

Hur kan det svenska skattesystemet bli mer konkurrenskraftigt?

ÅSA HANSSON

Åsa Hansson är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet och forskar kring skatter. Åsa.Hansson@nek.lu.se

Det svenska skattesystemet står inför en rad utmaningar, både inhemska och internationella, och behöver reformeras för att möta dessa. Mycket har hänt sedan århundradets skattereform i början av 1990-talet när det gäller såväl den värld vi lever i som förändringar i skattesystemet och kunskapen kring skatters effekter på beteende. För att Sverige ska vara konkurrenskraftigt och kunna vidmakthålla en hög välfärdsambition krävs ett väl genomtänkt och effektivt skattesystem. För att göra skattesystemet effektivare bör skatteuttaget på arbetsinkomster minska och ett skift mot en ökad beskattning på fastigheter och konsumtion skulle vara önskvärt samt en återgång till principen om likformig beskattning.

Det har snart gått 30 år sedan århundradets skattereform 1990/91 och den senaste stora och genomgripande översynen av det totala skattesystemet. Mycket har hänt sedan dess. I början av 1990-talet var Sverige ännu inte medlem i EU, internet var i sin linda och mobiltelefoner inget gemene man använde sig av. Kapitalmarknaderna var ännu inte avreglerade och den internationella rörligheten för såväl varor, kapital och människor var begränsad. Den värld vi i dag lever i skiljer sig markant från den värld vi levde i när skattereformen genomfördes. Även skattesystemet har genomgått många och stora förändringar. Tanken med likformighet, som var den genomgripande och bärande principen i 1990/91 års skattereform, har övergetts på många områden och det svenska skattesystemet är i dag långt från likformigt. Kunskapen om skatters effekter på beteende och ekonomin i stort har också ökat och delvis förändrats sedan skattereformen.

Blickar vi framåt står vi inför en rad förändringar och utmaningar som kommer att påverka både förmågan att driva in skatteintäkter och efterfrågan på de tjänster och uppgifter som skatteintäkterna har för avsikt att finansiera. En åldrande befolkning, befolkningstillväxt, ökade krav på förbättrad kvalitet inom vård, omsorg och utbildning men även satsningar på försvar och polis pressar den offentliga sektorn från utgiftssidan. Samtidigt ökar de ekonomiska klyftorna i samhället och därmed även behovet av reformer som minskar dessa; här kan skatterna utformas både för att öka möjligheterna att ta sig ur fattigdom och för att generera skatteintäkter som kan användas för att minska klyftorna. Skatter utgör även ett effektivt medel för att minska miljö- och klimatpåverkan. På intäktssidan pressas möjligheten att driva in skatter av den internationella konkurrensen om att vinna kostnadsfördelar gentemot andra länder och av skattebasernas mobi-

litet, som sannolikt kommer att intensifieras. Låga nivåer på skatter utgör ett effektivt medel för ett land att öka sin konkurrenskraft, samtidigt som det försvårar för andra länder att avvika från dessa nivåer utan att tappa konkurrenskraft. Medan risken för skatteundandragande till andra länder har minskat till följd av internationella samarbeten, begränsar dessa samarbeten också enskilda länders möjligheter att bedriva självständig skattepolitik. Långtgående samarbete och koordinering av skattepolitiken internationellt kan vara till nackdel för små länder, såsom Sverige. Dessa gynnas oftast av att kunna bedriva självständig skattepolitik på de större ländernas bekostnad och kan komma att förlora skattebaser till större länders fördel vid koordinering. Dessutom utmanar automatiseringen, digitaliseringen och delningsekonomin dagens skattesystem och försvårar möjligheten att driva in skatteintäkter på det sätt vi gör i dag.

Skattesystemet står således inför en rad utmaningar, både inhemska och internationella, och pressas både från utgifts- och intäktsidan av de högt ställda krav på vad ett skattesystem ska leverera. För att möta dessa utmaningar och för att öka Sveriges konkurrenskraft behöver det svenska skattesystemet ses över. Sverige har en hög ambitionsnivå när det gäller offentligt finansierad välfärd och är därför ett land med hög skattekvot, bland de högsta i världen. Därför ställs det extra stora krav på att vårt skattesystem är effektivt och driver in skatteintäkter på ett sätt som inte skadar ekonomin. Sverige är också ett avsidet beläget land med en relativt liten hemmamarknad och ett relativt stort exportberoende. Detta gör att vårt skattesystem helst också bör vara lite mer konkurrenskraftigt än andra länders. Betydelsen av ett konkurrenskraftigt skattesystem är mindre i länder som har stora hemmamarknader eller är attraktivt lokaliserade.

I detta kapitel diskuteras hur skattesystemet bättre kan anpassas till inhemska utmaningar och samtidigt vara konkurrenskraftigt internationellt. Kapitlet inleds med en diskussion kring hur ett bra skattessystem principiellt bör se ut och följs av en diskussion kring hur väl det svenska skattesystemet uppfyller dessa krav eller kan förbättras. Avslutningsvis ges förslag på hur det svenska skattesystemet kan bli mer konkurrenskraftigt.

1. Principer för ett bra skattesystem

Det ställs många krav på ett skattesystem för att det ska anses vara bra. Ett krav är att skattesystemet ska vara effektivt, dvs att det inte stör eller påverkar individers och företags beteende och beslut. Detta brukar beskrivas som att skattesystemet ska vara neutralt. Ett skattesystem som påverkar hur hårt vi anstränger oss, hur mycket vi arbetar eller hur mycket och hur vi sparar är inte ett neutralt skattessystem. Ett sätt att utforma ett skattesystem som inte påverkar vårt beteende är att beskatta allt lika oberoende av de val vi gör. Denna princip om likformig beskattning låg bakom 1990/91-års skattereform och är i mångt och mycket fortfarande den bärande principen för hur ett skattesystem bör utformas.

En annan princip att utforma ett effektivt skattesystem utifrån är teorin om optimal beskattning. Optimal beskattning innebär att skattesystemet bör differentieras beroende på olika skattebasers flyktighet, dvs hur lätttröliga de är. En lättflyktig skattebas bör beskattas lägre än en mindre rörlig skattebas eftersom snedvridningarna då blir mindre. Finansiella kapitalinkomster utgör en relativt elastisk skattebas och en ökning av skatt på finansiellt kapital leder därför till större beteendeförändringar – t ex i form av att investeringar och redovisningen av dess avkastning flyttar till andra länder – än beskattning av fastigheter, som inte går att flytta.

Ett likformigt skattesystem är sällan optimalt i bemärkelsen att det minimerar snedvridningskostnaderna, men kan motiveras utifrån andra krav ett bra skattesystem bör uppfylla. Ett bra skattesystem ska också upplevas som legitimt, rättvist, vara enkelt, transparent och inte uppmuntra till skatteplanering och skattefusk. Att i praktiken utforma optimala skattesystem beroende på olika skattebasers flyktighet är en omöjlig uppgift eftersom informationen om olika skattebasers flyktighet oftast inte är känd och förändras över tiden och då kräver skattejusteringar. Dessutom öppnar ett differentierat skattesystem upp för intressegrupper att lobba för, för dem, gynnsamma skatteregler. Man behöver därför göra en avvägning huruvida enkelhet och transparens överväger vinsterna av optimalt utformade skatter. I 1990/91 års skattereform övervägde likformighetsprincipen, medan en del av de skatteförändringar som skett sedan dess delvis kan motiveras utifrån optimal beskattningsteori. Den ökade globaliseringen har ökat skattebasernas mobilitet, vilket ställer större krav på att skattesystemet även är neutralt gentemot andra länders skatter, i alla fall för de mer mobila skattebaserna.

Enskilda länders möjlighet att självständigt utforma sin skattepolitik begränsas ytterligare av EU och internationella regelverk och överenskommelser. Exempelvis är momsbeskattningen inom EU reglerad sedan länge och statsstödsreglerna minskar möjligheterna att bedriva oberoende nationell skattepolitik. Samarbeten för att minska skatteundandragande, såsom OECD:s BEPS-projekt (*Base Erosion and Profit Shifting*) och EU:s motsvarighet ATAP (*Anti Tax Avoidance Package*), ingriper vidare i enskilda länders självständighet över bl a bolagsbeskattningen.

Sammanfattningsvis finns det fortfarande mycket som talar för att skattesystem bör utformas enligt likformighetsprincipen, men avvikelser kan motiveras i vissa fall, i synnerhet med anledning av ökad mobilitet och internationell konkurrens. Ett likformigt skattesystem som beskattar breda skattebaser, och därmed minimerar avvikelser och undantag, infriar inte bara effektivitetsaspekten utan uppfyller även många av de andra krav som ställs på ett bra skattessystem, exempelvis att det ska upplevas som rättvist. Likformiga skatter är ofta mer rättvisa, eftersom undantag och särregler tenderar att gynna välbärgade i högre utsträckning. Dessutom är ett likformigt skattesystem relativt enkelt att administrera, transparent och svårare att skatteplanera kring eller lobba för särregler i. Likformig-

hetsprincipen är därför fortfarande en bärande princip för utformningen av skattesystemet, framför allt i länder med hög skattekvot. Ett helt likformigt skattesystem är dock troligen inte önskvärt. Eftersom Sverige är ett exportberoende land beläget i utkanten av Europa behöver vi ha ett konkurrenskraftigt skattesystem och den ökade mobiliteten innebär att beskattningen av de mer mobila skattebaserna måste vara konkurrenskraftig och inte kan avvika uppåt från andra länder. Avsteg från likformighetsprincipen kan även motiveras av allvarliga externaliteter – negativa eller positiva – som kräver högre eller lägre skatter för att internaliseras. Exempel på negativa externaliteter som kan motivera högre skatter är miljö- och klimatförstörande aktiviteter samt konsumtion av alkohol och tobak.

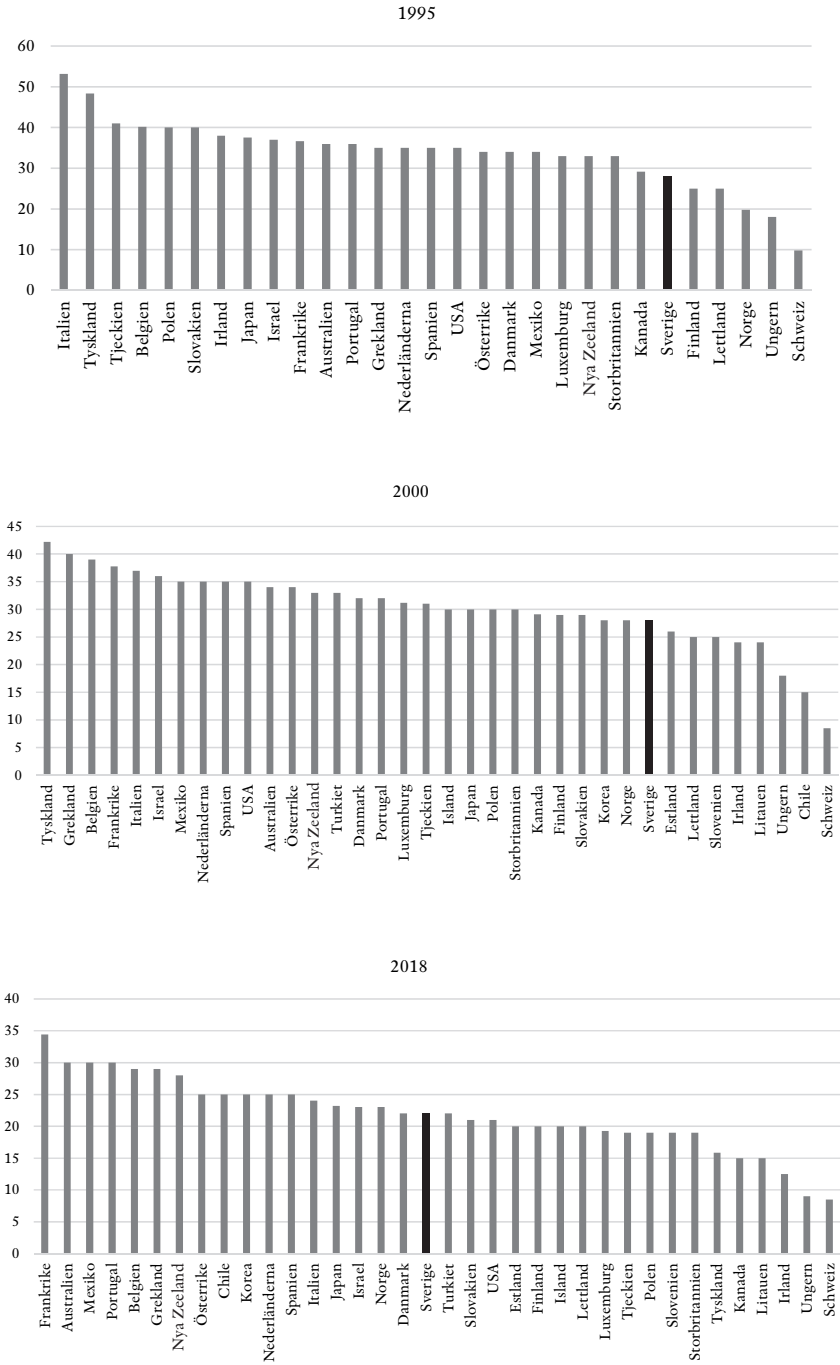
2. Hur kan Sverige få ett mer konkurrenskraftigt skattesystem?

Vad kan Sverige göra för att få ett mer konkurrenskraftigt skattesystem? På vissa områden har vi mindre handlingsutrymme eftersom den internationella konkurrensen kräver att vi följer den internationella trenden. Detta gäller exempelvis bolagsskatten. För ett litet öppet land som Sverige är det viktigt att ha en konkurrenskraftig bolagsskatt och skattesatsen bör ligga under skattesatsen i de större och mer centralt lokaliserade länderna. Mycket tyder på att den kapplöpning mot botten i bolagsskattesatser som vi såg under 1990- och början av 2000-talet har återuppväckts och att länder nu åter sänker sina bolagsskattesatser i försök att vinna konkurrensfördelar. Många länder, däribland Sverige, har aviserat nya skattesatssänkningar. I USA sänktes nyligen bolagsskattesatsen kraftigt från 35 till 21 procent, vilket förändrar spelplanen och troligen kommer att få stor inverkan på andra länders skattepolitik. Brexit kommer sannolikt också leda till en mer aggressiv skattepolitik i Storbritannien för att kompensera för nackdelarna med att stå utanför EU. Storbritannien har redan i dag den lägsta bolagsskatten bland G20-länderna, 19 procent, och har aviserat ytterligare sänkning till 17 procent 2020.¹ Det är viktigt att Sverige följer med och inte tappar i den internationella konkurrensen. Längre hade Sverige en konkurrenskraftig bolagsskattesats, vilket har gynnat oss, men i takt med att andra länder sänkt bolagsskatten har Sveriges position försämrats. Detta framgår av figur 1 som illustrerar hur Sveriges position har flyttas från att ha legat bland de mer konkurrenskraftiga till en position i mitten.

På vissa andra områden utmärker sig Sverige internationellt, vilket kan kräva en anpassning för att värna den svenska skattebasen i en global värld, men även för att minska effektivitetskostnaderna inhemskt och på så sätt göra det svenska skattesystemet bättre och mer konkurrenskraftigt. Exempel på områden där vi sticker ut är i hur vi beskattar arbetsinkomster och förmögenhetsrelaterade tillgångar, framför allt fastigheter.

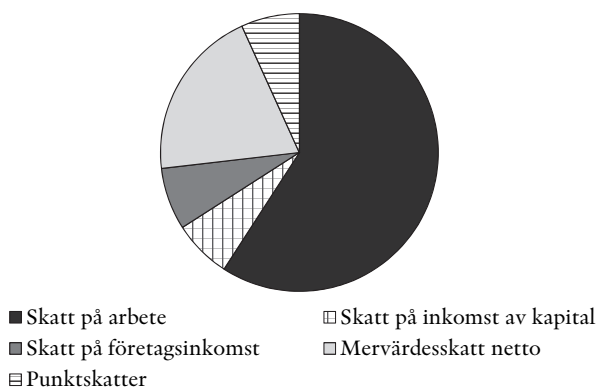
¹ Även Frankrike har annonserat en sänkning, från 33,3 till 25 procent 2020, och Belgien en sänkning från 34 till 25 procent samma år.

Figur 1
Bolagsskattesatser
1995, 2000 och 2018
i OECD-länderna



Källa: OECD (2019).

Figur 2
Fördelningen av
skatteintäkter, 2016



Källa: Skatteverket (2018).

Sänk skatteuttaget på arbete

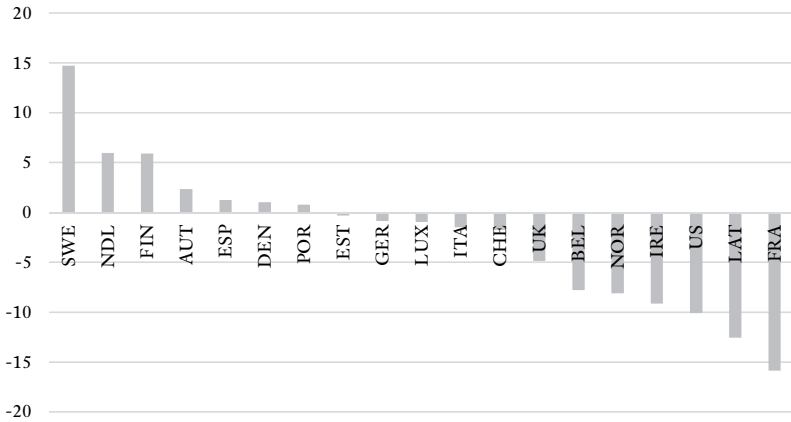
Sverige utmärker sig i att vi har bland de allra högsta marginalskatterna på arbete inom EU och internationellt. Men vi har även höga skatter på relativt låga inkomster och generellt sett ett högt skatteuttag på arbetsinkomster. Majoriteten av det totala skatteuttaget i Sverige kommer från skatt på arbetsinkomster, 59 procent år 2016. Till skatt på arbete brukar även konsumtionsskatter (moms och punktskatter) inberäknas, vilket innebär att 86 procent av de totala skatteintäkterna kommer från skatt på arbete. Endast 14 procent av skatteintäkterna kommer från kapitalinkomster, antingen i form av bolagsskatter eller kapitalinkomstskatter på individnivå (se figur 2).

Att vi har höga marginalskatter på arbete i Sverige medför även att skillnaden mellan hur vi beskattar arbete och kapital är bland de högsta i OECD. Figur 3 visar skillnaden mellan den högsta marginalskatten på arbetsinkomster och den högsta skatten på utdelad vinst från ett börsnoterat bolag. I Sverige är skillnaden nästan 15 procentenheter (skillnaden mellan en högsta marginalskatt på arbete, 60 procent, och på en kapitalvinst, 45 procent varav 22 procent bolagsskatt och 30 procent kapitalinkomstskatt). I andra länder är skillnaden betydligt mindre och i flera fall negativ. Det är värt att betona att den stora skillnaden i Sverige inte beror på att kapital beskattas lågt utan på höga marginalskatter på arbetsinkomster.

Stora skillnader mellan hur arbetsinkomster och kapitalinkomster beskattas skapar incitament att omvandla arbetsinkomst till lägre beskattad kapitalinkomst. På grund av detta har vi i Sverige komplicerade regler som syftar till att minska incitamenten för omvandling, de s k 3:12 reglerna, men likväl sker viss omvandling (Alstadsæter och Jacob 2012).² Höga marginalskatter på arbete minskar även drivkraften att anstränga sig och har skadliga samhällsekonomiska verkningar. En rad studier har kommit fram till att ett

² I många andra länder beskattas inkomster från arbete och kapital på samma sätt.

Figur 3
Skillnaden mellan
högsta marginal-
skatten på arbete
och skatt på utdelade
bolagsvinster



Anm: Sverige=SWE, Nederländerna=NDL, Finland=FIN, Österrike=AUT, Spanien=ESP, Danmark=DEN, Portugal=POR, Estland=EST, Tyskland=GER, Luxemburg=LUX, Italien=ITA, Schweiz=CHE, Storbritannien=UK, Belgien=BEL, Norge=NOR, Irland=IRE, USA=US, Lettland=LAT, Frankrike=FRA.

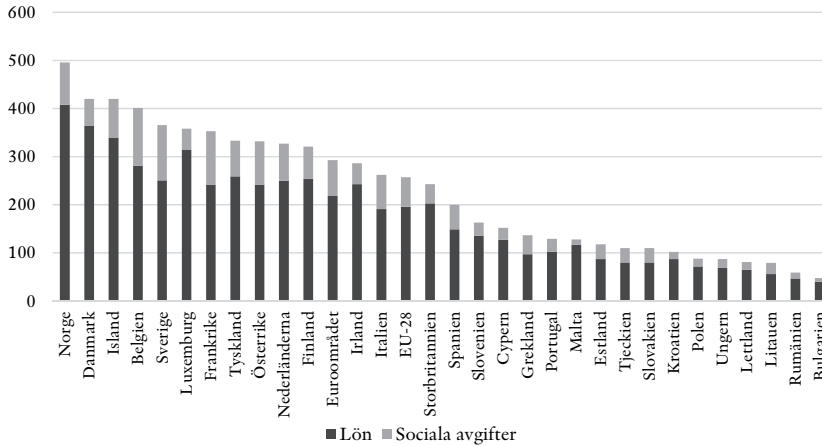
Källa: OECD Tax Database (2019).

borttagande av värnsskatten skulle vara självfinansierad, dvs inte ge upphov till lägre skatteintäkter, eftersom ökningen av skattebasen skulle kompensera för sänkningen av skattesatsen (se t ex Sørensen 2010, Holmlund och Söderström 2007 och Lundberg 2017).

Av skatteintäkterna från arbetsinkomster utgörs huvuddelen, 57 procent, av sociala avgifter. Innan löntagaren erhåller sin lön har arbetsgivaren dragit 31,42 procent i sociala avgifter, från första till sista intjänade krona.³ Detta gör att skatteuttaget på arbete är högt även på relativt låga inkomster. Sociala avgifter utgör inte en ren skatt, eftersom de medför förmåner, men utgör likväl en arbetskraftskostnad som fördyrar anställningar. Figur 4 visar den genomsnittliga arbetskraftskostnaden i kronor per timme uppdelat på lön och sociala avgifter i en rad europeiska länder. Sverige har totalt sett bland de högsta arbetskraftskostnaderna i EU, men sticker framför allt ut i att de sociala avgifterna utgör en betydande andel. Det är bara i Belgien de sociala avgifterna utgör en större andel. Värt att notera är att skillnaderna är betydande inom EU.

Höga skatter på låga inkomster ökar arbetskraftskostnaden och minskar drivkraften att arbeta och anstränga sig även för låginkomsttagare. Resultat från en ESO-rapport visar att det lönar sig dåligt för många bidragstagare att gå från bidrag till arbete (Löfbom 2018). Det finns också ett relativt stort utanförskap i Sverige där många har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. För att minska detta problem har många länder och även Sverige jobbskatteavdrag. Utformningen av jobbskatteavdraget i Sverige skiljer sig från hur det ser ut i många andra länder eftersom det även ges till individer med höga inkomster, även om det sedan 2016 fasas ut vid relativt höga inkomster.

³ Vissa regionala nedsättningar förekommer. Tidigare förekom även nedsättningar för ungdomar.



Figur 4
Den genomsnittliga
arbetskraftskostna-
den i kr per timme
uppdelad på lön
och sociala avgifter,
företag med minst 10
anställda 2017

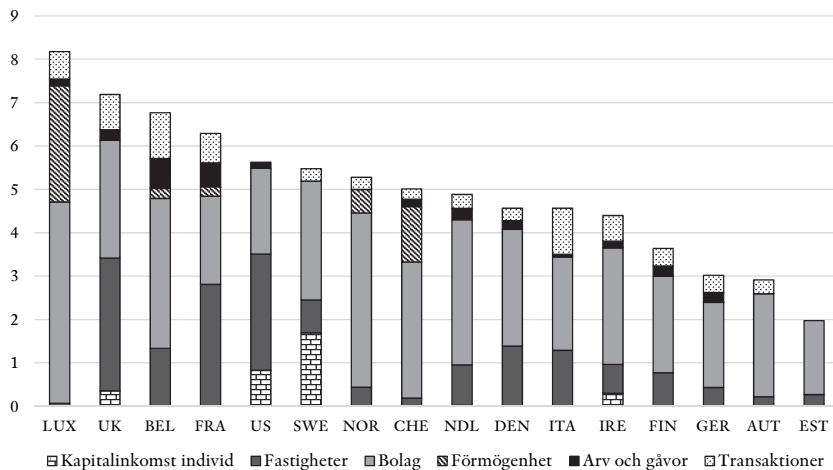
Källa: Eurostat (2018).

Detta gör det svenska jobbskatteavdraget kostsamt (uppgick till 117 miljarder eller drygt 10 procent av de totala statliga skatteintäkterna (Regeringens proposition 2018/19:1)). Frågan är om det är motiverat ur ett sysselsättningsperspektiv med jobbskattesavdrag även för höginkomsttagare. När jobbskatteavdraget väl fasats in vid en månadsinkomst på ca 31 000 kr ger avdraget endast en inkomsteffekt, dvs ökar inkomsten och möjliggör därmed för individer att ta ut mer fritid, utan att det relativt sett blir mer attraktivt att arbeta. Ett mer riktat jobbskatteavdrag till de som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden skulle sannolikt ha större effekter på sysselsättningen. En sänkning av den statliga inkomstskatten skulle vara ett effektivare sätt att stimulera de med högre inkomster till att anstränga sig. Om jobbskatteavdraget i stället hade kopplats till grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden – såsom långtidssjukskrivna, långtidsarbetslösa och nyanlända flyktingar – hade jobbskatteavdraget kunnat vara mer generöst för dessa grupper och samtidigt kostat betydligt mindre. Överskjutande belopp hade kunnat finansiera sänkta marginalsatser eller lägre sociala avgifter för resterande inkomsttagare. Ett borttagande av värnskatten har, som tidigare nämnts, i ett flertal studier⁴ funnits vara självfinansierande och skulle därför inte medföra betydande skattebortfall på sikt. Brytpunkten för när man betalar statlig skatt skulle därför även kunna höjas, eller de sociala avgifterna sänkas för att kompensera medelinkomsttagare som inte är i närheten av att betala statlig inkomstskatt. En sådan utformning skulle ha bättre incitamenteffekter och uppmuntra individer till att anstränga sig jämfört med dagens system med ett jobbskatteavdrag för alla.

En positiv aspekt av lägre marginalsatser på arbete är att flera av de särregler och avsteg från likformighetsprincipen som införts, såsom rut och rot och expertskatten, kan tas bort. Rut och rot och behovet av expertskatten motiveras av höga marginalsatser. Skatteutgiften för rot och rut var 2018

⁴ Sørensen (2010), Holmlund och Söderström (2007) och Lundberg (2017).

Figur 5
Skatteintäkter från
kapital som andel av
BNP, 2016



Anm: Luxemburg=LUX, Storbritannien=UK, Belgien=BEL, Frankrike=FRA, USA=US, Sverige=SWE, Norge=NOR, Schweiz=CHE, Nederländerna=NDL, Danmark=DEN, Italien=ITA, Irland=IRE, Finland=FIN, Tyskland=GER, Österrike=AUT, Estland=EST.
Källa: OECD (2019).

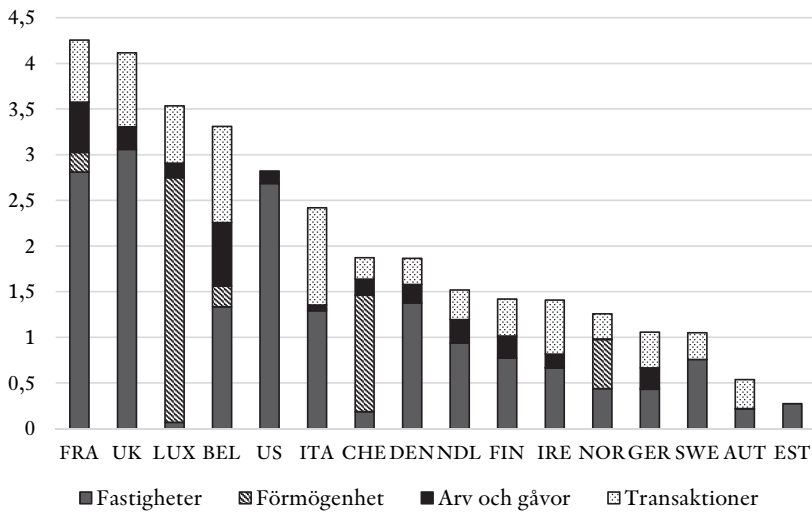
9,75 respektive 4,95 miljarder. Expertskatten gav samma år ett skattebortfall på 0,54 miljarder (Regeringskansliet 2018).

Sammanfattningsvis är ett sänkt skatteuttag på arbetsinkomster motiverat ur ett internationellt perspektiv, men framför allt för att göra det svenska skattesystemet effektivare. Detta kan ske med hjälp av lägre marginalskatter på arbetsinkomster, men också genom att socialavgifterna delvis läggs på skattebasen kapital. I takt med att kapitalinkomsterna ökar och att det blir allt svårare att särskilja mellan avkastning av arbete respektive kapital kan lämpligheten i att socialavgifterna endast belastar arbetsinkomster diskuteras. Ett skift mot ett ökat uttag på kapital skulle bidra till ett mer balanserat skatteuttag mellan arbete och kapital. De senaste decenniernas forskning ger teoretiskt stöd för att kapitalinkomster bör beskattas.⁵ En omallokering skulle kunna ske genom att kapitalinkomster också belastas med sociala avgifter eller att socialförsäkringssystemet finansieras av generella skatteintäkter. Sänkta skatter på arbete kan med fördel finansieras med en mer likformig beskattning av kapital och konsumtion, vilket kommer att diskuteras i nästa avsnitt.

Öka likformigheten i det svenska skattesystemet

Kapital beskattas i jämförelse med arbetsinkomster förhållandevis lindrigt i Sverige. Figur 5 visar skatteuttaget på olika kapitalinkomster i Sverige och i några andra OECD länder. Som framgår av figuren ligger Sverige i mitten, med ett totalt uttag på drygt 5 procent av BNP. Huvuddelen av intäkterna kommer från bolagsskatten, följt av skatt på kapitalinkomster.

⁵ Ett tidigare klassiskt resultat från skatteforskningen var att sparande inte bör beskattas. Detta resultat har nu ifrågasatts (Waldenström m fl 2018).



Figur 6
Skatteuttaget från förmögenhetsrelaterade skatter som andel av BNP, 2016

Ann: Frankrike=FRA, Storbritannien=UK, Luxemburg=LUX, Belgien=BEL, USA=US, Italien=ITA, Schweiz=CHE, Danmark=DEN, Nederländerna=NDL, Finland=FIN, Irland=IRE, Norge=NOR, Tyskland=GER, Sverige=SWE, Österrike=AUT, Estland=EST.
Källa: OECD (2019).

Skatteuttaget från förmögenhetsrelaterade skatter är, efter borttagandet av arvs- och gåvoskatten samt förmögenhetsskatten och reformen av fastighetsskatten, bland de lägsta i OECD (se figur 6). De flesta andra länder beskattar inte längre förmögenhet, men flera har kvar en arvs- och gåvoskatt. Skälet till att Sverige ligger jämförelsevis lågt är alltså inte vår avsaknad av skatt på förmögenhet, arv och gåvor, utan vårt låga skatteuttag på fastigheter. I detta avseende går vi dessutom mot den internationella trenden: andra länder har ökat uttaget på fastigheter medan vi har sänkt vårt.

En fastighetsskatt baserad på taxeringsvärdet är en av de mer effektiva skatterna och har dessutom en progressiv fördelningsprofil, eftersom höginkomsttagare tenderar att bo i högre taxerade fastigheter än låginkomsttagare. Inkomst- och förmögenhetsskillnaderna har, som i andra länder, även ökat i Sverige. De stigande fastighetspriserna har varit en stor bidragande orsak till de ökade förmögenhetsskillnaderna. Samtidigt har det blivit svårare att beskatta höginkomsttagare, eftersom de har större möjligheter än låginkomsttagare att undvika och kringgå skatter. Att i det läget inte utnyttja en skattebas som både är effektiv och fördelningsmässigt attraktiv är svårmotiverat, speciellt i ett högskatteländ med omfördelningsambitioner. Sverige har ett förhållandevis lågt skatteuttag på fastigheter; 2015 genererade fastighetsskatten i Sverige 1,8 procent av de totala skatteintäkterna, jämfört med ett OECD-genomsnitt på 3,4 procent (OECD 2018). Att inte beskatta småhus och bostadsrätter likformigt med andra kapitalinvesteringar leder till snedvridningar och betydande skattebortfall. Att den löpande beskatt-

ningen av fastigheten avviker från den generella kapitalinkomstskattesatsen (30 procent) ger ett bortfall på 28 miljarder kr och den lägre reavinstskatten vid försäljning ger ett bortfall på 11 miljarder kr. Sammantaget blir bortfallet nästan 39 miljarder kr (Regeringskansliet 2018). Stämpelskatten är däremot en ren flyttskatt och bör tas bort.

När det gäller själva utformningen talar likformighetsprincipen för en skatt på fastigheter i paritet med andra kapitalplaceringar, medan teorin om optimal beskattning talar för att småhus och bostadsrätter bör beskattas högre än andra kapitalplaceringar. Även en progressiv fastighetsskatt där högt taxerade fastigheter möter en högre skattesats kan motiveras av fördelningsskäl. En höjning av fastighetsskatten kan med fördel användas för att minska mer skadliga inkomstskatter.

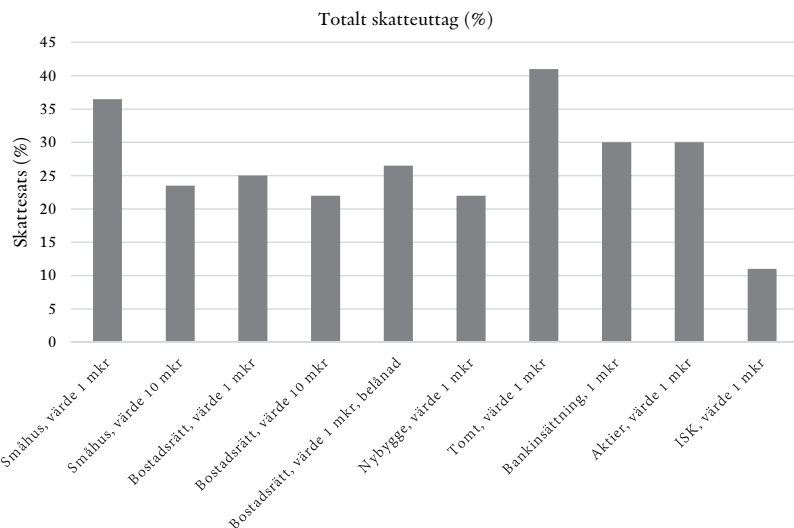
I de flesta länder är fastighetsskatten en lokal angelägenhet, i alla fall delvis. En lokal fastighetsskatt har en rad fördelar över en nationell. För det första ger det en starkare koppling mellan skatten och den nytta kommuninvånarna erhåller från skatten, vilket ökar skattens legitimitet. För det andra kan konkurrens om kommuninvånarna tvinga lokala politiker att använda skatteintäkterna på ett för medborgarna attraktivt sätt, så att dessa inte lämnar kommunen.

Likformigheten i kapitalbeskattningen har frångåtts och i dag beskattas inte bara kapitalinkomster med en rad skilda skattesatser utan också enligt två olika principer; faktisk avkastning beskattas med 30 procent medan exempelvis Investeringsparkonto (ISK) och pensionssparande schablonbeskattas. Det totala skatteuttaget varierar kraftigt beroende på typ av kapitalinvestering som framgår av figur 7.⁶ Högst är skatteuttaget på obebyggd mark (42 procent) och lägst på ISK (11 procent).

Ett system med en rad olika skattesatser och olika principer med både löpande schablonbeskattning och reavinstbeskattning orsakar snedvridningar och samhällsekonomiska kostnader, vilka inte skulle ha uppstått i ett mer enhetligt kapitalinkomstskattesystem. Exempelvis skulle en enhetlig skattesats på förslagsvis 25 procent för alla kapitalinkomster minska snedvridningarna och inte innebära någon drastisk höjning för något kapitalinkomstslag.

Sverige har traditionellt fört en skattepolitik som varit gynnsam för stora, etablerade och vinstdrivande företag. Det är inte fel, men det kan även vara motiverat att gynna, eller i alla fall inte missgynna, entreprenörskap. Dagens skattesystem med en 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. Utdelningsskatten uppmuntrar till att återinvestera vinster snarare än att dela ut till investerare som kan investera i nya företag.

⁶ Jämförelsen bygger på hur en hypotetisk investering i olika tillgångar med en femprocentig avkastning beskattas. I skatteuttaget ingår såväl reavinstbeskattning som löpande beskattning (dock ej stämpelskatt och panträttsavgifter).



Figur 7
Variation i total kapitalbeskattning beroende på tillgångsslag

Källa: Ekonomistyrningsverket (2016).

Det kan dessutom finnas anledning att uppmuntra produktivt entreprenörskap eftersom detta är associerat med positiva externaliteter.⁷ Hur man i praktiken a priori kan särskilja produktivt entreprenörskap från annat är en utmaning och försvårar utformningen av effektiv skattepolitik för entreprenörskap. Det är viktigt att vi har konkurrenskraftiga skatteregler för etablerade vinstdrivande företag men för den delen bör skattesystemet inte missgynna innovativt företagande. Det kan tyckas märkligt att Sverige beskattar passivt ägande, antingen på ISK eller i institutionellt pensionssparande, betydligt lägre än avkastningen på aktivt ägande. Aktivt ägande är ofta förknippat med mer risk eftersom det är svårare för aktiva ägare att diversifiera portföljen. Aktiva ägare till produktivt entreprenörskap skapar ett mervärde i ekonomin. Att passivt ägande gynnas skattemässigt framför aktivt ägande är svårmotiverat och bör ses över.

En annan betydande och svårmotiverad avvikelse från likformighetsprincipen är den differentierade momsen. En skatt på konsumtion snedvrider visserligen arbetsutbudet, eftersom den gör det mindre lönsamt att arbeta, men snedvrider inte investerings- och sparbeslut eftersom även framtida konsumtion beskattas. Konsumtionsbeskattning är därför effektivare än inkomstbeskattning. På senare år har momssatserna runt om i världen ökat och Sveriges 25 procentiga moms är inte längre den högsta.⁸

Skatteuttaget från konsumtionskatter, som andel av det totala skatte-

⁷ Vanligtvis skiljer man på produktivt entreprenörskap, som är värdeskapande, improduktivt entreprenörskap, som snarare omfördelar befintliga resurser, och destruktivt entreprenörskap som förstör värden. Det är det produktiva entreprenörskapet som genererar positiva *spillovereffekter*.

⁸ Ungern har 27 procent. Ett antal länder: Danmark, Norge, Färöarna och Kroatien, har samma sats som Sverige, dvs 25 procent. I Danmark är skattesatsen dessutom enhetlig.

uttaget, ligger dessutom förhållandevis lågt i Sverige, 28,1 procent jämfört med 32,4 procent för OECD (OECD 2018). En anledning till att vi drar in förhållandevis lite trots en relativt sett hög generell skattesats är att Sverige differentierar momsen och har tre olika skattesatser (25, 12 och 6 procent). Att differentiera momsen av fördelningspolitiska skäl, t ex genom lägre matmoms, är ett dyrt och trubbigt fördelningsinstrument. Direkta inkomststöd till låginkomsttagare är ett betydligt effektivare sätt att omfördela resurser på än genom lägre matmoms. Ett system med olika momssatser leder dessutom till gränsdragningsproblem och öppnar upp för intressegrupper att bedriva lobbyverksamhet för lägre moms. Differentierad moms är bara motiverat om det föreligger allvarliga felprissättningar; såsom vid externa effekter från miljöförstörande utsläpp eller hög alkoholkonsumtion. I sådana fall är det dock bättre att korrigera med hjälp av punktskatter än med differentierad moms. Skattebortfallet som uppstår på grund av differentierad moms är betydande. Sammantaget ger dessa avvikelser från enhetlig moms upphov till ett skattebortfall på över 60 miljarder kr, dvs i princip lika mycket som intäkterna från den statliga inkomstskatten (Regeringskansliet 2018).

Förutom införandet av en enhetlig momsskattesats skulle momsintäkterna kunna ökas i än högre utsträckning genom att bredda skattebasen, i synnerhet genom att eliminera de s k momsundantagen. Undantagna transaktioner och tjänster – exempelvis den finansiella och offentliga sektorn – ger upphov till ett betydande bortfall. Enligt uppskattningar från EU utnyttjar Sverige knappt 52 procent av den potentiella skattebasen; av dessa utgör 40 procentenheter momsundantaget och resterande del de lägre momssatserna. Snittet för EU är något högre, 56 procent; men variationen länder emellan är stor. Moms är ett skatteområde som är relativt reglerat av EU:s momsdirektiv och att bredda basen och momsbelägga finansiella tjänster eller offentlig service är inte förenligt med EU:s regelverk, varför man måste arbeta på att påverka regelverket inom EU. Det finns dock utrymme för Sverige att bredda basen utan regelförändringar på EU-nivå och den generella skattesatsen kan höjas. Exempelvis skulle Sverige kunna följa Danmarks exempel och införa lönsumsafgift på företag som omsätter varor och tjänster som undantas moms. Flera länder utanför EU har en mer effektiv momsbeskattning, däribland Nya Zeeland som utnyttjar en betydligt större andel av den potentiella konsumtionskattebasen (96 procent) och inkluderar finansiella tjänster samt offentlig konsumtion (Sandberg Nilsson 2016).

Sammanfattningsvis bör konsumtion beskattas enhetligt, för att undvika snedvridningar i konsumtionsval. Vilken nivå den ska ligga på kan diskuteras, men med tanke på den ökade konkurrensen och mobiliteten av andra skattebaser är 25 procent inte orimligt. Att använda korrigeringsskatter, s k Pigouskatter, för att korrigera felprissättningar är ett effektivt sätt att minska skadeverkningarna av externaliteter. Att förvänta sig betydande skatteintäkter från denna typ av skatter är dock inte att vänta, eftersom de

syftar till att krympa sin egen skattebas (t ex den miljöskadliga aktiviteten). En alltför hög beskattning kan dessutom innebära att aktiviteterna lämnar Sverige och att den globala miljöpåverkan faktiskt ökar. En omfattande grön skatteväxling inom Sverige är därför varken realistisk eller ändamålsenlig.

3. Slutsats

Sverige är ett land med en hög ambitionsnivå när det gäller offentligt finansierad välfärd och därför även ett land med en relativt hög skattekvot. För att Sverige ska förbli konkurrenskraftigt och vidmakthålla en hög välfärdsambition krävs ett väl genomtänkt och effektivt skattesystem. Det har nu gått mer än 30 år sedan århundradets skattereform och mycket har hänt sedan dess, både vad gäller konkurrensen vi möter från omvärlden och samhället vi lever i, men också kring kunskapen om hur skatter påverkar företags och individers beteende. Dessutom är vi nu medlem i EU, vilket påverkar vårt handlingsutrymme när det gäller att utforma självständig skattepolitik både direkt och indirekt. Det är helt enkelt svårare i dag att avvika från andra länders skatter än vad det var när vi levde i en mer isolerad värld med begränsad rörlighet.

Samarbetet kring skattelagstiftningen har ökat både inom EU och internationellt. Detta är bra och nödvändigt för att undvika att enskilda länder vinner fördelar på andra länders bekostnad. Det internationella automatiska informationsutbytet och ökad transparens möjliggör för länder att bedriva avvikande skattepolitik utan att skattebaser eroderas. Samtidigt begränsas länders möjlighet till självständig skattepolitik av samarbeten och koordinering och det finns en risk att små länder förlorar på långtgående samarbete, eftersom dessa ofta vinner på skattekonkurrens på större länders bekostnad. För Sverige som är ett litet och exportberoende land är det viktigt att vi har ett konkurrenskraftigt skattesystem och följer med i den internationella utvecklingen.

Lyckligtvis finns det utrymme för Sveriges skattesystem att bli mer konkurrenskraftigt. Men för att det ska bli verklighet behövs en övergripande reform. En omläggning där skatteuttaget minskar på arbete och ökar på kapital – framför allt fastigheter – och konsumtion är önskvärt. Därför bör en fastighetsskatt återinföras, gärna i lokal regi, samt en enhetlig kapitalinkomstbeskattning och moms. Fastighetsskatten är en attraktiv skatt. Till skillnad från många andra skatter är den både effektiv och progressiv. Däremot bör höga marginalskatter på arbetskraft och kapital undvikas. En fastighetsskatt, en enhetlig kapitalinkomstbeskattning och moms, samt ett mer riktat jobbskatteavdrag skulle frigöra resurser och möjliggöra ett sänkt skatteuttag på arbetsinkomster.

REFERENSER

- Alstadsaeter, A och M Jacob (2012), "Income Shifting in Sweden: An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2012:4, Fritzes, Stockholm.
- Ekonomistyrningsverket (2016), "Statens budget och de offentliga finanserna", Rapport 2016:55, Ekonomistyrningsverket, Stockholm.
- Eurostat (2018), "Labour Cost Levels by NACE Rev. 2 Activity", http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lc_lci Lev&lang=en.
- Holmlund, B och M Söderström (2007), "Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach", IZA Discussion Paper 3088, Bonn.
- Lundberg, J (2017), "The Laffer Curve for High Incomes", Working Paper 2017:9, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Löfbom, E (2018), "Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2018:2, Fritzes, Stockholm.
- OECD (2018, 2019), *Tax Revenue Statistics*, OECD, Paris, https://stats.oecd.org/Brand-edView.aspx?oecd_bv_id=tax-data-en&doi=data-00262-en.
- OECD (2019), *Tax Database*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>.
- Regeringens proposition (2018/19:01), *Budgetpropositionen för 2019*.
- Regeringskansliet (2018), *Redovisning av skatteutgifter 2018*, Regeringens Skr. 2017/18:98.
- Skatteverket (2018), "Statistik och historik", <https://www.skatteverket.se/omoss/var-verksamhet/statistikochhistorik.4.6704c7931254eefbe718000121.html>.
- Sandberg Nilsson, A (2016), "Momsens skattebas och skattesatser", Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Sørensen, P B (2010), "Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2010:4, Fritzes, Stockholm.
- Waldenström, D, S Bastani och Å Hansson (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar – SNS Konjunkturrådsrapport 2018*, SNS, Stockholm.