kommunalt självstyre, relationen stad–land och

⁸⁹ Enligt regeringens vårproposition 2020 (Regeringens proposition 2019/20:100). Siffrorna får tas som illustration av ett tidigare normalläge och inte en bild av nuläget; coronapandemin förrycker alla siffror.

⁹⁰ Av någon anledning anges kommunalskatten vanligen inte i procent utan som kronor – men det är i själva verket en procentsats. 30 kronor i kommunalskatt betyder att vi betalar 30 procent av varje intjänad hundralapp till kommun och region.

den offentliga sektorns organisation och utgifter. Att begära att denna rapport ska hantera allt detta är orimligt. Därför följer här endast en introduktion till var problemen ligger och åt vilket håll en reform skulle kunna dra – men utan skarpa förslag.

4.1 Tilltagande problem

Kommunalskatten varierar kraftigt mellan olika kommuner och regioner, från drygt 29 procent i kommunen med lägst skatt (Österåker), till över 35 procent i kommunen med högst skatt (Dorotea). Medelskattesatsen i riket är drygt 32 procent, men de flesta kommunerna har högre skatt än snittet. Ofta återfinns de högsta skatterna i glesbygd med vikande befolkning. Kommuner med låg skatt är däremot vanligen förortskommuner utanför storstäderna. Gapet mellan högsta och lägsta kommunalskatt har ökat under senare år. Detta trots ett omfattande kommunalt skatteutjämningsystem, som för över resurser från rika till fattiga kommuner.

Dessa förhållanden har gjort att kommunalskatten kommit i skottgluggen. Problemen är tydliga och växande.

- Den offentliga sektorn ska ge likvärdig service i hela landet. Då är det orimligt att **skillnaderna i kommunalskatt** har blivit så stora – klart större än vad som motsvarar ambitionsnivå och effektivitet. Eftersom skatterna ofta är som högst i kommuner med låg skattekraft fungerar kommunalskatten i praktiken regressivt, inte inom den enskilda kommunen men sett mellan kommunerna i riket.
- Flera fattiga kommuner sitter fast i en ond spiral. **Åldrande befolkning och utflyttning** medför både att kostnader för vård och hemtjänst stiger, samtidigt som antalet skattskyldiga står still eller sjunker. Höga skatter kan i sig bli en faktor som föranleder utflyttning. Sveriges minsta kommun har bara drygt 4 000 invånare; det är en avfolkningskommun i glesbygd, och det säger sig självt att man där har svårt att klara servicen trots hög skatt.
- **Förortskommuner** gynnas tvärtom ofta av att de skattskyldiga visserligen bor där, men att många medborgare pendlar in till en närliggande större stad. Förorten kan då dra nytta av att staden

eller regionen betalar en stor del av kostnaderna för gemensam infrastruktur, utbildningsinstitutioner och annat som kan utnyttjas även av grannkommunernas invånare.

- Läget skärps av att **staten** i allt högre grad har ålagt kommunerna att utföra vissa tjänster, hålla en viss kvalitet på verksamheten, och utvidga sina åtaganden vad gäller regelefterlevnad och kontroll av företag och medborgare i kommunen. Krav som många glest befolkade kommuner med små resurser har svårt att klara.

Framöver lär den demografiska motvinden fortsätta i många mindre kommuner, medan framför allt Stockholmsregionen fortsätter att dra till sig både människor och företag. Storstadens dynamik, dess utbud av kultur, utbildning och täta kluster utgör en stark magnet. Samtidigt försvagas arbetsmarknaden i flera utflyttningkommuner, som då får än större problem med att erbjuda unga människor lockande jobb och utbildning. Skatteskillnaderna förstärker ojämlikheten: Svaga kommuner kan tvingas höja redan höga skattesatser, vilket kan få människor att flytta till tillväxtkommuner med både bättre service och lägre skatt. Det växande gapet beror således både på starka underliggande ”pull”- och ”push”-faktorer, vilket gör det ohyggligt svårt att vända utvecklingen, trots visioner om att ”hela Sverige ska leva”.

Denna isärdragning av landet sker samtidigt som **utgiftstrycket** i kommunsektorn enligt samstämmiga prognoser skärps. Kommunerna har ansvaret för skolan – som sannolikt behöver mer resurser – och för vård och omsorg som stadigt blir dyrare. Under kommande år måste ett mycket stort antal personer anställas i de kommunala verksamheterna, dels för att ersätta pensionsavgångar, dels för att tillgodose kraven på mer vård och omsorg från en åldrande befolkning. Sveriges Kommuner och Regioner bedömer att behovet av nyrekrytering enbart till följd av pensionsavgångar ligger över 300 000 personer mellan 2017 och 2026. Samtidigt måste antalet anställda öka med 200 000.⁹¹ Som det nu ser ut måste över hälften av de kommande årens svenska sysselsättningsökning ske i den kommunala sektorn. Efterdyningarna av coronapandemin kommer garanterat att skärpa kraven på bättre personalförsörjning i vården – vilket i sin tur kan kräva höjda löner.

⁹¹ SKL (2018).

Nyrekrytering samt eftersatta investeringar måste finansieras. Konjunkturinstitutet antog i sitt huvudscenario – före viruspandemin – att statsbidragen till kommunerna skulle höjas med 30 miljarder kronor fram till 2023, men bedömde att kommunsektorns skatteintäkter under de kommande åren ändå behöver öka med nästan 50 miljarder kronor, motsvarande nästan 2 kronor högre skattesats.⁹² Efter coronakrisen har beloppen ökat. Ingen tror dock att en sådan stor skattehöjning är politiskt möjlig. På ett mer allmänt plan kan man dessutom ifrågasätta om skatt på tjänst verkligen kommer att kunna vara den enda skattebasen; den räcker uppenbarligen inte till i ett stigande antal kommuner. Till yttermera visso är uppgiften – som vi såg i förra kapitlet – att sänka skatten på arbete, inte höja den.

4.2 Ökat ansvar för staten

De växande problemen kräver ett nytag. Det är svårt att undvika slutsatsen att staten måste ta ett större ansvar för finansieringen av den kommunala verksamheten. Att täcka de kommande utgiftskraven med höjda kommunalskatter är omöjligt för de flesta skatte-svaga kommuner.

Ökade statsbidrag skulle innebära ett trendbrott. Realt har statsbidragen minskat under senare år. Bidragen är i huvudsak nominella, vilket gör att inflation och löneökningar urholkar deras värde. Ibland presenteras höjda bidrag som välfärdsreformer, trots att de i praktiken endast kompenserar för en del av den tidigare urholkningen. Kompensation för reall krympande statsbidrag sker därtill ofta i form av öronmärkta dusörer till något politiskt partis profilfråga. Många kommunpolitiker upplever detta som reall krympande statsbidrag.

Därtill krävs **reformer av kommunalskatten**. Att hålla fast vid det nuvarande systemet för kommunalskatt och skatteutjämning torde leda till fortsatt växande gap mellan hög- och lågskattekommuner. Längst i kritiken mot det nuvarande system går förre statsministern Göran Persson (S), som föreslagit att kommunalskatten helt ska avskaffas, och att staten bör ta över hela ansvaret för finansieringen av den kommunala verksamheten. Hans argument är

⁹² Konjunkturinstitutet (2019a).

att kommunalskattesystemet är ”djupt orättvist”, vilket exemplifierats med att kommuner med låg skatt ofta har bättre service än fattiga högskattekommuner.⁹³

Att avskaffa kommunalskatten låter sig knappast göras. Det skulle strida mot det kommunala självstyret. Dessutom skulle åtgärden i sig inte tackla de underliggande demografiska problemen. Mer realistiskt är en kombination av fyra åtgärder: ökade statliga statsbidrag, överflyttning av en del kommunala verksamheter till staten, tak för kommunalskatten samt ändringar av det kommunala utjämningsystemet.

Bland kommunala och regionala verksamheter som skulle kunna flyttas till staten finns skolan och specialistsjukhusen. Båda är skattefinansierade (även om privata entreprenörer kan driva verksamheten), båda är en riksangelägenhet, och båda uppvisar problem, som många regioner och kommuner inte kan klara. Att reda ut hur detta ska ske och var gränserna mellan olika sorters vård ska dras är dock en uppgift som går långt utanför den här rapportens uppdrag.

4.3 Utjämningsystemet i skottlinjen

Skatteutjämningsystemet har funnits sedan 1925 och har två delar. Det ska utjämna strukturella skillnader dels på utgiftssidan, dels på intäktssidan. Sammantaget omfördelas ca 100 miljarder kronor årligen. Förutom staten är det i praktiken kommunerna i Stockholms län som betalar till resten av landet. Skälet är att Stor-Stockholm uppvisar påtagligt starkare ekonomi, med yngre befolkning, fler i arbetsför ålder och högre skattekraft.

Systemet ska skapa ekonomiska förutsättningar att erbjuda invånarna **likvärdig service** oberoende av strukturella förhållanden. Sådana skillnader som kan härledas till skillnader i effektivitet eller olika ambitionsnivå vad gäller servicens kvalitet ska alltså inte kompenseras via utjämningsystemet – bara sådana som beror på opåverkbara faktorer som befolkningens ålder eller långa avstånd. Den uppdelningen kan bli både krånglig och kontroversiell.

Systemet består av två delar; ett system för kostnadsutjämning och ett för inkomstutjämning. **Kostnadsutjämningen** finansieras

⁹³ Vid ett skattepolitiskt seminarium, anordnat av fackförbundet Kommunal. Aftonbladet (2018).

inom kommunsektorn via bidrag från vissa kommuner, medan andra tar emot bidrag. Systemet för **inkomstutjämning** är mycket större och består främst av statsbidrag.

- Utgiftssidan ska kompensera för befolkningsstrukturen. Man åsätter ålder, inflyttning, utflyttning, gleshet etc. vissa vikter och räknar ut ett index för demografisk sårbarhet. Vikter och val av index kan diskuteras, men rent tekniskt råder inga stora problem. Systemet balanserar också, i så måtto att de olika kommunernas bidrag och avgifter för systemet som helhet tar ut varandra. Dock går det att göra betydligt enklare, genom att minska antalet befolkningsgrupper.⁹⁴
- Värre är det med intäktssidan, som ska kompensera för skillnader i skattekraft.⁹⁵ Här ersätter staten kommuner upp till 115 procent av den genomsnittliga skattekraften i riket – ersättningen går alltså inte bara till kommuner som ligger under snittet utan även till många kommuner som ligger klart över snittet. Det betyder att en stor majoritet av kommunerna och regionerna får inkomststöd, medan få kommuner betalar. Bland regionerna är det bara Stockholms län som är nettobetalare.

Kostnadsutjämningsutredningen (2018) föreslog ett antal åtgärder för att öka kompensationen för gleshet, minskande befolkning och skola. Netto får nu Stockholms län betala mer, medan framför allt Jämtland, Härjedalen och Gotland får ökade bidrag. Likväl konstaterade Riksrevisionen året efter utredningens betänkande att utjämningsystemet inte fungerar tillfredsställande. Bidragen för kostnadsutjämning är för små för att skapa likvärdiga förutsättningar. Kommuner med stor yta, få invånare och liten andel tätortsbefolkning underkompenseras. Av landets 290 kommuner får hela 245 för lite i bidrag, enligt Riksrevisionen.⁹⁶

Här finns principiella problem. Å ena sidan är det uppenbart att systemet, trots dess omfattning, inte förmår utjämna villkoren mellan kommunerna. Å andra sidan reser det starka beroendet av statliga utjämningspengar i många kommuner frågan huruvida syste-

⁹⁴ Föreslogs i Kostnadsutjämnings betänkande, SOU 2018:74.

⁹⁵ Skatteunderlag per medborgare.

⁹⁶ Riksrevisionen (2019).

met indirekt höjer acceptansen för att fortsätta att höja skatter och samtidigt minskar strävan att effektivisera. Åtskilliga förslag har presenterats om hur drivkrafterna för kommunal effektivitet ska kunna stärkas.⁹⁷

Diskussionen om huruvida utjämningsystemet är kostnadsdrivande och tillväxthämmande har förts i många år. De anekdotiska inläggen är många, och debatten förs ibland i uppskruvat tonläge. Enligt Riksrevisionen går det dock inte att empiriskt belägga att systemet påverkar tillväxten i skattekraften negativt. Samtidigt skriver utredaren i en glidande formulering att ”gängse kvantitativa metoder” inte räcker till. I stället bör framtida studier ”fördjupa sig i de mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten”.⁹⁸ Något fungerar tydligen inte som det ska.

Att ett så omfattande utjämningsystem är otillräckligt visar att det inte räcker med årliga justeringar. Mer långtgående reformer är nödvändiga, inklusive en mer förutsättningslös analys av vad staten bör göra och vad som är kommuners och regioners ansvar. En sådan genomgång bör också innehålla en översyn av kommunernas beskattningsrätt. Tidigare har den kommunala sektorn kunnat beskatta flera skattebaser, såsom fastigheter (både boende och jordbruksfastighet) och företag. Det är inte rimligt att kommunernas beskattningsrätt har snävat in samtidigt som deras uppdrag vidgats.⁹⁹ Man bör överväga att ge kommuner och regioner ett breddat skatteunderlag.

Men det är en fråga som tarvar en egen utredning.

⁹⁷ Nyligen lanserade Arnek, Melin och Norrlid (2020) idén om en statlig ”effektivitetspremie” – ett statsbidrag grundat på hur kommunen presterar i förskola, grundskola och äldreomsorg i jämförelse med andra kommuner med likartade förutsättningar.

⁹⁸ Riksrevisionen (2020b).

⁹⁹ Se till exempel Lantz (2020).

5 Kapitalinkomstskatterna: läge för förenkling

I de båda tidigare kapitlen har skatten på arbete analyserats. Nu övergår vi till nästa skattebas – kapital. Den är mindre; kapitalbeskattningen ger totalt inte mer än en dryg tiondel av de totala skatteintäkterna. Ändå är det här vi hittar några av de mest intensiva kontroverserna. Kapitalbeskattningen är framträdande i den fördelningpolitiska debatten, samtidigt som den påverkar näringslivets tillväxt och innovationskraft. Dessutom är den tekniskt komplicerad, med skatteobjekt som kan värderas högst olika.

Kapital kan uppträda i många former: börsnoterade bolag och onoterade aktier, antikviteter, fastigheter, mark, fonder helägda fåmansbolag, holdingbolag som äger andra bolag osv. Värdet kan beräknas på skilda sätt och beskattas med olika skattesatser. Beskattningen kan avse värdet av tillgången eller dess avkastning.¹⁰⁰ En orsak till att skatterna varierar så pass är att en del kapital är lätttrörligt över gränserna medan andra former av kapital är trögrörliga. Allt detta ger skiftande skattesatser.¹⁰¹

Därför måste en rapport om skattesystemet lägga en hel del krut på kapitalbeskattningen, trots att denna ger betydligt lägre skatteintäkter än såväl skatt på arbete som skatt på konsumtion. De följande fyra kapitlen analyserar och föreslår reformer på flera områden:

- I det här kapitlet behandlas beskattning av **inkomst av kapital** (utdelning, ränta, med mera.)

¹⁰⁰ Ibland kan skatt på stocken (tillgången) eller flödet (avkastningen) vara utbytbara. Om någons förmögenhet avkastar 4 procent ger en förmögenhetsskatt på 1 procent och en kapitalinkomstskatt på 25 procent samma skatteintäkt. I verkligheten är det inte så enkelt eftersom skattebetalare kan reagera olika på inkomst- respektive förmögenhetsskatt. Politiska och praktiska överväganden kan också ge olika slutsatser.

¹⁰¹ En utmärkt modern översikt över kapitalbeskattningen återfinns i Bastani och Waldenström (2020).

- I kapitel 6 analyseras beskattning av **ägan­de av kapital** (för­mögenhet med mera).
- I kapitel 7 behandlas **fastighetsskatten** specifikt; den kan ses både som en skatt på ägd bostad och som en sorts kapitalinkomstskatt som beskattar avkastningen av ägan­de.
- **Bolagsskatten** är den enskilt största komponenten i den svenska kapitalbeskattningen; den tar in runt hälften av vad hela kapital­skatten ger. Den behandlas i kapitel 8, som också tar upp reglerna för fåmansbolag (de så kallade 3:12-reglerna).

5.1 Flera skattesatser

Den **nominella skatten på kapitalinkomster** i Sverige är på pappere­ret 30 procent, vilket är klart högre än OECD-snittets 17 procent. Men det finns mängder av undantag och olika skattesatser. I prakti­ken kan kapitalbeskattningen variera kraftigt. Några exempel på individuell nivå ges i tabellen nedan.¹⁰²

Tabell 5.1 Olika kapitalinkomstskatter på individnivå

Typ av kapitalinkomst	Skattesats i procent
Bankränta	30
Utdelning och kapitalvinst för noterade aktier	30
Utdelning och kapitalvinst för onoterade aktier	25
Utdelning och kapitalvinst för aktier i fåmansbolag	20
Avkastning på pensionssparande	15
Kapitalvinst vid bostadsförsäljning	22
Uthyrning av privatbostad (noll upp till 40 000 kr, 30 procent över)	0–30

Källa: Skatteverket.

Skattebasens rörlighet sätter gränser för hur höga skattesatserna kan bli innan kapitalet flyr. Ett varnande exempel är ”valpskatten” på värdepapper i slutet av 1980-talet.¹⁰³ Den medförde att en stor del av

¹⁰² Tabellen redovisar den skatt som betalas på faktisk avkastning ett givet år. I tabellen saknas kapitalförsäkringar och ISK, investeringssparkonto; detta eftersom skatten för dessa beräknas på annat sätt – som en schablon som betalas oavsett hur avkastningen varit – och därför inte är direkt jämförbar med de andra.

¹⁰³ En omsättningsskatt på handel med aktier och räntebärande papper, 1987–91. Epitetet härrörde från ett första maj-tal 1987, då dåvarande LO-ordföranden ondgjorde sig över ”finansvalparna”.

aktiehandeln flyttade till London, varför skatteintäkterna i Sverige blev betydligt lägre än beräknat. Efter några år slopades skatten. I dag rör sig både information och kapital betydligt snabbare än då, på grund av digitalisering och avregleringar.

Intäkterna från beskattning av individers inkomst av kapital är för närvarande relativt höga. De har varierat starkt över tiden; under första delen av 1990-talet visade inkomstslaget kapital totalt sett underskott, på grund av svag börsutveckling och höga räntor.¹⁰⁴ Under de senaste åren har emellertid en kraftig ökning av skatteintäkterna från inkomst av kapital ägt rum. Skälet är att kapitalinkomsterna i sig har ökat snabbt, tack vare börsuppgång, stigande fastighetspriser, fallande räntor samt förbättrade möjligheter att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster; mer om detta nedan.

I grunden är börsuppgång och vinstgivande företag som ger utdelning något positivt. Alternativet med fallande kurser och förluster i bolagen är normalt förknippat med svag ekonomisk utveckling. Kapitalbeskattningen har likväl hamnat i fokus för debatten om vidgade inkomstklyftor, och från många håll riktas krav på höjd kapitalbeskattning.

Utvecklingen mot vidgade inkomst- och förmögenhetsskillnader har djupa, delvis internationella rötter; något som beskrevs i kapitel 2. Så har realräntorna under längre tid fallit i de flesta länder. Därtill kommer lågräntepolitik, sänkt fastighetsskatt och slopad arvs- och förmögenhetsskatt. Dessa faktorer har drivit på fastighetspriserna. Kraftigt stigande värden på bostadsrätter och villor står för en del av ökningen av kapitalinkomsterna. En del av kapitalvinsterna härrör nämligen från bostadsförsäljning, för de flesta hushåll en händelse som bara sker en eller ett par gånger i livet. Andra kapitalinkomster återkommer årligen, för individer med aktieinnehav och för pensionärer som pensionssparat i fonder. Sammantaget har ett gap öppnats mellan skatt på inkomst av tjänst och skatt på inkomst av kapital – störst i OECD.

5.2 Beskattning med avigsidor

Inkomst på kapital är ett eget inkomstslag, alltsedan skattereformen för 30 år sedan. Dessförinnan togs skatten ut på den sammanlagda

¹⁰⁴ Utgifter för räntor är delvis avdragsgilla, och under början av 1990-talet var ränteläget högt.

inkomsten från arbete och kapital; så är det fortfarande i de flesta länder. Med reformen införde Sverige således ett **dualt skattesystem**, där arbets- och kapitalinkomster beskattas separat. Skatten på arbete skulle vara progressiv (med stigande marginalskatt), medan skatten på kapitalinkomst skulle vara proportionell och med samma skattesats som den dåvarande genomsnittliga kommunalskatten, 30 procent.

Kapitalavkastning härrör från att någon har investerat i värdepapper, fastigheter etc. När dessa så småningom säljs eller aktieägaren lyfter utdelning ska vinsten respektive utdelningen tas upp i deklarationen. Ränteutgifter och kapitalförluster får dras av. Bliar nettot positivt, ska kapitalinkomsten beskattas; blir nettot negativt får skattebetalaren en skattereduktion för ”underskott av kapital”; denna får i sin tur räknas av från skatten på inkomst av tjänst.

De politiska åsiktsskillnaderna i synen på kapitalinkomstskatten är betydande:

- Från ”vänster” förespråkas ofta höjd skatt eftersom vinsterna är ”arbetsfria” och lyfts av rentiärer. I den marxistiska värdeläran är det arbetet som skapar alla värden, medan kapitalägarna tillskansar sig mervärdet i kraft av sitt ägande.
- Från ”höger” vill man ofta ha lägre kapitalinkomstskatt, eftersom kapitalet ses som en viktig produktionsfaktor. Sparande har byggt upp kapitalstocken – fabriker, maskiner, infrastruktur, datautrustning och mjukvara. Hög beskattning av kapitalinkomster minskar drivkrafterna att spara och investera. Därför bör beskattningen vara låg.

Båda sidor har argument som bör beaktas. Kapitaltillgångar är ojämnt fördelade, vilket talar för beskattning av utjämnings skull. Emellertid är delar av skattebasen rörlig, och hög skatt kan minska sparande och investeringar. Här finns en tydlig målkonflikt. Inom ramen för teorin om optimal beskattning drar ekonomer normalt slutsatsen att kapitalbeskattningen bör vara låg. Några menar att den bör avskaffas helt; i stället bör konsumtionen beskattas hårdare (dvs. då vinsten används i slutändan). En sådan förskjutning av skattebasen skulle ge högre investeringar och därmed högre materiellt välstånd i framtiden.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Standardreferenserna är Chamley (1986) och Judd (1985).

Hur sparandet påverkas av kapitalinkomstskatt beror bland annat på alternativen (som bland annat innefattar inkomst av tjänst efter skatt). I en internationell kontext, där kapitalet kan röra sig över gränserna, är naturligtvis omvärldens kapitalbeskattning viktig. Om kapitalet beskattas för sig, efter det att sparandet eller investeringen betalats med pengar som redan beskattats (för inkomst av tjänst), medför kapitalbeskattningen en dubbelbeskattning. Efter ett antal år kan höga skattesatser – med ränta på ränta – resultera i en avsevärd skattekil. Denna kan i sin tur få negativa konsekvenser för teknisk utveckling och ekonomisk tillväxt.

Hög skatt på utdelningar medför allt annat lika att mer kapital stannar i företaget. Låg skatt betyder större utdelningar, vilket i sin tur innebär att kapitalet reallokteras via kapitalmarknaden. Vinstrika företag kan då locka till sig mer kapital, vilket på sikt bör gynna strukturomvandling, investeringar och tillväxt. Hög skatt – så som varit fallet i Sverige – gynnar företag som kan finansiera sig själva med interna medel, i praktiken ofta etablerade företag i mogna branscher. Hög utdelningsskatt missgynnar därmed små och snabbväxande företag i omogna branscher och bromsar strukturomvandlingen.¹⁰⁶ Detta kan i sin tur påverka investeringarna negativt.¹⁰⁷

En viktig fråga är hur stark denna effekt är i en liten öppen ekonomi som den svenska. Bland ekonomer hävdades länge att svenska ägarskatter inte påverkar investeringar i Sverige. Denna så kallade **neutralitetssyn** grundades på en teoretisk modell där avkastningskravet bestäms internationellt och kapital kan röra sig billigt och fritt över gränserna. Det kritiska antagandet i modellen var att svenska ägare som avstår från investeringar på grund av hög skatt kommer att ersättas av utländska ägare. Detta eftersom modellen antar att avkastningskraven för riskfyllda investeringar bestäms på de internationella kapitalmarknaderna (och inte i Sverige), samt att kapital rör sig kostnadsfritt över landets gränser. Under dessa villkor skulle skattesatserna i de svenska ägarskatterna inte påverka nivån på

¹⁰⁶ I alla fall på papperet. I verkligheten finns olika sätt att konstruera koncerner och bolagsgrupper på ett sätt som kraftigt reducerar den här typen av problem. De kan dock inte utnyttjas av alla och medför andra typer av snedvridningar. Jämför med vad som tidigare sagts om de "tre lagren" i skattesystemet! Det gäller i hög grad även för kapitalbeskattningen.

¹⁰⁷ För en översikt över den empiriska litteraturen, se Lidefelt (2018).

investeringarna i Sverige. Enligt detta synsätt skulle alltså en hög nationell kapitalbeskattning inte åsamka några större problem.¹⁰⁸

För dagens skattedebatt och kommande skattereformer bör den ansatsen inte vara vägledande; empirisk ekonomisk forskning har visat på tydliga effekter på ägarstruktur, belåningsgrad, utdelningsnivå och investeringar av nationella regler.¹⁰⁹

5.3 Likväl: komplement till skatt på arbete

Tidigare ekonomisk forskning har ofta landat i slutsatsen att kapitalbeskattningen hämmar kapitalbildningen, särskilt i en liten öppen ekonomi. Den påverkar därmed också fördelningen mellan generationer. Hög skatt i dag ger sämre förutsättningar för tillväxt och inkomster i morgon. Hög skatt i dag drabbar således inte bara inkomsterna efter skatt för den som erlägger skatt i dag – den ger också lägre inkomster före skatt för framtida generationer. Några ekonomer menar därför, inom ramen för teorin om optimal beskattning, att kapitalbeskattningen bör vara noll. Åtminstone bör skatten på långsiktigt sparande, såsom pensionssparande, vara mycket låg.¹¹⁰

Annan forskning ger en mer komplex bild.¹¹¹ En viktig aspekt är att kapitalinkomster (ränteinkomster, utdelningar, kapitalvinster) är positivt korrelerade med förmåga till hög intjäning. I figur 5.1 visas att höga kapitalinkomster är starkt koncentrerade till toppen av inkomstfördelningen. För de högsta inkomsttagarna är ofta kapitalinkomsten långt större än deras inkomst av tjänst. Grafen visar percentiler. Hade den varit mer finfördelad och visat tusendelar hade koncentrationen syntts ännu tydligare. Förmögenhetsfördelningen är mycket ojämn. Ett par hundra miljardärer äger 13 procent av hushållens samlade förmögenhet.

¹⁰⁸ Se till exempel Agell, Englund och Södersten (1995).

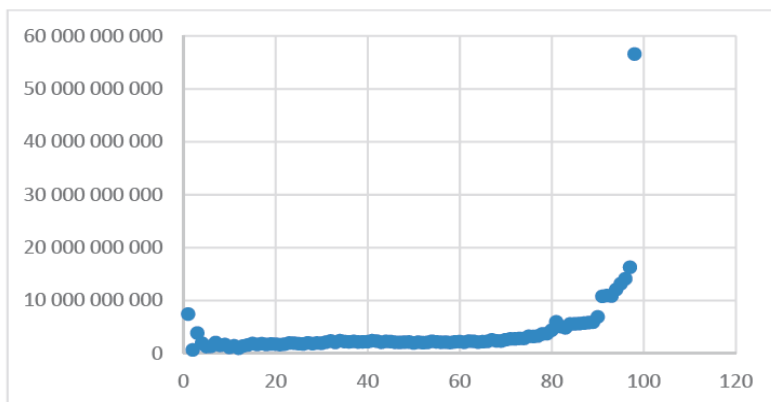
¹⁰⁹ Henrekson och Sanandaji (2014).

¹¹⁰ Chamley och Judd: a.a. De har emellertid på senare tid blivit kritiserade, och deras slutsats att kapitalinkomstskatten långsiktigt bör vara noll har starkt ifrågasatts. Se Straub och Werning (2020).

¹¹¹ För en kritisk diskussion av den tidigare synen, se Bastani och Waldenström (2020) samt Finanspolitiska rådet (2020b).

Figur 5.1 Total kapitalinkomst och förvärsinkomst 2016

Kronor respektive percentilgrupp



Källa: Bastani och Selin (2019), figur 6.1.

Att kapitalinkomsterna är positivt korrelerade med förvärsinkomsterna är inte förvånande. I viss mening är det självklart eftersom kapitalinkomsterna i toppen är så höga. Det är framför allt höginkomsttagare (och i några fall arvingar) som kunnat bygga upp ett större kapital som ger sådan avkastning. En följeffekt är att kapitalinkomsterna i hög grad tillfaller män. Såväl kvinnor som män har sett sina kapitalinkomster stiga kraftigt sedan millennieskiftet, men kvinnors kapitalinkomster är likväl inte mer än hälften av männens. Det är framför allt inkomster från finansiella tillgångar som drar isär fördelningen; kapitalvinster från bostadsförsäljning är jämnare fördelade.¹¹²

En faktor som driver upp kapitalinkomsterna i den övre delen av inkomstfördelningen är möjligheterna till **inkomstomvandling**. Det syns bland annat i att kapitalinkomsterna i diagrammet ökar påtagligt efter den 80:e percentilen. Det är just här som brytpunkten för statlig inkomstskatt ligger – varvid marginals-katten hoppar med 20 procentenheter. Över den nivån blir det således mer lönsamt att ta ut inkomsten som kapitalinkomst snarare än arbetsinkomst. För den reformator som vill undvika stor inkomstomvandling blir det således viktigt att så långt möjligt eliminera det hoppet i skatteskalen.

¹¹² SOU 2019:62.

Höga kapitalinkomster kan bero på en rad olika faktorer; inte bara hårt arbete och egen kompetens, utan också på arv, tillgång till information och nätverk av kontakter, eller god rådgivning från förvaltare och jurister. Lönsamheten på en viss investering beror således inte bara på skicklighet; den påverkas också av om investeraren råkar vara på rätt plats vid rätt tidpunkt och med tillgängligt investeringskapital. Dessutom ”ärvs” hög kapitalinkomst oftare än hög arbetsinkomst. Korrelationen mellan förmögenheter mellan generationer är hög.¹¹³ Poängen är att all kapitalinkomst inte kan ses som sparad arbetsinkomst. Skillnader i kapitalinkomst kan inte heller ses enbart som ett resultat av skillnader i förmåga och ansträngning.

Det talar för att **även kapital bör beskattas**. Om höga kapitalinkomster är en konsekvens av tur eller omständighet snarare än ansträngning kan ett skifte mot högre kapitalinkomstbeskattning och lägre arbetsinkomstbeskattning vara motiverad.¹¹⁴ Beskattning av inkomst från vissa väl valda former av kapital kan användas som komplement till progressiv arbetsbeskattning. I synnerhet som hård beskattning av tjänst, som vi sett ovan, leder till att humankapitalbildningen skadas. Möjligen kan kapitalinkomstskatt faktiskt vara ett mer träffsäkert instrument än den trubbiga skatten på arbete.¹¹⁵

Hög kapitalbeskattning kan förvisso hämma kapitalbildning. Men helheten är tydligen mer komplex än så; vi bör för det första inte tala om skatt på ”kapital” i största allmänhet utan om skatt på olika sorters kapital, med olika effekter. För det andra bör vi fråga oss vad alternativet till den specifika kapitalskatten är och huruvida detta alternativ kanske ger ännu skadligare effekter. Skatten bör vara låg på rörliga skattebaser som stimulerar investeringar och tillväxt, men kan vara högre på tröga skattebaser med svaga tillväxtbefrämjande effekter. De negativa effekterna måste vägas mot de (förhoppningsvis) positiva effekterna av de offentliga utgifterna samt mot alternativet ännu högre skatt på arbete – med negativa konsekvenser för humankapitalbildning och framtida tillväxt. De olika skadliga följderna måste vägas mot varandra.

Slutsatsen i denna rapport blir att både arbets- och kapitalbeskattning bör finnas, och att de ska samordnas. Kapitalinkomstbeskattningen bör vara något lägre än skatten på inkomst av tjänst, på grund

¹¹³ Det gäller som bekant även i den nedre delen av inkomstfördelningen; även fattigdom kan ”ärvas”.

¹¹⁴ Banks och Diamond (2010).

¹¹⁵ För en diskussion, se till exempel SNS Konjunkturråd (2018).

av skattebasens rörlighet. Men det är en fördel om skattesatserna inte skiljer sig mycket, eftersom ett stort gap leder till arbitrage och inkomstomvandling.

5.4 Schablon och box

Innan vi kommer till konkreta förslag bör nämnas att komplexiteten i systemet gör att beräkningen av skatten ibland förenklas. **Schablonbeskattning** betyder att skattebetalaren betalar för den beräknade avkastningen framräknad via en tumregel; denna beräknade avkastning kan skilja sig från den avkastning som blir fallet i verkligheten. Medborgaren måste betala schablonskatten även om tillgången skulle falla i värde ett visst år. Skattebetalaren kan således både förlora och vinna på schablonbeskattning jämfört med om skatt betalas på den faktiska avkastningen. Det samma gäller givetvis staten.

I dag är avkastningen på pensionsmedel schablonbeskattade, med en lägre skattesats än den vanliga. Även placeringar på investeringssparkonto ISK är schablonbeskattade; skatten bestäms alltså inte utifrån utdelning eller kapitalvinst. Skatten bestäms i stället utifrån insatt kapital multiplicerat med en koefficient baserad på statslåneräntan; detta belopp beskattas sedan med 30 procent.¹¹⁶ Denna skattesats i kombination med schablonen betyder att värdestegringar på tillgångar på ISK beskattas lägre än tillgångar utanför kontot när tillgångarnas marknadsvärde stiger. Å andra sidan medges inte skattereduktion vid förluster; man måste betala skatt även om marknadsvärdet faller. Vidare måste skatten betalas varje år; värdestegring på tillgångar utanför ISK betalas däremot inte förrän de avyttras.

ISK är ett exempel på en så kallad **boxmodell**. Ett antal tillgångar och skulder läggs tillsammans i en ”box”, vars avkastning sedan beskattas enligt en schablon. Boxen kan utvidgas på olika sätt. I Nederländerna har man en modell där i princip alla tillgångar och skulder läggs i lådan, där de tas upp till sitt marknadsvärde. På nettovärde av tillgångar minus skulder beräknas så en fast, schabloniserad av-

¹¹⁶ ISK har en låg schablonränta. I dag är den statslåneränta plus en procentenhet. Nedan diskuteras alternativa metoder att sätta schablonen.

kastning. På denna läggs en skatt som slår lika mot allt kapital.¹¹⁷ En sådan modell har föreslagits även för Sverige, av Sven-Olof Lodin och Peter Englund. En dylik box kan även inkludera fastigheter (både villor och bostadsrätter) och bostadslån. I den typen av allomfattande boxmodell försvinner reavinstbeskattningen; i stället sker löpande beskattning, år för år, av nettot i boxen. Vanligen föreslås en skattesats om ca 30 procent.¹¹⁸

Det vore onekligen en radikal omläggning av hela kapitalbeskattningen. Förslaget är elegant. Fördelen är enkelhet och förutsägbarhet. Spararen vet precis vilken skatt som ska erläggas, oavsett marknadens utveckling. Men min bedömning är att en övergång till en bred boxmodell för alla tillgångar vore alltför radikal. Det skulle innebära en total omläggning av skattesystemet och ge betydande övergångsproblem, framför allt för fastigheter. En lång övergångsperiod skulle därför krävas. Risken är stor att en sådan skulle ge en rad politiska utmaningar i väntan på fullfunktionsstadiet; inte minst vore det frestande att ge sig in och riva i reglerna om de ger oväntade tillfälliga effekter. Fördelningseffekterna skulle bli omfattande, inte minst beroende på att hushållen i utgångsläget har olika belåningsgrad. Ingångsvärdena i ”boxen” blir därför väldigt olika.

5.5 Mer enhetlig beskattning

Hur bör då en reformerad kapitalinkomstskatt se ut? Vi har konstaterat att den inte ska vara noll, men att skattesatsen bör understiga skattesatsen på inkomst av tjänst. Dock bör gapet inte bli stort. En fördel är också om skatten kan bli mer enhetlig. Den generella svenska skattesatsen på kapitalinkomst, oavsett storlek och innehavstid, är på papperet i dag 30 procent – klart högre än i omvärlden. I verkligheten finns dock många former av kapital, många skattesatser, dessutom principiellt olika vägar att ta ut skatt: schablonmetod å ena sidan, skatt på faktiska utdelningar, reavinst med mera å den andra.

Sverige är inte ensamt om snåriga detaljregler. Skattesatserna i ett och samma land kan variera med flera tiotals procentenheter, bero-

¹¹⁷ Nederländerna har också, tillsammans med ett antal andra länder, en ”patentbox” där FoU i företag beskattas enligt en låg schablon. Mer om detta i kapitel 9.

¹¹⁸ Lodin och Englund (2017). Se också Englund (2020), för en analys av schablon och box-tänkande rörande fastighetsskatten.

ende på hur länge aktierna/tillgången har ägts, om aktierna är noterade eller inte, osv. Sverige framstår inte som särskilt avvikande vad gäller varians av skattesatserna. Däremot har Sverige i snitt högre skattesatser.¹¹⁹ Dubbelbeskattning innebär också att den slutliga skatten på utdelning blir hög. Ägare till fåmansföretag måste således först betala bolagsskatt och därefter i vissa fall hög marginalskatt på utdelningen. Lagstiftaren ser inte all utdelning som ren kapitalvinst utan som inkomst från ackumulerade arbetsinsatser.

Olikformiga kapitalskatter kan medföra samhällsekonomiska förluster. Skattemyndigheten har inte fullständig information om alla detaljer rörande tillgången och dess avkastning utan måste i hög grad förlita sig på tumregler och schabloner. Det betyder att visst sparande blir för högt, annat för lågt i förhållande till vad som vore samhällsekonomiskt önskvärt. Enhetligare regler och mindre skillnad mellan skattesatserna – även mellan arbete och kapital – är därför en viktig del i en skattereform.

5.5.1 En generell kapitalinkomstskatt

Vi har konstaterat att en internationellt konkurrenskraftig nominell skattesats på breddad bas vore önskvärd. En sådan skulle minska arbitrage och snedvridningar. På vilken nivå denna skattesats ska ligga beror på flera faktorer. Å ena sidan har vi det stora gapet mellan beskattning av arbete och beskattning av kapital. I debatten föreslås ofta att detta bör slutas genom att kapitalbeskattningen generellt skärps.¹²⁰ Å andra sidan är det farligt att höja skattesatsen på lätt-rörliga skattebaser.

Jag drar slutsatsen att kapitalinkomstskatten generellt inte kan höjas. Den bör snarare sänkas. Gapet mellan skatt på arbete och skatt på kapital bör främst minskas genom att skatten på arbete sänks mer. Uppgiften underlättas av att värnskatten slopats. Om statsskatten därtill sätts ned ytterligare enligt förslagen i denna rapport, sjunker den synliga skattesatsen på arbete från 55 till ca 37–42 procent för

¹¹⁹ Lidfelt (2018).

¹²⁰ Se till exempel Åsbrink (2014). Han vill avskaffa de lägre skattesatserna för pensions-sparande och ISK och återinföra en enhetlig kapitalbeskattning på 30 procent. Samma förslag – 30 procent – har presenterats av Lager och Swahn (2020). Vänsterpartiet föreslog hösten 2020 en progressiv skatt på kapitalinkomster, där skattesatsen skulle stiga från dagens 30 procent till 45 procent på kapitalinkomster över en miljon kronor.

de allra flesta som erlägger statsskatt (ca 32 procent för dem som hamnar under den nya, högre brytpunkten, 47 procent för den lilla grupp som betalar den allra högsta statsskatten).¹²¹ Det skulle lämna utrymme för en sänkning av kapitalbeskattningen på rörligt kapital. Därigenom slås två flugor i en smäll: gapet mellan kapital- och tjänstebesättning minskas, samtidigt som kapitalbeskattningen kommer närmare nivåerna i omvärlden. Det öppnar också för konsekvensförändringar och förenklingar vad gäller ränteavdragen och 3:12-reglerna; mer om detta strax.

Jag landar i att en rimlig generell **skattesats på kapitalinkomster är 25 procent**.¹²² Den skattesatsen innebär sänkt skatt på de flesta tillgångsslag, men höjd på andra, däribland en höjning av den lägsta skattesatsen för fåmansbolag. Skatt på utdelning av noterade och onoterade aktier likställs. Skatten på att hyra ut det egna fritidshuset sänks från 30 till 25 procent. Dock vill jag behålla den nuvarande lägre skattesatsen, 22 procent, på reavinsten vid försäljning av bostäder; detta för att inte minska rörligheten på bostadsmarknaden. Se vidare i kapitlet om fastighetsbesättning nedan.

Tillsammans med den föreslagna reformeringen av tjänstebesättning minskar förslagen incitamenten för inkomstomvandling från arbete till kapital; se vidare i avsnittet om 3:12-reglerna i kapitlet om företagsbesättning nedan. Reduktion av kapitalinkomstskatten gör det också lättare att gradvis minska värdet av ränteavdragen; se nästa kapitel. Min bedömning är att detta sammantaget skulle ge något ökade skatteintäkter, enklare skattesystem och därigenom också bidrag till ökad legitimitet för skattesystemet som helhet. Se vidare i kapitel 11 för kvantifieringar.

Förslaget gäller nominell skattesats. Beskattningen tar alltså inte hänsyn till att en del av avkastningen kan ses som kompensation för inflationen. Tidigare, då inflationen var hög, var real beskattning en viktig fråga. I samband med skattereformen 1990–91 utreddes inflationsjusterad inkomstbesättning. Men förslagen blev inte verkliga. Skälen var att real beskattning inte förekommer i andra delar av skattesystemet, och att inflationskompensation kan bli tekniskt komplicerad. Vid en låg och stabil inflation är inte detta något pro-

¹²¹ Den allmänna löneavgiften tillkommer dock när den blir synlig, enligt förslag i kapitel 4. Detta innebär dock inte någon skattehöjning; bara att en tidigare dold skatt tas fram i ljuset.

¹²² Detta ligger i linje med vad som föreslogs av SNS Konjunkturråd (2018) och Hansson (2020a).

blem. I dagsläget behövs inte något särskilt system för real beskattning.

5.5.2 ISK – kritiserad schablon värd att bevara

Den generella skatten på kapitalinkomster bör alltså sättas till 25 procent. Finns någon anledning att göra undantag från den regeln? Bör till exempel schablonbeskattningen av ISK och dagens låga skatt på pensionssparande behållas? Bedömningarna av **investeringspar-kontot ISK** skiljer sig åt. På papperet ser skattesatsen ut att vara låg. Avkastningen beräknas på summan av insatt kapital, insättningar under året och kapitalets värdeökning multiplicerat med statslåneräntan plus ett tillägg. Denna schablonavkastning har under senare år varit låg, ca 1,5 procent, på grund av den låga räntan. Avkastningen beskattas sedan med 30 procent. Skatten blir då ca 0,45 procent av kapitalet.

Den låga skattesatsen ses med gillande av spararna under börsuppgång, och är med största sannolikhet en viktig orsak till sparformens ökade popularitet; antalet sparare med ISK-konto har sedan starten 2012 vuxit till nästan 2,5 miljoner. Under 2020 har ISK-skatten dessutom sänkts ytterligare, eftersom det låga ränteläget har medfört att statslåneräntan sänkts.

I en genomgång av kapitalbeskattningen menade SNS Konjunkturråd häromåret att beskattningen var för låg, och föreslog att ISK skulle beskattas med samma enhetliga skattesats som det mesta sparande, 25 procent.¹²³ Förslaget bortser dock från att investeringar på börsen innebär en risk. Med traditionell kapitalbeskattning tar staten 25 eller 30 procent av den realiserade kapitalvinsten vid uppgångar. Förluster kan dras av. Med schablonbeskattningen ISK, däremot, måste skatten betalas varje år, oavsett hur det har gått för aktierna, dvs. även vid börsfall.

Schablonräntan bör motsvara avkastningen på en riskfri tillgång. För statens del är det statslåneräntan. Ur detta perspektiv tjänar alltså staten på dagens ISK, eftersom schablonräntan är högre än statslåneräntan.¹²⁴ Finanspolitiska rådet ser det i stället ur hushållens perspektiv och menar att bolåneräntan är den relevanta jämförelse-

¹²³ SNS Konjunkturråd (2018).

¹²⁴ Lundberg (2018).

räntan. Dess slutsats: ”Placeringar på ISK innebär emellertid en större risk för innehavaren än placeringar med konventionell beskattning. Med hänsyn till detta bedömer rådet att skattefördelen är liten.”¹²⁵ Riksrevisionen jämför även med avkastningen på räntefonder och skriver: ”Riksrevisionen drar slutsatsen att beskattningsnivån inte gjort ISK till en skattemässigt tydligt förmånlig sparform.”¹²⁶

I debatten om ISK har hävdats att statens skatteintäkter minskat när sparkapital flyttat över till ISK och börserna samtidigt stigit. Det har förvisso varit sant under perioder av börsuppgång – bland annat tack vare centralbankernas expansiva räntepolitik, som drivit på tillgångspriserna. Men samtidigt minskar risken för staten i ett annat avseende när sparkapital flyttas över till ISK. Under gott börs klimat innebär fler sparare inom ISK lägre skatteintäkter. Men när börserna faller är staten vinnare. ISK-spararna kommer ju att få betala skatt i alla fall, eftersom de betalar skatt på en fiktiv avkastning, oavsett hur sparandet gått i verkligheten. Det kan komma att få sparare att lämna ISK i samband med börsfall. Därför kan man inte generellt dra slutsatsen att skatteintäkterna minskar på grund av ISK.

ISK lär alltid vara omtvistat – såsom schablonbeskattning plägar vara. I goda tider kommer kritiker att hävda att skatten är för låg, i dåliga tider kommer många sparare att hävda att den är för hög. Den debatten är evig och olöslig. På ett mer grundläggande plan finns en fördel i att spararen har möjlighet att välja mellan vanlig avkastningsskatt å ena sidan och schablonskatt å den andra. Även för staten är det en fördel att ha en stabil skatteälla i en värld med högst varierande tillgångspriser. Min slutsats blir att ISK-systemet bör finnas kvar, även i ett system med reformerad och mer enhetlig kapitalinkomstbeskattning. Det är, som Riksrevisionen påpekade i sin granskning, ett enkelt system i en i övrigt krånglig omgivning. Detta motsäger inte att schablonräntan då och då bör ses över.

5.5.3 Pensionssparande – värt att vårda

Pensionskapital är det som sätts av från våra löpande inkomster för att investeras och vars avkastning ska betalas ut som pensioner, i dag

¹²⁵ Finanspolitiska rådet (2018).

¹²⁶ Riksrevisionen (2018a).

och i framtiden. Sådant kapital finns både inom den offentliga sektorn (AP-fonderna) och i den privata.

Dessa medel är inte tillgängliga för uttag, utan är uppbundna i form av framtida pensioner. Likväl påverkar pensionskapitalet människors benägenhet att spara. När AP-fonderna byggdes upp, minskade medborgarnas vilja att spara privat. Sparbenägenheten påverkas inte bara av det existerande fonderade kapitalet, utan också av statens eller arbetsgivarens löften om framtida pensionsutbetalningar. När allt fler i dag börjar tvivla på de etablerade pensionsystemets hållfasthet, ökar åter beredvilligheten att komplettera AP-systemet genom att spara privat.

Avkastningen på **pensionsförsäkringar schablonbeskattas** med en låg schablon. Det samma gäller kapitalförsäkringar. Frågan är huruvida också denna lägre skatt ska behållas när skattesystemet reformeras. Några ekonomer frågar sig varför just pensionssparande ska gynnas. Det är långt ifrån lätt att definiera vilket sparande som ska anses vara så långsiktigt att det förtjänar att gynnas skattemässigt.¹²⁷ En låg ränta just på pensionssparande kan också medföra inlåsnings effekter.

Argument finns dock för att långsiktigt sparande bör åsättas en något lägre skattesats.

- En årlig avkastningsskatt med ränta-på-ränta skapar efter ett antal år **skarpt växande skattekil**. En 30 procents kapitalinkomstskatt ger en mer än dubbelt så stor skattekil mellan konsumtion i dag och konsumtion i framtiden än vad 30 procents inkomstskatt på tjänst ger.¹²⁸ Beroende på antaganden om avkastning och ränta kan upp till två tredjedelar av sparandet komma att skattas bort.
- Även om det privata pensionssparandet har ökat är det **långt ifrån tillräckligt**. Vi lever i genomsnitt allt längre efter pensioneringen, så pensionen ska räcka längre än förut. Många förvärvsarbetande förväntar sig en pensionsnivå som de omöjligen kan nå utan ökat sparande. Enkätundersökningar (i och för sig från fonder och försäkringsbolag) tyder på att många äldre och medelålders ångrar att de inte började pensionsspara tidigare. Men ska

¹²⁷ Järliden Bergström, Palme och Persson (2010).

¹²⁸ Räkneexemplet återfinns i Diamond (2009). Det avser sparande i 40 år (onekligen en lång period, men inte irrelevant för den som börjar pensionsspara vid yrkeslivets start), med en årlig avkastning på 10 procent. Skattekiln blir i detta exempel 67 procent för kapital och 30 procent för arbete.

pensionssparandet ske med beskattad inkomst och till en kapitalinkomstskatt på 25 procent skulle det kräva att hushållen måste avsätta stora belopp under många år. Därför behövs incitament för långsiktigt sparande.

Jag föreslår således att den låga skatten – 15 procent – på pensionsparande behålls i denna skattereform.¹²⁹

5.5.4 Tjänstepension och särskild löneskatt

I detta sammanhang bör också påpekas att skatten på avsättningar till tjänstepension har en krånglig konstruktion. Eftersom **tjänstepensionsavsättningar** inte ger några förmåner i socialförsäkringssystemet eller är grundande för allmän pension är de lägre beskattade. I stället för arbetsgivaravgift (som skulle tagits ut om lön hade betalats i stället för avsättning till pension) beskattas de med en så kallad **särskild löneskatt** på ca 24 procent:

- Den relativt låga skatten gör det lönsamt för höginkomsttagare (som ligger över taket i socialförsäkringarna) att löneväxla, från lön till pension. Generösa pensionsavtal och stora tjänstepensionsavsättningar är därför vanliga bland höginkomsttagare. Det kan betraktas som en snedvridande effekt, som är skattedriven. Samhällsekonomiskt är det svårt att förstå varför en så hög andel av höginkomsttagarnas sparande ska låsas in i tjänstepensioner i stället för att komma ut på kapitalmarknaden.
- För låg- och medelinkomsttagare är däremot den särskilda löneskatten hög i förhållande till arbetsgivaravgiften. Det beror på att de tjänar mindre än taket i socialförsäkringssystemet. Därför måste avsättningen till den allmänna pensionen tas med i beräkningen, vilket innebär att nettot (arbetsgivaravgift minus allmän pensionsrätt) summerar till ett lägre belopp än den särskilda löneskatten. Innebörden är att tjänstepensionsavsättningar för dem blir för högt beskattade. Här finns alltså skattedrivna incitament att hålla nere avsättningar till tjänstepension.¹³⁰

¹²⁹ Formellt är det naturligtvis möjligt att sätta skattesatsen till 25 procent om schablonen ändras i motsvarande mån.

¹³⁰ Se Lundberg (2019b), för siffersatta exempel.

Det är inte rimligt att löneskatten slår så asymmetriskt – att den gynnar avsättningar till tjänstepension för höginkomsttagare men missgynnar detsamma för låginkomsttagare. Än en gång ser vi ett exempel på de tre lagren i skattesystemet – hur hög skatt driver fram specialregler och undantag. Att marginalskatten sänks enligt förslagen i kapitel 3 löser inte problemet helt, men minskar det och gör beskattningen av tjänstepensionssystemet mer neutral.

6 Arvs- och förmögenhetsskatt: knepigare än du tror

Tidigare kapitel har föreslagit sänkt skatt på inkomst av tjänst och en mer enhetlig skatt på kapitalinkomst. De behöver finansieras, om reformerna ska vara statsfinansiellt neutrala. Dessutom är det önskvärt att de kompletteras med åtgärder som minskar inkomstskillnaderna. Vi behöver då leta bland andra skattebaser, såsom skatt på konsumtion och skatt på egendom. I detta kapitel granskar vi arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatterna, och i nästa kapitel fastighets-skatten.

6.1 Arvsskatten har avskaffats

Arvsskatten först. Den har gamla anor. En arvsskatt motiveras vanligen utifrån moraliska och fördelningsmässiga hänsyn – för att utjämna livschanser. Arvsskatt kan också medföra att drivkrafterna för arvingarna att arbeta förstärks. Dock kan de också medföra försvagade drivkrafter för föräldrarna.

Arvsskatter infördes i flera länder runt förra sekelskiftet, i samband med debatten om monopol och *trust-busting*, bland annat med argumentet att barn inte borde ärva monopolmakt och monopolinkomster. Dyliga skatter är alltså en del av den liberala idétraditionen att fördelningspolitiken ska inriktas på **proceduriell rättvisa** (se kapitel 2). Människor bör så långt möjligt ges likartade utgångspunkter i livet, men man kan inte sträva efter likartade utfall under livets gång.

I Sverige infördes **arvsskatten** 1895, med en låg skattesats på 1,5 procent.¹³¹ 20 år senare kompletterades den med en **gåvoscatt** –

¹³¹ En översikt av arvsskattens historia ges i Ohlsson (2011).

ganska naturligt, eftersom det var enkelt att undvika arvsskatt genom att i förtid ge bort det blivande arvet i form av gåva. Gåvoskattens främsta existensberättigande var alltså att "försvara" arvs- och förmögenhetsskatten. Arvsskatten höjdes därefter i omgångar och toppade i början på 1980-talet med ett högsta uttag på 70 procent för makar och barn. Därefter börjades en nedmontering. 1992 var skatten 30 procent och bara ett drygt decennium senare var den helt avskaffad. Trots de höga skattesatserna blev arvs- och gåvoskatten aldrig någon stor intäktskälla; normalt gav den ett par promille av statens intäkter.¹³²

Orsaken till att skatten avskaffades var dess skadeverkningar både för enskilda och företag. Arven låg ofta bundna i fastigheter, och med en hög arvsskatt var änkan eller änklungen ibland tvungen att sälja husen för att kunna betala skatten. Det mest omtalade fallet var när Sally Kistner, änka efter Astras grundare och storägare av aktier i bolaget, avled 1984 och arvingarna var tvungna att sälja en stor del av aktieinnehavet för att betala skatten. Det sänkte aktiekursen, varvid dödsboets tillgångar kollapsade. Till slut tvingades dödsboet i konkurs – trots att arvet ursprungligen hade uppgått till flera hundra miljoner kronor.

Höga arvsskatter försvårade också **generationsskiften** i familjeföretag. Den yngre generationen blev ibland tvungen att sälja ut en del av företaget för att kunna betala skatten. Försäljningen beskattades först som utdelning och med dessa beskattade medel skulle sedan arvsskatten betalas. Systemet inbjöd till skatteplanering, som i sin tur tog tid och ansträngning från företagets verksamhet. Ett sätt att undkomma skatten var att företagen i stället grundade stiftelser som förvaltade ägandet – något som nyttjats av såväl släkten Wallenberg som Ax:son Johnson, Kamprad och Söderberg.

Inflation, stigande taxeringsvärden och stigande inkomster flyttade upp allt fler invånare till nivåer där arvets värde översteg grundavdraget. Aversionen växte då dödsbon tvingades sälja av sin ärvda sommarstuga, villa och delar av familjeföretaget. Många försökte undvika skatt genom underrapportering av kvarlåtenskap. Samtidigt kunde de mest förmögna undgå skatt då globaliseringen efter hand öppnade för att lagligt flytta tillgångar över nationsgränserna. Alter-

¹³² En underhållande historik ges i Ydstedt och Wollstad (2015).

nativt flyttade de ut själva.¹³³ Skatten drabbade därmed ”fel” personer och tappade en stor del av sin legitimitet. Det samma gällde förmögenhetsskatten; se vidare i nästa avsnitt.

Svårigheterna föranledde Skattebasutredningen under ledning av LO-ekonomen P O Edin att 2002 föreslå avskaffad arvsskatt mellan makar samt sänkt förmögenhetsskatt. Edin varnade också för att ett fullständigt slopande av såväl arvsskatt som förmögenhetsskatt kanske skulle bli ofrånkomligt. År 2004 lade Egendomsskattekommittén uppdraget fram ett betänkande som i praktiken sågade såväl arvsskatt som förmögenhetsskatt. Man hade försökt med mindre justeringar, men fann att olika värderingar av tillgångarna (till exempel av olika slags aktier) inbjöd till skatteplanering. Vad skatten slutligen blev berodde enligt kommittén ”i hög grad på vilken möjlighet den enskilde haft att i förväg vidta åtgärder i skatteplanerande syfte”.¹³⁴

Kommittén föreslog därför sänkningar av arvs- och gåvoskatten, liksom av förmögenhetsskatten. Remissinstanserna menade över lag att kommittén borde ha gått längre och föreslagit att skatterna borde slopas. Framför allt problemen med generationsskiften i familjeföretag fördes fram som argument. Även Skatteverket var kritiskt och ville se slopad skatt helt och hållet. En enig riksdag beslutade följaktligen hösten 2004 att arvs- och gåvoskatt skulle avskaffas från 2005. Processen kom emellertid att gå ännu snabbare. Under juli-helgen 2004 inträffade en tsunami i Indiska Oceanen. Hundratals turistande svenskar omkom. Våren 2005 beslutade riksdagen därför att retroaktivt tidigarelägga arvsskattens avskaffande, så att de avlidnas arvingar skulle slippa en skatt som ju ändå var på väg bort. Flera av de utflyttade företagsägarna har därefter flyttat hem igen och betalar således skatt på kapitalinkomster i Sverige. Underreporteringen av kvarlåtenskap har upphört.¹³⁵

¹³³ Fredrik Lundbergs kommentar när han flyttade till Schweiz 1985 är klassisk: ”Även om jag bara är 33 så kan jag få en tegelsten i huvudet eller råka ut för en trafikolycka. Och då uppstår en Sally Kistner-effekt i aldrig tidigare skådad skala”, citat i Ydstedt och Wollstad: a.a.

¹³⁴ SOU 2004:36.

¹³⁵ Escobar-Jansson (2019).

6.2 Tillbaka på agendan?

Sedan dess har flera andra länder avskaffat sin arvsskatt, men en majoritet av EU-länderna har arvsskatt, likaså USA. När arvsskatt förekommer, tas den dock företrädesvis ut på mycket stora arv, och familjeföretag får olika lättnader eller undantas helt. I USA träder arvsskatten in först på arv som överstiger 5,5 miljoner dollar, dvs. närmare 50 miljoner kronor. Under senare år har dock debatten om arvsskatten – tillsammans med förmögenhetsskatten – kommit tillbaka på den politiska dagordningen. Skälet är de vidgade förmögenhetsskillnaderna, som i sin tur hänger samman med tillgångsprisernas stegring. Bland annat har liberala *The Economist* hävdat att förmögenhetsskillnader i alltför hög grad kan ärvas och att principer för likvärdiga utgångspunkter i livet därför talar för arvsskatt.¹³⁶ I Sverige har utredare från LO och tankesmedjan Tiden föreslagit en ny arvsskatt på tillgångar över 400 000 kronor, med en skattesats på 10–20 procent.¹³⁷

Är en sådan skatt önskvärd eller möjlig i Sverige? **Arvsflödena** har ökat i Sverige de senaste 20 åren, men inte snabbare än nationalinkomsten; de har stadigt legat på bara ett par procent av den samlade nationalinkomsten, klart lägre än i länder som Storbritannien och Frankrike. Det kan bero på att pensionärer i Sverige konsumerar ned sina tillgångar snabbare än i andra länder. Möjligen beror detta i sin tur på att de offentliga pensionssystemen är viktigare i Sverige och att pensionärerna därför inte känner ett lika stort behov att fortsätta sitt sparande på ålderns höst.¹³⁸

Uppåt 40 procent av kapitalstocken utgörs av ärvt kapital. Ändå har arvsflödena inte den regressiva effekt som man kanske kan tro. Visserligen ärver de mer förmögna mest pengar i kronor och ören. Men den relativa betydelsen av arvet är faktiskt större bland mindre bemedlade. Utvecklingen avspeglar att medelklassen kunnat bygga upp ett växande bostadskapital och att detta, när det ärvs, gynnar även personer som inte varit rika förut.

Erfarenheterna tyder på att återinförande av arvsskatt av den sort Sverige hade förr är en dålig idé. De gamla problemen med generationsskiften i familjeföretag skulle komma tillbaka, liksom oacceptabla konsekvenser för ett antal änkor och änklingar. Skatt på

¹³⁶ *The Economist* (2017).

¹³⁷ Bustos och Örjes (2020).

¹³⁸ SOU 2019:62.

mycket stora arv är kanske möjlig, men lär inte ge mycket pengar och torde också förutsätta gåvoskatt. Kombinationen inbjuder till omfattande skatteplanering. Jag lägger därför inget förslag om arvs- eller gåvoskatt. Skälet är inte att arvsskatt i princip är någon dålig idé. Skälet är att den inte fungerar i en modern, öppen ekonomi som den svenska.

6.3 Även förmögenhetsskatten har avskaffats

Förmögenhetsskatter har funnits under mycket lång tid. Men i äldre dagar var de oftast tillfälliga, för att finansiera rustningar och krig.¹³⁹ Förmögenhetsskattens moderna historia är länkad till arvsskattens, och de första decennierna hängde de även formellt samman. 1911 infördes dock en skatt på förmögenhet som samordnades med den statliga inkomstskatten. Inte förrän 1947 infördes en specifik förmögenhetsskatt.¹⁴⁰ Skattesatsen kom att variera, men under dess sista år, i början av 2000-talet, var den 1,5 procent på nettoförmögenhet över 1,5 miljoner kronor för ensamstående och 3 miljoner för par. Den inbringade då ca 6 miljarder kronor, vilket var ett par promille av skatteintäkterna. Inte heller förmögenhetsskatten kamade således in några större belopp.

Men liksom arvsskatten ställde den till problem. En svårighet var **avgränsningar**; att avgöra vad som skulle beskattas och med hur mycket. Likartade tillgångar kunde beskattas på vitt skilda sätt. Aktier på den så kallade O-listan¹⁴¹ var de sista åren helt befriade från förmögenhetsskatt. Olika former av konst och antikviteter kunde få helt skilda värderingar beroende på hur de användes. En tavla på väggen hemma var fri från skatt, en tavla som köpts som investering var skattepliktig. Bil ingick i underlaget för förmögenhetsskatt, men en begagnad bil som uppnått en viss ålder blev veteranbil och slapp skatt. Skog, mark och arbetande kapital var skattebefriade. Allt detta öppnade för omfattande **skatteplanering**. Att arbetande kapital

¹³⁹ Vilket inte motsäger att de kunde vara nog så omfattande. Under Karl XI:s reduktion drogs stora delar av adelns gods in till kronan.

¹⁴⁰ Precis innan den nya förmögenhetsskatten infördes, exploderade bokstavligen gåvorna – en 20-faldig ökning på ett år, vilket syntes i intäkterna från gåvoskatten. Detta var knappast en följd av någon uppblussande givmildhet; snarare var syftet att gå runt den kommande förmögenhetsskatten.

¹⁴¹ För mindre och medelstora företag. Listan upphörde 2006.

undantogs från beskattning skapade möjligheter att undgå skatt genom att lägga privata tillgångar i det egna företaget. Det drev i sin tur fram särskilda regler för att avgöra vad som var ”överlikviditet”.¹⁴² Systemet framstod för många som ett lotteri.

Samtidigt medförde hög förmögenhetsskatt att familjeföretagare som inte skatteplanerade bort skatten ibland var tvungna att belasta företaget med stora uttag för att betala sin personliga skatt. Dessa uttag beskattades i sin tur, vilket lade sten på börda. Hög förmögenhetsskatt (i kombination med fastighetsskatt och arvsskatt) medförde också utflyttning ur landet av många förmögna personer. Även viktiga familjeföretag flyttade, däribland Tetra Pak. Utflödet drev fram ett antal **undantag**, för att minska skadeverkningarna. Mest iögonenfallande var att fysiska storägare av företag som innehaft aktierna ett antal år undantogs från förmögenhetsskatt; det var ett sätt att få aktiva storkapitalister att stanna kvar i landet. Lagstiftningen skraddarsyddes således för att direkt gynna ett antal viktiga ägarfamiljer. Men den typen av undantag för miljardärer – samtidigt som ”vanligt folk” betalade både förmögenhetsskatt och fastighets-skatt på sin villa – knäckte skattens legitimitet. Undantagen sågs av många som stridande mot grundprinciper om enkelhet och likhet inför lagen.

Utvecklingen är en perfekt illustration till vad som tidigare sagts om de ”tre lagren” i skattesystemet: först en hög skatt, därefter en rad avdrag och undantag för att undanröja de värsta missförhållanden som skatten skapar, och sedan nya regler för att förhindra att avdragen överutnyttjas. Systemet blev allt krångligare, hålen allt större och legitimiteten allt svagare. Skatteverket förespråkade till slut att förmögenhetsskatten helt skulle avskaffas.

Så skedde också. Den slopades 2007, ett par år efter arvsskatten. Riksdagsmajoriteten bestämde också att Skatteverket skulle sluta samla in uppgifter om förmögenheter. I praktiken innebar det **amnesti** för dem som tidigare undanhållit förmögenheter från beskattning. Det finns gott om anekdoter om hur bankkontor i utlandet året efter kunde få besök av svenskar, kånkande på papperskassar med kontanter. Viktigare var att trenden med utflyttning av förmögna svenskar vände till en tillbakaflyttning. En symbolisk slut-

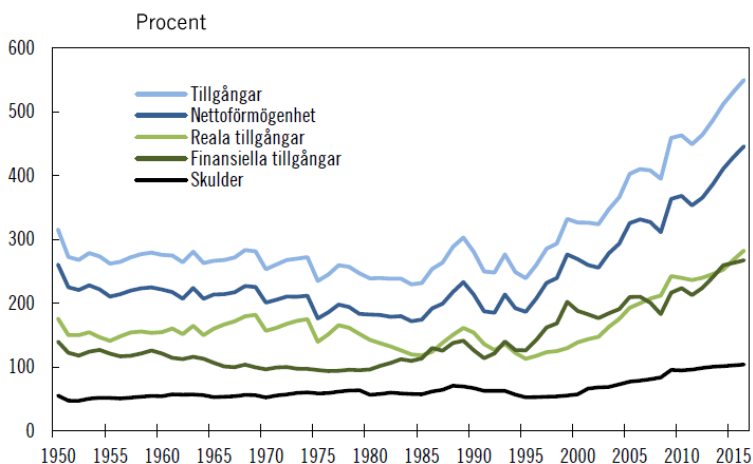
¹⁴² Regeln – som för övrigt kallades *Lex Uggle* efter en skattedom mot sångaren Magnus Uggle – var synnerligen komplicerad och bidrog snarare till ökad förvirring.

punkt kom när Ingvar Kamprad flyttade tillbaka till Sverige från Schweiz 2014.

6.4 Växande förmögenheter

Eftersom förmögenhetsstatistiken slopats är det svårt att få fram konkreta uppgifter om hur avskaffandet av skatten påverkat Sveriges attraktionskraft och innovationsförmåga. Men vi kan få indirekta indikationer genom att studera nationalförmögenhetens utveckling och lägga pussel med olika källor. Vi finner då att den privata nettoförmögenheten nästan har fördubblats sedan förmögenhetsskatten avskaffades. Fastighetsvärdena har stigit snabbare än de finansiella tillgångarna. Båda har ökat snabbare än skulderna. Svenska folket (i alla fall en del) har alltså blivit påtagligt rikare.

Figur 6.1 Förmögenhetens huvudkomponenter som andel av nationalinkomsten



Källa: SOU 2019:62, figur 3.4.

Särskilt snabbt har de allra rikastes andel av det samlade svenska förmögenhetsvärdet stigit. Den rikaste hundra tusendelen av befolkningen – 40 familjer – har ökat sin andel av de samlade förmögen-

heterna från 1 procent i början av 1980-talet till 6 procent i dag.¹⁴³ Räkna man in de rika svenskar som bor i utlandet ökar den uppmätta förmögenheten kraftigt.¹⁴⁴

Utvecklingen kan betraktas på skilda sätt. Några argumenterar för att tiden är kommen att återinföra förmögenhetsskatt. Andra hävdar tvärtom att slopad skatt inte bara bidragit till växande förmögenheter utan framför allt till jobb och nya företag i Sverige. I själva verket är stigande förmögenheter en avspeglning av en positiv ekonomisk utveckling, där den avskaffade skatten varit en bidragande faktor.

Sverige har under senare år sett en stark ökning av ”gaseller” (snabbväxande, unga företag) och ”unicorns” (nya företag med värdering över en miljard dollar). Trenden är starkare än i andra länder. Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning detta berott på avskaffad förmögenhetsskatt; min egen uppfattning är att utvecklingen sannolikt skulle ha varit betydligt svagare om den gamla förmögenhetsskatten hade varit kvar.

6.5 Kontrollmöjligheter – bättre men fortfarande problem

Det har varit tämligen enkelt att komma undan förmögenhetsskatt i en värld med låga skatter och tilltagande rörlighet. Skulle skärpt **internationell skattekontroll** göra det möjligt att införa förmögenhetsskatten på nytt? Ökat samarbete mellan skattemyndigheter samt förbättrad elektronisk övervakning har i dag minskat möjligheterna till ny skatteplanering och skatteundandragande. Skatteparadisen har blivit färre – men de som finns kvar tycks allt hårdare värna sin status. Värdet av att förbli ett skatteparadis ökar ju färre som finns kvar. Storleken på kumulerat undandraget kapital tycks heller inte ha minskat nämnvärt.

Detta är ett skäl till att det i praktiken vore svårt att återinföra förmögenhetsskatten. För egen del skulle jag gärna lägga ett förslag om en måttlig och bredbasig skatt på förmögenheter. Det finns två goda skäl: synen på proceduriell rättvisa och jämnare livschanser,

¹⁴³ SNS Konjunkturråd (2018).

¹⁴⁴ Här skiljer sig Sverige påtagligt från USA, som också har en stark förmögenhetskoncentration. Skillnaden är att fortfarande – även efter slopad förmögenhetsskatt och arvsskatt – bor många rika svenskar utomlands. Rika amerikaner bor däremot nästan uteslutande i USA.

samt för att kunna delfinansiera sänkt skatt på arbete. Men problem med gränsdragningar och rörlig skattebas skulle än en gång driva fram nya avdrag lika väl som illegitima undantag. Än en gång skulle vi ställas inför lätt bisarra frågor. Ska man beskatta antikviteter? Ädla viner? Var ska gränsen dras för när en bil blir veteranbil? Och hur är det med alla nya komplexa derivat?¹⁴⁵

Skulle ett alternativ till arvs- och förmögenhetsskatt kunna vara en **exitskatt**? En sådan vädrades för ett par år sedan i en promemoria från Skatteverket.¹⁴⁶ Där diskuterades om en person som flyttar ut ur Sverige med orealiserade vinster på kapitaltillgångar som aktier och fonder över ett visst belopp ska beskattas som om tillgångarna hade avyttrats till marknadsvärde. Det samma skulle gälla om kapitaltillgångarna överläts som gåva till person i annat land. Även om förslaget formellt inte var en arvs- eller förmögenhetsskatt, var det uppenbart att det i praktiken skulle fungera som en sådan skatt ”vid gränsen”. Kritiken från remissinstanserna var skarp. Förslaget om utflyttningskatt bröt mot EU:s regler om den fria rörligheten. Det skulle åter introducera flera av de värderingsproblem som var legio i den gamla, avskaffade lagstiftningen (skillnader mellan aktier på olika listor etc.). Och det skulle avsevärt försvåra rekrytering av utländska experter, som inte skulle kunna ta med sig hem eventuellt kapital som byggts upp under vistelsen i Sverige. Efter kritiken drogs förslaget tillbaka. Min slutsats är att den typen av exitskatt inte heller är möjlig.

Slutsatsen är att någon **svensk förmögenhetsskatt** inte bör införas. Ett stort land som USA kan måhända införa en någorlunda effektiv förmögenhetsskatt på stora förmögenheter. USA anser sig ha rätt (och har också kraften) att granska tillgångar och transaktioner över hela världen, och dollarn är den globala reservvalutan. USA kan slå ner på alla transaktioner i dollar, överallt i världen. Schweiz kan också ha en förmögenhetsskatt, eftersom landet fortfarande spelar rollen som *safe haven* för investerare, med i övrigt låga skatter och starkt skydd för ägande. Men det är i praktiken omöjligt för ett litet land som Sverige – långt från den schweiziska modellen – att på egen hand återinföra en effektivt fungerande förmögenhets-

¹⁴⁵ Det är noterbart att inte heller den radikala ”skattepolitiska skuggutredningen” från LO och Tankesmedjan Tiden lägger förslag om återinförd förmögenhetsskatt. Skälet är just de gränsdragningsproblem som beskrivits här och som skulle göra skatten ineffektiv. Se Bustos och Örjes (2020).

¹⁴⁶ Skatteverket (2017).

skatt. Vi har inte den makten över kapitalflöden eller de kontroll-
möjligheterna. Och effekterna är för osäkra. Risken är stor att de
förmögna flyttar ut igen.

7 Den förkättrade fastighetsskatten

En central uppgift för en skattereform är att sänka skatten på arbete. Skatten på fastigheter kan delfinansiera sänkningen och jämna ut dess fördelningseffekter. Skattebasen är stabil, och ägarna till stora och dyra fastigheter är ofta – om än inte alltid – höginkomsttagare. Rader av förslag till hur en sådan fastighetsbeskattning bör se ut har lagts fram under senare tid.¹⁴⁷ Men förslagen har hittills mötts med kalla handen från politiskt håll. Mitt uppdrag är att föreslå åtgärder som är politiskt möjliga. Det här kapitlet kommer således att brottas med frågan hur en fastighetsskatt skulle kunna utformas för att fungera i dagens svenska verklighet.

7.1 Omtyckt bland ekonomer men ogillad av andra

Fastighetsskatten är impopulär bland politiker och allmänhet men populär bland ekonomer.

- Den är **breddbasig** – långt fler människor äger sina bostäder än som har några finansiella förmögenheter att tala om. Och skattebasen – fastigheterna – är mer trögrörlig än vad aktier och annat finansiellt kapital är.¹⁴⁸
- Den ger i stort sett **positiva fördelningseffekter**.
- Den är en **stabil skatt** med få snedvridande effekter.

¹⁴⁷ Ett litet urval: SNS Konjunkturråd (2018), Bastani och Selin (2019), Finanspolitiska rådet (2019), Englund (2020), Hansson (2020a och 2020b), Norrman (2020), Bustos och Örjes (2020).

¹⁴⁸ När jag i detta kapitel talar om fastighetsskatt avses skatt på bostäder, inte näringsfastigheter. Tidigare svenska utredningar – både 1994 års Fastighetsbeskattningsutredning och 2000 års Fastighetsbeskattningskommitté (SOU 2000:34) – menade att det inte fanns anledning att vid sidan av inkomstbeskattningen också ta ut fastighetsskatt på näringsfastigheter.

- Den kan ses både som en skatt på förmögenhet och som en skatt på kapitalinkomst. Den är å ena sidan en sorts ersättare för den förmögenhetsskatt som av olika skäl är omöjlig. Den beskattar samtidigt å andra sidan fördelen av att kunna bo i sitt eget, ägda hus (mer om detta argument alldeles strax). Fastighetsskatten kan därför också motiveras med argumentet att den skapar **likformighet**.

Den gamla fastighetsskatten (numera avskaffad) var bokstavligen hatad av många. Vid en demonstration mot skatten 2002 deltog 15 000 människor, och skatteutskottets ordförande fick fly från platsen.¹⁴⁹ Grunden för ilskan var att skatten var dåligt utformad. Fastigheter belades både med fastighetsskatt och förmögenhetsskatt, vilka skulle betalas ur ett inkomstflöde som inte alltid räckte. Skatten ökade snabbt under åren runt millennieskiftet, på grund av starkt stigande priser på småhus och, i än högre grad, bostadsrätter. Den blev därför både hög och impopulär. Den avskaffades 2007, och sedan dess beskattas småhus med en lägre skattesats och dessutom ett tak för skatteuttaget.

7.2 Snedvridande skatt i Sverige

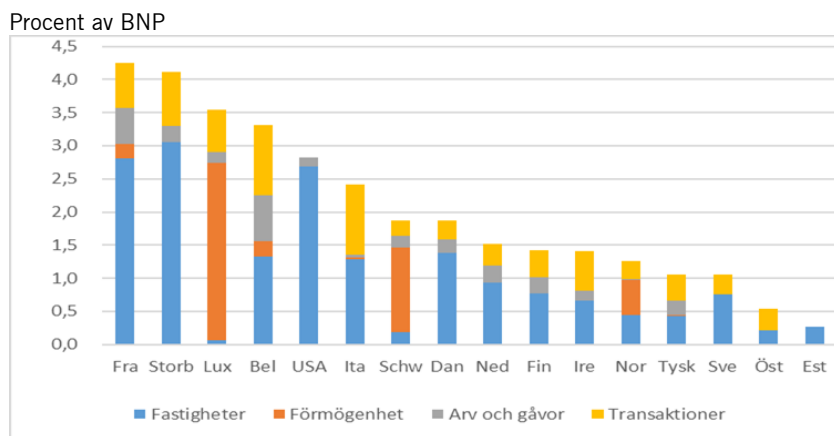
Som ekonom tycker jag ändå att det borde vara möjligt att diskutera utformningen av skatt på ägd bostad. Sverige har låg fastighetsbeskattning jämfört med omvärlden; särskilt om man tar hänsyn till att skattetrycket totalt sett är högt. Den **kommunala fastighetsavgiften** (som *de facto* är en statlig fastighetsskatt¹⁵⁰) beskattar småhus med 0,75 procent av taxeringsvärdet, dock med ett lågt takbelopp: högst 8 049 kronor, dvs. 670 kronor i månaden. För bostadsrätter gäller 0,3 procent av taxeringsvärdet med taket 1 377 kronor, dvs. 115 kronor i månaden. Intäkterna av skatten är bara en dryg halvprocent av BNP, långt mindre än vad beskattning av fastigheter ger i de flesta jämförbara länder. Flera stora OECD-länder har en fastig-

¹⁴⁹ Aftonbladet, 16 maj 2002.

¹⁵⁰ Ett skäl till att den ändå fått epitetet kommunal kan vara att intäkterna från skatten påverkar den kommunala skatteutjämningen. Dessutom ville lagstiftaren "manifestera skillnaden mot den tidigare, starkt kritiserade fastighetsskatten" (Regeringens proposition, 2007/08:27, avsnitt 6.1).

hetsbeskattning som inbringar tre-fyra gånger mer som andel av BNP.

Figur 7.1 Egendomsskatter i olika länder 2016



Källa: Hansson (2020a), figur 6.

Sverige har gått på tvärs mot den internationella utvecklingen; vi har under senare år sänkt fastighetsskatten, medan de flesta andra länder har höjt den. EU-kommissionen rankar i dag Sverige som ett av de länder som har mest gynnsamma skatteregler för ägt boende.¹⁵¹ I och med att fastighetsskatten sänktes och åsattes ett tak, tappade den också sin tidigare koppling till marknadens värdering av boendet. Det är svårt att se någon ekonomisk rationalitet i detta. Småhusens värde har ökat från motsvarande 60 procent av nationalinkomsten vid 1990-talets mitt till närmare 150 procent i dag. Värdet på den samlade bostadsrättsförmögenheten har under samma period ökat ännu snabbare; från 10 procent av nationalinkomsten till 75 procent.

Att fastighetsskatten är påtagligt lägre än annan beskattning av kapitalinkomster leder till **samhällsekonomisk ineffektivitet**. Den som sparar i aktier eller på vanligt bankkonto kommer över tiden att betala mer i skatt än den som köper en bostad. Det bryter mot tanken på ett likformigt skattesystem som behandlar alla lika. Det bidrar också till att driva upp bostadspriserna. Så bildas en spiral av låg skatt och stigande priser – och ökad skuldsättning för att investera än mer i boendet. Att skatten på ägt boende är så låg bidrar

¹⁵¹ European Commission (2018).

också till ombildning av hyresrätt till bostadsrätt och är en orsak till att det byggs så lite hyresrätter.

Bostadsmarknaden brukar av internationella bedömare – OECD, EU, IMF – pekas ut som ett allvarligt ekonomiskt problem i Sverige i dag. Bland annat har vi omfattande **bostadsbrist** i vissa segment och många områden.¹⁵² Denna går inte att bygga bort. Nybyggnationen är som mest en procent av stocken, och inte ens under byggboomen 2016–17 byggdes tillräckligt många nya bostäder för att minska bostadsbristen; den ökade bara lite långsammare, och detta i en situation då byggsektorn var överhettad och arbetskraftsbristen stor.

Eftersom bostadsbyggandet inte förmår lösa bristen krävs ökad **rörlighet** i beståndet. Flyttkedjor som möjliggör så kallade bostadskarriärer kan göra det lättare att byta bostad utifrån ändrade livsvillkor och familjebildning. En sådan ökad rörlighet skulle gynna unga och utanförstående, som i dag har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Men skattesystemet motverkar detta. Det är skattemässigt billigt att bo, men dyrare att flytta. Systemet missgynnar unga och låginkomsttagare, men gynnar äldre och etablerade. Kombinationen av bostadsbrist och låg rörlighet drabbar även sysselsättningen.¹⁵³

Det är således inte bara skatterna som skapar problem på bostadsmarknaden. Hyressättningen är fortfarande i långa stycken reglerad och bromsar såväl rörlighet som byggande. Kommunernas planläggning är ofta byråkratisk och långsam. Markanvisningen tar tid och markpriserna är höga. En rad så kallade riksintressen hindrar byggnation, samtidigt som olika krav och tillståndsprocesser fördröjer byggandet. Idealiskt borde alla dessa problem åtgärdas samordnat.¹⁵⁴ Men just denna rapport koncentrerar sig på skatterna.

¹⁵² Bostadsbrist kan definieras på olika sätt. Vanligen används ett kvantitativt mått, där behov, trångboddhet med mera ställs mot det rent fysiska utbudet. En ekonom skulle hellre använda en ekonomisk definition, där bristen utgår från betalningsvilja vid givet pris. I detta fall blir bostadsbristen mindre än den kvantitativa definitionen ger; men även så är det påtagligt hur byggande och bostadsutbud bara långsamt anpassat sig till förändringar av efterfrågan. Se Borg (2020).

¹⁵³ Holmlund, Mörk, Palme och Östling (2014).

¹⁵⁴ Se till exempel Bokriskommittén (2014).

7.3 Avkastning på fastigheter?

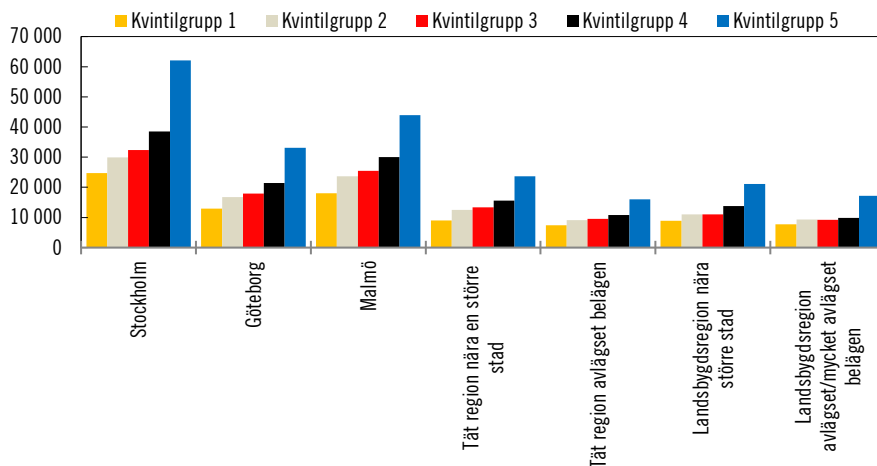
Många icke-ekonomer har svårt att acceptera tanken på skatt på en ägd fastighet. Fastigheten ger ju ingen pekuniär avkastning – förutom eventuell värdestegring, som ju beskattas som reavinst när huset säljs. Ekonomen ser dock det egna boendet som ett sätt att utnyttja fastigheten. Värdet av detta boende blir då en sorts **avkastning på fastighetskapitalet**. Om bostadsägaren inte hade ägt någon bostad utan i stället förfogat över annat finansiellt kapital, hade hen kunnat investera det beloppet och lyft avkastning (reavinst eller utdelning) – som då hade beskattats. Boendet hade då i stället kunnat lösas genom att hyra en lägenhet; hyran på den lägenheten hade tillfallit en hyresvärd, som i sin tur hade betalat skatt på den inkomsten.

En ägd fastighet som ägaren bor i ger således avkastning. Denna syns måhända inte direkt som pengar in i den egna plånboken, men den ger ovedersägligen pengar över till annat när man slipper betala hyra. Långtidsutredningen 2019 försökte beräkna denna **implicita avkastning** på bostadskapitalet. Utredningen fann att den är ojämnt fördelad. Figur 7.2 visar att den högsta kvintilen (de 20 procent som har den högsta levnadsstandarden) också är den som fått den högsta avkastningen på sitt bostadskapital. Detta gäller i samtliga regioner, men avkastningen har varit högre i tätorter, i synnerhet i Stockholm. Där har avkastningen i den högsta gruppen beräknats till drygt 60 000 kronor per person och år. I mindre orter har genomsnittsavkastningen varit ca 10 000 kronor per person och år. Den som inte äger någon bostad har inte fått något alls. Det råder med andra ord ingen tvekan om dels att avkastningen på bostadskapitalet kan vara betydande, dels att utvecklingen på bostadsmarknaden har ökat inkomst- och förmögenhetsskillnaderna i Sverige.

Skälet till att den implicita avkastningen på bostaden är så ojämnt fördelad är att ägandet av bostäder är ojämnt fördelat. Förenklat uttryckt: höginkomsttagare äger dyra hus, låginkomsttagare billiga. Hög inkomst medför både högt bostadskapital och hög avkastning på detta kapital. Det är svårt att förklara varför bostadsbeskattningen då är regressiv.

Figur 7.2 Avkastning på eget bostadskapital 2017

Genomsnittligt belopp per person 20 år och äldre



Källa: SOU 2019:65, figur 6.27.

7.4 Principer för en reform

Det finns således argument för en fastighetsskatt som utgår från avkastningen på hushållens bostadskapital. Hur hög bör en sådan skatt vara? Och ska den vara proportionell eller progressiv?

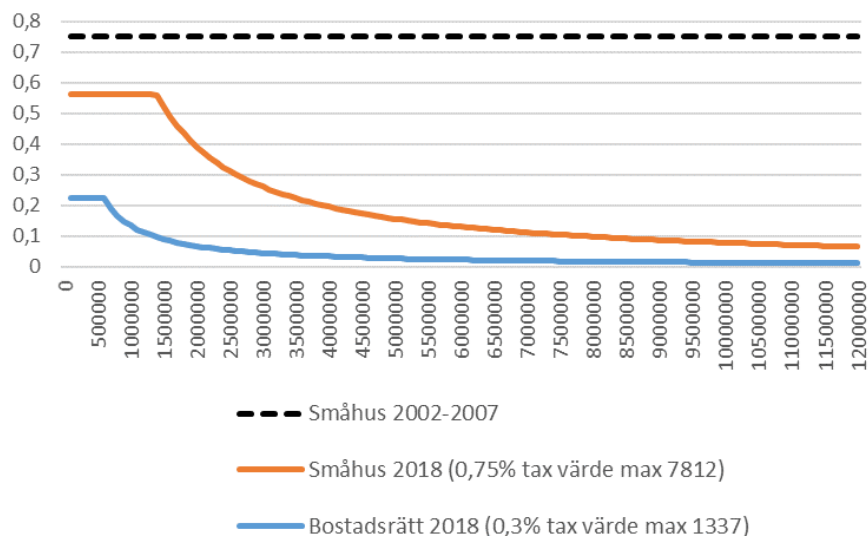
7.4.1 Progressiv eller proportionell?

Den tidigare fastighetsskatten var **proportionell**, med 1 procent av taxeringsvärdet. I praktiken fungerade den progressivt eftersom fastigheter belades både med fastighetsskatt och med förmögenhetsskatt. Skatten hade heller inget tak.

Dagens kommunala fastighetsavgift på 0,75 procent av taxeringsvärdet, med tak på drygt 8 000 kronor, är däremot **tydligt regressiv**. Oavsett hur högt fastighetens marknadsvärde är, beskattas fastigheter över taket med samma belopp i kronor och ören. Dyra fastigheter beskattas alltså lägre än billiga, mätt som andel av värdet. Skatteandelen faller drastiskt med fastighetens värde, se figur 7.3. Höginkomsttagare beskattas därmed mildare än låginkomsttagare – trots vad som ovan sagts om hur ägandet av bostadskapitalet är ojämnt fördelat, till höginkomsttagarnas fördel.

Figur 7.3 Fastighetsavgift i procent av marknadsvärde 2018 samt motsvarande för fastighetsskatten 2002–2007

Marknadsvärde i kronor



Källa: Hansson (2020b), figur 9.

I en ESO-rapport har Bastani och Selin föreslagit **progressiv fastighetsbeskattning**, bland annat för att balansera sänkt skatt på tjänst.¹⁵⁵ Skattesatsen föreslås stiga från 0 till 1,75 procent i tre steg, där den högsta skattesatsen skulle drabba småhus med ett värde på över 5 miljoner kronor. Vänsterpartiet har motionerat om progressiv fastighetsskatt, med en skattesats på 1,5 procent på hus med taxeringsvärde över 4 miljoner kronor. Fördelningspolitiskt skulle den här typen av upplägg vara träffsäkert; så högt värderade villor ägs främst av höginkomsttagare i Stockholms län, och i några förorter till Göteborg och Malmö. De fastighetsägarna skulle alltså betala sin egen inkomstskattesänkning. Men även om progressiv fastighetsbeskattning existerar i flera av våra grannländer¹⁵⁶ är en sådan skatt nog politiskt omöjlig i Sverige.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Bastani och Selin (2019).

¹⁵⁶ Det gäller i Norge, Danmark, Finland och Tyskland.

¹⁵⁷ Vänsterpartiets förslag skulle konkret innebära att en villa med ett marknadsvärde på 10 miljoner kronor får en skattehöjning på nästan 100 000 kronor om året jämfört med i dag.

Jag landar i att en fastighetsskatt bör vara **proportionell** och tas ut på en **låg andel av fastighetens värde**. Den måste också ha en **begränsningsregel** för hushåll med lägre inkomster. Skatten bör vara **neutral**, dvs. medborgaren ska inte drivas att välja ett sorts boende framför något annat på grund av skatten. I dag gynnas ägande före hyresrätt, och mest gynnas ägande av dyra hus. Systemet innebär en omfördelning mellan de som hyr och de som äger. Det medför också att byggande av bostadsrätter skattemässigt är mer attraktivt än byggande av hyresrätter.

7.4.2 Hur sätta schablonen?

Skattesatsen bör helst sättas så att den innebär neutralitet (eller i alla fall nära neutralitet) gentemot den generella skatt på avkastning på kapital om 25 procent som föreslogs i det förra kapitlet.

Samtidigt bör skatten innehålla ett inslag av **schablonisering**, så att inte skattebeloppet fluktuerar kraftigt då bostadsmarknaden svajar och priserna hoppar till. En enkel och begriplig sådan mekanism erhålls om skatten inte baseras på marknadsvärdet utan på taxeringsvärdet; det sistnämnda släpar ju efter marknadsvärdet med ett par års fördröjning och är mer trögrörligt.¹⁵⁸ Vill vi göra rörelsen ännu trögare kan vi välja ett genomsnitt av de senaste årens taxeringsvärde. Finanspolitiska rådet har till exempel föreslagit att man använder ett glidande genomsnitt av de senaste tio årens taxeringsvärde.¹⁵⁹

Schablonisering kan också användas när själva skattesatsen bestäms; vi ska då bestämma en ”normal avkastning” som ska beskattas. Här finns ett brett spektrum av olika alternativ, både för vilken avkastning som antas och för vilken räntesats som ska användas.

Vi kan välja olika grader av schablonisering. Den kan göras mer strikt genom att man fastställer en i förväg siffersatt utveckling av bostadens värdering och beskattar denna oavsett marknadsprisets

¹⁵⁸ Det är långtifrån självklart att utgå från taxeringsvärdet. Principerna för hur detta beräknas måste vara enkla och legitima – något som kan diskuteras. Andra möjligheter redovisas nedan. Men dessa har andra problem. Trots alla dess begränsningar väljer jag därför att hålla fast vid taxeringsvärdet, vilket betyder att grunden för beskattning behålls från såväl den förra fastighetsskatten som den nuvarande fastighetsavgiften.

¹⁵⁹ Finanspolitiska rådet (2020b).

utveckling. Erik Norrman föreslår en variant av detta. Schablonintakten baseras i hans modell på bostadens anskaffningsvärde, och räknas sedan upp med en konstant faktor, år för år. Skatteutvecklingen blir därmed helt förutsägbar.¹⁶⁰ Detta är en stor fördel för skattebetalaren, eftersom ryckighet i priser och skatt var ett av de svåraste problemen med den gamla fastighetsskatten.

Problem kan dock uppstå om den antagna utvecklingen enligt schablonen efter några år påtagligt skiljer sig från marknadsvärdet. Då blir skatten missvisande, varvid anpassningar med mer eller mindre stora ”engångsjusteringar” kan krävas. Därmed öppnas för nya särregler och undantag. Jag föredrar därför en metod med mjukare schablon, baserad på ”normalavkastning” och gradvis förändring av taxeringsvärdet. Kalkylerna nedan utgår från att skatten baseras på det senaste taxeringsvärdet; givetvis kan man i stället välja ett **glidande medelvärde** för de senaste åren. Det ger mindre svängningar. Eftersom marknadspriser och taxeringsvärden stigit kraftigt det senaste decenniet kommer ett glidande medelvärde att ge lägre skatteuttag; lägre ju längre tillbaka vi beräknar medelvärdet.

7.4.3 Hur hög skattesats?

Vi kan räkna baklänges för att se vad olika alternativ ger. Låt oss som ett exempel anta en normal avkastning på 3 procent av marknadsvärdet, motsvarande en statslåneränta på 1 procent plus 2 procent (dvs. ”riskfri avkastning” plus långsiktig inflationstakt). Det är en nivå som kan diskuteras men som av några ekonomer förts fram som rimlig på lång sikt. Låt oss också utgå från en kapitalinkomstskatt på 25 procent och att taxeringsvärdet som tidigare är 75 procent av marknadsvärdet. Då blir **skattesatsen 1 procent av taxeringsvärdet**. Eller formellt: $(0,03 \times 0,25)/0,75$ ger 0,01. Notera att taxeringsvärdet här antingen kan stå för det senaste året eller för ett snitt av tidigare år. Det sistnämnda skulle i dagsläget ge en lägre skatt i kronor och ören.

SNS Konjunkturråd har landat i detta härad, med en föreslagen fastighetsskatt på 1 procent av taxeringsvärdet. Finanspolitiska rådet hamnar lite högre, på 1,2 procent.¹⁶¹ Det är ungefär där de flesta eko-

¹⁶⁰ Norrman (2020). I hans modell är uppräkningsfaktorn lika med inflationsmålet, dvs. 2 procent.

¹⁶¹ SNS Konjunkturråd (2018), Finanspolitiska rådet (2019).

nomer som förespråkar en neutral fastighetsskatt landar; dvs. med en högre procentsats än dagens kommunala avgift. En annan skillnad är att skatten inte skulle ha något tak. Det innebär högre skatt för alla fastigheter med ett taxeringsvärde på över 800 000 kronor, och rejält mycket högre för högt värderade hus.¹⁶² Hus med taxeringsvärde under taket skulle påverkas mindre (en höjning med en kvarts procent av taxeringsvärdet). En sådan skatt skulle verka utjämnande på den vertikala inkomstfördelningen, liksom på förmögenhetsfördelningen, eftersom marknadsvärdet på dyra hus skulle falla.

En skatt på den nivån måste uppenbarligen ha en inbyggd stötdämpare, såsom begränsningsregler för hur hög skatten kan bli i förhållande till taxerad inkomst, samt en gradvis infasning för att undvika snabba pris Anpassningar.

7.4.4 Argument för lägre skattesats

Man kan dock resa invändningar mot denna skattesats. Politiskt tror jag den är omöjlig. Neutralitet betyder att samma skatt bör tillämpas på bostadsrätter – vilket skulle innebära en kraftig skattehöjning på dem eftersom bostadsrätter i dag har betydligt lägre skatt än småhus. Skulle även hyresfastigheter behandlas neutralt, innebär det bland annat en mer marknadsmässig hyressättning (se nedan).

Sammantaget skulle detta höja boendekostnaderna för alla. Modellberäkningar tyder på att de ökade boendekostnaderna av full neutralitet med en skattesats på 1 procent eller mer skulle motsvara 4–6 procent av disponibelinkomsterna för hyresgäster och bostadsrättsinnehavare, och runt 2 procent för småhusägare.¹⁶³ Förändringarna av boendekostnaderna skulle dessutom kapitaliseras i priset. Det är omöjligt att i förväg veta hur mycket. Billiga och lågt belånade fastigheter borde bara påverkas marginellt. Dyra och högt belånade bostäder torde däremot se en rejäl värdenedgång – Englund (2020) beräknar att denna kan bli över 10 procent för småhus och över 20 procent för bostadsrätter.

Företrädare för de flesta riksdagspartier har tydligt visat att en sådan skatt inte är aktuell. Orsaken är inte bara de ovan angivna effekterna på fastighetspriserna. På ett mer grundläggande plan

¹⁶² En villa med ett marknadsvärde på 10 miljoner kronor skulle få en årlig skatt på 75 000 kronor, att jämföra med dagens drygt 8 000 kronor.

¹⁶³ Finanspolitiska rådet (2019).

handlar det om motvilja mot en skatt vars principer är svåra att förstå – detta att en ägd bostad teoretiskt ger en icke-pekuniär, beskattningsbar avkastning trots att denna inte syns. En hög skatt på en tillgång utan att denna grundas på ett observerbart inkomstflöde ter sig för många helt enkelt som illegitim.¹⁶⁴ Ett förslag till en genomförbar skattereform måste respektera den ståndpunkten.

Skattesatsen bör alltså sättas lägre, både av politiska och ekonomiska skäl. Realräntan för många värdepapper har under senare år varit noll eller under noll. I skrivande stund handlas till och med den nominella tioåriga svenska statskuldsobligationen till strax under noll. Med en antagen inflation på 2 procent ger det en real tioårsränta på *minus* 2 procent. Även de flesta bostadsobligationer har just nu (sensommaren 2020) negativ realränta. Ingen vet hur länge den låga räntan består, men prissättningen indikerar att marknaden är övertygad om att den kommer att vara med oss under lång tid framöver.

Det är således långt ifrån självklart att sätta schablonen för avkastning till 3 procent. Om vi i stället utgår från en statslåneränta som är 0 plus långsiktig inflation på 2 procent blir skattesatsen ca 0,6 procent av taxeringsvärdet: $(0,02 \times 0,25)/0,75$.¹⁶⁵ Vill vi ta dagens negativa statslåneränta som utgångspunkt hamnar vi vid en ännu lägre schablonavkastning.

Skattesatsen kan alltså, beroende på schablon, varieras mellan ca 1 och ca 0,5 procent av taxeringsvärdet. För egen del hamnar jag i den lägre delen av intervallet, av två skäl. För det första tror jag att västvärlden är inne i en period med långsiktigt låga realräntor (se kapitel 2 om produktivitetstillväxten). För det andra är en fastighetsskatt i den övre delen av spannet – dvs. på samma nivå som den gamla fastighetsskatten, som avskaffades 2007 – politiskt omöjlig. En skatt eller fastighetsavgift i den undre delen kan dock vara möjlig att genomföra.¹⁶⁶ Jag föreslår därför att skattesatsen i den kommunala fastighetsavgiften sänks till 0,5 procent av taxeringsvärdet, medan taket tas bort.

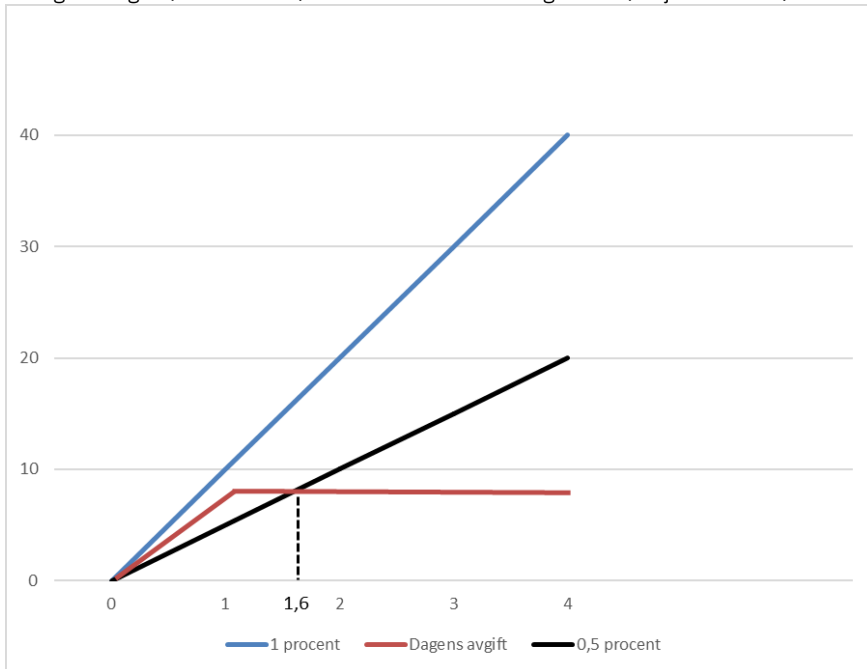
¹⁶⁴ För en kritik av de olika förslagen till högre fastighetsskatt, se Skattebetalarna (2020).

¹⁶⁵ Englund (2020) redovisar ett spann av olika schabloner beroende på vilka antaganden som görs. Hans kalkyler – mer sofistikerade än de jag använt här – ger en lägsta nivå för skatten på schablonintäkten på 0,58 procent och den högsta blir 0,97.

¹⁶⁶ Enligt en enkät redovisad av SNS Konjunkturråd (2018) finns politiskt stöd för en skatt på ”dyra bostäder” (ospecificerat).

Figur 7.4 Principmodeller för fastighetsskatt

Fastighetsavgift (tusen kronor) som funktion av taxeringsvärde (miljoner kronor)



Källa: Egna beräkningar.

I figur 7.4 framgår schematiskt hur denna skattmodell förhåller sig både till den nuvarande kommunala fastighetsavgiften och till den skattesats om ca 1 procent som föreslås av de flesta ekonomer (och som är liktydig med skattesatsen i den gamla, slojade fastighets-skatten).

7.5 Effekter av en reformerad fastighetsavgift

Jämfört både med den gamla fastighetsskatten och den nuvarande kommunala avgiften sänks skattesatsen, medan taket slopas. Eftersom skatt på den egna bostaden alltid väcker starka känslor kan det vara värt att återge några av förslagets effekter.

- Lågt värderade hus – företrädesvis i mindre städer och glesbygd – får sänkt skatt, medan dyrare villor får högre skatt. Brytpunkten ligger vid ett taxeringsvärde på 1,6 miljoner kronor.

- Genomsnittsvillan (taxeringsvärde på 1,9 miljoner kr) skulle få en skattehöjning på 1 500 kronor om året, dvs. med ca 125 kronor i månaden.
- Rikets genomsnitt dras emellertid upp av höga värden runt Stockholm. Medianvärdet ligger klart lägre än snittet, på ca 1,5 miljoner kronor i taxeringsvärde – under brytpunkten i figur 7.4.¹⁶⁷ Det betyder att de flesta av landets småhus får sänkt skatt. Ungefär 1,2 miljoner småhus får lägre skatt än i dag med mitt förslag, medan ca 1 miljon får högre skatt.
- Exempelvis skulle en villa med ett marknadsvärde på 1 miljon kronor få skatten sänkt med över 4 000 kronor per år. I toppen av fördelningen – för de som tjänat mest på det lågt satta taket – höjs skatten mest. För en tiomiljonersvilla skulle skatten bli 37 500 kronor om året jämfört med dagens tak på 8 000 kronor; en höjning med 2 450 kronor i månaden.
- Om skatteförändringen kapitaliseras i fastighetsvärdena skulle de flesta av landets småhus stiga i värde medan dyra villor runt storstäderna skulle falla i värde; se vidare nedan. **Förmögenhets-skillnaderna** skulle således minska. Skillnaden mellan **stad och land** skulle minska.

De allra flesta som skulle betala den höjda skatten på sitt boende skulle samtidigt få klart lägre inkomstskatt, enligt förslagen i tidigare kapitel. För de flesta blir den skattesänkningen större än höjningen av fastighetsavgiften. Ändå ägs naturligtvis en del dyra fastigheter av människor med förhållandevis låga inkomster. De kan ha ärvt sitt hus eller gått i pension, varvid inkomsten fallit. Eller så råkar de helt enkelt bo i ett område där bostaden ursprungligen var billig men där marknadspriserna pressats upp. En högre fastighetsavgift bör inte drabba dem. Den **begränsningsregel** som garanterat att personer med låg inkomst inte behöver betala mer än en viss del av sin inkomst i skatt bör således gälla också för den nya skatten. En sådan

¹⁶⁷ Medianvärde betyder att hälften av samtliga enheter ligger under medan hälften ligger över. Genomsnittsvärdet är högre än medianen eftersom det dras upp av ett mindre antal högt värderade bostäder, företrädesvis i Stockholmsområdet. Detta gäller såväl marknadsvärden som taxeringsvärden. Tyvärr finns ingen tillgänglig statistik för medianpriser eller -värden. Siffran här är således framräknad via andra primärkällor, främst SCB:s statistik över småhusens fördelning på olika taxeringsvärden.

regel kan för enkelhetens skull utformas på samma sätt som före 2008 års reform, vilket också gör den likformig med den begränsningsregel som i dag gäller för individer över 65 år eller med sjuk- och aktivitetsersättning. Regeln innebär att fastighetsskatten maximalt kan uppgå till 4 procent av hushållets beskattningsbara inkomst.¹⁶⁸

En viktig fråga för hushållen är hur mycket **fastighetspriserna** påverkas. I punktuppräknningen ovan sägs att marknadsvärdet på dyra hus skulle sjunka, medan värdet på lågt värderade hus skulle stiga. Att ange belopp är emellertid näst intill omöjligt. Teoretiskt ska nuvärdet av alla framtida skatteförändringar ”kapitaliseras” i priset. Verkligheten är dock inte så rättfram, eftersom den sålunda framräknade summan är känslig både för antagen tidshorisont och för vilken diskonteringsfaktor som väljs när framtida skatteinbetalningar ska omvandlas till dagens priser. Det är inte givet att fastighetsägare eller hugade köpare är fullständigt rationella i sitt sätt att inkorporera osäkra, framtida skatter i marknadsvärderingen av priserna i förhållande till vad de faktiskt vet om läge, utrustning, driftskostnader med mera. Det faktiska genomslaget beror också på vad marknadsaktörerna tror om framtidens ränteläge, bostadsmarknadens utveckling och hur de sänkta inkomstskatterna i olika grupper påverkar efterfrågan på villor i olika prisklasser. Samt – ej att förglömma – vad aktörerna räknar in vad gäller framtida skatteförändringar, även eventuella förändringar av begränsningsregeln.

När effekterna av den sänkta fastighetsskatten 2008 analyserades, visade det sig att endast de högst värderade villorna i Stockholmsområdet stigit i pris – och dessutom betydligt mindre än vad en nuvärdesberäkning indikerade. De steg i snitt med ca 5 procent, medan fullständig kapitalisering av den sänkta skatten skulle ha gett en prisstegring med 15 procent.¹⁶⁹ Ingen vet om reaktionerna i dag skulle bli de samma; en viktig skillnad är att ränteläget är lägre och att vi nu diskuterar en förändring som innebär både höjda och sänkta skatter. Jag har högst ovetenskapligt frågat runt bland personer som kan skatter och bostadsmarknad om vad de tror. Det visade sig då,

¹⁶⁸ Här bryter jag själv mot grundprincipen att undvika ”lager” i skattesystemet. En begränsningsregel är ju en sorts avdrag för att undvika för hög skatt. Som med de flesta avdrag skapas problem; systemet blir svårare att överblicka, öppnar för skatteplanering och gör att olika hus får olika skatt beroende på vem som bor i dem. Erfarenheterna visar dock att regeln behövs för hushåll med låg inkomst i förhållande till bostadens värde.

¹⁶⁹ Elinder och Persson (2016).

som av en slump, att en gissning – med stort osäkerhetsintervall – är att marknadsvärdena för de dyraste villorna kan tänkas falla med just 5 procent till följd av mitt skatteförslag. De flesta småhus skulle påverkas betydligt mindre. Under brytpunkten kan marknadsvärdet stiga – men här gick inte att få någon konsensus kring hur mycket.

Sammantaget skulle alltså den reformerade fastighetsavgiften undanröja den regressiva effekten av dagens skatt. Reformen skulle ge en något jämnare inkomst- och förmögenhetsfördelning. Det jämnar också ut vissa skillnader mellan stad och land. De flesta bostadsägare skulle få sänkt skatt och ökat värde på sin villa. Begränsningsregeln skyddar hushåll med dyra bostäder men låga inkomster.

7.6 Bostadsrätt och hyresrätt

Det som sagts här ovan gäller småhus. Men olika boendeformer bör beskattas likformigt. I dag gynnas boende i högt belånade bostadsrätter mest, därefter gynnas högt belånade småhus, medan boende i hyresrätt missgynnas. Skatteskillnaden mellan småhus och bostadsrätter bör avskaffas, likaså skillnaden mellan ägande och hyra. Skatteöverväganden ska inte avgöra val av boendeform.

Bostadsrätter bör då värderas till marknadspris, med samma skattesats som småhus. Så är det inte i dag. Bostadsrätter betalar lägre skatt. Det totala beloppet för hela fastigheten får inte överskrida 0,3 procent av taxeringsvärdet, mindre än hälften av andelen för småhus (0,75 procent). Historiskt sett motiverades den låga andelen för bostadsrätter med att dessa följde samma principer som hyresrätter – vilka i sin tur var lågt beskattade på grund av hyresregleringen. Men efter stora utförsäljningar av hyresrätter samtidigt med en gradvis uppluckring av hyresregleringen är det sambandet i dag inte längre relevant. Dessutom ska friare hyressättning utredas. Det finns därför ingen anledning att låta den gamla krigsregleringen av hyror¹⁷⁰ styra beskattningen av bostadsrätter.

Bostadsrättsföreningarnas taxeringsvärde bör således sättas till 75 procent av marknadsvärdet och bostadsrätter beskattas med **samma skattesats** som småhus, dvs. 0,5 procent. Det betyder högre skatt på bostadsrättslägenheter jämfört med i dag. Det betyder också

¹⁷⁰ Hyresregleringen infördes som en krisåtgärd under andra världskriget.

att priseffekterna kan bli större än för småhus, vilket talar för att det nya systemet bör fasas in under några år.

Det blir inte enkelt. Bostadsrätter skiljer sig från småhus på så vis att bostadsrättshavaren formellt inte äger sin lägenhet. Lägenheterna tillhör fastigheten som ägs av **föreningen**. En ”bostadsrätt” är således den rätt en medlem erhåller av bostadsrättsföreningen att nyttja en viss lägenhet; medlemmen innehar också en andel i föreningen, med rösträtt och en andel av kapitalet. Därför bör man beskatta föreningen och låta detta internt belasta medlemmarna i förhållande till deras andelar i föreningen.¹⁷¹ En svårighet ligger i att Lantmäteriet inte har tillgång till fullständiga uppgifter om vem som bor i lägenheten¹⁷². Marknadsvärdet av fastigheternas bostadsrätter kan också vara svårt att fastställa. Dels för att köpeskillingen vid försäljning inte alltid offentliggörs¹⁷³, dels för att värdet av bostäderna också påverkas av föreningens belåningsgrad och hur välkött den är. Sannolikt behövs någon form av schablonisering – eller att föreningen deklarerar försäljningspriserna.

Beskattningen av **hyresfastigheter** skiljer sig från såväl bostadsrätter som småhus. Skattesatsen är densamma som för bostadsrätter – 0,3 procent – men här finns ett takvärde för lägenheterna. Det gör den direkta skatten ännu lägre än för andra boendeformer. Dock tillkommer att hyresvärdar betalar både fastighetsskatt och skatt på rörelseöverskottet. Det innebär en dubbelbeskattning. Sammantaget är ägt boende skattegynnade jämfört med hyresrätt. Den totala skattebelastningen på hyreshus har beräknats till ca 0,9 procent av det uppskattade fastighetsvärdet, medan motsvarande siffra är 0,5 respektive 0,3 procent för småhus och bostadsrätter.¹⁷⁴ **Fastighetsavgiften på hyresfastigheter** (0,3 procent upp till ett tak på ca 1 400 kronor per lägenhet) bör därför slopas. Detta räcker inte för att nå full neutralitet mellan upplåtelseformerna men är ett steg på vägen.

Neutral beskattning av boendeformer förutsätter att de olika segmenten på bostadsmarknaden även i övrigt fungerar på ett

¹⁷¹ Englund (2020) föreslår att skatten tas ut direkt på bostadsrätterna och att skatten på föreningen avskaffas. Emellertid är detta juridiskt problematiskt, givet att lägenheterna formellt ägs av föreningen.

¹⁷² Denna information har emellertid bostadsrättsföreningarna.

¹⁷³ Till skillnad från då fastigheter köps och säljs, då lagfart måste sökas.

¹⁷⁴ Englund (2020).

likvärdigt sätt. Här är problemet att **hyresprissättningen** fortfarande är reglerad. Detta snedvrider hyrorna för vita hyresrätter i innerstadslägen i större städer – främst Stockholm. Idealt vore att småhus, bostadsrätter och hyresrätter beskattas likvärdigt, samtidigt som bruksvärdessystemet för hyressättning gradvis mjukas upp och hyrorna bättre avspeglar lägesfaktorn.¹⁷⁵ Jag inser att här finns politiska låsningar och avstår visligen från att lägga förslag om reformering av hyresregleringen – även detta ligger utanför ramarna för den här rapporten.

Kalkylerna visar att det är nödvändigt med en gradvis övergång, en **infasning** av det nya systemet under några år. Detta blir ännu viktigare om bostadsrätter och hyresrätter ska in i reformen. Hushållen har byggt kalkyler utifrån dagens system. Snabba förändringar av skattevillkor och boendekostnader förrycker dessa. Ett sätt att mildra effekten är att **slopa amorteringskravet**; det skulle ge ett likviditetstillskott för skuldsatta hushåll.

7.7 Kommunal fastighetsskatt?

Vid sidan av skattesatsens höjd och skattebasens bredd finns principfrågor om fastighetsskattens regionala effekter och utformning. I många andra länder tillämpas **kommunal fastighetsbeskattning**; skatteintäkterna stannar helt eller delvis kvar i kommunen/regionen i stället för att tas in av staten. Den ordningen är inte alls orimlig, eftersom skatten tas ut på lokala objekt. Lokalsamhället – hur väl kollektivtrafik, skolor och sjukvård fungerar, den lokala fastighetsmarknadens djup och likviditet med mera – avgör i hög grad hur mycket fastigheten är värd. Man kan därför argumentera för att en öronmärkt andel av fastighetsskattens intäkter bör gå till lokala angelägenheter. En sådan förändring förutsätter dock en samtidig omstöpning av skatteutjämningen och jag har, som tidigare angett, bedömt att detta ligger utanför rapportens syfte.

Ett annat alternativ som då och då ventileras är en fastighetsskatt som differentieras utifrån **boende**. De som inte är skrivna i kommunen skulle då betala en högre skatt än de som är skrivna där. I praktiken betyder detta en sorts progressiv skatt på fastigheter i

¹⁷⁵ För närvarande arbetar tre olika utredningar med att studera hur hyressättningen kan reformeras, både för nybyggnation och det äldre beståndet.

områden med ”rika” sommargäster. Norge har ett liknande system, som ett sätt att stötta glesbygden. I Sverige skulle det framför allt påverka områden i Bohuslän, Skåne och Stockholms skärgård. Men något seriöst förslag i den riktningen har mig veterligen inte framförts i den svenska debatten.

Mer intressant är i så fall den danska lösningen. Där har man en **lokal proportionell skatt på mark**, medan fastigheten beskattas med en statlig, progressiv fastighetsskatt. I Sverige är den danska nivån på fastighetsskatten politiskt omöjlig (3 procent på fastigheter över tre miljoner danska kronor). Men tanken på en lokal, låg skatt på mark skulle antagligen upplevas som både legitim och rättvis på de flesta håll. Den frågan bör utredas i samband med att den kommunala beskattningen ses över, i enlighet med vad som sades i kapitel 4.

7.8 Skatt på rörlighet

Ökad rörlighet i det existerande bostadsbeståndet kan bidra till att få igång flyttkedjor och därigenom minska bostadsbristen. Flera olika skatter påverkar flyttbenägenheten. Kapitalvinstskatten vid bostadsförsäljning (reavinstskatten) är en av dem, liksom de olika reglerna kring uppskov på denna.

Dessutom finns en **stämpelskatt** som erläggs när man tar ut lagfart (bevis på ägande av fastighet eller tomträtt, utfärdas vid köp och försäljning av fastighet) eller tar en inteckning i en fastighet och Lantmäteriet utfärdar pantbrev. Stämpelskatten vid köp av fastigheten uppgår till 1,5 procent av köpeskillingen. Det är en summa som är långt högre än de administrativa kostnaderna. Jag menar att **stämpelskatten** bör avskaffas. Den är en transaktionsskatt som fördyrar rörlighet. Lantmäteriet bör ta ut en avgift som täcker administrationskostnaderna, men transaktionen bör inte skattebelastas därutöver.

Vad gäller reavinstskatten utgår den i dag med 22 procent på kapitalvinsten vid försäljning. Man kan skjuta upp skatten, med högst 3 miljoner kronor. Fram till nu har man också varit tvungen att betala ränta på uppskovet; den kostnaden föreslås nu avskaffas, men något beslut har i skrivande stund inte fattats. Jag stödjer förslaget om **slopade uppskovsränta**.

Vad gäller reavinstskattens lämpliga nivå hänger den ihop med hur fastighetsskatten utformas. Några ekonomer som har gett upp tanken att få till stånd en fungerande fastighetsskatt, väljer i stället att föreslå att hela den ackumulerade vinsten beskattas vid flytt eller generationsskifte. Då skulle huvuddelen av skatten tas ut på uppslagrad reavinst, inte som traditionell fastighetsskatt. Det har nog större legitimitet än många förslag om fastighetsskatt. Tanken är elegant – men går på tvärs mot behovet att öka rörligheten eftersom reavinstskatten skulle höjas kraftigt. Och även om fastighetsskatte-delen i förslaget skulle vara aptitlig, krävs inte mycket fantasi för att föreställa sig de ramaskrin som efter hand skulle höras när säljarna måste betala den uppskjutna skatten – eller hur en del politiker och intresseorganisationer (och media) snabbt skulle göra politik av de skriken.

Hur är det med den andra ytterligheten? Kan kapitalvinstskatten slopas helt, dvs. går det att enbart beskatta fastighetsägande via någon sorts schablon som i boxmodellen? En sådan lösning skulle stimulera rörlighet, men ge andra problem, som att faktiska värdestegringar kan avvika kraftigt från schablonen. Dessutom ger stora latent skulder övergångsproblem.¹⁷⁶

Mest rationellt vore att beskatta realisationsvinst vid bostadsförsäljning med samma skattesats som för de flesta kapitalvinster, dvs. 25 procent enligt förslagen ovan. Jag tror dock att en höjd reavinstskatt ovanpå den nya fastighetsavgift som föreslås här skulle bli alltför svårsmält för såväl många bostadsägare som de flesta politiker. Jag föreslår därför att **dagens skattesats – 22 procent – består**. Rörlighet underlättas också av att stämpelskatten slopas och att räntan på uppskjuten skatt slopas.

7.9 Ränteavdragen bör reduceras

Värdet av ränteavdragen borde ha minskats när den gamla fastighetsskatten sänktes så kraftigt. Det finns goda skäl att minska de generösa ränteavdragen samtidigt som kapitalinkomstskatten ändras enligt förslagen ovan. Går detta hand i hand med sänkta marginal-

¹⁷⁶ En annan variant är att medan ägandet beskattas hårdare, skulle reavinstskatten enbart tas ut på "övervinster", dvs. sådan värdestegring som överstiger vad som kan antas vara normal. Englund (2020) föreslår detta. Det är teoretiskt mer sofistikerat, men öppnar för andra problem rörande vad som ska betraktas som normal värdestegring respektive övervinster.

skatter kompenserar det fördelningsmässigt en del av vad höginkomsttagarna tjänar på skattesänkningen, och bidrar samtidigt till en del av finansieringen. Symmetri talar för att avdragen bör ha samma värde som kapitalinkomstskatten generellt, dvs. 25 procent. Jag föreslår således att **ränteavdragens värde minskas från 30 till 25 procent**, samtidigt som kapitalinkomstskatten och marginalskatten sänks. En sådan sänkning kan genomföras i ett steg. Idealt är att göra detta snart, medan räntan är låg. Kostnaden stiger när räntan stiger.

Ett alternativ som ibland dyker upp i debatten är att inte röra fastighetsskatten alls utan i stället reducera möjligheten till ränteavdrag ännu mycket mer än vad som föreslås här. Det bryter visserligen mot principen om symmetri i kapitalbeskattningen, men är möjligen en mer politiskt genomförbar lösning än att tackla fastighetsskatten direkt. Men det skulle innebära att hela problemkomplexet med en fungerande fastighetsskatt än en gång skjuts på framtiden. Dagens regressiva beskattning skulle bestå, med alla dess negativa fördelningseffekter. Jag har därför i den här rapporten i stället försökt konstruera en principiellt rimlig fastighetsskatt som också kan genomföras politiskt.

8 Bolagsskatten: komplicerad materia

Den största delen av kapitalbeskattningen utgörs av bolagsskatt, dvs. skatt på företagets vinster. Hälften av intäkterna från kapitalbeskattningen – ca 145 miljarder kronor – kommer från bolagsskatten.¹⁷⁷ Beskattningen har genomgått stora förändringar. Under 1970- och 80-talen var skattenivåerna höga, i synnerhet om man inkluderar skatten på bolagets aktieutdelningar. Hög bolagsskatt och höga inkomstskattesatser gjorde att den effektiva marginalskatten på utdelningar uppgick till runt 80 procent. Samtidigt var avdragsmöjligheterna många; om företaget lät vinstmedlen stanna i bolaget så kunde det få skattelättnader för att fondera medel för framtida behov. Företagen kunde sedan ta i bruk dessa medel för investeringar; staten styrde när och hur fonderna släpptes lösa. De kunde bland annat utnyttjas som medel i konjunkturpolitiken. Politiken såg i och för sig positivt på stora företag, men inte lika positivt på företagets ägare. ”Kapitalism utan kapitalister”, om man så vill.

8.1 Reformen 1991 följde omvärlden

Den ansatsen tedde sig alltmer förlegad när kapitalmarknaderna öppnades. I USA började ”*corporate raiders*” hävda att stela strukturer i bolagen förhindrade förnyelse. Samtidigt belyste ekonomer med hjälp av *principal-agent*-teori hur kapital ofta användes ineffektivt.¹⁷⁸ Företagets ägare – *principals* – ville ha avkastning, men de chefer som tillsatts i bolaget – *agents* – satte alltför ofta sina egna, defensiva intressen framför ägarnas. Försiktiga vd:ar byggde för-

¹⁷⁷ Enligt budgetpropositionen för 2020 (Regeringens proposition 2019/20:1). Utfallet blir givetvis annorlunda på grund av covid-19.

¹⁷⁸ Se Stiglitz (1987) för en kort översikt.

svarsmurar runt den egna makten med ägarnas pengar, något de kunde göra eftersom de satt på mer detaljerad information om bolagets verksamhet och därmed kunde missleda ägarna. Resultatet blev låg kapitalproduktivitet.

Den nya synen hävdade att pengarna i mindre utsträckning borde stanna i etablerade bolag; i stället skulle de ut på kapitalmarknaden för att söka sig dit avkastningen var högst. Att söka maximal avkastning definierad via marknaden skulle ge högre tillväxt. Aktieägarvärdet – *shareholder value* – ställdes i centrum. Samtidigt skärptes den internationella konkurrensen om kapital i takt med att gamla nationella regleringar slopades. Den internationella utvecklingen gick mot lägre skatt på bolagen, mindre inlåsnings och friare kapitalmarknad.

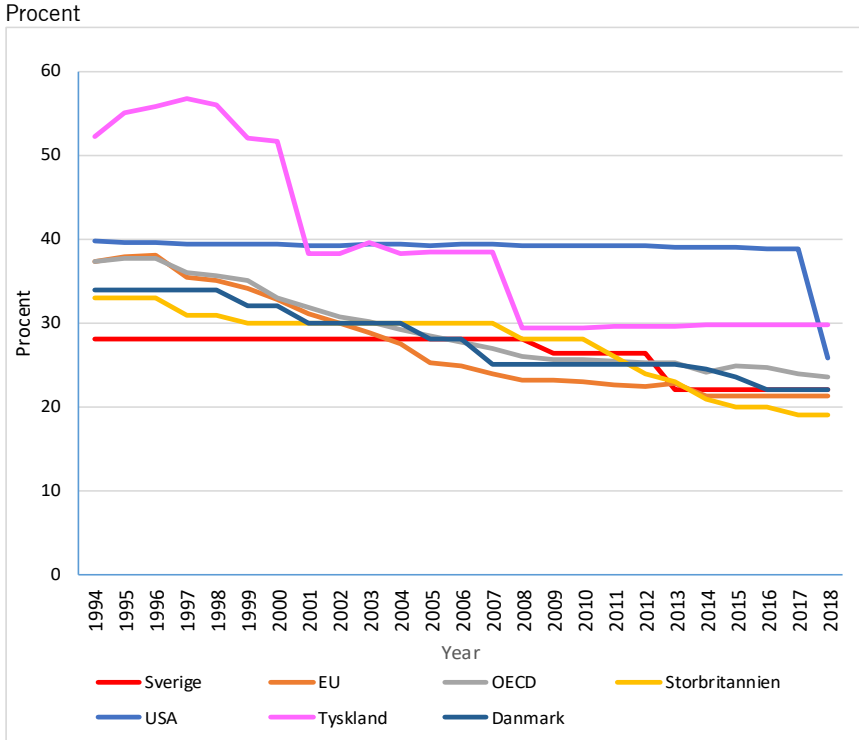
Sverige kom så småningom att följa samma väg. Skattereformen 1990–91 sänkte skattesatsen och minskade skillnaden mellan finansieringsformerna. Skattebasen breddades. Därmed minskade glappet mellan den formella bolagsskatten och den effektiva (den skatt som faktiskt betalas efter avdrag och undantag). Sedan dess har Sverige haft en bolagsskatt ungefär i linje med omvärldens. Skatterna har gradvis sjunkit. Till i fjol var den formella bolagsskattesatsen normalt 22 procent av vinsten i bolaget (efter avdrag för ränteutgifter). Beslut har fattats om att begränsa ränteavdragen för bolagen och att stegvis sänka skattesatsen till 20,6 procent 2021. Det motverkar skatteplanering med ränteavdrag och gör skatten mer neutral.

Samtidigt pågår – vilket beskrivs senare i detta kapitel – en viktig internationell omprövning av själva grundprinciperna för bolagsbeskattning. Vad vi än skulle vilja göra från ett nationellt perspektiv, får Sverige det svårt – i praktiken antagligen omöjligt – att gå emot den internationella trenden.

8.2 Ska bolag beskattas?

Vi återkommer strax till denna internationella omprövning. Men först en principiell utveckling om vad ett bolag är och hur det ska beskattas. I den allmänna diskussionen går uppfattningarna om bolagsskatten radikalt isär. Några menar att uppgiften är att ta in så mycket skatt som möjligt från vinstrika företag. Andra hävdar att bolagsskatten helt bör försvinna.

Figur 8.1 Bolagsskatt i Sverige och ett urval andra länder 1994–2018



Källa: Hansson (2020a), figur 5.

Ofta hävdas i den allmänna debatten att företagen betalar för lite skatt. Exempel anförs då på hur företag flyttar verksamhet mellan länder, utnyttjar internprissättning och skatteparadis för att minimera sin skatt. Men ofta är kritiken mot en för låg skatt grundad på en allt för simpel jämförelse med vad fysiska personer betalar. Då ter sig en skatt på 20 procent näst intill försumbar, jämfört med 50 procent eller mer i marginalskatt på oss vanliga löneslavar. En sådan jämförelse är dock felriktad. Ett företag är inte en fysisk person, utan en **juridisk person**, med anställda, kostnader för inköp och löner med mera, där resultatet i sin tur ska möjliggöra framtida investeringar. Jämförelsen med enskilda grundas således ofta på missuppfattning – företagen anställer ju, anställda betalar inkomstskatt, företaget betalar arbetsgivaravgift, ägarna betalar utdelningsskatt. Så de totala skatteintäkter som genereras av bolagets verksamhet är normalt betydligt större än bara bolagsskatten.

Vidare är det inte bolaget självt som betalar skatten. Denna vältras normalt sett i en liten öppen ekonomi över på de anställda, ägarna eller kunderna; se avsnittet om **incidens** i kapitel 2. Försök att kvantifiera incidensen tyder på att anställda bär en relativt stor del av skatten, men att bördan varierar kraftigt mellan olika länder, bland annat beroende på hur viktiga familjeföretag är i förhållande till storbolag. Sverige sticker inte ut, utan hamnar någonstans i mitten i OECD.¹⁷⁹ Graden av öppenhet har betydelse. Ju mer slutet ekonomin är, desto mer kommer aktieägarna att få betala av skatten; ju mer öppen ekonomi, desto lättare att vältra över skatt på de anställda. Och tvärtom: ju lägre skatt, desto mer vidgas löneutrymmet. Ju mindre och öppnare ekonomi desto hårdare blir trycket att anpassa bolagsskatten till omvärlden.¹⁸⁰

Förekomsten av övervältring – och svårigheten att kvantifiera den – gör att debatten om bolagsskatt ofta blir missvisande. Bolagsskatten slår sällan så som de som yttrar sig i debatten tror. Framför allt är det fel att tro att högre bolagsskatt i sig skulle få utjämnande effekter.

Ibland framförs det motsatta argumentet: att bolagsskatten helt bör avskaffas. Vinster dubbelbeskattas ju (först i bolaget, sedan som utdelning), vilket bryter mot principen om likformig och enkel kapitalbeskattning. Den långsiktiga effekten på sysselsättning och inkomster blir med detta synsätt mer positiv ju lägre bolagsskatten är.

Emellertid finns goda skäl att ha skatt på företagets vinster:

- Alla länder har bolagsskatt och ofta någon form av dubbelbeskattning. Att helt avskaffa bolagsskatten skulle stöta på motstånd i det internationella skattesamarbetet (se nedan).
- Det finns också, trots incidensproblemet, fördelningspolitiska skäl till bolagsskatt. Förmögenheterna i Sverige domineras (bortsett från fastigheter) av aktier, ofta i onoterade bolag. Om aktiekapital ska beskattas är vinstbaserad aktiebeskattning i bolagen att föredra framför förmögenhetsbaserad aktiebeskattning. Skatt på vinst är kopplad till inkomstflöden och baseras därmed på bärkraft.
- Vidare kan bolagsskatten ses som en sorts betalning för den infrastruktur som staten förser näringslivet med: fysisk infra-

¹⁷⁹ Bauer (2019).

¹⁸⁰ Bastani och Waldenström (2020).

struktur som järnvägar och flygplatser likaväl som institutionell – rättsväsen, finansiella regelsystem, viss konjunkturpolitik med mera.¹⁸¹

Jag drar slutsatsen att skatt på företag bör finnas. Däremot bör den vara förhållandevis **låg, enkel och neutral**. Bolagsskatten bör utformas så att den gynnar tillväxt, sysselsättning och innovation.

8.3 Likformighet

Uppgiften är inte att dra in så mycket pengar som möjligt genom höga skattesatser; sådana försök blir improduktiva, dels för att företagen som vi sett kan övervältra en del av skatten på andra, dels för att den internationella konkurrensen begränsar möjligheten att beskatta svenska bolag. En **bred skattebas med låga och icke snedvridande skatter** kommer att på sikt ge bättre samhällsekonomiskt utfall än höga skattesatser, som i praktiken driver fram kryphål och avdrag. Kom ihåg vad som sagts om skattesystemets tre lager! Den lärdomen gäller även för bolagsskatten.

Företagen kan finansiera investeringar genom att ta in pengar från aktieägarna (eget kapital) eller genom att låna; från bank (krediter), kapitalmarknaden (genom att ta upp obligationslån) eller från privatpersoner (såsom släktingar eller ”affärsänglar”). Att finansiera sig via eget kapital är dyrt eftersom det är dubbelbeskattat; först måste bolaget betala skatt på vinsten, och sedan måste aktieägarna betala kapitalinkomskatt på aktieutdelningen. Om bolaget i stället finansierar sig med lån, slipper man det första ledet, eftersom räntan är avdragsgill.

Dagens skattesystem uppmuntrar således till upplåning och skuldsättning. I normala fall behöver detta inte vara något problem, men vi vet att låga räntekostnader och alltför stor upplåning från tid till en annan kan leda till finansiella krascher. Att räntorna är avdragsgilla kan också göra det frestande att skatteplanera genom att låta bolag i samma koncern låna av varandra och dra av räntorna. Dessutom bör i detta sammanhang påpekas, att systemet gynnar etablerade bolag som kan ställa ut säkerhet för sina lån; en möjlighet

¹⁸¹ För en genomgång av argumenten, se Bastani och Waldenström, a.a.

som nystartade företag ofta saknar. Detta medför att skattesystemet gynnar äldre bolag men missgynnar nya tillväxtföretag.

Neutraliteten bör därför öka. Företagsskattekommittén lämnade 2014 en rad förslag som drog just åt det hållet, i en nått liten pjäs om nästan 1 000 sidor.¹⁸² Kommittén argumenterade för neutralitet mellan eget och lånat kapital, och för att skatteöverväganden i så liten del som möjligt ska styra företagens val mellan olika aktiviteter. Att kliva in på detta tekniskt komplicerade område med nya konkreta förslag bara ett par år efter Företagsskattekommitténs massiva utredning är utmanande.

Jag instämmer således i kommitténs allmänna rekommendationer och föreslår att den nominella **bolagsskattesatsen gradvis sänks ytterligare**, samtidigt som **ränteavdragen bör minskas**. Vidare: **utdelningar bör beskattas likformigt**, med samma skattesats som för andra kapitalslag. **Skillnaderna i beskattning mellan olika bolagsformer bör minskas**. Jag lägger inga konkreta, siffersatta förslag utan nöjer mig med att ange riktning.

Vad gäller ränteavdragen pågår en internationell rörelse mot att minska avdragens värde. Åtgärder syftar dock till att minska skatteundandragande snarare än att åstadkomma en mer neutral företagsbeskattning. Teoretiskt är det enkelt att begränsa avdragen, men i praktiken är det svårare. De flesta länder tillåter ränteavdrag, vilket gör att inskränkta avdragsmöjligheter medför sämre konkurrenskraft. Internationella konventioner tillåter avdrag mot en del av skuldsidan i förhållande till ett vinstmått (se avsnitt 8.5 nedan). Lägre värde på ränteavdrag skulle likväl göra det möjligt att sänka skattesatsen, alternativt ta in mer pengar vid samma skattesats. Det gör också företagen mindre benägna att låna och gör dem därigenom också mindre sårbara.

Generellt vore detta av godo. En sektor som däremot skulle påverkas negativt är fastighetsbranschen. Fastighetsbolagen är i regel högt belånade, bland annat för att de, som påpekats, har goda säkerheter. Men medan sektorn skulle förlora på minskade ränteavdrag skulle den å andra sidan tjäna på att föras in i momssystemet, vilket föreslås i kapitel 10 nedan. Enhetlig mervärdeskatt och enhetlig kapitalinkomstskatt med generellt lägre ränteavdrag är en enklare materia än dagens, och medför också en sundare långsiktig finansiering med mindre skuldsättning i branschen.

¹⁸² SOU 2014:40.

Förenklingar kan och bör genomföras! I en aktuell enkät bland företag svarade 40 procent att tidsåtgången när det gäller skattehantering har ökat under de senaste fem åren. Endast 6 procent upplevde en minskning.¹⁸³ Behovet av förenklingar gäller inte bara bolagsskatten utan även en rad andra skatter. Företagen bär en betydande administrativ börda när det gäller komplexa regler för momsredovisning och höga skattetillägg för misstag. Även hanteringen av källskatten – att företagen sköter preliminärbeskattning, inbetalning av arbetsgivaravgift med mera – drar tid och kostnader, vilket blir en börda för småföretag. Under de senaste åren har kommit krav på personalliggare, kassaregister, hantering av RUT- och ROT-tjänster, samt individbaserade arbetsgivardeklarationer. Vart och ett kanske de nya kraven inte är så betungande, men summan av alla gör skattetillvaron mer komplex. Digitalisering av rapportering och blanketter borde kunna underlätta; på den punkten ligger det svenska Skatteverket väl till jämfört med skattemyndigheterna i andra länder. Men önskan om enklare hantering av skatterna i företagen kvarstår.

För *start-ups* och småföretag är oftast personlig beskattning av ägande och avkastning viktigare än bolagsskatten; de har sällan någon stor vinst att beskatta. Tillgänglighet till privat kapital och förmögenhet är viktigast för nystartade företag. Vi återkommer strax till dem.

8.4 Internationell skattekonkurrens

Sverige rankas som konkurrenskraftigt när det gäller att attrahera kapital. Bolagsskatten är i linje med konkurrenternas och förmögenhetsskatten har avskaffats.¹⁸⁴ Men som framgått ovan finns skäl att ytterligare sänka den nominella bolagsskattesatsen och samtidigt minska möjligheten till ränteavdrag. **Skattekonkurrens** och nya internationella överenskommelser sätter externt tryck på Sverige framöver. I efterdyningarna av coronakrisen kan en del nationer välja att se till det egna bästa, inte till det gemensamma.

¹⁸³ Undersökningen genomfördes av PWC Sverige och redovisades i Realtid 3 januari 2020.

¹⁸⁴ Se till exempel World Economic Forum "*Global Competitiveness Report 2019*". Sverige rankas där som världens åttonde mest konkurrenskraftiga nation. Men vi placeras i botten-skiktet vad gäller skatt på arbete och stelheter på arbetsmarknaden.

8.4.1 "Race to the bottom"

Allt fler länder sänker bolagsskatten; se figur 8.1. Detta har skett tidigare. Under 1990-talet pågick en "kapplöpning mot botten" i samband med att globaliseringen ökade takten och kapitalbeskattningen lades om på det sätt som beskrevs i början av kapitlet. Denna kapplöpning har tagit ny fart. Särskilt viktigt är att USA 2018 sänkte sin bolagsskatt, från 35 till 21 procent och gjorde den helt territoriell. USA:s centrala roll i världsekonomin gör att spelplanen därmed ritas om. Andra länder lär följa efter. Storbritannien har redan i dag den lägsta bolagsskatten bland G20-länderna, men kan vilja stärka sin konkurrenskraft efter Brexit genom en mer aggressiv skattesänkningsspolitik. Frankrike sänker från 33 till 25 procent 2020, Belgien sänker till samma nivå. Sverige sänker med en knapp procentenhet till 20,6 procent 2021. Det behövs mer.

Skattekonkurrensen handlar inte bara om bolagsskattesatsen i sig. Den amerikanska sänkningen ackompanjerades av en skatteamnesti för företag som flyttar hem **immateriella tillgångar**, royalties med mera som redovisats i lågskatteländer utanför USA. De får nu klart lägre skatt i USA än tidigare. Åtgärden är skräddarsydd för tech-bolag som säljer globalt och i praktiken kan lägga regionala huvudkontor var de vill. I Europa har Irland konkurrerat genom låg bolagsskatt. Amerikanska bolag har via komplexa upplägg helt kunnat undvika skatt på immateriella tillgångar i utlandet. Google har flyttat inkomster från dotterbolag på Irland, fört över dem till skalbolag i Nederländerna och sedan vidare till ett brevlådeföretag på Bahamas – som ägs av ett annat Google-företag som är registrerat på Irland. Även Apple har ägnat sig åt sådan avancerad skatteplanering. Amerikanska företag kunde på detta vis undanhålla hundratals miljoner dollar från de amerikanska skattemyndigheterna.

Bolagsskattesänkningen i kombination med de riktade åtgärderna för att få hem bolagens vinster till beskattning i USA har börjat ge resultat. Både Google och Apple har meddelat att de flyttar immateriella tillgångar, med vidhängande royaltyinkomster, till USA för beskattning där. Säkert kan vi vänta oss att även andra länder med liknande amnestier och lockbeten försöker få hem sina globalt verksamma företag till beskattning på hemmaplan.

8.4.2 Patentbox?

Ett annat exempel på skattekonkurrens är så kallade **patentboxar**, där intäkter från immateriella rättigheter såsom patent beskattas lägre än andra intäkter. Det kan finnas skäl att ge skattelättnader till FoU, eftersom forskning och utveckling ger så kallade positiva externa effekter. Utvecklingsarbete i ett företag kan på sikt gynna hela ekonomin, inte bara det enskilda företaget. Internationellt finns en uppsjö av regler för beskattning av intellektuell egendom. Många innebär skattesubventioner. I snitt är skatten halverad för FoU-verksamhet jämfört med den vanliga bolagsskattesatsen. I patentboxarna kan de bli ännu lägre. Dessa finns i några EU-länder, ofta med skattesats på bara 5–6 procent. Syftet är att locka till sig rörliga skattebaser.

Irland och Frankrike har de största skattesubventionerna av FoU i Europa; i Asien Sydkorea. Men praxis varierar. Bland jämförbara länder saknar Danmark, Finland, Schweiz och Tyskland dylika subventioner.¹⁸⁵ OECD hävdar att många av dessa undantag och nedsättningar är ineffektiva och därmed skadliga. De är ofta dyra; för varje euro som subventionerar FoU i Nederländerna (som har en ganska omfattande patentbox) genereras bara 0,5 euro i FoU-utgifter.¹⁸⁶ Det verkar med andra ord som om den här typen av stöd ofta är en följd av lyckosam lobbying snarare än av rationella ekonomiska överväganden.

Detta talar mot att Sverige skulle subventionera FoU via patentboxar. Sådana åtgärder skulle bryta mot grundtanken på mer enhetlighet och färre undantag; bättre då att söka andra vägar. I dag har vårt land ett **särskilt FoU-avdrag**, som innebär att arbetsgivaravgifterna för kvalificerat FoU-arbete i näringslivet kan reduceras med 10 procent. En fördel med det stödet jämfört med patentbox är att det kan nyttjas även av ännu inte vinstgivande företag i uppstarts- och utvecklingsstadiet. I dag utnyttjas det dock inte i någon betydande omfattning, det är värt att undersöka hur avdraget skulle kunna bli mer effektivt.¹⁸⁷

Framöver lär frågan komma högre på dagordningen. Många länder kan tänkas vilja locka till sig immateriella värden, när digitaliseringen leder till nya tekniksprång. En del forskarcentra i Asien

¹⁸⁵ En översikt över det internationella läget ges i Konjunkturinstitutet och SNS (2019).

¹⁸⁶ Hemels (2020).

¹⁸⁷ Hansson (2020a).

håller på att bli extremt stora och lär generera lönsamma produkter framöver. Det kan bli svårare att stå utanför skattekonkurrensen på FoU-området. Sverige måste därför följa utvecklingen noga och vara berett att i framtiden försöka utforma en mer gynnsam skattesats för FoU-verksamhet – men en som inte är lika dyr som dagens patentboxar.

8.5 Internationellt skattesamarbete

USA:s kongress har uttalat att bara sådana internationella skatte regler som främjar amerikanska intressen kommer att genomföras och följas. EU är följaktligen orolig över att USA framöver åsidosätter internationella åtaganden. Svaret är ett **växande skattesamarbete** inom EU och OECD med syfte att förhindra att skattebaser eroderas. OECD arbetar för närvarande med att ta fram förslag om en minimiskatt.

OECD:s stora projekt **BEPS** (*Base Erosion and Profit Shifting*) startade 2012, efter finanskrisen.¹⁸⁸ Arbetet sker i OECD, i en grupp som heter *Inclusive framework on BEPS*. Det syftar till att lindra konflikten mellan nationell skattepolitik å ena sidan och globalisering å den andra. De multinationella företagens affärsmodeller innebär en uppdelning av affärsverksamhet i olika bolag och långa värdekedjor i flera länder. Företagen är i allt mindre utsträckning organiserade efter nationsgränser. Skillnader i skatt mellan olika länder kan då utnyttjas av företag som flyttar skattebasen till lågskatteländer. Enskilda länder svarar genom att sänka sin skatt i etapper, för att locka till sig sådana rörliga skattebaser. Varje land har rätt att bestämma sin egen skattelagstiftning, men när man tävlar om rörliga skattebaser via sänkt skatt uppstår negativa externa effekter – min skattesänkning urholkar någon annan nations skattebas. Ingen övernationell myndighet finns med makt att stoppa sådant beteende, än mindre utfärda sanktioner. Desto viktigare då att utreda, samarbeta och kanske komma fram till internationella överenskommelser, som är frivilliga men som förhoppningsvis ändå kan samla tillräckligt många för att bli slagkraftiga.

Internationellt samarbete har länge förekommit mot olagliga transaktioner och skattefusk. Panamapapperen och Paradisläckorna

¹⁸⁸ För en översikt av BEPS, se Andersson (2016).

visade behovet att samarbeta även kring avancerade – men inte olagliga – skatteupplägg. Men BEPS är något större. Därmed också svårare. Samordning av synen på skattebasers rörlighet kan ju komma att beskära nationens möjlighet att bedriva självständig skattepolitik. Arbetet har hittills lett till 15 så kallade *actions*, varav flera är överenskommelser om minimistandarder. Man har också kunnat enas om gradvis **åtstramning av ränteavdragen** i bolagsbeskattningen. Rekommendationen är att ränteavdrag bör tillåtas om de begränsas till mellan 10 och 30 procent av bruttovinsten EBITDA.¹⁸⁹ Under 2020 skulle nya, viktiga delsteg tas. Arbetet har dock försenats av coronapandemin.

Sverige deltar i BEPS-arbetet och lär inte ha något annat alternativ än att ansluta sig till den överenskommelse som förhandlas fram. Det samma gäller självfallet **skattesamarbetet i EU**. Även där pågår ett samarbete som rör skattebaser och påminner om BEPS: **ATAD** (*Anti-tax Avoidance Directive*). Just nu avvaktar man dock arbetet i OECD om digitalskatt och minimiskatt. Inom EU ska skatterna vara en nationell angelägenhet. Likväl är momsbeskattningen gemensamt reglerad, statsstödsreglerna kringskar möjligheterna till nationell beskattning av utvalda sektorer, delar av bolagsskatten samordnas för att förhindra beskattning i flera länder samtidigt osv. Skattepolitiken bygger på konsensus, där varje enskilt land har veto-rätt. EU-kommissionen vill utvidga samarbetet och ta bort veto-rätten, men har hittills inte vunnit tillräckligt stöd för detta. Det är dock rimligt att anta att EU-samarbetet om skatter kommer att stärkas. Den stora krisöverenskommelsen sommaren 2020 innehåller bland annat förslag om gemensamma miljöskatter.

8.6 Nyordning av bolagsskatten?

En mer **radikal omläggning** av bolagsskatterna diskuteras för närvarande internationellt, med potentiellt stora konsekvenser för Sverige. Delvis som ett utflöde av BEPS-arbetet har OECD föreslagit en ny grund för hur bolagsskatten ska tas ut. Grundfrågan är var den beskattningsbara vinsten egentligen uppstår i en modern, digital värld.

¹⁸⁹ Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation.

Tidigare har grundregeln varit den så kallade **hemvistprincipen**. Skatten erläggs i den jurisdiktion där bolaget har sin hemvist – vilket i praktiken varit där huvudkontoret för moderbolaget vart lokaliserat. I de flesta fall är detta av historiska skäl också det land där koncernledningen befunnit sig, tillsammans med en betydande del av produktionen samt FoU. En växande andel av verksamheten har kunnat bedrivas i dotterbolag i andra länder. Men internationalisering och digitalisering har satt den båten i gungning. Flera av de globalt verksamma svenska företagen har fortfarande huvudkontoret i Sverige – men den största delen av såväl produktion som försäljning sker numera i andra länder. Är det då rimligt att bolaget skattar i Sverige? Digitaliseringen har gjort frågan akut. Ett företag som levererar digitala tjänster kan göra detta över hela jorden, alldeles oavsett var huvudkontoret råkar ligga, utan några större lokala insatser av arbete eller kapital.

Några länder har i avsikt att undvika internationella överenskommelser förespråkat **nationell skatt på försäljning av digitala tjänster** inom landet; i Europa har Frankrike och Storbritannien valt den vägen. Frankrike har sett sig förfördelat av amerikanska bolag, som säljer till franska konsumenter över nätet utan att ha dotterbolag i landet. USA hotar med retaliering – och att dra sig ur hela samarbetet – om franska skatter drabbar amerikanska intressen. En uppsjö av olika nationella skattesatser är ingen bra lösning, och de flesta andra länder – däribland Sverige – har ställt sig kallsinniga till de franska lockropen om en digitalskatt.

I detta vakuum har OECD lagt ett omvälvande förslag om helt nya skatteprinciper för beskattningen av företag med globala försäljnings- och produktionskedjor. I stället för hemvistprincipen lanseras nu en **formelfördelningsmetod**, där beskattningen ska avgöras inte bara av den juridiska hemvisten, utan också av var försäljningen äger rum.¹⁹⁰

Digital verksamhet betyder att företaget kan vara verksamt på en marknad utan att själv ha fysisk produktion eller ens kontor där. Digitaliseringen innebär också att kunden kan sägas delta i produktionsprocessen. När vi som slutkonsumenter av digitala tjänster knappar på våra läsplattor och smartphones samverkar vi i praktiken med leverantören av mjukvaran; vi förser internetföretaget med värdefull information dels om kundbasen, dels om programvaran i

¹⁹⁰ Se OECD (2019a).

sig. Vi skapar därmed inte bara underlag för riktad annonsering utan hjälper också till med själva produktutvecklingen. I den meningen bidrar även regioner med försäljning av tjänsten till skapande av mervärde – även om där saknas dotterbolag, kontor, fabrik eller verkstad i traditionell fysisk mening. OECD föreslår därför att bolagsskatten för multinationella företag framgent ska baseras på en formel som **fördelar mervärdet** till olika regioner.¹⁹¹

8.7 En utmaning för Sverige

Intellektuellt hyser jag sympati för den typen av ansats. ”I den digitala tidsåldern kan fördelningen av rätten att beskatta företag inte enbart bestämmas av företagets fysiska lokalisering”, sade OECD:s företrädare när förslaget presenterades.¹⁹² Den synen är mer tidsenlig än den gamla hemvistprincipen, som passade traditionella, varuproducerande industriföretag men som inte kan hantera dagens gränsöverskridande digitala företag. Den gör det lättare att driva in skatt från tech-företag som hittills ofta flyttat skattebasen dit de lägsta skattesatserna återfinns. Med en skatt som i huvudsak tas ut på försäljningen blir det svårare för bolagen att skifta skattebas.

Dock finns en rad **tekniska utmaningar** som måste lösas. Hur ska fördelningsnyckeln definieras? Vilka kostnadsposter ska ingå och hur ska de beräknas? Vad ska antas vara normala kostnader för olika sorters marknader och vad är överavkastning? Det är inte svårt att se risken för att det nya systemet faller sönder i myriader av knepiga statistikfrågor som öppnar nya kryphål.

Samtidigt har jag som svensk medborgare anledning att bli bekymrad. Antag att ”fördelningen” – bara som ett hypotetiskt exempel – blir att en tredjedel av skatten ska erläggas där de största materiella tillgångarna finns, en tredjedel där huvuddelen av de anställda finns, och en tredjedel där huvuddelen av försäljningen sker. Med ett sådant upplägg kommer mer skatt att erläggas i länder med stora hemmamarknader: USA, Kina, Tyskland, Indien med flera. De skulle få rätt att belägga globala företags försäljning med bolagsskatt även om bolaget inte finns på plats fysiskt.

¹⁹¹ Se till exempel Dahlberg (2019).

¹⁹² Financial Times (2019).

Mindre skatt kommer då att erläggas i länder som tjänat på den gamla hemvistprincipen – vanligen små öppna ekonomer med flera multinationella exportföretag.¹⁹³ Detta gäller de nordiska länderna, inklusive Sverige. Vårt land har både traditionella industriföretag med stor försäljning i andra länder, högteknologiska FoU-intensiva företag med produktion i flera länder samt moderna tjänsteföretag med världsomspännande distributionsnät. Om dessa företag börjar erlægga en stor del av sin bolagsskatt i andra länder skulle de svenska intäkterna av bolagsskatten falla. Hur mycket vet vi inte, eftersom vi inte vet hur ”formeln” för fördelning av skattebaser kommer att se ut (om förslaget överhuvudtaget blir verklighet). Risken är dock överhängande att internationellt verksamma, FoU-intensiva företag börjar lägga utvecklingsverksamhet någon annanstans. Osäkra kalkyler antyder att den svenska bolagsskatten, som för närvarande inbringar ca 145 miljarder kronor årligen i skatteintäkter, kan komma att ge betydligt mindre om bara några år.¹⁹⁴ Sverige säger därför i internationella sammanhang blankt nej till tanken på en omläggning. Samtidigt kan det bli svårt för Sverige och de små nordiska länderna att stå emot om de stora aktörerna förespråkar en sådan.

Utgången av förhandlingarna är långt ifrån given. Olika formler för fördelning ger skilda utfall för olika länder, samtidigt som det finns mängder av tekniska fallgropar när det gäller de konkreta kalkylerna och fördelningsnycklarna. Det är inte omöjligt att även skatterna dras in i ”handelskriget”, vid sidan av tullar, patenträttigheter och direktinvesteringar. Vi kan således förvänta oss rejäla motsättningar runt förhandlingsborden, och det går inte att i dag spå utgången. Små länder som skulle förlora på omläggningen kan lansera kompromissförslag, såsom att bevara huvudprinciperna i hemvistprincipen men stadfästa en **miniminivå** för företagsbeskattningen. Det skulle vara mer i linje med det ordinarie BEPS-arbetet, samtidigt som regleringen skulle bli tekniskt enklare och alla branscher behandlas lika.

En slutsats blir att det vore fåfängt för Sverige att påbörja någon större inhemsk reform av bolagsbeskattningen i detta läge. Vi bör dock förenkla systemet, sänka den nominella skattesatsen något och reducera ränteavdragen på egen hand, samt gå vidare med en del av de förslag som Företagsskattekommittén lade fram för några år

¹⁹³ Bauer (2020)

¹⁹⁴ Copenhagen Economics (2019).

sedan. I övrigt måste vi delta i de internationella förhandlingarna, försöka påverka dem men, på sikt antagligen, ansluta oss till de större överenskommelser som lär komma. Därmed finns en uppenbar risk att en större internationell reform kan betyda lägre framtida skatteintäkter i Sverige. Det är dock inte möjligt att i denna rapport förutspå hur förhandlingarna slutar, när nya avtal börjar gälla, eller vilka belopp det skulle kunna röra sig om för svenskt vidkommande.

8.8 Särskilda sektorskatter?

Den här rapporten förordar en enkel och likformig bolagsskatt. Den säger således nej till de flesta förslag som titt som tätt dyker upp om speciella skatter på utvalda sektorer. Sådana förslag är ofta politiska eller ideologiska dagsländor, som främst avspeglar vilka branscher eller företag som för dagen är impopulära. De är ofta sakligt uppåt väggarna eftersom de vanligen bortser från incidenseffekter. Men i några fall bör vi överväga specifika beskattningsregler – inte för att sektorn skulle vara särskilt illasinnad, utan för att dagens regler fungerar dåligt. De två viktiga sektorer som då blir aktuella är fastighetssektorn och den finansiella sektorn.

Fastighetssektorn är speciell på grund av sin höga belåningsgrad. Denna beror på att bolagen disponerar säkerheter i form av fastigheter, vilka ger utrymme för fördelaktig lånefinansiering. Att lånat kapital gynnas framför eget kapital medför, som vi sett, högre benägenhet att låna och därmed ökad finansiell risk. Fastighetssektorn har därigenom haft en tendens att dra på sig svullna balansräkningar.

Myndigheterna har ögonen på skuldsättning och ränteavdrag i fastighetssektorn. Åtskilliga ingrepp som skulle kunna bidra till sundare balansräkningar har varit uppe på bordet – skatteregler som inte gynnar lånefinansiering, minskade ränteavdrag, hårdare regleringar från statsmakten. Teknikaliteterna är många och snåriga; här tar jag därför inte ställning till exakt vad som bör göras, utan rekommenderar staten att överväga åtgärder för att minska skuldsättningsgraden.

Paketeringsutredningen¹⁹⁵ sade att sektorn inte var skattemässigt gynnad, men föreslog skatteskärpning på så kallade paketerade transaktioner; dvs. då fastigheter inte säljs direkt utan ”i paket”

¹⁹⁵ SOU 2017:27.

via bolag; bolag som äger fastigheter kan till exempel skjuta upp reavinstskatter. Men förslagen lades på is efter hård kritik från remissinstanserna. Bland annat ifrågasattes att så kallad förpackning av fastigheter verkligen användes som redskap för skatteplanering. Vidare var flera remissinstanser oroliga för negativa effekter på fastighetspriser, byggande och finansmarknader. Begränsningen av ränteavdrag landade på EU:s miniminivå 30 procent. Men efter coronakrisen, med dess nya omgång av skuldsättning och låga räntor, tror jag att denna komplexa fråga bör genomlysas igen – något som dock överskrider er arme författares förmåga i denna redan alltför långa rapport.

Den andra sektorn är den **finansiella sektorn**. Januariavtalet säger att finanssektorn ska öka sin andel av skatteintäkterna.¹⁹⁶ Frågan är hur. En särskild bankskatt föreslås ibland med motiveringen att banksystemet skyddas av statliga garantier och stöd vid finansiella kriser. Ett närbesläktat argument är att finansiella kriser förorsakar samhällskostnader.¹⁹⁷ Detta är i och för sig sant; samtidigt betalar bankerna redan avgifter för en del av detta skydd. En mer relevant startpunkt är att finanssektorn i dag är undantagen från moms. Skälet är att det är tekniskt svårt att momsbelägga verksamheten, eftersom en del av tjänsterna saknar pris i vanlig mening; bankernas intjäning sker ju i hög grad via räntemarginalen. Ett alternativ kan då vara att ta ut en extra skatt på ett bredare mått på verksamheten, en variant på mervärdeskatt. Sådana ”**aktivitetsskatter**” rekommenderades av den särskilda utredningen om skatt på finanssektorn för ett par år sedan.¹⁹⁸ De finns i flera EU-länder, däribland Danmark där sektorn beläggs med en särskild *lönsumsavgift*. Denna är i praktiken en sorts arbetsgivaravgift, som dock tas ut på alla momsundantagna sektorer, inte bara finanssektorn. I Danmark är dock de vanliga arbetsgivaravgifterna avsevärt lägre än i Sverige, varför det danska exemplet inte är tillämpligt här.

Jag menar att det är rimligt att införa en form av aktivitetsskatt även i Sverige. Dock bör den inskränkas till **bankerna** och inte tas ut

¹⁹⁶ Januariavtalet (2019), punkt 4 i avtalet.

¹⁹⁷ Detta anförs i budgetpropositionen för 2021, som vill skattebelägga finanssektorn med en klumpsumma om 5 miljarder kronor från 2022 (Regeringens proposition 2020/21:1). När denna rapport gick i tryck fanns dock inget konkret förslag, ej heller något beslut. Därför har jag i mina konsekvenskalkyler utgått från dagens läge, utan någon sådan skatt.

¹⁹⁸ SOU 2016:76. Utredningen fick kritik, inte minst från försäkringssektorn, och förslagen lades på is.

på försäkringsbolagen. En stor del av försäkringsverksamheten i Sverige bedrivs enligt ömsesidiga principer, där försäkringstagarna – inte ägarna – delar på vinster och förluster.¹⁹⁹ I nästa kapitel avsnitt om momsundantagna sektorer återkommer vi till frågan om skatt på bankerna.

Däremot bör vi inte införa någon **Tobinskatt**²⁰⁰ – en transaktionsskatt, som ursprungligen var avsedd för valutamarknaden men som tid till annan dyker upp i olika skepnader; skatt på aktiehandel, derivat, och allt möjligt som känns förgräpligt. Proteströrelsen Attac tog faktiskt sitt namn från Tobinskatten.²⁰¹ Olika varianter av transaktionsskatter finns i dag på flera håll i världen – dock inte i någon stor ekonomi med omfattande finanssektor. Ett skäl är att en dylik skatt är riskfylld. Sätts skatten för högt flyttar värdepappershandeln lätt någon annanstans – vilket vi kunde lära av Sveriges misslyckade försök att via en ”valpskatt” beskatta aktiehandeln på 1980-talet. Det finns också andra skäl att avvisa en Tobinskatt. Dess syfte är att minska volatiliteten på marknaden genom att begränsa spekulationsaffärer. Men en skatt tvärsöver marknaden kan medföra att det blir den dagliga handeln med mindre poster som bromsas, medan större och mer spekulativa transaktioner – som kan ge hög avkastning om de lyckas – fortfarande genomförs.²⁰²

8.9 Ägarskatter – hur gynna innovation?

Dagens skattesystem med relativt låg bolagsskatt, ränteavdrag för lånefinansiering, förlustavdrag som kvittas mot vinster och en relativt hög utdelningsskatt gynnar etablerade vinstdrivande företag men missgynnar nya innovativa företag som ännu inte går med vinst och har svårt att lånefinansiera sin verksamhet. Detta kan bli ett växande problem på flera områden. Så sker till exempel sysselsättningstillväxten numera främst i mindre företag. Med de förslag

¹⁹⁹Se Svensk Försäkrings remissvar på SOU 2016:76.
<https://www.svenskforsakring.se/globalassets/remissvar/2017/65.-skatt-pa-finansiell-verksamhet.pdf>

²⁰⁰ Döpt efter den amerikanske ekonomen James Tobin, som 1972 föreslog en omsättnings-skatt på valutatransaktioner; detta för att mildra volatiliteten på valutamarknaden efter Bretton Woods-systemets sammanbrott 1971.

²⁰¹ Association pour une Taxation des Transactions Financières pour l'Aide aux Citoyens.

²⁰² Eklund (2001).

som lagts fram här ovan om ökad neutralitet och lägre skatt på arbete åtgärdas en del av dessa svårigheter.

8.9.1 Entreprenörens avgörande betydelse

För mindre och nystartade företag är beskattningen av ägaren, som ibland också är entreprenör, avgörande. Med **entreprenör** menar vi den som tar innovationer till marknaden och gör dem kommersiellt lönsamma. Det kan gälla nya produkter och tjänster, men också förändrade affärsmodeller och organisationsförändringar i företag och företagsledning. Entreprenören är en person som tänker nytt och bryter gränser – vilket också betyder att det inte är enkelt att beskatta detta speciella djur på ett fungerande sätt.

Sverige har ett dualt inkomstskattesystem, där inkomster beskattas antingen som inkomst av tjänst eller inkomst av kapital.²⁰³ Men entreprenörens verksamhet är svår att spalta upp i två skarpt avgränsade delar. Hen ställer ju ett knippe av kompetenser till företagets förfogande: humankapital, risktagande, innovationer. Det är näst intill omöjligt att avgöra hur stor del av det nyskapade mervärdet som beror på arbete respektive kapital; de flyter samman i entreprenörens gestalt. Företag och företagare kommer dessutom i många skepnader. De är inte homogena och reagerar därför inte likartat på skatter.

Ibland likställs småföretag med entreprenöriella företag. Men någon sådan generell överensstämmelse finns inte. Många småföretag är så kallade levebrödsföretag, många småföretagare är inte särskilt intresserade av att expandera eller att utveckla nytt, utan är nöjda med att ge ägarfamiljen försörjning. Småföretagare och entreprenörer är alltså inte samma sak, och de olika grupperna reagerar olika på skatt.²⁰⁴ Att vilja stimulera entreprenörskap leder därför inte automatiskt till slutsatsen att småföretag ska gynnas skattemässigt.

²⁰³ Några grannländer, såsom Norge och Finland, har dualt system. De flesta andra länder beskattar dock kapital- och arbetsinkomster på samma sätt. Där är emellertid skattekvoten normalt betydligt lägre. Sverige har högt skattetryck, och eftersom arbete är den största skattebasen medför detta ett så pass högt skatteuttag på inkomst av tjänst att skatten på kapitalinkomster måste separeras och hållas lägre – kapitalinkomstskatt på samma nivå som skatt på tjänst skulle innebära så höga skatter på kapital att skattebaserna riskerar att fly landet.

²⁰⁴ Henrekson och Sanandaji (2014).

Företagsägande är mer riskfyllt än anställning; det kan ge vinst – men också konkurs och förlust av åratals ansträngningar. Att stimulera entreprenörskap betyder att skapa breda ramar för entreprenöriell verksamhet – det gäller företagsklimatet i stort, tillgången till riskkapital, skatteregler, en hård och rättvisande konkurrens med mera.²⁰⁵ Hur skatterna påverkar risktagandet är centralt. **Ägar-skatter** påverkar viktiga aspekter som ägarstruktur, belåningsgrad, utdelningsnivå och investeringar.

Sverige har, som redan påtalats, hög skatt på utdelningar. Det kan medföra inlåsning av kapital som annars skulle ha slussats vidare till andra investeringar. Skattesystemet gynnar också passivt sparande framför aktivt ägande. Beskattningen av fåmansbolagsägare kan i vissa fall bli progressiv; passiva ägare kan få lägre skatt än aktiva, om de aktiva ägarna tjänstebeskas för sina andelar. Det är med andra ord svårt att spara ihop till riskkapital. Att stimulera entreprenörskap via skatten betyder dels att söka stötta de funktioner som är specifika för entreprenören, dvs. att ta risk och finansiera riskfyllda projekt innan de hunnit ge avkastning, dels att skapa en generell företagärvänlig skatteomgivning, med låga skatteklir och låga egenomsskatter.

Mot denna bakgrund rekommenderar Elert, Henrekson och Sanders²⁰⁶ en bred skattestrategi för att stödja entreprenörskap. Denna bör enligt dem innehålla följande komponenter:

- reducera höga skatter på arbete
- förenkla bolagsskatten, så att skillnaderna mellan nominell och effektiv skattesats elimineras
- sänk eller slopa helt bolagsskatten för nystartade företag (upp till tre år)
- låga och enkla utdelningsskatter
- låga (eller inga) arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatter
- skattemässig neutralitet mellan skuldsättning och finansiering via eget kapital
- låg skatt på personaloptioner.

²⁰⁵ SOU 2016:72.

²⁰⁶ Elert, Henrekson och Sanders (2019).

Som framgår av tidigare och kommande avsnitt är detta i långa stycken vad som föreslås i denna rapport – med två undantag. För det första vill jag inte ge skattebefrielse för nystartade företag. Det vore ett för skarpt avsteg från strävan efter neutralitet. För det andra betyder den enhetliga kapitalinkomstskatt som föreslagits tidigare att den lägsta skattesatsen för fåmansbolag höjs (se vidare nedan).

8.9.2 Enhetlig skatt på utdelning

Beskattningen på aktivt ägande är som påpekats relativt hög. Flera andra placeringar – inte minst fastigheter – är lägre beskattade. Ur ett perspektiv som fokuserar på innovationer, dynamik och långsiktig produktivitet – det som är grunden för välstånd och offentlig verksamhet – är detta fel väg att gå. En viktig utgångspunkt är i stället – än en gång – att neutralitet bör råda, i detta fall mellan olika ägarformer. Vi bör inte ha ett system med olika beskattning beroende på ägare, finansieringsform etc. I stället för dagens uppsättning av olika skattesatser föreslår jag därför **en och samma skattesats** för utdelning och kapitalvinst för noterade aktier, utdelning och kapitalvinst för onoterade aktier samt utdelning och kapitalvinst i fåmansbolag – **25 procent över hela linjen**. Det betyder sänkning för noterade aktier, bibehållen skattesats för onoterade och höjd lägsta skattesats för fåmansbolag.

I detta sammanhang bör påpekas att förutsägbarhet är en stark önskan från näringslivet. De här skattereglerna har ändrats många gånger. Ryckighet kan skada investeringsviljan. Ibland räcker det med endast ett upplevt hot om förändring för att investeringar ska ta skada.²⁰⁷ Bestående lägre skatt på inkomst av tjänst, samt mer enhetlig kapitalbeskattning som inte ändras fram och tillbaka är därför gynnsamt för företagandet. Samt en tydlig viljeinriktning från politikerna att skapa stabila spelregler.

²⁰⁷ Vilket också innebär – det ska erkännas – att om marknadsaktörerna tror att den lägsta skattesatsen kommer att höjas från 20 till 25 procent kan blotta misstanken leda till ökad utdelning inför en väntad förändring. Å andra sidan kan detta delvis motverkas om skatten på inkomst av tjänst samtidigt sänks.

8.9.3 Personaloptioner

I flera länder erbjuds investerare och anställda i entreprenörsföretag särskilda skattelättnader. Detta gäller bland annat beskattningen av **personaloptioner**. Innovativa tillväxtföretag kräver att flera aktörer samarbetar från start: grundare, finansiärer och nyckelanställda. En avgörande uppgift är att få dem att satsa kraft och kompetens under företagets uppbyggnadsskede, innan kassaflöde och vinster ger god utdelning. Risken i dessa företag är hög, i synnerhet för den som kanske överväger att lämna en tryggare anställning för att ge sig in i ett nytt, osäkert projekt.

Hur ska sådana innovativa risktagare belönas i paritet med sitt värdeskapande? I andra länder används ofta optionskontrakt som ger anställda del i företagets framtida värdeskapande, även under en inledningsperiod då svagt kassaflöde omöjliggör höga ersättningar. Sådana personaloptioner kan också underlätta samarbete och reducera intressekonflikter under perioder då vanlig löneersättning är knapp. Grundaren kan dessutom via optioner – som ger fortsatt ägande och utdelning – lockas att stanna kvar som rådgivare under en period efter att ha lämnat kontrollen till nästa generation. Sådana optioner kan ses som ett sätt att beakta just att entreprenören förser det nya bolaget med specifik kompetens som annars inte så enkelt kan definieras eller beskattas. I stort har användningen av optionskontrakt, framför allt i USA, gynnat entreprenörskap och innovation.²⁰⁸

I Sverige har dock beskattningen av personaloptioner varit både hög och komplex, vilket har begränsat användningen av instrumentet. Beroende på om aktien är onoterad eller noterad, och hur 3:12-reglerna tillämpas, kan skattesatsen variera kraftigt, från 52 till 20 procent. Nyligen (september 2020) har dock Högsta förvaltningsdomstolen i ett ställningstagande meddelat att teckningsoptioner inte bör diskvalificera från skattelättnader. Konkret betyder det att optioner ska beskattas som inkomst av kapital, inte av tjänst, och att anställda som led i ett personaloptionsprogram inom företaget kan förvärva andelar via en teckningsoption. Ur ett entreprenörsperspektiv är detta utmärkt. Tillsammans med de påtagligt minskade skillnaderna mellan skatt på inkomst av tjänst respektive skatt på inkomst av kapital som föreslås i denna rapport försvinner därmed

²⁰⁸ Braunerhjelm, Henrekson och Eklund (2020).

en del av problemet. Därutöver bör instrumentet **personaloptioner göras mer tillgängligt** genom att minska kraven på arbetad tid (halvtid) och lönenivåer (28 000 kronor i månaden) för att underlätta rekrytering av nyckelpersoner.²⁰⁹

8.10 3:12-reglerna – en oändlig följetong

En särskild besvärlighet i företagsbeskattningen gäller så kallade **fåmansbolag**. Med sådana bolag avses onoterade bolag där majoriteten av aktierna ägs av maximalt fyra privatpersoner som är så kallade aktiva ägare.²¹⁰ Större bolag kan dock formellt delas upp i mindre, samtidigt som reglerna tillåter ett antal aktiva ägare att gå ihop. Därmed kan så kallade fåmansbolag i praktiken ha ganska många fysiska ägare. Advokatbyråer och revisionsbyråer med många delägare kan således ändå betecknas som fåmansbolag.

Sammantaget är detta en stor och växande grupp företag. Reglerna för fåmansföretagare rör över 400 000 personer, med drygt 250 000 företag och 750 000 anställda. Ägarna till så kallade aktiva andelar beskattas dels för inkomst av tjänst, dels för inkomst av kapital. De har därmed ibland möjlighet att välja om de vill redovisa sin inkomst från bolaget som inkomst av tjänst eller som inkomst av kapital. Om stor skillnad föreligger mellan de båda skattesatserna blir det lönsamt att inkomstomvandla – se till att inkomst som normalt skulle beskattas som tjänsteinkomst i stället beskattas som kapitalinkomst.

Reglerna för hur fåmansbolag ska beskattas är snåriga. Staten har å ena sidan bestämt att skillnaden i inkomstskattesats mellan tjänst och kapital ska vara stor. Å andra sidan söker staten begränsa den inkomstomvandling som därmed uppstår. Den ena handen tycks inte vara helt överens med den andra. Här ser vi de tre lagren i skattesystemet dyka upp igen.

²⁰⁹ Detta förslag och en rad andra ägnade att stimulera entreprenörskap framförs i Braunerhjelm (2020).

²¹⁰ Innebär att delägaren eller närstående varit ”verksam i betydande omfattning” i företaget.

8.10.1 Krångliga regler

Regelsystemet som styr utdelningarna kallas **3:12-reglerna** efter en dåtida paragraf (numera avskaffad) i skattelagstiftningen. En gräns har satts för hur mycket lågbeskattad utdelning en delägare får ge sig själv. Detta **gränsbelopp** kan i sin tur bestämmas på två sätt:

- **Huvudregeln** anger gränsbeloppet som en funktion av anskaffningsvärdet av aktierna samt lönekostnaden. Ett minimibelopp sätts för hur mycket som måste tas ut i lön för att lönerna ska få användas som underlag för gränsbeloppet. Detta bestäms i sin tur av inkomstbasbelopp och av lönesumman i företaget och dess dotterbolag. Formlerna är inte lätta att överblicka. Att gå igenom alla detaljer i beräkningarna är både tidsödande och krångligt. Huvudregeln används således främst av större bolag (där själva beteckningen ”fåmansbolag” tenderar att bli missvisande) som förfogar över hög skatteteknisk och juridisk kompetens. I detta fall kan den lågt beskattade utdelningen per delägare bli mycket stor, nämligen om lönesumman i företaget medger ett högt gränsbelopp.
- Eftersom denna huvudregel är så komplex att den i praktiken är oanvändbar för företag som faktiskt är fåmansbolag (i meningen bara en eller ett par privatpersoner som ägare) finns också en **förenklingsregel**. Enligt denna kan ägaren ta ut ett belopp som motsvarar 2,75 gånger föregående års inkomstbasbelopp. 2020 är gränsbeloppet beräknat på detta vis ca 180 000 kronor om året. Detta kan ske utan krav på löneuttag.

Förenklingsregeln är mest känd, också den mest omdebatterade. Den används av fyra femtedelar av de delägare som tar ut utdelning. I pengar räknat dominerar dock huvudregeln eftersom beloppen där är mycket större. Reglerna har ändrats fram och tillbaka många gånger under senare år. Trenden är att systemet blivit mer generöst. Resultatet är att utdelning från fåmansbolag har ökat snabbt; från under 20 miljarder kronor om året 2005 till nära 100 miljarder kronor i dag, se tabell 8.1.²¹¹ Vid sidan av lågt beskattade utdelningar tillåts fåmansbolag även att sätta av sparade gränsbelopp för framtida

²¹¹ Observera att utdelningarna steg starkt 2016–17 men föll tillbaka 2018. Ett skäl kan vara att debatten om fåmansbolagen var livlig 2016–17 och att förslag då framfördes om skärpta regler.

utdelning. Som framgår av tabellen växer även detta sparade utdelningsutrymme snabbt²¹². En bieffekt av utvecklingen är att skatteintäkterna minskar.²¹³

Tabell 8.1 Utdelningar från fåmansbolag och uppskjutet utrymme

Miljarder kronor

År	Utdelningar beskattas med 20%	Sparat utdelningsutrymme
2006	19,6	204,0
2011	40,0	498,3
2016	92,9	917,6
2017	99,0	1 002,7
2018	74,6	1 087,2

Källa: Skatteverket.

8.10.2 Tveksamma effekter

En kärnfråga är vilka som gynnas av systemet och huruvida deras skattevinst är resultatet av lyckade investeringar och hårt arbete eller helt enkelt av att vanliga tjänstemän satt sig själva på bolag. I det sistnämnda fallet kan de göra skattevinster enbart på grund av bolagets juridiska form – vinster som kan te sig svåra att acceptera för allmänheten om kolleger med samma arbetsuppgifter, men anställda i andra bolag, måste betala betydligt högre skatt.

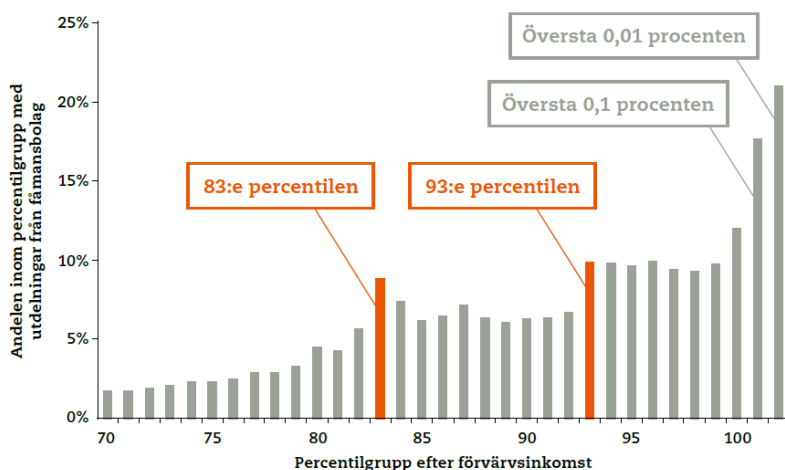
I figur 8.2 syns hur utdelning från aktieinnehav fördelas på befolkningen, uppdelad i percentilgrupper efter förvärvsinkomst. De stora utdelningarna allra högst upp i inkomstfördelningen är inte så intressanta i detta sammanhang; där ligger inte främst fåmansföretagare i snäv mening utan representanter för storägare, både de gamla finansfamiljerna och de nyrika it- och spelmiljardärerna. Men slående är hur utdelningarna stiger strax efter den 80:e percentilen, då statsskatten träffar och marginalskatten stiger med 20 procentenheter. Vi ser också hur ett nytt hopp inträffar strax efter den 90:e percentilen. Detta sammanhänger med det högsta löneuttagskravet i

²¹² Dock vet vi inte hur mycket som faktiskt kommer att utnyttjas i framtiden.

²¹³ Hur mycket är omöjligt att veta eftersom vi inte vet hur mycket av utdelningarna som vid andra skatteregler skulle beskattas som arbetsinkomst respektive kapitalinkomst. En beräkning tyder på betydande skattebortfall, med ett stort osäkerhetsintervall – från runt 10 miljarder kronor till ca 30 miljarder kronor. Se Lager och Swahn (2020). Regeringens bedömning är att reglerna innebär en skatteutgift på 11 miljarder kronor, se Finansdepartementet (2020). Jacob (2020) bedömer att skattebortfallet från de fåmansbolag som används huvudsakligen till skatteplanering är 9–10 miljarder kronor.

3:12-reglerna; dvs. den högsta löneinkomst som aktiva fåmansbolagsägare måste ta ut för att tillgodoräkna sig det lönebaserade utdelningsutrymmet. År 2016 var detta 569 280 kronor, vilket sammanfaller just med den 93:e percentilen. Det tycks således finnas starka belägg för att både utdelnings- och lönepolicyn är skatte-driven.

Figur 8.2 Utdelningar i befolkningen 2016, sorterade efter förvärvsinkomst, percentiler



Källa: Lager och Swahn (2020, figur B.7).

Vilket inte är så konstigt. Antag att ägaren till fåmansbolaget är en höginkomsttagare (vilket många är). Betalar hen en vanlig lön till sig själv som anställd, drabbas vederbörande av en marginalsatt på ca 64 procent (efter värnskattens borttagande, om arbetsgivaravgifterna inkluderas). Om ägaren i stället betalar ut vinsten som utdelning till sig själv blir skatten 36 procent (bolagsskatt plus utdelningsskatt). Skillnaden är nästan 30 procentenheter. Enligt Skatteverket är ägare till fåmansbolag följaktligen klart överrepresenterade bland höginkomsttagare. Hela 27 procent av männen i den högsta decilgruppen och 15 procent av kvinnorna var fåmansföretagare. Antalen ökar. Den politiska tolkningen blir lätt att en växande andel höginkomsttagare tack vare 3:12-reglerna kan undvika de höga svenska marginalsatterna på arbete.

Än en gång dyker de ”tre lagren” i skattesystemet upp. Först höga skattesatser (här på arbete) som gör att många söker utnyttja lägre

skattesatser på en annan skattebas (kapital) – vilket skapar aversion och nya insatser (3:12-reglerna) för att täppa till kryphålen. I detta fall tar historien en ny runda, när insatserna för att täppa till kryphålen blir så strikta att hålen måste vidgas igen – varvid en ny debattomgång uppstår för att reglerna är för generösa. Där är vi nu...

8.11 Ändra – avskaffa!

I debatten om fåmansbolagen har dagens system ibland försvarats med att det gynnar entreprenörer och att det därför vore fel att försämra villkoren för dessa. Det är ett märkligt argument. Visst ska duktiga entreprenörer belönas. Skattesystemet ska inte stjälpa utan tvärtom stötta den som bildar bolag, utvecklar det, kommersialiserar innovationer, anställer och så småningom går med vinst. Gör de rejält med vinst ska inte skatten beröva dem den belöningen.

Men det är inte samma sak som att skattesystemet ska gynna en viss specifik bolagsform, oavsett hur bolaget går eller vad det sysslar med. Stafettläkare eller revisorer och advokater i egna bolag är inte några problembarn i svensk ekonomi. Men många av dem går knappast heller att definiera som entreprenörer bara för att de sätter sig på bolag.

Tidigare studier av fåmansbolagens verksamhet tyder inte på att de generösa regeländringarna för fåmansbolag i någon större grad har bidragit till fler företag med faktisk verksamhet, inte heller till ökad sysselsättning.²¹⁴ En uppdaterad studie har dock funnit något högre effekter på produktivitet och sysselsättning i fåmansbolag som före de mer generösa reglerna uppvisade likviditetsproblem.²¹⁵ Lönerna i bolagen har stigit, vilket möjliggjort större utdelning enligt huvudregeln. Antalet fåmansbolag har ökat, men ökningen beror främst på att befintliga firmor och handelsbolag har ombildats, inte på att tidigare anställda bildat nya bolag. Sammansättningen av gruppen fåmansbolag har också ändrats; andelen som är holdingbolag eller skalbolag har ökat, vilket skulle kunna tyda på att fåmansbolag i högre grad än tidigare används för inkomstomvandling.

Sammantaget är det svårt att undvika slutsatsen att fåmansbolagens växande antal, deras utdelningspolicy och deras lönesättning

²¹⁴ Alstadsæter, Jacob och Vejsiu (2014) och Alstadsæter, Jacob och Michaely (2017).

²¹⁵ Jacob (2020).

starkt påverkas av skattereglernas utformning. Några positiva effekter finns. Men samtidigt är det svårt att acceptera så stora skattekillsnader för samma yrke och befattning endast beroende på anställningsform. Det är inte rimligt att en landstingsanställd läkare betalar 30 procentenheter mer i marginalskatt än en privatanställd stafettläkare med samma arbetsuppgifter. Detta har kommit att bli en icke-avsedd symbolfråga med bäring på hela skattedebatten. En skattereform måste därför på ett eller annat sätt tackla problemet. Samtidigt får inte skatteförändringarna försämra villkoren för fåmansbolagen så mycket att producerande och produktiva bolag förhindras att verka.

Det långsiktiga målet bör vara att **avskaffa hela 3:12-komplexet** med alla dess särregler och besynnerligheter. Det är dock en uppgift som överstigit min förmåga i denna rapport. Jag får nöja mig med att försöka minska gapet mellan anställningsformerna. Tre möjliga metoder finns:

- Överge det duala skattesystemet och återgå till ett system med gemensam beskattning av arbets- och kapitalinkomster. Så ser det ut i de flesta andra OECD-länder. De har dock normalt betydligt lägre skattekvot, vilket möjliggör lägre skattesatser. Sveriges höga skattekvot gör en större omläggning av det här slaget mer eller mindre omöjlig, eftersom den skulle medföra hög och icke konkurrenskraftig kapitalinkomstbeskattning. Jag anser därför att den vägen är stängd.
- Minska skillnaderna i beskattning av kapital och arbete för att minska drivkrafterna till inkomstomvandling. Här går förslagen oftast ut på att höja kapitalinkomstskatten. I föreliggande rapport ligger tyngden däremot på att sänka skatten på inkomst av tjänst.
- Strama åt möjligheterna till inkomstomvandling genom hårdare regler för hur stor del av ersättning och utdelning som kan tas upp som kapitalinkomst.

Den senaste kommittén (av många) för översyn av skattereglerna för delägare i fåmansbolag gick främst på den tredje linjen. Utredarna föreslog en rad detaljregleringar för hur lön skulle beräknas och klassificeras. Bland annat skulle det lönebaserade utrymmet både

krympas och individualiseras.²¹⁶ Dessutom föreslog kommittén höjd lägsta kapitalinkomstskatt till 25 procent. Här finns inte utrymme att gå in på detaljer; låt oss bara konstatera att flera av förslagen var komplicerade, milt uttryckt. Remiss-instanserna vände tummen ned, bland annat ansåg Regelrådet att de administrativa konsekvenserna för småföretag sannolikt skulle bli för betungande.

Erfarenheterna visar hur infernaliskt svårt det är att reda ut 3:12-komplexet utan att tackla grundproblemet – de höga marginalskatterna på arbete och det glapp som uppstått mellan skatten på arbete och skatten på kapital. Därför menar jag att huvudvägen måste vara alternativ två ovan. Då främst genom sänkt skatt på arbete. Denna rapport föreslår följaktligen en substantiell sänkning av skattesatsen på tjänst. Samtidigt föreslår jag att kapitalinkomstskatten blir mer enhetlig. Även om detta innebär att kapitalbeskattningen generellt sänks, höjs alltså den i detta sammanhang relevanta kapitalinkomstskatten. Mina förslag, mer konkret:

- Jag föreslår att den högsta **marginalskattesatsen på tjänst sänks** för alla som i dag ligger över brytpunkten för statsskatt. Deras skattesatser på tjänst sänks till mellan 32 och 47 procent, från dagens ca 52. Dock ska arbetsgivaravgiften även fortsättningsvis läggas på, vilket fortfarande ger en högsta skattesats på över 60 procent.
- Samtidigt införs en **likformig kapitalinkomstskatt på 25 procent**. Det innebär en sänkning av utdelningsskatten för bolag som hittills haft 30 procents skatt, men höjning av den lägsta utdelningsskatten för fåmansbolag. Skatten höjs med 5 procentenheter – till samma nivå som för alla andra utdelningar och kapitalvinster. Tar man hänsyn till att bolagsskatt måste erläggas blir skattebelastningen i bolaget 41 procent.
- Det **minskar gapet mellan skattesatserna** med 15–25 procentenheter jämfört med läget fram till 2020.

Det bör påtagligt reducera drivkrafterna till att flytta över beskattningsbar inkomst från tjänst till kapital. Mycket av den planering som sker i fåmansaktiebolag med få fysiska ägare blir ointressant. Det kostar ju faktiskt att skatteplanera, sätta sig på bolag, eventuellt

²¹⁶ SOU 2016:75.

köpa revisorstjänster etc. Fördelar finns dessutom med att vara anställd: tjänstepension, sjukförmåner, trygghetslagstiftning etc. När gapet i skattesats minskar framstår inte längre fåmansbolaget som lika attraktivt när alla aspekter tas med i beräkningen. Men samtidigt bestraffas inte entreprenörer som faktiskt nyttjar bolaget till produktiv verksamhet.

Idealet är att förenkla så mycket att hela regelkomplexet för fåmansbolag kan tas bort. Förslagen i den här rapporten bör räckta en bit i detta avseende, framför allt för bolag som använder förenklingsregeln. Men troligen räcker de inte hela vägen. Framför allt kan delägare i partnerbolag som via huvudregeln lyfter stora belopp fortfarande göra lönsamma skattearbitrage. Därför måste sannolikt även stramare regler enligt metod tre ovan övervägas.

Jag rekommenderar därför att det **lönebaserade utrymmet i huvudregeln** än en gång ses över. SOU 2016:75 föreslog en sänkning från 50 procents uppräknings av lönesumman som bas till 25 procent. Med tanke på de kraftiga sänkningar av marginalskatten som föreslås i denna rapport är det sannolikt en för stor nedsättning. Frågan bör utredas med beaktande av de nya inkomstskattesatserna i denna rapport. Men en sådan utredning bör framför allt ställa sig den mer väsentliga frågan hur specialreglerna för fåmansbolag på sikt kan avskaffas helt och hållet.

9 Miljöskatterna behöver skarpare fokus

Skatter kan rätta till negativa externa effekter av konsumtion och produktion av varor och tjänster. Punktskatt på alkohol gör sprit, vin och öl dyrare och bidrar till att minska drickandet. Punktskatt på tobak minskar rökandet.²¹⁷ Skatt på koldioxidutsläpp ger drivkrafter att minska utsläppen och investera i miljövänlig teknik. Punktskatt på bensen driver biltillverkarna att konstruera snålare motorer och elektrifiera. Trängselskatter bidrar till att minska bilåkande i tätort under rusningstrafik. Och så vidare. Rätt använda kan punktskatter på detta vis påverka människors beteende och ge positiva samhälls-ekonomiska resultat.

Ibland föreslås att momsatserna bör differentieras för att stimulera viss konsumtion och bestraffa annan. Min mening är dock att detta bör undvikas. För det första har EU starka synpunkter på differentiering av momsen – momsnedläggning på inhemska sektorer kan tolkas som subventioner eller statsstöd, och den typen av handelshinder är förbjudna. För det andra blir momssystemet lätt sönderplötrat. Om man öppnar slussarna för omförhandling om momsen på varje varugrupp för sig kan hela systemet bli ett offer för lobbygrupper. Det är mer effektivt med enhetlig mervärdesskatt, och i stället vara öppen och tydlig med vilka punktskatter som används var och varför. I fortsättningen av detta kapitel behandlas först punktskatterna på miljö, i nästa kapitel momsen.

²¹⁷ Jag behandlar i denna rapport inte den sortens ”moralskatter”. De sätts huvudsakligen utifrån ett folkhälsoperspektiv där jag inte har någon egen kompetens. Dock: Efter att ha läst en del ekonomiska analyser misstänker jag att snusarna är övertaxerade och att skatten på snus kan sänkas. Se Sundén (2019). Disclaimer: jag snusar inte.

9.1 Grön skatteväxling – svårare än det låter

Rätt utformade är miljöskatter både effektiva och lätta att använda. Höjd skatt på utsläpp gör att efterfrågan på den miljöfarliga produktionen minskar, samtidigt som det blir mer lönsamt att leta efter ny, miljövänligare teknik. Sverige ligger långt framme vad gäller ekonomiska styrmedel; det mest kända exemplet är vår koldioxidskatt, som kom tidigt jämfört med andra länder. Den har bidragit till att CO₂-utsläppen minskat i Sverige.

Miljöskatterna inbringar drygt 100 miljarder kronor per år. De tre största skatteköllorna är **energiskatt** på bränsle, **energiskatt** på el samt **koldioxidskatt**, som alla tre tar in ca 24 miljarder kronor var. Därefter kommer en serie mindre skatter som på olika sätt belastar vägtrafiken. Noterbart är att intäkterna från miljöskatterna som helhet inte har ökat de senaste 15 åren, trots den heta klimatdebatten och höjda politiska ambitioner. Miljöskatternas andel av de totala skatteintäkterna har faktiskt minskat. I absoluta tal har även koldioxidskattens intäkter minskat, trots höjd skattesats. Detta är dock inte något misslyckande! Skälet är tvärtom att skatterna lyckats med sin viktigaste uppgift – att begränsa miljöfarliga utsläpp – vilket medfört att skattebasen krympt. Den viktiga insikten är att en lyckad miljöskatt på sikt medför minskade skatteintäkter – inte stigande.

Samtidigt försvårar detta vad som kallas **grön skatteväxling**, dvs. att miljöskatter ska ersätta andra skatter, framför allt på arbete. Sänkta intäkter från skatt på arbete ska då 1) kompenseras med intäkter från skatt på miljö- och klimatskadlig verksamhet, samtidigt som 2) samhället blir mer hållbart. 3) Sänkt skatt på inkomst av tjänst stimulerar i sin tur arbete och kompetensutveckling. Man slår därigenom flera flugor i en smäll.²¹⁸

Sverige har skatteväxlat tidigare; främst vid början av 2000-talet. Då höjdes koldioxidskatten, elskatten, dieselskatten och skatten på bekämpningsmedel, medan inkomstskatten och arbetsgivaravgifterna sänktes och grundavdraget höjdes. Efter regeringsskiftet 2006 avbröts dock den gröna skatteväxlingen. Därefter har skatter både höjts och sänkts, men inte som del av någon formell grön skatteväxling. Däremot har en sorts informell skatteväxling faktiskt ägt rum, då skatten på arbete sänkts (via jobbskatteavdrag med mera) medan koldioxidskatten höjts. Den processen har inte ingått i någon

²¹⁸ Se till exempel Rutqvist, Sköld och Engström Stenson (2010).

förhandlad grön skatteväxling, men den har likväl ägt rum – med goda resultat.

Den formaliserade och så etiketterade gröna skatteväxlingen har emellertid spelat mindre roll än vad de flesta räknat med. Skälet är fiskalt. Skatt på arbete står för ca 60 procent av skatteintäkterna. Punktskatter står för bara en liten del – ca 7 procent – av de totala skatteintäkterna; bara en dryg tiondel av vad skatten på arbete ger. Ska deras andel höjas²¹⁹, krävs höjda skattesatser och nya skatter på fler områden. Men sådana är sällan populära. Dessutom krymper skattebasen. Om vi drastiskt minskar koldioxidutsläppen (Sverige ska inte förorsaka några nettoutsläpp 2045), minskar även skatteintäkterna från koldioxidskatten. Om vi kör bensindrivna bilar mindre framöver (riksdagen har satt som mål att utsläppen från inrikes transporter ska minska med 70 procent till 2030) minskar intäkterna från drivmedelsskatten. Sparar vi på energi, minskar intäkterna från energiskatten. Så medan gröna skatter underlättar övergången till ett samhälle med bättre miljö, är det desto svårare att via skatteväxling finna en hållfast finansiering av den offentliga sektorn.

Januariavtalet från 2019 ställer i utsikt att 15 miljarder kronor ska skatteväxlas under kommande år. Finansministern är dock tydlig med att sloandet av värnskatten ligger utanför skatteväxlingen. Hittills har därför bara mindre steg tagits i denna utlovade gröna skatteväxling: höjd kemikalieskatt, höjd skatt på fossil kraftvärme och diesel, plastpåseskatt. Budgetpropositionen för 2021 säger dock att den gröna skatteväxlingen ska fortsätta.

9.2 Osäkra fördelningseffekter

Det är ofta komplicerat att belysa välfärdseffekterna av miljöskatter. Höjd skatt på bensin och diesel är ett exempel. På papperet är höjd bensinskatt och sänkt inkomstskatt en idealisk skatteväxling med dubbel välfärdsvinst – minskad miljöförstöring och ökad sysselsättning samtidigt. Men så enkelt är det tyvärr inte. Invånare i glesbygd är mer beroende av bilen än de boende i städerna, där kollektivtrafik ofta är ett fungerande alternativ. Landsbygdsbornas livskvalitet försämras – längre transporter, sämre service och

²¹⁹ Vilket stipuleras i Januariavtalet (2019).

ensamhet – om de inte kan använda bil i samma utsträckning som förr.

Ibland kan välfärdsförlusten av bensinskattehöjningarna bli så höga att de tar ut både miljövinst och välfärdsökningen av sänkt inkomstskatt.²²⁰ I så fall bör inte skatteväxlingen genomföras. Det är således inte så enkelt att avgöra vad den sammanlagda effekten blir på livskvalitet och välfärd i Sverige, inte ens för en skatteväxling som ter sig som en uppenbar *win-win*. Per Kågeson hävdar i en ESO-rapport att om de målsatta stora utsläppsminskningarna i transportsektorn ska ske via bensin- och dieselskatterna måste höjningarna bli extremt kraftfulla²²¹ – vilket antagligen är politiskt omöjligt. Därför måste vi sovra för att välja de mest effektiva miljöskatterna.

9.3 Miljöskatter med oklara mål

Utgångspunkten för en analys av miljöskatterna är de uppsatta miljö- och klimatmålen – övergång till klimatneutralitet och fossilfrihet – samt det planerings- och uppföljningssystem som regleras i klimatlagen. Ibland råder dock osäkerhet om hur **måluppfyllelsen** ska definieras och mätas. Detta gäller i synnerhet då de politiska åtgärderna motiveras med kvalitativa argument utan tydliga kvantitativa etappmål. Ibland kommer också olika mål i konflikt med varandra.

Så är det svårt att förstå varför energisparpolitiken uttrycks i termer av energiintensitet; ett sådant mål hänger inte nödvändigtvis ihop med energieffektivitet eller energibesparing.²²² Energi- och elbeskattningen är hoptrasslade på ett svårgenomträngligt sätt.

- Svensk el är så gott som fossilfri, men **elskatten** utgör ändå 40–50 procent av elpriset för ett normalt villahushåll. På varje förbrukad kilowattimme el betalar konsumenten för närvarande en energiskatt på 35,3 öre, och ovanpå det läggs momsen. Den totala skatten blir 44,1 öre per kilowattimme. Det är svårt att se den

²²⁰ Flood och Manuchery (2015) har försökt jämföra välfärdseffekterna av en grön skatteväxling där höjd bensinskatt finansierar ett jobbskatteavdrag. I teorin ska en sådan växling medföra en ”dubbel vinst”. Men de fann att bensinskatten måste höjas så kraftigt för att få den önskade miljöeffekten att höjningen förtar det mesta av välfärdsvinsten.

²²¹ Kågeson (2019).

²²² Konjunkturinstitutet (2018).

skattebelastningen som motiverad av miljöskäl. Skatten är lika hög oavsett hur elen produceras. Dess syfte är framför allt fiskalt – att dra in pengar till staten.²²³

- En indikation på detta är att även miljövänlig, egenproducerad solcell på större tak drabbas av hög skatt. Flera andra EU-länder har däremot under senare år sänkt eller helt slopat skatten på egenproducerad solcell från större tak.²²⁴
- **Energibeskattningen** som helhet var från början fiskal, men ska numera styra mot energieffektivisering och förnybarhet – och i transportsektorn dessutom mot luftföroreningar, buller och vägslitage. Det säger sig självt att det är svårt att utforma en skatt med så många olika mål.

Det finns fler exempel på hoptrasslade system. De transportpolitiska målen – för utbyggd infrastruktur och transportkapacitet – hänger inte ihop med klimatmålen. Klimatpolitiska rådet hävdar att målen är oklara och styrmedlen ineffektiva.²²⁵ Riksrevisionen menar att styrmedlen för miljöbilar är dyra och ändras för ofta.²²⁶

Systemet med **bonus-malus**, som infördes 2018, är kopplat till fordonsbeskattningen. Det syftar till att styra nybilsförsäljningen genom nedsatt skatt på utsläppsnåla bilar och högre skatt på bilar som med stora utsläpp. Men utformningen är problematisk. En hybridbil får lägre skatt, även om den är en stor SUV och körs på el bara under en liten del av sin livslängd. En annan bieffekt, både med denna och tidigare miljöbilsskatter som riktats mot nyförsäljning i Sverige, är att miljöbilar säljs vidare till andra länder efter relativt kort tid. Därmed bidrar styrmedlen inte fullt ut till att ställa om den svenska fordonsflottan. Att utsläppsnåla bilar efterfrågas i andra länder beror bland annat på att de även har subventioner för att äga och köra sådana bilar, inte bara för att köpa dem.²²⁷

Reseavdraget är en annan skatteåtgärd med dubiösa klimat- och fördelningseffekter. Avdraget för resor till och från arbetet är det

²²³ Brännlund (2019).

²²⁴ Svensk solenergi (2020).

²²⁵ Klimatpolitiska rådet (2019).

²²⁶ Riksrevisionen (2020c).

²²⁷ Riksrevisionen (2020c) hävdar i den granskning som anfördes ovan att åtgärderna för fler miljöbilar i många fall saknar analys av såväl miljökonsekvenser som bredare samhälls-ekonomiska effekter.

avdrag som görs av flest privatpersoner; nästan en miljon personer drar av för resor varje år. Reglerna är komplicerade och kräver att den skattskyldige själv gör bedömningar rörande avstånd och tidsvinst. Stickprovskontroller av Skatteverket tyder på utbrett fusk – över hälften av de undersökta avdragen var fel, och i 98 procent av felen var dessa till den skattskyldiges fördel.²²⁸ Avdraget gynnar främst höginkomsttagare i storstäder, eftersom det växer med stigande lön. Det ger i praktiken incitament till arbetspendling med bil framför kollektivtrafik. Det stimulerar också människor att bosätta sig längre från sina arbetsplatser, vilket medför ökade utsläpp. Reseavdragskommittén föreslog därför att dagens avdrag ska ersättas med en **avståndsberoende skattereduktion**.²²⁹ Det är ett bra förslag eftersom det ger samma skattelättnad oavsett inkomst och behandlar alla som arbetspendlar lika.

Förmånsbilar har i dag en mycket gynnsam skattesats, inte minst på grund av bonus malus-systemets utformning. Över 80 procent av bonusen betalas ut till bilägare i de tre storstadsregionerna. Enligt Riksrevisionen ger staten 40 procent mer stöd till en förmånsbil än till en privatägd bonusbil. För enskilda bilmodeller kan kostnaden för privatleasing av en laddhybrid bli tre-fyra gånger högre än för den som har motsvarande bil som löneförmån. Skattesystemet premierar med andra ord förmånsbilar; föga förvånande har Sverige en internationellt sett hög andel förmånsbilar i fordonsparken. I praktiken gynnar också dagens system förmånsbilister i Stockholm mer eftersom även parkering kan subventioneras. Detta är orimligt, dessutom är det ineffektivt att olika aktörer möter helt olika incitament för sitt val av fordon.

Ställda inför alla dessa målkonflikter och tekniska snårigheter – såsom motorer och drivmedel som släpper ut olika mycket och med snabb teknisk utveckling – kan politiker frestas att ta enkla vägar. Miljöskatterna blir således ibland symbolik. De tas ut på något som låter miljöskadligt – men de har diffust fokus och ger inte särskilt goda resultat.

- **Kemikalieskatten** tas ut per kilo och inte efter hur farlig produkten är. Den kan heller inte tas ut på importerade varor, vilket

²²⁸ Skatteverket (2019).

²²⁹ SOU 2019:36.

betyder att svenska folket kan tjäna på att köpa billigare och miljöfarligare importvaror.²³⁰

- **Flygskatten** beskattar själva resan, men inte utsläppen den förorsakar. Flygbolagen måste betala skatten oavsett vilka utsläpp den ger; skatten skapar alltså inga incitament att ta fram nya bränslen.
- Den nya **skatten på plastpåsar** kom till trots att många butiker redan tar betalt för plastpåsar och att dessa redan återvinns i stor skala. Konjunkturinstitutet menar att skatten troligtvis inte kommer att leda till minskad nedskräpning eller effektivisera resursanvändningen. Snarare finns risk för ökad användning av påsar som är sämre för miljön och kräver mer resurser.²³¹

9.4 Vad bör göras?

Ur ett snävt ekonomiskt perspektiv vore det mer effektivt om Sverige engagerade sig mer för att minska utsläppen i länder med sämre utsläppseffektivitet. Varje insatt krona får då större genomslag i minskade utsläpp. Detta kan till exempel ske genom att Sverige köper upp **utsläppsrätter** i andra länder och därefter annullerar dem.²³² Sverige ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter, ETS, EU Emissions Trading System. Där sätts ett tak för koldioxidutsläpp, och varje företag som ingår i handelssystemet erhåller ett antal utsläppsrätter att handla med. Företag som minskar sina utsläpp får handelsrätter över, kan sälja dem och tjäna på det. Företag som inte minskar utsläppen måste köpa fler handelsrätter och får betala för det. Klimateffektiva företag tjänar på systemet, ineffektiva förlorar. Därmed skapas ekonomiska drivkrafter att minska utsläppen.

Vi måste därför skilja mellan sektorer inom EU:s utsläppssystem och områden utanför. Svenska nationella åtgärder som påverkar företag inom ETS medför normalt bara att andra företag släpper ut mer under det gemensamma taket. Sådana insatser ger med andra ord

²³⁰ Finansdepartementet har lagt fram en promemoria som föreslår att kemikalieskatten ska utvidgas till utländska handlare: "Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten" Fi2019/03580/S2 (Finansdepartementet 2019b).

²³¹ Konjunkturinstitutet (2019b).

²³² Se till exempel SNS Konjunkturråd 2020.

ingen effekt. Dock kan en andel av intäkterna från auktioner av handelsrätter avsättas för miljö- och klimatåtgärder.

Inom landet bör vi lägga så tydliga och begripliga miljöskatter som möjligt, med klar signalverkan på så breda segment som möjligt i ekonomin – typ energi, koldioxid, vägtransporter – men inte tro att de kommer att spela en långsiktigt viktig fiskal roll. Som framgått av redogörelsen ovan skulle det egentligen behövas en bred översyn över hela miljöområdet för att rensa upp i lapptäcket av olika överlappande skatter, delvis med motstridiga mål. En sådan översikt måste också inkludera hur skatteinstrumentet interagerar med andra styrmedel, såsom reduktionsplikt, stöd till elektrifiering och kapaciteten att producera biodrivmedel.²³³ Det har dock överskridit min kapacitet, varför jag här måst nöja mig med att föreslå mindre förändringar i den existerande skattestrukturen.

En del åtgärder är både möjliga och önskvärda, framför allt inom transportsektorn, som är den svåraste att göra miljövänlig²³⁴ och där de politiska ambitionerna är höga. Koldioxidskatten på drivmedel har debatterats under senare tid. När vi tankar betalar vi tre olika skatter: koldioxidskatt, energiskatt och mervärdesskatt. Dessa skatter – som tillsammans kallas bensinskatt i dagligt tal – utgör ca 50 procent av priset vid pumpen. Klimatkraven på transportsektorn har, som framgått ovan, skärpts. Samtidigt har oljepriset fallit. Bensinpriset vid pump har fallit med 2 kronor sedan nyår och diesel med 3 kronor.²³⁵ Förslag har lagts fram om att höja koldioxidskatten så att bensinpriset stiger med en krona, för att den vägen ta tillbaka en del av prisfallet.²³⁶ Tanken är god. CO₂-skatten är tydlig, med klar inriktning och god måluppfyllelse. Och eftersom råoljepriset fallit kraftigt under senare tid bör det finnas utrymme för en mindre skattehöjning utan större politiska konvulsioner och utan de negativa välfärdseffekter i glesbygd som redovisades ovan.

Men att höja koldioxidskatten enbart på drivmedel vore inte samhällsekonomiskt effektivt. Alla utsläpp har samma effekt på atmosfären och den globala uppvärmningen. Även om syftet ”bara” är att

²³³ Kågeson (2019) har i en ESO-rapport försett oss med en pedagogisk introduktion till en sådan analys.

²³⁴ Helt enkelt för att fossila bränslen är praktiska för transporter. De är effektiva i meningen att en liter bensin eller diesel innehåller mycket energi, bränslet kan transporteras enkelt under färd (i bensintanken) och det finns en väl utbyggd infrastruktur för att tanka.

²³⁵ Bensin 95 oktan har fallit från ca 16 kronor litern till ca 14 kronor i slutet av september. Dieselpriiset har fallit från ca 16,50 kronor till ca 13,50 kronor.

²³⁶ Detta har föreslagits av bland andra Hultkrantz (2020b).

höja bensin- och dieselpriiset bör således den generella koldioxid-skatten höjas, så att alla utsläpp påverkas. Men då börjar det bli svårt. Först måste vi räkna om hur mycket den allmänna CO₂-skatten måste höjas för att ge den önskade höjningen av bensinpriset – något som förutsätter att vi dels vet hur mycket koldioxid som uppstår när man förbränner en liter bensin (vilket kräver att vi vet hur motortekniken utvecklas), dels räknar in både reduktionsplikt och moms. Vi finner då att även en relativt begränsad höjning av bensinpriset kräver en betydande höjning av koldioxidskatten. För att få upp priset vid pump med en krona måste koldioxidskatten höjas med inte mindre än 400 kronor per ton, dvs. en höjning med över 30 procent från dagens redan höga skattenivå. Detta enligt Konjunkturinstitutets så kallade EMEC-modell.²³⁷

Ur ett långsiktigt klimatperspektiv kan detta måhända försvaras. Men jag menar att ett sådant långtgående förslag, endast för att justera ett tillfälligt prisfall på marknaden, inte är lämpligt. En så stor höjning av en redan hög koldioxidskatt skulle ge en rad följd effekter på sektorer som inte alls tjänat på bensinprisfallet. Dessutom finns redan en överenskommelse i riksdagen om att höja skatten på drivmedel (koldioxid- och energiskatterna sammantaget) med 2 procent realt per år.²³⁸

Jag har återgett analysen av denna till synes enkla åtgärd så pass utförligt här för att den illustrerar hur svårt det numera har blivit att hitta rätt bland klimatskatterna. Ekonomer brukar rekommendera skatter som styrmedel. Men om transportsektorns mycket ambitiösa mål – 70 procents utsläppsminskning till 2030 – ska nås främst via skatteinstrumentet torde det krävas skattehöjningar i en storleksordning som är både socialt och politiskt omöjlig. Dessutom är skattens effekter allt svårare att beräkna i ett läge då en rad andra styrmedel – reduktionsplikt, skatt på fordon, strategi för elektrifiering osv. – samtidigt används.²³⁹ Förekomsten av många samtidiga styrmedel medför också att skatteverktyget (i meningen koldioxidskatt på transporter) framöver inte blir så effektivt som det tidigare har varit.

²³⁷ Environmental Medium Term Economic Model. Tack till Svante Mandell och Vincent Otto på Konjunkturinstitutet, som generöst gjorde körningen med EMEC.

²³⁸ Vilket i sig inte är oproblematiskt. Med snabb elektrifiering av nya bilar blir det framför allt innehavare av äldre bilar i regioner utan god tillgång till laddstationer som kommer att betala skatten. Risken är med andra ord att den slår regressivt.

²³⁹ Se till exempel Bratt Börjesson (2020).

Likväl finns skatteverktyg som kan och bör användas:

- De undantag från **koldioxidskatten** som ligger utanför ETS bör avskaffas. Det betyder bland annat att dieselskatten i jord- och skogsbruket och för inrikes sjöfart höjs. Koldioxidskatten bör vara lika för alla, och vi bör undvika rader av undantag.
- **Reseavdraget** gynnar i sin nuvarande utformning långväga arbetspendling med bil jämfört med kollektivtrafik, också i storstadsregioner. Det bör ersättas med en avståndsberoende skatt. Men även då krävs generösare avståndsgränser i glesbygd med bristande kollektivtrafik.
- **Förmånsbilar** bör beskattas mer neutralt. I den klimategonomiska handlingsplanen som antogs av riksdagen hösten 2019 sägs också att ”reglerna för förmånsvärdet för bilar bör spegla principen om neutral beskattning mellan förmån och kontant lön”.²⁴⁰ Jag håller med. Neutralitet bör råda mellan privat- och förmånsbilar.

I båda de sistnämnda fallen pågår utredningar och konkreta förslag är på gång.²⁴¹ Jag avstår därför att ge mig in i den dagsaktuella debatten med dess oöverskådliga tekniska detaljer och nöjer mig med att principiellt stödja en utveckling som går mot avståndsberoende reseavdrag och ökad neutralitet i beskattningen av förmånsbilar. Vad gäller kvantifiering av effekterna av mina förslag (kapitel 11) kommer jag att utgå från Regeringskansliets kalkyler.

På det internationella området bör Sverige intensifiera sina försök att **vässa EU:s utsläppshandelssystem**, få EU-medlemmarna att anta högre koldioxidskatt samt agera på internationella klimatmöten för global samordning och **höjning av koldioxidskatter**.

Om EU gör allvar av sina planer på en *Carbon border tax* – i praktiken en sorts tullar på importvaror med stort koldioxidinnehåll – bör Sverige medverka.

²⁴⁰ Regeringens proposition 2019/20:65.

²⁴¹ Regeringens proposition 2020/21:1.

9.5 Framtida hållbara skattebaser

Några breda miljöskattebaser finns förvisso, såsom koldioxidskatten, men de urholkar sig själva på sikt. Även i övrigt gäller att gamla skattebaser kommer att krympa och nya att utvecklas. Den traditionella industrin minskar som andel av ekonomin, tjänstesektorn växer. Det betyder att arbete blir allt viktigare – och att skattebasen arbete blir allt känsligare för höga skatter. En del science-fiction-betonade framtidsscenarioer tror att robotar och smarta datorer kommer att ersätta så mycket av den mänskliga arbetskraften att skattebasen arbete mer eller mindre försvinner. I stället för att beskatta arbete skulle vi behöva subventionera korttidsarbete med någon sorts medborgarlön. För egen del ser jag inte alls detta som något konkret hot under överblickbar tid. Tvärtom står Sverige inför allvarlig personalbrist i stora sektorer, främst sjukvård och omsorg. Personalbrist på grund av teknisk utveckling förutsätter en mycket stark produktivitetstillväxt, som vi inte är i närheten av.²⁴²

Finns några andra hållbara skattebaser i framtidens ekonomi? Skattebaser som inte flyttar och där skatter ändå i skulle kunna bidra till ett grönare samhälle i vid mening? Jo, några finns.

- **Konsumtion** – som i dag beskattas främst via momsens, men där det är fullt möjligt att öka skatteintaget, som vi strax ska se. Några ekonomer vill att konsumtionen i framtiden ska utgöra den allt dominerande skattebasen.
- **Energi** kommer alltid att behövas.
- **Mark och fastigheter** är stabila och trögrörliga skattebaser.
- **Råvaror** behövs alltid, **avfall** kommer alltid att genereras.²⁴³
- Även **transporter** i vid mening är en bred skattebas. I takt med att koldioxidskatten fasas ut när trafiken släpper ut mindre koldioxid skulle en skatt som styr mot förbättrad energiintensitet kunna kombineras med en kilometerskatt som minskar vägslitage och buller.

Tänker vi långt framåt kommer AI, självkörande och uppkopplade fordon att ge nya transportsystem – och därmed nya villkor för

²⁴² Eklund (2016).

²⁴³ Mäler (1997).

skattepolitiken. Antag till exempel att självkörande små elfordon blir det normala i större städer. Med en bilskatt som främst utgår från bränslet och premierar elbilar kan vi få en enorm trängsel av små fordon där marginalkostnaden för att köra lite längre distanser blir försumbar. För att förebygga en igenproppning av städerna bör beskattningen gradvis läggas om till att i stället beskatta yta och körd vägsträcka. En sådan ny vägskatt kan också differentieras geografiskt.²⁴⁴ Här öppnas faktiskt helt nya möjligheter för beskattning, i och med att AI och uppkoppling medför att det går lätt att se hur långt bilen i fråga kör, på vilka vägar och hur snabbt. Trängselskatter lär då bli standardlösningen i så gott som alla städer. Jojo, jag vet: integritetsskyddet kommer att lägga hinder i vägen.

Poängen är att ett framtida hållbart och långsiktigt skattesystem kommer att se annorlunda ut än dagens. De historiska återblickar som varit insprängda i denna text visar hur skattesystemet har ömsat skinn flera gånger under det förlidna seklet. Det vore märkligt om inte detta skulle ske även under det kommande seklet. Medan denna rapport har koncentrerat sig på den överblickbara framtiden, borde Skatteverket eller Finansdepartementet – eller varför inte Miljödepartementet eller ESO – sätta några av sina skarpaste hjärnor på att fundera vilka skattebaser som är hållbara (både fiskalt och miljömässigt) på riktigt lång sikt.

²⁴⁴ IVL (2020).

10 Mervärdesskatten borde vara enkel och enhetlig

Ibland hävdas att skifte av skatt från arbete till konsumtion i sig vore bra för miljön. Det kan möjligen stämma om högre skatt på konsumtion under en övergångsperiod leder till ökat sparande och lägre konsumtion – och därmed till lägre utsläpp. Men om höjningen av konsumtionsskatten sker via en likformig moms blir nettoeffekten på sikt noll eller mycket liten. En enhetlig moms skiljer ju inte på ”miljövänliga” och ”miljöskadliga” varor och tjänster. Allt beläggs med samma skattesats. För att effekten ska bli ”grön” måste momsen differentieras så att miljövänliga verksamheter gynnas medan miljöskadliga missgynnas. Det bryter dock mot tanken på enhetlighet och kan dessutom strida mot EU:s skatteregler. I detta kapitel lämnar vi därför miljöfrågan; den bör i första hand tacklas via gröna punktskatter, vilka behandlades i förra kapitlet. I stället går förslagen i detta kapitel ut på att momsen bör bli *mer* enhetlig, inte mindre.

10.1 Stor fiskal betydelse

Mervärdesskatten har en intressant förhistoria. Under slutet av 1950-talet genomfördes omfattande sociala reformer. De krävde hållfast finansiering. Den politiska oppositionen var emot höjda skatter. LO och gräsrotterna inom det regerande socialdemokratiska partiet var emot indirekta skatter; de ville i stället se höjd skatt på höga inkomster. Finansminister Sträng hade i och för sig inget emot höga marginalsatser, men han såg också behovet av en bred skattebas, med en skattesats som gradvis kunde höjas utan alltför stora negativa effekter. Han genomförde därför en agitationsturné i det egna partiets lokalorganisationer – och lyckades till slut vinna

gehör för en omsättningskatt som kunde bidra till finansieringen av de sociala reformerna.²⁴⁵ Grundsynen var att den omfördelade effekt som kom från välfärdsreformerna på budgetens utgiftssida var viktigare än skattens; finansieringen av reformerna behövde därför inte i sig verka progressivt. Resultatet blev **omsättningskatten, omsen**, som var en skatt på detaljhandelns omsättning. Den utvidgades senare till **mervärdesskatten, moms**, som tas ut på mervärdet i alla led i produktionen.

Momsen står i dag för drygt 20 procent av skatteintäkterna, ca 460 miljarder kronor. Det är den tredje största skatten i kronor räknat, efter kommunalskatten och arbetsgivaravgifterna. Dess andel har ökat under de senaste decennierna. Samma trend gäller i OECD som helhet; internationellt står mervärdesskatten för en växande del av skatteintäkterna. Flera länder reformerar för närvarande sina moms-system i syfte att ta ut moms på fler varor och tjänster och göra systemet enklare. Skälet är att mervärdesskatten ses som en stabil finansieringskälla med mindre snedvridande effekter än många andra skatter.

I teorin är moms en enkel. Den ska tas ut med 25 procent av förädlingsvärdet²⁴⁶ i varje led av produktionen. På så vis blir hela produktionskedjan beskattad utan att dubbelräkningar sker. I slutledet, då varan eller tjänsten köps av konsumenten blir summan av moms i alla led en sorts skatt på konsumtion. En skatt på 25 procent betyder att 20 procent av det pris vi erlägger vid köp i butik är skatt.

Mervärdesskatten är mer komplicerad än vad den ser ut att vara. Det är inte så – som många säkert tror – att den moms konsumenten erlägger i butiken går direkt in till statskassan. I stället betalas skatten via flera företag som agerar oavlönade uppbörds-män. Varje företag i produktionskedjan tar ut moms när produkten säljs, och skickar sedan skattebördan för moms vidare till nästa led. Momspiktiga företag lägger alltså moms på sin försäljning (utgående moms) men får också dra av moms på sina inköp (ingående moms). Konkret rapporterar företagen in- och utgående moms till Skatteverket och betalar själva in mellanskillnaden (momsen på mervärdet). Notera att ”avdrag” här inte alls är samma sak som avdrag i inkomstskattesammanhang. För inkomstskatten betyder

²⁴⁵ Åsbrink (2019).

²⁴⁶ Mellanskillnaden mellan företagets försäljning och deras kostnader för inköp.

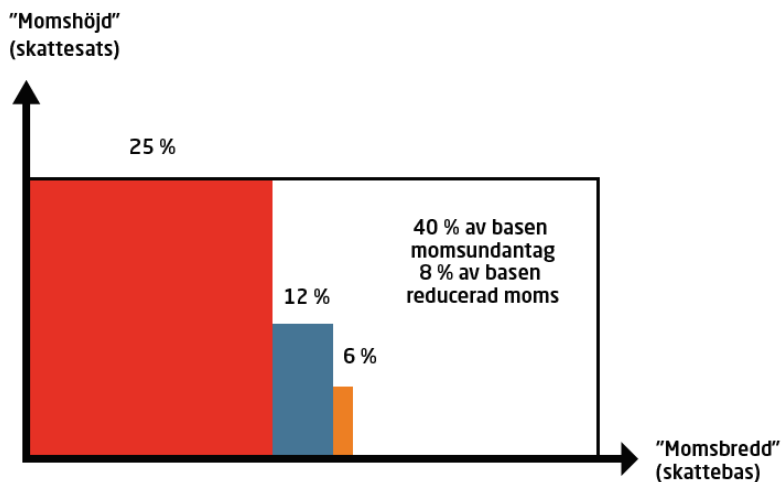
avdrag att den beskattningsbara inkomsten minskas. Här betyder avdrag av moms att företaget vid inköp får tillbaka momsbeloppet från Skatteverket. Summan av alla ingående momsbetalningar belastar slutkonsumenten, men i varje led betalas de olika momsbeloppen in av de företag som skapat mervärdet.

Statliga myndigheter och kommuner är inte momspliktiga. De måste betala mervärdesskatt på inköp från den privata sektorn men får ersättning av staten för ingående moms. Moms blir därför inte en kostnad i den offentliga verksamheten. Momsersättningen från staten till den offentliga sektorn är ca 100 miljarder kronor, vilket betyder att nettointäkten från mervärdesskatten blir ca 360 miljarder kronor.

10.2 Nedsatt moms av oklara skäl

När mervärdesskatten infördes 1969 var skattesatsen 11 procent, därefter klättrade den gradvis uppåt. I skattereformen 1990–91 sattes den till 25 procent, därefter har undantag och sänkningar för olika sektorer genomförts. Enligt EU utnyttjas den svenska skattebasen bara till 52 procent, vilket ligger under EU-snittet. Hela 48 procent av skattebasen skulle alltså vara outnyttjad. Skälet är att en rad varor och tjänster är helt **undantagna** från mervärdesskatt, medan andra har **nedsatt** moms. Sektorer som är undantagna är bland andra sjukvård, tandläkare, spel, utbildning och finansiella tjänster. Bland sektorer som har nedsatt moms finns till exempel livsmedel (12 procent) och media och kultur (6 procent); se tabell 10.1.

Figur 10.1 Momssats för konsumenten



Källa: Blomquist, Brissle, Sandberg Nilsson (2019), s. 9.

Enligt Finansdepartementet ger avvikelserna från enhetlig mervärdesskatt ett skattebortfall på ca 77 miljarder kronor²⁴⁷, hela 50 procent mer än intäkterna från hela den statliga inkomstskatten.²⁴⁸ Av detta bortfall härrör 66 miljarder kronor från sektorer med nedsatt moms, och 11 miljarder kronor från sektorer som är helt momsbefriade.²⁴⁹

Att vara undantagen från mervärdesskatt betyder inte att man slipper undan momskostnader eller momsbesvär. Baksidan av att vara momsbefriad är nämligen att ingående moms inte får dras av, vilket ger en ”dold” moms; vi återkommer strax till dessa besynnerligheter. Några länder utanför EU har lägre skattesats, men utnyttjar den i gengäld över en betydligt större del av skattebasen. Nya Zeeland, använder till exempel hela 96 procent av sin skattebas, men har en skattesats på bara 15 procent.

²⁴⁷ Regeringens skrivelse 2019/20:98.

²⁴⁸ Denna beräknades ge 52 miljarder kronor 2020; detta enligt budgetpropositionen – pre corona (Regeringens proposition 2019/20:1).

²⁴⁹ Det bör noteras, att departementet i den sistnämnda siffran inte har inkluderat alla momsbefriade sektorer – bland annat saknas den finansiella sektorn och offentlig sektor – båda momsbefriade på EU-nivå; se vidare nedan.

Tabell 10.1 Nedsatta momsskattesatser

Kategori	Skattesats, procent
Personbefordran	6
Kommersiell idrott	6
Tidningar och tidskrifter	6
Kultur	6
Böcker och broschyrer	6
Upphovsrätter	6
Förevisning av naturområden	6
Transport i skidliftar	6
Entré till djurparker	6
Livsmedel	12
Restaurang och catering	12
Rumsuthyrning	12
Vissa reparationer	12
Försäljning av konst	12

Källa: Finansdepartementet.

En principiell diskussion om för- och nackdelar med differentierad moms har länge förts bland akademiska ekonomer. I den viktiga artikel av Atkinson och Stiglitz som refererades i avsnittet om optimal beskattning i kapitel 2 drogs slutsatsen att enhetlig moms vanligen är mer effektiv än differentierad.²⁵⁰ Det är bättre att använda bidrag och inkomstskatt om man vill påverka fördelningen. Detta är också den vanliga slutsatsen bland ekonomer.

Principerna för vilka områden som fått nedsatt moms i Sverige är däremot svåra att förstå, i alla fall utifrån rationella ekonomiska överväganden. Redan året efter att den stora skattereformen hade sjösatt enhetlig mervärdesskatt föreslogs en sänkning av skattesatsen på livsmedel; 1992 blev den 18 procent; därefter har den sänkts ytterligare och är i dag mindre än hälften av vad den en gång var. När momsen på mat man tillagar själv och äter hemma blev så låg, klagade restaurangnäringen: varför ska den som äter ute straffbeskattas? – varpå även skatten på den mat som inmundigas på restaurang sänktes.

Historien visar hur ett undantag snart leder till fler. Intressegrupper kan med stort patos hävda att just deras kapphäst bör få nedsatt moms – inte för branschens skull, o nej, utan för något större

²⁵⁰ Atkinson och Stiglitz (1976).

och ädlare ändamål. Så tryckt media har en momsats på bara 6 procent – för demokratins skull. Naturguider har samma låga moms – för miljöns och folkhälsans skull. Nyligen krävde zoo-branschens riksförbund att momsen på hund- och kattmat borde halveras – för bytesbalansens skull. Och så vidare.

De många nedsättningarna och undantagen leder till **gränsdragningsproblem**, som ibland ter sig närmast farsartade. En jordglob beskattas fyra gånger mer än en karta. Den som går på bio betalar fyra gånger mer i skatt än den som går på teater. Skatten på inrikes persontransporter är kraftigt nedsatt – men inte om resan anses vara av ”nöjeskaraktär”.²⁵¹ Vad som förnöjer kan dock definieras på olika sätt. De arma tjänstemännen på Skatteverket har bestämt att resa med hundspann är nöje medan resa i luftballong inte är det. Märkligt nog är inte heller sightseeing klassat som förnöjsamt, inte heller fisketurer eller museijärnvägar. En föreställning med ett dansband – där publiken kan dansa – beläggs med högre moms än en konsert där man inte dansar. Men vad händer med skatten om publiken rör sig i takt? Frågan är absurd, men Högsta förvaltningsdomstolen har faktiskt tagit ställning till den och därvid slagit fast att om publiken – även om den ”rör sig i takt med musiken” – har blicken riktad mot scenen, så är det Kultur, inte Dans. Så Lasse Stefanz och Arvingarna (Dans) kan få betala en annan moms än Benny Anderssons Orkester (Kultur).²⁵²

Den största enskilda varugruppen med nedsatt moms är livsmedel. En så bred varugrupp medför ett stort moms bortfall – över 33 miljarder kronor. Gränsdragningsproblemen är legio även här. Det är inte lätt att förstå varför chips och gelérättor ska beskattas lägre än tandkräm. Basilika i kruka beskattas med 12 procent (livsmedel) medan tomatplanta får 25 procent (krukväxt). Den fördelningspolitiska träffsäkerheten är låg; alla äter ju, och låginkomsthushållen lägger inte någon särskilt högre andel av sin budget på mat. I kronor och ören tjänar höginkomsthushållen mer på den låga momsen än låginkomsthushållen.²⁵³ Vill man ge barnfamiljer extra

²⁵¹ Om något är roligt ska det alltså beskattas hårdare. Det påminner om den gamla nöjeskatten som 1919–63 togs ut på dans och revy. Däremot inte på teater, vilket ledde till uppmärksammade gränsdragningskonflikter. Karl Gerhard lyckades få Regeringsrätten att klassificera en revy som Teater – och drev sedan med skatten och byråkraterna i sagda ”teaterstycke”. I kupletten ”Vitsippor små” sjöng han att ”skratta är nämligen både synd och opassande”.

²⁵² Fler underhållande och förskräckande exempel finns i Sjöberg (2020).

²⁵³ Riksrevisionen (2018b).

stöd är det betydligt mer effektivt – och statsfinansiellt billigare – att göra det via barnbidrag.

10.3 Dold moms

Generellt betyder nedsatt moms och momsundantag att slutkonsumenten betalar ett lägre pris på varan eller tjänsten. Det kan som i fallet matmomsen vara följderna av politiska beslut. Men i andra fall är motiven mer tekniska. Bankkunder betalar till exempel inte moms på bankers mervärde. Skälet är att bankernas intäkter i hög grad kommer från räntenettet (skillnaden mellan ränteintäkter för utlåning och räntekostnader för inlåning), som är tekniskt svår att momsbelägga på vanligt sätt. Kultursektorn är så komplicerad att Mervärdesskattesatsutredningen kunde konstatera att inte ens aktörerna själva kunde beskriva vad de senaste skatteförändringarna innebar eller vad de lett till.²⁵⁴

Momsbefrielse råder för offentlig sektor (full ersättning från staten), medan privata sjukvårdsföretag måste betala full moms för personal som hyrs in. Det ger ingen fiskal effekt, men kan utgöra ett konkurrenshinder eftersom relativpriserna rimligen påverkas till den offentliga verksamhetens förmån. Privata vårdföretag har protesterat, inte minst i glesbygden.

Om ett företag i produktionskedjan är momsbefriat uppstår en **dold moms** i senare led. Ett företag som är befriat från moms kan inte dra av ingående moms. Men när dess produkter eller tjänster säljs vidare kompenserar sig företaget normalt med att ta ut den extra kostnaden för detta. Momskostnaden bakas in i priset på produkten i fråga. Det köpande företaget kan dock inte dra av den kostnaden eftersom den formellt inte är moms. Men när produkten säljs vidare till konsument momsbeläggs den igen. Sammantaget blir skatten i detta fall högre jämfört med om alla företag i produktionskedjan hade varit momspliktiga. Dold moms på grund av momsbefrielse kan på detta sätt ge betydande sammanlagda effekter sent i förädlingskedjan. Dessa kan driva skattemotiverade beslut om produktion, lokalisering och upphandling. Även momsens kan med andra ord ge upphov till **skatteplanering**.²⁵⁵

²⁵⁴ SOU 2005:57. Se till exempel s. 272.

²⁵⁵ För siffersatta exempel, se Lundberg (2019a).

Icke momspliktiga företag måste betala moms på inköp av insatsvaror, investeringsvaror och företagstjänster. Det gör det dyrare att köpa sådana tjänster och billigare att använda egen personal. Outsourcing av it-tjänster, städning, säkerhetstjänster etc. blir dyrt, vilket kan medföra att **produktiviteten försämras** när företaget inte väljer den mix av råvaror, investeringsvaror m.m. som minimerar produktionskostnaderna. Samma sorts analys ger vid handen att differentierad moms medför att **konsumenterna väljer andra varor och tjänster** än vad de skulle gjort vid enhetlig moms. Ekonomen uttrycker det som att en del av momssänkningarna därmed ger samhällsekonomiska förluster. På vanlig svenska betyder det att staten via skatten dirigerar vår konsumtion på ett sätt som vi kanske inte alls gillar – och med dunkla motiv.

Momsundantag kan också ge problem med **konkurrenskraften**. Den dolda momsen ger en nackdel om utländska konkurrenter får fördelen av inga eller lägre momskostnader på sina inköp.

Exemplen visar att det inte är självklart att en momsundantagen sektor är skattemässigt gynnad. Det beror på om den säljer till företag eller slutkonsument. Sektorn har en skattefördel om den säljer till hushållen, eftersom dess egna mervärde inte beskattas. Men om den säljer till momspliktiga företag är undantaget en nackdel eftersom momsledjan bryts och en dold moms uppstår. Det förklarar varför företag som formellt omfattas av momsundantag ofta väljer att frivilligt momsregistrera sig, om det är möjligt.

Sammantaget betyder detta att företag som bedriver så kallad **blandad verksamhet**, dvs. sådan som är både momspliktig och momsundantagen – något som är vanligt inom fastighetssektorn – kan få en bölig sats med extra administrativa kostnader. Vid försäljning måste man avgöra om man ska lägga på moms eller inte. Samma sak vid inköp; då måste företaget avgöra om kostnaden ska hänföras till den momspliktiga eller undantagna delen av verksamheten. Det är också möjligt att använda en schablon för overheadkostnader; då bestäms avdragsrätten av hur stor andel av verksamheten som är momspliktig.

Momsen är alltså inte längre någon enkel, neutral och överblickbar skatt – som den borde vara och som den från början var avsedd att vara. Den har hackats sönder, i hög grad på grund av lobbygruppers påtryckningar. Breddning och förenkling kan och bör därför ske. Mervärdesskattesatsutredningen föreslog redan 2005

att man borde återgå till en enhetlig momsats, lika för alla sektorer.²⁵⁶ Att läsa utredningens flerhundra sidiga vecklagan över alla gränsdragningsproblem, politiska lobbykampanjer, orättvisor, höga administrationskostnader och skatteplanering kan röra den mest förhårdade ekonom till tårar. Men trots den gripande texten blev det inga åtgärder i riksdagen.

10.4 EU-rätten och mervärdesskatten

Vi kan dock inte göra vad vi vill med mervärdesskatten. EU har sedan 1977 ett gemensamt moms system som regleras av ett särskilt **mervärdesskattedirektiv**. Ett skäl är att EU-medlemsavgiften delvis baseras på moms, vilket gör denna skatt till en gemensam angelägenhet. Ett annat är skyddet av den inre marknaden. Den fria rörligheten av varor och tjänster ska inte hotas av att olika medlemsländer använder mervärdesskatten som statsstöd eller handelshinder.

EU-rätten har företrädare framför nationell rätt och lägger vissa begränsningar på vad medlemsländerna kan göra. Dessa har anpassat sin moms lagstiftning till EU:s direktiv. Kommissionen eller annat medlemsland kan väcka talan i **EU-domstolen** mot nationell mervärdesskatt som de anser bryta mot EU-rätten. Nationella momsregler får inte hindra den fria rörligheten inom unionen eller leda till konkurrens på ojusta villkor. Brott mot EU-rätten ger böter. Dessutom ska utgångsläget återställas – vilket kan bli dyrt.

EU vill numera ha en minimistandardsskattesats på 15 procent, och bara två nivåer av nedsättning godkänns. EU har en bestämd lista (som nu ses över) för vilka varor och tjänster som kan få reducerad moms. Syftet är främst att undvika skattekonkurrens. Det borde därför vara möjligt att utan problem gentemot EU höja den svenska momsen på de varugrupper som beskattas med 12 och 6 procent. För en fullskalig breddning – som inkluderar även den offentliga sektorn och andra sektorer som är helt moms befriade – krävs dock förändringar i EU:s moms direktiv. Då arbete pågår med en större momsreform är tiden lämplig för en sådan översyn. Om medlemsländerna inte kan enas om en bredare bas bör Sverige verka för ökade nationella frihetsgrader inom moms beskattningen.

²⁵⁶ SOU 2005:57.

Samtidigt bör Sverige verka för förenkling av systemet för **momsbeläggning av varor i internationell handel**. Det är rörigt med många skattesatser och särregler, som tar administrativ kraft. Lagstiftarna hoppas på att digitalisering av rutinerna ska bli till hjälp. Företrädare för företagen varnar dock för att reglerare och lagstiftare har en övertro på att digitalisering kan lösa problemen. Momsreglerna är i många fall för gamla; de måste skrivas om så att de blir möjliga att programmera och digitalisera.²⁵⁷

10.5 Tillbaka till enhetlig moms!

Jag föreslår att Sverige återgår till en **enhetlig momssats på 25 procent**, så som det faktiskt såg ut direkt efter skattereformen för 30 år sedan. Den skattesatsen bör utsträckas till så många varor och tjänster som över huvud taget är möjligt – politiskt och tekniskt. Det skulle bli enklare och billigare för företagen, mindre snedvridande för samhällsekonomin och ge en betydande förstärkning till statskassan. Denna kan i sin tur finansiera nedsättning av skadliga skatter, i synnerhet skatt på arbete. Och inte minst – det skulle betyda att medborgarnas egna preferenser styr deras konsumtion, inte lobbyisternas.

Några menar att en enhetlig momssats inte bör sättas så högt. Om basen breddas och intäkterna därmed ökar kanske man i stället kan utnyttja läget till att sänka den generella momssatsen?²⁵⁸ Jo, så kan man göra om momsbreddningen i sig ska vara finanspolitiskt neutral. Men om momsreformen som i denna rapport delvis ska finansiera sänkningar av mer skadliga skatter, så faller resonemanget. Momsreformen måste då ge ökade skatteintäkter för att kompensera för minskade intäkter från andra skattebaser.

Skulle högre mervärdesskatt slå orättvist? Den låga momssatsen på mat motiveras vanligen med fördelningsargument. Låg moms sänker matpriserna och hjälper därmed barnfamiljer och låginkomsttagare, sägs det. Sådana fördelningsargument är dock överdrivna. Utredningar visar tydligt att mervärdesskatten är ett **trubbigt för-**

²⁵⁷ Deloitte (2015).

²⁵⁸ Mervärdesskattesatsutredningen föreslog en enhetlig momssats på 21,7 procent. Då skulle förändringen bli finanspolitiskt neutral inom momssystemet, så som det såg ut då. Också det Finanspolitiska rådet väljer i sin skiss (Finanspolitiska rådet 2020b) en lägre momssats, som sätts till 20,7 procent. Rådet räknar sig dock till godo vad som i mitt tycke är orealistiska höjningar av fastighetsskatten med betydligt högre skatteintäkter än i denna rapport.

delningsinstrument – den sänker ju inte matpriserna bara för de behövande utan för alla. Höginkomsttagare kanske inte äter mer än låginkomsttagare, men de äter dyrare. Så deras skattesänkning tack vare den nedsatta matmomsen blir större i kronor och ören räknat. Enligt regeringen tjänar höginkomsttagare 5 500 kronor om året på den nedsatta matmomsen, jämfört med låginkomsttagarnas 2 400 kronor – mer än dubbelt så mycket.²⁵⁹ Vinnarna på den låga matmomsen är därför inte barnfamiljer eller låginkomsttagare utan i första hand livsmedelsproducenterna.

Om lagstiftaren vill stödja vissa grupper – såsom familjer med barn – går det utmärkt med andra, riktade stöd som ger mer effekt till betydligt lägre kostnad, såsom barnbidrag och studiebidrag. Enligt Riksrevisionen kan samma köpkraftsförstärkning ges till halva kostnaden via **barnbidrag**.²⁶⁰ Även pensionärer med låg pension kan få stöd på ett mer samhällseffektivt sätt, genom **tillskott till pensionen**. Höjd moms på livsmedel bör därför kompletteras på utgiftsidan, vilket minskar den fiskala nettoeffekten. Även om hela fördelningseffekten elimineras på detta sätt blir nettot ändå en påtaglig statsfinansiell förstärkning; se siffror i nästa kapitel. Det visar än en gång att skatter och transfereringar bör analyseras samlat.

10.6 Sektorer som är undantagna från moms

Så har vi de sektorer som helt undantas från moms: bostäder, lokalhyror, finansiella tjänster och offentlig sektor. Här finns svårare nötter att knäcka. Medan nedsättningarna som behandlades ovan ofta är resultatet av lobbying är flera av undantagen genuint svåra, både analytiskt och tekniskt.

10.6.1 Aktivitetsskatt på bankerna

Finanssektorn är momsbefriad i hela EU. Skälet är ingen allmän välvilja mot bankirer, utan att det är svårt att fastställa beskattningsunderlaget. Medan de sektorer som har nedsatt moms ofta producerar en produkt som är lätt att identifiera och momsbelägga, är det inte så för finanssektorn. Intäkterna kommer inte bara från för-

²⁵⁹ Regeringens skrivelse 2016/17:98.

²⁶⁰ Riksrevisionen (2018b).

säljning av rådgivning utan också från utlåning, där banken tar ränta. För försäkringssektorn ställs nästan existentiella frågor – hur bör vi se på värdet av den ökade säkerhet som följer av försäkringen? Hur ska vi se på sparande i livförsäkringar som inte bara ger trygghet till försäkringstagaren utan i än högre grad till de efterlevande anhöriga?²⁶¹ Dessutom är en stor del av sektorn ömsesidig, vilket innebär att kunder och ägare är samma personer. Skatt på den finansiella sektorn bör därför företrädesvis läggas på bankerna.

Ett alternativ till moms på bankerna – en **aktivitetsskatt** – bör införas. Frågan har varit på tapeten flera gånger men de tekniska utmaningarna är stora.²⁶² Det finns inget tydligt pris på den tjänst som avses, nämligen differensen mellan in- och utlåningsräntor. Men en schablon kan övervägas – såsom differensen mellan det som banken tar betalt för att låna ut respektive det man betalar för att låna in, när alla kostnader för it, byggnader, kreditvärdering, likviditetsrisk m.m. räknats in. Redan i dag finns begreppet **FISIM** – *Financial Intermediation Services Indirectly Measured* – som försöker operationalisera just den här typen av skattebas. Jag har inte kapacitet att på egen hand räkna fram hur en skatt tekniskt skulle kunna konstrueras, men jag är tämligen säker på att det går att få fram en skattebas på vilket något som liknar en mervärdesskatt kan tas ut, även för bankerna.

Att konstruktivt bidra till att bereda ett sådant förslag ligger i bankernas eget intresse. Januariöverenskommelsen anger att finanssektorns skatteandel ska öka. Desto viktigare att då utreda en vettig och genomtänkt skatt, om inte annat för att minska risken för symbolåtgärder.

10.6.2 Momsbelägg fastighetssektorn

En annan betydelsefull del av ekonomin som är undantagen från moms är **fastighetssektorn**; det gäller framför allt uthyrning. Här är det inte någon fördel att ha momsundantag. Kan man inte momsbelägga uthyrning får man inte heller göra avdrag för ingående moms – som kan uppgå till stora belopp på grund av reparationer, ny- och ombyggnad med mera. Då uppstår dold moms med negativa kumu-

²⁶¹ Blomquist, Brissle och Sandberg Nilsson (2019).

²⁶² Se till exempel SOU 2016:76. Där föreslogs en skatt baserad på lönekostnaden.

lativa effekter. För den fastighetsägare som hyr ut lokaler både med och utan moms är regelverket krångligt.

För att mildra dessa finns regler om frivillig skattskyldighet. Men de är omoderna. Dagens momsregler hindrar kontorslandskap, *co-working* och innovationshubbar. Reglerna kräver att uthyrningen rör en viss, bestämd yta – trots att mejl, smartphones och digitala mötesverktyg har gjort att behovet av en fast arbetsplats minskat. De här problemen lär accelerera. Många skolor, förskolor och äldreboenden behöver byggas under de närmaste åren. För att det ska vara genomförbart flaggar allt fler kommuner att de kommer att behöva hjälp av friskolor med att bygga nya skolor. Men det är i praktiken omöjligt om friskolornas lokaler saknar avdragsrätt för investeringsmomsen (till skillnad från kommunerna, som kompenseras av staten). Här medför alltså momsreglerna både problem med nybyggande och principfrågor gällande konkurrensneutralitet. Här finns alltså goda möjligheter att införa moms, både för verksamhetslokaler och hyresrätter.

10.6.3 Börja beskatta spelbolagen

En sektor som är undantagen från mervärdesskatt är **spelbolagen**. Skälet är det samma som för finanssektorn: Det är svårt att definiera skattebasen. Det kunden köper är möjligheten att vinna ett pris som är kopplat till den tävlandes insats och som betalas av de övriga spelarnas förluster – som också betalar spelbolagets vinst. Vad är egentligen detta för transaktion och vilket belopp ska beskattas?

Lagstiftningen släpar efter. Digitaliseringen har medfört ett enormt uppsving för online-spelande. Det gör det lättare att bestämma beskattningsbasen för traditionella spel – men den snabba tekniska utvecklingen och att nya typer av spel hela tiden uppstår gör det svårare att med de gamla definitionerna dra gränser mellan vad som bör vara momspliktigt och inte. En möjlig väg är att gå stegvis: börja med att momsbelägga **lotterierna** och att utreda hur hela sektorn ska kunna beskattas, så att gränsdragningsproblem på sikt kan undvikas.

10.7 Moms på offentlig verksamhet – svårare

Inom den offentliga sektorn är moms-situationen särskilt komplicerad. Vård, omsorg och utbildning är undantagna. Ingående moms är således inte avdragsgill. För att kompensera för detta finns ett system som ersätter kommuner och regioner, med sammanlagt drygt 100 miljarder kronor. Denna ersättning ska beaktas när statsbidragen till kommunerna fastställs. Å ena sidan säger Skatteverkets vägledning att momsen inte ska vara en kostnad för kommunen, å andra sidan ska kommunerna bära kostnaden för momsen på samma sätt som privata aktörer – som saknar liknande reglering. För de sistnämnda blir det således en förhandlingsfråga om de vid upphandling kompenseras för de ökade kostnaderna på grund av momsen. Konkurrensverket har bedömt att momsreglerna innebär en **konkurrensnedvridning** inom välfärdstjänsterna; den offentliga sektorn har en skattemässig fördel.²⁶³ De privata vårdföretagen hävdar att dagens system missgynnar dem – och deras patienter.²⁶⁴

Systemet bör vara konkurrensneutralt. Det är inte skatteöverväganden som ska avgöra val av huvudman. Mycket talar då för att momsundantaget bör avskaffas för den offentliga sektorn. Här hamnar dock reformambitionerna på tvärs mot EU-reglerna. Vård och omsorg undantas från mervärdesskatt genom EU:s momsdirektiv. Men det ska sägas att reglerna är extremt komplicerade och bland annat utgår från var behandlingen sker (sjukhus eller inte) och vem som utför den (medicinska utövare eller inte). Samtidigt ger EU-direktiven medlemsstaterna utrymme att själva definiera vilka institutioner som ska omfattas av undantagen.

För att dessa och andra momsändringar ska kunna ske är det därför viktigt att **Sverige driver på i EU** för breddad moms. Synpunkter på EU-direktivet måste föras fram nu, medan diskussionen pågår. I denna rapport läggs inget konkret förslag om mervärdesskatt i offentlig verksamhet. Däremot är min uppfattning att ett arbete – i Sverige och på EU-nivå – bör inledas för att framöver gradvis utvidga mervärdesskatten till allt fler delar av den offentliga sektorn.

²⁶³ Konkurrensverket och Institutet för Näringslivsforskning (2009).

²⁶⁴ Vårdföretagarna (2020).

11 Och vad blir då konsekvenserna?

Skatteförändringar ger omedelbara effekter på skatteinbetalningarna. De får även långsiktiga följder på andra områden då skatteförändringarna påverkar människors och företags beteende. Ibland går effekterna på tvärs mot varandra. Vanligen påverkas också andra skatter indirekt. Ofta är effekterna svåra att mäta. Likväl måste vi försöka. Detta kapitel ger en översikt över hur förslagen i föreliggande rapport påverkar sysselsättning, statsfinanser och fördelning.

11.1 Skatteförslagen i rapporten

De viktigaste förslagen i de tidigare kapitlen är följande:

- höjd brytpunkt för statlig skatt
- sänkt skattesats för statlig skatt
- nytt och utökat jobbavdrag under brytpunkten – ersätter jobbskatteavdraget
- nytt grundavdrag för pensionärer, samordnat med det nya jobbavdraget
- när inkomstskatten sänks bör riksdagen avstå från den planerade utvidgningen av ROT och RUT
- mer enhetlig kapitalinkomskatt på 25 procent – samma utdelningsskatt för noterade och onoterade aktier, höjd minimiskatt för fåmansbolag.
- ränteavdragets värde minskas till 25 procent
- den kommunala fastighetsavgiften sänks till 0,5 procent av taxeringsvärdet, taket avskaffas

- slopa fastighetsavgiften på hyresfastigheter
- begränsningsregel skyddar hushåll med låg inkomst men högt värderad bostad
- stämpelskatten slopas
- avskaffa räntan på uppskov av reavinstskatt
- fortsatt gradvis sänkning av bolagsskattesatsen
- fortsatt begränsning av ränteavdragen i företagsbeskattningen
- möjligheten att använda personaloptioner utökas
- avskaffa undantagen från koldioxidskatt i jord- och skogsbruk samt inrikes sjöfart
- reseavdrag baseras på avstånd
- mindre förmånlig beskattning av förmånsbilar
- aktivitetsskatt i banksektorn
- momsbelägg fastighetssektorn
- beskatta lotterier
- enhetlig mervärdesskatt på 25 procent.

Därutöver läggs några förslag som inte påverkar skatteuttaget, men som är ägnade att öka transparensen:

- arbetsgivaravgifterna ska göras synliga i den enskildes lönebesked
- skattedelen av arbetsgivaravgiften (den allmänna löneavgiften och de inbetalningar som ligger över förmånstaken) bör tydligt anges som skatt.

Jag lägger även ett par förslag som påverkar **budgetens utgiftssida**, såsom att pensionärer och barnfamiljer kompenseras för höjda matpriser då matmomsen höjs.

Vidare föreslår jag att ett antal större **fortsatta reformer utreds**, däribland momsbeläggning av offentlig sektor, fastighetsskatt med kommunalt inslag, reformer av det kommunala skatteutjämnings-systemet, strategisk översyn över framtida hållbara skattebaser samt slopade 3:12-regler. Slutligen bör vi vara beredda på att bolags-

skatten genom internationella överenskommelser kan komma att läggas om på ett sätt som medför lägre skatteintäkter.

11.2 Försiktig bedömning av beteendeförändringar

De reformer som föreslås i den här rapporten får genomslag på skattebetalarnas beteende. Sänkt skatt på tjänsteinkomster påverkar de disponibla inkomsterna och villigheten att arbeta, vilket ger utslag på sysselsättning och konsumtion. Ändrad kapitalbeskattning påverkar viljan och möjligheten att spara i olika tillgångar, liksom företagets benägenhet att dela ut vinstmedel. Det påverkar i sin tur investeringar, vinster och börser. Fastighetsskatt och ränteavdrag påverkar vilja och möjlighet att låna till bostäder, med följd effekter på allt från byggande till möbelhandel. Entreprenörers vilja att experimentera och innovera påverkas både av inkomstskatten och reglerna för personaloptioner. Att relationen mellan skatt på inkomst av tjänst och inkomst av kapital förändras påverkar fåmansföretagares benägenhet att inkomstomvandla. Högre och bredare moms påverkar konsumtionsmönstren för oss alla. Och så vidare!

Dessa beteendeförändringar får följder även för de offentliga finanserna och för fördelningen av såväl inkomster som förmögenheter. En kritisk fråga, som berördes i kapitel 2, är hur kalkylerna ska hantera så kallade dynamiska effekter. Jag har valt att följa rekommendationerna i det finanspolitiska ramverket, som accepterar dynamisk analys som en del av beslutsunderlaget men samtidigt vill undvika alltför optimistiska antaganden.

Därför har jag använt Statistiska Centralbyråns så kallade **FASIT-modell**, som också nyttjas av riksdagens utredningstjänst.²⁶⁵ Det är en matematisk modell för att beräkna direkta effekter av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen. Som tillägg till den statiska grundmodellen finns en arbetsutbudsmodell, som också analyserar effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Den simulerar skatteförändringars effekter på olika individer utifrån dessas position på arbetsmarknaden (sysselsatt, arbetslös, sjukskriven, pensionerad), hushållets karaktär (ensamstående eller

²⁶⁵ En mikrosimuleringsmodell, som beräknar effekterna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystem: "Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar", FASIT. Tack Johan Alm för hjälp med körningarna!

samboende) och antaganden om hur hushållen väljer mellan disponibelinkomst och fritid utifrån en så kallad nyttofunktion.²⁶⁶ Resultaten uttrycks i effekten på antal arbetstimmar, antal sysselsatta och högre prestation (mer intensivt arbete som ger högre produktion per arbetstimme).²⁶⁷

Påpekas bör att även denna arbetsutbudsmodell, enligt en kompetent användare, ”endast fångar en mycket liten del av alla förändringar i ekonomin som en omfattande skattereform leder till. Det är i praktiken omöjligt att beräkna de sammantagna effekterna”.²⁶⁸ Innebörden är att FASIT:s modellkörningar med största sannolikhet underskattar de långsiktiga effekterna på arbetsutbudet. Trots dessa begränsningar är det logiskt att använda FASIT för analysen i den här rapporten, dels för att modellen är beprövad, används på många håll och ger jämförbara resultat då olika förslag ska granskas, dels för att dess konservativa bedömningar i stort accepteras av Finansdepartementet.²⁶⁹ Men läsaren bör hålla i minnet att de resultat som redovisas nedan sannolikt är lågt skattade.

11.3 Samhällsekonomiska effekter

Vad kan vi då säga om skatteförändringarnas effekter på samhälls-ekonomin, om vi spaltar upp dem mer systematiskt? Flera av dem är omöjliga att kvantifiera med någon precision. Men en del kvalitativa bedömningar och en del kvantitativa höftningar kan ändå göras.

11.3.1 Ökad sysselsättning

Rapporten föreslår två större sänkningar av inkomstskatten på tjänst. I modeller som söker räkna fram effekter av skattesänkningar på arbete antas vanligen en viss långsiktig **arbetsutbudselasticitet**,

²⁶⁶ Denna mer dynamiska komponent i FASIT kallas SWETaxben. Se Ericson, Flood och Islam (2015) för en beskrivning.

²⁶⁷ SCB (2017).

²⁶⁸ Finanspolitiska rådet (2020b).

²⁶⁹ Det finns numera ett alternativ till FASIT, nämligen modellen Slimm (”Swedish Labour Income Microsimulation Model”), utvecklad av Lundberg (2017). Den tenderar att ge större dynamiska effekter på arbetsutbud och statsfinanser än FASIT, delvis för att beteendeförändringarna modelleras utifrån empiri, medan FASIT går via en teoretisk nyttofunktion. För denna rapport har enbart FASIT använts.

dvs. att viljan att arbeta påverkas av inkomstskatten. Dels antas viljan att arbeta mer öka för den som redan har arbete (den intensiva marginalen). Den effekten brukar vara störst högre upp i inkomstfördelningen. Viljan att gå från bidrag till arbete (den extensiva marginalen) påverkas också, men något mindre; normalt är den effekten viktigare i den lägre delen av inkomstfördelningen.²⁷⁰ Sänkt skattesats medför således både högre sysselsättning och fler arbetade timmar. Resultatet blir att den beskattningsbara inkomsten efter hand ökar – vilket på sikt kompenserar för en del av det direkta skattebortfallet:

- Brytpunkten för statlig skatt flyttas i denna rapport upp till 65 000 kronor i månaden, medan marginalskattesatserna där ovan sänks. Samtidigt försvinner utfasningen av jobbskatteavdraget. När dessa förändringar körs i FASIT ökar antalet arbetade timmar med 1,1 procent för dem som har sysselsättning. Sysselsättningen, däremot, ligger still. Effekterna är med andra ord störst på den intensiva marginalen.
- Under brytpunkten föreslås ett nytt jobbavdrag. Det ger enligt FASIT en positiv sysselsättningseffekt på 0,4 procent. Antalet arbetade timmar ökar också med 0,4 procent. Detta ligger i linje med presumtionen att den största förväntade effekten i denna del av inkomstskalan bör återfinnas på den så kallade extensiva marginalen (att människor rör sig från arbetslöshet och utanförskap in i jobb).

Sammantaget skulle alltså **antalet arbetade timmar** i ekonomin öka med 1,5 procent till följd av dessa båda förändringar, så som de anges i FASIT. Den direkta effekten på sysselsättningen är **20 000 personer**. Av skäl som framgått ovan underskattar denna kalkyl de långsiktiga effekterna på sysselsättningen. De siffror som anges här är således minimeffekter – men därför borde de vara acceptabla i Finansdepartementets försiktiga världsbild.

²⁷⁰ Lundberg (2017).

11.3.2 Stigande investeringar i både real- och humankapital

Ökad sysselsättning och högre inkomster medför ökad inhemsk efterfrågan, vilket i sig torde stimulera investeringar på marginalen. Att skatten på aktieutdelningar sänks något, bör enligt ekonomisk teori ha positiv effekt. Sänkt nominell bolagsskatt tillsammans med minskat värde på ränteavdrag torde också stimulera **materiella investeringar** i maskiner och annat realkapital. Dessutom ökar de resurser som är tillgängliga för investeringar till följd av enklare regler och minskade inslag av dold moms. Men det är omöjligt att sätta siffror på hur stark effekten blir.

Investeringar i humankapital bör stimuleras av de föreslagna åtgärderna. Utbildningspremien stiger, då marginalskatten på inkomst av tjänst sänks för viktiga grupper. Detta kan på sikt bli viktigt, om man (som jag) tror att den fallande utbildningspremien under 1980- och 90-talen bidragit till åtskilliga problem i det svenska samhället. Det är dock även här omöjligt att sätta siffror på effekten.

11.3.3 Högre produktivitet

Effekten på produktionen per arbetstimme bör vara positiv tack vare högre investeringar (som dessutom är mindre drivna av skatteöverväganden), vilka ger de anställda nya och mer sofistikerade hjälpmedel. På sikt bör de effekter som angavs i avsnittet ovan leda till högre kompetens för de anställda. Enligt FASIT ger också de sänkta inkomstskatterna en viss ökning av vad som kallas medarbetarnas vilja att arbeta hårdare och smartare (kallas ”ansträngning” i modellen).

En långsiktigt viktig effekt av sänkt skatt på arbete är, som sagts ovan, att utbildningspremien stiger; detta bör öka incitamenten att förkovra sig. Samtidigt förbättras möjligheterna för svenska företag att attrahera kvalificerad arbetskraft på den internationella arbetsmarknaden. Båda dessa faktorer stimulerar **produktivitetstillväxten** – vilket är ett mycket viktigt resultat. Inte för att de direkta effekterna i sig skulle vara särskilt stora utan för att produktivitetstillväxten är avgörande för välbefinnande och inkomster på sikt. Även små förändringar av produktiviteten ger med ränta på ränta stora effekter efter ett antal år. Produktivitetens utveckling är inte minst central

för möjligheterna att långsiktigt finansiera den offentliga verksamheten.

Förslagen innebär att färre beslut (både av enskilda och av företag) blir skattedrivna. Det ska enligt ekonomisk teori innebära att resurserna i ökad utsträckning går dit där de ger störst avkastning – både pekuniärt och icke-pekuniärt. Så också **kapitalets produktivitet** bör öka till följd av förslagen. Även här är det dock omöjligt att sätta siffror på den totala effekten.

Om både arbetsproduktivitet och kapitalproduktivitet förbättras, stiger också den **totala faktorproduktiviteten**, dvs. den som anger hur samhällets produktion förändras om insatserna av samtliga produktionsresurser ökar.

11.3.4 Högre BNP-nivå och ekonomisk tillväxt

Ekonomisk tillväxt (ökning av BNP över tiden) ges av resursinsatser och produktivitet – antalet arbetade timmar multiplicerat med produktionen per timme, samt investeringar multiplicerat med kapitalproduktivitet. Därav följer att reformförslagen – som ger både ökad sysselsättning, högre investeringar och högre produktivitet – också ger **ökad produktion**.

Här bör vi hålla isär skift av BNP-nivå å ena sidan och tillväxt över tiden å den andra. FASIT-beräkningen av sänkt statlig inkomstskatt ger en engångsökning av BNP-nivån på 1,1 procent. Sänkningen av skatt under brytpunkten ger en BNP-effekt på 0,3 procent. Sammanlagt ger reformerad inkomstskatt **därmed ett lyft av BNP-nivån med 1,4 procent**. Därmed stiger nationalinkomsten med ca 70 miljarder kronor. Detta är en underskattning eftersom sysselsättningseffekterna är försiktigt beräknade. Med mer realistiska bedömningar om sysselsättning samt positiv produktivitets-effekt blir den omedelbara ökningen av BNP större.

Mot detta står att höjningen av mervärdesskatten sänker **disponibelinkomstens nivå**, vilket dämpar den positiva effekten på BNP. Hur mycket beror på hur stor andel av skatthöjningen som slår igenom i priserna. På sikt är det rimligt att anta att hela höjningen slår igenom. Vad gäller skatten på livsmedel kompenseras barnfamiljer och pensionärer. Övriga sektorer prishöjning motsvarar en dryg procent av disponibelinkomsterna 2019. Skulle hela moms-

höjningen tas ut i ett steg minskas således de disponibla inkomster-
nas nivå med en dryg procent. Det kan jämföras med att disponi-
belinkomsterna per capita i Sverige steg med över 2,5 procent per år
under årtiondet före coronapandemin. Man skulle alltså kunna hävda
att en stor momsreform ”kostar” ett halvårs ökning av disponibelin-
komsterna – men samtidigt används de ökade skatteintäkterna till
att finansiera sänkt skatt på arbete, vilket höjer de disponibla in-
komsterna med nästan samma belopp.

Söker vi bedöma effekten på den **ekonomiska tillväxten**, dvs. hur
BNP trendmässigt förändras över tid, är den entydigt positiv. Det
följer av ökade investeringar, högre produktivitet och på sikt högre
utbildningspremie. Siffran blir sannolikt inte stor i sig, men på sikt –
med ränta på ränta – är den ändå inte försumbar. Här spelar
momsens effekt på disponibelinkomsten ingen roll, eftersom den är
en engångseffekt på efterfrågesidan och inte påverkar tillväxten över
tiden.

11.3.5 Engångslyft av prisnivån men ingen långsiktig inflation

Breddad mervärdesskatt ger ett **engångslyft av prisnivån**, när den
högre skattesatsen slår igenom i olika sektorer. Detta lyft sker dock
inte omedelbart utan sprids i praktiken ut över flera år. Mervärdes-
skattekommittén noterade effekten men försökte inte kvantifiera
den.

Åtgärden borde dock inte höja **inflationstakten**, dvs. den lö-
pande förändringen av prisnivån över tid, när väl momshöjningen
slagit igenom. Övriga föreslagna förändringars effekt på prisnivå och
inflation är små.

I normala fall skulle högre sysselsättning och högre tillväxt kunna
höja inflationstakten – men effekterna är tämligen små och i dags-
läget verkar Phillipskurvan²⁷¹ vara platt, inte bara i Sverige utan i de
flesta västländer. Den lediga kapaciteten är så pass stor att de positiva
effekter som väntas av skattereformen inte kommer att driva upp
lönekostnaderna på något märkbart sätt. Dessutom kan skatte-
sänkningen på arbete på sikt eventuellt ge något lägre lönekostnads-

²⁷¹ Den empiriska relationen mellan arbetslöshet och inflation. Uppkallad efter den nyzee-
ländska ekonomen A. W. Phillips som på 1950-talet studerade det historiska sambandet. En
platt kurva betyder att inflationen är tämligen okänslig för förändringar av arbetslöshet och
aktivitetsnivå.

ökning och något högre produktivitetstillväxt. Det skulle tala för något lägre inflationstryck. Den sammanlagda effekten är omöjlig att uppskatta.

11.3.6 Ränteläget stabilt

Något högre tillväxt ska i normala tider ge något högre realränta. Detta eftersom högre tillväxt ger ökad efterfrågan på kapital, vilket tenderar att höja den reala räntan. Men reformerna ger också högre sparande, vilket kan trycka ned realräntan.

Dessutom: tiderna är inte normala. Vi befinner oss för närvarande i en period med extremt låg inflation och extremt låg ränta (både real och nominell).²⁷² Under det senaste årtiondet har svensk inflation och svenska marknadsräntor i stort sett utvecklats parallellt med grannländernas. Det tyder på att globala krafter numera styr inflationen. De effekter på den potentiella tillväxten som ges av skattereformen är i detta läge med global disinflation och extremt låga räntor inte tillräckliga för att ge högre marknadsräntor, vare sig korta eller långa.

Det finns heller ingen anledning för Riksbanken att höja repo-räntan på grund av ett engångslyft av indirekta skatter. För det första är den underliggande inflationen under överblickbar tid lägre än inflationsmålet. För det andra ska en tillfällig prisökning som orsakas av indirekta skatter normalt inte föranleda någon penningpolitisk reaktion.

11.3.7 Förbättrad finansiell stabilitet

Den finansiella stabiliteten borde förbättras av förslagen i rapporten; detta på grund av **minskade drivkrafter till skuldsättning**. Historien visar att finansiella kriser ofta föregåtts av en period av stark ökande kreditgivning och ökad skuldsättning – något som ständigt påpekas av både Riksbanken och Finansinspektionen. I den meningen borde rapportens förslag ge minskade finansiella risker.

²⁷² Här är inte platsen att reda ut detta enorma problemkomplex. Den intresserade hänvisas till den internationella debatten om vad den förre amerikanske finansministern Larry Summers i ett tal vid IMF 2013 kallade ”*secular stagnation*”; långsiktig stagnation. Se också hans egen uppdatering av analysen från 2017.

För företag föreslås en mer neutral behandling av skulder och eget kapital i bolagsskatten, samt minskat värde på ränteavdragen. Det gäller också för hushåll, då värdet av deras ränteavdrag reduceras samtidigt som dyra bostäder beskattas hårdare. Möjligen kan också en högre och prisberoende beskattning av dyra bostäder verka kontracykliskt och därigenom öka stabiliteten på fastighetsmarknaden.²⁷³ Inom fastighetssektorn betyder minskade ränteavdrag i kombination med avdrag för ingående moms att skattebelastningen skiftar på ett sätt som jag betraktar som sunt. Inte heller här är det dock möjligt att med någon precision kvantifiera effekterna.

11.3.8 Grön omställning

Rapporten vill öka effektiviteten i den gröna omställningen, framför allt genom en långsiktig starkare fokusering på skatternas miljökonsekvenser. Undantag från koldioxidskatten elimineras. Mindre förmånlig förmånsbilsbeskattning och uppstramade reseavdrag betyder minskade utsläpp av partiklar och koldioxid. Pressen skärps på biltillverkarna och bilköparna att skynda på omställningen till fossilfritt.

Men de potentiellt viktiga effekterna ligger längre fram i tiden, om helheten – kombinationen av lägre skatt på arbete, högre skatt på konsumtion och dyra fastigheter, minskat värde på ränteavdragen med mera – sammantaget bidrar till en mer hållbar livsstil. De effekterna kan dock inte siffrasättas.

11.3.9 Påverkan på olika sektorer

Olika sektorer kommer att möta olika effekter, beroende på hur känsliga de är för till exempel ändrad moms och miljöskatter. Här några exempel:

- **Bankerna** får erlagga mer skatt; nettoeffekten beror på hur incidensen ser ut, dvs. i vilken mån skatten kan övervältras på kunder eller anställda. För närvarande pressas den finansiella sektorn på grund av coronakrisen, låga räntor (som gör det svårare att hålla uppe räntemarginalen) och hårdare finansiella regelverk.

²⁷³ Englund (2020).

Branschen får därför under överskådlig tid svårt att vältra över en skattehöjning, vilket i sin tur ökar sannolikheten att vinsterna pressas något av en sådan skatt – från höga nivåer.

- **Byggsektorn** kan påverkas negativt av högre skatt på dyra fastigheter och minskade ränteavdrag. Flera av förslagen i rapporten kan komma att minska hushållens skuldsättning och dämpa den skattedrivna efterfrågan på stora hus och många kvadratmeter. Samtidigt tjänar branschen på sikt på en allmänt förbättrad ekonomi med något högre ekonomisk tillväxt.
- **Fastighetssektorn** förs in i momssystemet, vilket ger den rätt att dra av moms. Samtidigt minskas värdet av ränteavdragen. Jag har själv inte möjlighet att avgöra nettoeffekten; den kommer sannolikt att skilja sig kraftigt mellan olika bolag, beroende på belåningsgrad och fastighetsinnehav. Generellt gynnas mindre belånad verksamhet. Ägda bostäders värde påverkas av den sänkta men takbefriade fastighetsavgiften.
- Mindre förmånligt förmånsvärde på **förmånsbilar** och omläggning av **reseavdragen** medför ändrade resmönster och kommer på sikt att påverka bilproducenternas modellutbud.
- Höjd moms på livsmedel kan betyda minskad efterfrågan och därmed lägre försäljning för en del **livsmedelsproducenter** – dock kommer höjda barnbidrag och pensioner att kompensera för den effekten. Samma typ av effekt uppstår för andra branscher som får höjd mervärdesskatt.
- Enhetlig moms kan betyda ökad **gränshandel** (dvs. import) av varor där svensk moms kommer att överstiga grannländernas.

11.4 Fördelningseffekter av många slag

De olika förslagen ger flera olika effekter på fördelningen av inkomster och förmögenheter. Påverkan är både statisk och dynamisk, den gäller stad och land och mellan olika generationer.

Ginikoefficienten påverkas på två sätt av den föreslagna sänkningen av inkomstskatten på tjänst. Enligt FASIT stiger den genom sänkningen av den statliga inkomstskatten på tjänst över brytpunkten, från strax under 0,31 till strax över. Å andra sidan sjunker

den marginellt på grund av sänkningen av skatten under brytpunkten. Dock är den sistnämnda effekten så liten att den knappt är mätbar. Ser vi mer finfördelat på den vertikala inkomstfördelningen höjer sänkningen av statlig skatt över brytpunkten disponibel inkomst för den högsta decilen mest. Sänkningen under brytpunkten höjer å andra sidan de disponibla inkomsterna mest för decilgrupperna 2–4. Genomsnittsskatten sänks för alla arbetande. Marginalskattesatsen sänks mest för dem längst ned i inkomstfördelningen, men i absoluta tal – kronor och ören – gynnas höginkomsttagarna mer av den sänkta inkomstskatten på tjänst.

Flera år av ökade och lågt beskattade förmögenheter och kapitalinkomster har bidragit till att inkomstskillnaderna ökat. I den här rapporten föreslås flera åtgärder för att minska klyftorna, också för fördelningsaspekter som gäller mellan generationer, egendom, skuldsättning, sysselsättning med mera:

- **Pensionärer** under brytpunkten får inkomstökning via ett nytt grundavdrag.
- **Jobbavdraget** bör underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden.
- **Fastighetsavgiften** höjs för dyra bostäder medan den sänks för lägre värderade småhus.
- Det medför en viss **utjämning av förmögenheter** då värdet av dyra bostäder kan väntas sjunka något, medan värdet av billiga bostäder stiger (se konkreta exempel i kapitel 7).
- Detta kan också ge en viss utjämning mellan **stad och land**.
- Hushåll med stora lån får betala mer i ränta **eftersom avdragen** minskar i värde; det slår främst mot medel- och höginkomsttagare, eftersom dessa i snitt har större lån. Den sjätte decilgruppen förlorar mest. För den allra högsta inkomstgruppen är effekten klart mindre, detta eftersom de med högst inkomster sällan har stora lån i förhållande till inkomsten.
- **Hushåll med låga inkomster** skyddas mot höjd fastighetsskatt via en begränsningsregel.
- **Inkomstomvandling** blir mindre lönsam. Eftersom höga kapitalinkomster främst lyfts av män och inkomstomvandling likaledes

främst utnyttjas av män, betyder detta på marginalen en liten utjämning mellan kvinnor och män.

- Mindre generös skattelättnad på **förmånsbilar och nytt reseavdrag** betalas främst av höginkomsttagare i större städer.
- Att momsen höjs på nedsatta sektorer betyder dyrare konsumtion. Det slår brett mot alla inkomstgrupper. Disponibelinkomsternas nivå sjunker med en dryg procent. **Barnfamiljer** föreslås kompenseras med höjda barnbidrag liksom **pensionärer** med ett riktat kontantbidrag.

Utifrån mina värderingar medför skattereformen två stora förbättringar.

- För det första försvinner den regressiva effekten av den nuvarande fastighetsavgiften. Dagens system gynnar välbärgade grupper i Stockholms innerstad och i dyra villor i närförort. Det är ett system för *insiders*, som stänger ute *outsiders*.
- För det andra förbättras sysselsättning och livschanser på lång sikt för vissa utsatta grupper. Min bedömning är att förslagen som helhet bidrar till minskad segregation och utanförskap.

I vidare termer ser jag därför det föreslagna skattesystemet som mer rättvist än dagens; det ger medborgarna mer likartade förutsättningar, det gör skatterna mer synliga, det belönar arbete och förkovran bättre men manna från himlen – värdestegringar på egendom – mindre. Medborgarnas egna preferenser styr mer, skatteöverväganden mindre; det är faktiskt också en sorts fördelningseffekt.

Till detta kommer förstås effekten på **skattesystemets legitimitet** i stort, som dock är svår att mäta. Min egen uppfattning är att förslagen i denna rapport, tagna som helhet, ökar legitimiteten. Skatteundrandragandet bör minska, men det är omöjligt att kvantifiera effekterna.

11.5 Effekter på statsfinanserna

I uppdragsbeskrivningen till denna rapport står att förslagen sammantaget ska **vara finanspolitiskt neutrala**. Den offentliga sektorns

storlek betraktas således som en separat fråga, som avgörs för sig. Min uppgift är att se till att skattereformen i sig går ihop.

11.5.1 Finanspolitiskt neutral reform

Framöver finns indikationer på stigande utgifter. Finansministern presenterade 2019 – före pandemin – en kalkyl, enligt vilken de demografiska förändringarna ger ett finansieringsbehov på 90 miljarder kronor fram till 2026. Det motsvarar en kvarts procent av BNP årligen, vilket ligger väl i linje med bedömningar från både SKR och Konjunkturinstitutet.²⁷⁴ Till detta kommer stora behov av ökade resurser till försvar och infrastrukturinvesteringar. Coronapandemin har gjort utmaningarna svårare. Dels uppstår en ”vårdskuld” på grund av alla de behandlingar som har behövt skjutas upp. Dels medför krisen i sig samt rader av olika stödåtgärder att den offentliga sektorns finansiella sparande försvagas. I Konjunkturinstitutets prognos sommaren 2020 uppskattas den **offentliga skulden** (Maastrichtdefinition) stiga med ca tio procentenheter, till ca 45 procent av BNP 2021.²⁷⁵ Budgetförslaget för 2021 prognosticerar att skulden stiger från 35 procent 2019 till 42 procent 2021.²⁷⁶

En sådan uppgång är inget stort problem, givet Sveriges starka kreditvärdighet och det låga ränteläget. Icke desto mindre är det rimligt att anta att finanspolitiken på längre sikt åter måste bli stramare. Vad det betyder för skatterna beror på hur den ekonomiska tillväxten och räntan på skulden utvecklas. Vi kan inte utesluta att skattekvoten måste höjas.²⁷⁷ Men vi kan heller inte utesluta att Sverige lyckas växa ur eventuella framtida skuldproblem utan höjd skatt. Min uppgift är hursomhelst att redovisa en reform som ”går ihop” här och nu. De förslag som läggs fram i den här rapporten siktar således på statsfinansiell neutralitet. De stabiliseringspolitiska uppgifter som härrör ur olika budgetförlopp efter krisen ligger utanför mitt uppdrag.

Vilka blir då effekterna på de offentliga finanserna av förslagen i den här rapporten? I det följande redovisas de fiskala följderna, skattebas för skattebas.

²⁷⁴ Se till exempel Sveriges Kommuner och Regioner (2019).

²⁷⁵ Konjunkturinstitutet (2020).

²⁷⁶ Regeringens proposition 2020/21:1.

²⁷⁷ Calmfors (2020).

11.5.2 Skatt på inkomst av tjänst

Förslagen till **sänkt skatt på inkomst av tjänst** ger ett direkt intäktsbortfall, men samtidigt sker en delvis kompenserande ökning av andra skatteintäkter. Dels ger ökad sysselsättning och fler arbetade timmar högre intäkter från inkomstskatten, dels medför högre disponibel inkomst efter skatt att konsumtionen ökar och därmed momsintäkterna. Enligt de FASIT-körningar som genomförts med SCB:s modell är det direkta skattebortfallet av den sänkta statliga inkomstskatten 42 miljarder kronor, men ökat antal arbetstimmar gör att staten får tillbaka ca 16 miljarder kronor. Av samma skäl ökar intäkterna från arbetsgivaravgifter och moms.²⁷⁸ Dessutom innebär de ökade inkomsterna att behovet av transfereringar minskar något. Sammantaget blir självfinansieringsgraden ca 70 procent, och skattebortfallet, netto, blir ca 13 miljarder kronor.

Samma FASIT-modell ger för de föreslagna skattesänkningarna under brytpunkten (både jobbavdraget och grundavdraget för pensionärer) ett skattebortfall jämfört med dagens jobbskatteavdrag på brutto 57 miljarder kronor. Netto blir det 52 miljarder kronor, när liknande sekundäreffekter på andra skattebaser räknats in.

Sänkt inkomstskatt på tjänst kostar alltså i denna modellansats sammanlagt 65 miljarder kronor. Det bör än en gång understrykas att detta är en konservativ kalkyl, beräknad på FASIT:s försiktiga antaganden om sysselsättningseffekterna. Min egen uppfattning är att de långsiktiga effekterna på sysselsättningen är mer positiva och självfinansieringsgraden därmed klart större än i FASIT-kalkylen.

Omrunderingen av **allmän löneavgift** från arbetsgivaravgift till statsskatt är neutral; intäkterna förändras inte, bara platsen där den bokförs.²⁷⁹

Jag har i kalkylen nedan inte lagt in några statsfinansiella effekter av att det nyligen framlagda förslaget i riksdagen att utvidga **avdraget för hushållsnära tjänster** inte genomförs. Skälet är att debatten pågår; i skrivande stund finns inte något beslut och därmed heller ingen möjlighet att göra någon kalkyl.

²⁷⁸ Med gällande momsregler. Höjs och breddas mervärdesskatten i linje med mina förslag får staten tillbaka mer.

²⁷⁹ Under förutsättning att myndigheternas pedagogik är god, så att inte medborgarna felaktigt tror att skatten höjts.

11.5.3 Kapitalbeskattning

Reformerad kapitalinkomstbeskattning: Här förekommer flera olika effekter, då olika skattesatser höjs (lägsta utdelningsskatt på fåmansbolag) respektive sänks (utdelningsskatt, noterade aktier). Det sistnämnda först: Skatteintäkterna från de skattebaser som beskattas med 30 procent är i dag ca 27 miljarder kronor.²⁸⁰ Om vi för enkelhetens skull antar att intäkterna faller linjärt i proportion till skattesatsens sänkning skulle intäkterna minska med ca 5 miljarder kronor. Detta är dock en osäker kalkyl eftersom den inte räknar in några beteendeförändringar alls. Det är ju fullt möjligt att skattebasen växer om utdelningarna stiger.

Ändrade regler för fåmansbolag ger plus i statskassan. Inkomstomvandling på grund av gynnsamma 3:12-regler kommer att minska när den lägsta utdelningsskatten höjs från 20 till 25 procent och skatten på arbetsinkomster sänks rejält. Hur mycket vet ingen. En miniminivå torde vara en proportionell ökning av intäkterna utifrån dagens skattebas som ger skatteintäkter på 24 miljarder kronor. Det skulle ge en ökning av skatteintäkterna på ca 6 miljarder kronor. Till detta kommer att skatteplaneringen i de fåmansbolag som skapats enkom för detta minskar. Olika bedömare gör våldsamt skilda analyser av skattebortfallet från de nuvarande reglerna – mellan 10 och 30 miljarder kronor (se kapitel 8). Finansdepartementet anger en kostnad på 11 miljarder kronor. I brist på säkrare analyser accepterar jag departementets siffra, fullt medveten om att skatteintäkterna kan komma att variera påtagligt under ett antal år när bolagen anpassar sig till nya regler.²⁸¹

Lägre värde på ränteavdrag för bolån ger en direkt effekt på plus 4 miljarder kronor i statskassan, enligt beräkningar i FASIT. Även här saknas beräkningar av beteendeförändringar.

Fastighetsavgift: Sänkt avgift till 0,5 procent utan tak ger ca 11 miljarder kronor utöver dagens fastighetsavgift, uppdelat på 4 miljarder kronor för småhus och 7 miljarder kronor för bostadsrätter.²⁸² Skälet är ökade intäkter från högt värderade småhus samt

²⁸⁰ Storleken på skattebaserna i detta avsnitt har hämtats från Lundberg (2019a).

²⁸¹ Finansdepartementet (2020). Jag inkluderar inte eventuella tillkommande skatteintäkter från nya regler för det ackumulerade utdelningsutrymmet. De historiska beloppen är visserligen mycket stora, men beskattning ska inte ske retroaktivt, och osäkerheten om framtida avsättningar efter införande av nya regler är stor.

²⁸² Räknat på 0,5 procent av beräknade totala taxeringsvärden för småhus och bostadsrätter 2018.

från samtliga bostadsrätter, vilket ger mer än vad sänkt skatt på lågt värderade småhus kostar. Slopade fastighetsavgifter för hyresfastigheter ger ett intäktsbortfall på 2 miljarder kronor.

Kostnaden för **begränsningsregeln** är svår att beräkna; här krävs bättre kalkylverktyg och dataunderlag än vad jag har tillgång till. En skönsmässig uppskattning, baserad på Finanspolitiska rådets kalkyl, är att den kommer att kosta runt 3 miljarder kronor.²⁸³

Slopade ränta på uppskjuten fastighetsskatt kostar enligt Finansdepartementet knappt 2 miljarder kronor.²⁸⁴ Här finns dock risk för ”dynamiska effekter” i något oväntad riktning, nämligen om vissa skattebetalare begär omprövning av tidigare års deklarationer och i efterhand begär uppskov med beskattning av sin kapitalvinst. I likhet med tidigare redovisad praxis inkluderar jag dock inte dessa potentiella – i dagsläget okända – beteendeförändringar i kalkylen.

Förändrad **bolagsskatt** kan ge ett mindre plus på grund av minskade ränteavdrag. Sänkt nominell skattesats kostar antagligen ingenting. Tidigare sänkningar har gett ökade skatteintäkter. Men försiktighetsprincipen talar för att jag räknar med noll i nettoeffekt. Bolagsskatten finns därför inte med i tabell 11.2 nedan.

11.5.4 Punktskatter och indirekta skatter

Slopade undantag från koldioxidskatt på diesel i jord- och skogsbruk samt inrikes sjöfart ger enligt Finansdepartementet knappt 2 miljarder kronor.²⁸⁵

Reformeringen av **reseavdragen** har av Reseavdragskommittén (2019) beräknats ge en knapp miljard i budgetförstärkning. Ändringar i **bonus malus**-systemet kostar ca 1 miljard kronor medan minskad skatterabatt på **förmånsbilar** av Finansdepartementet beräknas ge ca 1 miljard kronor.²⁸⁶

Avskaffad stämpelskatt kostar 11 miljarder kronor.

Enhetlig moms: Rapporten föreslår 25 procents mervärdesskatt på de sektorer som i dag har nedsatt skattesats. Momsen är den skatteälla som kan ge mest. Men de potentiella intäktsökningarna

²⁸³ Jag har helt sonika räknat om kalkylen i rådets skatteskiss (Finanspolitiska rådet 2020b) utifrån mitt förslag, med dess lägre fastighetsavgift. Det angivna beloppet är således osäkert.

²⁸⁴ Regeringens proposition 2020/21:1, kapitel 13

²⁸⁵ Regeringens skrivelse 2019/20:98.

²⁸⁶ Regeringens proposition 2020/21:1, kapitel 13.

varierar beroende på hur mycket basen breddas och undantagen slopas – och på hur hushållens konsumtionsmönster reagerar. Uppskattningarna varierar mellan några tiotals miljarder kronor till nästan 100 miljarder kronor. Bedömningarna är osäkra och statiska; ändå råder ingen tvekan om att här finns en stor potential att göra skattesystemet mer robust och samtidigt finansiera önskvärda sänkningar av skatter med skadliga effekter. Coronapandemins skadliga effekter på restaurang- och besöksnäring gör dock att dessa sektorer bör få en gradvis och försiktig anpassning till den nya nivån.

Vi vet inte hur hushållen reagerar på höjd moms. Påverkas deras inköpsmönster, så att de köper mindre av vissa varor? Så är rimligen fallet, men vi vet inte hur mycket eller av vilka. Mervärdesskattesatskommittén avstod från att försöka göra en kvantitativ bedömning, och jag har ingen möjlighet att finräkna. Enklast här är att helt enkelt som utgångspunkt ta de uppskattningar över skattebortfall som Finansdepartementet självt årligen gör. Den senaste ser ut som följer, för de sektorer som har nedsatt moms (några sektorer med mycket små belopp har utelämnats).

Tabell 11.1 Skattebortfall från nedsatt mervärdesskatt 2020

Kategori	Miljarder kronor
Personbefordran 6 %	7,9
Kommersiell idrott 6%	2,9
Tidningar och tidskrifter 6%	2,1
Kultur 6%	1,9
Böcker och broschyrer 6%	1,2
Upphovsrätter 6%	0,4
Transport i skidliftar 3%	0,3
Entré till djurparker, 6%	0,1
Livsmedel, 12 %	33,1
Restaurang och catering, 12%	12,8
Rumsuthyrning	3,0

Källa: Finansdepartementet (2020).

Summan uppgår till 66 miljarder kronor. En översiktlig kalkyl med FASIT ger ungefär samma resultat. En simpel tolkning är med andra ord att en enhetlig moms på 25 procent skulle höja skatteintäkterna från sektorer med nedsatt moms med totalt 66 miljarder kronor. Från det beloppet ska dras kompensationen för höjd matmoms;

sammanlagt 15 miljarder kronor i ökade barnbidrag och tillskott till pensionärer med låga pensionsinkomster.²⁸⁷ Nettot blir 51 miljarder kronor plus.

Momsbeläggning av undantagna branscher är svårare att beräkna. I förlängningen av samma tabell anger Finansdepartementet att full mervärdesskatt på vissa momsundantagna sektorer skulle kunna ge 11 miljarder kronor. Den största posten är skatt på lotterier, som (avrundat) anges kunna ge 4 miljarder kronor: I övrigt kan nämnas moms på försäljning av tomtmark och byggnader ca 2 och läkemedel ca 3 miljarder kronor. I Finansdepartementets sammanställning saknas helt moms på offentlig verksamhet och finanssektorn.

Min gissning är att de angivna 11 miljarderna inte tas in fullt så geschwint. En rad teknikaliteter lär dyka upp på vägen. Jag antar därför – helt godtyckligt – att en fjärdedel av den möjliga intäktsökningen inte kommer till stånd. Nettot skulle då bli ca 8 miljarder kronor. Jag räknar i denna rapport inte med några effekter alls från framtida momsbeläggning av offentlig verksamhet. Att nå dit är en lång process, som bland annat innefattar komplicerade förhandlingar på EU-nivå.

Tidigare har antagits att aktivitetsskatt på den **finansiella sektorn** bör kunna inbringa 10–15 miljarder kronor om året.²⁸⁸ Jag lägger mig här strax under den nivån eftersom jag undantar försäkringsbolagen, av skäl som redovisats ovan. Jag antar därför att en sådan bankskatt skulle kunna ge 8 miljarder kronor.

Skulle **fastighetssektorn** momsbeläggas, blir den statsfinansiella effekten negativ. Skälet är att konsumtionsvärdet av bostadsuthyrning redan beskattats i flera led genom moms på bygginvesteringar, fastighetsskötsel med mera. Att fastighetssektorn förs in i momssystemet betyder att den då kan dra av ingående moms, vilket minskar skatteintäkterna. Förslaget är ändå bra, eftersom det gör systemet enklare och mindre byråkratiskt. Jacob Lundberg uppskattar nettoeffekten på skatteintäkterna till ca 10 miljarder kronor.²⁸⁹

²⁸⁷ Riksrevisionen (2018b) beräknade att en sådan compensation skulle kosta ca 13 miljarder kronor, men sade samtidigt att definitionen av låginkomsthushåll i modellsimuleringen inte var tillfredsställande och att det framräknade beloppet sannolikt var något för lågt. Jag har därför antagit att en fullständig compensation skulle kosta ca 15 miljarder kronor.

²⁸⁸ För en översikt av olika beräkningar, se Lundberg (2019a).

²⁸⁹ Lundberg (2019).

11.5.5 Totala statsfinansiella effekter

Om vi summerar de poster som hjälpligt kan uppskattas får vi enligt tabell 11.2 ca 113 miljarder kronor i minskade skatteintäkter (inklusive de utgifter som kompenserar för matmomsen). Skatteintäkterna ökar samtidigt med samma belopp till följd av de föreslagna skattehöjningarna. Osäkerheterna är betydande och avrundningar förekommer; men de går åt båda riktningarna, så vi kan anta att reformen i praktiken går jämnt upp.

Tabell 11.2 Skattereformens genomslag på de offentliga finanserna

Miljarder kronor

Minskade skatteintäkter	
Sänkt skatt på inkomst av tjänst över brytpunkten	-13
Sänkt skatt på inkomst av tjänst under brytpunkten	-52
Sänkt kapitalinkomstskatt på noterade aktier	-5
Begränsningsregel för fastighetsavgift	-3
Slopad stämpelskatt	-11
Slopad fastighetsavgift för hyresfastigheter	-2
Momsbelagd fastighetssektor	-10
Slopad ränta på uppskov vid bostadsförsäljning	-2
Kompensation för höjd matmoms: barnbidrag och pensionsstöd	-15
Summa	-113
Ökade skatteintäkter	
Fastighetsavgift	+11
Minskat värde på ränteavdrag	+4
Slopad undantag från koldioxidskatt på diesel	+2
Reformerat reseavdrag	+1
Reformerad bonus malus	+1
Reformerad förmånsbeskattning	+1
Höjd utdelningsskatt för fåmansbolag	+11
Enhetlig moms på tidigare nedsatta sektorer	+66
Enhetlig moms på undantagna sektorer (utom finanssektorn)	+8
Aktivitetsskatt på bankerna	+8
Summa	+113

Detta är dock bara den synliga delen av kalkylen, den som kan sifferfattas någorlunda, om än med statistiska metoder. Till detta ska läggas en rad osäkra poster, där effekten är svår att uppskatta. I synnerhet

saknar vi kunskap om hur de interagerar med varandra på längre sikt, då större dynamiska effekter inkluderas. Vidare vet vi inte vilka effekterna blir på **skatteplanering och skatteundandragande**. Min gissning är att den fiskala konsekvensen av det sistnämnda är positiv, men eftersom osäkerheten av naturliga skäl är extremt hög har jag inte lagt in någon sådan effekt alls.

I verkligheten är det fullt möjligt att förslaget ger långsiktigt plus i de offentliga ladorna – i synnerhet om det finns ineffektiviteter i dagens beskattning som kan rättas till med det här reformförslaget.

11.6 En pragmatisk och genomförbar reform

Den skattereform som föreslagits här medför att det lönar sig bättre för den enskilde att arbeta och att förkovra sig. Det torde gynna personalförsörjningen i den offentliga välfärden och rekryteringen i den konkurrensutsatta sektorn. Drivkrafterna till skatteomvandling försvagas. Rörligheten ökar – det gäller både geografisk rörlighet via bland annat sänkt stämpelskatt, och social rörlighet tack vare minskade inlåsnings effekter. Detta borde på sikt ge positiva effekter på produktiviteten, vilket ger både högre inkomster och på sikt en mer hållfast finansiering av den offentliga sektorn. Samtidigt blir det mindre lönsamt att skuldsätta sig. Det vore bra för den finansiella stabiliteten. Med andra ord finns goda samhällsekonomiska och fördelningsmässiga skäl för en skattereform i den här riktningen.

En annan viktig följd av förslagen är att hushållen får behålla mer av sin lön efter skatt, samtidigt som staten inte via skatten styr oss till vissa former av boende och viss konsumtion. Vi får helt enkelt bestämma mer själva.

Men måste en skattereform verkligen vara så omfattande? Räcker det inte med mindre ingrepp? Nja, för det första är reformen totalt sett inte så stor; i reda pengar rör det sig om drygt 4 procent av BNP; mindre än reformen 1990–91, som berörde 6 procent av BNP.

Vidare är det svårt att åstadkomma allt vi vill utan att behandla samtliga större komponenter i systemet. Allt hänger ihop – vilket torde ha framgått av denna alltför långa text. De centrala punkterna i den reform som skissats här är sänkt skatt på inkomst av tjänst, förenkling av kapitalbeskattningen, proportionell i stället för regressiv fastighetsavgift, samt breddad och enhetlig moms. Dessa kompo-

tioner måste ingå i varje skattereform värd namnet. De hänger ihop och förutsätter varandra.

Därför omfattar den föreslagna reformen alla delar av skattesystemet. Men den utgör ändå en pragmatisk kompromiss. I debatten cirkulerar många betydligt radikalare förslag – om ”platt skatt”, generella box-modeller, separat beskattning av varor och tjänster, betydligt högre och progressiv fastighetsskatt, högre och bredare konsumtionsskatt, arvs- och förmögenhetsskatter, helt nya och ännu större avdrag, helt nya principer för kapitalbeskattningen, långt högre miljöskatter osv. Och givetvis framförs också reformförslag med mycket större fiskala effekter, både positiva och negativa.

Så trots omfattningen är reformen faktiskt också måttfull. Och förhoppningsvis genomförbar.

12 Slutord

Skatter är viktiga. Nya testamentet börjar faktiskt med att människorna ska skattskrivas – vilket så småningom, något oväntat, gav upphov till en världsreligion. Den här rapporten ger måhända inte samma avtryck. Men ämnet – en svensk skattereform – är likväl viktigt för oss, här och nu.

12.1 Ingen människa är en ö

Svenska folket betalar 2 200 miljarder kronor om året i skatt. På tio miljoner invånare motsvarar det 220 000 kronor per person, från den nyfödda i krubban till åldringen med permobilen; per vuxen skattebetalare blir det naturligtvis ännu mycket mer. Skatten är den största enskilda utgiften för de flesta av oss, både år för år och sett över hela livet. Skatten betalar den välfärd vi alla är beroende av – barnens skola och förskola, vår sjukvård och äldreomsorg – och polis, domstolar och militär för att upprätthålla ordning och nationell säkerhet.

Desto viktigare att skattesystemet fungerar väl. Då gäller det att se till **helheten**. ”Ingen människa är en ö”, skrev John Donne.²⁹⁰ Ingen människa är heller en endimensionell silo – enbart villaägare, bara pensionär, endast konsument. Alla är vi hela människor med flera olika roller, och vi intar olika positioner under livet när vi tar itu med de livsprojekt som de flesta av oss har gemensamt: utbildar oss, sätter bo, bildar familj, förvärvsarbetar, vill åldras med värdighet. Därför är det både hederligast och mest respektfullt att i analysen av skattesystemet och skattereformer se till helheten – och inte inskränka oss till att betrakta människan som endast någon liten del av en intresseorganisations egenintresse.

²⁹⁰ “No man is an island entire of itself; every man is a piece of the continent, a part of the main.”

Någon kanske frågar sig vad det är för poäng med att sänka inkomstskatten om samma personer sedan får betala högre skatt på sin fastighet och dessutom mer moms. Eller tvärtom: varför ska dyra villor och bostadsrätter beskattas mer om deras ägare samtidigt får tillbaka alltihop via lägre skatt på arbete? Är inte det bara att slussa pengar mellan olika konton för en och samma familj? Nej, för det första föreslås här en rad förändringar som inte jämnar ut sig inom familjen. Och i den mån det är samma personer som både får betala mer och mindre, så är det ändå **skilda aktiviteter** som beskattas olika. Medborgarna får lägre skatt på arbete men högre på konsumtion och dyra fastigheter; det kommer att på sikt medföra en mer intensiv strävan att bidra till folkhushållet genom arbete och förkovran, men kanske också en mer försiktig inställning till konsumtion och dyrt, belånat boende. En viktig poäng är också att medborgarna med detta förslag kommer att behandlas mer lika; skatterna kommer att i mindre utsträckning styra deras val av boende och deras konsumtionsmönster. Skatteförslagen syftar alltså inte till att gynna en grupp framför en annan utan att påverka hur *var och en av oss* betar sig, på så sätt att Sverige som nation – vår ekonomi och sammanhållning – stärks.

12.2 En modernare helhet

Ett bra skattesystem är ett som är långsiktigt bra för svensk ekonomi och välbefindandet i vidare mening – både för de i utanförskap och för pensionärerna! Det ska vara enkelt och begripligt. Upplevs som rättvist och legitimt. Grundas på bärkraft – men ändå gynna sådan bärkraft som medborgaren själv har skrapat ihop.

Förslagen i den här rapporten ligger i linje med vad **OECD, EU och IMF** föreslagit vad gäller det svenska skattesystemet – en överflyttning av skatt från arbete till kapital/fastigheter samt breddad moms. Skulle riksdagen gå på samma linje blir Sverige en del av en generell trend mot ett mer tidsenligt skattesystem: Avancerade industriländer rör sig mot mindre direkt skatt på arbete, ökad skatt på konsumtion, fastigheter och miljö. För ett litet land som Sverige är det riskfyllt att ensamt gå mot strömmen. Det kan leda till lägre attraktionskraft och framtida ekonomiska problem.

En **bred politisk överenskommelse** om skatterna vore önskvärd. Den ska helst hålla i flera mandatperioder för att vara trovärdig och ge de önskade beteendeförändringarna. En snäv överenskommelse löper risk att rivas upp vid nästa regeringsskifte. Därför hoppas jag på konstruktiva samtal och en helhetslösning som gör det möjligt för alla att ge och ta. Det gäller för politiker – men också för media och intressegrupper. Om den här rapporten kan bidra till en sådan förbättring av debattklimatet är jag mer än nöjd.

Referenser

- Ackum, Susanne (2020), "Utbildning för ett starkare Sverige" i Eklund, Klas, red, *Idéer för ett starkare Sverige. Omstartskommissionens rapport*, Ekerlids förlag 2020.
- Aftonbladet* (2018), "Göran Persson: Avskaffa kommunalskatten", 12 juni 2018.
- Agell, Jonas, Englund, Peter och Södersten, Jan (1995), "Svensk skattepolitik i teori och praktik", bilaga 1 till SOU 1995:104 "Betänkande av kommittén för utvärdering av skattereformen 1990-91".
- Ahlqvist, Eva-Lena (2019), *Jakten på den rättvisa skatten*, Ekerlids förlag.
- Almega och HUI (2020), *RUT-avdraget. En utvärdering av RUT-avdragets offentligfinansiella konsekvenser*.
- Alstadsæter, Anette, Jacob, Martin, och Michaely, Roni. (2017), "Do Dividend Taxes Affect Corporate Investment?", *Journal of Public Economics*, 151, sid 74-83.
- Alstadsæter, Anette, Jacob, Martin, och Vejsiu, Altin (2014), 3:12-*Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups*, ESO 2014:2.
- Analysgruppen Arbetet i framtiden (2016), *Arbetet i framtiden, Slutrapport*, Regeringskansliet 2016.
- Andersson, Krister (2016), "Vad är BEPS och vad innebär det för Sverige?", *Skattenytt 2016*, sid 639-654.
- Arnek, Magnus, Melin, Tore och Norrlid, Anders (2020), *Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet*, ESO 2020:3.

- Atkinson, Anthony och Stiglitz, Joseph (1976), "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation", *Journal of Public Economics*, Vol 6, sid 55-75.
- Banks, James, och Diamond, Peter (2010), "The Base for Direct Taxation", kapitel 6 i the *Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Bastani, Spencer, och Selin, Håkan (2019), *Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*, ESO 2019:3.
- Bastani, Spencer, och Waldenström, Daniel (2020), "How Should Capital be Taxed?", *Journal of Economic Surveys*, doi:10.1111/joes.12380.
- Bauer, Matthias (2020), "Unintended and Undesired Consequences. The Impact of OECD Pillar I and II Proposals on Small Open Economies". *ECIPE occasional paper* 04/2020.
- Bauer, Matthias (2019), *Should Unfairness be Maintained in Corporate Taxation?*, Timbro 2019.
- Benmarker, Helge, Mellander, Erik, och Öckert Björn (2008), *Do Regional Payroll Cuts Boost Employment?* IFAU 2008:19.
- Birch Sörensen, Peter (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Changes*, ESO 2010:4.
- Blomqvist, Erik, Brissle, Oscar, och Sandberg Nilsson, Anna (2019), *Reformera den svenska momsbasen. Dags ifrågasätta undantagen*, Svenskt Näringsliv 2019.
- Blomqvist, Niklas (2020), *Skatta eller gråta? Om marginalskatternas betydelse för arbetsutbudet*. Underlagsrapport nummer 5 till arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning, LO och tankesmedjan Tiden, 2020.
- Boije, Robert (2014), *Gör om, gör rätt – Sacos förslag till nytt skattesystem*, SACO.
- Bokriskommittén (2014), *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda*. Handelskamrarna i Stockholm, Sydsverige och Västsverige.
- Borg, Tor (2020), "En bostadspolitik för ett starkare Sverige" i Eklund, Klas, red, *Idéer för ett starkare Sverige. Omstartskommissionens rapport*, Ekerlids förlag 2020.

- Bratt Börjesson, Maria (2020), *Transportsektorn och klimatpolitiken*, SNS Förlag 2020.
- Braunerhjelm, Pontus (2020), "Ett entreprenöriellt näringsliv för ett starkare Sverige" i Eklund, Klas, red, *Idéer för ett starkare Sverige. Omstartskommissionens rapport*, Ekerlids förlag 2020.
- Braunerhjelm, Pontus, Henrekson, Magnus och Eklund, Klas (2020), *Ett ramverk för innovationspolitiken. Hur göra Sverige mer entreprenöriellt?*, andra upplagan, Samhällsförlaget.
- Brännlund, Runar (2019), "Skrota elskatten och höj momsén", *Västerbottens-Kuriren*, 22 november 2019.
- Bustos, Emil, och Örjes, Elis (2020), *Skatten och kapitalet. Underlagsrapport nummer 3 till arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning*, LO och Tankesmedjan Tiden, 2020.
- Calmfors, Lars (2020), "Finanspolitik för ett starkare Sverige", i Eklund, Klas, red, *Idéer för ett starkare Sverige. Omstartskommissionens rapport*, Ekerlids förlag 2020.
- Chamley, Christopher (1986), "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives", *Econometrica* 3, sid 607-622.
- Copenhagen Economics (2019), *Future Taxation of Company Profits: What to do with Intangibles?*
- Dahlberg, Mattias (2019), *EU och svensk företagsbeskattning*, SNS förlag 2019.
- Daunfeldt, Sven-Olov, och Gidehag, Anton (2020), *Effekter av sänkta arbetsgivaravgifter för integrationen av utrikes födda*, Entreprenörskapsforum 2020.
- Deloitte (2015), *Moms i affärssystem. Funktionalitet, arbetsinsats och kostnader*.
- Diamond, Peter (2009), "Taxes and Pensions", *Southern Economic Journal*, vol 76, nr 1, sid. 2-15.
- The Economist* (2017), "Inheritance Tax: A Hated Tax but a Fair One", ledare, 23 nov 2017.
- Eliasson, Gunnar (2020), *Sverige och den globala marknaden för kompetens*, Ekerlids förlag.
- Eklund, Klas (2016), *Lön utan arbete? Arbetstider och arbetets värde*, Analysgruppen Arbetet i framtiden.

- Eklund, Klas (2001), *Tobinskatten – ett medel söker sitt mål*, Timbro 2001.
- Elert, Niklas, Henrekson, Magnus, och Sanders, Mark (2019), *The Entrepreneurial Society. A Reform Strategy for the European Union*, Springer 2019.
- Elinder, Mikael, och Persson, Lovisa (2016), "Hur påverkade 2008 års fastighetsskattereform huspriserna?", *Ekonomisk debatt*, nr 4.
- Englund, Peter (2020), *En ny bostadsbeskattning*, SNS förlag 2020.
- Ericson, Peter, Flood, Lennart och Islam, Nizamul (2015), "Taxes, Wages and Working Hours", *Empirical Economics*, vol 49, sid 503-535.
- Escobar-Jansson, Sebastian (2019), *Lärdomar om den svenska arvsskatten*, SNS Analys nr 60.
- European Commission (2019), *European Economic Forecast*, Institutional paper 115, Nov 2019.
- European Commission (2018), *Country Report Sweden 2018*.
- Financial Times* (2019), "OECD Takes Aim at Tech Giants with Plan to Shake up Global Tax", 10 okt 2019.
- Finansdepartementet (2019a), *Avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värmskatt)*, Fi 2019/02421/S1.
- Finansdepartementet (2019b), *Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten*, promemoria, Fi2019/03580/S2.
- Finanspolitiska rådet (2018), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2018*.
- Finanspolitiska rådet (2019), *Friare hyressättning och likformig fastighetsbeskattning. Hur påverkas hushållen?*
- Finanspolitiska rådet (2020a), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2020*.
- Finanspolitiska rådet (2020b), *Ett enklare och effektivare skattesystem*, Särskilda studier från Finanspolitiska rådet 2020.
- Flood, Lennart, och Manuchery, Chiya (2015), *Optimala skatter och grön skatteväxling*, Fores 2015:11.
- Gordon, Robert (2016), "The Rise and Fall of American Growth", *Princeton University Press*.

- Hansson, Åsa (2019a), *Skattepolitik på EU-nivå – samordna eller konkurrera?*, SIEPS 2019:10.
- Hansson, Åsa (2019b), *Svenska skatter i internationell jämförelse*, föredrag SNS, 4 september 2019.
- Hansson, Åsa. (2020a), ”Ett skattesystem för ett starkare Sverige”, i Eklund, Klas, 2020, *Idéer för att starkare Sverige. Omstartskommissionens rapport*, Ekerlids förlag 2020.
- Hansson, Åsa (2020b), *En rättvis och effektiv fastighetsskatt*, Fores 2020.
- Hemels, Sigrid (2020), ”Dutch R&D Incentives: a Triumph for Innovation or a Lobby Success?”, i Saygilioglu, Basaran Yavaslar och Coskun (red), *The Efficiency of Tax Incentives in the World and in Turkey*, sid 127-142, Marmara University, Istanbul 2020.
- Henrekson, Magnus, och Sanandaji, Tino (2014), *Företagandets förutsättningar – en ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen*, ESO 2014:3.
- Henrekson, Magnus, och Stenkula, Mikael (2015), *Swedish Taxation: Developments since 1862*, IFN.
- Holmlund, Bertil, Mörk, Eva, Palme, Mårten, och Östling, Robert (2014), *Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd*, Socialdemokraterna.
- Hultkrantz, Lars (2020a), ”Statsfinansiella effekter blandas ihop med samhällsekonomiska kostnader”, *DN Debatt* 10/2 2020.
- Hultkrantz, Lars (2020b), ”Infrastruktur för ett starkare Sverige”, i Eklund, Klas, 2020, *Idéer för att starkare Sverige. Omstartskommissionens rapport*, Ekerlids förlag 2020.
- IVL (2020), *Vägskatt för personbilar*, Rapport Nr C 469.
- Jacob, Martin (2020), *Did the Changes in 3:12 Rules Foster Entrepreneurship? – Empirical Evidence and Discussion of Alternatives*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen, SOU 2020:46.
- Januariavtalet (2019), *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*.
- Judd, Kenneth (1985), ”Redistributive Taxation in a Simple Perfect Model”, *Journal of Public Economics*, 1, sid 59-83.

- Järliden Bergström, Åsa-Pia, Palme, Mårten, och Persson, Mats (2010), *Beskattning av privat pensionssparande*, ESO 2010:2.
- Klein, Paul, och Olovsson, Conny (2015), "Bör varor och tjänster beskattas lika?", *Ekonomisk Debatt* 3, sid 19-28.
- Klimatpolitiska rådet (2019), *Årsrapport 2019*.
- Konjunkturinstitutet (2018), *Miljö, ekonomi och politik 2018*.
- Konjunkturinstitutet (2019a), *Konjunkturläget, oktober 2019*.
- Konjunkturinstitutet (2019b), *Promemorian Skatt på plastbärkassar*, Dnr 2019-211.
- Konjunkturinstitutet (2020), *Uppdatering av konjunkturbilden*, augusti 2020.
- Konjunkturinstitutet och SNS (2019), *Svenska skatter i internationell jämförelse*, SNS Förlag.
- Konkurrensverket och Institutet för Näringslivsforskning (2009). *Skatter och snedvridning av konkurrensen*.
- Krassén, Patrick, och Larsson, Hans Peter (2019), *Platt skatt. Skattemodell i en global kunskapsära*, Företagarna 2019.
- Krassén, Patrick, och Lidelfelt, Johan (2017), *Talangjakten och marginalskatten*, Svenskt Näringsliv.
- Kågeson, Per (2019), *Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken*, ESO 2019:5.
- Lager, Nils, och Swahn, Athina (2020), *3:12 Arbeta eller kapital. En rättvisare beskattning för arbetande företagare*. Underlagsrapport nummer 2 till arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning, LO och tankesmedjan Tiden, 2020.
- Lantz, Gunnar (2020), *Skatten och geografin. Mindre skillnader i kommunalskatt*. Underlagsrapport nummer 4 till arbetarrörelsens skattepolitiska utredning, Tankesmedjan Tiden och LO, 2020.
- Lidelfelt, Johan (2018), *En internationell kartläggning och analys av ägarskatter*, Svenskt Näringsliv 2018.
- Lindgren, Astrid (1976), "Pomperipossa i Monismanien", *Expressen* 10 mars 1976.

- Lodin, Sven-Olof, och Englund, Peter (2017). *Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning*, ESO 2017:4.
- Lundberg, Jacob (2017), *Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Macrosimulation Model*, Uppsala Universitet, Nationalekonomiska institutionen, Working Paper 2017:12.
- Lundberg, Jacob (2018), *Myt att investeringssparkonton är skattegynnade*, Smedjan, juni 2018.
- Lundberg, Jacob (2019a), *Framtidens skatter. En reform för tillväxt och enkelhet*, Timbro 2019.
- Lundberg, Jacob (2019b), *Förenklade skatter på arbete. Ökad transparens och fler i jobb*, Timbro 2019.
- Lundberg, Jacob (2020), "Hur många jobb med jobbskatteavdraget", *Ekonomisk debatt* 5.
- Lundberg, Jacob, och Fritzson, Gustav (2019), *Efter värnskatten. Hur står sig Sverige i marginalskatteligan?*, Timbro 2019.
- Mankiw, Gregory, Weinzierl, Matthew, och Yagan, Danny (2009), "Optimal taxation in theory and practice", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 23, Nr 4.
- Miljödepartementet (2019), *Klimatpolitiska handlingsplanen*, promemoria 17 december 2019.
- Mirrlees, James (1971), "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation", *Review of Economic Studies*, Vol 38, sid 175-208.
- Mirrlees, James, m.fl. (2010), *Dimensions of Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Monsenego, Jérôme (2019), *Rätt på EU:s sätt – en ESO-rapport om EU-rättens inverkan på svensk lagstiftning*, ESO 2019:4.
- Myndigheten för tillväxtanalys (2020), *Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen*. PM 2020:02.
- Myrdal, Gunnar (1978), "Dags för ett bättre skattesystem!", *Ekonomisk Debatt* 7.
- Mäler, Karl-Göran (1997), "Beskattning av naturresurser", Bilaga 7 till Skatteväxlingskommitténs slutbetänkande, SOU 1997:11.
- Norrman, Erik (2020), "Dags för en legitim fastighetsskatt". *Ekonomisk Debatt* 2.

- OECD (2019a), *Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, OECD/G20 inclusive framework on BEPS, Paris 2019.
- OECD (2019b), *Education at a Glance*, OECD Indicators,
- Ohlsson, Henry (2011), "The Legacy of the Swedish Gift and Inheritance Tax, 1884-2004", *European Review of Economic history*, Vol 15, sid 539-569.
- Olovsson, Conny (2015) "Optimal Taxation with Home Production", *Journal of Monetary Economics*, Vol 70, March, sid 39-50.
- Regeringens proposition 2007/08:27, *Avskaffad statlig fastighetsskatt.*
- Regeringens proposition 2011/12:100, Bilaga 5, *Utvärdering av jobbskatteavdraget.*
- Regeringens proposition 2019/20:1, *2020 års budgetproposition.*
- Regeringens proposition 2019/20:1, Bilaga 3, *Ekonomisk jämställdhet.*
- Regeringens proposition 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*
- Regeringens proposition 2019/20:100, *2020 års ekonomiska vårproposition.*
- Regeringens proposition 2020/21:1, *2021 års budgetproposition.*
- Regeringens skrivelse 2016/17:98, *Redovisning av skatteutgifter 2017.*
- Regeringens skrivelse 2017/18:207, *Ramverket för finanspolitiken.*
- Regeringens skrivelse 2019/20:98, *Redovisning av skatteutgifter 2020.*
- Rickne, Johanna (2019), *Kvinnor med flyktningbakgrund i rutsbventionerade företag*, SNS Analys nr 56
- Riksrevisionen (2018a), *Investeringssparkonto – en enkel sparform i ett komplext skattesystem*, RiR 2018:19.
- Riksrevisionen (2018b), *Nedsatt moms på livsmedel – prisseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet*, RiR 2018:25.

- Riksrevisionen (2019), *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, RiR 2019:29.
- Riksrevisionen (2020a), *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*, RiR 2020:2.
- Riksrevisionen (2020b), *Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen?*, RiR 2020:11.
- Riksrevisionen (2020c), *Statliga åtgärder för fler miljöbilar*, RiR 2020:1.
- Rothstein, Bo (2013), ”De som inte har, inte älskar och inte är”, i Strömbäck, J (red), *Framtidsutmaningar: det nya Sverige*, 8TTO.
- Rutqvist, Jakob, Sköld, Christofer, och Engström Stenson, Daniel, (2010) *Grön skatteväxling*, Fores 2010.
- Saez, Emmanuel, Schoefer, Benjamin, och Seim David (2019), ”Payroll Taxes, Firm Behavior and Rent Sharing: Evidence from a Young Worker’s Tax Cut in Sweden”, *American Economic Review*, vol. 109, no. 5, sid 1717-1763.
- SCB (2012), *Hur påverkar offentliga välfärdstjänster hushållens ekonomi?*, Rapport IAM 2011:2.
- SCB (2017), *FASIT användarhandledning*.
- Scocco, Sandro (2019), *Och några, antar jag, är OK!*, Atlas.
- Seim, David (2019), *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*, SNS Analys 55.
- Sjöberg, Max (2020), *Enhetlig moms – när alla utom särintressena får välja*, Timbro.
- Skattebetalarna (2020), *Fastighetsskatt skulle slå hårt mot Sveriges bostadsägare*.
- Skatteverket (2017), *Exitbeskattning för fysiska personer*.
- Skatteverket (2019), *Avdrag för resor till och från arbetet. En uppföljning av skattefelskontrollen*, Promemoria 2019-05-23.
- SKL (2018), *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Rekryteringsrapport 2018*.
- SNS Konjunkturråd (2010), *Råd till en finansminister*, SNS Förlag.
- SNS Konjunkturråd (2013), *Dags för enkla skatter*, SNS Förlag.
- SNS Konjunkturråd (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar*, SNS Förlag.

- SNS Konjunkturråd (2020), *Svensk politik för globalt klimat*, SNS Förlag.
- SOU 2000:34, *Likformig och neutral fastighetsbeskattning*. Betänkande av Fastighetsbeskattningskommittén.
- SOU 2004:36, *Reformerade egendomsskatter*. Slutbetänkande av Egendomsskattekommittén.
- SOU 2005:57, *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?* Delbetänkande av Mervärdesskattesatsutredningen.
- SOU 2014:1, *Vissa bostadsbeskattningsfrågor*. Betänkande av Bostadsbeskattningskommittén.
- SOU 2014:40, *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. Slutbetänkande av Företagsskattekommittén.
- SOU 2016:72, *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*. Betänkande av Entreprenörskapsutredningen.
- SOU 2016:75, *Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag*.
- SOU 2016:76, *Skatt på finansiell verksamhet*. Betänkande av utredningen om skatt på finanssektorn.
- SOU 2017:27, *Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet*. Betänkande av Paketeringsutredningen.
- SOU 2018:74, *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*. Betänkande av Kostnadsutjämningsutredningen.
- SOU 2019:36, *Skattelättnad för arbetsresor*. Betänkande av Reseavdragskommittén.
- SOU 2019:62, *Kapitalinkomster och inkomstfördelning*. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2019:65, *Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande*.
- SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*. Betänkande av Jämlikhetskommissionen.
- Stiglitz, Joseph (1985), "The General Theory of Tax Avoidance", *National Tax Journal*, Vol XXXVIII, No 3, sid 325-337.
- Stiglitz, Joseph (1987), "Principal and Agent", i *Allocation, Information and Markets*, sid 241-253, The New Palgrave Book Series, Macmillan.

- Straub, Ludwig och Werning, Ivan (2020), "Chamley-Judd Revisited", *American Economic Review* 1, sid 86-119.
- Summers, Larry (2017), *Secular Stagnation Even Truer Today*, Brookings, May 2017.
- Sundén, David (2019), *Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel*, ESO 2019:2.
- Svensk solenergi (2020), *Solel på stora tak. Vad är potentialen och hur gör andra EU-länder?*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019), *Ekonomirapporten, oktober 2019*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2020), *Ekonomirapporten, maj 2020*.
- Waldenström, Daniel, (2020), "Perspektiv på den ekonomiska ojämlikheten i Sverige", *Ekonomisk Debatt* 4/2020.
- World Economic Forum (2019), *Global Competitiveness Report 2019*.
- WSP (2018), *Kostnadseffektiv styrning mot lägre utsläpp?*, 2018-06-18.
- Vårdföretagarna (2020), *Vårdmomsens effekter*.
- Ydstedt, Anders och Wollstad, Amanda (2015), *Sörjd av ingen – sakenad av få*, Ekerlids förlag.
- Åsbrink, Erik (2014), "Dags för en ny skattereform" i Bergstrand, Mats (red): *En skattereform för 2000-talet*, PMJ.
- Åsbrink, Erik (2019), *Gunnar Sträng*, Albert Bonniers förlag 2019.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2020

- Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar.
- Jämställdhet räknas – en ESO-rapport om kvinnors förändrade position i arbetslivet.
- Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet.
- Spänning på hög nivå – en ESO-rapport om elnätets roll för säkra elleveranser.
- Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering.
- Avgörande mål – en ESO-rapport om sysselsättningspolitiska målformuleringar.

2019

- Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet.
- Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel.
- Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning.
- Rätt på EU:s sätt – en ESO-rapport om EU-rättens inverkan på svensk skattelagstiftning.
- Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken.
- Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete.
- Pang för pengarna – en ESO-rapport om Sveriges militära materielförsörjning.

- Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv.

2018

- Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen.
- Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända.
- Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.
- Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar.
- Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser.
- Operation digitalisering – en ESO rapport om hälso- och sjukvården.
- Data i egna händer – en ESO-rapport om personliga hälsokonton.

2017

- Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.
- Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
- Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.
- Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning.
- Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden.
- Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner.
- Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder.
- Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum.

2016

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostads-segregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om struktur-omvandlingen i svenskt näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.
- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.

- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.

- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjäla? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen.
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning.
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande.

2011

- UD i en ny sats – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning.
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden.
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.

- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? Implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.

- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.

- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-upp-satser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig om-vandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – ett ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.

- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetmått.
- Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.

- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980.

- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbete och den äldre generationen.

- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner. Perspektiv på besparingspolitiken.