

Pedagogiskt och tänkvärt om skatternas framtid

DANIEL WALDENSTRÖM

KOMMENTAR

Klas Eklunds rapport om Sveriges framtida skattesystem är en heltäckande genomgång av det svenska skattesystemet (Eklund 2020). Rapporten balanserar väl mellan ren beskrivning, som tidvis är rejält teknisk, och en normativ analys av hur skatterna bör se ut. Läsaren bjuds med under hela vägen, vilket är en imponerande pedagogisk bedrift!

I denna kommentar diskuterar jag förtjänster och problem med Eklunds viktigaste förslag.¹ Jag börjar med skattesystemets viktigaste del, arbetsbeskattningen, och fortsätter därefter diskutera skatter på kapital och konsumtion. Avslutningsvis lyfter jag fram några ytterligare perspektiv som rapporten inte ägnar mycket utrymme åt.

Skatt på arbete

Skatter på arbetsinkomster står för huvuddelen av Sveriges skatteintäkter, ca 60 procent. Omkring hälften av dessa är kommunal och statlig inkomstskatt och resten är arbetsgivaravgifter. Eklund visar att Sverige i dag beskattar arbete mycket högt internationellt sett. År 2019 uppgick arbetsinkomstskatternas intäkter till 27 procent av BNP, tredje högst i världen, och vid en inkomst på drygt 42 000 kr, vilket är ca 1,5 gånger medelinkomsten, betalar svensken skattesystemets högsta marginalsatt som är 65 procent, vilket är näst högst i världen (efter Belgiens 66 procent).

Eklund föreslår drastiska förändringar av *inkomstskatterna*. Dels vill han se ett s k jobbvdrag, en sorts förhöjt grundavdrag för samtliga personer med

en taxerad inkomst (även pensionärer). Vidare föreslår han en kraftigt höjd brytpunkt för statlig inkomstskatt (till 65 000 kr/mån) och sänkt statlig marginalsatt från dagens 20 procent till en trestegsmodell med nivåerna fem, tio och 15 procent. Kostnaden för dessa förslag är 65 miljarder kr, vilket är lika mycket som hela jobbskatteavdragsreformen under den första Alliansregeringen 2006–10.

När man ställer dessa förslag mot de tidigare skatteanalyser som har gjorts i Sverige på senare år, framgår en ganska stor överensstämmelse. I sin utredning av inkomstskatterna föreslog Bastani och Selin (2019) sänkt statlig inkomstskatt genom både lägre skattesatt och höjd brytpunkt. Samma slutsatt nåddes i en tidigare bred analys av hela skattesystemet (Birch Sørensen 2010). Finanspolitiska rådet (2020) analyserar också alternativa skatteskalor där samtliga alternativ innehåller lägre statlig inkomstskatt. Men Eklunds förslag går längre än alla dessa tidigare utredningar och han motiverar faktiskt aldrig varför han valt dessa skattesatt och de nya brytpunkterna. Noterbart är att Eklunds förslag inför ett större antal margineffekter i samband med att han föreslår flera nya steg i skatteskan, vilket frångår principerna som har gällt sedan skattereformen 1990–91 om att margineffekter bör undvikas.

När det gäller *arbetsgivaravgifterna* säger inte rapporten särskilt mycket. Eklund lämnar avgifternas nivå och sammansättning oförändrade, men däremot vill han se en större tydlighet och transparens i rapporteringen till löntagarna. Han föreslår att alla lönebesked ska innehålla en redovisning av arbetsgivaravgiftens uttag. Tanken är inte ny; vissa länder (t ex Frankrike) gör detta sedan länge och det var t o m ett av de förslag som vi i SNS Konjunkturråd 2013 fram-

Daniel Waldenström är professor och verksam vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).
daniel.waldenstrom@ifn.se

¹ Jag läste och kommenterade även en tidig version av rapporten innan den trycktes.

förde (Flood m fl 2013). Jag skulle vilja tillägga att man rentav borde redovisa samtliga olika delkomponenter i arbetsgivaravgiften, av vilka ålderspensionsavgiften och den allmänna löneavgiften (som Eklund, med rätta, vill döpa om till ”allmän löneskatt”) är de två största. En positiv bieffekt skulle sannolikt vara en ökad förståelse hos löntagarna om pensionssystemets finansiering.

Fördelningseffekter ges större utrymme i Eklunds rapport än vad vi har sett i de flesta av de tidigare skatteutredningarna. Hans slutsats är att de föreslagna inkomstskattesänkningarna får minimala effekter på inkomstfördelningen. Jag ställer mig dock lite frågande inför detta resultat, främst på grund av hur beteenderesponsen ser ut i olika delar av fördelningen, något få simuleringsmodeller tar full hänsyn till, men även med tanke på att förmögenhetsbildningen kommer att accelerera mer i toppen av fördelningen. Förslagen sänker både genomsnittlig skatt och marginalskatt mer för hög- än för låginkomsttagare, vilket skulle kunna resultera i större inkomstskillnader, både före och efter skatt.² Å andra sidan kan skattesänkningen skapa dynamiska effekter på lång sikt som har utjämnande fördelningseffekter, exempelvis om en högre tillväxt ökar sysselsättningen eller minskade skatteklar får fler ungdomar att välja ambitiösa utbildningar och karriärer.

Skatt på kapital

Kapitalbeskattningen är mer komplex än arbetsinkomstbeskattningen och rapporten innehåller flera kapitel där olika kapitalskatter behandlas.³ Emellertid bör man ha klart för sig att kapitalskatterna utgör en liten del av skatteintäkterna, ungefär en tiondel. Andelen verkar dessutom inte kunna höjas avsevärt eftersom den begränsas av att kapitalavkastningens andel i nationalinkomsten är betydligt mindre än arbetsinkomsternas. Sveriges kapitalskatter ligger också på samma nivå som andra OECD-länder, analyser av SNS Konjunkturråd 2018 antyder även att om man höjer vissa av de svenska kapitalskatterna skulle det inte resultera i särskilt stora intäktsökningar i jämförelse med arbets- och konsumtionskatterna.⁴

Eklunds rapport föreslår egentligen bara två förändringar av den svenska kapitalbeskattningen. Den viktigaste gäller *bostadsbeskattningen*, där Eklund sällar sig till den långa rad av utredare som anser att dagens inkonsekventa och regressiva system bör reformeras.⁵ Rapporten föreslår ett avskaffat takbelopp och sänkt skattesats, samt att bostadsrätter ska beskattas på samma sätt som småhus. Det föreslagna systemet liknar fastighetsskatten före 2008, men med en klart lägre skattesats – 0,5 procent av taxeringsvärdet mot tidigare 0,75–1,2 procent – och ett mer likvärdigt inlemmande av bostadsrätterna. Den lägre

² En nyligen publicerad studie fann att skattereformer som medförde kraftigt sänkt skatteprogressivitet innebar att inkomstskillnaderna ökade inte bara *efter* skatt utan även *före* skatt, vilket förklaras av incitamentseffekter på såväl arbetsutbud som kapitalinkomstredovisning (Rubolino och Waldenström 2019).

³ För en översikt av de teoretiska argumenten för och emot kapitalbeskattning, se Bastani och Waldenström (2020) och även Waldenström m fl (2018).

⁴ Med en kapitalandel av BNP på 20 procent (efter att kapitalförslitning dragits ifrån) och en kapitalinkomstskatt på 30 procent blir kapitalbeskattningens andel sex procent, vilket är nästan den exakta nivån på kapitalskatteintäkternas BNP-andel i Sverige i dag. För att öka kapitalskatteuttaget krävs höjd skattesats, där 40 procent skulle generera en BNP-andel på åtta procent, vilket ligger över alla OECD-länder (förutom Luxemburg).

⁵ Se exempelvis Englund (2020), Bastani och Selin (2019), Finanspolitiska rådet (2019) och Waldenström m fl (2018).

skattesatsen, jämfört med vad tidigare utredningar har föreslagit, motiveras framför allt utifrån politiska hänsyn.⁶ Kapitalvinstbeskattningen lämnar Eklund oförändrad, vilket är besynnerligt med tanke på hur stora vinstbeloppen blivit på senare tid. Kanske borde han här ha tagit inspiration av Peter Englund's förslag om en kapitalvinst med avdragen normal värdestegring som följer inflationen (Englund 2020).

Eklund vill sänka *kapitalinkomstskatten* på räntor, utdelningar och finansiella kapitalvinster till 25 procent samt göra den mer likformig än i dag. Förslaget innebär dock inte sänkt skatt för alla. Medan avkastning från börsnoterade aktier och bankinlåning får lägre skatt, beskattas onoterade aktier redan med 25 procent. Skatten på viss avkastning i fåmansbolag höjs från 20 till 25 procent. Eklund lyfter här fram värdet av den sistnämnda effekten utifrån dess dämpande inverkan på skattemotiverad inkomstomvandling inom just fåmansbolagen, även om en betydande skatteskillnad kvarstår även efter Eklunds förändringar. Lägre kapitalskattesatser har en annan fördel, nämligen att de minskar problemen med skenande real kapitalbeskattning i tider av hög inflation, något som diskuterades mycket i samband med 1990-talets skattereform och som eventuellt kommer att bli viktigt ifall inflationen återkommer efter coronakrisens expansiva penningpolitik i västvärlden.⁷

Arvs- och förmögenhetsskatterna bör enligt Eklund inte återinföras. Även om han ser risker med stigande förmögenhetsskillnader och att ärvt kapital får stor inverkan i samhällsekonomin anser han att argumenten mot beskattning av arv och förmögenheter väger tyngre. Eklund får stöd i aktuellt forskningsläge och av tidigare erfarenheter. Samtliga västländer, däribland Sverige, har tidigare praktiserat dessa skatter men i dag har nästan samtliga länder valt att avskaffa dem, även de länder som har i övrigt höga skatter. Intäktsmässigt var nämligen arvs- och förmögenhetsskatterna obetydliga: i Sverige stod de för runt 0,1 procent respektive 0,2 procent av BNP sedan 1970-talet. Deras problematiska sidor var desto större, gällande avgränsning, värdering, skatteundandragande, antydningar om reala distorsioner och även oönskade fördelningsutfall som exempelvis den regressivitet som uppstod när Sverige 1997 undantog stora familjeägda företag från förmögenhetsbeskattning. Vi vet inte fullt ut hur stora effekter dessa skatter har på förmögenhetsbildning, entreprenörskap, sysselsättning och långsiktig tillväxt, men det är ändå troligt att de samhällsekonomiska kostnaderna överstiger deras finansiella och fördelningsmässiga intäkter.⁸ Eklunds beslut att inte föreslå ett återinförande av arvs- och förmögenhetsskatterna förefaller därför vara motiverat.

Övriga kapitalskatter lämnar Ek-

⁶ Birch Sørensen (2010) och Waldenström m fl (2018) föreslog en procent av taxeringsvärdet (eller motsvarande värde för en bostadsrätt) medan Finanspolitiska rådet (2019) diskuterar en skatt på 1,2 procent.

⁷ Ett räkneexempel: Med en inflation på fem procent och en real avkastning på tre procent, alltså en nominell årsavkastning på åtta procent, innebär en kapitalinkomstskatt på 25 procent en real kapitalskatt på hela 67 procent ($\frac{0,25 \cdot 0,08}{0,03} \approx 0,67$).

⁸ I en studie av en stor dansk förmögenhetsskattereform 1989 finner Jakobsen m fl (2018) stora effekter på förmögenhetsbildning, särskilt bland större förmögenhetsägare. Se även Bastani och Waldenström (2020) för en ingående genomgång av de teoretiska och empiriska beläggen för och emot arvs- och gåvoskatter samt Ohlsson (2011), Du Rietz och Henrekson (2014) och Henrekson och Waldenström (2016) för analyser av dessa skatters historiska uppgång och fall i Sverige.

lund i det närmaste orörda. Detta är förståeligt i vissa fall, exempelvis i fallet med bolagsskatten, som just nu genomgår en stor internationell genomlysning i samband med beskattning av digitala tjänster etc och vars resultat vi ännu inte har sett. Emellertid finns fall där Eklund borde ha varit mer kritiskt genomlysande, exempelvis beskattningen av sparande på investeringssparkonto (ISK). Eklund konstaterar enbart helt kort att ISK har underlättat för spararna och vunnit acceptans i befolkningen, vilket motiverar att den kvarstår oförändrad. Men även om detta stämmer duckar han härmed för de problem, särskilt gällande likformigheten, som ISK har medfört. ISK är en skattegynnad sparform i dagens lågränteläge, vilket innebär att skattepolitiken gynnar passivt företagsägande (ISK) framför aktiva ägarengagemang. Eftersom ISK beskattas i form av en schablonintäkt innebär det att ISK endast beskattar normalavkastningen och lämnar all överavkastning obeskattad. Detta är både ineffektivt, eftersom överavkastningen till stor del ligger utom individens kontroll, och regressivt, eftersom överavkastningen är högre än schablonintäkten.⁹

En övergripande kommentar gäller likformigheten i Eklunds kapitalbeskattningsförslag. Att övergå till en mer enhetlig kapitalinkomstskatt ökar likformigheten, vilket därmed minskar den skattedrivna snedvridningen av sparande och investeringar. Samtidigt kvarstår det faktum att utdelningsinkomster är dubbelbeskattade och den sammantagna skattesatsen för dessa hamnar därför på 40 procent i stället för de 25 procent som kapitalvinster eller bankräntor beskattas med. Ett annat avsteg från likformigheten är ISK-beskattningen, som Eklund inte vill reformera. Det hade varit intressant om Eklund hade diskuterat de principiella

problemen med ISK-beskattningen och skissat på alternativa lösningar som skulle ha ökat kapitalbeskattningens likformighet.

Skatt på konsumtion

Skatter på konsumtion har blivit allt viktigare i västvärldens skattesystem. I Sverige står de i dag för en dryg femtedel av alla skatteintäkter. Eklunds förslag gäller framför allt momsens, som han anser ska göras enhetlig för alla omsatta tjänster och dessutom bör utvidgas till boende och, allra helst, finansiella tjänster. Momshöjningarna på mat och restaurang är Eklunds kassako när hans andra skattesänkningar ska göras inräktningsneutrala. Han motiverar förslagen väl och det finns även stöd i forskningen om att dessa förändringar skulle vara samhällsekonomiskt gynnsamma. Exempelvis har en studie (Harju m fl 2018) visat att den sänkta restaurangmomsen inte ledde till sänkta priser för besökarna i de flesta fallen, vilket antyder att reformens huvudsakliga effekt var att öka restaurangägarnas marginaler. Att momsbelägga hyror diskuterar inte Eklund särskilt utförligt, men jag undrar hur reaktionerna kommer att bli när folks hyror stiger med 25 procent i en sådan reform. Spelandets beskattning är en annan stor fråga och här tror jag att Eklund är något på spåren. Spelandet verkar vara tämligen oelastiskt och skulle därför utgöra en effektiv skattebas. Men liksom andra syndaskatter är det egentligen en skatteintäkt man inte vill ha, så hur viktig den blir på sikt är högst osäkert.

Några ytterligare aspekter

Även om Eklunds rapport täcker in de väsentligaste delarna av skattesystemet, finns några aspekter som jag gärna hade sett mer diskussioner om.

Den första aspekten är att rappor-

⁹ Dessa problem med ISK diskuteras bl a i Waldenström m fl (2018).

ten inte alls berör *transfereringar*, alltså överföringar från offentlig sektor till hushållen i form av bidrag, försäkringsstöd, pensioner och, i ett ännu bredare perspektiv, offentliga välfärdstjänster i form av subventionerad vård, skola och omsorg. Transfereringar kan beskrivas som negativa skatter och finanspolitiken kombinerar dem ofta med skatter för att uppnå olika mål. Särskilt viktiga blir transfereringarna för marginaleffekter och fördelningsutfall och deras frånvaro i analysen märks även när Eklund letar förslag för att motverka inkomstskattesänkningarnas fördelningseffekter. En mer omfattande utredning av framtidens skattesystem behöver inkludera transfereringssystemets utformning.

En reform av arbetsgivaravgiften som inte diskuteras är *avskaffandet av förmånstaket i sjuk- och arbetslöshetsersättningen*. Detta skulle ha flera fördelar. En är att detta skulle sänka skattekillen för höga inkomster med fem procentenheter, alltså från 65 till 60 procent. En annan fördel är att legitimiteten i socialförsäkringen och därmed dess politiska bärkraft skulle stärkas bland alla höginkomsttagare. Slutligen bör framhållas att en sådan reform vore relativt billig, detta helt enkelt eftersom heltidsarbetande individer med hög lön sällan blir arbetslösa eller sjuka.¹⁰

Slutligen hade jag gärna sett en utförligare diskussion om *skatters betydelse för den ekonomiska tillväxten*. Denna stora och erkänt svåra fråga har analyserats sedan länge inom forskningen. Höga skatter skapar förutsättningar för att bygga välfungerande och hållbara samhällsinstitutioner, vilka är positiva för långsiktig tillväxt. Men höga skatter minskar även drivkrafter, entreprenörskap och kapitalbildning och detta tenderar att sänka tillväxten. Eklund gör visserligen några nedslag i denna fråga, inklusive

en del intressanta simuleringar av just BNP-tillväxten. Men mer diskussion och utredning hade behövts, inte minst för att understryka hur central en sådan aspekt är i ett långsiktigt välförhållningsperspektiv när man diskuterar skattereformer i ett land med kanske världens högsta skatter.

REFERENSER

Bastani, S och H Selin (2019), *Skilnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*, ESO 2019:4, Expertrådet för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Bastani, S och D Waldenström (2020), "How Should Capital Be Taxed?", *Journal of Economic Surveys*, vol 34, s 812–846.

Birch Sørensen, P (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, ESO 2010:4, Expertrådet för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Du Rietz, G och D Henrekson (2014), "The Rise and Fall of Swedish Wealth Taxation", *Nordic Tax Journal*, vol 1, s 9–35.

Eklund, K (2020), *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*, ESO 2020:7, Expertrådet för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Englund, P (2020), *En ny bostadsbeskattning*, SNS Förlag, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2019), *Friare hyresättning och likformig bostadsbeskattning – hur påverkas hushållen?*, Särskilda studier från Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2020), *Ett enklare och effektivare skattesystem*, Studier i svensk finanspolitik 2020/1, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Flood, L, K Nordblom och D Waldenström (2013), *Dags för enkla skatter!*, Konjunkturrådets rapport 2013, SNS Förlag, Stockholm.

Harju, J, T Kosonen och O Nordström Skans (2018), "Firm Types, Price-setting Strategies, and Consumption-tax Incidence", *Journal of Public Economics*, vol 165, s 48–72.

Hedborg, A (2012), *Under höga tak ryms alla – en rapport om höjda tak i sjukförsäkringen*, Kommunal, Stockholm.

Henrekson, M och D Waldenström (2016), "Inheritance Taxation in Sweden, 1885–2004: The Role of Ideology, Family Firms and Tax Avoidance", *Economic History Review*, vol 69, s 1228–1254.

Jakobsen, K, K Jakobsen, H Kleven och G

¹⁰ Se Hedborg (2012) för liknande argumentation och mer utförlig diskussion.

Zucman (2018), "Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence From Denmark", *Quarterly Journal of Economics*, vol 135, s 329–388.

Ohlsson, H (2011), "The Legacy of the Swedish Gift and Inheritance Tax, 1884–2004", *European Review of Economic History*, vol 15, s 539–569.

Rubolino, E och D Waldenström (2020), "Tax Progressivity and Top Incomes: Evidence from Tax Reforms", *Journal of Economic Inequality*, vol 18, s 261–289.

Waldenström, D, S Bastani och Å Hansson (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar*, Konjunkturrådets rapport 2018, SNS Förlag, Stockholm.