

KONJUNKTURRÅDETS RAPPORT

Kapitalbeskattningens förutsättningar

2018

Daniel Waldenström (ordförande)

Spencer Bastani

Åsa Hansson

SNS FÖRLAG

Konjunkturrådets rapport 2018

Kapitalbeskattnings förutsättningar

Daniel Waldenström (ordförande), Spencer Bastani, Åsa Hansson

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

Konjunkturrådets rapport 2018

Kapitalbeskattnings förutsättningar

Daniel Waldenström, Spencer Bastani och Åsa Hansson

Första upplagan

Första tryckningen

© 2018 SNS Förlag och författarna

Omslag och grafisk form: Patrik Sundström

Tryck: Elanders, 2018

ISSN 1652-8050

ISBN 978-91-88637-00-0

Innehåll

Utgivarens förord 7

Sammanfattning 9

KAPITEL 1 · Inledning 19

2 · Bör kapital beskattas? 22

3 · Kapital och den ekonomiska fördelningen 70

4 · Erfarenheter av kapitalbeskattning 105

5 · Attityder till kapitalbeskattning 144

6 · Analys och rekommendationer 158

Referenser 191

UTGIVARENS FÖRORD

Många olika röster i det svenska samhället har då och då under senare år efterlyst en bred skattereform. Skattereformen 1990/91 är den senaste övergripande genomförda förändringen av det svenska skattesystemet. Den fick benämningen århundradets skattereform.

Sedan 1990/91 har mycket hänt med skattesystemet. Många regler som då innebar enhetlighet och likformighet har fått annan utformning. Inom det område som den föreliggande rapporten behandlar, kapitalbeskattningen, har beskattningen av kapitalinkomster numera sex olika skattesatser mot en enhetlig skatt på 30 procent efter reformens införande. Dessutom har förmögenhetsskatten och arvs- och gåvoskatten försvunnit och fastighetsskatten omvandlats till en fastighetsavgift.

Rapporten tar ett brett grepp på kapitalbeskattningen. En teoretisk och empirisk sammanfattning av forskningen kompletteras med en genomgång av storleken och fördelningen på kapitalskattebasen och praktiska erfarenheter av kapitalbeskattning samt en enkätundersökning av vad den svenska befolkningen anser om kapitalskatter. Detta leder så fram till ett förslag på hur framtidens kapitalbeskattning kan utformas.

Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra till en bred diskussion om hur Sveriges framtida kapitalbeskattning ska utformas och att detta kan vara ett bidrag i en större diskussion om utformningen av hela det svenska skattesystemet.

Daniel Waldenström, professor i nationalekonomi, verksam vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och Paris School of

Economics, har som ordförande lett arbetet i SNS Konjunkturråd 2018. Övriga i rådet är *Spencer Bastani*, docent i nationalekonomi vid Linnéuniversitetet, och *Åsa Hansson*, docent i nationalekonomi vid Lunds universitet. För analys, slutsatser och förslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

SNS tackar *Krister Andersson*, fil.dr i nationalekonomi, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, *Mats Persson*, professor emeritus, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, *Jesper Roine*, docent i nationalekonomi, Stockholm Institute of Transition Economics, och *Håkan Selin*, docent i nationalekonomi, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, för värdefulla synpunkter på utkast till rapport samt *Chizheng Miao*, Linnéuniversitetet, för ett gediget dataarbete. Ett tack framförs vidare till deltagarna vid ett möte i Skatteakademien, då idéer och utgångspunkter till rapporten presenterades. SNS tackar också Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse för finansiellt stöd.

Stockholm i januari 2018

MIA HORN AF RANTZIEN

vd SNS

Sammanfattning

FÖR SNART 30 år sedan genomfördes vad som har kallats århundradets skattereform, en genomgripande reform av hela det svenska skattesystemet. Sedan dess har både samhället och skattesystemet genomgått stora förändringar. Arbetsinkomsternas beskattning har kanske rönt störst uppmärksamhet, men förändringarna i kapitalbeskattningen och i kapitalstockens storlek och fördelning har varit minst lika betydande. Grundprinciperna från skattereformen om likformighet och enhetlighet har i hög grad övergetts. Senare års kapitaltillväxt skapar möjligheter för investeringar och ökad tillväxt, men också oro för ökade klyftor med social och politisk sprängkraft.

SNS Konjunkturrådsrapport 2018 analyserar och diskuterar kapitalbeskattningen i Sverige och hur den bör utformas för att kunna möta framtidens utmaningar. Vi utgår från forskningens teoretiska modeller och empiriska resultat samt fakta om ekonomins och skattesystemets struktur. En röd tråd i rapporten är att skattepolitiken måste ta hänsyn till både snedvridningseffekter och fördelningseffekter. Många tidigare skatteanalyser har lagt

tonvikten vid effektivitetsaspekterna medan fördelningsdimensionen har spelat en undanskymd roll, om den alls beaktats.

Vi anser att båda perspektiven, effektivitet och fördelning, behövs när skatter ska analyseras. En effektiv skatt uppmuntrar människor att anstränga sig och minimerar ekonomiska snedvridningar. En rättvis skatt beaktar hur arbetsinkomster och kapitalägande påverkar fördelningen av välfärd och behovet av omfördelning. Skatter beslutas i en politisk kontext av ambitioner och påtryckningar där strävan efter ett effektivt och rättvist skattesystem också måste inkludera allmänhetens acceptans för skattesystemet i stort. Syftet med våra analyser och rekommendationer är att mot denna bakgrund ge vägledning i hur framtidens kapitalbeskattning bör utformas.

Bör kapital beskattas?

Sedan decennier har den teoretiska forskningen om kapitalbeskattning präglats av resultatet att skatten på kapitalinkomster bör vara noll. Dessa modeller utgår från att kapital är sparad arbetsinkomst och finner att en skatt på sparande hämmar kapitalbildning. Nyare forskning betonar i stället kapitalinkomstskatters roll i ett optimalt skattesystem. Skatter på kapital ses som samhällsekonomiskt effektiva komplement till progressiva arbetsinkomstskatter eftersom individer med högre inkomster också ofta är de som har sparat sin inkomst eller ärvt kapital. Dessutom hämmar även arbetsinkomstskatter kapitalbildning, men då av humankapital, genom att påverka utbildnings- och karriärval och viljan att anstränga sig i arbetslivet. Vårt svar på frågan om kapital bör beskattas är därför ja.

Växande kapitalvärden och ökande ekonomiska skillnader

Värdet av alla privata förmögenheter i Sverige i förhållande till de totala inkomsterna har fördubblats på 20 år, och är i dag på sin högsta nivå på över tvåhundra år. Under samma period har inkomst- och förmögenhetsskillnaderna visat en uppåtgående trend, även om Sverige fortfarande är ett av världens jämlikaste länder. Kraftiga bostadsprisuppgångar har i hög grad motverkat den effekt som ökade finansiella tillgångspriser har haft på ojämlikheten. Klyftan mellan de som äger och de som inte äger har däremot ökat i Sverige på senare tid. I toppen har förmögenheterna vuxit snabbast: de 40 rikaste familjernas andel av hela befolkningens förmögenheter har blivit sex gånger större (från 1 till 6 procent) från 1981 fram till i dag. Ärvt kapital spelar också en stor roll i Sverige, både i befolkningen i stort och bland de allra rikaste.

Erfarenheter av kapitalbeskattning

Den svenska kapitalbeskattningen har genomgått stora förändringar sedan skattereformen 1991. Grundprinciperna om enhetlighet och likformighet har frångåtts och Sverige beskattar i dag kapitalinkomster på flera olika sätt i vad som beskrivs som parallella system. Fastighetsskatten har sänkts i flera steg och är i dag nästan lägst i hela OECD. Skillnaden mellan högsta marginalsatt på arbete och kapital bland OECD-länderna är störst i Sverige, vilket innebär att personer med hög lön beskattas hårdare än personer som har inkomst från kapital i Sverige jämfört med i andra länder. Den empiriska forskningen om kapitalskatters effekter på kapitalbildning och företagande är inte entydig, men att investeringar styrs dit de beskattas lägst är ett återkommande mönster.

Den senaste tidens ökade internationella informationsutbyte har begränsat möjligheten att gömma kapital i skatteparadis, och sannolikt kommer det inom en snar framtid att krävas att kapitalägarna flyttar själva och inte enbart sitt kapital för att undgå beskattning i hemlandet.

Svenskarna är skeptiska till skattehöjningar

Skatter bestäms i en politisk kontext där väljaropinion och intressegrupper påverkar balansen mellan skatter som är ekonomiskt önskvärda och skatter som är politiskt genomförbara. Med hjälp av en enkät till ett urval av den svenska befolkningen har vi undersökt attityder till kapitalbeskattning. Svaren antyder att svenskarna överlag är skeptiska till skattehöjningar.

Stödet för en fastighetsskatt varierar, från att vara lågt när man endast frågar om en skatt på bostäder till att vara större när skatten kopplas samman med en begränsningsregel som gör att låginkomsthushåll inte behöver betala hela skatten, eller när skatten endast gäller dyra bostäder. Stödet för en arvsskatt är lägre än för en fastighetsskatt, men det ökar om arvsskatten endast skulle träffa stora arv, medan stödet för en förmögenhetsskatt är relativt stort. Trenden i skatteopinionen undersöks genom att vi ställer samma fråga som ställdes i en undersökning 2004. Resultatet visar att det fortfarande finns en övervikt i opinionen för att sänka skatterna, men övervikten har sjunkit och är lägre i dag än för 13 år sedan.

Rapportens rekommendationer för policy

Utifrån våra analyser av fakta och tidigare forskning har vi landat i ett antal rekommendationer om hur kapital bör beskattas i Sverige. Grunden för våra förslag är att skatter måste utformas utifrån *hela samhällets behov* av finansiering av gemensamma åtaganden samt en politiskt beslutad nivå på ekonomisk omfördelning.

Öka likformigheten i kapitalinkomsternas beskattning

Kapitalinkomstskatter utgör merparten av kapitalbeskattningen i Sverige. Grundprincipen i skattereformen 1991 var att kapitalinkomster skulle beskattas enhetligt och likformigt. Denna likformighet har undergrävt av ett flertal förändringar, och i dag beskattas kapitalinkomster på en rad olika sätt i något som kan beskrivas som parallella system. Konsekvenserna är en ökad risk för snedvridning av investeringar och sparbeslut, skattearbitrage och en politisk oförutsägbarhet, samtliga med potentiellt sett stora negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Våra förslag syftar till att upprätta likformigheten i kapitalinkomstbeskattningen.

- Alla kapitalinkomster bör av likformighetsskäl beskattas med en och samma generella skattesats. Detta minskar risken för negativa samhällsekonomiska effekter till följd av snedvridning av investeringar, skattearbitrage och oförutsägbarhet.
- För att uppnå en mer likformig beskattning av kapitalinkomster måste en gemensam skattesats bestämmas. Detta innebär att vissa skatter måste sänkas och andra höjas. Vi anser att 25 procent är en lämplig nivå, vilket är något lägre än den gene-

rella skatten på kapitalinkomster som i nuläget är 30 procent, men något högre än skatten på exempelvis vinster från bostadsförsäljningar och utdelningar i fåmansbolag.

- Beskattningen av pensionsförsäkringar, kapitalförsäkringar och ISK bör harmoniseras med den övriga kapitalinkomstbeskattningen. Förutom att skattesatsen bör vara densamma som för andra kapitalinkomster, anser vi att den schablonbaserade avkastningen bör avskaffas eftersom den avviker från övriga kapitalinkomster på ett omotiverat sätt. Förändringen skulle i praktiken innebära att ISK och kapitalförsäkringar försvinner.
- Nya sparformer, som underlättar och förenklar fondsparande utan att ge upphov till snedvridande skatte- och inlåsnings effekter, bör utredas. Vi presenterar en variant, ett *finansspar-konto*, där endast uttag som överstiger insättningar beskattas, och då som vanlig kapitalvinst.
- Företagsägande bör beskattas av fördelningspolitiska skäl. Dagens beskattning av företagens vinster är att föredra framför andra, förmögenhetsbaserade, varianter, trots att den minskar likformigheten med andra kapitalinkomstskatter.

Förmögenhetsskatt bör inte införas

En bred och enhetlig förmögenhetsskatt som innefattar hela nettoförmögenheten har fördelar genom att snedvridningar minimeras när alla tillgångar beskattas och den har fördelningsmässigt önskvärda inslag. Men det finns flera praktiska problem med en förmögenhetsskatt som gör den samhällsekonomiskt omotiverad. Särskilt problematisk är beskattningen av företagstillgångar (aktiekapital): värderingen av onoterade aktier är svår, likviditetsproblem kan uppstå eftersom skatten måste betalas trots att

företag går med förlust, och kapitalets rörlighet gör det möjligt att undvika skatten. Problem som dessa har inneburit att många länder särbehandlat vissa tillgångar, exempelvis onoterade aktier, vilket dock skapar nya problem gällande likformighet, rättvisa och fördelning (onoterade aktier är den största tillgången i de rikaste hushållen). Mot denna bakgrund anser vi att en förmögenhetsskatt inte bör införas.

Utred en skatt på arv och gåvor

Betydelsen av ärvt kapital har ökat i Sverige på senare tid och i dag ärvs årligen kapital till ett värde av en sjättedel av hushållens disponibla inkomster. Arven är inte jämnt fördelade, utan de arvingar som har högst inkomst är också de som ärver mest pengar. En arvsskatt är ett av politikens träffsäkrare instrument för att utjämna olikhet i livschanser. I dag har många västländer en arvsskatt, medan Sverige avskaffade sin 2004. Erfarenheterna visar att en arvsskatt är förknippad med praktiska problem kring utformning och efterlevnad, och Sverige avvek från andra länder genom att även beskatta små arv. Vårt förslag är att en skatt på stora arv och gåvor bör utredas.

En enhetlig fastighetsskatt för alla bostäder och reformerad reavinstbeskattning

Det finns flera skäl för att fastigheter bör beskattas. En fastighet flyttar inte på sig när den beskattas, vilket skiljer den från nästan alla andra skattebaser och gör den till en samhällsekonomiskt effektiv skatt. Skattebördan bör också vara densamma oavsett om en person väljer att placera sina pengar på banken och hyra sin

bostad eller väljer att använda pengarna för att köpa sin bostad. Fastighetsbeskattning skapar större likformighet i detta avseende. Det finns dessutom fördelningspolitiska motiv för en fastighets-skatt. Bostadsägare har i genomsnitt en starkare finansiell position än de som hyr sin bostad, och korrelationen mellan inkomst och värdet av bostad och fritidshus är särskilt stark högst upp i den ekonomiska fördelningen. Vi föreslår följande:

- Alla fastigheter bör beskattas i relation till sitt marknadsvärde. Vi anser att en skattesats på 1 procent av taxeringsvärdet är rimligt med hänsyn till hur kapitalinkomster beskattas. Detta är lägre än nivån som sattes i skattereformen 1991 men högre än dagens nivå.
- Skatteskillnaden mellan småhus och bostadsrätter är oskälig och bör avskaffas. Detta sker lämpligen genom att bostadsrätters taxeringsvärde harmoniseras med övriga privatbostäders taxering och taxeras med samma skattesats som övriga fastigheter.
- En begränsningsregel som minskar fastighetsskatten för hushåll med låg inkomst bör införas så att denna regel gäller samtliga hushåll, och inte enbart pensionärer som i dag.
- En mildare beskattning av kapitalvinster från bostadsaffärer bör genomföras. Vårt förslag innebär att den årliga normalavkastningen dras bort (eftersom den beskattas med löpande fastighetsskatt) och endast realisationsvinster därutöver beskattas.
- Stämpelskatten är en ren flyttskatt som minskar omsättningen på bostadsmarknaden och bör därför avskaffas.
- Benämningen »kommunal fastighetsavgift« är vilseledande och bör ersättas med den korrekta benämningen »statlig fastighetsskatt« – eftersom det är fråga om en skatt, inte en avgift, och intäkterna tillfaller staten.

Skatteväxling från arbete till kapital

En utgångspunkt i denna rapport är att den totala skattenivån i samhället tas för given. Den bestäms inom ramen för den politiska processen, medan den ekonomiska analysen inriktar sig på skatternas sammansättning och utformning. Våra förslag om förändrad kapitalbeskattning kommer troligtvis att medföra vissa skattehöjningar. Därför ger vi även förslag på andra välmotiverade skattesänkningar som bibehåller den totala skattenivån.

Vi ser både effektivitetsskäl och fördelningsmässiga argument för att balansera våra förslag om höjda kapitalskatter med sänkta marginalsatter på arbetsinkomster. Exakt hur detta ska gå till kan diskuteras. Eftersom merparten av våra föreslagna höjningar gäller fastighetsskatten och då fastighetsägandet är förhållandevis utspritt i Sverige, vore en bred sänkning av arbetsinkomstskatten motiverad. Samtidigt understryker våra analyser kopplingen mellan kapitalägande och höga arbetsinkomster, vilket motiverar sänkt marginskatt för högre arbetsinkomster. Vi anser att balansen mellan beskattningen av kapital och arbete kan förbättras.

Inledning

FÖR SNART 30 år sedan genomförde Sverige vad som har kallats århundradets skattereform, en genomgripande reform av hela skattesystemet. Sedan dess har både samhället och skattesystemet genomgått stora förändringar. Sverige har gått med i EU, världsekonomin har globaliserats och kapitalmarknaderna har avreglerats. Förändringar av arbetsmarknaden och arbetsinkomstbeskattningen har rönt stor uppmärksamhet, men förändringarna i kapitalets storlek och fördelning och i kapitalbeskattningens utformning har under samma period varit minst lika betydelsefulla.

Kapitalinkomster beskattas i dag på flera olika sätt i vad som beskrivs som parallella system med olika skattenivåer. Grundprinciperna från skattereformen om enhetlighet och likformighet har i allt väsentligt övergetts. En olikformig kapitalinkomstbeskattning är problematisk eftersom den skapar snedvridningar. Investeringar lockas dit där de beskattas lägst, snarare än där de gör störst nytta. Skillnader i beskattning ger också upphov till oförutsägbarhet och lämnar fältet öppet för särintressen att påverka skattesystemet.

Stora förändringar sedan århundradets skattereform.

Grundprinciper om enhetlighet och likformighet har i allt väsentligt övergetts.

Fastighetsskatten har sänkts; förmögenheter, arv och gåvor beskattas inte alls.

Fastighetsskatten har sänkts i flera steg – tvärtemot den internationella trenden mot höjd fastighetsbeskattning – och har gått från att vara proportionell till att bli regressiv. I dag är fastighetsskatten som andel av bostadens värde betydligt lägre för dyra bostäder än för lågt värderade bostäder. Förmögenheter, arv och gåvor beskattas sedan ett tiotal år inte alls.

Kapitaltillgångarnas värde har ökat.

Under denna period har samtidigt kapitaltillgångarnas värde ökat i västvärldens ekonomier, så även i Sverige. Kapitaltillväxt skapar möjligheter för investeringar och ökad tillväxt, men skapar också en oro för ökade inkomst- och förmögenhetsskillnader med social och politisk sprängkraft. Den ekonomiska globaliseringens ökade kapitalrörlighet har utmanat de nationella skattesystemen, men en politiskt driven motrörelse har resulterat i ökad transparens och ökat informationsutbyte.

Syftet med denna rapport är att gå igenom grunderna för kapitalbeskattningens förutsättningar i Sverige. Bör kapital alls beskattas? Vilka typer av kapital finns och vilka för- och nackdelar finns det med att beskatta olika typer av kapital? Med utgångspunkt i den nationalekonomiska forskningen försöker vi identifiera de avvägningar som beslutsfattare måste ta hänsyn till vid utformningen av kapitalskatter.

I rapportens resterande fem kapitel behandlar vi centrala aspekter av kapitalbeskattningens förutsättningar: den aktuella skatteteoretiska forskningen (kapitel 2), kapitalskattebasens storlek och fördelning (kapitel 3), praktiska erfarenheter av kapitalbeskattning (kapitel 4), medborgarnas attityder till dessa skatter (kapitel 5) samt en sammanfattande analys där slutsatser dras (kapitel 6).

Rapportens kapitel täcker därmed in frågeställningar som rör både teori och empiri, både effektivitet och fördelning och även

beskattningens politiska inramning. Ett sådant brett angreppssätt är ovanligt för skatteanalyser, särskilt de som behandlar kapitalbeskattning, vilkas huvudfokus har tenderat att ligga på skatternas effektivitetskostnader snarare än fördelningsmässiga aspekter. Vi tror att det är viktigt att man analyserar kapitalbeskattningen utifrån flera synvinklar för att kunna erbjuda förutsättningar för en kunskapsbaserad diskussion om kapitalbeskattningens framtida utformning.

Både effektivitet och fördelning i fokus.

Bör kapital beskattas?

I DETTA KAPITEL diskuterar vi den senaste teoretiska forskningen om motiv för kapitalbeskattning. Syftet är att beskriva de huvudsakliga skälen till varför kapital bör beskattas och vilka slutsatser man kan dra utifrån detta för kapitalbeskattningens utformning i Sverige. Kapitlet innehåller teoretiska resonemang som är viktiga för att förstå beskattning av kapital på ett principiellt plan, men som inte är bärande för att kunna förstå rapportens övriga kapitel och analyser. För den som så önskar går det därför att fokusera på sammanfattningen i slutet av kapitlet (s. 67).

*Kapitalbeskattning
– ett komplext
forskningsområde.*

Kapitalbeskattning är ett av skatteforskningens mest komplexa områden. Ekonomiska modeller som förenklar verkligheten är därför nödvändiga för att organisera tankarna och förstå hur ekonomin påverkas av olika kapitalskatter. Ekonomisk teori är också nödvändig för att tolka innebörden i empiriska uppskattningar om hur skatter påverkar den ekonomiska aktiviteten.

En effekt av komplexiteten är att resonemangen i vissa delar av kapitlet kan förefalla inkompleta eller rentav motstridiga. Men detta är helt enkelt ett resultat av att det är svårt att analysera en

så mångfacetterad fråga som kapitalbeskattning utifrån en enda ekonomisk modell. Man kan inte dra slutsatser om vad »forskningen säger« baserat på enskilda studier. I stället måste man se till helheten snarare än enskilda argument, eftersom det alltid finns invändningar mot enskilda studier. Den helhet vi vill belysa i detta kapitel är att det finns goda argument för att beskatta kapital, framför allt i relation till beskattning av arbetsinkomster. Vi belyser även att likformig beskattning av olika former av kapital är en eftersträvansvärd princip vid utformningen av skattesystemet.

*Viktigt se till helheten
vad forskningen säger.*

Sedan decennier har den teoretiska forskningen om kapitalbeskattning präglats av resultatet att skatten på kapitalinkomster bör vara noll. Dessa modeller utgår från att kapital är sparad arbetsinkomst och att individer sparar för att de vill utjämna sin konsumtion mellan perioder med låg respektive hög inkomst. På senare år har dock en ny forskningslitteratur vuxit fram, som betonar kapitalinkomstskatters roll i ett optimalt skattesystem. Mycket talar för att dessa nya teorier bättre kan förklara varför kapital beskattas i alla utvecklade ekonomier.

Förmögenheter och kapitalinkomster är mer ojämnt fördelade än arbetsinkomster, men bara för att det förhåller sig så är det inte givet att kapital och kapitalinkomster ska beskattas, omfördelas eller användas för att finansiera gemensamma nyttigheter. Kapital finansierar investeringar, och produktiva investeringar ökar tillväxt och leder vanligtvis till fler anställningar och högre löner. Staten kan också finansiera omfördelning genom progressiv beskattning av arbetsinkomster i stället för beskattning av förmögenhet och kapitalinkomster. En nyckelfråga är därför hur de snedvridande effekterna av skatter på arbete förhåller sig till de snedvridande effekterna av skatter på kapital.

*Skatt på arbete och
kapital för att finansiera
utgifter och omfördela.*

Den centrala målkonflikten är att balansera omfördelningsambitioner och behov av offentliga utgifter med skatternas skadliga effekter på ekonomin. Det gängse synsättet inom normativ skatteforskning är att utgå från en så kallad social välfärdsfunktion som beskriver samhällets välfärdsnivå och består av en sammanvägning av alla individers välfärd i ekonomin. Grundläggande för mätningen av individens välfärd är konceptet »avtagande marginalnytta«, vilket innebär att en person med små ekonomiska resurser värderar en krona extra, det vill säga på marginalen, högre än en person med stora ekonomiska resurser. Detta utgör grunden för idén att omfördelning från rika till fattiga är ett sätt att öka välfärdsnivån i ekonomin. Synen på i vilken grad individers nyttor avtar i inkomst och förmögenhet, och exakt på vilket sätt staten bör väga samman individers välfärdsnivåer, kan skilja sig mellan olika personer. Men en grundläggande princip är trots det att om skillnaderna i förmögenhet är tillräckligt stora så kommer en omfördelning av förmögenheter att öka den samhälleliga välfärden. Den stora teoretiska och empiriska utmaningen är att förstå hur omfördelning av kapital och inkomster påverkar den ekonomiska aktiviteten, och att sätta dessa ekonomiska kostnader i relation till värdet av omfördelning och finansiering av gemensamma nyttigheter.

Skatters effekt på ekonomisk aktivitet är en av de mest utforskade frågorna inom nationalekonomi. Värdet av offentliga utgifter eller en jämnare inkomstfördelning är dock något som forskaren måste specificera genom att välja vilken social välfärdsfunktion som ska användas. Av den anledningen är det endast skatternas *struktur* och inte skatternas *nivå* som kan bestämmas på ett vetenskapligt sätt. Den allmänna nivån på skattetrycket måste fastställas utifrån politiska prioriteringar och är alltså inte någonting som forskningen kan svara på. Det vanligaste är

Avtagande marginalnytta spelar en viktig roll i analysen.

Väga kostnader av omfördelning mot nyttor.

Vi studerar skatternas struktur, inte skattetrycket.

att jämföra olika sociala välfärdsfunktioner i hopp om att identifiera fall där olika politiska prioriteringar leder till liknande policyrekommendationer. I vissa fall kan det rentav gå att identifiera reformer av skattesystemet som skulle kunna leda till en Pareto-förbättring, det vill säga skulle kunna öka välfärden för någon grupp i samhället utan att göra det sämre för någon annan. I regel innebär dock förändringar i skattesystemet att det finns »vinnare« och »förlorare«.

Skatteförändringar har som regel »vinnare« och »förlorare«.

Något som också är viktigt är att förstå kapitalbeskattningen i en globaliserad ekonomi. De flesta studier av kapitalbeskattning utgår från en sluten ekonomi, det vill säga en ekonomi där det inte finns en internationell kapitalmarknad, och fokuserar på hur kapitalbeskattning påverkar arbetsutbud och inhemska investeringar (sparande). Dessa analyser belyser flera viktiga avväganden. För en liten öppen ekonomi som den svenska måste man emellertid även ta hänsyn till kapitalbeskattningens effekter på internationella kapitalflöden. En viktig aspekt är att en liten öppen ekonomi är mindre beroende av inhemskt kapital för att finansiera investeringar eftersom lönsamma projekt kan finansieras genom utländskt kapital, med de eventuella konsekvenser som detta innebär.¹

Viktigt att beakta internationella kapitalflöden.

Internationell beskattning präglas mycket av tänkande kring olika neutralitetsprinciper. Weisbach (2015) argumenterar att eftersom neutralitet i alla avseenden inte kan uppfyllas samtidigt, bör neutralitetsprinciper inte ligga till grund för hur kapitalbeskattningen ska utformas. Istället ska skattesystemets utformning utgå från principer om optimal beskattning. Det vill säga: analy-

Principer om optimal beskattning snarare än neutralitetsprinciper.

1. Apel och Södersten (1999) redogör för hur ägarbeskattning påverkar investeringsincitamenten i en liten öppen ekonomi. Se även Sørensen (2005), Lindhe och Södersten (2012) samt Sørensen (2014).

sen bör utgå från den specifika anledningen till att beslutsfattare vill beskatta kapital, och sedan ta hänsyn till hur internationella aspekter påverkar analysen. Detta är också vår utgångspunkt i detta kapitel.

Grundläggande begrepp i skatteteori

Arbetsinkomstbeskattning – skattesystemets ryggrad traditionellt sett.

I traditionell skatteanalys är arbetsinkomstskatten det huvudsakliga verktyg som staten använder för att få in skatteintäkter, vilket stämmer väl med hur dagens svenska skattesystem är uppbyggt. Detta är också i linje med modern forskning som finner att progressiv beskattning av arbetsinkomster bör utgöra ryggraden i moderna skattesystem.² I vår genomgång av kapitalbeskattningen kommer vi därför att studera vad skatter på kapital kan tillföra skattesystemet i en situation där arbetsinkomster redan beskattas progressivt.

Ekonomisk teori kan användas för att analysera hur ett optimalt skattesystem bör se ut utifrån givna politiska prioriteringar, eller för att identifiera välfärdshöjande reformer till befintliga

2. Se till exempel Diamond och Saez (2011). Skatter på konsumtion (moms) är en annan viktig intäktskälla. I den mån arbetsinkomster konsumeras, är skatter på konsumtion att betrakta som indirekta skatter på arbetsinkomster. Om arbetsinkomster sparas för att konsumeras långt i framtiden finns det dock en skillnad i bemärkelsen att skatteintäkterna genereras vid olika tidpunkter. I denna rapport diskuterar vi inte uppdelningen mellan skatt på arbetsinkomster och konsumtion. En sådan diskussion måste av förklarliga skäl ta hänsyn till frågor rörande skatteadministration och EU-relaterade regler. En slutsats som vi dock kan dra i denna rapport gällande konsumtionsbeskattning är att det inte är att rekommendera att enbart beskatta konsumtion, då detta innebär att kapitalinkomster inte beskattas.

skattesystem. Syftet är att identifiera vilka generella principer som ett effektivt och rättvist skattesystem bör uppfylla. I kapitlet kommer huvudfokus att ligga på ekonomisk-teoretiska analyser som utgår från den moderna teorin om optimal beskattning med rötter i den skotske ekonomen och ekonomipristagaren James Mirrlees arbeten från tidigt 1970-tal.³

Den optimala beskattningsteorin beskriver hur staten på effektivast möjliga vis ska utjämna skillnader i ekonomiska utfall mellan individer med olika *förmåga*. Denna förmåga kan dels betraktas som något förutbestämt för varje individ (beroende på medfödda faktorer, uppväxtförhållanden eller tillgång till utbildning) och dels som något som utvecklas över tid (till följd av olika omständigheter). I den mån individer skiljer sig åt i sina medfödda faktorer kan skattesystemet betraktas som omfördelning, och i den mån individer skiljer sig åt i faktorer beroende på händelser utom deras kontroll kan skattesystemet sägas fungera som en slags försäkring mot oförutsedda ekonomiska omständigheter. I vilken utsträckning individer styr över sina ekonomiska utfall är en omvistad politisk fråga och har stor betydelse i politiska diskussioner om skattesystemets utformning. Den optimala beskattningsteorin beaktar vanligtvis inte vad som ligger bakom den observerade ekonomiska ojämlikheten. Den strävar i stället efter att uppnå en jämnare fördelning av disponibla inkomster än vad som skulle uppstå i en ren marknadsekonomi utan statlig inblandning, samtidigt som skatternas skadliga påverkan på ekonomisk aktivitet minimeras.⁴

Vilka principer bör ett effektivt och rättvist skattesystem uppfylla?

Utjämna skillnader i utfall mellan individer med olika förmåga.

Skattesystemets funktion för omfördelning och försäkring.

3. Se Mirrlees (1971).

4. Ibland utvidgas dock analysen till att ta explicit hänsyn till vissa normativa principer, till exempel principen om att individer ska hållas ansvariga för faktorer som de har kontroll över, men inte för omständigheter som ligger utanför deras kontroll.

Omöjligt observera varje individs förmåga att generera inkomst.

Måste basera skatter på observerbara utfall, såsom inkomst.

Skatter på inkomst har snedvridande effekter.

Skatt på kapital kan vara ett sätt att öka effektiviteten i skattesystemet.

Om staten kunde observera varje individs förmåga, skulle staten kunna tilldela varje person en skatt eller transferering beroende på individens unika förmåga att generera inkomst. Ett sådant hypotetiskt skattesystem skulle uppfylla samhällets omfördelningsambitioner, vilka dessa än må vara, utan att ha några snedvridande effekter på ekonomisk aktivitet. Den fundamentala restriktionen på skatteplaneraren är informationsbrist: staten kan inte observera individers ekonomiska förmåga och/eller individer har inte incitament att sanningsenligt delge information om sina egna ekonomiska omständigheter. Därför måste man i stället använda skatter baserade på observerbara ekonomiska utfall, såsom inkomst. Problemet med skatter på inkomster är att inkomster uppstår genom en kombination av förmåga och ansträngning, och inkomstbeskattningen har därför snedvridande effekter såtillvida att den påverkar människors ekonomiska aktivitet. Ett *effektivt* skattesystem uppmuntrar individer att anstränga sig efter sin förmåga och avskräcker individer med hög förmåga från att anstränga sig mindre i syfte att härma inkomsten hos en individ med låg förmåga – för att därigenom kvalificera sig för en lägre skattebörda.⁵ Ett viktigt skäl till kapitalbeskattning, som vi går närmare in på nedan, är i vilken utsträckning beskattning av kapital är ett indirekt sätt att beskatta individer med hög förmåga. Om korrelationen, det vill säga samvariationen, mellan förmåga och kapitalinkomster är hög, och stora kapitalinkomster i hög utsträckning är en konsekvens av hög förmåga, tur eller omständigheter – och inte enbart en indikation

5. Informationsbristen ser olika ut i olika delar av skattesystemet. I till exempel bidragssystemet är graden av informationsinhämtning betydligt större än i övriga delar av skattesystemet. När ekonomer studerar optimal beskattning är det vanligt att betrakta bidragssystemet som en del av skattesystemet och därmed analysera ett så kallat integrerat skatte- och bidragssystem.

på hårt arbete – innebär detta att skatt på kapitalinkomster kan vara ett sätt att öka effektiviteten i skattesystemet.

Vi ska nu gå vidare med att klargöra vad vi menar med skatt på arbetsinkomst och skatt på kapital.

Skatt på arbetsinkomster

Det gängse synsättet inom offentlig ekonomi är att betrakta arbetsinkomstbeskattning som en sammanvägning av alla skatter och bidrag som påverkar individers ekonomiska beslut om sina arbetsinkomster. Beslutet att alls delta i arbetskraften beror på hur den totala genomsnittliga skatten påverkas när man börjar jobba jämfört med att inte jobba. Beslutet att jobba ytterligare en timme beror på hur stor andel av arbetsgivarens lönekostnad som individen kan konsumera när alla skatter är betalda. Allt detta medför att ekonomer inte bara inkluderar grundavdrag, kommunal och statlig inkomstskatt i det inkomstskattekoncept vi analyserar, utan även arbetsgivaravgifter, moms, transfereringar och jobbskatteavdrag. Distinktioner mellan olika skatter som förekommer i policydiskussioner är därmed inte alltid meningsfulla i ekonomisk mening, i synnerhet om det är så att de påverkar samma skattekil. Den optimala skatteanalysen beskriver alltså hur inkomster bör beskattas *rent principiellt*. Det är sedan beslutsfattarnas ansvar att bedöma hur den optimala skattestrukturen ska implementeras i praktiken, där hänsyn också måste tas till olika skatteadministrativa faktorer som kanske inte finns med i de ekonomiska modellerna.

Arbetsinkomstbeskattning utgör alla skatter och bidrag som påverkar beslut om arbetsinkomster.

Inte alltid meningsfullt i ekonomisk mening att skilja på olika arbetsinkomstskatter.

Skatt på kapital

*Kapitalbeskattning
på flöden och stockar.*

Med kapitalsskatt avses skatt på avkastningen på sparande, kapitalvinster och företagens vinster (bolagsskatter), fastighetsskatt, arvsskatt och förmögenhetsskatt. Man kan dela in dessa skatter i två kategorier. I den första kategorin finns skatter på den avkastning (inkomst eller flöde) som en investering genererar. Hit hör skatter på avkastning på sparande, kapitalvinster vid försäljning av bostäder eller aktier och skatt på företagens vinster (bolagsskatt). I den andra kategorin finns skatter på stocken av kapital, såsom förmögenhetsskatt, arvsskatt (som dock även kan betraktas som en engångsinkomst till arvingen) och fastighetsskatt. Figur 2.1 (s. 31) visar en skiss över dessa två former av kapitalsskatter.

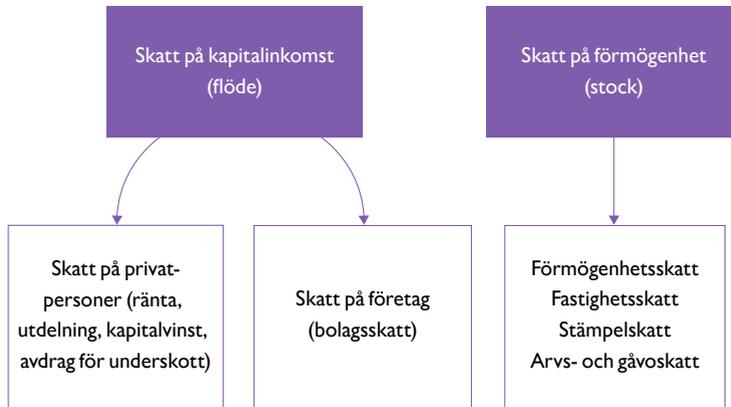
*Schablonavkastning
används ofta för att
beskatta stockar.*

En grundprincip i skattesystemet är att det är inkomster som ska beskattas, och att skatter på stockar är användbara i den utsträckning inkomster inte kan observeras. Det som är lite förvirrande är att när man beskattar en stock brukar man räkna fram en så kallad *schablonavkastning* eller *imputerad* avkastning och sedan beskatta denna. Det är alltså ingen verklig (observerad) inkomst det rör sig om, utan en gissning eller uppskattning av den inkomst som en stock anses generera.

Det går att konstruera räkneexempel där skatter på stockar och flöden är likvärdiga. Om en person har ett sparande på 1 miljon kronor och årsavkastningen är 40 000 kronor (4 procent), utgör en årlig skatt på 1 procent på stocken av detta sparande samma årliga skatteböroda som en kapitalinkomstskatt på 2,5 procent.⁶

I praktiken är skatter på förmögenhet och kapitalinkomst aldrig likvärdiga eftersom investeringars avkastning ofta är osäkra

6. Dock innebär det faktum att kapitalinkomstskatten inte behöver betalas förrän tillgången säljs att en skattecredit måste beaktas.



Figur 2.1 Skatt på kapital: en principskiss.

och skiljer sig åt mellan individer. Det är därför i regel omöjligt att konstruera likvärdiga skatter på inkomster och förmögenhet, eftersom förmögenhetsskatten måste baseras på en gissning av avkastningen och denna gissning (av praktiska skäl) måste vara densamma för alla individer. Om den uppskattade avkastningen som en förmögenhetsskatt baseras på bygger på något slags genomsnitt, innebär det att individer som får en högre avkastning på sina investeringar än andra föredrar förmögenhetsskatt, medan individer som får en lägre avkastning än andra, eller rentav gör en förlust, föredrar kapitalinkomstbeskattning.⁷ En komplicerande faktor är också att individer tenderar att ha olika innehavstider på sina investeringar, och detta påverkar jämförelsen mellan skatter på kapitalinkomst och förmögenhet. En ekonomiskt viktig skill-

Investeringars osäkra avkastning gör att skatt på flöden och stockar inte blir likvärdiga.

7. I Sverige bygger valet mellan aktiedepå och investeringssparkonto (där beskattningen fungerar som en förmögenhetsskatt) på individens uppskattningar om sin förväntade avkastning.

nad är också det faktum att förmögenhetsskatter och kapitalinkomstskatter påverkar individers risktagande på olika sätt. Till exempel innebär en kapitalinkomstskatt med avdrag för kapitalförluster att staten bär en del av investeringsrisken.

Beskatta kapitalstocken då inkomster inte kan beskattas på andra sätt.

Det vanligaste argumentet för en skatt på kapitalstocken är att den är ett indirekt sätt att beskatta inkomster som inte har kunnat beskattas på andra sätt (till exempel arv, orealiserade vinster från ägande i företag med marknadsmakt eller vinster till följd av kraftiga prisutvecklingar på bostadsmarknaden). Ett annat motiv för en skatt på stocken av kapital är att det kan vara ett sätt att korrigera för brister i inkomstbeskattningen som har lett till en önskad förmögenhetsfördelning. Som en generell princip är det dock alltid bäst att beskatta inkomster då de uppstår, eftersom det är faktiska inkomstförändringar som påverkar individers välfärd. Men när det är svårt att observera eller uppskatta individers faktiska inkomster vid den tidpunkt då de uppstår, är det vanligt att beskatta inkomsterna då de realiserar, vilket också innebär att eventuella likviditetsproblem kan undvikas.

Om svårt att beskatta inkomster då de uppstår, beskatta då de realiserar.

Ibland talas det om att kapitalsskatter innebär »dubbelbeskattning« eftersom sparad inkomst redan har beskattats via inkomstskatten. Ur ett ekonomiskt perspektiv är detta dock inte ett meningsfullt begrepp eftersom det som är relevant för varje skattebetalare är de totala skatter som man betalar.⁸ Ett viktigt undantag är uppdelningen mellan bolagsskatt och skatt på kapitalinkomster, som inte spelar någon roll för inhemska aktieägare men som har stor betydelse för utländska ägare av svenska bolag.

8. På samma sätt är det inte meningsfullt att betrakta moms som en form av dubbelbeskattning, eftersom man i princip skulle kunna ta bort momsen och höja inkomstskatten. Detta skulle ta bort den så kallade dubbelbeskattningen, men individer skulle betala lika mycket skatt som tidigare.

Kapital som sparande

I den grad kapital används för att överföra resurser mellan tidsperioder påverkar kapital skatter hur individer väljer att fördela sin konsumtion mellan tidsperioder. Det är detta som särskiljer skatter på kapital från andra skatter, och det är också källan till forskningsresultat om att kapital inte bör beskattas. Anledningen är att skatter på kapital inte bara snedvrider arbetsutbudet på liknande sätt som en skatt på arbete eller konsumtion; den snedvrider också individers val mellan hur mycket de ska konsumera i dag och i morgon, vilket leder till en mindre effektiv fördelning av konsumtionen över tid. Ytterligare en aspekt är att kapital är en mer rörlig produktionsfaktor än arbetskraft. Kapital kan lätt flyttas över nationsgränser, och individer har därmed i större utsträckning möjlighet att undvika skatter på kapital genom skatteflykt och skatteplanering, vilket leder till potentiellt höga effektivitetskostnader.

Kapital skatter påverkar valet mellan konsumtion i dag och i morgon.

Kapital mer rörligt än arbetskraft.

Kapital som konsumtion

Investeringar i kapital kan också ses som konsumtion. En person som äger en förmögenhet kan dra fördelar av den, till exempel om den ger makt och inflytande, vilket är att betrakta som en slags konsumtion ifall det ökar individens välfärd. På liknande sätt är en investering i en fastighet inte bara ett sätt att föra över resurser till framtiden (sparande), utan investeringen kan även fungera som bostad och därmed betraktas som konsumtion. Andra exempel är konst, frimärkssamlingar och andra eftertraktade föremål som både ger glädje till ägaren och fungerar som en investering. I den grad kapital är konsumtion bör det beskattas, både för att det påverkar individers välfärd och för att individers val mellan olika konsumtionsvaror inte ska snedvridas.

Kapital som konsumtion: bo i en fastighet man investerat i.

Argument mot beskattning av kapitalinkomster

Forskning som antar att kapitalinkomster är sparade arbetsinkomster.

Detta avsnitt beskriver två teoretiska utgångspunkter som formulerades i inflytelserika studier på 1970-talet och som ofta används för att argumentera att kapitalinkomster inte ska beskattas. Ett centralt antagande i dessa modeller är att alla kapitalinkomster är sparade arbetsinkomster, och därför helt och hållet har sitt ursprung i individers arbetsinsatser.

Neoklassiska tillväxtmodeller: Chamley och Judd

Kapitalbeskattning i en så kallad neoklassisk tillväxtmodell bygger på en representativ individ som lever för evigt (vilket kan tolkas som en oändlig dynasti av generationer sammankopplade genom arv) och som väljer sitt arbetsutbud i varje tidsperiod samt sparar för att utjämna sin konsumtion över livscykeln. Den representativa individens sparande finansierar investeringarna i ekonomin och det optimala skatteproblemet är därför att utforma skatter på arbete och kapital i varje tidsperiod i syfte att få in en given summa skatteintäkter på effektivast möjliga vis. Eftersom modellen inte anger vad skatteintäkterna ska användas till omfattar inte teorin möjligheten för kapitalbeskattning att minska ekonomisk ojämlikhet, utan fokus ligger enbart på ekonomisk effektivitet.

Fokus på effektivitet.

I denna forskningstradition argumenterar Chamley (1986) och Judd (1985) i två berömda bidrag att skatten på kapital ska vara noll på lång sikt. Resonemanget bygger på tanken att en skatt på kapital i dag är samma sak som beskattning av alla produktiva investeringsmöjligheter för detta sparande i framtiden, med en

exponentiellt växande snedvridning av investeringarna över tid. Slutsatsen är att det effektivaste sättet att få in en viss skatteintäkt är att uteslutande beskatta arbete eftersom detta endast påverkar produktionen i dag – och till skillnad från kapitalskatter inte har någon permanent effekt på kapitalstockens storlek.

Ska en viss skatteintäkt in, beskatta enbart arbete; påverkar bara produktion i dag.

Chamley-Judd-analysen har en enkel och kraftfull logik, och kanske förklarar detta varför den varit så tongivande i de senaste decenniernas skatteforskning. Men analysen har ett antal viktiga begränsningar. Den viktigaste är antagandet att individer har oändliga, och i realiteten fullständigt orealistiska, planeringshorisonter. Dessa långa horisonter leder till att kapitalbeskattning får en mycket snedvridande effekt på lång sikt.⁹ Eftersom modellen i realiteten beskriver dynastier kan man säga att analysen utgår från att alla föräldrar är fullständigt altruistiska gentemot sina barn. Detta missar den ojämlikhet som skapas över tid mellan individer som får arva och de som inte får arva, på grund av skillnader i föräldrarnas förmåga eller vilja att ge arv. Vi återkommer till arvsbeskattning nedan.

Det finns dock en viktig lärdom från Chamley-Judd-resultatet som handlar om att kapitalinkomstskatter är snedvridande för individer som sparar över längre tidshorisonter, till exempel till pensionen. Diamond (2009) visar med ett räkneexempel att en 30 procents kapitalinkomstskatt bara lägger en kil på 3 procent mellan konsumtion i dag och konsumtion nästa år (om avkastning-

Kapitalinkomstskatter snedvridande vid sparande över längre tidshorisonter.

9. Den kraftiga snedvridning som uppstår över långa tidshorisonter är anledningen till att efterföljande studier funnit Chamley-Judd-resultatet förvånansvärt robust och att det endast krävs svaga antaganden om den representativa individens preferenser; se Atkeson, Chari och Kehoe (1999). Resultatets giltighet och tillämpbarhet har dock på matematiska grunder nyligen kritiserats av Straub och Werning (2014).

en är 10 procent), men att skattekillen blir hela 67 procent mellan konsumtion i dag och 40 år i framtiden. Detta ska jämföras med en 30 procents inkomstskatt som innebär en skattekill på 30 procent mellan inkomst och konsumtion både i dag och i framtiden. Skillnaden följer av att den ränta man tjänar på sitt sparande blir allt viktigare för att finansiera framtida konsumtion jämfört med det investerade beloppet ju längre man blickar in i framtiden, och att det är denna ränteinkomst som beskattas med en kapitalinkomstskatt. Med andra ord finns det visst belägg för att man bör ha en förmånligare beskattning av långsiktigt sparande.

Visst belägg för förmånligare beskattning av långsiktigt sparande.

Modeller med skillnader mellan individer:

Atkinson och Stiglitz

Ett annat sätt att studera hur kapitalinkomster bör beskattas utgår från antagandet i Mirrlees (1971), att individer skiljer sig åt i sin förmåga att generera arbetsinkomst och att skatteintäkterna används för att finansiera offentliga utgifter och omfördelning. En av de inflytelserikaste studierna inom offentlig ekonomi är Atkinson och Stiglitz (1976), som har bidragit till uppfattningen att kapitalinkomst inte bör beskattas. Atkinson och Stiglitz utreder när likformig beskattning av olika varor är optimal. Deras fundamentala lärdom är att det i regel (under vissa tekniska antaganden) är effektivare att använda progressiv inkomstbeskattning för att få in skatteintäkter och omfördela inkomster än att använda differentierad varubeskattning, eftersom detta undviker att snedvrider individens konsumtionsbeslut. Resultatet kan användas för att argumentera att den optimala skatten på sparande ska vara noll eftersom konsumtion i olika tidsperioder kan betraktas som olika varor.

Atkinson och Stiglitz utgick dock i sin analys från en myck-

et enkel modell där individer lever i två tidsperioder och endast arbetar i den första perioden. Efterföljande studier har utvidgat analysen till att bland annat omfatta arbete i flera tidsperioder. De har då funnit att noll procents kapitalskatt endast är optimalt om skatten på arbete tillåts vara en komplicerad funktion av individers årliga och historiska arbetsinkomster.¹⁰ Sådan inkomstbeskattning existerar inte i praktiken, vilket begränsar resultatets praktiska relevans.

*Noll i kapitalskatt
endast optimalt under
orealistiska antaganden.*

Den viktigaste begränsningen med Atkinson-Stiglitz-resultatet är dock att individer endast skiljer sig åt i sin förmåga att tjäna arbetsinkomst. Detta innebär att alla kapitalinkomster har sitt ursprung i individers arbetsinkomster. Längre fram i kapitlet kommer vi att diskutera hur heterogenitet i ytterligare dimensioner, exempelvis arv eller avkastning på investeringar, skapar robusta skäl till att beskatta kapital.

10. I moderna dynamiska modeller som bygger på Mirrlees (1971), där individer arbetar i flera tidsperioder är den optimala skatten på sparande noll endast om alla individer har preferenser som är separabla mellan konsumtion och arbetsutbud, alla individer har samma nytta av konsumtion och inkomstskatten tillåts vara en icke-linjär funktion av inkomsten i alla tidsperioder. Jacobs och Rusu (2017) finner att både resultaten från Chamley (1986) och Judd (1985) och de resultat som bygger på Atkinson och Stiglitz (1976) i grund och botten fångar samma mekanism, nämligen att noll i kapitalskatt är optimalt under förutsättning att konsumtion är ett lika starkt komplement till fritid i alla tidsperioder. Att preferenserna är separabla mellan konsumtion och fritid är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att detta ska gälla. I regel krävs avancerad inkomstbeskattning som tillåter att individer beskattas utifrån sina historiska arbetsinkomster för att noll i kapitalskatt ska vara optimalt.

Argument för beskattning av kapitalinkomster

Forskning som visar på positiv beskattning av kapitalinkomster.

I dag finns det en betydande mängd forskning som visar att positiv beskattning av kapitalinkomster kan vara en viktig del i ett optimalt skattesystem. Detta avsnitt redogör för de viktigaste argumenten.

Humankapitalbildning i relation till ackumulering av fysiskt kapital

Progressiv arbetsinkomstbeskattning kan störa humankapitalbildning.

Chamley-Judd-analysen belyste de snedvridande effekterna av kapitalbeskattning i en modell där endast fysiskt kapital »ackumuleras« över tid. För moderna ekonomier kan dock uppbyggnaden av humankapital vara minst lika viktig. Progressiv arbetsinkomstbeskattning kan därför innebära stora effektivitetsförluster om det leder till att individer inte investerar tillräckligt mycket i utbildning eller ett livslångt lärande.¹¹ I Sverige är utbildning visserligen kraftigt subventionerad, vilket motverkar denna snedvridning. Men för individer som redan har en utbildning påverkas rimligen incitamenten till ansträngning och vidareutveckling i karriären negativt av höga marginalskatter på arbete.

11. Betydelsen av humankapitalbildningen i en optimal beskattningsskontext har belysts av Stantcheva (2017).

Sambandet mellan kapital och förmåga

De vanligaste modellerna av optimal beskattning bygger på antagandet att individer endast skiljer sig åt i sin förmåga att tjäna arbetsinkomst. Allt kapital är därför sparad arbetsinkomst och alla skillnader i kapital mellan individer är ett resultat av skillnader i förmåga och ansträngning på arbetsmarknaden. Flera nya studier belyser i stället att individer skiljer sig åt även i andra viktiga dimensioner, vilket påverkar kapitalets fördelning, exempelvis hur skicklig man är på att göra fördelaktiga finansiella investeringar eller hur mycket man värdesätter sin konsumtion i framtiden. Om dessa andra attribut är korrelerade (hänger samman) med individers förmåga att tjäna inkomst kan det finnas ett robust samband mellan kapitalinkomst och förmåga bland individer som rapporterar liknande arbetsinkomster. Skatter på kapital blir därigenom användbara som *indirekta* sätt att beskatta personer med hög förmåga.¹² Utifrån detta perspektiv blir skatten på kapitalinkomst inte enbart en funktion av kapitalinkomst, utan även av arbetsinkomsten.¹³

Samband mellan förmågan att få hög kapitalavkastning och arbetsinkomst.

Skatt på kapital ett indirekt sätt att beskatta förmåga.

Gordon och Kopczuk (2014) visar i en studie på amerikanska förhållanden att bland individer med samma arbetsinkomst, tenderar de som har höga kapitalinkomster eller de som betalar mer i fastighetsskatt (det vill säga har mer värdefulla fastighetsinnehav) att ha högre löner. I den mån individers löner är en approximation av deras förmåga, kan detta tolkas som stöd för att skatter på kapital är indirekta sätt att beskatta dem med hög förmåga.

12. Banks och Diamond (2010) drar slutsatsen att korrelationen mellan inkomst och sparande är ett av de mest attraktiva skälen till att beskatta sparande.

13. Ett sådant skattesystem är dock komplext och skulle innebära ett avsteg från det så kallade duala inkomstskattesystemet. Vi anser därför inte att det är ett realistiskt policyförslag.

I kapitel 3 visar vi att förhållandet är likartat i Sverige.

Beskatta sparande för att differentiera mellan låg- och högförmågetyper.

Höginkomsttagare sparar en större andel av sin inkomst än låginkomsttagare.¹⁴ En förklaring kan vara att låg- och högförmågetyper har olika preferenser för sparande. Om de som har högre förmåga sparar mer, kan staten differentiera skatten mellan låg- och högförmågetyper genom att beskatta sparande och minska skatter på arbetsinkomster för att därmed öka effektiviteten i skattesystemet.¹⁵ Anledningen är att i detta fall så är individers kapitalinkomster informativa om individers underliggande förmågor, och det är just svårigheten att observera förmågor som är skälet till att staten måste använda snedvridande inkomstbeskattning.

Är det rättvist att skattesystemet bestraffar de vars preferenser är att konsumera i morgon?

Man kan ifrågasätta om det är rättvist att skattesystemet bestraffar individer som föredrar att konsumera senare i stället för tidigare, alltså att beskatta sparandeinkomst. Vissa ekonomer anser att det endast är skillnader i ekonomiska omständigheter och inte skillnader i preferenser mellan individer som bör påverka skattesystemets utformning och att två individer med samma arbetsinkomst bör utsättas för samma skattebörda. Men om skillnader i sparandekvoter mellan individer är resultat av individuella missbedömningar (att man inte korrekt uppskattar hur mycket man kommer att värdesätta konsumtion i framtiden, till exempel när man är pensionär), kan det vara motiverat att staten uppmuntrar till sparande.¹⁶

14. Dynan, Skinner och Zeldes (2004).

15. Saez (2002), Diamond och Spinnewijn (2011) samt Golosov med flera (2013) är tre studier som belyser detta som ett argument för beskattning av kapitalinkomster.

16. Moser och Silva (2017) samt Hosseini och Shourideh (2017) är två studier som integrerar dessa perspektiv i dynamiska makromodeller och analyserar hur pensionssparande skattemässigt bör hanteras.

De flesta teorier som studerar kapitalbeskattning antar att alla individer har samma avkastning på sina investeringar, detta i enlighet med traditionella finansiella teorier. Det finns dock en växande empirisk litteratur som dokumenterar betydande skillnader mellan individers avkastning på sina investeringar.¹⁷ Om individer med hög förmåga att tjäna arbetsinkomst också har större förmåga att generera en hög avkastning på sina investeringar, på grund av tillgång till sociala nätverk, information eller på grund av att de kan investera större belopp, är det i regel optimalt att beskatta kapital. Det finns också en potentiellt viktig rättviseaspekt här eftersom lönsamheten av en given investering inte enbart handlar om hårt arbete, utan även kan bero på tur eller omständigheter.¹⁸

Optimalt beskatta kapital om individer med hög arbetsinkomst också har hög kapitalavkastning.

Det finns två potentiella mekanismer som kan leda till att högförmågetyper har en högre avkastning på sitt sparande. I det ena fallet söker högförmågetyper hög avkastning genom att omdirigera en del av sin tid i lönearbete till avkastningshöjande aktiviteter. I det andra fallet har en högförmågetyp en högre avkastning på sitt sparande utan att behöva minska sin tid i lönearbete.¹⁹

17. Bach, Calvet och Sodini (2017).

18. Se även Saez och Stantcheva (2016).

19. Antag att en individ lägger ner färre timmar på sitt lönearbete i syfte att söka hög avkastning på sina investeringar (till exempel att leta efter prisvärda aktier eller renovera sin bostad). Om vi observerar två individer med samma arbetsinkomst, så kan den ena personen ha hög förmåga och jobba deltid medan den andra personen har låg förmåga och jobbar heltid. Om personen med hög förmåga som jobbar deltid lägger resten av sin tid på att säkra en hög avkastning på sitt sparande, kommer dessa två personer att ha olika kapitalinkomster även om de sparar samma belopp. Kapitalbeskattning blir då ett sätt att omfördela mellan individer med hög förmåga och individer med låg förmåga. Intuitionen är att höga kapitalinkomster är fördold arbetsinkomst från höginkomstpersoner, och kapitalinkomstbeskattning blir därför ett värdefullt komplement till den progressiva inkomstbeskattningen. Se Kristjánsson (2016) för en analys längs dessa linjer.

Normalavkastning och överavkastning

Optimal beskattningsteori studerar »normal« avkastning på kapital.

Optimal beskattningsteori studerar nästan uteslutande hur den »normala« avkastningen på kapital ska beskattas (som oftast antas vara densamma för alla individer). Denna avkastning kan tolkas som avkastningen på en genomsnittlig investering.²⁰ I praktiken finns det en stor variation i avkastningen på olika investeringar. Avkastning som är högre än den så kallade normala avkastningen brukar benämnas »överavkastning«. Som vi redan har diskuterat, är den ideala skatten ur samhällets perspektiv en skatt som inte snedvrider ekonomiska aktörers beteende. Det är alltså effektivt att beskatta överavkastning om den är ett resultat av tur och omständigheter snarare än ansträngning.²¹ Exempel på sådana investeringar skulle kunna vara fastigheter, i den utsträckning fastigheternas värdeökning huvudsakligen avspeglar ökad efterfrågan på mark, hyresregleringar eller otillräckligt bostadsbyggande. Dessa är faktorer som individer inte styr över och kan därför beskattas utan snedvridningseffekter (exempelvis genom en fastighetsskatt). Ett annat exempel skulle kunna vara företagets vinster (och därmed utdelningar och värdestegringar

Effektivt beskatta »överavkastning« om det är resultat av tur och omständigheter.

20. Det bör noteras att argumenten i avsnitt 2.2 mot beskattning av kapitalinkomster inte är argument mot att beskatta kapital i allmänhet. När det gäller orörligt kapital (till exempel mark) eller kapital som uppstått på grund av särskilda fördelar (till exempel marknadsmakt och ofullständig konkurrens) är ekonomisk teori entydig med att dessa ska beskattas. Skatter på sådana tillgångar kommer att leda till en kapitalisering i form av en lägre värdering, vilket påverkar fördelningen av förmögenheter i ekonomin, och skatteintäkterna kan användas till omfördelning, finansiering av kollektiva nyttigheter eller till att sänka andra (snedvridande) skatter.

21. På liknande sätt är skatter på arv effektiva i den utsträckning arv är en extra fördel som inte alltid är kopplad till arvtagarens ansträngningar, utan i stället beror på föräldrarnas bakgrund.

på aktier) i den utsträckning de är en följd av historiska fördelar, exempelvis ett erkänt märkesnamn, monopolmakt och ofullständig konkurrens eller naturliga monopol (till exempel av naturresurser). Möjligheterna till beskattning av överavkastningar som åtnjuts av företag är dock begränsade, bland annat på grund av att det finns praktiska problem med att definiera själva överavkastningen. Dessutom har företag stora möjligheter till internationell skatteplanering, utlokalisering av verksamheter och företagsflytt.

Det finns en mycket viktig skillnad mellan förmögenhetsskatt och kapitalinkomstskatt vad gäller beskattningen av överavkastningar. Om den normala avkastningen på en investering är 5 procent, är en kapitalinkomstskatt på 20 procent jämförbar med en förmögenhetsskatt på 1 procent. Men individer som får en avkastning som är högre än 5 procent får skatta på den ytterligare avkastningen – överavkastningen – under en kapitalinkomstskatt men inte under en förmögenhetsskatt (att individen måste betala 1 procent förmögenhetsskatt nästa år gör i detta sammanhanget liten skillnad). Om den högre avkastningen är ett resultat av tur eller omständigheter snarare än egen ansträngning, är en kapitalinkomstskatt därför att föredra framför en förmögenhetsskatt.

Ekonomer är relativt överens om att det är eftersträvansvärt att beskatta överavkastningen på investeringar. Denna syn reflekteras i den inflytelserika forskningsrapporten Mirrlees Review från 2011.²² Det akademiska spörsmålet har snarare handlat om hur den normala avkastningen på kapital ska beskattas, vilket i stor grad har präglat diskussionen i detta kapitel. Mirrlees-rapporten rekommenderar att den normala avkastningen på kapital inte ska beskattas vilket därmed går emot deras egen underlagsrapport,

Bättre att då hantera överavkastning med kapitalinkomstskatt än förmögenhetsskatt.

Vissa forskare rekommenderar att normal avkastning inte ska beskattas.

22. Mirrlees med flera (2011).

*Kapitalbeskattning-
en måste ses ur ett
helhetsperspektiv.*

Banks och Diamond (2010) vars analys ligger mer i linje med vår rapport. Vissa bedömare menar att den normala avkastningen på kapital inte ska beskattas utifrån olika neutralitetsprinciper.²³ Dock anser vi inte att sådana principer kan ligga till grund för hela skattesystemets utformning. I stället måste kapitalbeskattningen analyseras utifrån ett helhetsperspektiv, där effektivitet och omfördelningsambitioner vägs samman och där kapitalbeskattning ställs i relation till beskattningen av arbetsinkomster. Vi har funnit att det finns goda skäl att både beskatta den normala avkastningen och överavkastningen.

Sparande och beskattning av arbete över livscykeln

*Kapitalbeskattning
och livets faser.*

I Chamley-Judd-analysen har individer oändliga planeringshorisonter. Men senare litteratur studerar i allt högre utsträckning modeller som tar hänsyn till livets olika faser, som ungdom, medelålder och ålderdom. I dessa modeller tenderar kapitalbeskattning att spela en central roll.

*Skatt på sparande kan
uppmuntra arbete
senare i livet.*

Erosa och Gervais (2002) finner att skatter på sparande påverkar hur mycket individer väljer att jobba i olika delar av livscykeln. En skatt på sparande kan därför vara ett sätt att indirekt uppmuntra till arbete senare i livscykeln, alltså i de åldrar där individer är som mest produktiva. Mer allmänt, skatt på sparande är samma

23. Norge tillåter sedan 2006 en skattefri normalavkastning på investeringar i aktier. Enligt Sørensen (2005) snedvrider inte det norska systemet företagets marginella investeringsbeslut och hur dessa investeringar finansieras. Denna slutsats har dock kritiserats av Lindhe och Södersten (2012) som menar att neutralitet av detta slag inte nödvändigtvis är uppfyllt när tillgångspriser och avkastningar på investeringar i hög utsträckning bestäms på internationella kapitalmarknader.

sak som att beskatta framtida konsumtion, och i en realistisk livscykelmodell är framtida konsumtion ett starkare komplement till fritid än konsumtion tidigare i livscykeln.²⁴

De tidiga studierna av optimal beskattning i livscykelekonomier betraktade modeller med identiska individer i varje generation där staten använder en proportionell inkomstskatt för att få in skatteintäkter. Senare studier, som Bastani, Blomquist och Micheletto (2013), tillåter att individer i varje generation är olika i sin förmåga och att staten omfördelar med en progressiv inkomstskatt. I dessa studier finner man att ju mer individer sparar, desto högre är risken att de i framtiden minskar sitt arbetsutbud som en reaktion på progressiv arbetsinkomstbeskattning. En skatt på sparande kan därför göra progressiv inkomstbeskattning effektivare.

Ett sätt att ta hänsyn till hur arbetsutbudet varierar över livscykeln är att låta arbetsinkomstbeskattningen bero på ålder. Forskningen har funnit att vinsterna av att beskatta sparandet är små om inkomstskatten tillåts vara åldersberoende i modeller av den typ som beskrivits ovan. Åldersberoende skatter har dock ännu inte implementerats på ett systematiskt sätt i Sverige.²⁵

Åldersberoende arbetsinkomstbeskattning?

24. Livscykelelement i arbetsutbudet är viktiga i den policyrelevanta del av forskningen som studerar kapitalbeskattning med hjälp av numeriska simuleringsmodeller kalibrerade till faktiska ekonomier; se Conesa, Kitao och Krueger (2009).

25. Den reducerade arbetsgivaravgiften för unga som Alliansregeringen introducerade 2007 är ett exempel på en åldersberoende inkomstskatt, som dock saknar de egenskaper som forskningslitteraturen har funnit präglar en effektiv åldersberoende inkomstskatt.

Positiv kapitalinkomstskatt vid osäkerhet om framtida inkomster?

Buffertsparande för en osäker framtid

En välkänd situation då modellerna i Atkinson-Stiglitz och Chamley-Judd har en positiv optimal kapitalinkomstskatt är då det råder osäkerhet om framtida inkomster.

På en perfekt marknad där alla aktörer har fullständig information om varandra, skulle individer kunna hantera osäkerheten om framtiden genom att låna i perioder med låg inkomst för att sedan betala tillbaka när inkomsterna har återhämtat sig. Men marknaden är inte perfekt, alla har inte möjlighet att låna och många risker går heller inte att försäkra sig mot. Detta kan ge upphov till buffertsparande där individer sparar i perioder med hög inkomst för att säkerställa sin konsumtion i perioder med (oförutsedda) låga inkomster. I en sådan situation sparar individer mer jämfört med om de med säkerhet skulle känna till sin framtida arbetsförmåga.

Buffertsparande, kapitalinkomstbeskattning och sänkt arbetsinkomstskatt.

I modeller med proportionell inkomstbeskattning, där individer endast väljer hur mycket de ska konsumera i varje tidsperiod, har Aiyagari (1994) och Chamley (2001) visat att buffertsparande kan motivera beskattning av kapitalinkomster i kombination med sänkt skatt på arbetsinkomster. Effekten blir en omfördelning mellan de som kan låna och de som inte kan låna via skattesystemet, vilket i praktiken innebär att staten hjälper till att erbjuda den försäkring som marknaden misslyckas med att tillhandahålla.²⁶

I modeller med progressiv inkomstbeskattning, där individer väljer sitt arbetsutbud i varje period, har den så kallade *new dynamic public finance*-litteraturen funnit att osäkerhet kring framtida arbetsförmåga gör det effektivt att minska incitamenten till sparande i skattesystemet, till exempel med en skatt på kapital-

26. Dessa mekanismer finns även med i mer moderna och realistiska analyser av kapitalbeskattning, till exempel Conesa, Kitao och Kreuger (2009).

inkomster. Anledningen är att staten kan erbjuda försäkring mot osäker framtida arbetsförmåga mer effektivt genom progressiv inkomstbeskattning och genom transfereringar, än vad individerna själva kan göra genom eget sparande.²⁷ Att individer sparar i buffertsyfte påverkar det framtida arbetsutbudet negativt, oavsett vilken förmåga som faktiskt realiserar – så länge fritid är en så kallad normal vara vars efterfrågan ökar med den disponibla inkomsten – och utgör därför ett skäl att beskatta sparande.

Kapitalbeskattning omfördelar mellan generationer och påverkar tillväxt

Ett annat skäl till kapitalbeskattning uppstår i tillväxtmodeller där flera generationer samexisterar, där varje generation har en realistisk (ändlig) livshorisont och staten kan använda både inkomst- och kapitalbeskattning.²⁸ Ett välkänt resultat i dessa modeller är att ekonomin inte alltid når full kapacitet eftersom nuvarande generationer inte tar hänsyn till effekten av sitt sparande på framtida generationer. Atkinson och Sandmo (1980) visade att detta kan motivera kapitalbeskattning, särskilt om staten inte fullt ut kan flytta resurser mellan generationer genom statlig upplåning. Det kan tyckas paradoxalt att en skatt på kapital kan öka det totala sparandet i ekonomin. Men anledningen är att en skatt på sparande inte har en entydig effekt på sparandets storlek: det finns både

Att nuvarande generationers sparande inte beaktar framtida generationer kan motivera kapitalbeskattning.

27. Se Golosov med flera (2006). Litteraturen har dock funnit att välfärdsvinsterna av att beskatta kapital på grund av osäkerhet om framtida arbetsförmåga är små (Farhi och Werning, 2013a).

28. Utmärkande för dessa så kallade OLG (*Overlapping Generations*)-modeller (Samuelson, 1958; Diamond, 1965) är att personer går igenom olika livsfaser (ungdom, medelålder, ålderdom) och att flera generationer samexisterar.

Kapitalbeskattning kan finansiera skattesänkningar på arbete.

inkomst- och substitutionseffekter och det är den totala (okompenserade) effekten som är relevant för kapitalstockens storlek.

En annan anledning till att positiv kapitalbeskattning kan vara optimal i den här typen av modell är att den kan finansiera skattesänkningar på arbete, vilket kan vara ett sätt att få yngre generationer att spara mer. Det är dock oklart hur stor roll en intergenerationell omfördelning av denna typ bör spela när man utformar skatter på arbete och kapital. Det finns andra sätt att omfördela mellan generationer som kan vara mer effektiva, till exempel genom att ändra pensionssystemet eller att låta människor i olika åldrar betala olika inkomstskatt. Atkinson och Sandmo (1980) betraktade också en modell med enbart en representativ individ. Ett antal nyare studier kombinerar kapitalackumulation och omfördelningsmotiv både inom och mellan generationer. Här finner man att den optimala kapitalbeskattningen, förutom att vara känslig för begränsningar i statens möjlighet att föra över resurser till senare generationer, påverkas av hur arbetsinkomster beskattas.²⁹

Skatt på kapitalinkomster i ett dualt inkomstskattesystem

Dualt inkomstskattesystem möjliggör olika marginalskatter på arbete och kapital.

I Sverige har vi ett så kallat dualt inkomstskattesystem, där arbetsinkomster och kapitalinkomster beskattas separat. En stor fördel med ett sådant system är att arbete och kapital kan beskattas med olika skattesatser som är skraddarsydds för respektive skattebas. Skillnaderna bör dock inte vara för stora, eftersom det kan ge inci-

29. Se Conesa, Kitao och Krueger (2009) samt Bastani, Blomquist och Micheletto (2013) som kvantitativt undersöker denna roll för kapitalbeskattning. Se även diskussionen i Auerbach (2015).

tament för individer att omvandla sin arbetsinkomst till kapitalinkomst.³⁰ Möjligheterna till sådan inkomstomvandling är ett argument för att ha positiv skatt på kapitalinkomster och beskattning av bolagens vinster. Teoretiskt sett finns dock inga starka skäl till att skatten på kapital måste vara lika hög som marginals-katten på förvärvsinkomster. Den optimala kapitalinkomstskattens storlek bestäms inte av möjligheten till inkomstomvandling, utan snarare av hur skatter på kapital påverkar investeringar, internationella kapitalflöden, tillväxt och omfördelning.

Kapitalbeskattning och lönestrukturen

Hur sparande och investeringar beskattas påverkar även lönestrukturen. Om kvalificerad arbetskraft gynnas av kapitalbildning på bekostnad av lågkvalificerad arbetskraft, kan löneskillnaderna öka. Detta kan i sin tur göra inkomstbeskattningen mindre effektiv, och en skatt på sparande skulle kunna öka effektiviteten i skattesystemet. Behovet av snedvridande inkomstbeskattning minskar nämligen när omfördelning kan ske genom en sammanpressad lönestruktur.³¹

Samband mellan kapitalbildning, lönebildning och kapitalinkomstbeskattning.

30. Se Christiansen och Tuomala (2008) för teori samt Pirtillä och Selin (2011) för empirisk evidens.

31. Naito (1999); Pirtillä och Tuomala (2001).

Hur bör olika former av kapital beskattas?

En slutsats som vi kan dra av de tidigare avsnitten är att det finns flera viktiga skäl till att beskatta kapitalinkomster. I praktiken sker investeringar i olika former av kapital, vilket kan motivera att beskatta dessa på olika sätt. I synnerhet kan det finnas skäl till att beskatta stockar i de fall då inkomster (flöden) inte är observerbara.

Likformig beskattning av investeringar.

Ekonomer förespråkar vanligtvis en *likformig* kapitalbeskattning, där investeringar i olika former av kapital beskattningsmässigt behandlas på samma sätt. Denna rekommendation grundar sig på en inflytelserik teori av ekonomipristagarna Peter Diamond och James Mirrlees.³² Deras teori kan sammanfattas med insikten att det är ineffektivt att beskatta olika insatsvaror i produktionen med olika skattesatser, eftersom detta snedvrider produktionen, och att dessa snedvridningar i slutändan måste avspeglas i olika konsumentpriser. Om man ersätter den differentierade beskattningen av insatsfaktorerna med differentierade skatter på konsumtionsvaror, kan effekten av skatterna på produktionen replikeras och snedvridningarna i produktionen undvikas. Mer kan då produceras, vilket leder till en så kallad Pareto-förbättring (att vissa ekonomiska aktörers välfärd kan ökas utan att någon annans välfärd minskas). En direkt tillämpning av detta resultat är till exempel att staten inte ska beskatta vinster på investeringar i aktier och på investeringar i fastigheter med olika skattesatser.

Staten ska inte beskatta aktievinster på annat sätt än fastighetsvinster.

Resultatet vilar dock på ett antal starka antaganden, bland andra att vinster kan beskattas till 100 procent. Om det inte går kan det vara optimalt med högre skatter på insatsfaktorer som används i sektorer där företaget har stor marknadsmakt. Trots att

32. Diamond och Mirrlees (1971).

det ibland kan finnas skäl till en skattedifferentiering, är det dock svårt att veta hur en optimal skattedifferentiering skulle se ut och att avgöra vad en sådan skulle få för effekter. Därför ses likformighet ofta som en värdefull princip, som också motverkar att särintressen påverkar skattepolitiken i en viss riktning.

Likformighet motverkar särintressen.

Det är viktigt att poängtera att likformighet inte behöver vara eftersträvansvärt i alla avseenden. Vi förespråkar i denna rapport en enhetlig beskattning av kapitalinkomster, men det finns, som vi redan har diskuterat, inget egenvärde i att beskatta arbetsinkomster och kapitalinkomster med samma skattesats, även om skillnaderna inte bör vara för stora på grund av problem förknippade med inkomstomvandling (vilket diskuterats ovan).

Inget egenvärde beskattas arbetsinkomst och kapitalinkomst med samma skattesats.

I resten av detta avsnitt diskuterar vi olika vanligt förekommande kapitalskatter. Vi börjar med att kortfattat diskutera förmögenhetsskatten, som vi inte ägnar så mycket uppmärksamhet åt i denna rapport. Vi går sedan vidare och utreder om det finns speciella skäl att beskatta investeringar i fastigheter och bolag annorlunda än andra former av sparande. I dag betalar en person som investerar i ett bolag förutom bolagsskatt också kapitalinkomstskatt vid aktieutdelningar och vid försäljning av aktier. En person som investerar i en fastighet betalar dels fastighetskatt, dels kapitalinkomstskatt vid överlåtelser (reavinstskatt och stämpelskatt). Vi fortsätter sedan med beskattningen av arv, och avslutar med en diskussion om hur kapitalets internationella rörlighet påverkar hur det bör beskattas.

Förmögenhetsskatt

Bred bas på en förmögenhetsskatt ger färre snedvridningar.

En förmögenhetsskatt är, principiellt sett, en bred skatt på alla former av kapital, och inkluderar således pengar på banken, aktier, fastigheter, båtar och så vidare. Det finns flera fördelar med en sådan förmögenhetsskatt. Dess breda skattebas innebär färre snedvridningar jämfört med andra kapitaliskatter. En förmögenhet kan ge fördelar som är att betrakta som konsumtion, och därmed bör beskattas i enlighet med andra varor. Ur fördelningssynpunkt motiveras förmögenhetsskatten, i dess principiella utformning, av att den fångar in och omfördelar över alla individers tillgångar och inte enbart en specifik tillgång, som exempelvis fastighetsskatten. Detta har nyligen framhållits av Piketty (2014) och Atkinson (2015) som ett viktigt argument för förmögenhetsbeskattning.

I praktiken är det dock svårt att observera och värdera alla former av förmögenhet, vilket gör att en förmögenhetsskatt i sin rena form inte går att tillämpa, i synnerhet på grund av svårigheter att värdera företagskapital och möjligheter att flytta förmögenhet utomlands.

Olika förmåga att skapa avkastning på kapital kan motivera förmögenhetsskatt.

I ett pågående arbete studerar Guvenen med flera (2017) förmögenhetsskatter i en modell där individer skiljer sig åt i avkastningen på sparandet. Argumentet är att det är effektivt att minska skatten på kapitalinkomster och införa en förmögenhetsskatt. Det beror på att när bara kapitalinkomster beskattas så hamnar hela skattebördan på duktiga investerare som får avkastning på sitt kapital, medan passiva eller mindre framgångsrika investerare helt slipper beskattning. Därför finns en intressant konflikt mellan omfördelning (de som genererar höga avkastningar har hög förmåga i arbete) och effektivitet (att beskatta kapitalinkomster kan leda till mindre investeringar av duktiga investerare). Detta förutsätter förstås att överavkastningar är ett resultat av produktiva aktivi-

teter och inte ren tur. Att det är effektivt att beskatta överavkastningar har fortfarande bred förankring bland ekonomer.

Guvenen med flera (2017) innehåller också ett intressant resonemang om hur attityder till kapitalinkomstbeskattning formas och att attityder till förmögenhetsbeskattning beror på hur förmögenheter har utvecklats historiskt sett. Om människors förmögenhet har ackumulerats kraftigt på kort tid och människor förväntar sig lägre avkastning i framtiden, så är snedvridningen kopplad till förmögenhetsbeskattningen hög, samtidigt som de som har skapat en stor förmögenhet är negativa till förmögenhetsbeskattning. Om låginkomstgrupper exempelvis har byggt upp förmögenheter genom bostadsaffärer men tror att de inte kommer att kunna finna höga avkastningar i framtiden, då är dessa individer förmodligen mer negativa till förmögenhetsskatt och mer positiva till skatt på kapitalinkomst. Om förmögenheten ackumuleras långsamt och stadigt över tid är förmögenhetsskatter mindre snedvridande, samtidigt som de med stor förmögenhet också är mer positiva till förmögenhetsbeskattning.

Snabbt ackumulerade förmögenheter snedvrids mer av förmögenhetsskatt.

Skatt på fastigheter

En fastighetsskatt är en skatt på kapital investerat i fastigheter. Avkastningen på denna investering är den nytta som ägaren får av att äga fastigheten, antingen genom att hyra ut den eller genom att själv bo där, och i det senare fallet kan en investering i en fastighet också ses som konsumtion.

Hyra ut en fastighet eller bo där själv?

Synen på det egna boendet som en beskattningsbar avkastning på kapital bygger på det faktum att bostadsägaren i stället till exempel kunde ha satt in sitt kapital på banken och hyrt sitt boende. Detta skulle ha genererat dels en ränta från banken, som är be-

Alternativet kan vara kapital på banken och hyrt boende.

skattningsbar kapitalinkomst, dels en hyra till hyresvärden som betalar skatt på denna kapitalinkomst.

Att byggnader och mark är svåra att flytta kan motivera beskattning.

Ett av de mest grundläggande argumenten för att beskatta fastighetskapital är att byggnader och mark är relativt svåra att flytta. Det vill säga skattebetalarnas beteendeförändringar till följd av fastighetsskatt är mycket små, och i vissa avseenden obefintliga, eftersom byggnader och mark med dess geografiska och lokala läge är opåverkade av hur mycket skatt som faller på dem.

En viss skillnad finns emellertid i beskattningen av markvärde och byggnadsvärde. Medan markens läge är opåverkat kan individers ansträngning för att förbättra byggnaders kvalitet påverkas av en skatt, exempelvis genom att undvika renoveringar eller välja mindre kostsamma renoveringar om en alltför hög andel av en förväntad avkastning kommer att försvinna i form av skatt. Om ansträngningar att förbättra bostadens kvalitet är ett komplement till fritid, innebär fastighetsbeskattning att arbete blir mer attraktivt relativt fritid, vilket motverkar den snedvridning som är kopplad till beskattning av arbetsinkomster. I detta avseende påverkar en fastighetsskatt arbetsutbudsbeteendet på liknande sätt som ett ROT-avdrag.

Perspektivet att betrakta avkastningen på boendet som konsumtion påverkar inte slutsatsen att fastigheten, eller den egna bostaden, bör beskattas. Men det kan få implikationer för såväl underliggande motivering som beskattningens utformning när det gäller storlek eller koppling till andra skatter. Enligt Atkinson-Stiglitz-resultatet bör fastigheter i sådant fall beskattas på samma sätt som andra konsumtionsvaror, det vill säga med moms. Om bostäder emellertid är ett komplement till fritid, blir fastighetsbeskattning ett indirekt sätt att beskatta fritid och detta gör det attraktivare att arbeta – vilket i sin tur motverkar snedvridningar-

Fastighetsskatt kan innebära indirekt skatt på fritid, vilket gör arbete attraktivare.

na som är kopplade till inkomstbeskattning. Vissa modeller lyfter även fram bostäder som statuskonsumtion, där vårt val av bostad och kvalitetsförbättringar i bostaden påverkas av andra människors bostadskonsumtion.³³ Detta kallar ekonomer en negativ extern effekt och det utgör ett effektivitetsargument för progressiv fastighetsbeskattning, eftersom skatten fördyrar finansieringen av marginella kvalitetsökningar i bostaden.

Ytterligare ett motiv för en skatt på fastigheter är möjligen att den kopplas till geografiska omständigheter. Exempelvis kan en fastighetsskatt på lokal nivå motiveras som betalning för lokala offentliga varor. Detta är effektivt eftersom det skapar en starkare koppling mellan skatteinbetalningar och lokala kollektiva skattefinansierade nyttigheter. Individer med olika preferenser kan flytta till det område som har den kombination av skatt och kollektiva nyttigheter som de gillar bäst givet deras budgetrestriktion.

Varför subventioneras då ofta bostäder och bostadsbyggande? Historiskt sett har det hävdats att bostadsägande medför positiva externa effekter om det leder till att människor tar bättre hand om sina bostäder, vilket kan vara till glädje för andra människor om det exempelvis skapar bättre bostadsområden.³⁴ Den senaste tidens diskussioner har snarare belyst de negativa effekterna av att subventionera bostäder, i form av prisstegringar på bostadsrätter och ökad belåning. Detta kan betraktas som en negativ extern ef-

Fastighetsskatt på lokal nivå kan betala för lokala offentliga varor.

Subvention av bostäder kan leda till prisstegringar...

33. Alpizar, Carlsson och Johansson-Stenman (2005); Aronsson och Mannberg (2015).

34. Ett annat skäl till att motivera subventionering av bostäder skulle kunna vara att detta stimulerar bostadsbyggande. Det är dock ineffektivt att stimulera bostadsbyggande via skattesystemet, om bostadsbristen beror på andra problem, som regelkrångel, eftersom subventioner snedvrider användningen av kapital.

... och även sned-
vrida valet mellan
att hyra och äga.

fekt om bostadsköpare inte tar hänsyn till hur en ökad belåning påverkar den ekonomiska stabiliteten.

En subvention av ägda bostäder innebär också en *snedvridning* mellan valet att hyra och äga, vilket kan påverka tillgängligheten av hyresrätter negativt.³⁵ Att subventionera bostadsägande tenderar också att *omfördela* mellan de som hyr och de som äger sin bostad. I den senare gruppen finns i högre utsträckning individer som fått arv eller gåvor.

Mer allmänt, att subventionera bostäder i skattesystemet snedvrider investeringarna mellan produktivt kapital och bostadskapital. Subventionering av bostäder minskar också skatteintäkterna och leder till ökade bostadspriser. Det sistnämnda gör att en större del av inkomsterna för framtida bostadsägare måste investeras i bostaden, vilket i sin tur resulterar i lägre skatteintäkter så länge bostäder beskattas lägre än andra investeringar.³⁶

Skatt på företagets vinster

Bolagsskatt en
skatt på individer.

Bolagsskatten är en kapitalskatt på vinster i aktiebolag. Eftersom bördan av alla skatter bärs av individer, något som även gäller bolagsskatten, är detta en skatt på aktieägarna i bolaget – som alltså betalas utöver individens skatter på utdelningar och kapitalvinster.

Bolagsskatt är ett
komplement till
inkomstskatt ...

Den ekonomiska motiveringen för bolagsskatten vilar på tre argument. Det första, och viktigaste, är att bolagsskatten är ett

35. Ränteavdragen – som rent tekniskt för de flesta är en reduktion av inkomstskatten – innebär också en implicit subventionering av bostäder, i alla fall i den utsträckning bostäder är lånefinansierade.

36. Skinner (1996).

komplement till inkomstskatten. I praktiken är det svårt att beskatta individer med låg arbetsinkomst och stor förmögenhet från exempelvis uppfinningar, patent eller annan intellektuell egendom. Inkomster från sådana verksamheter beskattas först då de tillfaller aktieägare i form av utdelning eller kapitalvinst. På så vis är bolagsbeskattning ett sätt att beskatta vinster som annars skulle undanhållas från beskattning genom att de hålls kvar inom bolag. Vi har även belyst tidigare att bolagsskatten också gör det mindre lönsamt för individer att klassificera arbetsinkomst som företagsinkomst och minska sin skattebörda genom skatteplanering.

Det andra argumentet för bolagsskatt är att den är ett sätt beskatta utländska investerare i svenska företag som inte betalar kapitalskatt i Sverige.

Det tredje argumentet är att bolagsskatten kan ses som en betalning för den infrastruktur som finns i Sverige för företag. Sådan infrastruktur kan innefatta vägar, konkursförvaltning eller värdet av en stabil och trygg demokrati. Det är dock svårt att skapa ett ekonomiskt argument för en positiv bolagsskatt utifrån detta, eftersom marginalkostnaden för staten att tillhandahålla sådana faktorer ofta inte är så stor. Företag som etablerar sig i Sverige bidrar också indirekt till skatteintäkterna genom andra skattebaser.

En klassisk fråga i offentlig ekonomi är huruvida staten ska beskatta aktiekapital för att det är koncentrerat i den övre delen av inkomstfördelningen. För att besvara denna fråga krävs att man analyserar så kallade allmän-jämviktseffekter, eftersom en skatt på kapital kan leda till färre investeringar och en lägre kapitalstock, en högre avkastning på kapital och lägre löner, vilket kan bidra till ökad inkomstjämlighet. I en klassisk studie visade Harberger (1962) att i en sluten ekonomi påverkar en skatt på kapital i huvudsak kapitalägarna med små effekter på löntagarna. Men

... som gör att utländska investerare beskattas ...

... och kan ses som betalning för infrastruktur för företag.

Ska aktiekapital beskattas av fördelningskäl?

I en liten, öppen ekonomi kan bolagsskatt leda till mindre kapitalstock.

Harberger gjorde antagandet att det fanns en given (konstant) mängd av kapital i ekonomin och studerade endast allokeringen av kapital mellan olika sektorer. I en öppen ekonomi med fri kapitalrörlighet kan kapitalbeskattning leda till mindre sparande och kapitalflykt med resultatet att kapitalstocken blir mindre, avkastningen på kapital går upp och lönerna går ner. Därför är det fullt möjligt för en liten öppen ekonomi som Sverige att en hög bolagsskatt skulle drabba löntagare och till och med leda till ökad inkomstojämlikhet. I vilken utsträckning detta kan tänkas ske är en viktig men svår empirisk fråga och beror bland annat på kapitalbasens rörlighet, hur substituerbara produkter producerade i olika länder är samt hur utbytbar arbete och kapital är i produktionsprocessen i ett givet land. Vi vet dock ganska lite om storleken på dessa kvantiteter och det finns få empiriska studier. Ett undantag är Fuest, Peichl och Sieglöch (2018) som i en färsk studie studerar företagsbeskattning i Tyskland och finner att cirka 40 procent av bolagsskatten förs över till arbetare i form av lägre löner.

Bolagsskatt omfördelar mellan entreprenörer och löntagare.

En annan fråga handlar om sambandet mellan bolagsskatter och entreprenörskap. Om alla individer har samma möjligheter att bli entreprenörer – genom exempelvis samma tillgång till goda projektidéer – bör skattesystemet inte omfördela mellan entreprenörer och löntagare. Scheuer (2014) hävdar att olika individer i praktiken har olika kostnader för att starta företag – till exempel beroende på tillgång till kapital – och att en högre beskattning av entreprenörer kan vara ett indirekt sätt att beskatta de med hög förmåga eller gynnsamma förutsättningar – såsom tillgång till värdefulla sociala nätverk. En svårighet med att implementera en sådan beskattning är att egenföretagare är en mycket heterogen grupp. Egenföretagare i vissa sektorer lägger ner betydligt fler timmar på arbete än motsvarande lönearbetare och har därför en relativt sett låg timlön.

För att sammanfatta, bolagsskatter kan vara en del av ett optimalt skattesystem. Den svåra frågan är att avgöra bolagsskattens kostnad. För en liten, starkt globaliserad ekonomi som Sverige är bolagsskattens viktigaste bestämningsfaktor förmodligen skattekonkurrens från länder med liknande institutionell karaktär som Sverige. Denna kostnad bestäms dock i hög utsträckning av hur olika länder koordinerar sin bolagsbeskattning.

Skattekonkurrens från liknande länder viktigaste bestämningsfaktorn för bolagsskatt.

Skatt på arv

Minst 40 procent av faktiska förmögenheter är ärvda i Sverige, enligt en uppskattning av Ohlsson, Roine och Waldenström (2017), och arv tillfaller i stor utsträckning individer som redan har hög förmåga att tjäna arbetsinkomst (till exempel individer med goda uppväxtförhållanden och tillgång till bra utbildningar).³⁷ Skatter på arv kan därför fungera som indirekta sätt att beskatta individer med hög förmåga.

Arv tillfaller i stor utsträckning individer med hög förmåga att tjäna arbetsinkomst.

I likhet med resonemangen kring övriga skatter kan man se arvsskatt ur både ett fördelningsperspektiv och ett effektivitetsperspektiv. En välkänd princip i forskningslitteraturen, som ofta uppmärksammas i diskussioner om skattesystemets utformning, är principen om lika möjligheter (*equality of opportunity*). Enligt denna princip ska individer kompenseras för negativa faktorer som är utanför deras kontroll, men inte för faktorer som de styr över. Vidare innebär, enligt denna princip, ett arv en extra fördel som en person får utan att ha förtjänat det, och ska därför beskatta-

Principen om lika möjligheter: beskatta arv.

37. Se Elinder, Erixson och Waldenström (2016), som finner att de med högst inkomst ärver mest (se även rapportens kapitel 3).

tas.³⁸ Därför är arvsskatten populär i marknadsliberala kretsar och bland personer som inte accepterar principen om social välfärdsmaximering som bygger på att omfördelning av inkomster kan öka den samhälleliga välfärden.

Ett effektivitetsskäl att beskatta arv är att arv leder till att arvingarnas incitament att arbeta minskar. Samtidigt kan en viktig drivkraft till arbete bland äldre vara möjligheten att ge arv, vilket innebär att arvsskatter kan påverka incitamenten till arbete negativt. Detta gäller dock bara för de arv som är avsiktliga – exempelvis testamente eller gåva. När det gäller oavsiktliga arv, uppstår inga negativa incitamentseffekter för de som ger arv, vilket gör en skatt på arv synnerligen effektiv i dessa fall. Det är dock svårt att empiriskt klargöra i vilken utsträckning arv är avsiktliga eller oavsiktliga. En viktig aspekt är att överföringar av resurser mellan generationer sker kontinuerligt över livscykel, och inte enbart i livets slutskede. Därför måste arvsskatter kombineras med gåvoskatter.

Är skatt på arv en del av ett optimalt skattesystem? Ett sätt att studera detta är att fokusera på två generationer, där allt kapital (och arv) har sitt ursprung i den första generationens arbetsinsatser. Med en sådan ansats visar Farhi och Werning (2010) att om man tar hänsyn till föräldrarnas nytta (de som ger arv) men inte barnens nytta (de som tar emot arv) då ska skatten på arv vara noll. Det beror på att arv i detta fall är som vilken konsumtionsvara som helst och därför bör beskattas i enlighet med andra varor –

38. Se Fleurbaey (2008). Det finns dock andra transfereringar till barn, till exempel investeringar i humankapital i barnen, som inte beskattas, även om avkastningen på sådana investeringar beskattas i form av skatt på arbetsinkomst. Därför kan arvsskatten snedvrída föräldrars beslut om hur de ska investera i sina barn (monetära överföringar eller i termer av tid, utbildning med mera).

Oavsiktliga arv skapar inte negativa incitamentseffekter och gör arvsskatt effektiv.

i linje med resonemanget i Atkinson och Stiglitz (1976). Det som är speciellt med arv är det faktum att arv både gläder den som ger ett arv och ökar välfärden för den som får ett arv, det vill säga att det är en positiv extern effekt. Farhi och Werning finner att om man också beaktar arvingarnas välfärd, så är det optimalt med en progressiv arvsskatt som subventionerar arv, men med en subventionsgrad som avtar i arvets storlek. Att subventionera arv innebär att staten *belönar* individer som ger arv, alltså en negativ arvsskatt. Om det av någon anledning inte går att subventionera arv, finner de att subventionen ska vara noll för små arv medan stora arv ska beskattas. De beteendemässiga konsekvenserna av incitamenten som skapas av en progressiv arvsskatt är att skillnader i arv mellan individer utjämnas, vilket ökar den genomsnittliga välfärden för nästa generation.

I likhet med forskningen som gav resultat som talade för noll i skatt på kapitalinkomster, är en begränsning med resultatet om noll i arvsskatt beroende av standardmodellens antagande att individer skiljer sig åt endast i termer av arbetsförmåga (vilket vi också har diskuterat ovan).

I en senare studie belyser Farhi och Werning (2013b) vikten av att ta hänsyn till att olika föräldrar är olika altruistiska gentemot sina barn och att det i regel uppstår en ojämlikhet mellan barn till föräldrar som ger arv och barn till föräldrar som inte ger arv. Denna ojämlikhet uppstår alltså bland barn till föräldrar som har liknande ekonomiska förutsättningar att ge arv och beror på föräldrarnas preferenser att ge arv. Farhi och Werning argumenterar att en optimal skatt på arv tar hänsyn till att arvsbeskattning påverkar föräldrars ekonomiska drivkraft eftersom det blir svårare att föra över resurser till nästa generation, samtidigt som arvsskatter utjämnar individers utgångspunkter i livet. Farhi och Werning

Subventionera arv?

*Föräldrarnas altruism
bestämmer om
barnen får arva.*

*Arvsskatt utjämnar
individuers utgångs-
punkter i livet.*

finner i denna utvidgning av sin tidigare studie, att skatter på arv kan motiveras om principen om lika möjligheter tillskrivs tillräckligt stor vikt, vilket de argumenterar kan vara en förklaring till att skatter på arv existerar i många länder.

*De som ger arv har också
ofta tidigare fått arv.*

Ett begränsande antagande i Farhi och Werning (2010, 2013b) är att de undersöker en tvåperiodsmodell med en generation av föräldrar som arbetar och ger arv och en generation av barn som enbart konsumerar. Piketty och Saez (2013) studerar en mer realistisk modell, där samtliga generationer både ger och tar emot arv, och argumenterar att de som ger arv i högre utsträckning också har fått arv tidigare, vilket ger starkare skäl att beskatta arv.³⁹ Dessutom tar deras analys hänsyn till att det finns en korrelation mellan olika generationers förmåga att tjäna arbetsinkomst, vilket gör att de kan fånga möjligheten att de som får stora arv också tenderar att ha hög förmåga i arbete.⁴⁰

*I en optimal skatte-
struktur kombineras
olika kapitalskatter.*

Piketty och Saez presenterar simuleringar där en arvsskatt på upp till 50–60 procent är optimalt och demonstrerar att deras modell kan förklara varför de flesta länder beskattar kapital på de nivåer de gör i dag. Den bakomliggande anledningen till kapitalbeskattning i deras modell är förekomsten av arv, men författarna argumenterar att inte alla kapitalskatter bör vara arvsskatter. I stället kan den optimala skattestrukturen beskrivas som en kombination av arvsskatter, skatter på »livstidsförmögenhet« (förmögenhetsskatt, fastighetsskatt) och skatter på kapitalinkomster.

39. Av matematiska skäl betraktar Piketty och Saez dock enbart linjära arvsskatter och kan därför inte uttala sig om strukturen på en optimal progressiv arvsskatt av den typ som Farhi och Werning studerar.

40. Se även Brunner och Pech (2012), som argumenterar att korrelationen mellan förmåga och sannolikheten att få arv skapar ett robust skäl till att beskatta arv.

En allmän slutsats är följande. För att kunna bedöma om arvs-skatter är användbara ur ett optimalt beskattningsperspektiv är det viktigt att förstå varför människor ger arv. Detta är nödvändigt både för att förstå hur arvs-skatter påverkar människors välfärd och hur arvs-skatter påverkar incitament till arbete. Eftersom det är ytterst svårt att identifiera dessa aspekter empiriskt, kan inga allmänna slutsatser dras om arv ska beskattas via en arvs-skatt. Det vi kan konstatera är att arv har betydande konsekvenser för förmögenhetsutvecklingen och att arvs-skatt kan motiveras utifrån principen om lika möjligheter.⁴¹

Hur påverkar kapitalets internationella rörlighet hur det bör beskattas?

I tidigare avsnitt har diskussionen huvudsakligen berört kapital-skatters roll i ett optimalt skattesystem under antagande om en sluten ekonomi, det vill säga en ekonomi utan internationell handel. I en sluten ekonomi består kapitalbeskattningens effektivitetskostnad av hur individer ändrar sitt sätt att konsumera över sin livscykel och hur skatter påverkar produktiva inhemska investeringar och tillväxt.

41. De Nardi och Yang (2016) studerar arvsbeskattning kvantitativt i en modell anpassad till USA. Individer föds med olika förutsättningar, både vad gäller arv och hur mycket deras föräldrar investerar i deras humankapital (alternativt, en genetisk korrelation i förmåga mellan generationer). De finner att arvsbeskattning – egentligen en kvarlåtenskapsskatt – som beskattar stora arv över ett visst belopp, har obetydliga effekter på ekonomins ackumulering av kapital, men innebär betydande välfärdsvinster för en nyfödd som inte vet i vilken familj den kommer att växa upp i på bekostnad av stora välfärdsförluster för de mycket rika (i en ny långsiktig jämvikt).

I en öppen ekonomi uppstår ytterligare effektivitetskostnader eftersom en ökad skatt på kapital kan innebära att kapital flyttar utomlands eller att det blir svårare att locka till sig utländska investeringar.

Vilka möjligheter finns till skatteflykt och skatteplanering?

En viktig faktor som påverkar kapitalbeskattningens ekonomiska kostnader är vilka möjligheter individer har till skatteflykt och skatteplanering. Individer som är bosatta i Sverige – eller som stadigvarande vistas i Sverige eller som har väsentlig anknytning till Sverige och som har varit bosatta här – är i regel skattskyldiga i Sverige för alla sina inkomster, oavsett var någonstans i världen dessa inkomster har skapats. I takt med en ökande internationell koordinering av kapitalbeskattning och olika informationsutbyten mellan stater, tenderar möjligheten för individer att undvika svenska kapitalskatter att minska (vi diskuterar detta även i kapitel 4). Effektivitetskostnaden av att beskatta kapital för en liten öppen ekonomi minskar därmed. Om samtliga möjligheter att undvika kapitalbeskattning försvinner, blir den enda möjligheten för en individ att undvika kapitalbeskattning i ett land att ändra sin geografiska hemvist.

Utvecklingen går mot att man måste ändra sin egen geografiska hemvist.

Hur påverkas lokaliseringsbeslut och investeringar av skatteskillnader?

En annan viktig faktor för kapitalbeskattningens ekonomiska kostnader är hur företagens lokaliseringsbeslut och investeringar i fysiskt kapital påverkas av skillnader i skatter mellan länder.⁴² För stora ekonomier är antagandet att kapital är relativt orörligt över nationsgränser ganska realistiskt. Det bygger på idén att infrastruktur, företagskluster och tillgång till kvalificerad arbetskraft är det viktigaste för företagens lokaliseringsbeslut och att

42. Kapitalskatter är främst relevanta för var företagen väljer att lokalisera sitt huvudkontor och sin huvudsakliga expertis samt för ägarnas beslut om sin geografiska hemvist. Var företagen väljer att lägga sin produktion påverkas i lika hög utsträckning av andra skatter, till exempel arbetsgivaravgifter och moms.

skillnader i skattesatser mellan länder spelar en sekundär roll.⁴³ Men för små ekonomier som Sverige är investeringar i regel känsligare för skatteskillnader mellan länder. Hur kapitalflöden reagerar på dessa skillnader har studerats i forskning som fokuserar på skattekonkurrens. Syftet i dessa studier är att belysa specifika mekanismer som uppstår när oberoende stater konkurrerar om en rörlig skattebas. På grund av att ekonomiska modeller som studerar strategiskt beteende – i detta fall mellan stater – tenderar att bli mycket komplexa, är de ekonomiska modellerna i denna litteratur mindre detaljrika än de modeller som analyserar kapitalbeskattning i slutna ekonomier.

Ur ett globalt välfärdsperspektiv finns det en strategisk komponent av skattekonkurrens som har samma karaktär som ett nollsummespel. Om en stat sänker sina skatter i syfte att locka till sig investeringar, kommer detta att leda till minskade skatteintäkter och ekonomiska förluster i något annat land. Ett enskilt litet land som Sverige kan kortsiktigt öka sin välfärd genom att strategiskt sänka sina skatter. Men eftersom alla länder har incitament att agera på samma sätt blir resultatet ett »fångarnas dilemma«, och på lång sikt blir skatten för låg relativt vad som är optimalt i bemärkelsen att om samtliga länder skulle komma överens om att höja skatten samtidigt, skulle den totala välfärden i världsekonomin öka.⁴⁴ Därför är internationell koordinering av kapitalbeskattning central för att korrigera denna ineffektivitet.

Att konkurrera med skatten kan leda till ett nollsummespel.

Internationell koordinering är central.

43. Förekomsten av sådana agglomerationseffekter och synnerligen värdefulla kluster som till exempel Silicon Valley kan vara en förklaring till att USA har relativt höga skatter på kapital. Dessa effekter studeras i den »nya ekonomiska geografin«, som har sitt ursprung i Krugman (1991). För en översikt av denna litteratur, se Forslid (2008).

44. Zodrow och Mieszkowski (1986); Wilson (1986).

Skattekonkurrens kan ge disciplin, men även öka inkomstspridningen.

Skattekonkurrens begränsar statens beskattningskapacitet. Detta kan ha både negativa och positiva konsekvenser. Till exempel kan skattekonkurrens disciplinera stater och tvinga dem att effektivisera sin offentliga sektor. Samtidigt kan skattekonkurrens påverka fördelningen av inkomster i ekonomin om det till exempel gör det svårare att beskatta kapitalinkomster, som empiriskt har konstaterats vara mer skevt fördelade än arbetsinkomster (se kapitel 3).

Skattekonkurrens kan leda till att individer röstar med fötterna.

I ett klassiskt bidrag belyste Tiebout (1956) att konkurrens mellan regioner om att tillhandahålla offentliga tjänster (lokala kollektiva varor) kan vara effektivt om individer väljer att bosätta sig i olika regioner baserat på deras preferenser för dessa tjänster (individer »röstar med fötterna«). Konkurrenten mellan regioner, eller stater, kan leda till en effektiv resursallokering där de lokala skattesatserna direkt motsvarar marginalkostnaden av att tillhandahålla de offentliga tjänsterna i varje region. På samma sätt kan man tänka sig att skattekonkurrens leder till effektiva lokaliseringsbeslut av företag, baserat på deras preferenser för skatter och infrastruktur. Men om Sverige ska kunna vara konkurrenskraftigt med högre skatter än andra länder krävs att den infrastruktur som erbjuds håller högre kvalitet. I ljuset av detta har skattekonkurrens en viktig disciplinerande effekt, då den ger incitament att tillhandahålla offentliga tjänster mer effektivt.

Skattekonkurrens kan begränsa att politiker agerar i eget intresse.

Den så kallade *public choice*-forskningen från 1960- och 1970-talen tar hänsyn till att ekonomiska beslut fattas av politiker som inte alltid agerar i medborgarnas intressen. Politiker kan exempelvis gynnas av en stor offentlig sektor och då kan skattekonkurrens vara ett sätt att undvika en ineffektivt hög nivå på de offentliga utgifterna. I detta läge kan skattekonkurrens vara välfärdshöjan-

de eftersom det leder till att politikernas inflytande över den offentliga sektorns storlek begränsas och det blir ett sätt att få ner skattetrycket till den optimala nivån.

Skattekonkurrens påverkar inte bara skatter, utan kan även påverka de offentliga utgifternas sammansättning. Wilson (2005) belyser att väljare kan vara observanta på nivån på olika skattesatser, men mindre observanta på sammansättningen av de offentliga utgifterna. Om politiker styrs av egenintressen, kan internationell konkurrens därmed leda till att politiker lägger ner mer resurser på produktiva offentliga utgifter som ökar skattebasen och mindre resurser på »slösaktig« aktivitet. Detta är en speciell typ av skattekonkurrens som i motsats till standardmodellen leder till en större offentlig sektor, och högre välfärd relativt en situation utan skattekonkurrens. Det centrala budskapet är att skattekonkurrens skapar en ineffektivitet i ekonomin, men att denna ineffektivitet minskar en annan ineffektivitet, nämligen »slöseri« med resurser, och kan leda till att offentliga investeringar blir mer produktiva.

Skattekonkurrens och egenintressen kan bidra till mer produktiva offentliga investeringar.

Sammanfattning

Ett effektivt skattesystem uppmuntrar individer att anstränga sig efter sin förmåga och beskattar tur, omständigheter och särskilda fördelar som inte är ett resultat av ansträngning. Skattesystemet bör även vara likformigt med avseende på hur olika typer av kapital beskattas. Bristande likformighet kan leda till produktionsineffektivitet, där vissa investeringar gynnas före andra, och mindre kommer därmed att produceras. Likformighet minskar också möjligheterna för särintressen att påverka kapitalbeskattningens utformning.

Klassiska forskningsresultat belyser hur skatter på kapital snedvrider individers arbetsutbud på ett liknande sätt som skatter på arbete, och dessutom snedvrider hur individer sparar och därmed fördelar sin konsumtion över livet. Utifrån detta perspektiv har det argumenterats att kapitalinkomster inte ska beskattas. För en liten öppen ekonomi är det dock oklart i vilken utsträckning ett minskat sparande påverkar investeringarna, eftersom många företag (eller deras banker) har tillgång till internationella kapitalmarknader. Enskilda länder kan emellertid inte avvika alltför mycket från andra länder vad gäller hur kapitalinkomster beskattas, detta för att individer och företag ska vilja investera och betala skatt i Sverige.

Vidare har nyare forskning i allt större utsträckning belyst effekterna av höga marginalsatser på arbete som hämmande för humankapitalbildningen, såsom investeringar i utbildning och vidareutveckling i karriären. Därför måste studier som uppmärksammat kapitalinkomstbeskattningens skadliga effekter på kapitalbildningen ses i ett nytt ljus och ställas i relation till arbetsinkomstbeskattningens effekter på humankapitalbildningen.

Mycket av forskningen kring kapitalinkomstbeskattningens effekter på ekonomin har berört den normala avkastningen på sparandet, vilken kan ses som vanlig avkastning på banksparande eller dylikt. I praktiken är dock avkastningar osäkra och skiljer sig åt mellan individer. Det finns därför goda argument för att inte endast beskatta normalavkastningar utan även avkastningar därutöver, så kallade överavkastningar, vilka ofta kan vara ett resultat av tur eller omständigheter snarare än ansträngning. Detta motiverar även varför beskattning av faktiska inkomster, snarare än förmögenhetsstockar, ofta är att föredra.

Kapitalägande är en signal på individuell välfärd och bör enligt

teorin därför beskattas. I synnerhet gäller detta kapitalinkomster, som ofta tjänas av individer med en hög livslön. En skatt på kapitalinkomster kan därigenom delvis ersätta höga marginalskatter på arbetsinkomster i det att den omfördelar mellan samma grupper i samhället. Att beskatta sparande har dessutom den effekten att individer kommer att spara mindre och arbeta mer senare i livet, just då de är som mest produktiva och då samhället också vill att de ska arbeta.

Det finns olika tänkbara skatter på kapital och kapitalinkomster. I Sverige beskattas kapitalinkomster separat från arbetsinkomster i ett så kallat dualt skattesystem. Detta är en fördel eftersom arbets- och kapitalinkomster reagerar på olika sätt på beskattning, och hänger på olika sätt samman med individers välfärdsförändringar, och därför som regel inte bör beskattas med samma skattesats. Förmögenhetsskatter har flera fördelar, men också viktiga principiella problem när det gäller beskattningen av aktiekapital. Skatter på arv snedvrider förmodligen den ekonomiska aktiviteten i liten utsträckning, och kan motiveras om principen om »lika möjligheter« tillskrivs tillräckligt stor vikt. Fastigheter, slutligen, är en skattebas som inte påverkas nämnvärt av att beskattas, vilket utgör ett starkt principiellt argument för en fastighetsskatt. En annan principiell motivering för en skatt på bostäder är att investeringar i fastigheter kan ge avkastning i dubbelt avseende, dels genom eventuella värdestegringar, och dels genom bostadsnytta under tiden.

Kapital och den ekonomiska fördelningen

NÄSTAN ALLA moderna ekonomier är förmögenheter och kapitalinkomster mer ojämnt fördelade än arbetsinkomster. Trots detta faktum är konsekvenserna för kapitalbeskattningen inte självklara. Det finns olika typer av kapital, en del knutet till bostadsägande, annat till finansiella investeringar. Vissa förmögenheter är resultatet av hårt och framgångsrikt arbete, medan andra har tillkommit på ett slumpmässigt sätt genom exempelvis arv. Teoretiska skattemodeller visar att hur kapitalet har uppstått och hur känsligt det är för beskattning påverkar slutsatserna om hur hårt, om alls, det bör beskattas. Av den anledningen är det viktigt att skapa en så klar bild som möjligt av kapitalstockens storlek, sammansättning och inverkan på den ekonomiska fördelningen. Syftet med detta kapitel är att presentera en sådan bild.

En bild av kapitalstockens storlek, sammansättning och inverkan på den ekonomiska fördelningen.

Frågan om ekonomisk ojämlikhet är inte okontroversiell. Enligt vissa är ojämlikhet inte nödvändigtvis någonting negativt eftersom skillnader kan uppmuntra människor att försöka röra sig från låg- till högavkastande aktiviteter och därigenom öka sitt välstånd. Andra menar emellertid att inkomst- och förmögenhets-

skillnader är orättvisa och att de försämrar samhällets funktionsätt, exempelvis genom att skapa politisk instabilitet, sämre folkhälsa och lägre ekonomisk tillväxt.¹

Synen på ojämlikhet hänger samman med politisk-ideologiska uppfattningar om vilken sorts ojämlikhet som bör stå i fokus. Man kan säga att det finns två kontrasterande perspektiv. Det ena lyfter fram *ojämlikheter i utfall* i en viss fördelning, exempelvis klyftan mellan botten och toppen av förmögenhetsfördelningen. Enligt detta synsätt är inte det viktiga hur skillnaderna har uppstått utan hur stort avståndet mellan grupperna är. Det andra synsättet lägger tonvikten vid *ojämlikheter i möjligheter* och livschanser, och därmed vid förutsättningarna för människor att forma sin egen tillvaro utifrån sin kapacitet och ambitionsnivå. »Utfallsperspektivet« tenderar att tolka stora ekonomiska skillnader som något negativt medan »möjlighetsperspektivet« ser dessa som oproblematiske om de återspeglar skillnader i individers ansträngningar. I detta kapitel studeras båda sorterna av ojämlikhet eftersom båda har relevans för behovet av omfördelning.

Förmögenheter och kapitalinkomster kommer in i analysen på flera sätt. Skattemodeller utgår vanligtvis från fördelningen av individers nytta och från att värdet av ytterligare inkomst är lägre ju högre inkomsten är, vilket för många är ett grundläggande argument för omfördelning. Eftersom nytta inte kan mätas direkt brukar ekonomer använda fördelningen av inkomster, och i de flesta analyserna ingår då även kapitalinkomster. Ett förmögenhetsinnehav kan vara förknippat med en hög förmåga att tjäna

*Ojämlikheter i utfall
kontra ojämlikheter
i möjligheter.*

Inkomstomfördelning ...

1. För översikter på svenska av argumenten för och emot ojämlikhet och omfördelning, se Björklund och Jäntti (2011), Waldenström (2010) samt Bergh, Nilsson och Waldenström (2012).

... och förmögenhetsomfördelning.

pengar, exempelvis ifall inkomsttagaren har sparat ihop till det över tid. I kapitel 2 såg vi att detta kan göra kapitalbeskattning till ett samhällsekonomiskt effektivt komplement till progressiv arbetsinkomstbeskattning. Direkt förmögenhetsomfördelning kan även komma i fråga ifall en hög kapitalkoncentration anses vara skadlig för samhället, exempelvis om den är förknippad med politisk maktkoncentration. Generellt sett är det inte alltid uppenbart vilken politik som är mest lämplig för att minska förmögenhetsojämlikhet. Politiska åtgärder kan innehålla kapitalbeskattning av de som redan äger, men politiken kan också inrikta sig på att förbättra möjligheterna för grupper längre ned i fördelningen att ackumulera kapital.

Brister i data på individers finansiella tillgångar och skulder.

Att empiriskt studera kapitalets betydelse för den ekonomiska ojämlikheten är inte helt enkelt, eftersom data på förmögenheter och kapitalinkomster tillhör de mest komplicerade i den svenska ekonomiska statistiken. Aggregerade data är visserligen bättre än någonsin tidigare, tack vare att Sverige numera har en nationalförmögenhetsstatistik som täcker såväl privat som offentlig sektor och spänner över mycket långa historiska perioder.² På individnivå är situationen emellertid mer problematisk. Medan exempelvis hushållens fastighetstillgångar redovisas av myndigheterna finns sedan förmögenhetsskattens avskaffande 2007 ytterst begränsad statistik över individuella finansiella tillgångar och skulder. Kunskapen om förmögenhetsfördelningen är därför osäkrare i dag än den var före 2007, och även då hade den brister – i synnerhet när det gällde fåmansbolag och tjänstepensioner. I detta kapitel kommer vi därför att presentera data från olika källor med syfte att ge en så komplett bild som möjligt.

2. Waldenström (2016, 2017).

Kapitalstockens storlek i Sverige

Kapital, eller förmögenhet, mäts i denna rapport som summan av värdet på alla tillgångar minus värdet på alla skulder. En tillgång är antingen icke-finansiell eller finansiell. Icke-finansiella tillgångar är byggnader, maskiner, lager, mark, skog och bostäder (småhus och lägenheter).³ Finansiella tillgångar är bankmedel, obligationer, aktier, försäkringskapital och pensionskapital, medan finansiella skulder till största delen består av banklån (exempelvis hushållslån) och därutöver studieskulder och handelskrediter. Kapitalets värde bestäms utifrån aktuella marknadspriser, vilket innebär att fluktuationer i exempelvis bostadspriser eller aktiekurser kan leda till stora svängningar i kapitalstockens värde.⁴

Tabell 3.1 visar den privata sektorns totala förmögenhet och sammansättning i Sverige, den offentliga sektorns förmögenhet samt nationalförmögenheten år 2016. I privat sektor ingår hushåll och företag, men eftersom hushållen i slutändan är företagets ägare ingår företagets nettovärde som en post i hushållens finansiella tillgångar. Den svenska privata nettoförmögenheten är 17 500 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt fyra och ett halvt års nationalinkomster, eller åtta år av hushållens disponibla inkomster (efter skatter och transfereringar). Den genomsnittliga nettoförmögenheten per person är cirka 1,7 miljoner kronor. Icke-fin-

Kapital är summan av värdet på alla tillgångar minus värdet på alla skulder.

Privat nettoförmögenhet på 17 500 miljarder kronor.

3. Noteras bör att bostadsrättslägenheter i denna rapport inkluderas i icke-finansiella tillgångar, medan de i nationalräkenskaperna räknas som en finansiell tillgång (värdet på innehavarens andel i bostadsrättsföreningen).

4. Ett alternativt sätt att värdera kapitalstocken är att summera alla tidigare investeringar i kapital och dra av kapitalförslitningen. Den metoden leder till stabilare kapitalvärden, men är överlag osäkrare och kan dessutom avvika från rådande marknadsvärden.

Tabell 3.1 Privat förmögenhet och nationalförmögenhet 2016.

	<i>Summa, miljarder kronor</i>	<i>Medel per person, tusen kronor</i>	<i>Andel av privat för- mögenhet, %</i>	<i>Andel av national- inkomst, %</i>	<i>Andel av hushållens disponibla inkomst, %</i>
Privat nettoförmögenhet	17 500	1 751	100	465	819
Tillgångar	21 388	2 140	122	568	1001
Icke-finansiella tillgångar	10 926	1 093	62	290	511
Finansiella tillgångar	10 462	1 047	60	278	489
Bank	1 834	184	10	49	86
Aktier, börsnoterade	1 099	110	6	29	51
Aktier, onoterade	1 275	128	7	34	60
Fonder	1 265	5	7	34	59
Försäkringssparande	4 761	476	27	126	223
Övrigt	228	23	1	6	11
Skulder	3 887	389	22	103	182
Banklån	3 566	357	20	95	167
Studielån	321	32	2	9	15
Offentlig förmögenhet	4 930	493	28	131	231
Nationalförmögenhet	22 430	2 244	128	596	1049

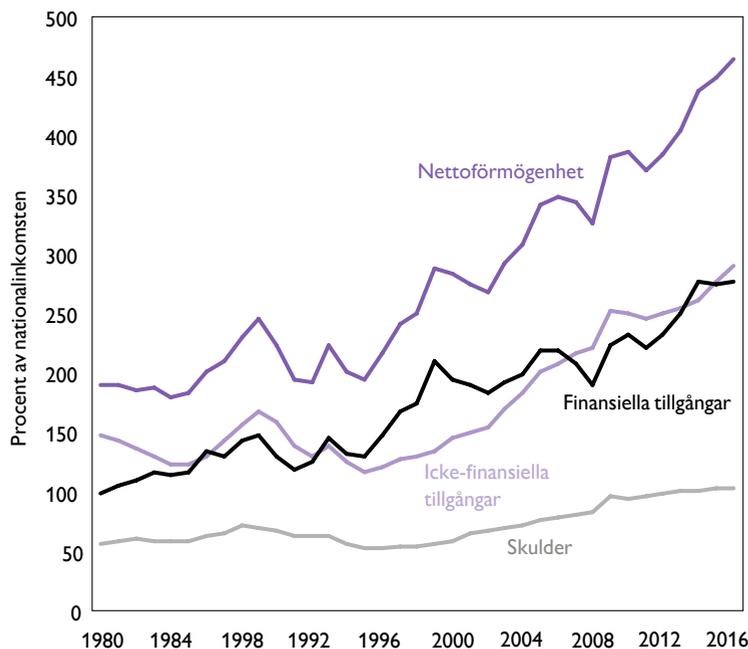
Källa: Waldenström (2016, 2017).

siella tillgångar (främst bostäder) är lika stora som de finansiella tillgångarna. Skulderna på 182 procent av hushållens disponibla inkomster utgörs till största delen av bostadslån. Nationalförmögenheten i Sverige är enligt dessa beräkningar i dag 22 430 miljarder kronor, eller 22,4 biljoner kronor, varav tre fjärdedelar är i privata händer och en fjärdedel ägs av offentlig sektor.

Svensk nationalförmögenhet 22 430 miljarder kronor.

Den privata förmögenhetens utveckling de senaste åren visas i figur 3.1 i form av *förmögenhetskvoten* mellan 1980 och 2016. Denna kvot beräknas som nettoförmögenhetens värde dividerad med nationalinkomsten. Kvoten ligger i dag på 465 procent och är den högsta under modern tid – faktiskt den högsta Sverige har

Förmögenhetskvoten i dag den högsta på över tvåhundra år.



Figur 3.1 Privata förmögenheter och deras sammansättning, 1980–2016 (procent av nationalinkomsten).

Not: Förmögenhetskvoten definieras här som kvoten mellan det totala nettoförmögenhetsvärdet och nationalinkomsten under ett år. Bostadsrätter inkluderas i icke-finansiella tillgångar.

Källa: Waldenström (2016, 2017).

haft på över tvåhundra år.⁵ Sedan 1990-talets mitt har både icke-finansiella och finansiella tillgångars relativa värde ökat, och det samma gäller hushållens skulder som överstiger hundra procent av nationalinkomsten. I en internationell jämförelse framgår att Sverige följer ett internationellt västerländskt mönster av ökande förmögenhetskvoter sedan 1980-talets början.⁶

Sedan 1995 har de icke-finansiella tillgångarna tredubblats jämfört med nationalinkomsten.

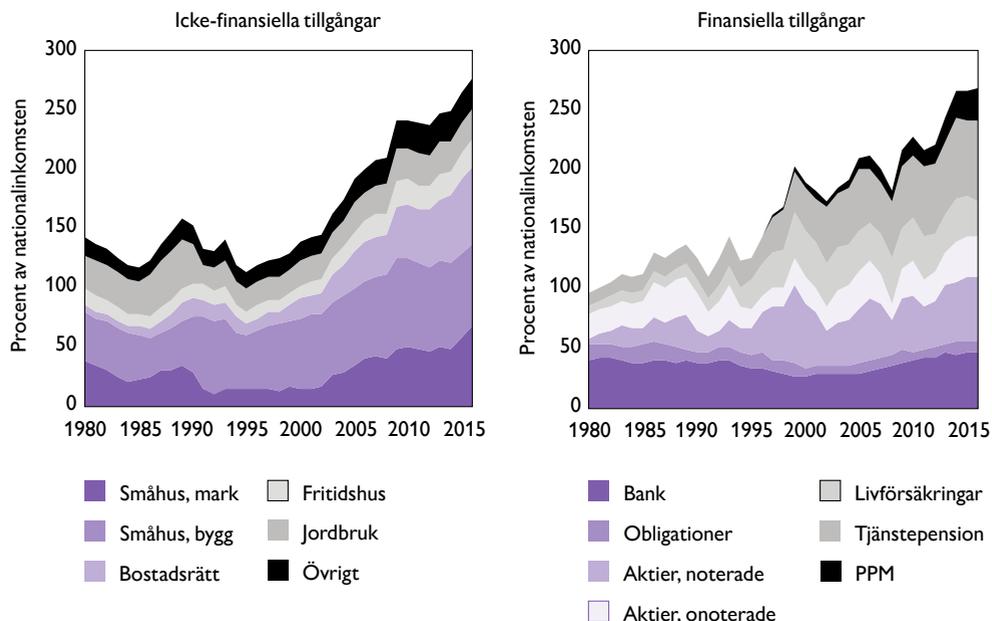
I figur 3.2 tittar vi närmare på de icke-finansiella och finansiella tillgångarna. Uppgången på bostadsmarknaden på 1980-talet till följd av kreditavregleringen syns tydligt, men den förbleknar i jämförelse med uppgången sedan 1990-talets mitt. Efter 1995 har de icke-finansiella tillgångarnas andel av nationalinkomsten ökat från drygt 100 procent till nästan 300 procent och det mesta förklaras av bostäders värdeökning: småhus ökar från 60 procent till 140 procent och bostadsrätter från 10 procent till 70 procent. Markvärdets andel av småhusens totala värde har fördubblats under samma period, från en femtedel till hälften. Förklaringen till denna ökning ligger inte i ökad bostadskapitalstock, utan i höjda bostadspriser som vi strax ska se.

Pensionskapitalet står för den största ökningen av de finansiella tillgångarna.

De finansiella tillgångarnas ökning sedan 1990-talet är lika anmärkningsvärd. Ökningen förklaras till viss del av att hushållens aktiestock har ökat i värde (från 20 till 55 procent), men den största orsaken är pensionskapitalets ökning från cirka 20 till 100 procent av nationalinkomsten. Pensionstillgångarna består till tre fjärdedelar av tjänstepensionsfonder och till en fjärdedel av premiepensionsfonder. Medan aktiernas värdeökning huvudsakligen förklaras av att aktiekurserna har stigit med 300 procent sedan 1995,

5. Den näst högsta privata förmögenhetskvoten sedan 1810 är 453 procent och uppmättes 1914. Nationalförmögenhetskvoten, som också inkluderar offentligt kapital, är i dag 596 procent, vilket är den högsta nivån sedan 1800-talet.

6. Piketty (2014); Piketty och Zucman (2014).



Figur 3.2 Hushållens tillgångar, 1980–2016 (procent av nationalinkomsten).

Källa: Waldenström (2016, 2107).

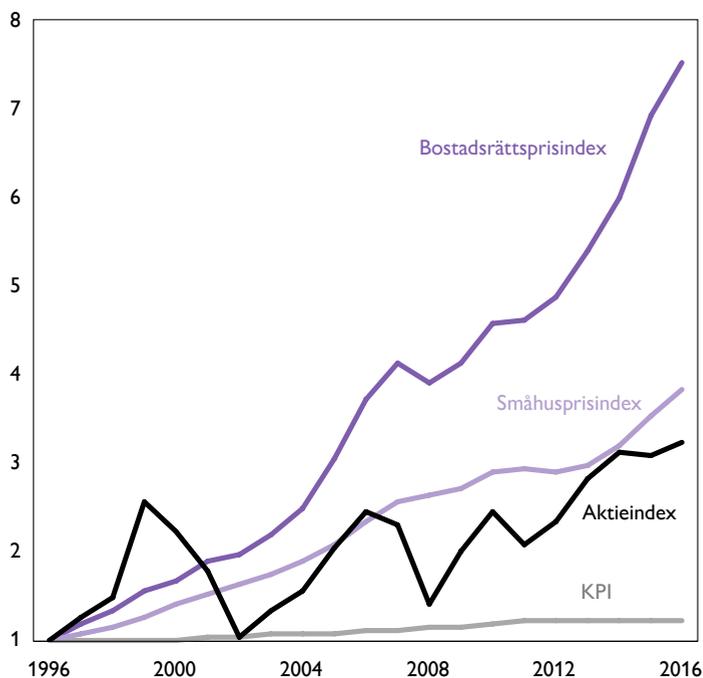
förklaras pensionskapitalets ökning till stor del av ökat sparande.

Prisernas roll för förmögensutvecklingen framstår som stor. Figur 3.3 visar hur priserna har utvecklats för småhus (småhusprisindex), bostadsrätter (genomsnittligt pris per kvadratmeter), börsnoterade aktier (OMX30) och den genomsnittliga varukorgen (KPI) i Sverige sedan 1996, det första året för vilket historiska bostadsrättspriser kunde lokaliserats. Figuren visar att småhuspriserna har fyrfaldigats sedan 1995 medan genomsnittspriset per kvadratmeter i bostadsrättslägenheter har ökat åttafaldigt. Aktiekurserna har också utvecklats positivt, men ökningen är mindre och

Bostadspriser och aktiekurser förklarar stor del av förmögensutvecklingen.

*Bostäder ägs brett; aktie-
ägandet är koncentrerat.*

betydligt mer volatil. Konsumentpriserna har legat nästan stilla. De olika prisindexen ger också fördelningsmässiga indikationer eftersom tillgångarna ägs i olika hög grad utefter förmögenhetsfördelningen. Medan bostäder ägs av förhållandevis breda folklagar – i dag äger sex av tio hushåll sitt boende – är direktägande av börsnoterade aktier mycket koncentrerat. En enkel tumregel är därför att ökade bostadspriser har en utjämnande effekt på för-



Figur 3.3 Prisutvecklingen på olika tillgångar i Sverige (1996 = 1).

Källa: SCB (Småhusprisindex, KPI), Svensk Mäklarstatistik (genomsnittligt bostadsrättspris per kvadratmeter) och OMX Nasdaq (OMX30).

mögenhetsfördelningen som helhet medan ökade aktiekurser tenderar öka spridningen.

Det finns naturligtvis andra sätt att mäta storleken på kapitalstocken i Sverige, men de ger i allmänhet en likartad bild. Det bokförda värdet av tillgångarna i företagssektorn, det vill säga summan av realkapital i form av anläggningar och maskiner samt finansiella tillgångar, motsvarar i dag elva gånger nationalinkomsten, vilket är en tredubbling sedan 1980. Riskkapitalmarknaden i Sverige är ett annat exempel på kapitalets tillväxt i Sverige. I en översikt av marknaden för private equity framgår att Sverige har varit exceptionellt framgångsrikt i att attrahera och förmedla denna form av riskkapital.⁷ I dag är Sverige en av Europas största och mest konkurrenskraftiga private equity-marknader, lika stor som Storbritanniens och fyra gånger större än genomsnittet i de övriga nordiska länderna.

Konkurrenskraftig svensk riskkapitalmarknad.

Betydelsen av pensionskapital

Hushållens institutionaliserade sparande i fonder, särskilt pensionsfonder, har i dag lett till att en sorts fondkapitalism präglar delar av företagsägandet i Sverige. Alltsedan 1960-talet har det svenska pensionssystemet ackumulerat stora kapitalmängder för att kunna garantera utbetalningar. Pensionskapital har ackumulerats genom de avgifter som hushållen betalar till tjänstepensionen och den statliga inkomstpensionen samt genom privat pensionsparande. Över tid har dessa inbetalningar, eller pensionsparande som det i praktiken är fråga om, genererat ett betydande pensionskapital. Värdet av de fonderade pensionerna uppgick i

Betydande storlek på fonderat pensionskapital ...

7. Copenhagen Economics (2017).

slutet av 2016 till 4 760 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 126 procent av nationalinkomsten och 620 000 kronor per vuxen svensk (se tabell 3.2).

... som inte är direkt tillgängligt för uttag.

Pensionskapitalet bör inte glömmas bort när man diskuterar den svenska kapitalstockens storlek eller dess fördelning. Pensionstillgångar skiljer sig från andra förmögenhetstillgångar eftersom de inte är direkt tillgängliga för uttag, utan är uppbundna i form av framtida pensionsinkomster. Icke desto mindre påverkar pensionskapitalet individers benägenhet, och även förmåga, att spara privat till sin pension. Forskning visar att offentliga eller avtalsrelaterade pensioner i hög grad tränger undan privat förmögenhetsuppbyggnad, och i deras frånvaro skulle alltså hushållen haft betydligt större medel i banksparande och värdepapper.⁸

Högt kapitalvärde på ofonderade pensioner, som dock inte ingår i officiella förmögenhetsdefinitionen.

Utöver de fonderade pensionerna finns *ofonderade*, förmånsbestämda pensioner, som inte är insatta på något individuellt spar-konto utan i stället kopplas till statens eller arbetsgivares löften om framtida pensionsutbetalningar. Kapitalvärdet på ofonderade pensioner beräknas som nuvärdet av alla framtida pensionsinkomster. Dessa pensioner ingår inte i den officiella förmögenhetsdefinitionen, men i praktiken är det många som räknar med att de finns, och anpassar sitt sparande därefter (som den ovan citerade forskningen visar). De ofonderade pensionernas kapitalvärde är gigantiskt: Pensionsmyndigheten har beräknat den offentliga pensionskulden till hushållen till 8 714 miljarder, vilket tillsammans med arbetsgivarnas förmåns-pensioner innebär en genomsnittlig ofonderad pensionsförmögenhet per vuxen individ på nästan 1,2 miljoner kronor.

8. Chetty med flera (2014).

Tabell 3.2 Hushållens pensionsförmögenhet 2016.

	Summa, miljarder kronor	Medel per vuxen, tusen kronor	Andel av privat förmögenhet, %	Andel av national- inkomst, %	Andel av disponibel inkomst, %
Hushållens nettoförmögenhet	17 500	2 271	100	465	819
Pensionsförmögenhet, total	13 603	1 766	78	361	636
Fonderad, totalt	4 761	618	27	126	223
Fonderad, offentlig (PPM)	1 015	132	6	27	47
Fonderad, tjänstepension	2 637	342	15	70	123
Privat pensionssparande	1 109	144	6	29	52
Ofonderad, totalt	9 001	1 168	51	239	421
Ofonderad, offentlig	8 714	1 131	50	231	408
Ofonderad, tjänstepension	287	37	2	8	13
Summa nettoförmögenhet och ofonderade pensioner	26 502	3 440	151	704	1 240

Not: »Ofonderad, offentlig« pensionsbehållning beräknas av Pensionsmyndigheten (inkomstpension, garantipension och avtalspension) och »Ofonderad, tjänstepension« är förmånsbaserade tjänstepensioners behållning, beräknad av Waldenström (2016, 2017).

Utlandskapital

Kapitalflykt till skatteparadis är en omdiskuterad fråga i alla västländer, och Sverige är inget undantag. Redan under 1970-talet framfördes kritik mot de höga svenska kapitalskatterna, och några av de rikaste företagarna valde att flytta utomlands. Särskilt uppmärksammade exempel var Erling Persson (H&M), Ingvar Kamprad (Ikea) och senare Fredrik Lundberg (Lundbergföretagen). Sedan dess har kapitalskatter och kapitalflykt varit nära för-

Kritik redan på 1970-talet mot höga svenska kapitalskatter.

knippade i den svenska skattedebatten, inte sällan som led i argument mot möjligheten att beskatta kapital alltför hårt.

Kapitalets internationella rörlighet begränsar förmågan att beskatta det.

Frågan om hur man ska se på utlandstillgångar är relevant för kapitalbeskattningsanalysen eftersom det handlar om skattebasens känslighet för beskattning, i detta fall i form av rörlighet över nationsgränser och därmed jurisdiktioner. Kapitalets internationella rörlighet innebär således en begränsning i statens förmåga att beskatta kapital.

Problem att mäta det undangömda utlandskapitalets storlek.

Vad kan vi då säga om utlandskapet från Sverige och dess konsekvenser för kapitalbeskattningsframtiden? Trots att frågan har funnits med länge i debatten, kan vi tyvärr inte säga särskilt mycket, åtminstone inte om kraven på datakvalitet ska vara lika hårda som de vi ställer på övriga dataserier som presenteras i rapporten. Mätproblemen är mycket stora eftersom det undangömda utlandskapet till sin natur är svårt att observera. Skatteverkets och Riksbankens metoder att uppskatta utlandskapet gav vid handen att det under 00-talets mitt rörde sig om kanske så mycket som 500 miljarder kronor, vilket då skulle ha inneburit nästan en tiondel av svenskarnas inhemska finansiella tillgångar. Waldenström (2011) visade dock att förändringarna i SCB:s nationalräkenskaper och finansräkenskaper helt kastade om uppskattningarna av utlandskapitalets storlek. Metoderna bör därför anses ytterst osäkra. Bland annat visade sig Skatteverkets metod, som byggde på finansräkenskapernas oförklarade sparande, resultera i att kapitalet flödade i motsatt riktning än förväntat: in i Sverige under det tidiga 00-talet när skatterna på arv och förmögenhet fortfarande var intakta och ut ur Sverige några år senare när dessa skatter hade försvunnit. Riksbankens metod, som byggde på betalningsbalansens restpost, visade å sin sida en fullständigt obruten och ständigt ökande trend oavsett skattesystemets förändringar.

En nyligen gjord studie av Alstadsæter, Johannesen och Zucman (2017) använder bland annat information om utlänningars tillgångar på schweiziska konton 2007 för att uppskatta det totala utlandskapitalet i alla västländer. Deras uppskattning för Sverige för 2007 är att det finns 180 miljarder kronor i undangömt utlandskapital, vilket skulle motsvara cirka 3 procent av hushållens finansiella tillgångar. De använder även uppgifter från svenska banker om personer som har flyttat hem kapital i samband med skatteamnestier och finner att det nästan uteslutande handlar om mycket förmögna personer. Detta antyder att kapitalflykten framför allt inbegriper personer i toppen av den inhemska förmögenhetsfördelningen och att ojämlikheten är högre än vad den officiella statistiken hittills har visat.⁹ (I kapitel 4 beskriver vi mer ingående utlandskapitalets omfattning och betydelse för kapitalbeskattningen.)

Undangömt utlandskapital uppskattas för 2007 till 3 procent av hushållens finansiella tillgångar.

Kapital och ojämlikhet i utfall

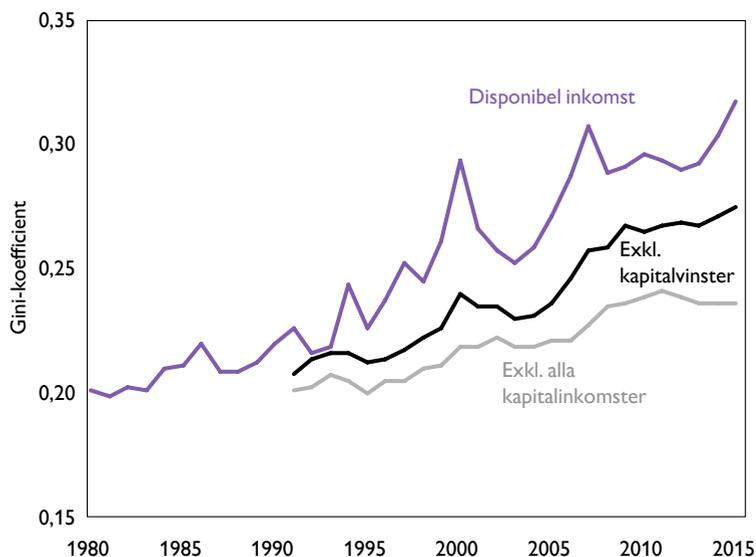
Vi övergår nu till att beskriva ojämlikheten i Sverige med särskilt fokus på kapitalets betydelse. Först går vi igenom ojämlikheten i utfall och i nästa avsnitt diskuterar vi ojämlikheten i möjligheter.

9. Samma slutsats drog Roine och Waldenström (2009) för Sverige utifrån liknande antaganden om fördelningen av uppskattat utlandskapital.

Spridningen i inkomst- och förmögenhetsfördelningen

Figur 3.4 visar det vanligaste måttet på spridningen i en fördelning, *Gini-koefficienten*, för disponibel inkomst (summan av alla inkomster efter skatt och transfereringar) bland svenska hushåll sedan 1980. Inkomstspridningen har ökat från en nivå på cirka 0,2 till över 0,3 på trettio år, med den största uppgången under 1990- och 00-talen. Internationellt sett är den svenska inkomst-

Inkomstspridningen har ökat sedan 1981 och mest under 1990- och 00-talen.



Figur 3.4 Inkomstskillnader i Sverige och kapitalinkomsters betydelse, 1980–2015 (Gini-koefficienter).

Not: Disponibel inkomst i (den ekvivalerade) hushållsfördelningen. Gini-koefficienten är ett mått där noll är en helt jämn fördelning och ett är situationen när en person äger allting.

Källa: SCB, Inkomstfördelningsundersökningen, och Finansdepartementets fördelningspolitiska redogörelser.

ojämlikheten fortfarande låg, men ökningen sedan 1980 tillhör de största bland västvärldens länder.¹⁰

I figuren visas även kapitalinkomsternas roll för inkomstspridningen. En serie visar spridningen när vi dragit ifrån realiserade kapitalvinster (från aktie- och bostadsaffärer) från disponibel inkomst, och en annan serie när vi dragit ifrån samtliga kapitalinkomster (realiserade kapitalvinster och inkomster från räntor och utdelningar). Två tydliga resultat framträder. För det första: kapitalinkomster bidrar till ökad inkomstjämlighet. När alla kapitalinkomster dras bort sjunker Gini-koefficienten med i genomsnitt en femtedel (20 procent), och när vi endast tar bort realiserade kapitalvinster sjunker den med ungefär en tiondel (10 procent). För det andra: kapitalinkomsterna förstärker ökningen i inkomstspridning på senare år. Ungefär hälften av ökningen sedan 1995 kan härledas till kapitalinkomster medan den andra hälften beror på annat, till exempel ändringar i arbetsinkomster och omfördelningssystemet.

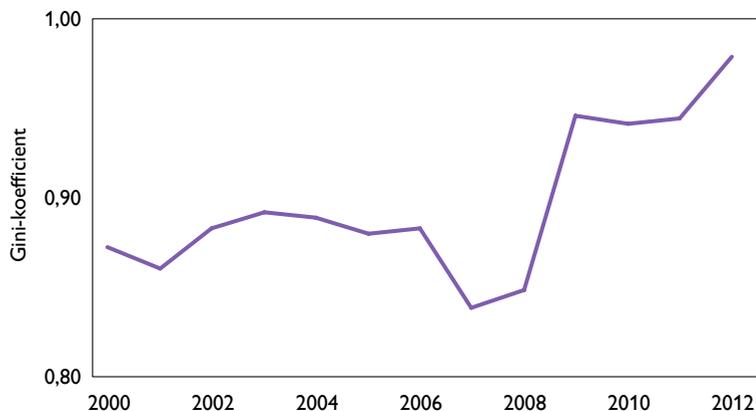
Förmögenhetsskillnaderna sedan år 2000 visas i figur 3.5. Siffrorna är mycket osäkra och bygger på vuxna individers nettoförmögenhet innehållandes bostäder och andra fastigheter, banktillgångar och börsaktier minus skulder. Onoterade bolag, lösöre och pensionstillgångar ingår däremot inte. Figuren visar att skillnaderna är betydligt större i förmögenheter än i inkomster: Gini-koefficienten för de förra är cirka 0,9 och cirka 0,3 för disponibel inkomst. Den rikaste tiondelen i förmögenhetsfördelningen äger cirka 60 procent av alla förmögenheter medan den rikaste tiondelen i inkomstfördelningen får cirka 30 procent av alla inkomster. Trenden i förmögenhetsskillnader var förhållandevis liten i början av 00-talet, men spridningen ökade under 2008–2009 och har

Kapitalinkomsterna bidrar till ökad inkomstjämlighet.

Kapitalinkomsterna förstärker ökningen i inkomstspridning under senare år.

Betydligt större skillnader i förmögenheter än i inkomster.

10. OECD (2015).



Figur 3.5 Förmögenhetsfördelningen i Sverige 2000–2012 (Gini-koefficient).

Not: Population är vuxna individer (20 år eller äldre) i SCB:s LINDA-population. Förmögenheter innehåller fastigheter, bankmedel, noterade aktier, fonder, skulder, vissa av dem uppskattade genom kapitalisering.

Källa: Lundberg och Waldenström (2018).

Huvudförklaringen ligger i ökade bostadspriser.

därefter fortsatt uppåt. Lundberg och Waldenström (2018) visar att huvudförklaringen i den stora ökningen ligger i ökade bostadspriser, eventuellt kopplat till en kapitaliseringseffekt av förmögenhetsskattens avskaffande och kraftigt sänkta fastighetsskatter på dyra bostäder, och banksparande (gruppen med låga inkomster tar ut sitt banksparande under krisen och därefter).

Sverige har en av de ojämnaste förmögenhetsfördelningarna ...

I ett internationellt perspektiv har Sverige en av världens jämnaste inkomstfördelningar medan förmögenhetsfördelningen tillhör de mer ojämna.¹¹ Att ojämlikheten i förmögenhet är så stor beror delvis på att statistiken är ofullständig när vissa viktiga tillgångar inte inkluderas. Bland annat räknas inte fonderade tjänste-

11. Cowell och Van Kerm (2016).

pensioner in i förmögenheten, till skillnad från andra länders statistik. Effekten av att inkludera pensionstillgångar är kraftigt utjämnande: i Tyskland och USA minskar Gini-koefficienten med en femtedel när dessa tillgångar inkluderas.¹² I Sverige är effekten troligen likartad. Beräkningar i Lundberg och Waldenström (2018) visar att den rikaste tiondelens andel av alla förmögenheter sjunker med en tiondel när det fonderade pensionskapitalet räknas med. Skulle även ofonderade pensioner inkluderas halveras andelen.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att Sverige fortfarande är ett av världens ekonomiskt sett jämlikaste länder, trots ökande inkomst- och förmögenhetsskillnader. Trenden mot ökad ojämlikhet är trovärdigast vad gäller inkomster medan bristerna i förmögenhetsstatistiken gör att inga definitiva slutsatser kan dras.

Förmögenheter i den yttersta toppen: superrika svenskar

Ett alternativt sätt att studera förmögenhetsojämlikheten erbjuds av affärspressens återkommande sammanställningar av de allra rikaste svenskarnas förmögenhetsstatus. Sedan 1980-talets början har ett antal tidningar publicerat listor över de rikaste svenskarna och deras förmögenheter samt beskrivningar av hur dessa rike-domar har uppkommit. Liknande listor finns även i andra länder, kanske mest kända är de som årligen publiceras i det amerikanska affärsmagasinet *Forbes*.

I Sverige har tidningarna Affärsvärlden, Månadens Affärer och Veckans Affärer presenterat listor över de rikaste familjerna och individerna med början 1981, då listan innehöll 26 förmögenhe-

... men fonderade tjänstepensioner, bland annat, inkluderas inte i Sverige.

Sverige är fortfarande ett av världens ekonomiskt jämlikaste länder.

12. Se Bönke med flera (2016) och Wolff (2011).

178 miljardärer i Sverige.

ter. År 2016 innehöll den 178 miljardärer. Att fokusera på en så exklusiv grupp i samhället kan tyckas extremt och ointressant, men en hel del talar emot en sådan inställning. Förmögenhetsbeloppen som ägs av denna grupp är betydande. De 154 svenska miljardärsfamiljer som 2016 bodde i Sverige förfogar över 1 136 miljarder kronor, vilket motsvarar 6,5 procent av den totala privata nettoförmögenheten i riket och nästan lika mycket som statens totala nettoförmögenhet (1 176 miljarder). Om vi därtill lägger de 38 svenska miljardärsfamiljer som bor utomlands uppgår de superrikas förmögenhet till 2 220 miljarder kronor, eller 13 procent av hushållens (och utlandssvenskarnas) totala kapital, ett belopp som är nästan lika stort som hela statens nettoförmögenhet plus värdet av den samlade socialförsäkringssektorn, det vill säga det statliga pensionssystemet. Med andra ord är dessa superrika ingen marginell grupp i samhället, utan en extremt kapitalstark skara aktörer. Ytterligare en anledning till att studera denna ekonomiska elit är att den återspeglar vilka aktiviteter som belönas i den svenska marknadsekonomin, vilka sektorer som dominerar samt om de rika är entreprenörer eller arvtagare.

De superrika är en extremt kapitalstark skara aktörer.

Datamaterialet över superrika svenskar har insamlats från nämnda affärstidningar och täcker 26 av de 36 år som gått sedan den första listan publicerades.¹³ Materialets trovärdighet är avhängig kvaliteten på det journalistiska arbete som ligger till grund. Att kartlägga rika familjer och deras innehav är komplicerat. De största felkällorna finns i värderingen av bolag som inte är börsnoterade, dokumentation av skulder samt tillgångar vid sidan av huvudinnehavet.

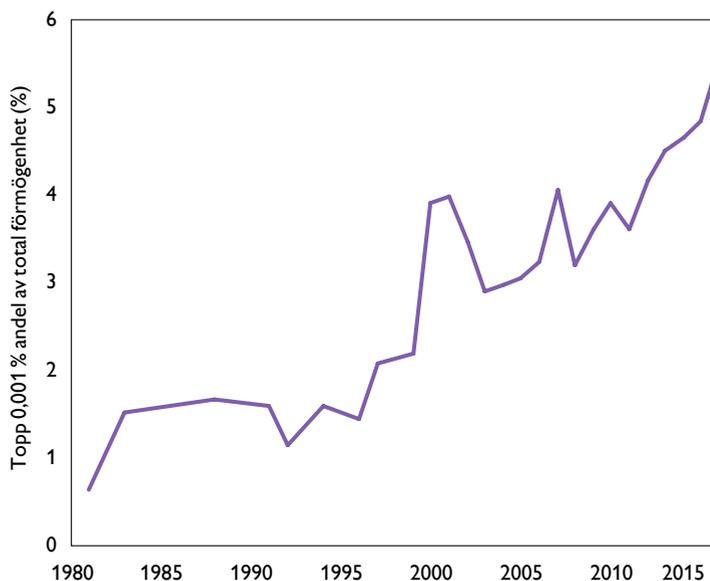
13. Tidigare listningar från 1950- och 1960-talen finns också, men dessa baseras på delvis annorlunda metoder för insamling och beräkning och är därför inte fullt jämförbara; se till exempel SOU 1968:7 eller Henrekson (2015).

Figur 3.6 visar de superrikas förmögenhetsandel under perioden 1981–2016. Data utgörs här av de runt 40 superrika svenska familjer som bor i Sverige och som utgör den rikaste 0,001 procenten – den rikaste hundratusendelen – av alla hushåll och deras andel av landets totala privata förmögenhet. Anledningen till att vi här följer en mindre grupp än hela listan av alla rika är att detta är den största andelen som går att följa över hela tidsperioden, vilket därmed ger en jämförbar bild över tid. Andelen har ökat markant över tid, från 1 procent till 6 procent, vilket motsvarar en ökning från 1 000 till 6 000 gånger medelförmögenheten i samhället – och en långt större andel av medianförmögenheten. Trenden påverkas inte av om vi varierar den exakta gruppstorleken i toppen.¹⁴ Att kurvan hoppar lite upp och ned beror delvis på skillnader i insamlingsmetod i det underliggande materialet, men delvis även på realekonomiska förmögenhetsförändringar. Exempel på de senare är de krisepisoder som Sverige genomlevt: 1990-talskrisen syns i form av ett fall 1992, IT-bubblan syns i uppgången 1999–2000 och fallet därefter, och finanskrisen 2008 och rekylén därefter syns också tydligt.

Man kan fråga sig om denna svenska utveckling är unik eller om vi ser liknande mönster i andra västerländska ekonomier. Tyvärr vet vi inte lika mycket om de rikas situation i alla länder, och det finns endast ett fåtal exempel på sammanställningar som möjliggör en systematisk jämförelse. Ett sådant är USA och tidningen

Den rikaste 0,001 procenten äger 6 procent av den privata förmögenheten.

14. Trenden är densamma om vi använder den rikaste 0,002 procenten (cirka 70–90 familjer, observeras alla år utom två), 0,0007 procenten (cirka 30 familjer, den största andel som observeras samtliga år), enbart miljardärer i 1999 års priser (samtliga från 1999 och en delmängd för tidigare år) eller hela listan. Anledningen är koncentrationen i toppen: de allra rikaste står för merparten av förmögenhetsmassan och det spelar därför mindre roll hur många som inkluderas längre ned på listan.



Figur 3.6 Superrika svenskars förmögenhetsandel, 1981–2016.

Källa: Egna beräkningar utifrån material i Affärsvärlden, Veckans Affärer och Månadens Affärer. Totalförmögenheten (nämnaren) är total privat förmögenhet i Sverige, se Waldenström (2016, 2017).

Forbes som har analyserats av de franska ekonomerna Emmanuel Saez och Gabriel Zucman.¹⁵ Att jämföra Sverige med USA är naturligtvis inte oproblemiskt med tanke på storleksskillnaden. Samtidigt är parallellen intressant, eftersom länderna står för delvis olika kapitalistiska modeller när det gäller skattesystemets struktur och synen på ekonomiska och politiska incitament för kapitalbildning.

Den vänstra panelen i figur 3.7 visar utvecklingen av de super-

15. Saez och Zucman (2016).

rikas förmögenhetsandel i Sverige och USA. Här visar vi andelen för den största möjliga gruppen som finns i båda länder, de rikaste 0,00025 procent som utgör cirka 250 familjer i USA och 10 familjer i Sverige. Resultaten visar att nivå och ökningstakt är nästan identiska i de båda länderna. I början av 1980-talet ägde de superrika cirka 1 procent av all privat förmögenhet och trettio år senare ägde de cirka 3 procent.

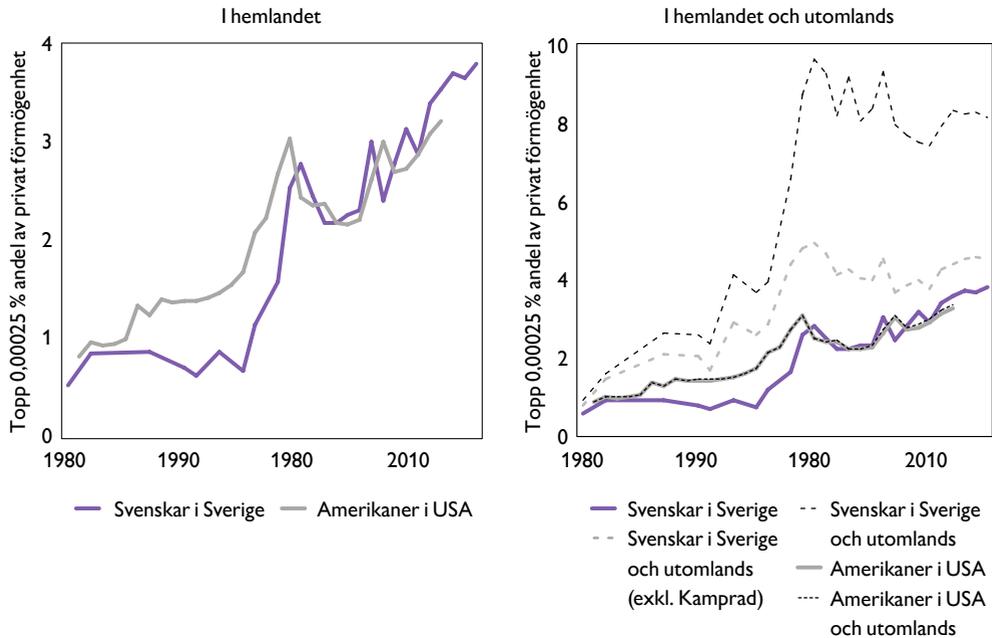
Påverkas bilden om man tar hänsyn till superrika som bor utomlands? Sveriges relativt höga kapitalskatter under 1960- och 1970-talen har ibland pekats ut som orsaken till att ett antal superrika svenskar valde att flytta både sitt kapital och sig själva ut ur landet. Den högra panelen i figur 3.7 visar att detta påverkar bilden av de superrikas position i Sverige. När vi inkluderar svenskar i utlandet ökar förmögenhetsandelen dramatiskt. Effekten beror delvis på hur man behandlar Ingvar Kamprads enorma förmögenhet: om den inkluderas ökar andelen mellan två och fyra gånger, om den inte räknas in fördubblas andelen i början av perioden medan den på senare år endast ökar marginellt. När vi gör samma övning för USA uteblir effekten nästan helt, och förmögenhetsandelen förändras nästan inte alls.¹⁶ Förklaringen är helt enkelt att de allra rikaste amerikanska medborgarna bor i USA, varför deras nationella data också är representativa för den globala kapitalkoncentrationen.

Sverige visar samma utveckling för de superrika som USA.

Inkluderas svenskar i utlandet ökar förmögenhetsandelen dramatiskt.

För USA:s del bor de allra rikaste i landet.

16. Vi gör denna justering genom att addera förmögenheterna som ägs av de amerikaner som bor utomlands enligt Forbes globala miljardärslstning till de förmögenheter som Forbes 400 listar över de rikaste amerikanerna boendes i USA.



Figur 3.7 Superrika i hemlandet och utomlands: Sverige och USA, 1981–2016 (förmögenhetsandel, procent).

Källa: Sverige; se figur 3.6. USA; se Saez och Zucman (2016, appendix tabell B13), som baseras på de som bor i hemlandet i Forbes 400 samt egna beräkningar av utlandsamerikaners förmögenhet utifrån Forbes globala miljardärslister. Naturligtvis justeras även nämnaren när utlandsförmögenheterna adderas till den nationella privata förmögenhetstotalen.

Korrelation mellan kapitalägande och arbetsinkomst

Resultaten ovan bekräftar bilden att förmögenheter är mer koncentrerade än inkomster. Men som vi visade i kapitel 2 handlar många av de teoretiska kapitalskattmodellerna inte specifikt om att omfördela kapital, utan om att kapital ofta ägs av människor

med hög inkomst – eller förmåga att tjäna mycket – och att kapital-skatte kan användas som komplement till progressiv arbetsinkomstbeskattning. Frågan är därför hur den empiriska kopplingen mellan kapitalägande och arbetsinkomster ser ut.

Figur 3.8 visar korrelationen mellan kapital och arbetsinkomst för vuxna individer i Sverige 2012. I den övre panelen (a) rangordnar vi svenskarna, indelade i percentiler (hundredelar), utifrån storleken på deras arbetsinkomst (taxerad förvärvsinkomst). Sedan mäter vi storleken på räntor och utdelningar samt fastighetsägande, exklusive bostadsrätter, inom varje percentil. Att bostadsrätter inte finns med beror på att vi saknar individstatistik över deras värde. Om det finns en likartad positiv korrelation mellan arbetsinkomst och bostadsrättsägande, vilket är troligt, skulle bilden dock se ungefär likadan ut om vi hade haft dessa värden. Ränte- och utdelningsinkomster är låga i majoriteten av befolkningen, vilket förklaras av en kombination av att låg- och medelinkomsttagare inte har särskilt stort finansiellt sparande i bank eller aktier (fondkontons utdelningar syns inte här eftersom deras avkastning ofta återinvesteras) och av det låga ränteläget. Fastighetsägandet ökar dock tydligare i fördelningen, det vill säga ju högre arbetsinkomsten är, desto större är fastighetsägandet. Vad som emellertid sticker ut i båda bilderna är den mycket kraftiga ökningen i den allra översta delen av fördelningen där den översta percentilens kapitalinkomster och fastighetsägande är flera gånger större än hos befolkningen i övrigt.

I figurens undre panel (b) har vi i stället rangordnat befolkningen utifrån deras fastighetsägande och beräknat kapitalinkomster och arbetsinkomster i denna fördelning. För den dryga hälften av alla vuxna som saknar taxerade fastighetstillgångar, det vill säga de som hyr eller bor tillsammans med någon som äger (eller som

Koppling mellan kapitalägande och arbetsinkomster?

Ränte- och utdelningsinkomster är låga hos de flesta svenskar.

Högre arbetsinkomster och fastighetsägande går hand i hand.

äger en bostadsrätt), utgör medelvärdet den ensamma punkten längst till vänster i graferna. Kapitalinkomsterna är ungefär lika stora i alla grupper upp till fördelningens övre tiondel (från den 90:e percentilen och uppåt) där nivåerna stiger tydligt. När vi i stället följer arbetsinkomsternas storlek över fastighetsägarfördelningen syns en tydligt positiv korrelation, där högre arbetsinkomster och större fastighetsvärden går hand i hand. På samma sätt som i den övre panelen är emellertid de mycket höga nivåerna i de översta percentilerna, i synnerhet den allra översta percentilen, det som sticker ut allra mest.

Sammantaget visar dessa bilder att det finns en tydlig korrelation mellan arbetsinkomst och kapitalägande, både när det gäller finansiella tillgångar och fastighetsägande. Särskilt tydligt är detta mönster i den allra översta delen av inkomstfördelningen.

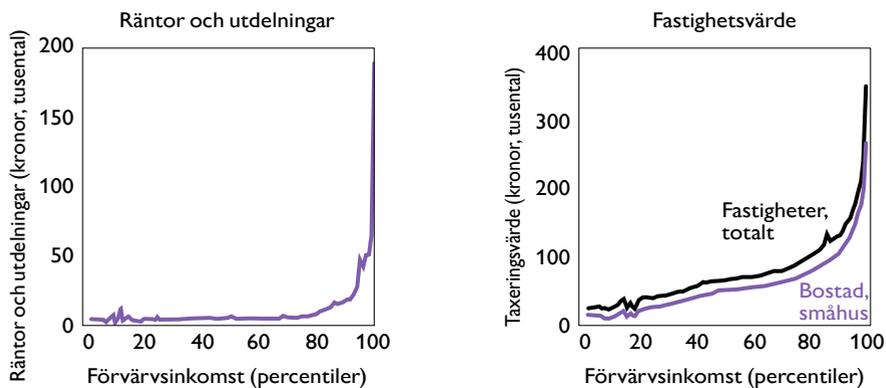
Kapital och ojämlikhet i möjligheter

Hur är korrelationen i utfall mellan föräldrar och barn?

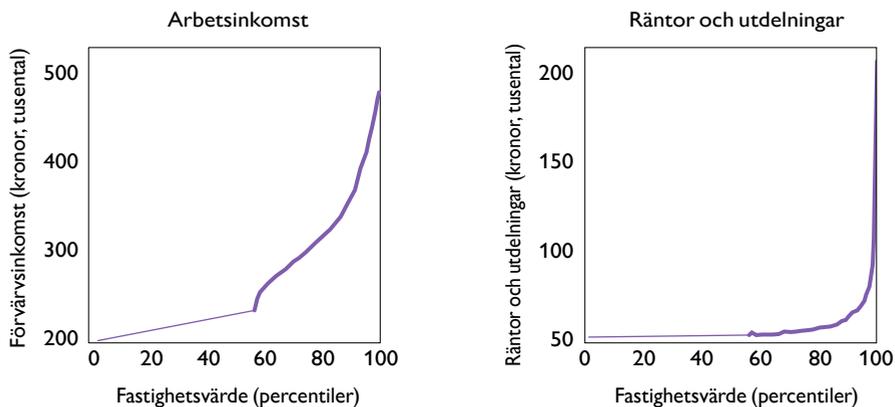
Hur påverkar förmögenhet och kapitalinkomster graden av ojämlikhet i möjligheter i Sverige? Det finns inget direkt mått på ojämlikhet i möjligheter, men forskare brukar mäta denna typ av ojämlikhet som korrelationen i utfall mellan föräldrar och barn, den så kallade intergenerationella rörligheten.¹⁷ I detta avsnitt presenterar vi några av de senaste forskningsrönen om intergenerationell rörlighet i inkomster, med särskild hänsyn till kapitalets roll, och förmögenheter. Vi tar även upp betydelsen av ärvt kapital. Arv och

¹⁷. Det finns en rad olika empiriska sätt att studera ojämlikhet i möjligheter och intergenerationell rörlighet, där olika vikt fästs vid faktiska respektive förväntade utfall i såväl socioekonomiska som medfödda biologiska faktorer. Se exempelvis Björklund och Jäntti (2011) för en diskussion.

a) Kapitalinkomst och fastighetsägande över arbetsinkomstfördelningen.



b) Kapitalinkomst och arbetsinkomst över fastighetsfördelningen.



Figur 3.8 Korrelationen mellan kapitalägande och arbetsinkomst.

Not: Populationen är samtliga svenska individer i skattepopulationen som är 20 år och äldre.

»Räntor och utdelningar« visas före avdrag för skuldräntor, men mönstret är oförändrat om dessa avdrag inkluderas, och detsamma gäller när realiserade kapitalvinster (netto för kapitalförluster) inkluderas. Fastigheter inkluderar taxeringsvärden för småhus, fritidshus, hyreshus och övriga fastigheter, dock inte bostadsrätter. Arbetsinkomst är sammanräknad förvärsinkomst, det vill säga inkomst av tjänst och av aktiv näringsverksamhet.

Källa: Egna beräkningar från SCB:s registerdatabaser.

gåvor utgör en specifik, och väldigt direkt, form av intergenerationsell överföring som har en särskild innebörd för ojämlikheten i möjligheter.

Intergenerationell rörlighet i inkomster och förmögenheter

Sverige är ett jämlikt land inte bara i termer av ojämlikhet i utfall, utan av allt att döma även när det gäller ojämlikhet i möjligheter. Internationella jämförelser av korrelationen mellan fäders och söners arbetsinkomster visar att västländerna i allmänhet ligger på nivåer mellan 0,25 och 0,5 och att Sverige är ett av länderna med den lägsta korrelationen.¹⁸

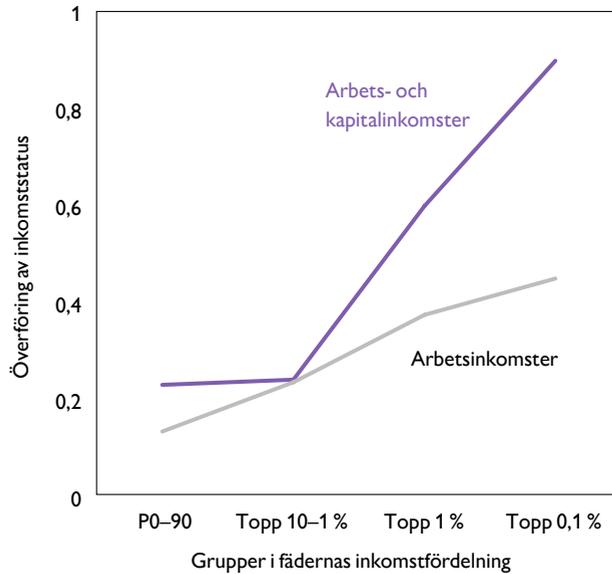
När man beaktar förmögenheter och kapitalinkomsters roll för den intergenerationella inkomströrligheten förändras dock bilden av Sverige. Björklund, Roine och Waldenström (2012) studerar arbets- och kapitalinkomster för cirka 100 000 svenska far–son-par, båda generationerna observerade i 40-årsåldern. I figur 3.9 visas överföringen av inkomststatus från far till son i olika delar av fädernas inkomstfördelning. När det gäller de allra flesta, i praktiken de 99 lägsta procenten i inkomstfördelningen, finns ingen skillnad i social rörlighet mellan arbetsinkomster och arbets- och kapitalinkomster. När man emellertid studerar den översta hundradelen av fädernas inkomstfördelning separat, och i synnerhet den översta tusendelen, uppstår en markant skillnad: när kapitalinkomster räknas med växer sig kopplingen mellan fäders och söners inkomster mycket stark medan den förblir svag när enbart arbetsinkomst beaktas. Författarna finner att förmö-

Sverige ett av länderna med lägst korrelation mellan fäders och söners arbetsinkomster.

Inkluderas kapitalinkomster finns ingen skillnad för de 99 lägsta procenten i inkomstfördelningen ...

... medan kopplingen är mycket stark mellan fäder och söner i den översta procenten.

18. Björklund och Jäntti (2011).



Figur 3.9 Intergenerationell inkomströrlighet: kapitalets betydelse.

Not: Grafen visar »överföring av inkomststatus«, vilket mäts med hjälp av regressioner av söners inkomster på deras fädernas inkomster, där regressionskoefficienten kallas intergenerationell elasticitet. Data består av cirka 100 000 far–son-relationer där inkomsterna uppmätts i 40-årsåldern för båda generationerna.

Källa: Björklund, Roine och Waldenström (2012) samt egna bearbetningar.

genheter verkar ligga bakom detta mönster, vilket i sin tur antyder att ärvt kapital spelar en roll – även om datamaterialet inte kan ge exakt svar på arvets betydelse.

Dessa resultat antyder att Sverige kombinerar en hög intergenerationell rörlighet bland låg- och medelinkomsttagare med vad som skulle kunna beskrivas som »kapitalistiska dynastier« i den absoluta toppen. Huruvida svårigheten att nå toppen alls är något som borde bekymra politikerna är dock inte uppenbart. Ytterst

beror det på om man tror att möjligheten att bli väldigt rik enbart gynnar de som lyckas eller om deras framgång även skapar välstånd i samhället som helhet.

Förmögenhetsrörligheten mellan generationer är mindre utforskad på grund av de datasårigheter som finns gällande förmögenhetsdata. Adermon, Lindahl och Waldenström (2018) studerar ett svenskt datamaterial från Malmöregionen som täcker in flera sammanlänkade generationer. Studien finner att rörligheten är lägre för förmögenheter än för inkomster, med förmögenhetskorrelationer på 0,3–0,4 jämfört med inkomstkorrelationer (på samma datamaterial) på 0,2–0,3. I jämförelse med liknande data för Danmark¹⁹ är den svenska förmögenhetsrörligheten relativt låg, men olikheter i data gör att jämförelsen ska tolkas med försiktighet.

Förmögenhetsrörlighet mellan generationer är lägre än inkomst-rörligheten.

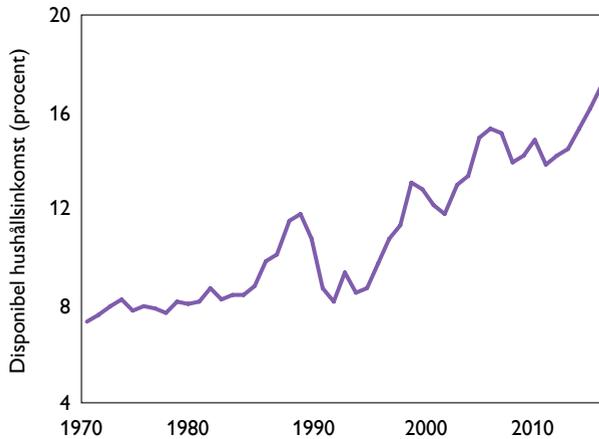
Ärvt kapital

Arv är det kanske tydligaste exemplet på hur kapital påverkar ojämlikheten i möjligheter och livschanser. Därför är det intressant att granska betydelsen av ärvt kapital i Sverige.

En makroekonomisk bild av arvets betydelse ges i figur 3.10 i form av den aggregerade årliga överföringen av arv och gåvor i Sverige i relation till hushållens disponibla inkomster. Arvsbeloppet är uppskattat i en modell av total privat förmögenhet, befolkningens dödlighet och den genomsnittliga storleken på de avlidnas förmögenhet i förhållande till den levande befolkningens förmögenhet. År 2016 uppgick detta flöde till cirka 370 miljarder kronor, mer än hushållens samlade kapitalinkomster och motsvarande drygt 17 procent av hushållens disponibla inkomster. Som

Arvsflödets andel av hushållsinkomsterna har ökat kraftigt.

19. Boserup, Kopczuk och Kreiner (2014).



Figur 3.10 Årligt beräknat arvsflöde i Sverige, 1970–2016 (procent av disponibel hushållsinkomst).

Källa: Ohlsson, Roine och Waldenström (2017).

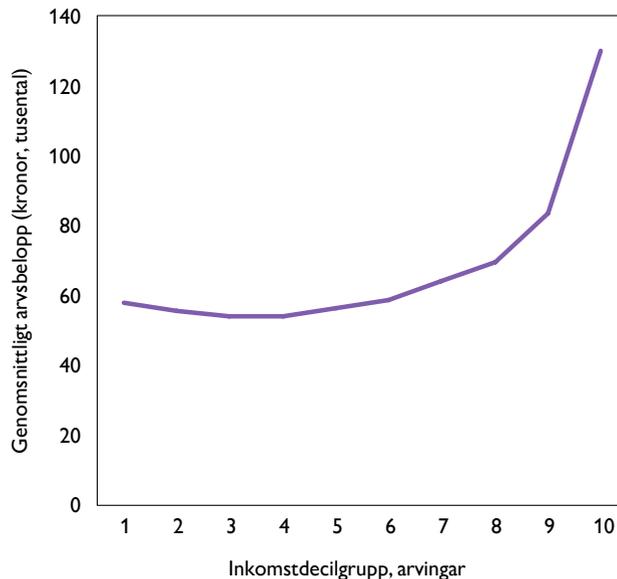
syns i figuren har arvsflödenas andel av hushållsinkomsterna ökat kraftigt och fördubblats sedan 1990-talets mitt.

På ett mikroekonomiskt, fördelningsmässigt plan är det dock intressant att ta reda på vilka som får dessa arv och hur den ekonomiska fördelningen påverkas. Som redan nämnts är dessa frågor svåra att besvara säkert på grund av brister i data och frånvaron av en stor forskningslitteratur. Den ovan citerade studien Adermon, Lindahl och Waldenström (2018) studerar hur den intergenerativa förmögenhetsrörligheten påverkas av arv. Deras huvudresultat är att minst hälften av rörligheten kan hänföras till arv och gåvor medan utbildning och arbetsmarknadsutfall endast förklarar en mindre del.

Frågan om arvets effekt på spridningen av förmögenheter har nyligen studerats på svenska data av Elinder, Erixson och Walden-

Minst hälften av rörligheten mellan generationer kommer från arv och gåvor.

ström (2016, 2017). De undersöker Skatteverkets register över arv under några år på 2000-talet och kopplar dessa uppgifter till arvingarnas inkomst och förmögenhet. Ett av resultaten är att det finns en positiv korrelation mellan arvingarnas förmögenhet och storleken på det arv de fick, alltså att rikare arvingar ärver mera pengar. Detta mönster redovisas i figur 3.11 för genomsnittligt ärvt belopp fördelat på bröstarvingarnas inkomstnivå. Den relativa betydelsen av arvet är dock större bland mindre förmögna arvingar, vilket innebär att förmögenhetsfördelningen faktiskt utjämnas till följd av arven trots att rika arvingar ärvde större belopp. Liknande resultat, och i stort sett baserat på en liknande me-



Figur 3.11 Storleken på ärvt kapital i arvingarnas inkomstfördelning (kronor).

Källa: Belinda, SCB, och data från Elinder, Erixson och Waldenström (2016, 2017).

kanism, har tidigare erhållits i amerikanska studier.²⁰ Arvens fördelningseffekter är därför mångfacetterade och slutsatsen beror delvis på vilka fördelningsutfall som studeras.

Ett speciellt perspektiv på ärvt kapital är hur viktigt det är för de allra rikaste individerna. Är miljardärerna framför allt entreprenörer som nått toppen för egen maskin eller arvtagare till en förmögenhet som någon annan har skapat? För att svara på detta studerar vi samma journalistiska data över de superrika i Sverige och USA som vi diskuterade ovan. Med hjälp av biografisk information har de rika klassificerats som antingen »entreprenörer« (förmögenheternas ursprungliga skapare) eller »arvingar« (alla andra).²¹ Naturligtvis är tudelningen förenklad och det finns exempel på arvtagare, särskilt i andra generationen, som utvecklat sitt arv i en ny, och även entreprenöriell, anda.

Figur 3.12 visar att ungefär hälften av dagens svenska superrika är arvingar och hälften är entreprenörer. Nivån har legat nästan stilla i tre decennier, men föll kraftigt under 1980-talet från en nivå där nästan 80 procent var arvingar. I USA utgör arvingarna en tredjedel medan två tredjedelar är *self-made*. Liksom i Sverige har det inte skett någon större förändring i denna andel på många år, men om man går längre tillbaka syns även i USA en trendmässig nedgång i andelen arvingar sedan 1980-talets början.

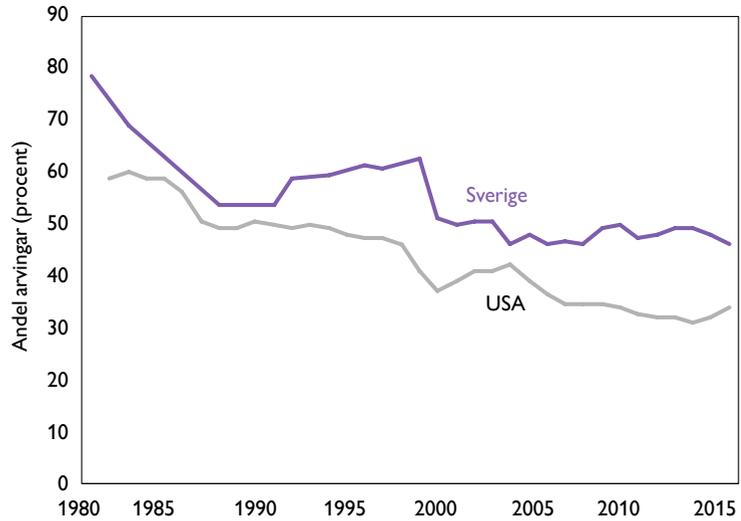
Med andra ord förefaller ärvt kapital spela en stor roll i den svenska förmögenhetsdynamiken. Vi vet dock inte om den är större i Sverige än i andra länder. Man bör vara försiktig med att dra

*Miljardärerna – hälften
entreprenörer och
hälften arvtagare.*

*I USA är två tredjedelar av
miljardärerna self-made.*

20. Wolff (2015).

21. Klassificeringen av svenska miljardärer har gjorts med hjälp av information i affärspress och övriga biografiska källor. Klassificeringen av amerikanska miljardärer har gjorts av affärstidningen Forbes.



Figur 3.12 Andelen arvingar bland de superrika: Sverige och USA (procent).

Källa: Sverige; egna beräkningar utifrån material i Affärsvärlden, Veckans Affärer och Månadens Affärer. USA; Korom, Lutter och Beckert (2015).

alltför stora växlar på dessa resultat eftersom de är bland de första i sitt slag och inga fullt jämförbara studier av andra länder har ännu publicerats.

Sammanfattning

Kapitlet har presenterat empiriska fakta och forskningsresultat om kapitalets betydelse för den ekonomiska fördelningen i Sverige. Vi kan dra ett antal slutsatser.

För det första slår vi fast att Sverige i dag har mer privatägt kapital än någonsin tidigare. Kapitalets värdetillväxt har varit särskilt påtaglig sedan 1990-talets mitt. Den har framför allt drivits av två faktorer: bostadskapitalets värdeökning och det växande pensionssparandet. Den stora kapitaltillgången syns inte bara i hushållens förmögenheter utan även i andra utfall, till exempel i företagets tillgångar eller riskkapitalmarknadens kapitalutbud. Korrelationen mellan kapitalägande och arbetsinkomster är positiv, och den är särskilt tydlig i den övre delen av inkomst- och förmögenhetsfördelningarna. Utlandskapitalets storlek har diskuterats mycket i skattedebatten, men även om det är svårare att mäta finns inte mycket som tyder på att det har vuxit lika kraftigt som det inhemska kapitalet och förändrar därför inte helhetsbeskrivningen.

För det andra konstaterar vi att den ekonomiska ojämlikheten i Sverige är låg i ett internationellt perspektiv men att den verkar ha vuxit på senare tid. Detta gäller i synnerhet inkomster, men även förmögenheternas spridning (dock baserad på osäkrare data) verkar ha ökat sedan tiden kring finanskrisen och förmögenhetsskatteformen. De allra rikaste svenskarnas förmögenhetsandel har ökat kraftigt de senaste decennierna: gruppen miljardärer i Sverige har nästan sexdubblat sin andel av den totala privata förmögenheten mellan 1981 och 2016.

För det tredje konstaterar vi att pensionskapitalet spelar en stor roll för de svenska hushållens tillgångsportföljer. I dag finns över

4 700 miljarder kronor, nästan en halv miljon per vuxen svensk, i olika pensionsfonder. Detta är en form av institutionaliserad fondkapitalism som fyller en viktig funktion, en bibehållen välfärd efter ett avslutat yrkesliv.

För det fjärde, slutligen, verkar rörligheten i förmögenhetsfördelningen vara relativt låg i Sverige. Vare sig vi ser till den genomsnittliga korrelationen mellan fäders och söners kapitalinkomster eller förmögenhet eller till andelen arvingar i den översta förmögenhetstoppen uppvisar Sverige en lägre grad av dynamik i förmögenhetsfördelningen. Arvens betydelse har dessutom vuxit kraftigt på aggregerad nivå under senare år och motsvarar i dag en sjättedel av hushållens disponibla inkomst, vilket är mer än hushållens totala kapitalinkomster.

Erfarenheter av kapitalbeskattning

VI INLEDER DETTA kapitel med en genomgång av kapitalbeskattningen i Sverige, förändringarna sedan skattereformen 1991 samt hur den står sig i ett internationellt perspektiv. Därefter beskriver vi den empiriska ekonomiska forskningen om kapitalbeskattningens effekter. Kapitalskatter syftar till att ge skatteintäkter och att omfördela, och utmaningen ligger i att utforma dem på ett sådant sätt att de i så liten utsträckning som möjligt stör ekonomiska beslut om sparande och investeringar samt nivån på risktagande, entreprenörskap och tillväxt. Teoretiskt kan det vara svårt att fastställa riktningen på dessa effekter, till exempel om en skatt ökar eller minskar ett beteende, men framför allt är det svårt att fastställa den empiriska betydelsen. Empirisk forskning kan då vara behjälplig för att uppskatta vilken påverkan skatterna har.

Den internationella kapitalrörligheten spelar en stor roll för kapitalbeskattningens förutsättningar. Om kapital med lätthet kan flyttas mellan länder, försvåras enskilda regeringars möjlighet att beskatta landets kapital. De senaste årens ökade transparens

Vad säger empirisk forskning om kapitalskatter?

Hur har internationell kapitalrörlighet utvecklats?

och internationella informationsutbyte gällande individers kapitalinnehav har dock förändrat situationen. Vi diskuterar denna utveckling och forskningen om dess effekter sist i kapitlet.

Kapitalbeskattning i Sverige och andra länder

En översikt av de svenska kapitalskatterna ges i tabell 4.1. Tabellen återger intäktsnivåer utvalda år sedan 1991 och deras andel av BNP. Det framgår att några skatter har försvunnit och andra har tillkommit. De totala intäkterna har varierat över tiden. Efter en uppgång på 1990-talet har kapitalskatternas andel av BNP sjunkit från drygt 7 till cirka 5 procent. Samma utveckling går att se om man betraktar kapitalskatternas andel av de totala skatteintäkterna.

*Kapitalskatteintäkterna
cirka 5 procent av BNP.*

Man kan mäta kapitalbeskattningens storlek och betydelse på olika sätt. *Skatteintäkter* i relation till ekonomins storlek eller de totala skatteintäkterna är de vanligaste måtten. Fördelen med intäktsmättet är att det är lätt att observera, är jämförbart över tid och även fångar in förändringar i skattebasens konstruktion (undantagsregler, komponenter, värderingsregler). *Skattesatser*, ofta marginalskattesatser, är ett annat vanligt mått som visar hur mycket skatt man måste betala för varje extra krona i kapitalinkomst, en relevant aspekt i de flesta ekonomiska beslut. Skattesatser är också jämförbara över tid, men underliggande viktiga faktorer gällande fribelopp, undantagsregler eller inflationens inverkan innebär att den effektiva skattesatsen ofta kan skilja sig från den formella skattesatsen i såväl nivå som trend över tid.¹

1. För en diskussion om svensk kapitalinkomstbeskattning och dess historiska utveckling, se Du Rietz, Johansson och Stenkula (2015) samt Henrekson och Stenkula (2015).

Tabell 4.1 Kapitalskatter i Sverige, intäkter i miljarder kronor (2016 års priser).

	1991	2005	2016
Statlig fastighetsskatt på småhus/tomt	12,1	20,7	0,7
Kommunal fastighetsavgift på småhus			16,8
Statlig fastighetsskatt på lokaler, industrier m.m.	10,3	7,2	15,8
Skatt på kapitalinkomst, netto	0,9	25,6	58,0
Expansionsfondsskatt, netto		0,2	0,0
Kupongskatt för utomlandsboende	0,4	3,2	5,7
Avkastningsskatt (pensions- och kapitalförsäkring)	4,3	13,5	3,5
Stämpelskatt	9,5	8,8	12,3
Förmögenhetsskatt	3,5	5,6	–
Arvs- och gåvoskatt	2,2	1,0	–
Skatt på företagsvinster (bolagsskatt)	32,7	103,8	108,6
Övriga kapitalskatter	6,0	0,3	0,1
Samtliga kapitalskatter	82,0	189,9	221,5
Andel av totala skatter	7,3 %	12,4 %	11,4 %
Andel av BNP	3,6 %	5,8 %	5,0 %

Källa: 1991, 2005: Skattestatistisk årsbok, Skatteverket. 2016: Ekonomistyrningsverket (2017).

Uppdelningen mellan kapitalinkomster och kapitalstockar är, som vi redan har diskuterat, inte uppenbar. Huruvida en skatt på fastigheter tas ut på kapitalvärdet (stocken) eller schablonberäknad intäkt (inkomsten) behöver inte påverka det totala skatteuttaget. Vi följer de konventionella uppdelningar som görs i forskningslitteraturen och det statistiska underlaget i den fortsatta presentationen.

Jämförelser mellan länder är viktiga för att få perspektiv på

Uppdelning mellan kapitalinkomster och kapitalstockar.

Svårt jämföra kapitalbeskattningens omfattning och trender mellan länder.

beskattningens omfattning och trender. Det finns dock problem, exempelvis på grund av att vissa länder beskattar kapitalinkomster och arbetsinkomster gemensamt, medan andra (däribland Sverige) beskattar dem separat. Uppdelningen mellan företag och individ görs ibland på olika vis. Nedan presenterar vi två figurer baserade på OECD:s officiella statistik över skatteintäkter som bygger på sammanställningar gjorda av OECD i syfte att vara jämförbara mellan länder.

Figur 4.1 redovisar den sammanlagda kapitalskatteintäkten som andel av BNP i de rikaste västländerna 2015. I samtliga länder utgör bolagsskatten den största intäktskällan, medan fastighets-skatter är den näst vanligaste intäkten i de flesta länderna. Sverige ligger strax under OECD:s genomsnitt sett till de totala skatterna, men sticker ut som det land där kapitalinkomstskatten på individer har störst betydelse. I många länders statistik redovisas emellertid kapitalinkomster tillsammans med arbetsinkomstskatterna, och deras nivå på kapitalinkomstskatten skulle därför höjas om de i stället räknades som kapitalskatter.

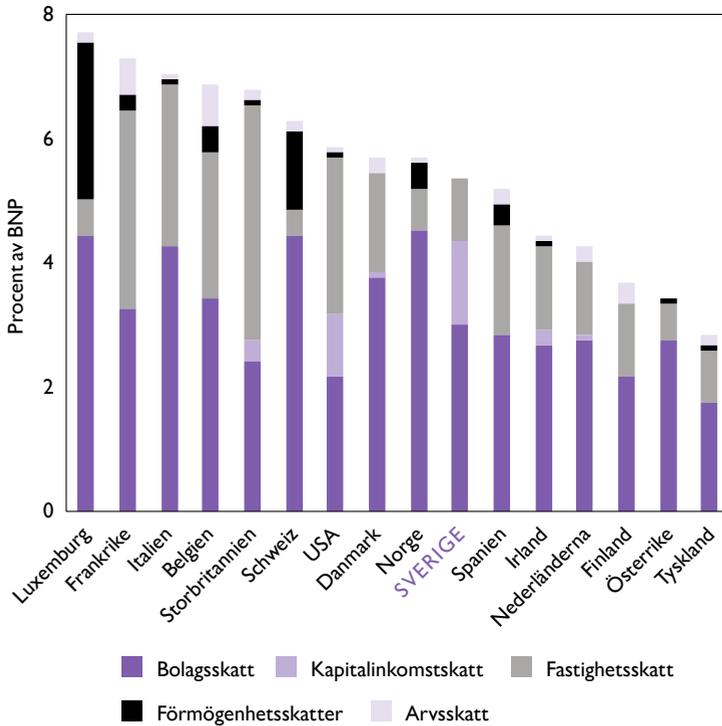
Kapitalinkomstskatten den främsta kapitalskatteintäktskällan i Sverige.

Det finns också anledning att särredovisa vissa av de skatter som faller på hushållens kapitalägande, såsom fastigheter, förmögenhet och arv och gåvor (vilka dock även kan ses som en inkomst när den fås). Figur 4.2 visar skatteintäkter som andel av BNP för skatter uppdelade mellan dessa former av kapital. Sverige ligger här i botten av fördelningen, med nästan lägst skatteuttag från förmögenhetsrelaterade skatter. Vi saknar helt intäkter från förmögenhets-, arvs- och gåvoskatter eftersom dessa inte längre beskattas i Sverige, men även när det gäller nivån på intäkter från fastighetsskatter ligger Sverige bland de allra lägsta.

Sverige har nästan lägst uttag från förmögenhetsrelaterade skatter.

Trend mot minskade förmögenhetsrelaterade skatter.

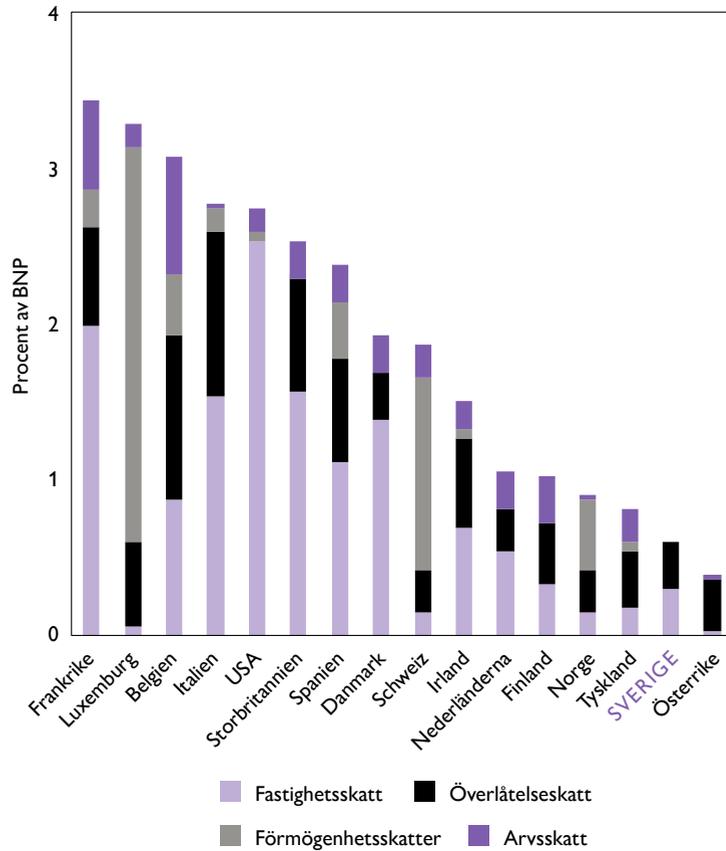
Trenden de senaste decennierna har gått mot en minskad betydelse av förmögenhetsrelaterade skatter. Både förmögenhetsskatt,



Figur 4.1 Kapitalskatteintäkter i OECD, 2015 (procent av BNP).

Källa: OECD Revenue Statistics.

arvs- och gåvoskatt har förvunnit i många länder. Figur 4.3 visar förändringen i intäkter från förmögenhetsrelaterade skatter som andel av BNP från 1991 till 2015. Sverige sticker ut på två sätt, dels genom att vara det land där minskningen har varit störst, dels, och framför allt, genom att minskningen inte enbart skett via lägre intäkter från skatter på förmögenhet, arv och gåvor utan även via lägre intäkter från fastighetsskatten. Som framgår av figur 4.3



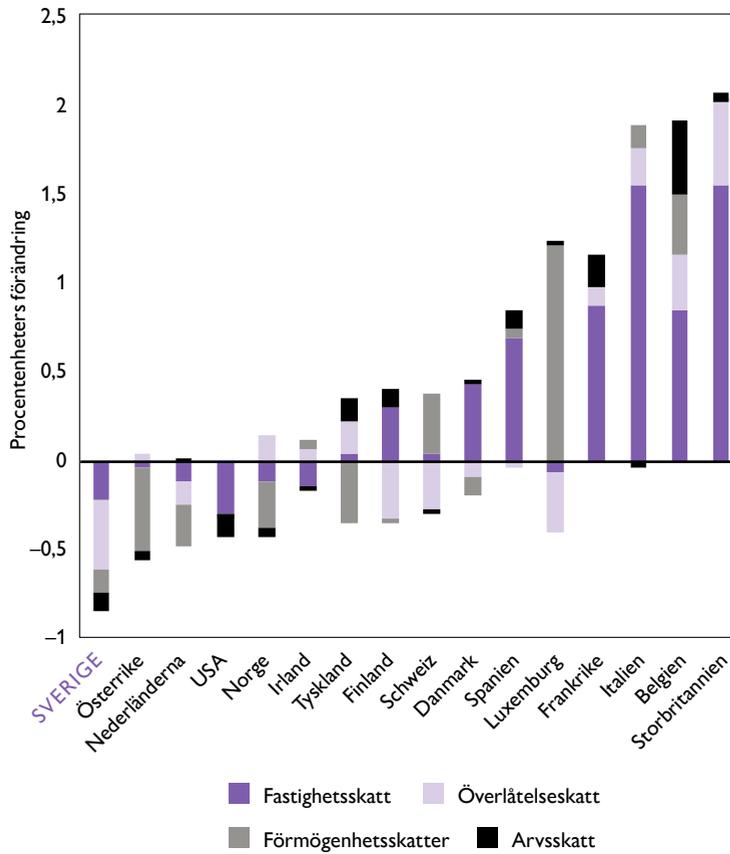
Figur 4.2 Skatt på fastighet, förmögenhet och arv, 2015 (procent av BNP).

Not: Gäller individers skatter.

Källa: OECD Revenue Statistics.

Fastighetsskattens betydelse har ökat i många länder, men inte i Sverige.

har fastighetsskatten ökat i betydelse i många andra länder. I de länder där dess betydelse sjunkit beror detta främst på fallande bostadsvärden, i Sverige, däremot, beror minskningen framför allt på sänkta skattesatser.



Figur 4.3 Förändring i förmögenhetsrelaterade skatter 1991–2015 som procentandel av BNP.

Not: Gäller individers skatter.

Källa: OECD Revenue Statistics.

Skatt på kapitalinkomster

Kapital- och arbetsinkomster beskattas separat i Sverige

Kapitalinkomster genereras av ett kapitalinnehav och består till exempel av ränta på banksättning, aktieutdelning, kapitalvinst men även skatt på företagets vinster.² I Sverige separeras sedan skattereformen 1991 skatt på kapitalinkomster från skatt på arbetsinkomster i vårt så kallade *duala skattesystem*. Den generella skattesatsen på kapitalinkomster oavsett storlek och innehavstid är 30 procent.

På senare år har kapitalinkomstbeskattningen genomgått en rad stora förändringar. I dag beskattas kapitalinkomster till flera olika skattesatser beroende på investeringsform, se tabell 4.2.

Parallella system: beskattning av faktisk inkomst och schablonbeskattning.

År 2012 införde regeringen en ny sparform, investeringssparkontot (ISK), där insatt kapital schablonbeskattas i stället för att beskattas baserat på utdelning eller kapitalvinst. Förändringen medförde att det i dag finns två parallella system för beskattning av privatpersoners finansiella tillgångar: ett där inkomster beskattas på faktisk avkastning och ett där inkomster schablonbeskattas. Schablonintäkten beräknas som kapitalunderlaget multiplicerat med statslåneräntan plus 0,75 procentenheter (från 2018 plus 1 procentenhet), dock lägst till 1,25 procent. Schablonintäkten beskattas sedan till 30 procent. Införandet av ISK innebär att privatpersoner vid värdestegringar möter en betydligt lägre skatt än vid motsvarande placeringar utanför ISK, vid förluster medges dock ingen skattereduktion varför det då skulle ha varit mer fördelaktigt att placera utanför ISK.

Avkastningen på pensionsmedel schablonbeskattas sedan 1990-talet genom den så kallade avkastningsskatten med en läg-

2. Fokus i rapporten ligger på kapitaliskatter på individnivå. Bolagsskatten betalas i slutändan av individer men ägnas, som tidigare nämnts, mindre utrymme i denna rapport.

Tabell 4.2 Olika kapitalinkomstskattesatser på individnivå.

<i>Typ av kapitalinkomst</i>	<i>Nominell skattesats i procent</i>
Bankränta, utdelning och kapitalvinst för noterade aktier	30
Investeringsparkonto (ISK), kapitalförsäkringar	30*
Pensionssparande (avkastningskatt)	15
Utdelning och kapitalvinst för onoterade aktier	25
Utdelning och kapitalvinst för kvalificerade aktier i fåmansbolag	20
Kapitalvinst vid försäljning av privatbostad	22
Uthyrning av privatbostad upp till 40 000 kronor	0

* Den nominella skattesatsen är 30 procent på en schablonavkastning som bestäms av statslåneräntan. Vid låg statslåneränta blir dock den effektiva skattesatsen betydligt lägre.

re skattesats, 15 procent. Beskattningen infördes i samband med skattereformen 1991 motiverad av principen om en likformig kapitalinkomstbeskattning. Utredningen som låg till grund för reformen föreslog samma skattesats som gällde för alla andra kapitalinkomster, men politiska påtryckningar som pekade på behovet av att gynna pensionssparandet skattemässigt ledde till att skatten till slut sattes betydligt lägre.³

Aktiva ägare till fåmansbolag betalar en lägre skatt, 20 procent, på utdelningar upp till ett gränslöpp. Kapitalvinster och utdelningar på onoterade aktier har också en lägre skattesats, 25 procent. Reavinstskatten på försäljning av bostäder är 22 procent,

Schablonbeskattade pensionsmedel fick lägre skattesats.

Lägre skatt till aktiva ägare av fåmansbolag.

3. SOU 2004:36, s. 286.

medan intäkter från uthyrning av privatbostad är skattefria upp till 40 000 kronor, för att därefter beskattas till 30 procent.

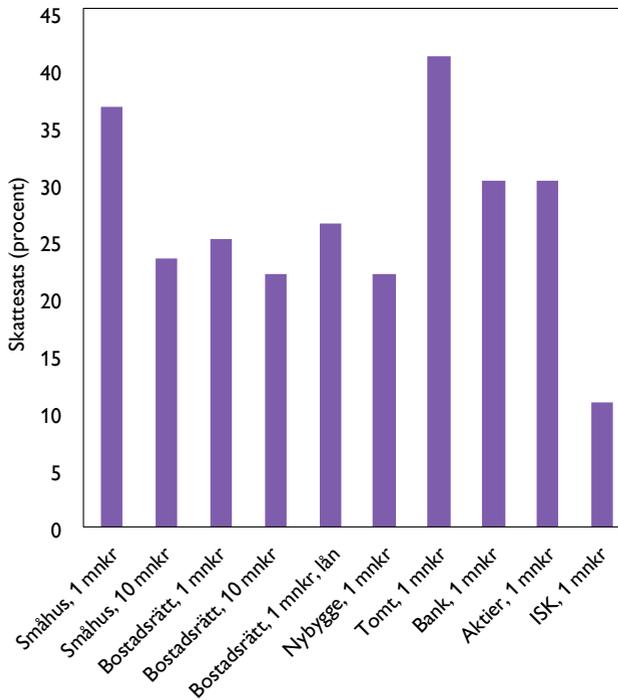
En avkastning på 5 procent beskattas med 10–40 procent beroende på tillgångsslag.

Variationen i skatteuttag mellan tillgångsslag är således stor. Den är ett avsteg från de principer om likformighet och förutsägbarhet som gällt sedan skattereformen 1991. En sammanställning visar att det totala skatteuttaget i dag varierar mellan 10 och drygt 40 procent för en given avkastning på 5 procent, beroende på vilken sorts tillgång som man investerat i. Detta illustreras i figur 4.4. Högst skatteuttag, 42 procent, har tomtmark för småhus. Detta beror på att denna typ av mark fortfarande beskattas med full fastighetsskatt på 1 procent av taxeringsvärdet, vilket ska utgöra ett incitament att bebygga marken. Klart lägst beskattning sker av placeringar på ISK, som i dag beskattas till cirka 11 procent. En värdestegring över tio år på ett småhus värt 1 miljon kronor beskattas till 36 procent men till 24 procent om det är värt 10 miljoner kronor. Skillnaden förklaras till stor del av att fastighetsavgiften är oberoende av taxeringsvärdet över en viss taxeringsnivå, vilket ger den en regressiv profil. Ett nybyggt småhus är undantaget fastighetsavgift i 15 år och beskattas därför endast med kapitalvinstskatt på 22 procent. För bostadsrätter är den löpande fastighetsavgiften lägre än för småhus, vilket resulterar i ett lägre skatteuttag för bostadsrätter.⁴ När det gäller finansiella placeringar är skatteuttaget detsamma, 30 procent, för en riskfri placering på bank och en riskfylld aktieinvestering. Gör däremot investeringen på ISK blir skatteuttaget 11 procent.⁵

Rättvisande internationella jämförelser är svåra att göra på

4. För belånade bostadsrätter medges inget ränteavdrag, vilket förklarar varför skatteuttaget för dessa är högre.

5. En konsekvens av olikheterna i beskattningen av kapital är att aktiva ägare möter ett högre skatteuttag än en passiv ägare som äger aktier på ISK.



Figur 4.4 Variation i totalt skatteuttag mellan investeringar.

Not: Jämförelsen bygger på beräkningar av totalt skatteuttag för en hypotetisk investering i olika fastigheter som ger en avkastning på 5 procent. Det totala skatteuttaget beräknas genom att kapitalvinstskatt och fastighetsskatter inkluderas – dock inte stämpelskatt och panträttsavgifter. I figuren inkluderas även andra kapitalplaceringar (banksparande, aktier och placering på ISK) som antas ge en avkastning på 5 procent.

Källa: Ekonomistyrningsverket (2016).

grund av skillnader i skattebaser, skattesatser, avdragsrätter och innehavstid och ska därför tolkas med försiktighet. Sverige avviker från flera länder genom att realiserade kapitalvinster beskattas med samma skattesats från första kronan och oavsett innehavs-

Sverige har högt skatteuttag på realiserade skattevinster.

tid, vilket gör att skatteuttaget är relativt högt internationellt sett.⁶ I andra länder aggregeras ofta kapitalinkomster med andra inkomster och beskattas som personlig inkomst. Då dessa skatter ofta är progressiva kan skattesatsen vara högre än den svenska, men eftersom grundavdrag är vanliga och skatteuttaget ofta beror på innehavstid, kan den effektiva beskattningen i dessa länder i slutändan vara betydligt lägre än det svenska.

Vinster från börsnoterade företag beskattas med drygt 45 procent i Sverige ...

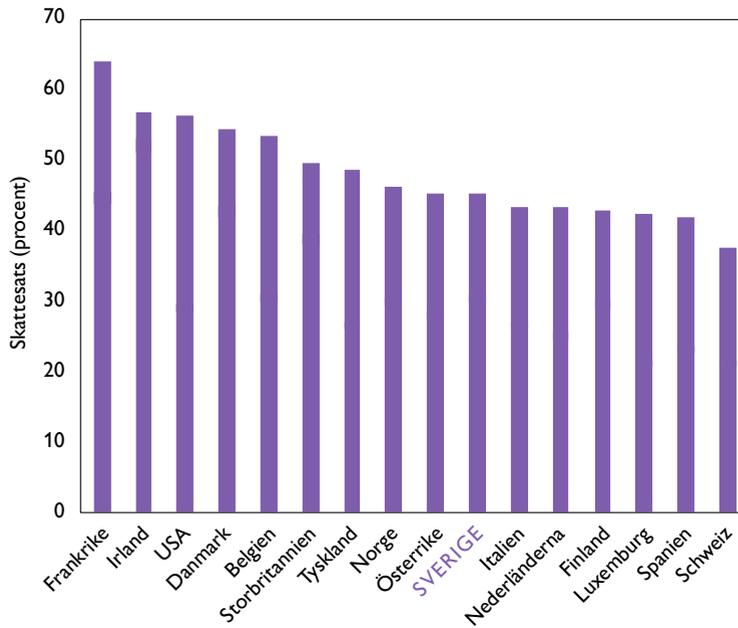
Företagsvinster beskattas både på företags- och individnivå. Sveriges bolagsskatt är 22 procent och om vinsten efter skatt delas ut beskattas den som utdelning av ägarna. För börsnoterade företag är skattesatsen 30 procent, vilket gör att den totala skatten på företagsvinster blir 45,4 procent.⁷ Denna högre skatt kan ses som ett avsteg från likformighetsprincipen, som ju förordar att samtliga kapitalinkomster beskattas med samma skattesats. Om företaget är onoterat är utdelningsskatten 25 procent och den totala skattesatsen 41,5 procent, för kvalificerade ägare stipulerar 3:12-reglerna i vissa fall en utdelningsskatt på 20 procent, vilket innebär en total skattesats på 37,6 procent.

... vilket är i nivå med mitten av de rika länderna.

Figur 4.5 visar OECD:s sammanställning av den totala högsta marginalsikten på vinster i börsnoterade företag i Sverige och andra OECD-länder. Sverige befinner sig i mitten av den rika världens länder, där skatten varierar mellan knappt 38 procent i Schweiz till över 60 procent i Frankrike. Som påpekats tidigare kan den effektiva skattesatsen vara lägre eftersom många andra länder medger avdrag och beskattar långa innehav lägre än korta. Dessutom beskattas kapitalinkomster ofta progressivt och figuren anger den högsta skattesatsen.

6. Grant Thornton (2016).

7. Den totala skatten beräknas som $100 \times (1 - (1 - 0,22) \times (1 - 0,30)) = 45,4$.



Figur 4.5 Total högsta marginalskatt på aktieutdelning från börsnoterat företag.

Not: Skattesatsen inkluderar både bolagsskatt och skatt på utdelningsinkomst år 2015.

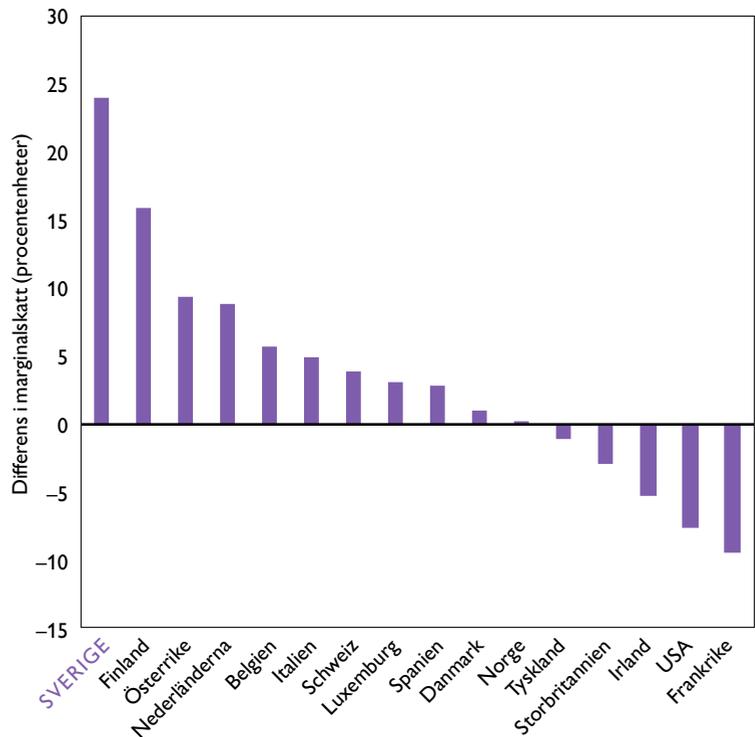
I Sveriges fall är bolagsskatten 22 procent, utdelningsskatten 30 procent, och den totala skatten $100 \times (1 - 0,22) \times (1 - 0,30) = 45,6$ procent.

Källa: OECD Tax Database.

Hur förhåller sig marginalskatten på företagsvinster till marginalskatten på arbetsinkomster i olika länder? Figur 4.6 visar differensen mellan den högsta marginalskatten på arbetsinkomster (inklusive sociala avgifters skatteinnehåll) och företagsvinster (både företags- och individnivå) för olika OECD-länder. Resultatet visar

Sverige har störst skillnad mellan toppmarginalskatt på arbete och kapital.

att Sverige har den största skillnaden mellan toppmarginalskatt på arbete och kapital, här på nästan 25 procentenheter. Finland kommer relativt nära Sverige med en skillnad på 15 procentenheter medan Danmark och Norge har nära noll procent. Flera stora länder som Frankrike, Tyskland, Storbritannien och USA har rentav en negativ differens. Skillnaden kan variera mellan olika typer



Figur 4.6 Differens i högsta marginalskatt på arbetsinkomst och vinst i börsnoterat företag.

Källa: OECD Tax Database.

av aktier och innehavstid, men det förändrar inte det generella mönstret länder emellan.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kapitalinkomster i dag beskattas på ett sätt som tydligt bryter mot den princip om likformighet som utgjorde basen för skattereformen 1991. Variationen i beskattning är i dag stor och svår att motivera. Sverige avviker dessutom från övriga rika OECD-länder genom att beskatta höga arbetsinkomster betydligt hårdare än kapitalinkomster från företagsvinster.

Brott mot principen om likformighet.

Skatt på förmögenheter

Den svenska förmögenhetsskatten avskaffades den 1 januari 2007. Tidigare beskattades beskattningsbar nettoförmögenhet överstigande 1,5 miljoner kronor för ensamstående och 3 miljoner kronor för gifta eller sammanboende med 1,5 procent.⁸ Många rika länder tog bort förmögenhetsskatten under 1990- och 00-talen, och i dag är det bara Frankrike och Spanien inom EU som har kvar den. Frankrike har nyligen beslutat att avskaffa skatten.

Ovanligt för länder att ha förmögenhetsskatt.

Man kan spekulera i anledningarna till att förmögenhetsskatten trendmässigt har försvunnit från västvärldens skattesystem. En av de viktigaste anledningarna är de problem som ofta uppstår i samband med att man ska definiera och mäta värdet på skattebasen, hushållens nettoförmögenhet. Detta innebär att de teoretiska motiv för en förmögenhetsskatt som angavs i kapitel 2, att skatten måste belasta alla former av kapitaltillgångar, är svåra att realisera i praktiken. I Sverige behandlades olika tillgångar på varierande vis. Exempelvis togs värde av bankinnehav upp till 100

Svårt att definiera och mäta värdet på det som ska beskattas.

8. Du Rietz och Henrekson (2015).

Många undantag fanns i underlaget för den svenska förmögenhetsskatten.

procent, innehav av aktier på Stockholmsbörsen till 80 procent medan innehav på O-listan var helt undantagna förmögenhetsskatt. Bland de tillgångar som undantogs fanns också näringsverksamhet. Motivet för detta var att skapa goda villkor för små och medelstora företag samt att undvika likviditetsproblem. Även pensionsförsäkringar och behållningar på pensionssparkonton var befriade för att uppmuntra till pensionssparande. Lösöre i hemmet var också undantaget på grund av svårigheterna att kontrollera och administrera dessa. Fastigheter togs däremot upp till rådande taxeringsvärde. För många var fastigheten den tillgång som utgjorde det huvudsakliga underlaget för förmögenhetsskatten, och sammantaget med den dåvarande fastighetsskatten blev skatteuttaget på fastigheter därför högt.

Möjligt flytta kapital till utlandet.

Den internationella rörligheten för kapital har också upplevts som ett särskilt problem för att beskatta förmögenhet. Utredningar under 00-talet diskuterade frågan och landade i att möjligheten att undkomma förmögenhetsskatten genom att flytta kapitalet utomlands var en allvarlig brist i dess konstruktion.⁹ Som vi redovisade i kapitel 3 gjordes grova uppskattningar som visade att det gömda utlandskapitalet hade ökat sedan början på 1980-talet, även om dessa siffror får anses vara ytterst osäkra. Utredningarna påpekade att skattebefrielsen för vissa tillgångar, särskilt företags-tillgångar, innebar att skatten stred mot skattesystemets grundläggande principer om neutralitet, enkelhet och rättvisa. Rekommendationerna var att man antingen breddade skattebasen eller slopade skatten helt. Efter riksdagsvalet 2006 beslutade Alliansregeringen att avskaffa förmögenhetsskatten från och med 2007.

Avskaffad förmögenhetsskatt från och med 2007.

9. Se SOU 2002:47 och SOU 2004:36.

Skatt på fastigheter

Fastigheter innefattar bostäder i småhus och flerfamiljshus, fritidshus, industrifastigheter, skog och mark. Beskattningen sker antingen löpande utifrån fastighetens taxeringsvärde eller vid överlåtelse. Sverige har i dag båda dessa skatter: fastighetsskatt/fastighetsavgift samt kapitalvinstskatt och stämpelskatt. Tanken vid skattereformen 1991 var att även fastigheter skulle beskattas likformigt med andra kapitalslag. Detta resulterade i en skattesats av taxeringsvärdet på 1,5 procent. Efter reformen har avsevärda avsteg från likformighetsprincipen gjorts.

Som framgick av figur 4.2 är det totala skatteuttaget på fastigheter i Sverige i dag ungefär 0,5 procent av BNP (för endast fastighetsavgiften är den cirka 0,3 procent av BNP) för individer och det dubbla om företagens fastighetsskatter räknas med. I Storbritannien, Frankrike och Kanada beskattas fastigheter tre till fyra gånger högre. Trenden har sedan början av 1990-talet gått mot ökad fastighetsskatt i många länder, men Sverige har gått i motsatt riktning och är det land i OECD som har minskat skatteuttaget från fastigheter allra mest. Förklaringarna är flera. Skatten har sänkts för småhus, från 1,5 procent på hela taxeringsvärdet 1991 till dagens 0,75 procent på taxeringsvärdet upp till cirka 1 miljon kronor och därefter en fallande procentsats i takt med bostadens ökade värde. För bostadsrätter är skatteuttaget maximalt 0,3 procent av det lågt satta taxeringsvärdet, men vid skattereformen fanns även en beskattad schabloninkomst på bostadsrättsföreningen som i dag är borttagen. Dessutom infördes nyligen en fullständig skattebefrielse på nybyggda bostäder i 15 år, vilket är en höjning från tidigare fem år (halv skatt betalades mellan 5 och 10 år efter nybyggnation).

En fastighetsskatt kan utformas på olika sätt. I de flesta län-

Fastigheter: beskattning både löpande och vid överlåtelse.

Trend mot ökad fastighetsskatt.

Sverige har minskat skatteuttaget på fastigheter på många sätt.

*Lokal fastighetsskatt
vanlig internationellt.*

der är fastighetsskatten en lokal angelägenhet, i alla fall delvis. En kommunal fastighetsskatt kan ge en starkare koppling mellan skatten och den nytta kommuninvånarna får från skatten, vilket ökar dess legitimitet. Med en lokal skatt kan konkurrens om kommuninvånarna tvinga lokala politiker att använda skatteintäkterna på ett för medborgarna attraktivt sätt, för att inte riskera att dessa flyttar.

*Progressiv fastighetsskatt
förekommer i vissa länder.*

I vissa länder, däribland Danmark, och även Sverige före 1991, är fastighetsskatten progressiv. Detta bidrar till den övergripande progressiviteten i skattesystemet, och kan därmed fungera som ett komplement till progressiv arbetsinkomstbeskattning. Noteras bör dock att detta även gäller för en rent proportionell fastighetsskatt i den utsträckning fastighetskapital är koncentrerat till inkomstfördelningens övre delar.

Den danska fastighetsskatten är intressant eftersom den inbegriper en lokal proportionell fastighetsskatt på mark som varierar mellan 1,6 och 3,4 procent, och en progressiv nationell fastighetsskatt på taxeringsvärdet av fastigheten (1 procent på taxeringsvärdet upp till cirka 3 miljoner danska kronor och 3 procent på taxeringsvärdet därutöver).

*Mark är en effektiv
skattebas.*

Vi har tidigare konstaterat att mark utgör en effektiv skattebas. Ett ytterligare argument för en skatt på mark är att markpriser till stor del beror på efterfrågan och utbud samt att många offentliga investeringar kapitaliseras i markpriser. Detta är faktorer som fastighetsägaren inte kan påverka, och avkastning som beror på dessa kan därför anses bero på tur eller omständigheter snarare än egen ansträngning. Markvärden kan till exempel stiga till följd av att en ny station i kollektivtrafiken byggs i området.

Fastighetsskatten är omtyckt av ekonomer men möter inte samma entusiasm bland befolkningen. Det är därför intressant

att diskutera varför missnöjet med den tidigare fastighetsskatten var så stort i Sverige när motsvarande skatter i andra länder inte har lett till samma protester. En bidragande orsak, som ofta nämns, är att skatten togs ut på en icke-monetär avkastning, vilket är pedagogiskt svårt att förklara för skattebetalarna. Denna modell fanns dock även i andra länder och kan därför inte utgöra hela förklaringen till missnöjet i Sverige. En annan orsak som har diskuterats (av bland andra Cabral och Hoxby, 2012, för amerikanska förhållanden), är att fastighetsskatten var synligare än andra skatter. Medan arbets- och kapitalinkomstskatter betalas in av arbetsgivare eller bank, betalades fastighetsskatten in av fastighetens ägare.

En viktig anledning till missnöjet i Sverige var att fastighetsskatten kunde genomgå stora förändringar från år till år. För vissa hushåll kunde taxeringsvärdena stiga snabbare än deras inkomster, vilket orsakade likviditetsproblem. De historiskt sett mycket höga taxeringsvärdeökningarna i storstadsområden och attraktiva kustområden ställde problemet på sin spets. I storstäderna var det framför allt hög inflyttning i kombination med låg nyproduktion och brist på hyreslägenheter som drev upp taxeringsvärdena på småhus. I attraktiva kustområden var det ökad efterfrågan på fritidshus från köpstarka höginkomsttagare som pressade upp taxeringsvärdena. Även den upphävda frysningen av taxeringsvärdena, som fanns mellan 1997 och 2001, resulterade i en plötslig och kraftig höjning.

För att mildra likviditetsproblemen vidtogs två åtgärder i Sverige på 00-talet. Den ena var en *begränsningsregel* som satte ett tak på skatten för hushåll med låga inkomster. I praktiken innebar begränsningsregeln att fastighetsskatten på permanentbostaden be-

Missnöjet med fastighetsskatten kan bero på att den var synlig ...

... och att den kunde förändras snabbt från år till år.

Begränsningsregeln satte tak på skatt för låginkomsthushåll.

gränsades till att inte överstiga 5 procent av hushållets inkomst.¹⁰ Att exkludera fritidshus från begränsningsregeln är motiverat utifrån optimal beskattningsteori; fritidshus bör beskattas högre än permanentbostäder eftersom fritidshus är komplement till fritid. Begränsningsregeln ansågs väl generös, och sänktes senare till 4 procent.

Dämpningsregel spred ut skattehöjningar.

Det andra sättet att minska likviditetsproblemen var införandet av en *dämpningsregel*, vilken innebar att höjningen inte tilläts slå igenom omedelbart utan spreds ut under en treårsperiod med en tredjedel av höjningen varje år. En nackdel med begränsningsregler är att de kan orsaka marginaleffekter för berörda hushåll, vilket minskar incitamenten att anstränga sig och därigenom höja inkomsten. Ett alternativt sätt att hantera fastighetsskattens likviditetsproblem som diskuterats, och även förekommer internationellt, är att ge skattebetalarna en skattecredit eller möjlighet att ta upp lån för att kunna betala skatten. Ges en skattecredit är villkoret att krediten återbetalas (med ränta) när huset säljs eller avyttras på annat sätt. Idén bakom skattecreditmodeller är att skatteinbetalningen får skjutas upp till dess att huset säljs eller avyttras på annat sätt.

Uppskjuten skattebetalning ...

I USA finns ett liknande system i bankernas regi under benämningen *reverse mortgage*.¹¹ Detta system ger »bostadsrika« senior

10. Begränsningsregeln gällde för hushåll med en inkomst under 600 000 kronor och för permanentbostäder med ett taxeringsvärde på mellan 280 000 kronor och 3 miljoner kronor. Till hushållets inkomst räknades beskattningsbar förvärvsinkomst, inkomst av kapital (ej underskott) och 15 procent av hushållets beskattningsbara förmögenhet minus taxeringsvärdet för den reduktionsgrundande fastigheten upp till 3 miljoner kronor för gifta par och sammanboende med gemensamma barn.

11. I Sverige fanns mellan 2005 och 2016 så kallade seniorlån. I dag erbjuds kapitalfrigöringskredit av Svensk Hypotekspension AB.

rer möjlighet att förbättra den egna likviditeten genom att löpande öka belåningen av huset till dess att det säljs eller avyttras på annat sätt. Då huset säljs måste de ackumulerade lånen lösas med ränta. En fördel med detta system är att det är transparent, eftersom fastighetsägaren faktiskt betalar skatt varje år och därmed blir påmind om dess storlek. Ägaren behöver således inte drabbas av en »skattechock« när skatten väl ska betalas, vilket kan vara fallet om skatten i stället skjuts upp år efter år. En nackdel med båda dessa system är att den ackumulerade skulden med tiden kan bli mycket stor och komma att överstiga försäljningspriset minus kvarvarande lån. Om man därtill lägger eventuell realisationsvinstskatt kan situationen bli betungande för den skattskyldige och leda till inlåsnings effekter. En fördel med kreditmodeller framför begränsningsregler är att de är förenliga med kravet på likformighet i kapitalinkomstbeskattningen och inte påverkar incitamenten att öka inkomsterna. Man kan även argumentera för att de är mer rättvisa än andra sätt att lösa skattebetalarnas likviditetsproblem, eftersom det trots allt handlar om personer med betydande egen förmögenhet.

... kan ge stor
ackumulerad skuld.

Skatt på arv och gåvor

Fram till och med 2004 hade Sverige en arvs- och gåvoskatt. Skatteuttaget berodde på arvets storlek och släktskap till den avlidna. För närstående gavs ett grundavdrag på 70 000 kronor, och för icke närstående var avdraget 21 000 kronor. Skattesatsen varierade mellan 10 och 30 procent. Internationellt sett är arvs- och gåvoskatter vanliga. De finns i dag i 18 av 28 EU-länder. Den största skillnaden mot den svenska skatten är att grundavdraget i dessa länder är betydligt högre än det var i Sverige, till exempel 400 000

Arvs- och gåvoskatter är
vanliga internationellt.

euro i Tyskland, 100 000 euro i Frankrike, 325 000 pund i Storbritannien, 280 000 kronor i Danmark och 20 000 euro i Finland.

Arv av företagstillgångar undantas ofta från beskattning.

En av de stora svårigheterna med arvs- och gåvoskatt är hur företagstillgångar ska behandlas vid arv, det vill säga generationsskiften, speciellt i fåmansbolag. I många länder där arv beskattas undantas företagstillgångar, och så var även fallet i Sverige. Motivet bakom undantaget är att förhindra att arvtagaren ska behöva sälja av företaget för att kunna betala arvsskatten. Ett annat potentiellt problem med arvsskatten, som aktualiserades när den svenska arvsskattens vara eller icke vara diskuterades, var att bestämma vid vilken tidpunkt arvet skulle värderas. Likviditets- och legitimitetsproblem kan uppstå om värdet på tillgångar sjunker kraftigt från värderingstidpunkten, vilken utgörs av dödsdagen, till den tidpunkt när arvet överläts och kan realiseras.

Gåvor under livstiden måste också beskattas.

För att arvsskatten ska få avsedd effekt måste även gåvor som ges under livstiden (*inter vivos*) beskattas, alternativt att gåvor som getts före dödsfallet inkluderas i arvet och i underlaget för arvsskatten. Detta sker i alla länder som beskattar arv.

Effekter av kapitalbeskattning: empirisk evidens

Skatter på kapital påverkar ekonomin genom dess effekter på individers beslutsfattande. Storleken på denna påverkan är svår att fastställa teoretiskt, och vissa effekters riktning är ibland även teoretiskt tvetydiga, till exempel hur en skatt på kapitalinkomster påverkar sparandets storlek. Det finns därmed utrymme för empirisk forskning att undersöka hur skatter på kapital påverkar ekonomiska beslut. Ett urval av denna forskning presenteras ne-

dan. Utmaningen är naturligtvis att på ett trovärdigt sätt identifiera kausala effekter.

Komplexa strukturer ligger bakom skapandet av ekonomiskt värde och uppbyggnaden av kapital. Detta gäller både valet att bli företagare och alla faktorer som ligger bakom framgångsrika företag. Henrekson och Sanandaji (2014) poängterar att de flesta traditionella ekonomiska modeller faktiskt helt saknar analyser av entreprenörskapets betydelse för dessa processer och därför får svårt att beskriva kapitalskatternas roll för företagande och, i förlängningen, kapitalets uppbyggnad. Detta är inte bara ett problem på ett konceptuellt plan, utan påverkar möjligheterna att dra allmänna slutsatser om skatters inverkan på kapitalbildningen även utifrån empiriska studier.

Traditionella modeller har svårt att beskriva kapitalskatternas roll för företagande.

Kapitalskatter, investeringar och portföljval

Kapitalskatter påverkar kapitalbildningen och individernas investeringar i olika tillgångar. En första grundläggande frågeställning är hur *storleken* på en individs sparande påverkas när skatten förändras. Vid en skattesänkning ökar nettoavkastningen på sparandet, vilket ger incitament för individer att spara mer. Å andra sidan leder en skattesänkning till att nettoavkastningen på individens existerande sparande ökar, vilket innebär att individen inte behöver spara lika mycket som tidigare. Det finns alltså en substitutionseffekt och en inkomsteffekt. Eftersom dessa effekter påverkar sparandet i olika riktningar går det inte att teoretiskt uttala sig om vilken effekt en skattesänkning på kapital har på sparande. I stället måste frågan utrönas empiriskt.

Går inte att uttala sig teoretiskt om hur en kapitalskattesänkning påverkar sparande.

Empiriska studier av nettoavkastningens betydelse för sparandet tenderar att finna en liten positiv effekt, som inte sällan är nära

*Belägg för att kapital-
skatter påverkar
vilka tillgångar indivi-
der investerar i ...*

*... men de totala
investeringarna påver-
kas inte så mycket.*

*Höginkomsttagare
känsligare för skatter
än låginkomsttagare.*

*Kapitalinkomster känslig-
are än arbetsinkomster.*

noll. Det finns starkare belägg för att kapitalskatter påverkar *hur* individer investerar, det vill säga i vilka tillgångar. En tidig studie på svenska data är Agell och Edin (1990), som undersökte hur svenska hushålls investeringsval påverkades av skattemässiga skillnader mellan dessa tillgångar. De fann bland annat att en ökning i skatten på ränteinkomster höjde andelen aktier i hushållens portföljer. Senare studier bekräftar att kapitalskatter påverkar individers investeringsbeslut vad gäller olika tillgångar, men att volymen på de totala investeringarna inte påverkas så mycket av beskattning.¹²

Vilken inverkan kapitalskatter har på beteendet kan även mätas genom att man studerar hur individers beskattningsbara inkomst reagerar på beskattning i länder där den beskattningsbara inkomsten består av både kapital- och arbetsinkomster. Ett intressant resultat från denna forskning är att höginkomsttagare tenderar att vara känsligare för skatter än låginkomsttagare, och inom höginkomstgruppen är det de med de allra högsta inkomsterna som är känsligast.¹³ En möjlig förklaring är att höginkomsttagare har större möjligheter att kringgå skatt än låginkomsttagare. I synnerhet gäller detta företagsägare som kan omvandla inkomst från högre beskattad lön till lägre beskattad bolagsinkomst.¹⁴

Få försök har gjorts till att dela upp den beskattningsbara inkomstelasticiteten i arbets- och kapitalinkomstkomponenter. Ett undantag är Kleven och Schultz (2014) som utifrån danska data visar att elasticiteten för kapitalinkomster är två till tre gånger så stor som elasticiteten för arbetsinkomster. Skattningar som bygger

12. Alessie, Hochguertel och van Soest (2004); Poterba (2002); King och Leape (1998); Poterba och Samwick (2002).

13. Se till exempel Kopczuk (2005), Gruber och Saez (2002) samt Kleven och Schultz (2014).

14. Se Gordon och Slemrod (2000).

på rapporterade inkomster ska dock alltid tolkas med viss försiktighet, eftersom elasticiteterna inte enbart speglar realekonomiska beslut, utan också hur skattesystemet är uppbyggt och hur inkomsterna rapporteras.

Ett fåtal studier har undersökt hur beskattningsbar förmögenhet påverkas av förmögenhetsskatter. Resultaten spretar emellertid och är betydligt osäkrare än i de ovan citerade analyserna av inkomster. Rent allmänt verkar studierna finna belägg för att beskattningsbar förmögenhet är känsligare för skatter än vad inkomster är. Dessa studier visar dock i huvudsak hur *beskattningsbar* förmögenhet reagerar på beskattning snarare än den ekonomiskt intressantare totala marknadsvärderade förmögenheten. Det vill säga, studierna finner framför allt belägg för att ägarna anpassar kapitalplaceringarna efter hur de beskattas snarare än att den reala kapitalbildningen påverkas.¹⁵

Ägarna anpassar sina kapitalplaceringar efter hur de beskattas.

När det gäller arvsskatten finns det ett fåtal empiriska studier som har analyserat dess beteendeeffekter. En genomgång av existerande studier presenteras i Kopczuk (2013), som i sin genomgång av forskningen finner relativt små effekter av arvsskatten på beskattningsbart arv. Goupille-Lebret och Infante (2017) är en intressant, men ännu opublicerad, fransk studie som undersöker hur arvsskatten påverkar kapitalbildning över livet och finner små reala beteendeförändringar, men däremot viss skatteplanering.

Arvsskatt tycks leda till viss skatteplanering.

15. Zoutman (2015); Brühlhart med flera (2017); Seim (2017); Jacobsen med flera (2017).

Kapitalskatter, risktagande, inlåsnings effekter och andra aspekter

Kapitalskatter kan påverka risktagande och mängden riskvilligt kapital i ekonomin. I traditionell kapitalinkomstbeskattning beskattas vinster, medan förluster medger avdrag. Detta gör staten till en »tyst affärskompanjon«, som bär en del av investeringsrisken. Det finns få studier som empiriskt kvantifierar förhållandet mellan skattesystemet och finansiellt risktagande. Ett undantag är Asea och Turnovsky (1998), som finner att en höjning av skattesatser på riskfyllda tillgångar generellt minskar benägenheten att hålla riskfyllda tillgångar.

Höjd skattesats på riskfyllda tillgångar minskar benägenheten att hålla sådana.

I praktiken medges dock inte full kompensation vid förlust och beskattning av vinst respektive förlust är därför inte symmetrisk. Förlustavdrag kan spela en viktig roll för incitamenten att ta sig an riskfyllda aktiviteter, som att lämna en anställning för att starta ett eget företag. Cullen och Gordon (2006) jämför Sverige och USA och för fram de mindre generösa förlustavdragen i Sverige som en av anledningarna till Sveriges, i förhållande till USA, lägre andel innovativa *start-ups*.

Förlustavdrag spelar viktig roll för incitamenten att ta sig an riskfyllda aktiviteter.

Kapitalskatter kan även påverka tidpunkten när tillgångar säljs och därigenom leda till inlåsnings effekter. Ett sätt att undgå sådana effekter är att beskatta kapitalvinster löpande och inte vid realisation. Detta görs schablonmässigt på 15K och i kapitalförsäkringar. I den holländska så kallade box-modellen beskattas finansiella tillgångar på ett sådant vis. Detta system utreddes nyligen för svenskt vidkommande av Sven-Olof Lodin och Peter Englund.¹⁶ I deras förslag ingick emellertid inte enbart finansiella tillgångar utan även bostäder (dock inte markvärdet) med motivet att även bostä-

För- och nackdelar med löpande beskattning av kapitalvinster.

16. Lodin och Englund (2017).

ders kapitalvinster borde beskattas löpande. En annan fördel med löpande beskattning är att den del av värdestegringen som beror på inflation inte beskattas lika hårt som när skatt tas ut vid realisationstillfället. En nackdel med ISK och andra boxmodeller är att de bygger på beskattning av en schablonavkastning snarare än en faktisk avkastning. Detta medför att överavkastningen inte beskattas, vilken borde beskattas – som vi diskuterade i kapitel 2. Boxmodeller innebär vanligtvis att olika tillgångar ingår i en box som beskattas med samma löpande skattesats. Men eftersom i praktiken olika tillgångar tas upp i olika omfattning i boxen, innebär det att olika investeringar beskattas med olika effektiva skattesatser, i konflikt med målsättningen om likformighet i skattesystemet.

Hur viktigt är inhemskt sparande för ett lands investeringar? Välfungerande internationella kapitalmarknader har minskat betydelsen av inhemskt sparande för små öppna ekonomier. Om en investering i Sverige lika gärna kan finansieras av en utländsk investerare, spelar inte det svenska inhemska sparandet någon stor roll. I realiteten finns dock en så kallad *home bias* som innebär att utländskt kapital inte utgör ett fullgott substitut för inhemskt sparande.¹⁷ Forskningen har inte helt klarlagt vad som förklarar denna *home bias*, men vissa studier pekar på betydelsen av ägarstyrning där starka inhemska ägargrupper och företagare har ett försteg i inhemska investeringar.¹⁸ Därutöver är internationella kapitalmarknader inte lika lättillgängliga för små och nystartade företag som för stora väletablerade företag, vilket innebär att små och nystartade företag i större utsträckning är beroende av privat förmögenhet eller tillgång till inhemskt riskkapital. Om ett land

Home bias:
Utländskt kapital
inte fullgott substitut
för inhemskt sparande.

17. French och Poterba (1991).

18. Henrekson och Sanandaji (2014).

har höga kapitalskatter i relation till andra länder är en konsekvens att finansiella tillgångar tenderar att ägas i högre grad av utländska investerare, eller av inhemska investerare via utlandet.

Om utländska investerare kräver en lägre avkastning på grund av sina lägre skatter blir det relativt sett billigare för utländska investerare än inhemska att köpa tillgångar. Att antalet utlandsägda företag ökar är en del av globaliseringsprocessen och inte nödvändigtvis av ondo. Om ökningen i utlandsägande drivs av skatteskillnader snarare än sunda ekonomiska principer är det däremot olyckligt. Nationaliteten hos ägarna spelar sannolikt inte någon roll för hur bra ett företag drivs, men när skatteskillnader gör att utländska ägare kan bjuda över inhemska ägare tillåts de vara mindre effektiva än inhemska ägare.¹⁹ Att ägandet spelar en roll är således inte uppenbart, men när den inhemska kontrollen över viktiga ekonomiska beslut minskar påverkas val av underleverantör och FoU-placering, och både produktionsresultatet och skatteintäkterna hamnar utomlands. Det finns stöd för att huvudkontor flyttar med ägandet och med det nyckelpositioner, kunskap och andra viktiga *spill over*-effekter. Detta stöds av forskning som visar att nivån på den effektiva skatten på kapitalinkomster kan påverka moderbolagens lokalisering.²⁰

Sammanfattningsvis verkar kapitalbeskattning inte enbart påverka hur individer väljer att investera utan kan även låsa in kapital både i företag och hos privata investerare, vilket påverkar mängden tillgängligt kapital för nya och kanske mer produktiva investeringar. Det leder oss in på sambandet mellan kapitalskatter och företagande.

19. Norbäck, Persson och Vlachos (2009).

20. Huizinga och Vogel (2009).

Olyckligt om ökat utlandsägande drivs av skatteskillnader.

Effektiva skatten på kapitalinkomster kan påverka moderbolagens lokalisering.

Kapitalskatter och företagande

Kapitalskatter påverkar villkoren för företagande och effekten ser troligtvis olika ut i olika skeenden av ett företags utveckling. Bolagsskatten spelar roll för stora vinstdrivande företag, var utländska direktinvesteringar hamnar och var vinster redovisas. Kapitalskatter på ägarnivå är däremot relativt sett viktigare för små och innovativa företag.

Små och nystartade företag tycks framför allt påverkas av kapitalskatter som faller på individer. Den kanske viktigaste mekanismen är minskade incitament att starta företag när framgångsrikt entreprenörskap beskattas med kapitalinkomstskatt eller förmögenhetsskatt. Det finns en stor mängd studier av amerikanska förhållanden. Flera av dessa finner att kapitalvinstskatter, genom att beskatta produktivt (det vill säga vinstgivande) företagande, minskar sannolikheten att individer startar företag. Exempelvis finner Cullen och Gordon (2007) att en halvering av kapitalvinstskatten i USA skulle leda till en ökning av entreprenörskap med så mycket som 10 procent, men effektens storlek ska tolkas försiktigt. Bruce och Moshin (2006) finner att kapitalvinstskatten i olika länder påverkar andelen egenföretagare negativt, men effekten är kvantitativt liten och känslig för modellantaganden. Det finns också studier som redovisar negativa effekter av förmögenhetsskatter på egenföretagande.²¹

Henrekson och Sanandaji (2014) samt Nykvist (2008) är två

Små och nya företag påverkas framför allt av individuella kapitalskatter.

21. Hansson (2008) mäter effekten av borttagandet av förmögenhetsskatten på egenföretagande i en rad OECD-länder mellan 1980 och 2003. I genomsnitt steg egenföretagandet med mellan 0,2 och 0,5 procentenheter när förmögenhetsskatten avlägsnades och andra viktiga faktorer som påverkar egenföretagande kontrollerades för.

Privat kapital och förmögenhet kan vara viktigt för nya företag.

svenska studier som visar att tillgängligheten till privat kapital och förmögenhet kan vara viktig för nystartade företag. Detta beror dels på att det är svårt för små och nystartade företag att få banklån, eftersom risken och osäkerheten är större när företaget är nystartat och saknar både kredithistoria och säkerhet. Dels kan det vara oattraktivt att ta in externt kapital eftersom man då förlorar ägandet och kontrollen över företaget.

Olika syn på hur utdelningsskatten påverkar kapitalkostnaden.

På senare tid har frågan kring utdelningsskattens effekt på investeringar och företagande aktualiserats. Det finns flera olika synsätt på hur utdelningsskatten påverkar kapitalkostnaden och därmed även investeringsvolymen. Den så kallade nya synen menar att utdelningsskatten inte påverkar kapitalkostnaden eftersom marginella investeringar antas finansieras av återinvesterade vinster.²² Den så kallade gamla synen menar dock att utdelningsskatten påverkar kapitalkostnaden negativt och fördyrar investeringar. En tredje syn, benämnd agency-synen, tar sin utgångspunkt i en rådande informationsasymmetri mellan ägare och företagsledning och menar att ju mer kapital som finns tillgängligt för företagsledningen, desto större är risken att detta kapital inte utnyttjas effektivt. En utdelningsskatt snedvrider beslutet att dela ut eller återinvestera vinst till fördel för att återinvestera och kan leda till att kapital låses in i existerande företag och inte används effektivt där. I praktiken kan dessa olika synsätt vara tillämpbara i olika stadier i ett företags livscykel. För företag som saknar vinst, eller för entreprenörer med affärsidéer, påverkar sannolikt utdelningsskatten finansieringskostnaderna.

Utdelningsskatten påverkar även hur kapital används. Exem-

22. Den nya synen, *the new view*, bygger på antagandet att nya investeringar finansieras av vinster som återinvesteras (King 1974, 1977).

pelvis låser den i högre grad in kapital i företag med interna kassaflöden än i företag som förlitar sig på externt kapital. Detta innebär att höga utdelningsskatter gynnar investeringar i etablerade företag som har större möjligheter att finansiera sin verksamhet med återinvesterade vinster jämfört med mindre och yngre företag som förlitar sig på extern finansiering. Becker, Jacob och Jacob (2013) finner, i en studie baserad på 25 länder mellan 1990 och 2008, att 10 procentenhets ökning av utdelningsskatten leder till sänkt aktieutdelning med i genomsnitt 9 procent. Liknande resultat har även presenteras i andra studier.²³

Höga utdelningsskatter gynnar investeringar i etablerade företag.

Kapitalskatter och ekonomisk tillväxt

Hur skatter påverkar ekonomisk tillväxt är en av de mest undersökta frågorna i hela den ekonomiska forskningen. En mängd empiriska studier har gjorts på olika sorters data, från landspecifika, sektoriella till internationella och tidsöverspännande. Tyvärr är det svårt att dra några slutsatser från denna litteratur på grund av de stora utmaningar som ligger i att empiriskt klargöra ett kausalt samband mellan två utfall, skatter och tillväxt, som både påverkar varandra i ett komplext samspel och även beror på en mängd nationella institutionella faktorer som sällan låter sig mätas.

Svårt hitta kausalt samband mellan skatter och ekonomisk tillväxt.

En stor studie av Arnold med flera (2011) använder data från OECD-länder över 34 år, och den finner att ett skifte mot en högre andel konsumtions- och fastighetsskatter är förknippat med en högre BNP per capita-nivå, medan en ökad andel bolagsskatter och personliga inkomstskatter är förknippade med en lägre BNP

23. Poterba (2004); Nam, Wang och Zang (2010); Chetty och Saez (2005, 2006).

per capita-nivå. Dessa samband har emellertid ifrågasatts av andra forskare.²⁴

Internationella aspekter

Efter 1980- och 1990-talens valuta- och kapitalmarknadsavregleringar har kapital i dag blivit den rörligaste skattebasen länder emellan, och bland olika typer av kapital är förmodligen privata investeringar den skattebas som är känsligast för skatteskillnader. Internationell kapitalrörlighet har många positiva sidor eftersom det innebär att kapital rör sig dit det gör störst nytta och därmed ger högsta ekonomiska avkastning. En välfungerande internationell kapitalmarknad är därför önskvärd. En problematisk form av internationell kapitalrörlighet är emellertid den som är skattedriven, det vill säga baserad på skillnader i skatter snarare än realekonomiska faktorer. När det finns skillnader i hur kapital beskattas uppstår starka incitament att flytta kapital till länder där det beskattas lägre eller inte alls.

Problematiskt om internationell kapitalrörlighet är skattedriven.

Skatteparadisens roll som investeringsdestination har uppmärksamrats och diskuterats under de senare decennierna. Det är svårt att exakt bedöma och mäta hur stort problem internationell skatteplanering utgör eftersom det ligger i sakens natur att transparensen kring denna är låg. Zucman (2013) har gjort ett försök att mäta omfattningen, och gör en uppskattning att cirka 6 000 miljarder USA-dollar, eller 8 procent av den totala globala finansiella förmögenheten, var placerad i skatteparadis 2007. Zuc-

Cirka 8 procent av total finansiell förmögenhet i skatteparadis 2007.

24. Ett exempel är Xing (2012), som visar att under andra antaganden och modellspecifikationer kvarstår endast resultatet att fastighetsskatten är den skatt som minst skadar den ekonomiska tillväxten.

man menar dock att detta troligtvis är en underskattning eftersom reala tillgångar inte finns med. Även om en del av detta kapital beskattas, beräknar man att tre fjärdedelar av denna förmögenhet inte är registrerad och därför inte heller upptas till beskattning. Statistik från den schweiziska skattemyndigheten som presenteras i Davies med flera (2011) ger stöd åt att det förekommer omfattande skatteflykt; 80 procent av all förmögenhet som européer placerat i Schweiz redovisas inte i respektive hemland och undgår därmed att beskattas där. Panamadokumentens avslöjande visade att minst 10 procent av privatpersoners tillgångar i Europa är placerade i skatteparadis. Tillsammans innebär detta att cirka 650 miljarder kronor undanhålls skatt i Europa varje år. För Sveriges del råder, som vi redan har diskuterat, stor osäkerhet kring hur mycket kapital som finns placerat i skatteparadis, men sannolikt handlar det om hundratals miljarder kronor och det mesta verkar kunna tillskrivas de som redan tillhör den översta toppen av förmögenhetsfördelningen. Fördelningsdimensionen spelar också en roll här då mycket talar för att det är de allra mest förmögna individerna som placerar tillgångar i skatteparadis och därigenom undgår skatt. Alstadsæter, Johannesen och Zucman (2017) uppskattar att de 0,01 procent mest förmögna undanhåller cirka 30 procent av sina personliga skatter.

En farhåga finns även att individer ska lämna landet om skatteuttaget blir för högt. Som vi beskriver i nästa avsnitt kan ett effektivt informationsutbyte minska möjligheten för skatteplanering och skatteundandragande, men möjligheten att lämna landet för att minska skatteuttaget kvarstår. Även om det finns en hel del anekdoter om hur vissa svenska företagare lämnade Sverige på grund av höga skatter på 1960- och 1970-talen finns inte mycket empirisk forskning som visar hur känsligt flyttbeteendet faktiskt

Verkar vara de allra mest förmögna som placerar i skatteparadis.

Anekdoter om flytt till följd av höga skatter.

Inkomstskatter tycks påverka vissa höginkomsttagargrupper flytt av kapital.

är för skatter. Ett antal studier har nyligen analyserat hur inkomstskatten påverkar flyttningsmönstret hos vissa höginkomsttagargrupper som professionella fotbollsspelare, höginkomsttagare i Danmark, vetenskapsmän och innovatörer.²⁵ Resultaten är förhållandevis samstämmiga i att inkomstskatterna tycks påverka flyttbeteendet, och känsligheten för skatterna är genomgående höga.

Martinez (2017) analyserar hur antalet förmögna skattebetalare i en schweizisk kanton påverkas av att den högsta skattesatsen på förmögenhet sänkts. Hon finner att elasticiteten är hög, men att det delvis förklaras av ett det är en liten kanton med en förhållandevis låg andel förmögna individer. Sammantaget visar forskningen att den ekonomiska eliten är rörlig mellan länder och att skatteskillnader kan spela en roll, men fortfarande är dock mycket okänt om hur dessa flyttningsmönster ser ut.

Internationellt informationsutbyte

Ökad transparens och större informationsutbyte länder emellan skulle kunna motverka problemen med skatteflykt till skatteparadis. Detta har också skett, och just nu pågår en snabb och intensiv utveckling när det gäller samarbete kring informationsutbyte internationellt både inom OECD, EU och bilateralt. Flera samarbeten om informationsutbyte har kommit till stånd.²⁶

Intensivt internationellt informationsutbyte kring kapitaltillgångar.

25. Kleven, Landais och Saez (2013); Akcigit, Baslandze och Stantcheva (2015); Moretti och Wilson (2015).

26. Dessa inkluderar både OECD och icke-OECD-medlemmar, till exempel Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, OECD:s Common Reporting Standard (CRS) och Tax Information Exchange Agreements (TIEA). Även OECD:s arbete med det så kallade BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) är ett viktigt projekt med avsikt att minska skatteflykt

Mycket talar för att avtalen om informationsutbyte har minskat skatteflykten. OECD uppskattar att över 500 000 skattebetalare har röjt tillgångar de senaste åtta åren, vilket har resulterat i en ökning på över 85 miljarder euro i skatteintäkter.²⁷ För Sveriges del hade 9 800 svenskar fram till mars 2016 återfört cirka 1,8 miljarder kronor genom självrättelse.

Ett antal forskningsstudier har också funnit stöd för att kapital har flödat tillbaka från skatteparadis till andra länder sedan informationsutbytet kom på plats. En av de första studierna att utvärdera effekten av informationsutbytet analyserar bilaterala banktransaktioner mellan olika länder, där tretton länder utgör välkända skatteparadis.²⁸ Även om författarna finner att informationsutbytesavtal har haft en statistiskt signifikant, men dock ganska blygsam effekt på banktransaktioner (en minskning med ungefär 11 procent), är huvudresultatet att informationsutbytesavtalen inte lett till en minskning av den totala mängden kapital i skatteparadis. Snarare verkar det röra sig om en förflyttning till länder utan informationsutbytesavtal.

En annan studie på området analyserar hur amerikansk *round-tripping*, det vill säga att amerikanska investerare investerar i USA genom att ta en omväg via ett skatteparadis, påverkats av hur avkastningen beskattas i USA samt risken att bli påkommen med att undanhålla kapital.²⁹ Studien visar att högre skatter i USA ökar denna round-tripping. En ökning med 1 procent av den högsta

Kapital tycks flöda tillbaka från skatteparadisen ...

... men ofta rör sig kapital till länder utan informationsutbytesavtal.

och skatteplanering och likaså EU:s motsvarighet ATAP (Anti Tax Avoidance Package). Andra viktiga steg mot ökad transparens är EU:s spardirektiv från 2003 och USA:s FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act).

27. OECD (2017b).

28. Johannesen och Zucman (2014).

29. Hanlon, Maydew och Thornock (2015).

skattesatsen beräknas öka mängden aktiekapital som härstammar från skatteparadis med mellan 2 och 3 procent relativt till aktiekapital som härstammar från länder som inte utgör skatteparadis. Informationsutbyte genom TIEA uppskattats också ha en dämpande effekt på mängden kapital som placerats via skatteparadis. Slemrod med flera (2017) analyserar vilken effekt en rad amerikanska initiativ för att stävja skatteflykt har haft. Antalet självrättelser och inkomster rapporterade i USA ökade kraftigt i samband med att dessa initiativ infördes. Mer specifikt ökade antalet självrättelser med nästan 50 procent och rapporterade inkomster med hela 99 procent.

Antalet självrättelser har ökat kraftigt.

I en studie av hur den första läckan om skatteflykt från 2008 påverkade aktiekursen för de banker som berördes, finner Johannesen och Stolper (2017) tydliga negativa effekter på aktiekursen för de banker som var involverade i läckan. Efterföljande läckor har inte haft samma effekt, vilket de förklarar med att risken att bli påkommen redan är inräknad i aktiepriset i och med den första läckan.

Amnesti för de investerare som olagligt har placerat kapital utomlands men som självmant flyttar hem det kan vara ett sätt att minska skatteflykten. Många länder (däribland Sverige) erbjuder av denna anledning i dag, eller har tidigare erbjudit, sådan amnesti. Langenmayr (2017) studerar vilken effekt skatteamnesti har på skatteflykt. Kanske något förvånande visar hennes studie att skatteamnesti snarare ökar incitamentet till skatteflykt eftersom kostnaden för att bli påkommen minskar.³⁰ En positiv effekt av amnestiprogram är dock att skatteintäkterna ökar, vilket innebär

Skatteamnesti verkar bidra till ökade skatteintäkter.

30. Langenmayrs studie undersökte hur ett amnestiprogram introducerat 2009 i USA påverkade amerikanska kapitaltransaktioner till skatteparadis jämfört med kapitaltransaktioner till andra länder. Det visade sig att amnestiprogrammet ökade skatteundandragandet.

att det trots allt kan vara värt att erbjuda amnesti. Resultat från Norge visar också att skatteamnesti ökar skatteintäkterna.³¹

Utvecklingen på området har varit snabb och antalet länder som ingått avtal om informationsutbyte har ökat drastiskt det senaste decenniet, vilket figur 4.7 visar. År 2016 hade över 110 nationer ingått avtal om samarbete kring skattefrågor (MAC – Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters).

Om informationsutbytesavtalen kommer att lösa problemen med kapitalflykt är dock inte säkert. Vissa är skeptiska eftersom det kräver att samtliga länder ingår, i och med att värdet för ett skatteparadis att stå utanför stiger i takt med att konkurrerande skatteparadis skriver under avtalen. Det finns empiriska belägg som visar att värdet av att förbli ett skatteparadis ökar ju färre skatteparadis som det finns kvar.³² Forskningen visar också att kapital i stället kanaliseras till länder som står utanför samarbetena. Ett annat problem är att fastställda sanktionsmöjligheter saknas för de länder som inte skriver under avtal. Ytterligare ett problem är att avtalen kanske inte efterlevs som planerat. En avgörande faktor är att samtliga parter ömsesidigt vinner på det. Det är fortfarande för tidigt att veta om det internationella informationsutbytet faktiskt kommer att efterlevas. Det finns ännu få internationella studier på området, men exempelvis Lighthart och Voget (2010) och Durán-Cabré, Esteller-Moré och Salvadori (2015) understryker vikten av att samtliga parter ömsesidigt vinner på avtalen.

I takt med att det internationella samarbetet fortsätter och transparensen ökar finns det även en risk att skattekonkurrensen ändras från en konkurrens mellan nivån på skattesatser till en

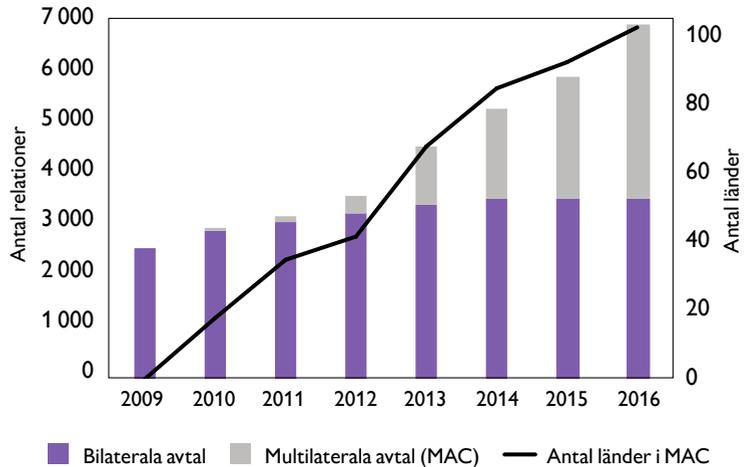
År 2016 fanns avtal mellan 110 nationer om skattesamarbete.

Värdet av att förbli ett skatteparadis ökar ju färre skatteparadis som finns kvar.

Risk för konkurrens om lagstiftningens efterlevnad.

31. Alstadsæter, Johannesen och Zucman (2017).

32. Elsassyad och Konrad (2012).



Figur 4.7 Utvecklingen av informationsutbytesavtal.

Källa: OECD Tax Policy and Statistics Division.

konkurrens i hur informationsutbytet används och hur väl skattheadministrationen ser till att lagstiftningen efterlevs. Detta pekar mot att det inte nödvändigtvis är tillräckligt att det finns avtal om samarbete kring informationsutbyte på plats, utan att det även är viktigt att skattemyndigheten förstår betydelsen av att samarbete efterlevs och implementeras med eventuella sanktionsmöjligheter.

Sammanfattningsvis förefaller de senaste årens informationsutbyten ha ändrat spelplanen för den skattedrivna kapitalflykten. Antalet länder som i dag ingår i samarbeten ökar dramatiskt och arbetet fortsätter hela tiden med att inkludera fler länder i samarbetet. För att informationsutbytet ska bli effektivt krävs sannolikt en internationell institution som också har sanktionsmöjligheter, något som i dag saknas.

Informationsutbytet kan behöva en internationell institution med sanktionsmöjligheter.

Sammanfattning

Sedan skattereformen 1991 har kapitalinkomstbeskattningen i Sverige genomgått en rad förändringar. I dag beskattas olika kapitalinkomster till varierande skattesatser beroende på investeringens karaktär (till exempel i fastigheter eller på börsen), var de placeras (på ett ISK eller en traditionell form) och innehavare (passiv eller aktiv ägare). Mycket talar för att denna nya ordning påverkar individens investeringsbeteende och skapar snedvridningar som är samhällsekonomiskt kostsamma.

Fastighetsskatten är sannolikt den skatt som är minst skadlig för ekonomin, eftersom det är en skatt på en relativt oelastisk (orörlig) skattebas. Detta bör utnyttjas för att möjliggöra att andra, mer samhällsekonomiskt skadliga, skatter kan sänkas. Trenden internationellt går mot ökad fastighetsbeskattning, men Sverige har gått i motsatt riktning.

Risken för kapitalflykt till skatteparadis har sedan 1980-talets valutaavreglering begränsat möjligheten för Sverige att beskatta finansiellt kapital. De senaste årens internationella informationsavtal har förändrat läget, och mycket talar för att möjligheten för individer att gömma undan kapital i utlandet för att slippa skatt i hemlandet kommer att minska, om än inte försvinna helt. I princip gör detta att möjligheten att beskatta förmögenhet och arv ökar, men många principiella och praktiska avvägningar som tidigare innebar problem för dessa skatter kvarstår trots det. Dessutom verkar de allra rikaste vara mest benägna att förändra beteende för att kringgå skatt och eventuellt flytta om skattetrycket blir alltför högt.

Attityder till kapitalbeskattning

*Kapitalbeskattning,
politiker, väljaropinion
och intressegrupper.*

DEN POLITISKA dimensionen har betydelse för beskattningen av kapital. Skatter utformas av folkvalda politiker och därmed spelar såväl väljaropinion som olika intressegruppers aktivitet en viktig roll för vilken skattepolitik som i slutändan bedrivs. Ekonomers skattemodeller ger inte mycket vägledning till hur man bör tänka kring denna politiska process, men forskare har ändå konstaterat att det finns en spänning mellan vilka skatter som är samhällsekonomiskt önskvärda och vilka skatter som är politiskt genomförbara.¹ Kapitalbeskattning har också spelat en särskild roll i tider av ekonomisk och politisk kris då stora delar av befolkningen upplever en ökad risk för välfärdsförsämringar. I en historisk analys visar statsvetarna Scheve och Stasavage (2016) att politiker i sådana orostyngda perioder har höjt beskattningen av arv, förmögenhet eller höga inkomster för att signalera till befolkningen att även den ekonomiska eliten måste göra uppoffringar. Insikten att skattepolitik måste ha en samhällelig för-

1. Mankiw, Weinzierl och Yagan (2009); Alt, Preston och Sibieta (2010).

ankring för att upplevas som legitim motiverar en undersökning av kapitalskatternas politiska acceptans i befolkningen.

I detta kapitel presenterar vi en attitydundersökning av svenskarnas åsikter om kapitalbeskattningen. Det är den första i sitt slag i Sverige och förmodligen den första i världen som helt fokuserar på en hel befolknings attityder till kapitalskatter.² Undersökningen genomfördes under maj och juni 2017 av SCB på Konjunkturrådets uppdrag. SCB anlätades för deras erfarenhet av att genomföra trovärdiga undersökningar och för att detta gjorde det möjligt för oss att ta del av registerbaserad bakgrundsinformation om svarspersonernas taxerade inkomst, fastighetsägande, utbildningsbakgrund och familjesituation. Vi utformade vår enkät i samarbete med SCB och skickade ut den i brev till 12 000 slumpmässigt utvalda personer i hela Sverige.³ Vi valde genomgående frågor utan komplicerade begrepp eller definitioner. Svarsfrekvensen var 48,5 procent, vilket är en mycket hög siffra om man jämför med liknande forskningsrelaterade undersökningar.

Enkäten innehöll sammanlagt 16 frågor, varav sju handlade om skatter med tonvikt på kapitalskatter. Ett antal bakgrundsfrå-

*Enkät om svenskars
åsikter om kapital-
beskattning.*

2. I en artikel av Kyzimienko med flera (2015) analyseras svar på frågor om kvarlåtenskapsskatter som ställts till personer som tar betalt för att svara på webbenkäter (så kallade *mechanical turks*). De finner att viljan att beskatta kvarlåtenskap stiger när information ges om att det rör sig om endast mycket stora förmögenheter.

3. Urvalet av personer var slumpmässigt men stratifierat inom vissa grupper utifrån registeruppgifter över personernas ålder, inkomst och fastighetsägande. Stratifieringen användes för att säkerställa representation av särskilt viktiga skattebetalargrupper, till exempel personer med stora fastighetsinnehav eller höga inkomster. Enkäten innehöll även ett experimentellt inslag där vi informerade vissa respondenter om fakta om förmögenheter. Detta påverkar inte nämnvärt de resultat som presenteras i kapitlet.

gor ställdes också, dels för att försäkra oss om att den som besvarade enkäten också var den person i hushållet som valts ut att göra det, och dels för att få information om bostadssituation, sysselsättning samt generella attityder till samhällsfrågor.⁴

Attityder till kapitalinkomstskatter

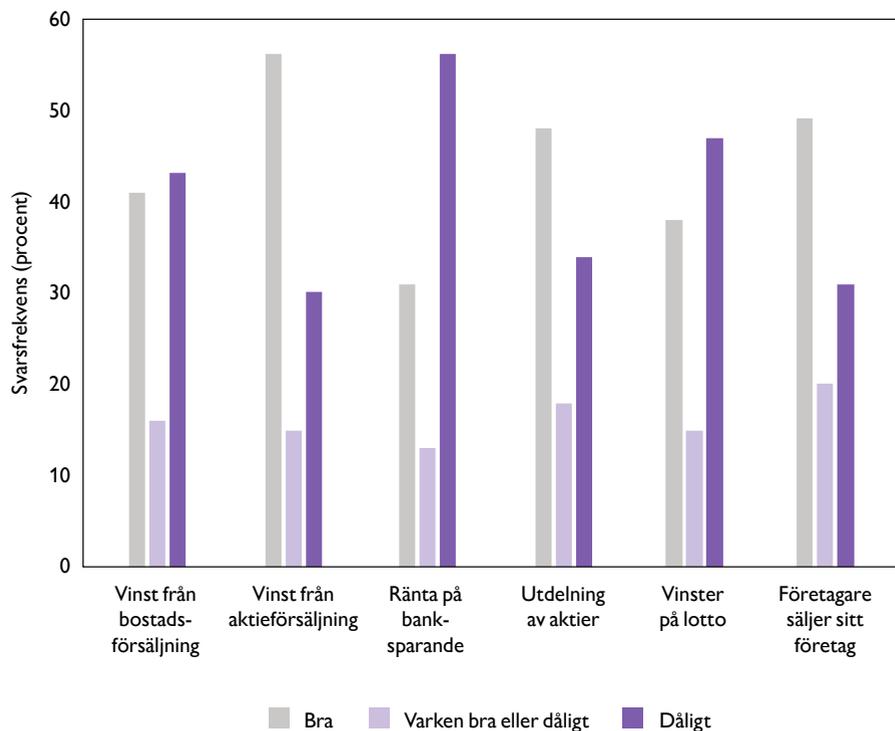
Några frågor handlade om vad folk anser om skatter på kapitalinkomster. Figur 5.1 visar svaren på frågan »Tycker du att det är bra eller dåligt med en skatt på ...« följt av ett antal olika kapitalinkomster. Resultaten visar att stödet är störst för beskattning av kapitalvinster från aktieförsäljning, vinster från företagsförsäljning och aktieutdelningsinkomster. Minst stöd har beskattning av ränteinkomster och vinster på lotto, medan kapitalvinst från bostadsförsäljning har ungefär lika många som stöder som inte stöder.

Kapitalinkomster: störst stöd för skatt på vinst från aktieförsäljning.

Attityder till fastighetsskatt

Fastighetsskatten är en av de mest uppmärksammade kapitalskatterna i Sverige i modern tid. Som vi beskriver i kapitel 4 beskattas olika sorters fastigheter (småhus, hyreshus, industrifastigheter, obebyggd mark och så vidare) och skatten betalas av både privatpersoner och företag. En komplicerande faktor när man ställer frågor om denna skatt är att Sverige sedan 2008 inte längre kallar sin statliga fastighetsskatt på bostäder statlig fastighetsskatt utan

4. För att svarspopulationen och resultaten ska vara nationellt representativa har vi använt populationsvikter.



Figur 5.1 Attityder till kapitalinkomstskatter.

Not: Frågan formulerades: »Tycker du att det är bra eller dåligt med en skatt ... när man säljer sin bostad och gör en vinst?/när man säljer aktier och gör en vinst?/när man får ränta på banksparande?/när man får utdelning på aktier eller fonder?/när man vinner på lotto?/när en företagare säljer sitt företag?« Alternativet »Bra« utgör summan av »Mycket bra« och »Ganska bra«. Alternativet »Dåligt« utgör summan av »Mycket dåligt« och »Ganska dåligt«.

»kommunal fastighetsavgift«. Därför skriver vi i början av frågan att vi med fastighetsbeskattning menar att man betalar en viss procentsats av bostadsvärdet i skatt varje år, och att Sverige hade en sådan skatt fram till 2008 då den ersattes av en mindre, kommunal fastighetsavgift.

Vi ställer flera frågor om en fastighetsskatt på bostäder och redovisar svaren i figurerna 5.2 och 5.3. Frågorna gäller både skatten generellt och ifall den utformas på ett sätt som tar hänsyn till specifika aspekter, det vill säga att vi frågar vad folk anser om:

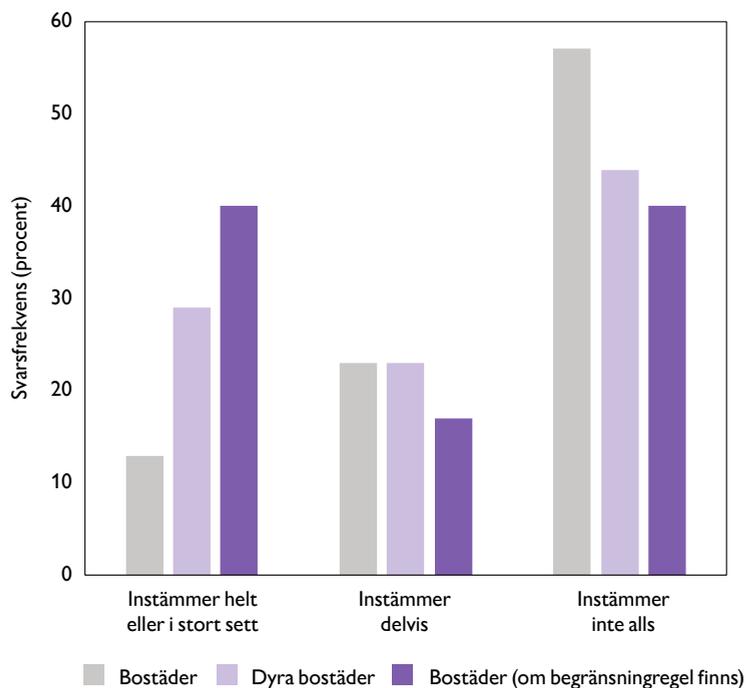
- att *bostäder* ska beskattas
- att *endast dyra bostäder* ska beskattas
- att bostäder ska beskattas om en *begränsningsregel* införs så att folk med låg inkomst inte behöver betala för mycket skatt.

57 procent vill inte införa en fastighetsskatt.

Huvudresultatet i figur 5.2 är att det råder delade meningar om införandet av en fastighetsskatt på bostäder. När vi enbart frågar om en skatt på bostäder svarar 57 procent att de inte vill se en sådan skatt (svarsalternativet »Instämmer inte alls«), medan endast 13 procent ger ett starkt stöd (svarsalternativen »Instämmer helt« och »Instämmer i stort sett«). Om vi även inkluderar gruppen som ger ett svagt stöd (svarsalternativet »Instämmer delvis«) uppgår de till 36 procent. På ett annat ställe i enkäten ställer vi samma fråga men kopplar skatten till sänkningar av andra skatter för att se i vilken grad attityden drivs av generella ståndpunkter kring skattehöjningar. Intressant nog påverkas inte svaren nämnvärt.

52 procent ger någon form av stöd för en fastighetsskatt om den endast träffar dyra bostäder.

Stödet för en fastighetsskatt på endast dyra bostäder är större, alltså en form av progressiv fastighetsskatt. Vi har medvetet inte angett vad som menas med en »dyr« bostad eftersom detta skulle kräva att man anger en siffra i kronor, vilket i sin tur skulle komplicera tolkningen eftersom människor har olika uppfattning om vad som är en dyr bostad. Andelen som tar avstånd från en fastighetsskatt sjunker från 57 procent till 44 procent när den endast träffar dyra bostäder. Gruppen som ger ett starkt stöd ökar till 29 procent, en dubblering, och om man även inkluderar de som ger ett svagt stöd är det 52 procent som ger någon form av stöd.



Figur 5.2 Attityder till fastighetsskatt: svar på frågan om en skatt bör införas.

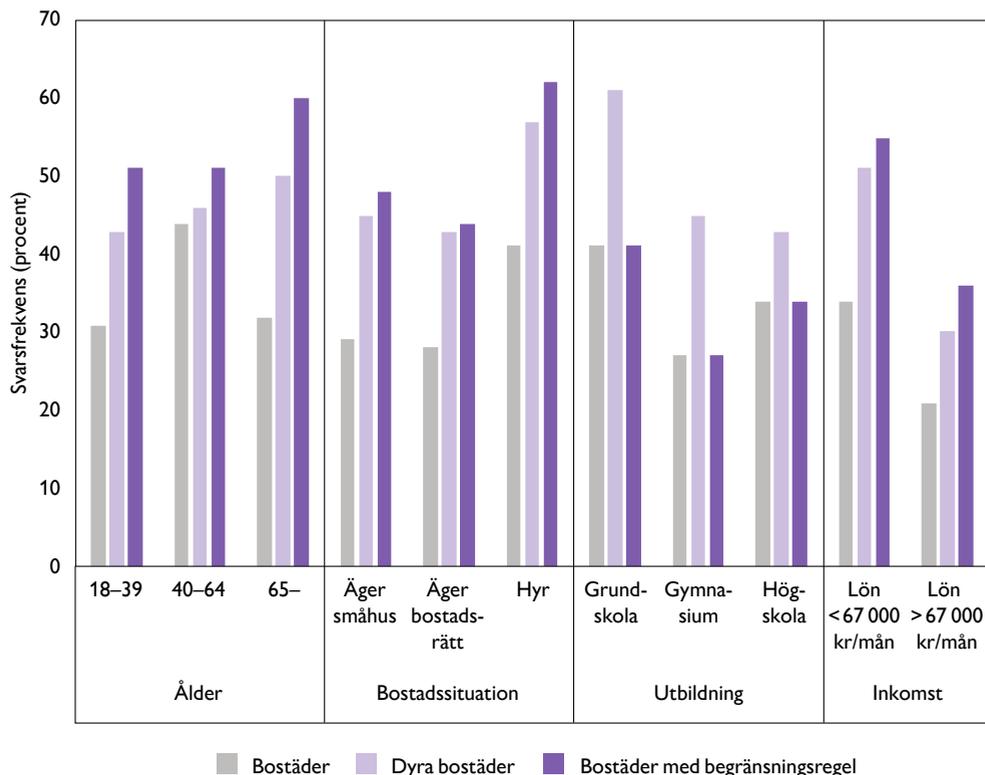
Not: Formuleringen i enkäten löd: »Här följer några frågor om *fastighetsbeskattning*. Att beskatta en bostad innebär att man betalar en viss procentsats av bostadsvärdet i skatt varje år. Sverige hade en sådan skatt fram till 2008 då den ersattes av en mindre, kommunal fastighetsavgift. Vad tycker du om följande påståenden? En skatt på bostäder bör införas/En skatt på endast dyra bostäder bör införas/En skatt på bostäder bör införas, men låt folk med låg inkomst betala mindre.«

När en begränsningsregel inkluderas i en skatt på alla bostäder (alltså inte enbart dyra bostäder), vilket alltså är precis vad Sverige hade före 2008, sjunker motståndet ytterligare och stödet ökar. Andelarna som tar avstånd och som instämmer helt eller i stort sett är nu lika stora, 40 procent. Gruppen som instämmer delvis är 17

57 procent ger någon form av stöd om begränsningsregel för låginkomsthushåll finns.

procent, vilket innebär att det verkar finnas en klar majoritet som stöder en skatt på bostäder så länge den har en begränsningsregel för hushåll med låga inkomster.

Vi har också tittat närmare på hur olika kategorier i befolkningen skiljer sig åt i attityder till skatt på bostäder. Figur 5.3 vi-



Figur 5.3 Olika befolkningskategoriers stöd till fastighetsskatt.

Not: Staplarna visar andelen som svarat »Instämmer helt«, »Instämmer i stort sett« och »Instämmer delvis« på frågan om en skatt på bostäder bör införas (se not till figur 5.2).

sar hur ålder, bostadssituation, utbildning samt inkomst påverkar inställningen. Mönstret som framträder är att människors attityder till skatter är i linje med deras privata och framför allt ekonomiska situation. De som äger sitt boende är mer skeptiska mot fastighetsskatten än de som hyr, och detsamma gäller de som har högre inkomst. Utbildningsnivå tycks också påverka attityden, men sambandet är inte enkelt utan störst stöd återfinns hos de med grundskola och de med högskoleutbildning, medan personer med högst gymnasieutbildning är mest skeptiska. Stödet för skatten är också något större bland de äldre, särskilt de över 65 år.

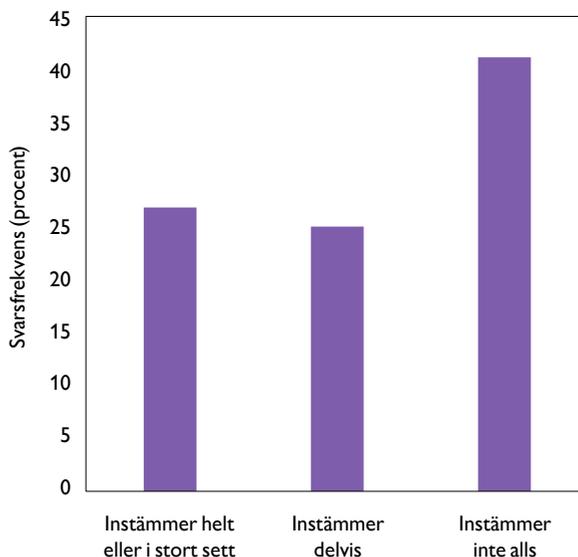
De som äger sitt boende är mest skeptiska till fastighetsskatt.

Attityder till förmögenhetsskatt

Förmögenhetsskatten avskaffades 2007 och har sedan dess inte diskuterats särskilt mycket i den svenska politiska debatten. Det är svårt att ställa och besvara frågor om en skatt, och en skattebas, som inte existerar. Begreppet beskattningsbar förmögenhet var inte helt okomplicerat ens 2007, med tanke på de undantag och specialregler som fanns för tillgångarnas värdering. För att komma runt detta inleder vi vår fråga med att beskriva en förmögenhetsskatt, snarlik den som avskaffades 2007, dock utan att nämna detaljer om hur den var utformad.

Figur 5.4 visar att 41 procent tar avstånd från att införa skatten, 27 procent ger sitt stöd och 25 procent instämmer delvis. Sammantaget betyder det att 52 procent ger någon form av stöd för en införd förmögenhetsskatt, vilket är relativt högt i förhållande till de andra skattebaser som vi har undersökt. En möjlig tolkning av resultatet är att förmögenhetsskatten är en symbol för en skatt på kapital, eller rentav rikedom, i bred bemärkelse.

52 procent ger någon form av stöd för att införa en förmögenhetsskatt.



Figur 5.4 Attityder till förmögenhetsskatt

Not: Vi ställer frågan: »Fastigheter är del av ett hushålls samlade *förmögenhet*. Men som förmögenhet räknas också pengar på banken, aktier och fonder, bilar och båtar. Sverige avskaffade förmögenhetsskatten år 2007. Den betalades av hushåll som ägde en samlad nettoförmögenhet på 3 miljoner kronor och skattesatsen var då 1,5 procent. Vad tycker du om följande påstående? En skatt på förmögenhet bör införas.«

Attityder till skatt på arv och gåva

Svenskarnas åsikter om att beskatta arv och gåvor studeras på samma vis som för fastighetsskatten, det vill säga vi frågar först vad de anser om en sådan skatt och lägger därefter till specifika och relevanta aspekter på skatten som skulle kunna påverka attityderna. I början informerar vi om vad vi menar med denna skatt, vilket är särskilt viktigt eftersom en arvsskatt inte har existerat i

Sverige på nästan tretton år. Vi skriver att de som ärver betalar en viss procentsats av det ärvda beloppet i skatt och att Sverige avskaffade arvs- och gåvoskatten 2004 då den betalades av arvingar som mottog minst 70 000 kronor till en skattesats mellan 10 och 30 procent.

Resultaten i figur 5.5 visar att intresset är lågt för en arvsskatt. När vi frågar vad man anser om att införa en arvsskatt svarar 65 procent att de inte vill se det, 11 procent instämmer helt i ett sådant förslag medan 27 procent instämmer på något sätt. Vi frågade också om vad man ansåg om att införa en arvsskatt om man samtidigt skulle sänka andra skatter. I en amerikansk intervjuundersökning visade Frank (2009) hur opinionen skiftade från att först stödja ett lagförslag att avskaffa den amerikanska arvsskatten till att motsätta sig förslaget efter att de tillfrågade informerats om att förändringen skulle kräva antingen att andra skatter höjdes, välfärden sänktes eller statsskulden steg. I vår svenska undersökning ökar stödet för arvsskatt något, till 37 procent, och andelen som tar avstånd sjunker till 56 procent, när vi informerade om att andra skatter skulle sänkas.

Stödet ökar när vi frågar om att införa en arvsskatt på stora arv, där vi likt frågan om fastighetsskatten inte definierar vad vi menar med ett »stort« arv, ökar stödet. Nu anger 23 procent att de instämmer helt eller i stort sett och ytterligare 21 procent att de instämmer delvis i en sådan reform, vilket betyder att sammanlagt 44 procent uttalar något slags stöd. Gruppen som tar avstånd sjunker till 49 procent.

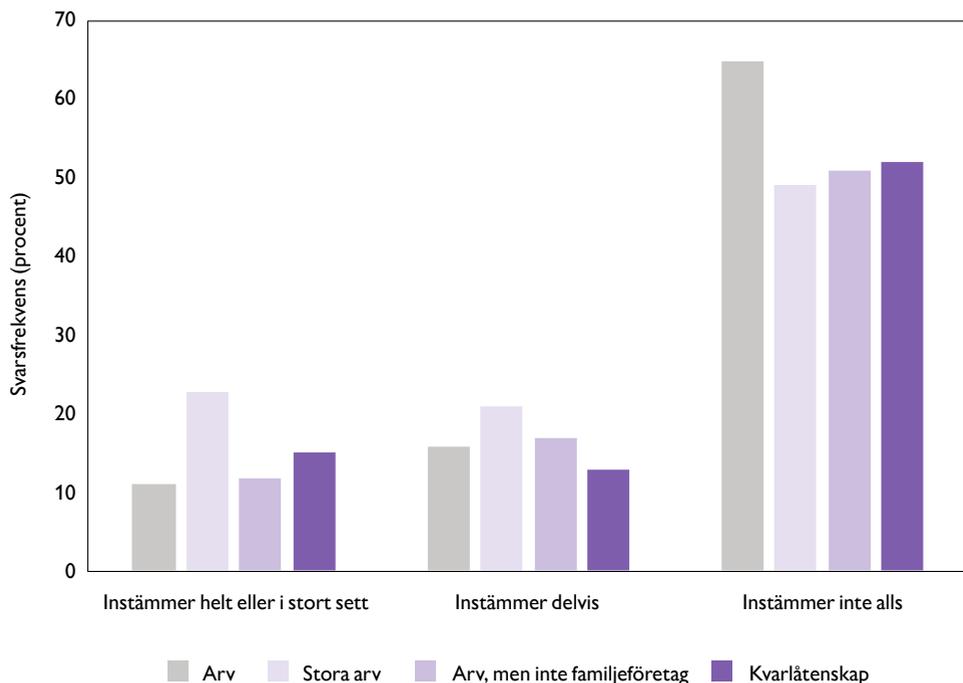
En annan, ofta nämnd, aspekt av arvsskatten är att den försvårar för generationsskiften. Vi frågade specifikt vad man anser om en arvsskatt där ärvda familjeföretag var undantagna – precis som var fallet i den svenska arvsskatten. Ungefär en tredjedel ger

65 procent vill inte införa en arvsskatt ...

... men 49 procent ger någon form av stöd om skatten bara faller på stora arv.

Ungefär en tredjedel ger någon form av stöd om undantag för arv av familjeföretag medges.

någon form av stöd medan cirka hälften tar avstånd ifrån detta. Gruppen utan uppfattning har dock vuxit betydligt i förhållande till de två första frågorna – från knappt 10 procent till 20 procent. Slutligen frågar vi om en skatt på den avlidnes förmögenhet,



Figur 5.5 Attityder till arvsskatt.

Not: Den exakta formuleringen var: »Här följer några frågor om beskattning av arv och gåvor. Att beskatta arv innebär att de som ärver betalar en viss procentsats av det ärvda beloppet i skatt. Sverige avskaffade arvs- och gåvoskatten år 2004. Den betalades av arvingar som mottog minst 70 000 kronor och skattesatsen låg mellan 10 och 30 procent. Vad tycker du om följande påståenden? En skatt på arv bör införas/En skatt på endast stora arv bör införas/En arvsskatt bör införas, men bara om familjeföretag som går i arv inte beskattas/En skatt på den avlidnes förmögenhet (kvarlåtenskap) bör införas i stället för en arvsskatt som arvingarna betalar.«

kvarlåtenskapen, vilket är en skatt som alltså kombinerar en skatt på arvsöverföringar och en uppskjuten förmögenhetsskatt. Kvarlåtenskapsskatter finns i dag i flera länder, bland andra USA och Storbritannien. Inte heller denna variant på arvsskatt påverkar opinionen, och en knapp tredjedel ger någon form av stöd, drygt 50 procent tar avstånd från en sådan reform och resten är utan uppfattning.

Drygt hälften vill inte ha kvarlåtenskapsskatt.

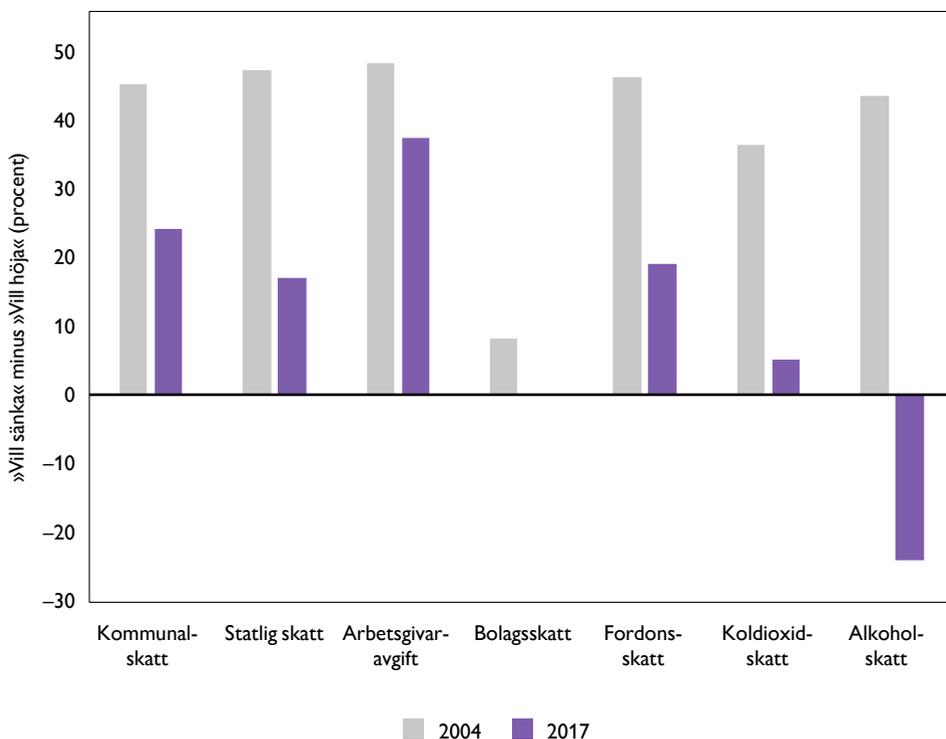
Trender i den svenska skatteopinionen

Hur ser trenden ut i den svenska skatteopinionen? Har attityderna till kapitalskatter förändrats på annat sätt än attityderna till andra skatter? Frågor som dessa har hittills inte studerats ingående på grund av en generell avsaknad av informationsunderlag. I vår enkät har vi emellertid gjort ett försök genom att ställa en fråga som är identisk med en fråga om skatter som SOM-institutet ställde i en attitydundersökning 2004.⁵ För att skapa jämförbarhet valde vi att formulera frågan och svarsalternativen om höjning och sänkning av olika skatter på exakt samma sätt, med den följderna att några viktiga kapitalskattebaser – till exempel förmögenhetsskatt, arvs- och gåvoskatt – inte kunde inkluderas eftersom dessa inte längre existerar och därför inte kan höjas eller sänkas.

Figur 5.6 visar övertaget i procent för andelen som vill sänka en skatt i förhållande till andelen som vill höja skatten för åren 2004 och 2017. Ett första resultat är att det finns en allmän skattesänkaropinion i Sverige. I samtliga fall år 2004 var det fler som ville

Verkar finnas en opinion för skattesänkningar ...

5. Frågan om skatter hade skapats av en forskargrupp från Göteborgs universitet. Resultaten har publicerats i Hammar, Jagers och Nordblom (2005, 2008).



Figur 5.6 Trender i skatteattityder, 2004 och 2017.

Not: Staplarna visar andelen som vill sänka minus andelen som vill höja. Den exakta formuleringen var: »Tycker du att följande skatter bör sänkas eller höjas? Kommunal inkomstskatt/ Statlig inkomstskatt/ Skatt på kapitalinkomster/ Arbetsgivaravgifter eller egenavgifter/ Bolagsskatt/ Fordonsskatt/ Koldioxidskatt på bensin och diesel/ Alkoholskatt«.

sänka skatten än som ville höja den, och 2017 är situationen densamma med två undantag: bolagsskatten, där båda sidor väger lika tungt, och alkoholskatten, där det finns ett övertag för de som vill höja skatten. Ett andra resultat är att övervikten för att sänka skatterna har minskat under de sju ton år som gått sedan den första

undersökningen. För varje enskild skatt har övervikten i stödet för sänkt skatt minskat och i flera fall nästan försvunnit helt. Svenskarna var alltså ett mycket skattetrött folk år 2004, och det finns viss indikation på att de är mindre skattetrötta i dag.

... men svenskarna ändå mindre skattetrötta i dag än 2004.

Sammanfattning

Den sociala acceptansen för skatter är viktig för skattesystemets långsiktiga stabilitet. Medan ekonomer kan ge tydliga rekommendationer om vilka skattebaser som är att föredra, behöver politiker även ta hänsyn till om dessa skattebaser är politiskt möjliga.

Hushållens attityder till kapitalskatter har inte kartlagts tidigare och vi vet därför inte mycket om den allmänna acceptansen till just dessa skatter. Detta kapitel har presenterat en attitydundersökning med just det syftet.

Resultaten visar att svenskarna inte verkar vilja se höjda skatter generellt sett, och detta gäller i viss utsträckning även kapitalskatter. Grupperna som ger starkt stöd till fastighetsskatt, arvs-skatt och förmögenhetsskatt är i minoritet, men stödet ökar när dessa skatter innehåller progressiva element, såsom lättnader för hushåll med låg inkomst eller förslag att skatten endast ska träffa dyra bostäder eller stora arv.

Befolkningens attityder till skatt på kapitalinkomster visar att stödet är störst för skatt på reavinster på aktie- och bostadsförsäljning, företagsförsäljning och aktieutdelning, medan stödet är lägst för skatt på bankränta och lotterivinst.

Analys och rekommendationer



I HAR BESKRIVIT centrala aspekter av kapitalbeskattningens förutsättningar: det skatteteoretiska forskningsläget, fakta om kapitalbeskattningens storlek och fördelning, praktiska erfarenheter av kapitalbeskattning samt medborgarnas attityder till att beskatta kapital och kapitalinkomster. I detta kapitel sammanför vi resultaten från dessa genomgångar och drar slutsatser om kapitalbeskattningens framtida utformning.

Analysen kretsar kring fem skatter – kapitalinkomstskatter, förmögenhetsskatt, arvsskatt, beskattning av pension och fastighetsskatt. Vi för också en diskussion om den övergripande balansen mellan kapital- och arbetsinkomstskatter.

En viktig utgångspunkt är att ta den allmänna skattenivån för given, vilket är brukligt i ekonomiska analyser eftersom skatternas nivå är en fråga som bör avgöras politiskt. Följden är att våra rekommendationer inte har för avsikt att vare sig höja eller sänka landets totala skatteintäkter. I den mån analysen resulterar i förändringsförslag som innebär att enskilda skatter höjs eller sänks ger vi förslag på andra, balanserande skatteförändringar som lämnar det totala skattetrycket oförändrat.

Den allmänna skattenivån antas vara given.

Kapitalinkomsters beskattning

Skatter på kapitalinkomster utgör merparten, ungefär tre fjärdedelar, av intäkterna från den svenska kapitalbeskattningen, och det mesta av detta kommer från företagets vinstskatter (bolagskatten). I kapitel 2 lyfte vi fram en rad principiella skäl för och emot beskattning av kapitalinkomster och i kapitel 4 presenterade vi empiriska erfarenheter. I traditionell skatteteori har dessa skatter framför allt beskrivits som hämmande för kapitalbildningen och snedvridande när det gäller effekter på individers val av konsumtion över livscykeln. Dessa aspekter är fortfarande viktiga, men nyare forskning har illustrerat att kapitalinkomster är komplementära till höga arbetsinkomster och ekonomisk förmåga, vilket gör kapitalinkomstskatter till effektiva komplement till progressiva arbetsinkomstskatter. Vidare innebär de flesta skatter snedvridningar, och arbetsinkomstbeskattningens effekter på humankapitalbildningen kan vara minst lika skadliga som kapitalinkomstbeskattningens effekter på realkapitalbildningen. Därför anser vi att det är rimligt att beskatta både arbete och kapital i syfte att balansera dessa två snedvridningar.

Sveriges kapitalinkomstbeskattning har haft som grundprincip sedan skattereformen 1991 att alla kapitalinkomster ska beskattas på ett likvärdigt sätt, till en enhetlig skattesats. Vi anser att denna princip är befogad och bör fortsätta gälla eftersom den medför att investeringsbeslut inte snedvrids och minskar risken för skattearbitrage, oförutsägbarhet och andra samhällsekonomiskt kostsamma snedvridningar, exempelvis olika särintressens påtryckningar att reformera kapitalbeskattningen i en viss riktning.

Genomgången i kapitel 4 visade att det råder stora skillnader i beskattning av olika slags kapitalinkomster. Skattesatserna varie-

Kapitalinkomstskatter är komplement till progressiva arbetsinkomstskatter.

Principen att beskatta alla kapitalinkomster till en enhetlig skattesats bör gälla.

Skattesatserna varierar i dag från runt 10 procent till över 40 procent.

rar i dag från runt 10 procent (avkastning på investeringssparkonton, 1SK) till över 40 procent (tomtmarksinvestering). Vi ser allvarligt på denna flora av kapitalinkomstskatter som har vuxit fram på ett, i hög grad, omotiverat vis. Skattearbitragets effekter syns tydligt, exempelvis i den kraftiga ökningen i antalet 1SK från noll till 2,3 miljoner på bara fem år. Antydningar till politisk huggsexa syns också, exempelvis i debatten om regeringens förslag 2017 om att höja beskattningen av 1SK då riksdagspartier förde fram förslag om att införa nya skattegynnade eller rentav helt skattebefriade sparformer.

En återgång till skattesystemets grundprincip om likformig och enhetlig beskattning av kapitalinkomster är därför önskvärd. Vårt huvudförslag är att samtliga kapitalinkomster ska beskattas till en och samma skattesats. Den exakta nivån på denna skattesats är i viss mån en politisk fråga, men vi anser ändå att det finns skäl att lägga denna nivå något lägre än den nuvarande generella skattesatsen på 30 procent. Vi förordar nivån 25 procent och våra argument för detta är flera. Snedvridningarna blir generellt sett mindre med en lägre kapitalinkomstskatt på en bredare bas, bland annat på långsiktigt sparande. Våra övriga förslag om en harmoniserad beskattning av alla avkastande kapitaltillgångar ökar skattebasen i flera fall och en lägre skattesats har då en mildrande effekt på det slutliga skatteuttaget. Eftersom kapitalinkomstskatten är nominell leder högre inflationstakt till en högre real beskattning, och detta mildras av en lägre skattesats.¹

Vi föreslår en generell skattesats på 25 procent.

1. Med en real ränta på 2 procent och en inflation på 0 procent blir den nominella räntan 2 procent och kapitalinkomstskatten 25 procent \times nominell ränta (2 procent) = 0,5 procent. Skatten på den reala räntan är då 25 procent (0,5/2 = 0,25). Om inflationen stiger till 2 procent blir den nominella räntan 4 procent (real ränta + inflation) och kapitalinkomstskatten 25 \times 4 procent = 1 procent.

FÖRETAGSVINSTERS BESKATTNING | Företagsbeskattning är ett komplext område som utretts flera gånger, senast av Företagsskattekommittén.² I dag beskattas företagsägande genom att företagets vinster beskattas på två nivåer. Företagen betalar för närvarande en bolagsskatt på 22 procent och ägarnas utdelningsinkomster beskattas med 30 procent för börsnoterade aktier och med 25 eller 20 procent för onoterade aktier. Att beskatta företagen kan tyckas godtyckligt eftersom skatten i slutändan ändå betalas av individer. Bolagsskatten brukar dock motiveras med att den är ett sätt att beskatta utländska ägare som inte betalar utdelningsskatt i Sverige, att regeringen ges möjlighet att styra investeringarna samt att även kunna påverka förmögenhetsfördelningen med tanke på att aktier utgör en väsentlig del av tillgångarna för personer med stora förmögenheter. Att onoterade företag, särskilt fåmansbolag, har lägre utdelningsskatt har sin grund i en politisk vilja att underlätta skattebördan för småföretagen. Den lägsta skattesatsen på 20 procent är en del av 3:12-reglerna för fåmansbolag och betalas endast av aktivt arbetande ägare på en begränsad del av utdelningarna.³

Företagens vinster beskattas både i företaget och hos ägarna.

Vi anser det befogat att beskatta företagsvinster både hos företag och privatpersoner av de skäl som nämnts ovan. Visserligen representerar detta ett avsteg från principen om enhetlig och likformig kapitalbeskattning eftersom den totala vinstskatten klart överstiger skatten på andra kapitalinkomster. Av fördelningsmässiga skäl bör dock bolagsskatten finnas kvar. De största förmögenhe-

Bolagsskatten bör finnas kvar av fördelningsmässiga skäl.

Men skatten (1 procent) på den reala räntan (2 procent) har nu stigit till 50 procent. Med andra ord innebär en nominell kapitalinkomstskatt som den svenska att skatteuttaget stiger i reala termer när inflationen stiger.

2. SOU 2014:40.

3. SOU 2016:75.

terna domineras helt av aktiekapital, ofta i onoterade bolag, och en vinstbaserad aktiebeskattning är att föredra framför en rent förmögenhetsbaserad aktiebeskattning i form av en förmögenhetsskatt. Anledningen är att en skatt på vinster är kopplad till faktiska inkomstflöden, och därmed faktisk skattebetalningsförmåga, medan en förmögenhetsbaserad skatt skapar likviditetsproblem när företagen går med förlust men ändå måste betala en skatt. Företagens vilja att bära risker kan dessutom hämmas av en sådan beskattning (se vidare vår diskussion om förmögenhetsskatten längre fram).

Vi ser emellertid mindre positivt på det faktum att utdelningsskatten i Sverige i dag skiljer sig mellan olika typer av företag: noterade, onoterade och onoterade med kvalificerade ägare. Flera tidigare utredningar har visat att sådana skatteskillnader skapar incitament till inkomstomvandling som är samhällsekonomiskt kostsam.⁴ Vi föreslår därför att alla utdelningsinkomster beskattas med en och samma skattesats, lämpligen den skattesats som gäller för alla kapitalinkomster.

Alla utdelningsinkomster bör beskattas med samma skattesats.

KAPITALVINSTERS BESKATTNING | Beskattningen av realiserade kapitalvinster har studerats och diskuterats i många tidigare utredningar och politiska sammanhang. Det finns två grundläggande skäl för att beskatta realiserade kapitalvinster. För det första utgör de en inkomst som kan likställas andra kapitalinkomster. För det andra härrör kapitalvinster i många fall från omständigheter som ligger utanför individens påverkan (*windfall gains*), till exempel en bostadsprisuppgång, och inte från individuell ansträngning eller hårt arbete. I valet mellan att beskatta flit eller flyt brukar de flesta samhällen välja det senare, vilket också är i linje med vad samtliga teoretiska skattmodeller visar.

Realiserade kapitalvinster är ofta windfall gains.

4. Alstadtsæter, Jacob och Vejsu (2014); SOU 2016:75.

Sverige beskattar i dag inte kapitalvinster på ett enhetligt sätt. Vinster från aktieförsäljning beskattas till 30 procent om aktierna är börsnoterade men till 25 procent om de inte är det, åtminstone i normalfallet. Om aktierna är kvalificerade kan skattesatsen bli 20 procent ifall vissa villkor är uppfyllda.

I dag beskattas kapitalvinster med olika skattesatser.

Utöver dessa finansiella kapitalvinster finns kapitalvinster som beskattas på annat sätt, med andra effektiva skattesatser: ISK och kapitalförsäkringar samt bostadsförsäljningar. Vi diskuterar dessa längre fram i kapitlet.

Vår bedömning är att denna varierade samling kapitalvinstskattesatser som har vuxit fram sedan skattereformen 1991 är olycklig. Det finns ett behov av harmonisering och vi föreslår att samtliga realiserade kapitalvinster beskattas med en enhetlig skattesats.

Vi föreslår en enhetlig skattesats.

SKATT PÅ AVKASTNING I PENSIONS FÖRSÄKRINGAR, KAPITALFÖRSÄKRINGAR OCH ISK | Sverige har ett antal sparformer vid sidan av traditionellt bank- och fondsparande vars beskattning baseras på varianter av schablonberäknad avkastning. Pensionsförsäkringar syftar till att uppmuntra privat pensionssparande och var fram till 2016 kopplade till viss avdragsrätt i sparandet. Deras avkastning beräknas som statslåneräntan multiplicerad med pensionskapitalet och beskattas med 15 procent. Kapitalförsäkringar och ISK erbjuder förenklade sätt att fondera. Deras avkastning baseras på summan av insatt kapital, insättningar under året samt kapitalets värdeökning, och detta multipliceras med statslåneräntan plus ett tillägg. Denna avkastning beskattas sedan med 30 procent.

Sparformer som i dag har beskattning baserad på schablonavkastning.

Systemet med schablonbaserad beskattning av vissa finansiella tillgångar skapar problem när det införs parallellt med den vanliga inkomstbaserade kapitalbeskattningen. Vi anser att detta borde

överges till förmån för en enhetlig kapitalinkomstbeskattning. Argumenten för att använda schablonintäkter har ofta grundats i praktiska svårigheter med att beräkna avkastning, men med dagens kraftigt förbättrade informationsteknik och eventuella nya sparformer (se till exempel vår diskussion om finanssparkonto nedan) har förändrat situationen.⁵ Dessutom har schablonerna blivit skattemässigt gynnsamma, inte minst i fallet pensionsförsäkringar. Som påpekades i utredningen om privat pensionssparande av Järliden Bergström, Palme och Persson (2010) finns inga starka skäl till denna gynnsamma behandling. De föreslår att även om avkastningsberäkningen kan ligga kvar borde åtminstone skattesatsen – avkastningsskatten – harmoniseras med den för kapitalförsäkringar, vilket skulle öka likformigheten med övriga kapitalinkomster. Det är även i linje med vårt förslag.

Schablonerna har blivit skattemässigt gynnsamma.

ISK har vuxit snabbt.

Frågan om ISK är särskilt intressant eftersom det har kommit att bli den snabbast växande sparformen i Sverige på senare tid. Sedan starten 2012 har antalet ISK vuxit från 0 till 2,3 miljoner. Den politiska ambitionen att erbjuda ett flexiblare sparande var lovvärd, men utifrån ett beskattningsperspektiv har flera problem uppstått. För det första är det skatteteoretiskt sett ineffektivt att endast beskatta den normala avkastningen på kapital medan överavkastningen, det vill säga den avkastning som individer i många fall inte har kontroll över, inte beskattas alls. För det andra är beskattningen i praktiken regressiv eftersom höga inkomster beskattas lägre än låga inkomster, något som inte berördes vid införandet och därför får anses oönskat. För det tredje har schablonavkastningen satts så lågt att ISK blivit skattegynnade i förhållande till

5. Se till exempel diskussionen i avsnitt 5 i regeringens proposition om individuell pensionssparande från 1993 (Prop. 1992/93:187).

andra investeringar, till exempel banksparande eller aktivt direkt-ägande av fåmansbolag.

Den kraftiga tillväxten av antalet ISK är inget starkt motiv för att det bör finnas kvar i sin nuvarande form; det är nog lika mycket ett bevis på att människor svarar på skatteincitament. Utmaningen blir att finna sparformer som förenklar omfördelningar i fondsparande utan att för den skull bringa oreda i skattesystemet. Frågan behöver utredas vidare. Ett exempel skulle kunna vara ett konto för finansiella tillgångar, vi kan kalla det *finanssparkonto*, där ingen löpande beskattning sker i den mån utdelningar återinvesteras, utan endast kapitalvinster beskattas, och då till den generella kapitalinkomstskattesatsen.⁶ Kapitalvinster definieras på enklast möjliga sätt som skillnaden mellan det som har satts in och det som har tagits ut. Detta system innebär alltså att spararen kan omfördela sitt sparande utan att realisera vinster så länge som pengarna stannar kvar på finanssparkontot. Man skulle även kunna ta ut mindre belopp utan att betala någon skatt så länge det understiger det belopp man har satt in. Det enda som behöver kontrolleras när det gäller beskattningen är därmed det belopp som sätts in och det belopp som tas ut.

Inför ett finanssparkonto, där endast uttag som överstiger insättningar beskattas.

Vi föreslår att den nuvarande beskattningen av kapitalförsäkringar, ISK och pensionsförsäkringar harmoniseras med den övriga kapitalinkomstbeskattningen. Detta innebär att kapitalavkastning, inklusive realiserade kapitalvinster, beskattas till en enhetlig skattesats.

Schablonbeskattningen bör upphöra.

Sammanfattningsvis föreslår vi följande för beskattningen av kapitalinkomster:

6. Vi har här inspirerats av ett förslag från en kommentator på bloggen Ekonomistas i en diskussion om svensk kapitalbeskattning.

- Kapitalinkomstbeskattningen bör göras enhetlig, vilket innebär att alla kapitalinkomster beskattas med en och samma generella skattesats. Detta minskar snedvridning, risk för skattearbitrage och politiskt godtycke.
- Skattesatsen för kapitalinkomster bör sänkas något. Vi anser att 25 procent är en rimlig nivå, vilket är lägre än dagens generella skattesats men högre än skatten på vissa inkomster.
- Kapitalvinsters beskattning bör harmoniseras så att alla realisationsvinster på finansiella och icke-finansiella tillgångar beskattas med den generella skattesatsen.
- Beskattningen av pensionsförsäkringar, kapitalförsäkringar och ISK bör således harmoniseras med den övriga kapitalinkomstbeskattningen. Skattesatsen bör vara densamma som för andra kapitalinkomster (25 procent). Den schablonbaserade avkastningen borde frångås och beskattningen baseras på innehavets faktiska avkastning, en fråga som dock kan behöva utredas för att kartlägga de praktiska implikationerna av en sådan omläggning. Förändringen skulle i praktiken innebära att ISK och kapitalförsäkringar försvinner.
- Nya sparformer bör utredas, som underlättar och förenklar fondsparande utan att ge upphov till snedvridande skatte- och inlåsnings effekter. Vi skissar på ett *finanssparkonto* där endast uttag som överstiger insättningar beskattas, och då som vanlig kapitalvinst.
- Företagsägande bör beskattas av fördelningspolitiska skäl. Dagens vinstbaserade beskattning av företagsägande (bolagskatt) är att föredra trots att den minskar likformigheten med andra kapitalinkomstskatter. Därmed förordar vi inte någon övergång till en förmögenhetsbaserad beskattning av aktiekapital.

Harmoniserad kapitalinkomstskatt: ett räkneexempel

Vår huvudrekommendation för kapitalinkomstbeskattningen är, som vi just beskrivit, att samtliga kapitalinkomster bör beskattas med en och samma generella skattesats. Detta minskar risken för snedvridning, skattearbitrage och oförutsägbarhet. Nivån på denna skattesats kan diskuteras, men vi anser att det finns skäl för en viss sänkning och att 25 procent vore en lämplig nivå. I detta avsnitt presenterar vi enkla räkneexempel på vilka konsekvenser en sådan sänkning skulle få på samhällsekonomin och de offentliga finanserna.

En utmaning för en konsekvensanalys som denna är att den statiska effekten och den långsiktiga, dynamiska effekten inte nödvändigtvis är likadana. Med statisk effekt menas här den mekaniska effekt på skatteintäkterna som utgår från att ingenting annat än skattesatsen förändras. Med dynamisk effekt menas att hänsyn även tas till att aktörerna kan tänkas ändra sitt beteende till följd av den nya beskattningen, vilket påverkar skatteintäkterna. I fallet företagsvinster kan det exempelvis innebära att företagen betalar ut mer eller mindre utdelningar eller att skatteförändringen har andra effekter som påverkar företagets vinster. Det är gängse i praktiska skatteanalyser att utgå från de statiska effekterna, eftersom de dynamiska effekterna tenderar att bli alltför komplexa och osäkra för att kunna utgöra grund för konsekvensanalys. Detta betyder inte att de dynamiska effekterna är oviktiga. I vissa fall är de rentav centrala, vilket är en fundamental begränsning i många konsekvensanalyser.

För utdelningsskatten innebär vårt förslag en skattesänkning för börsnoterade aktier (från 30 till 25 procent) men ingen förändring för onoterade aktier som redan beskattas med 25 procent.

25 procent en lämplig skattesats för kapitalinkomster.

Gänge att inte inkludera dynamiska effekter i praktiska skatteanalyser.

*Begränsade effekter
på statens intäkter
och skattebetalarnas
privatekonomi.*

Vissa fåmansbolagsägare kan i dag beskatta viss utdelning till 20 procent, och för de inkomsterna innebär förslaget en höjning.

Effekterna på statens intäkter och skattebetalarnas privatekonomi kommer att vara begränsade eftersom förändringen i skattesatsen är förhållandevis liten. Intäkten från kapitalvinster på börsnoterade aktier kan förväntas sjunka med cirka 3 miljarder kronor – utifrån dagens intäktsnivå – medan den höjda utdelningsskatten på vissa av fåmansbolagens utdelningar kan förväntas stiga med ungefär lika mycket.⁷ Den offentliga finansiella nettoeffekten är därför i stort sett noll i en rent statisk analys. För enskilda fåmansbolagsägare, med kvalificerade aktier och möjlighet till lågbeskattad utdelning, uppstår en skattehöjning. Eftersom utdelningsbeloppen är begränsade är det emellertid fråga om relativt små belopp för de flesta ägare. Utredningen »Översyn av 3:12-reglerna«⁸ visade att medianutdelningen i fåmansbolag från kvalificerade aktier var cirka 200 000 kronor 2014, vilket skulle innebära en skattehöjning på 10 000 kronor (statisk effekt).

För kapitalvinstskatten är effekten inte enkel att beräkna med tanke på volatiliteten i denna skattebas. Den genomsnittliga årliga finansiella kapitalvinsten under 2010-talet är cirka 50 miljarder kronor, och med en minskad skattesats med 5 procentenheter minskas intäkterna med cirka 3 miljarder kronor.

Hushållens ränteinkomster är i dag mycket låga på grund av

7. Hushållens totala utdelningsinkomster från börsnoterade företag är i dag drygt 60 miljarder kronor, och utdelningsskatten cirka 18 miljarder. En sjättedel (25/30) av detta belopp är cirka 3 miljarder kronor. Fåmansbolagen delar ut ungefär lika mycket och det mesta av detta beskattas med 20 procent och genererar en skatteintäkt på cirka 14 miljarder kronor; se SOU 2016:75, kapitel 6. En femtedel (20/25) av detta belopp är cirka 3 miljarder kronor.

8. SOU 2016:75.

det låga ränteläget i ekonomin. En sänkning av skatten på ränteinkomster skulle innebära en intäktsminskning på mindre än en miljard kronor. Vi diskuterar effekten på ränteavdragen för hushåll med bostadslån längre fram i avsnittet om fastighetsbeskattning.

Skatteförändringen för sparandet i kapitalförsäkringar och ISK påverkas både av den sänkta skattesatsen och övergången till att beskatta faktisk avkastning. När ISK infördes beräknade Finansdepartementet att detta skulle kosta cirka 2 miljarder kronor årligen. En höjning av kapitalförsäkringens skatt från 15 till 27 procent beräknades ge cirka 1 miljard årligen, och sannolikt skulle övergången till faktisk avkastningsberäkning kunna ge samma belopp, vilket sammantaget skulle indikera en skattehöjning på cirka 4 miljarder kronor.⁹ En höjning av avkastningsskatten från 15 till 25 procent skulle höja intäkten med 2,3 miljarder kronor ($(10/15) \times 3,5$) utifrån dagens avkastningsnivå. Om även avkastningsnivån höjs blir skatteuttaget ännu högre, särskilt i tider då den totala aktieavkastningen är mer än dubbelt så stor som statslåneräntan, vilket skulle innebära en intäktshöjning på minst 5 miljarder. Sammantaget ger detta en intäktseffekt på minst 9 miljarder kronor, men detta måste utredas mer i detalj.

Sammanfattningsvis: Kapitalinkomstbeskattningens harmonisering i form av övergång till att beskatta faktisk avkastning och en sänkt skattesats till 25 procent kan leda till en viss intäktsökning på kanske upp till 5 miljarder kronor – vilket ligger nära den statistiska felmarginalen.

*Intäktsökning till staten
på kanske 5 miljarder.*

9. Se avsnitt 6 i Finansdepartementet (2010).

Förmögenhetsskatt

En förmögenhetsskatt är en skatt på summan av icke-finansiell och finansiell nettoförmögenhet. Sverige har inte haft någon sådan skatt på tio år. Huvudförklaringen är de välkända problemen med skattebasens definition och den internationella kapitalrörligheten. På senare år har emellertid förmögenheterna vuxit kraftigt och förmögenhetsskillnaderna ökat, och kanske kan det förklara varför vår attitydundersökning visar på ett relativt starkt stöd för införandet av en förmögenhetsskatt.

Förmögenheter har vuxit kraftigt på senare år.

I kapitel 2 och 4 diskuterar vi principiella och praktiska aspekter av en förmögenhetsskatt. Att ha en bred skatt på alla tillgångar har fördelen att den skapar likformighet och minskar snedvridningar mellan olika investeringar. I ett fördelningsperspektiv är detta viktigt eftersom vi är primärt intresserade av nivån på individers eller hushållens samlade förmögenhet.

Avsevärda problem med en förmögenhetsskatt.

Problemen med en förmögenhetsskatt är dock avsevärda. Särskilt stora är de som gäller beskattningen av företagstillgångar. Principiellt sett borde samtliga typer av aktier ingå i skattebasen, det vill säga oavsett om de noteras på en fondbörs eller inte eller om de ägs av många eller av få. I praktiken har emellertid de flesta länders förmögenhetsbeskattning gjort skillnad mellan olika aktieslag, vilket bryter mot principen att alla tillgångar ska behandlas likvärdigt. Anledningen till åtskillnaden är framför allt praktisk: det är svårt att värdera onoterade bolag vars aktier inte omsätts på en andrahandsmarknad, och felvärderingar kan få stora skattekonsekvenser i det enskilda fallet. Att särbehandla noterade och onoterade aktier skapar också fördelningsmässiga problem. Onoterade aktier är den helt dominerande tillgången i de mest förmögna hushållens tillgångsportföljer, och en förmögenhetsskatt

Särbehandla aktier i onoterade bolag?

som undantar onoterade aktier blir därmed kraftigt regressiv.

Ett mer principiellt problem, som dock har praktiska återverkningar, är att förmögenhetsskatten inte tar hänsyn till om ett företag går med vinst eller förlust. Likviditetsproblem kan därmed uppstå när skatten ska betalas, även om företaget går med förlust.

Kan uppstå likviditetsproblem då företag går med förlust.

Finanskapitalets rörlighet över nationsgränser är ett annat, viktigt problem. Medan fastigheter knappt alls påverkas av att beskattas, kan ett företag flytta sitt huvudkontor utomlands och en företagsägare kan flytta sina pengar eller sig själv till ett annat land. Möjligheterna att gömma undan kapital i skatteparadis har dock reducerats på senare år, vilket ökar potentialen att beskatta även finansiellt kapital.

Internationell rörlighet; till exempel flytta huvudkontor.

Vår slutsats är att Sverige inte bör införa en förmögenhetsskatt. Visserligen finns principiella skäl för en bred och enhetlig förmögenhetsskatt, men de praktiska problemen med en sådan skatt bedömer vi som alltför stora. Särskilt problematisk är beskattningen av företagstillgångar (aktiekapital) på grund av värderingssvårigheter, likviditets- och risktagandeeffekter samt möjligheten att undvika skatten genom att flytta kapital till andra länder.

Vår slutsats: inför inte en förmögenhetsskatt.

Arvs- och gåvoskatt

Den samhällsekonomiska betydelsen av ärvt kapital har inte diskuterats mycket i Sverige sedan arvs- och gåvoskatten avskaffades 2004. I denna rapport har vi dock granskat frågan ur flera synvinklar. Teoretiskt sett är arvsskatten en träffsäker skatt om man vill minska ojämlikheten i livschanser, alltså skillnader som varje ny generation möter i att förverkliga sin potential. I kapitel 3 visade vi att flödet av ärvt kapital i Sverige har ökat markant de

Flödet av ärvt kapital har ökat markant.

senaste tjugo åren; i dag ärvs årligen värden som överstiger hushållens samtliga kapitalinkomster, motsvarande en åttondel av hushållens disponibla inkomster. Ny forskning visar att rörligheten mellan generationer är lägre för förmögenheter än för inkomster, och ärvt kapital bidrar markant till att minska denna rörlighet. Statistik över de rikaste i samhället visar att i Sverige är ungefär hälften av miljardärerna arvingar medan samma grupp i USA består av endast en tredjedel arvingar.

Skatt på arv eller kvarlåtenskap vanligt i västvärlden.

I västvärlden i dag är skatt på arv eller kvarlåtenskap vanligt förekommande, och betydligt vanligare än förmögenhetsbeskattning. Några länder har på senare år avskaffat arvsskatten, däribland Sverige och Norge. Huvudskälet är att arvsskatten har varit förhållandevis lätt att undvika med hjälp av skatteplanering och kapitalflykt till skatteparadis.

Sveriges tidigare arvsskatt hade lågt grundavdrag ...

Den arvsskatt som Sverige avskaffade 2004 skilde sig i några viktiga avseenden från de arvsskatter andra länder har i dag. En av de viktigaste skillnaderna är grundavdragets storlek, vilket var 70 000 kronor i Sverige jämfört med 200 000–300 000 kronor i Finland och Danmark och 1–5 miljoner kronor i Tyskland och Frankrike. Det låga svenska grundavdraget gjorde att nästan en tredjedel av arvingarna blev skattskyldiga jämfört med någon enstaka procent i andra länder. Detta skapade politiska spänningar i Sverige när så många betalade arvsskatt på förhållandevis små arvsbelopp, medan arvingar till mycket stora förmögenheter ofta slapp betala skatt på grund av omfattande undantagsbestämmelser för aktier i onoterade bolag.

... och omfattande undantag för aktier i onoterade bolag.

Utan arvsskatt finns risk att skillnader i livschanser ökar.

Förutsättningarna för en arvsskatt i Sverige är annorlunda i dag än de var för 15 år sedan när skatten avskaffades. Skattebasens storlek, det vill säga det årliga flödet av ärvt kapital, har vuxit kraftigt i förhållande till övriga inkomster. Det finns en risk att

skillnader i livschanser kommer att öka i takt med de ökade privata arvsflödena, vilket skulle kunna motivera en arvsskatt. Betydelsen av stora grundavdrag – för att undvika att de politiska spänningar som uppstår när många betalar skatt på små arv – har poängterats i studier av den svenska skatten.¹⁰ Detta framgick också i rapportens attitydundersökning, där stödet för en arvsskatt ökade när endast stora arv skulle ingå i skattebasen.

När det gäller arvsskattens effekt på drivkraften att ackumulera en förmögenhet finns inte mycket trovärdig forskning. Vissa studier finner att familjeföretag som drivs av arvingar i genomsnitt går sämre än jämförbara företag. Forskningen visar att människor gärna planerar för att minska skatten om möjligheten finns. De internationella informationsavtalen gör det visserligen svårare än tidigare att gömma undan stora mängder kapital utomlands för att arvingar ska slippa betala arvsskatt i hemlandet, men det finns sannolikt flera andra principiella och praktiska aspekter som bör analyseras för att förstå hur förutsättningarna för en arvsskatt ser ut i dag.

Vårt förslag för arvs- och gåvobeskattningen är att förutsättningarna för en skatt på stora arv och gåvor bör utredas.

Skatteplanering för att minska arvsskatt.

Vi föreslår att skatt på stora arv och gåvor utreds.

Pensionssparandets beskattning

Pensioner spelar en allt större roll för de svenska hushållens välfärd. De påverkar förmögenhetsfördelningen och förmögenhetsrörligheten, och i grunden även vilka grupper i samhället som har tillgång till eget kapital i livets olika skeden. Vi har i denna rapport

10. Henrekson och Waldenström (2016).

visat att en stor del av hushållens ägande har kommit att knytas till pensionsfonder, framför allt inom ramen för sparandet i tjänstepensionen.

Pensionssparande är skattemässigt gynnat.

I Sverige är pensionssparande skattemässigt gynnat jämfört med andra sparformer, dels eftersom avkastningsskatten på pensionssparande är 15 procent och dels på det sätt som avkastningen beräknas. Vår grundprincip i denna rapport är att alla former av sparande ska beskattas likvärdigt, och vi ser inga starka skäl att avvika från denna princip när det gäller pensionssparandet. Denna syn är i linje med utredningen om privat pensionssparande som gjordes av Järliden Bergström, Palme och Persson (2010).

Det finns dock skäl att vara särskilt uppmärksam på hur skattesystemet påverkar incitamenten till långsiktigt sparande. Som vi diskuterar i kapitel 2 kan kapitalinkomstbeskattning bli mycket snedvridande vid långa planeringshorisonter. När det gäller ränteinkomster och utdelningar innebär en kapitalinkomstskatt en måttlig skattekil mellan konsumtion i dag och konsumtion nästa år, men en mer betydande skattekil mellan konsumtion i dag och om 40 år. Arbetsinkomstskatten lägger å andra sidan samma skattekil mellan konsumtion i dag och alla framtida perioder.

Skattekil kan motivera lägre beskattning på långa innehav men det leder till snedvridningar och inlåsnings effekter.

Den stora skattekillen mellan konsumtion i dag och på lång sikt som kapitalinkomstbeskattningen innebär kan motivera en lägre beskattning på långa innehav. Emellertid innebär en beskattning som differentierar mellan korta och långa innehav att principen om likformighet frångås, vilket leder till snedvridningar, inlåsnings effekter och definitionsproblematik i vad som ska anses vara kort respektive lång sikt. Ett annat problem vid långa innehavsperioder och nominell beskattning är att även värdestegringar som uppkommit på grund av inflation beskattas. Denna problematik är mindre vid en lägre skattesats och utgör ytterligare argument

för att ha en något lägre skattesats på kapitalinkomster och motiv till vår föreslagna skattesats på 25 procent.

Ett annat och vanligt argument för att beskatta pensionssparande lägre än andra sparformer är att individer kanske inte fullt ut inser värdet av framtida pensionsutbetalningar. Eventuellt är denna missbedömning inte lika fördelad i befolkningen utan kan skilja sig mellan grupper beroende på utbildningsnivå. Detta argument kan potentiellt förklara varför pensionssparande subventioneras i så många länder. Men det är inte nödvändigt att skatte-subventionera alla former av pensionssparande om problemet är att vissa inkomstgrupper inte sparar tillräckligt mycket till pensionen. En bättre lösning skulle i så fall vara att öka det obligatoriska sparandet via pensionssystemet. Hur detta ska utformas på bästa sätt ligger dock utanför den här rapporten.

Vi föreslår mot denna bakgrund att avkastningen på pensionsparande bör beskattas på samma sätt som andra former av sparande.

Vi föreslår att pensionsparande beskattas som annat sparande.

Fastighetsbeskattning

Fastighetsskatter finns i alla utvecklade ekonomier och motivet är enkelt: fastigheter utgör en närmast oelastisk skattebas som kan beskattas utan stora effektivitetskostnader. Fastighetsskatten påverkar inte människors val mellan att arbeta mer eller mindre, och en höjd fastighetsskatt möjliggör en sänkning i skatten på arbete eller annat sparande.

I Sverige har bostadspriserna stigit mycket kraftigt på senare år. Sedan 1995 har villapriserna i genomsnitt fyrdubblats och priset på bostadsrätter i genomsnitt sjufaldigats. Denna värdeökning

Fastigheter kan beskattas utan stora effektivitetskostnader.

Mycket kraftig ökning av bostadspriser.

saknar motstycke i den svenska ekonomiska historien, och den har drivits av en stark urbaniseringstrend, ökade hushållsinkomster samt sjunkande boendekostnader där minskad bostadsbeskattning har spelat stor roll.¹¹

*Internationell trend mot
höjda fastighetsskatter.*

Trenden i västvärlden går i dag mot höjda fastighetsskatter, men i Sverige går utvecklingen i motsatt riktning. Sverige är ett av få länder som har sänkt fastighetsskatterna på senare år. I kapitel 4 visade vi att fastighetsskatteintäkterna i Sverige (som andel av BNP) är bland de lägsta i hela OECD och sedan 1990-talet har Sverige sänkt fastighetsskatten mest av alla OECD-länder. Sänkningen har framför allt skett genom sänkta skattesatser (från 1,5 procent efter skattereformen 1991 till maximalt 0,75 procent sedan 2008) men även genom en krympt skattebas via exempelvis frysta taxeringsvärden, sänkt skatt på bostadsrätter och skattebefrielse i 15 år för nybyggda hus – en ökning från tidigare 5 år.

Reformen 2008 ...

Den stora reformen 2008 medförde flera ändringar. För småhus sänktes skattesatserna generellt och ett nominellt takbelopp för skatteuttaget infördes. Skatten bytte samtidigt namn till »kommunal fastighetsavgift«, vilket var besynnerligt med tanke på att det i rättslig mening är fråga om en skatt och inte en avgift, och dessutom fanns initialt ingen koppling till kommunsektorns finanser.¹² Skatten på bostadsrätter sänktes på samma gång genom

11. Sørensen (2014); Ekonomistyrningsverket (2016).

12. Frågan om benämningen diskuterades i propositionen (Prop. 2007/08: 27, avsnitt 6.1) där det konstaterades att det i rättslig mening är fråga om en skatt, alltså en pålaga utan krav på motprestationer, och inte en avgift och där dessutom intäkterna tillfaller statens budget eftersom kommunsektorns service redan är finansierad med andra skatter. Skälet bakom valet av en inadekvat benämning var politiskt, då den »manifesterar skillnaden mot den tidigare, starkt kritiserade fastighetsskatten«. Kopplingen till kommunsektorns finanser har

att schablonbeskattningen (inkomstbeskattning av en schablonberäknad intäkt som var 3 procent av taxeringsvärdet) avskaffades och endast den kommunala fastighetsavgiften kvarstod.

Fördelningseffekterna av 2008 års förändringar har inte utretts grundligt. Villor värda upp till cirka 800 000 kronor fick en skattesänkning med några hundralappar medan villor värda mer än 800 000 kronor, ofta i storstadsregionerna, fick skattesänkningar på tiotusentals kronor. En villa värd 8 miljoner (motsvarande den översta procenten av alla villor) fick skatten sänkt med över 70 000 kronor per år – en sänkning med 90 procent. Begränsningsregeln för hushåll med låga inkomster inskränktes så att den numera enbart gäller för pensionärer.

Politiskt sett är fastighetsbeskattning en känslig fråga eftersom den berör individer på ett personligt plan. Det handlar om att beskatta »hus och hem«, familjesfären. Dessutom är skatten synligare än de flesta andra skatter eftersom den betalas in av bostadsägarna, jämfört med exempelvis inkomstskatten som dras av innan lönen betalas ut. Vår attitydundersökning i kapitel 5 visade också att det finns en utbredd skepsis mot att införa en skatt på bostäder. Samtidigt såg vi att stödet ökar när skatten kopplas samman med en begränsningsregel som gör att hushåll med låg inkomst inte behöver betala hela skatten, eller om skatten enbart skulle falla på dyra bostäder. Reformen 2008 går därmed stick i stäv med dagens opinion, eftersom reformen i stället sänkte beskattningen av dyra bostäder och inskränkte begränsningsregeln till att endast gälla pensionärer.

... ledde till att dyra bostäder fick skattesänkningar på tiotusentals kronor.

med tiden ökat något genom att skattens intäkter kopplats till det kommunala utjämningsystemet.

Flera förändringar av dagens system är motiverade mot denna bakgrund.

Fastighetsbeskattningen bör kopplas till fastighetens värde.

För det första bör fastighetsbeskattningen kopplas till fastighetens värde. Detta värde styr den boendenyttan, eller »kapitalinkomst«, som fastigheten genererar och som ytterst ska beskattas. En sådan koppling används redan för lägre värderade småhus, industrilokaler och hyresfastigheter, medan dyrare småhus och samtliga bostadsrätter beskattas med nominella belopp utan större koppling till deras verkliga värde. Stora brister i beskattningens likformighet råder alltså både mellan olika sorters fastigheter och mellan fastigheter och andra typer av kapital.

Skillnad i beskattning mellan småhus och bostadsrätter bör tas bort.

För det andra bör skillnaden mellan beskattningen av småhus och bostadsrätter tas bort. Småhusens taxeringsvärde är 75 procent av marknadsvärdet medan bostadsrättsföreningars taxeringsvärde endast är 30 procent av marknadsvärdet – eftersom det följer samma regel som hyresfastigheter vars låga taxeringsvärde dock förklaras av hyresregleringen. Före 2008 beskattades bostadsrätter genom både schablonintäkt och fastighetsskatt. Sedan reformen införts återstår endast fastighetsavgiften som är maximalt 0,3 procent av taxeringsvärdet, det vill säga knappt 0,1 procent av marknadsvärdet, eller 1 315 kronor per bostadsrättslägenhet (2017). Flera tidigare utredningar har påpekat och även kritiserat obalansen i beskattningen av småhus och bostadsrätter, vilken fanns även före schablonskattens avskaffande.¹³ Den naturliga lösningen är att sätta bostadsrättsföreningars taxeringsvärde i relation till deras marknadsvärde och sedan beskatta dem med samma fastighetsskatt som andra fastigheter måste betala.

Fastighetsskattesatsen bör vara 1 procent.

För det tredje bör fastighetsskattesatsen vara 1 procent, vilket

13. Se till exempel SOU 1993:57, SOU 2004:36 och Ekonomistyrningsverket (2016).

är en nivå som är enhetlig i förhållande till övrig kapitalinkomstbeskattning med en skattesats på 25 procent. Om vi antar en normalavkastning på 3 procent, en kapitalinkomstskatt på 25 procent och ett taxeringsvärde på 75 procent av marknadsvärdet, blir resultatet en fastighetsskattesats på 1 procent ($(0,03 \times 0,25) / 0,75 = 0,01$).

För det fjärde bör kapitalvinstbeskattningen vid fastighetsaffärer förändras i grunden. Tanken med fastighetsskatten är att beskatta den *normala avkastningen* av fastighetsägande. Vi har antagit att normalavkastningen motsvarar realräntan på 3 procent av marknadsvärdet, vilket korresponderar mot en riskfri avkastning som människor förväntar sig under normala omständigheter.¹⁴ Prisökningar utöver det normala är en *överavkastning*, som inte fångas in i fastighetsskatten och därmed bör beskattas som en kapitalvinst.¹⁵ Uppdelningen mellan normalavkastning och överavkastning är inte ny, utan har figurerat tidigare i analyser av kapitalvinstbeskattning.¹⁶ I praktiken beräknas den beskattningsbara kapitalvinsten som skillnaden mellan försäljningspris och anskaffningspris *minus* den ackumulerade normala avkastningen. Överavkastningen bör beskattas med den vanliga kapitalinkomstskattesatsen, och om överavkastningen är negativ bör det leda till avdragsrätt.

Fastighetsskatten ska beskatta normal avkastning av fastighetsägande.

Överavkastning bör beskattas med den vanliga kapitalinkomstskatten.

Ibland hörs argument för att bostadsvinster borde beskattas

14. Detta är också vad som i skattereformen 1991 motiverade en fastighetsskattesats på 1,5 procent av taxeringsvärdet, eftersom det motsvarade en kapitalinkomstskatt av ägandets reala avkastning på 30 procent (normalavkastning på 3 procent, 2 procents inflation och en skattesats på 1,5 procent: $1,5/5 = 0,30$).

15. Notera att kapitalvinster på finansiella tillgångar bör utgöras av hela skillnaden mellan försäljningsvärde och anskaffningsvärde, eftersom ingen löpande förmögenhetsskatt tas ut på dessa tillgångar.

16. Hansson och Norrman (1996); Boadway, Chamberlain och Emmerson (2010).

lägre än andra kapitalvinster eftersom de skapar inlåsnings effekter på bostadsmarknaden; vissa har kallat kapitalvinstskatten på bostäder för »flyttskatt«. Säkert tvekar vissa människor inför en försäljning när de inser att de måste betala skatt på sina realisationsvinster, men det ändrar inte det faktum att kapitalvinsten är att likställa med andra kapitalinkomster och därför ska beskattas. I vårt förslag uppstår emellertid ingen beskattningsbar kapitalvinst för fastigheter vars pris ökar i takt med den normala avkastningen, vilket har varit normalfallet i Sverige fram till de senaste årens extrema prisökningar. Under normala omständigheter uppstår därmed inga inlåsnings i vårt system. Omsättningen kan rentav förväntas öka ytterligare till följd av vår föreslagna fastighetsbeskattning, eftersom den gör det dyrare att bo kvar i högt värderade boenden som kanske är större än man egentligen behöver. Sammantaget kan omsättningen på bostadsmarknaden förväntas stiga med vårt förslag.

Ingen inlåsnings effekt vid normal avkastning på fastigheten.

Stämpelskatten bör avskaffas.

För det femte bör stämpelskatten avskaffas, det vill säga lagfartsavgiften på 1,5 procent av köpeskillingen samt pantbrevsavgiften på 2 procent av pantbrevens värde. Stämpelskatten är en ren flyttskatt, utan koppling till vare sig kapitalvinst eller produktiv verksamhet. Som sådan riskerar den att snedvrída flyttbeslut och skapa inlåsnings effekter. Om man vill befrämja rörligheten på vil lamarknaden är detta förmodligen den mest träffsäkra reformen.

Dessa förslag kan förväntas påverka bostadsmarknaden och de offentliga intäkterna på flera sätt. Exakt hur beror delvis på vilka skattesatserna blir. I nästa avsnitt presenterar vi räkneexempel på dessa effekter när vi utgår från skattesatser och avvägningar som vi anser rimliga.

Våra förslag kan leda till höjda skatter för hushåll i storstäderna.

En gemensam, proportionell fastighetsskatt, där takbeloppet avskaffats och bostadsrätter beskattas på samma sätt som små-

hus, kommer med de flesta rimliga skattesatser att leda till höjda skatter för hushåll i storstäderna.

En trolig följd effekt är att bostadspriserna sjunker när skatten stiger, precis som tidigare fastighetsskattesänkningar troligen har bidragit till de stigande bostadspriserna. Englund (2016) har analyserat effekterna av ett avskaffat tak på fastighetsavgiften med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT (som även används av Finansdepartementet och myndigheter för att studera exempelvis budgetförändringar). Utifrån vissa antaganden om bostadsprisernas förändring finner han att en sådan skatthöjning skulle kapitaliseras i form av en sänkning på runt 10 procent av bostadsvärdet. Eftersom vi även föreslår en höjd skattesats – 1 procent i stället för 0,75 procent – är det rimligt att anta att kapitaliseringseffekten blir något större, kanske 15 procent. Värdesänkningen motsvarar dock endast mellan 0,5 och 1 procent av de berörda hushållens inkomster. Englund beräknar att en nästan lika stor kapitaliseringseffekt skulle uppstå vid en avskaffad skattereduktion för skuldränta (avskaffat ränteavdrag), vilket har diskuterats i den svenska debatten.

Övergångseffekter av förslagen bör naturligtvis studeras ingående. Englund (2016) finner alltså att ett avskaffat tak på fastighetsavgiften skulle innebära skatthöjningar på mindre än 1 procent av ett hushålls samlade disponibla inkomst, nästan oavsett ägarkategori eller inkomstnivå. Skatthöjningarna blir större i kronor för de som äger högt värderade bostäder (oftast villor och bostadsrätter i eller i närheten av Stockholm), men eftersom dessa hushåll i normalfallet också har relativt höga inkomster är de relativa effekterna ungefär desamma.

För låginkomsthushåll i attraktiva bostäder kan likviditetsproblemen bli stora. I dessa fall kan en *begränsningsregel* som sätter ett tak för skatten i förhållande till hushållets inkomst användas.

Bostadspriserna kan sjunka med kanske 15 procent.

Begränsningsregel för låginkomsthushåll kan införas.

En sådan begränsningsregel tillämpades i Sverige på 00-talet, och finns även i dag men gäller sedan reformen 2008 endast pensionärer. Vi finner det motiverat att denna åldersinskränkning tas bort så att även yngre hushåll med låg inkomst kan ta del av begränsningsregeln om de har rätt till det.

En annan mildring av övergångseffekter kan ske genom så kallade dämpningsregler, vilka också fanns i Sverige på 00-talet med syfte att mildra effekten av ovanligt stora och plötsliga skattehöjningar till följd av upptaxeringar. Andra länder använder skatte-krediter (se vår diskussion i kapitel 4), vilket innebär att skatten tas ut när huset säljs. Det systemet ger små marginaeffekter och har inga snedvridande fördelningseffekter, och skulle därför kunna vara intressant att utreda för Sveriges del.

Skatten skulle också kunna tas ut när bostaden säljs.

Slutligen vill vi framhålla att vi också föreslår justerad (sänkt) arbetsinkomstbeskattning för att balansera den höjda kapitalbeskattningen. Vi beskriver detta i kapitlets sista avsnitt.

Våra slutsatser och rekommendationer för fastighetsbeskattning är alltså följande:

- Alla fastigheter bör beskattas i relation till sitt marknadsvärde. Vi anser att en skattesats på 1 procent av taxeringsvärdet är rimligt med hänsyn till hur kapitalinkomster beskattas. Detta är lägre än nivån som sattes i skattereformen 1991 men högre än dagens nivå.
- Skatteskillnaden mellan småhus och bostadsrätter är oskälig och bör avskaffas. Detta sker lämpligen genom att bostadsrätters taxeringsvärde harmoniseras med övriga privatbostäders taxering och taxeras med samma skattesats som övriga fastigheter.
- En mildare beskattning av kapitalvinster från bostadsaffärer bör genomföras. Vårt förslag innebär att den årliga normalav-

kastningen dras bort (eftersom den beskattas med löpande fastighetsskatt) och endast realisationsvinster därutöver beskattas.

- En begränsningsregel som minskar fastighetsskatten för hushåll med låg inkomst bör införas så att denna regel gäller samtliga hushåll, och inte enbart pensionärer som i dag.
- Stämpelskatten är en ren flyttskatt som minskar omsättningen på bostadsmarknaden och bör därför avskaffas.
- Benämningen »kommunal fastighetsavgift« är vilseledande och bör ersättas med den korrekta benämningen »statlig fastighetsskatt« – eftersom det är fråga om en skatt, inte en avgift, och intäkterna tillfaller staten.

Fastighetsskattereform: ett räkneexempel

Vårt huvudförslag för fastighetsbeskattningen är att skatten ska vara en generell, proportionell skatt på hela värdet för samtliga privatägda fastigheter. Vi anser att den rimliga nivån på skatten är 1 procent av taxeringsvärdet, vilket är något högre än dagens skattesats, men lägre än den skatt som gällde vid reformen 1991 (1,5 procent). För bostadsrätter är skatten betydligt högre än dagens nivå som ligger på maximalt 0,3 procent på taxeringsvärdet men där taxeringsvärdet endast är 30 procent av marknadsvärdet.

Förslagen ...

Kapitalvinstbeskattningen för fastigheter reformeras på så vis att endast överavkastning beskattas, vilket innebär att man från den totala prisförändringen subtraherar den ackumulerade (över innehavstiden) årliga reala normalavkastningen på 3 procent. Trots att kapitalvinsten beskattas med en högre skattesats, 25 procent (i enlighet med vårt tidigare räkneexempel) i stället för dagens 22 procent, kommer detta att leda till en markant sänkning av kapitalvinstskatten på bostäder.

Att fastställa de fulla offentligfinansiella och fördelningsmässiga effekterna av förslagen ligger bortom syftet med denna rapport. Däremot kan grova uppskattningar göras utifrån tidigare utredningar och aktuell taxeringsstatistik. Skatten på privatägda småhus skulle förväntas inbringa cirka 26 miljarder kronor enligt en statisk beräkning och en antagen negativ kapitaliseringseffekt på 15 procent baserad på Englund (2016), vilket är en höjning med 13 miljarder kronor. Huvuddelen av höjningen skulle falla på bostäder i den övre halvan av taxeringsvärdefördelningen, vilka i dag endast betalar maxbeloppet.

... ger ökat skatteutfall på småhus med 13 miljarder ...

För bostadsrätter är det ännu svårare att bedöma skatteutfallet på grund av brister i lägenhetsstatistiken. Men om man utgår från deras totala marknadsvärde på cirka 2 500 miljarder kronor enligt finansräkenskaperna, ett taxeringsvärde på 75 procent, en fastighetsskatt på 1 procent och en negativ kapitaliseringseffekt på 15 procent, skulle intäkten kunna bli cirka 15 miljarder kronor, vilket är en höjning med 13 miljarder från dagens nivå.

... och lika mycket på bostadsrätter.

Stämpelskattens avskaffande skulle leda till en skattesänkning på ungefär 10 miljarder kronor utifrån dagens nivå. Långsiktigt är effekten osäker eftersom avskaffandet kan förväntas höja bostadsvärdena och därmed leda till ökade fastighetsskatteintäkter.

Stämpelskatten sänker skatteuttaget med 10 miljarder.

Skattereduktion av arbetsinkomstsskatt till följd av underskott i kapital, populärt kallat ränteavdrag, minskar om den generella skattesatsen på kapitalinkomster sänks till 25 procent. Med dagens nivå på cirka 18 miljarder kronor skulle minskningen av skattereduktionen, och därmed ökningen i statens skatteintäkter, bli cirka 3 miljarder kronor.

Minskade ränteavdrag höjer intäkterna med 3 miljarder.

När det gäller de offentligfinansiella effekterna av den reformerade kapitalvinstbeskattningen för fastigheter är de mycket svåra att uppskatta. Men även om skattesatsen höjs från 22 procent till

2,5 procent, talar det mesta för att intäkterna skulle sjunka eftersom enbart överavkastningen beskattas. Detta framgår också tydligt från de räkneexempel vi presenterar nedan.

Tabell 6.1 presenterar tre typexempel på bostäder för vilka vi beräknar skatt på anskaffning, ägande och försäljning enligt dagens regler och våra förslag. Exempelen är en villa i landsbygd värd 1 miljon kronor, en villa i storstad värd 5 miljoner och en bostadsrättslägenhet i storstad värd 5 miljoner – samtliga har ägts i fem år.¹⁷ Anskaffningsrelaterade skatter sänks i vårt förslag till följd av den slopade stämpelskatten, och för storstadsvillan resulterar detta i skattesänkning på 100 000 kronor. Den löpande bostadsbeskattningen är högre i vårt förslag, med 2 000 kronor årligen för landsbygdsvillan och mellan 33 000 och 40 000 kronor för de två storstadsvillorna. Försäljningsrelaterade skatter, i detta fall den kapitalvinst som uppstått till följd av den antagna prisuppgången, är betydligt lägre i vårt förslag som ju endast faller på överavkastningen. Villan i landsbygd betalar 13 000 kronor mindre och för storstadsvillorna minskar kapitalvinstskatten med 67 000 kronor, trots att skattesatsen har höjts till den generella skattesatsen 2,5 procent (i enlighet med våra övriga beräkningar). Totalt sett, när alla bostadsskatter räknas samman under den antagna femåriga bostadscykel, ökar skatteuttaget i vårt förslag för bostadsrättsinnehavaren i storstad med 125 000 kronor, eller 25 000 kronor per år. För de två villaägarna innebär vårt förslag däremot en liten sänkning av skattebördan,

17. Siffrorna bygger på beräkningar i Konjunkturinstitutet (2016), och liknande beräkningar finns även i Ekonomistyrningsverket (2016). I analysen har vi bortsett från effekter på skatteuttaget från ROT-avdrag och uppskovsrätt samt uppskovsbeskattning gällande kapitalvinster.

Tabell 6.1 Kapitalvinst och fastighetsskatt, tre bostadsexempel.

	Småhusägare på landsbygden		Bostadsrättsinnehavare i storstad		Småhusägare i storstad	
	Nuvarande	Vårt förslag	Nuvarande	Vårt förslag	Nuvarande	Vårt förslag
Antaganden						
Inköpspris	620 921		3 104 607		3 104 607	
Marknadsvärde fastighet	1 000 000		5 000 000		5 000 000	
Taxeringsvärde fastighet	750 000				3 750 000	
Bolån (75 procent)	465 691		2 328 455		2 328 455	
Boräntesats (procent)	2,79		2,79		2,79	
Ränteutgifter	12 993		64 964		64 964	
	Nuvarande	Vårt förslag	Nuvarande	Vårt förslag	Nuvarande	Vårt förslag
Anskaffning						
Stämpelskatt	15 000	0	0	0	75 000	0
Pantbrevavgift	5 686	0	0	0	28 431	0
Summa skatt	20 686	0	0	0	103 431	0
Skilnlåd (vårt - nuvarande)	-20 686		0		-103 431	
Ägande (årligt)						
Fastighetsavgift-skatt	5 625	7 500	1 268	37 500	7 412	37 500
Räntesvdrag	3 898	3 248	19 489	16 241	19 489	16 241
Summa skatt	1 727	4 252	-18 221	21 259	-12 077	21 259
Skilnlåd (vårt - nuvarande)	2 525		39 480		33 336	
Försäljning						
Kapitalvinst	379 079		1 895 393		1 895 393	
Skatt på kapitalvinst (22%)	83 397		416 986		416 986	
Normalavkastning		98 897		494 483		494 483
Överavkastning		280 182		1 400 910		1 400 910
Skatt på överavkastning (25%)		70 046		350 227		350 227
Skilnlåd (vårt - nuvarande)	-13 352		-66 759		-66 759	
Hel cykel						
Summa skatt	112 718	91 304	325 881	451 377	460 032	451 377
Skilnlåd (vårt - nuvarande)	-21 414		125 495		-8 656	

Not: Tabellen beskriver tre typfall av snibhus som lags under 5 år och samtliga belopp under antaganden och den nuvarandes skattsituationen är hämtade från Konjunkturinstitutet (2016, tabell 28). Jämförelsen antar en ägarperiod på fem år, årlig prisökning på 10 procent och en belåningsgrad på 75 procent.

är sålakt till 25 procent. »Normalavkastning definieras som en årlig realinkomst från fastighetsägandet, som här satts till 3 procent av marknadsvärdet (4 procent av taxeringsvärdet). »Överavkastning är den beskattningsbara kapitalvinsten i vårt förslag, den del av kapitalvinstens som överstiger normal-

avkastningen. Skatten för »Hel cykel» är justerad för villa och bostadsrätt i storstad gällande fastighets-skatten, vilket beräknats för varje år med antagande om ett jämnt blöende taxeringsvärde.

framför allt beroende på den reformerade kapitalvinstbeskattningen och de avskaffade flyttskatterna vid köpet.

Naturligtvis är dessa siffror endast exempel på konsekvenserna av våra förslag. Utfallet förändras om någon av förutsättningarna ändras. Exempelvis skulle en förlängd ägandeperiod öka det relativa skatteuttaget i vårt förslag med tanke på den högre löpande fastighetsbeskattningen. En mer ingående och detaljerad analys behövs med andra ord.

Skatteväxling från arbete till kapital

En utgångspunkt i vår analys är att våra förslag inte ska förändra nivån på de totala skatteintäkterna i samhället. Vi vill identifiera svagheter, styrkor och förbättringsmöjligheter i den svenska kapitalbeskattningen, och i den mån våra förslag medför förändrade skattenivåer ska vi därför också föreslå andra skatteändringar så att den totala skattenivån bibehålls.

Sammanräkningen av räkneexemplens grova uppskattningar av förslagets offentligfinansiella effekter resulterar i ett höjt skatteuttag som skulle kunna ligga mellan 10 och 20 miljarder kronor. Siffran bör tolkas försiktigt eftersom den vilar på osäkra antaganden, men tendensen mot en höjd kapitalbeskattning torde ändå anses robust.

Kapitalskattens höjning medför att vi kan kombinera förslagen med sänkta nivåer på andra skatter. En röd tråd i rapporten är att skattepolitiken måste ta hänsyn till både snedvridningseffekter och fördelningseffekter. En effektiv och optimal skatt är den som uppmuntrar till ansträngning och beskattar individens förmågor. En viktig utmaning ligger således i att hitta den rätta balansen mel-

Totalt höjt skatteuttag på mellan 10 och 20 miljarder kronor.

Hur sänka nivåer på andra skatter?

lan skatter på arbete och kapital. Tidigare forskning har till stor del fokuserat på kapitalskatternas hämmande effekt på kapitalbildningen, medan nyare studier som vi diskuterar i kapitel 2, visar att även arbetsinkomstskatter hämmar kapitalbildningen, men då *humankapitalet*. Fördelningsmässigt finns också en tydlig korrelation mellan kapitalägande, kapitalinkomster och arbetsinkomster, och den är särskilt stor i toppen av inkomstfördelningen.

Arbetsinkomster
beskattas högt.

Vårt fokus hamnar därför på beskattning av arbetsinkomster. Sverige beskattar arbetsinkomster högt och har förmodligen den högsta marginalskatten på höga arbetsinkomster bland de rika länderna, cirka 70 procent.¹⁸ Kapitalbeskattningen är betydligt lägre i ett internationellt perspektiv med skattesatser mellan 11 procent (på ISK-avkastning) och 45 procent (på företagsvinster), vilket ligger i OECD:s mittfåra.

Personer som tjänar mycket på sitt arbete beskattas därmed betydligt hårdare än personer med lika stor inkomst i form av förmögenhetsavkastning, oavsett om förmögenheten är egenhändigt intjänad eller resultatet av omständigheter (till exempel arv eller lotterivinst). Mycket talar för att anledningen till skillnaden snarare ligger i den relativt höga skatten på arbete än i den relativt låga skatten på kapital. Ett flertal studier av svensk arbetsinkomstbeskattning har funnit att marginalskatterna på arbetsinkomster hämmar löntagarnas ansträngningar och även de totala skattein-

18. Vid en månadsinkomst på 53 000 kronor är marginalskatten 67 procent $((0,3142 + 0,57) / 1,3142)$ och när jobbskatteavdraget fasas ut blir den cirka 70 procent. Beräkningen inkluderar inkomstskatter och arbetsgivaravgiftens skatteinnehåll, vilken är hela avgiften för årsinkomster över 7,5 prisbasbelopp (336 000 kronor 2017). Om även momsen inkluderas blir den högsta marginalskatten cirka 75 procent.

täkterna.¹⁹ Studier som har ett mer långsiktigt fokus, och även tar hänsyn till humankapitalbildningen, tenderar att finna större effekter.²⁰ En stor skattedifferens mellan arbete och kapital har, som vi diskuterar utförligt i kapitel 4, även kritiserats för att skapa incitament för inkomstomvandling i vissa grupper, exempelvis inom riskkapitalbranschen eller bland fåmansbolagsägare.

Vår slutsats är att det finns såväl effektivitetsskäl som fördelningsmässiga argument för att balansera våra förslag om kapitalskatter med sänkta marginalsatser på arbetsinkomster. Exakt hur en sådan balansering ska gå till kan diskuteras. Mot bakgrund av att våra föreslagna skattehöjningar framför allt träffar fastighetsägande, vilket är relativt spritt över hela inkomstfördelningen, vore en generell skattesänkning motiverad. Samtidigt pekar våra analyser på kopplingen mellan inte minst högvärderat bostadsägande och höga arbetsinkomster, vilket innebär att våra förändringar i kapitalbeskattningen kan motivera sänkt marginalsatt för medelstora och höga inkomster. Vilken utformning som väljs ligger utanför ramen för denna rapport och är delvis en politisk fråga.

Vi är medvetna om att våra förändringsförslag kan väcka starka reaktioner. Det ligger i skatters natur att människor berörs, antingen beroende på deras ekonomiska egenintressen eller ideologiska motiv. Man får emellertid inte glömma att skatterna måste

Balansera kapitalskattorna med sänkta marginalsatser på arbetsinkomster.

19. Se till exempel Sørensen (2010), Blomquist och Selin (2010) samt Ericson, Flood och Islam (2015). Resultat i Bastani och Selin (2014) visar att skattebetalare i den övre delen av inkomstfördelningen är relativt okänsliga för beskattning, men författarna noterar samtidigt att resultaten är konsistenta med betydligt större beteendeeffekter om det är kostsamt att anpassa sig till ett skattesystem.

20. Se Keane (2011, 2016).

Viktigt att skatter utformas utifrån hela samhällets behov.

utformas utifrån *hela samhällets behov* att finansiera gemensamma åtaganden samt en politiskt beslutad nivå på ekonomisk omfördelning. Om intäktsneutralitet är en restriktion, vilket vi har utgått från i denna rapport, måste det som inte tas ut i kapitalsskatter därför tas ut i form av beskattning av arbete, antingen via löneskatter eller när lönerna används för konsumtion som konsumtionsskatter.

Våra förslag behöver diskuteras och utredas vidare.

Ekonomers roll är att utforma välgrundade förslag på beskattning som leder till intäkter och omfördelning med så små snedvridande effekter som möjligt. Våra rekommendationer om förändrad kapitalbeskattning är naturligtvis inte perfekta och de behöver både diskuteras och utredas vidare. Vi är emellertid ganska säkra på att våra förslag om ökad likformighet i kapitalbeskattningen har samhällsekonomiskt gynnsamma effekter. Vi är också tämligen övertygade om att balansen mellan beskattning och kapital kan förbättras.

REFERENSER

- Adermon, A., M. Lindahl och D. Waldenström (2018). »Intergenerational wealth mobility and the role of inheritance: Evidence from multiple generations«. *Economic Journal*, under utgivning.
- Agell, J. och P.-A. Edin (1990). »Marginal taxes and the asset portfolios of Swedish households«. *Scandinavian Journal of Economics*, 92(1), 47–64.
- Aiyagari, S. R. (1994). »Uninsured idiosyncratic risk and aggregate saving«. *Quarterly Journal of Economics*, 109(3), 659–684.
- Akcigit, U., S. Baslandze och S. Stantcheva (2015). »Taxation and the international mobility of inventors«. Working Paper nr 21024, National Bureau of Economic Research.
- Alessie, R., S. Hochguertel och A. van Soest (2004). »Ownership of stocks and mutual funds: A panel data analysis«. *Review of Economics and Statistics*, 86(3), 783–796.
- Alpizar, F., F. Carlsson och O. Johansson-Stenman (2005). »How much do we care about absolute versus relative income and consumption?«. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 56(3), 405–421.
- Alstadsaeter, A., M. Jacob och A. Vejsiu (2014). *3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:2. Stockholm: Fritzes.
- Alstadsaeter, A., N. Johannesen och G. Zucman (2017). »Tax evasion and inequality«. Working Paper nr 23772, National Bureau of Economic Research.
- Alt, J., I. Preston och L. Sibieta (2010). »The political economy of tax policy«. Kapitel 13 i Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles och J. Poterba

- (red.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Apel, M. och J. Södersten (1999). »Personal taxation and investment incentives in a small open economy«. *International Tax and Public Finance*, 6(1), 79–88.
- Arnold, J. M., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus och L. Vartia (2011). »Tax policy for economic recovery and growth«. *Economic Journal*, 121(550), F59–F80.
- Aronsson, T. och A. Mannberg (2015). »Relative consumption of housing: Marginal saving subsidies and income taxes as a second-best policy?«. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 116, 439–450.
- Asea, P. K. och S. Turnovsky (1998). »Capital income taxation and risk-taking in a small open economy«. *Journal of Public Economy*, 68(1), 55–90.
- Atkeson, A., V. V. Chari och P. J. Kehoe (1999). »Taxing capital income: A bad idea«. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 23(3), 3–17.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality. What can be done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Atkinson, A. B. och A. Sandmo (1980). »Welfare implications of the taxation of savings«. *Economic Journal*, 90(359), 529–549.
- Atkinson, A. B. och J. E. Stiglitz (1976). »The design of tax structure: Direct versus indirect taxation«. *Journal of Public Economics*, 6(1–2), 55–75.
- Auerbach, A. J. (2015). »Taxation and saving – a retrospective«. *Economic Journal*, 125(583), 464–492.
- Bach, L., L. E. Calvet och P. Sodini (2017). »Rich pickings? Risk, return, and skill in the portfolios of the wealthy«. Research Paper nr 16-03, Swedish House of Finance.
- Banks, J. och P. A. Diamond (2010). »The base for direct taxation«. Kapitel 6 i Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, B. Bond,

- R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles och J. Poterba (red.), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Bastani, S., S. Blomquist och L. Micheletto (2013). »The welfare gains of age-related optimal income taxation«. *International Economic Review*, 54(4), 1219–1249.
- Bastani, S. och H. Selin (2014). »Bunching and non-bunching at kink points of the Swedish tax schedule«. *Journal of Public Economics*, 109, 36–49.
- Becker, B., M. Jacob och M. Jacob (2013). »Payout taxes and the allocation of investment«. *Journal of Financial Economics*, 107(1), 1–24.
- Bergh, A., T. Nilsson och D. Waldenström (2012). *Blir vi sjuka av inkomstskillnader? En introduktion till sambanden mellan inkomst, ojämlikhet och hälsa*. Lund: Studentlitteratur.
- Björklund, A. och M. Jäntti (2011). *SNS Välfärdsrapport 2011. Inkomstfördelningen i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Björklund, A., J. Roine och D. Waldenström (2012). »Intergenerational top income mobility in Sweden: Capitalist dynasties in the land of equal opportunity?«. *Journal of Public Economics*, 96(5–6), 474–484.
- Blomquist, S. och H. Selin (2010). »Hourly wage rate and taxable labor income responsiveness to changes in marginal tax rates«. *Journal of Public Economics*, 94, 878–889.
- Boadway, R., E. Chamberlain och C. Emmerson (2010). »Taxation of wealth and wealth transfers«. Kapitel 8 i Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, B. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles och J. Poterba (red.), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Boserup, S. H., W. Kopczuk och C. T. Kreiner (2014). »Stability and persistence of intergenerational wealth formation: Evidence from Danish wealth records of three generations«. Mimeo, Köpenhamns universitet.

- Bruce, D. och M. Moshin (2006). »Tax policy and entrepreneurship: New time series evidence«. *Small Business Economics*, 26(5), 409–425.
- Brunner, J. K. och S. Pech (2012). »Optimal taxation of bequests in a model with initial wealth«. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(4), 1368–1392.
- Brühlhart, M., J. Gruber, M. Krapf och K. Schmidheiny (2017). »The elasticity of taxable wealth: Evidence from Switzerland«. Mimeo, University of Lausanne.
- Bönke, T., M. M. Grabka, C. Schröder, E. N. Wolff och L. Zyska (2016). »The joint distribution of net worth and pension wealth in Germany«. SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research nr 853, DIW Berlin.
- Cabral, M. och C. Hoxby (2012). »The hated property tax: Saliency, tax rates, and tax revolts«. Working Paper nr 18154, National Bureau of Economic Research.
- Chamley, C. (1986). »Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives«. *Econometrica*, 54(3), 607–622.
- Chamley, C. (2001). »Capital income taxation, wealth distribution and borrowing constraints«. *Journal of Public Economics*, 79(1), 55–69.
- Chetty, R. och E. Saez (2005). »Dividend taxes and corporate behavior: Evidence from the 2003 dividend tax cut«. *Quarterly Journal of Economics*, 120(3), 791–833.
- Chetty, R. och E. Saez (2006). »The effects of the 2003 dividend tax cut on corporate behavior: Interpreting the evidence«. *American Economic Review*, 96(2), 124–129.
- Chetty, R., J. N. Friedman, T. Heien Nielsen, S. Leth Petersen och T. Olsen (2014). »Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings: Evidence from Denmark«. *Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 11141–11219.

- Christiansen, V. och M. Tuomala (2008). »On taxing capital income with income shifting«. *International Tax and Public Finance*, 15(4), 527–545.
- Conesa, J. C., S. Kitao och D. Krueger (2009). »Taxing capital? Not a bad idea after all!«. *American Economic Review*, 99(1), 25–48.
- Copenhagen Economics (2017). *Swedish Private Equity Markets. A footprint analysis*. Stockholm: Swedish Private Equity & Venture Capital Association.
- Cowell, F. och P. Van Kerm (2016). »Wealth inequality: A survey«. *Journal of Economic Surveys*, 29(4), 671–710.
- Cullen, J. och R. Gordon (2006). »How do taxes affect entrepreneurial activity? A comparison of U.S. and Swedish law«. I Braunerhjelm, P. och J. Wiklund (red.), *Entreprenörskap och tillväxt. Kunskap, kommersialisering och ekonomisk politik*. Örebro: Förf Förlag.
- Cullen, J. och R. Gordon (2007). »Taxes and entrepreneurial risk-taking: Theory and evidence for the U.S.«. *Journal of Public Economics*, 91(7–8), 1479–1505.
- Davies, J. B., S. Sandstrom, A. Shorrocks och E. N. Wolff (2011). »The level and distribution of global household wealth«. *Economic Journal*, 121(551), 223–254.
- De Nardi, M. och F. Yang (2016). »Wealth inequality, family background, and estate taxation«. *Journal of Monetary Economics*, 77, 130–145.
- Diamond, P. A. (1965). »National debt in a neoclassical growth model«. *American Economic Review*, 55(5), 1126–1150.
- Diamond, P. A. (2009). »Taxes and pensions«. *Southern Economic Journal*, 76(1), 2–15.
- Diamond, P. A. och J. A. Mirrlees (1971). »Optimal taxation and public production I: Production efficiency«. *American Economic Review*, 61(1), 8–27.

- Diamond, P. och E. Saez (2011). »The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations«. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165–190.
- Diamond, P. och J. Spinnewijn (2011). »Capital income taxes with heterogeneous discount rates«. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(4), 52–76.
- Domar, E. och R. Musgrave (1944). »Proportional income taxation and risk-taking«. *Quarterly Journal of Economics*, 58(3), 388–422.
- Durán-Cabré, J. M., A. Esteller-Moré och L. Salvadori (2015). »Empirical evidence on horizontal competition in tax enforcement«. *International Tax and Public Finance*, 22(5), 834–860.
- Du Rietz, G., D. Johansson och M. Stenkula (2015). »Swedish capital income taxation (1862–2013)«. Kapitel 3 i Henrekson, M. och M. Stenkula (red.), *Swedish Taxation: Developments Since 1862*. New York: Palgrave Macmillan.
- Du Rietz, G. och M. Henrekson (2015). »Swedish wealth taxation (1911–2007)«. Kapitel 6 i Henrekson, M. och M. Stenkula (red.), *Swedish Taxation: Developments Since 1862*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dynan, K. E., J. Skinner och S. P. Zeldes (2004). »Do the rich save more?«. *Journal of Political Economy*, 112(2), 397–444.
- Ekonomistyrningsverket (2016). »Statens budget och de offentliga finanserna«. Rapport 2016:55.
- Ekonomistyrningsverket (2017). »Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2016«. Rapport 2017:6.
- Elinder, M., O. Erixson och D. Waldenström (2016). »Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers«. Discussion Paper nr 11191, Centre for Economic Policy Research.
- Elinder, M., O. Erixson och D. Waldenström (2017). »Arvens betydelse för förmögenhetsfördelningen«. *Ekonomisk Debatt*, 45(1), 6–17.
- Elsayyad, M. och K. Konrad (2012). »Fighting multiple tax havens«. *Journal of International Economics*, 86(2), 295–305.

- Englund, P. (2016). »En mer neutral kapitalbeskattning. Fördelningseffekter av begränsade ränteavdrag«. Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/3.
- Ericson, P., L. Flood och N. Islam (2015). »Taxes, wages and working hours«. *Empirical Economics*, 49(2), 503–535.
- Erosa, A. och M. Gervais (2002). »Optimal taxation in life-cycle economies«. *Journal of Economic Theory*, 105(2), 338–369.
- Farhi, E. och I. Werning (2010). »Progressive estate taxation«. *Quarterly Journal of Economics*, 125(2), 635–673.
- Farhi, E. och I. Werning (2013a). »Insurance and taxation over the life cycle«. *Review of Economic Studies*, 80(2), 596–635.
- Farhi, E. och I. Werning (2013b). »Estate taxation with altruism heterogeneity«. *American Economic Review*, 103(3), 489–495.
- Finansdepartementet (2010). »Schablonbeskattat investeringssparkonto och ändrad beskattning av kapitalförsäkring«. Promemoria Fi 2010/5534.
- Fleurbaey, M. (2008). *Fairness, Responsibility, and Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Forslid, R. (2008). »Du sköna nya globaliserade värld? Starka kluster och svaga regioners betydelse för ekonomisk tillväxt«. Underlagsrapport nr 8 till Globaliseringsrådet.
- Frank, R. (2009). *The Return of the Economic Naturalist: How Economics Helps Make Sense of Your World*. New York: Virgin Books.
- French, K. och J. Poterba (1991). »Investor diversification and international equity markets«. *American Economic Review*, 81(2), 222–226.
- Fuest, C., A. Peichl och S. Siegloch (2018). »Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany«. *American Economic Review*, under utgivning.
- Golosov, M., M. Troschkin, A. Tsyvinski och M. Weinzierl (2013). »Preference heterogeneity and optimal capital income taxation«. *Journal of Public Economics*, 97, 160–175.

- Golosov, M., A. Tsyvinski, I. Werning, P. A. Diamond och K. L. Judd (2006). »New dynamic public finance: A user's guide (with comments and discussion)«. *NBER Macroeconomics Annual*, 21, 317–387.
- Gordon, R. H. och W. Kopczuk (2014). »The choice of the personal income tax base«. *Journal of Public Economics*, 118, 97–110.
- Gordon, R. H. och J. B. Slemrod (2000). »Are 'real' responses to taxes simply income shifting between corporate and personal tax bases?«. Kapitel 8 i Slemrod, J. B. (red.), *Does Atlas Shrug: The Economic Consequences of Taxing the Rich*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Goupille-Lebret, J. och J. Infante (2017). »Behavioral responses to inheritance tax: Evidence from notches in France«. Mimeo, Paris School of Economics.
- Grant Thornton (2016), »Konkurrenskraften i svensk ägarbeskattning«.
- Gruber, J. och E. Saez (2002). »The elasticity of taxable income: Evidence and implications«. *Journal of Public Economics*, 84, 1–32.
- Güvenen, F., G. Kambourov, B. Kuruscu, S. Ocampo-Diaz och D. Chen (2017). »Use it or lose it: Efficiency gains from wealth taxation«. Mimeo, University of Minnesota.
- Hammar, H., S. C. Jagers och K. Nordblom (2005). »Skatter och skattefusk«. S. 99–113 i Holmberg, S. och L. Weibull (red.), *Lyckan kommer, lyckan går*. Göteborg: SOM-institutet.
- Hammar, H., S. C. Jagers och K. Nordblom (2008). »Attitudes towards tax levels: A multi-tax comparison«. *Fiscal Studies*, 29(4), 523–543.
- Hanlon, M., E. Maydew och J. Thornock (2015). »Taking the long way home: U.S. tax evasion and offshore investments in U.S. equity and debt markets«. *Journal of Finance*, 70(1), 257–287.
- Hansson, I. och E. Norrman (1996). *Skatter – teori och praktik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hansson, Å. (2008). »The wealth tax and entrepreneurial activity«. *Journal of Entrepreneurship*, 17(2), 139–156.

- Harberger, A. C. (1962). »The incidence of the corporation income tax«. *Journal of Political Economy*, 70(3), 215–240.
- Henrekson, M. (2015). »Kapitalägare då och nu – förmögenheter, beskattning och samhällets syn«. Kapitel 9 i Swedenborg, B. (red.), *Svensk ekonomisk politik – då, nu och i framtiden*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Henrekson, M. och T. Sanandaji (2014). »Kapitalskatter och företagande«. Expertrapport till Företagsskattekommittén. Bilaga 4 i SOU 2014:40, *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. Stockholm: Fritzes.
- Henrekson, M. och M. Stenkula (red.) (2015). *Swedish Taxation: Developments since 1862*. New York: Palgrave MacMillan.
- Henrekson, M. och D. Waldenström (2016). »Inheritance taxation in Sweden, 1885–2004: The role of ideology, family firms, and tax avoidance«. *Economic History Review*, 69(4), 1228–1254.
- Hosseini, R. och A. Shourideh (2017). »Retirement financing: An optimal reform approach«. Mimeo, University of Georgia.
- Hubbard, R. (1985). »Personal taxation, pension wealth, and portfolio composition«. *Review of Economics and Statistics*, 67(1), 53–60.
- Huizinga, H. och J. Vogel (2009). »International taxation and the direction and volume of cross-border M&As«. *Journal of Finance*, 64(3), 1217–1249.
- Jacobs, B. och A. V. Rusu (2017). »Why is the long-run tax on capital income zero? Explaining the Chamley-Judd Result«. Discussion Paper nr 2017-011/VI, Tinbergen Institute.
- Jacobsen, K., K. Jacobsen, H. Kleven och G. Zucman (2017). »Wealth taxation and wealth inequality: Evidence from Denmark, 1980–2014«. Mimeo, University of Copenhagen.
- Johannesen, N. och T. B. M. Stolper (2017). »The deterrence effect of whistleblowing – An event study of leaked customer information from banks in tax havens«. Working Paper nr 2017-4, Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance.

- Johannesen, N. och G. Zucman (2014). »The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown«. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 65–91.
- Judd, K. L. (1985). »Redistributive taxation in a simple perfect foresight model«. *Journal of Public Economics*, 28(1), 59–83.
- Järliden Bergström, Å.-P., M. Palme och M. Persson (2010). *Beskattning av privat pensionssparande*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:2. Stockholm: Fritzes.
- Keane, M. P. (2011). »Labor supply and taxes: A survey«. *Journal of Economic Literature*, 49(4), 961–1075.
- Keane, M. P. (2016). »Life-cycle labour supply with human capital: Econometric and behavioural implications«. *Economic Journal*, 126(592), 546–577.
- King, M. A. (1974). »Taxation and the cost of capital«. *Review of Economic Studies*, 41(1), 21–35.
- King, M. A. (1977). *Public Policy and the Corporation*. London: Chapman-Hall.
- King, M. A. och J. I. Leape (1998). »Wealth and portfolio composition: Theory and evidence«. *Journal of Public Economics*, 69(2), 155–193.
- Kleven, H. J., C. Landais och E. Saez (2013). »Taxation and international migration of superstars: Evidence from the European football market«. *American Economic Review*, 103(5), 1892–1924.
- Kleven, H., C. Landais, E. Saez och E. Schultz (2014). »Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark«. *Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 333–378.
- Konjunkturinstitutet (2016). *Konjunkturläget juni 2016. Fördjupning: Skatter på köp, ägande och försäljning av bostäder*. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Kopczuk, W. (2005). »Tax bases, tax rates and the elasticity of reported income«. *Journal of Public Economics*, 89(11–12), 2093–2119.

- Kopczuk, W. (2013). »Taxation of intergenerational transfers and wealth«. Kapitel 6 i Auerbach, A. J., R. Chetty, M. Feldstein och E. Saez (red.), *Handbook of Public Economics*, Volume 5. Amsterdam: Elsevier.
- Korom, P., M. Lutter och J. Beckert (2017). »The enduring importance of family wealth: Evidence from the Forbes 400, 1982 to 2013«. Discussion Paper nr 15/8, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Kristjánsson, A. S. (2016). »Optimal taxation with endogenous return to capital«. Memorandum nr 06/2016, Department of Economics, Oslo University.
- Krugman, P. (1991). »Increasing returns and economic geography«. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483–499.
- Kyzimienko, I., M. I. Norton, E. Saez och S. Stantcheva (2015). »How elastic are preferences for redistribution? Evidence from randomized survey experiments«. *American Economic Review*, 105(4), 1478–1508.
- Langenmayr, D. (2017). »Voluntary disclosure of evaded taxes – Increasing revenues, or increasing incentives to evade?«. *Journal of Public Economics*, 151, 110–125.
- Lighthart, J. och J. Voget (2010). »The determinants of cross-border tax information sharing«. Mimeo, Tilburg University.
- Lindhe, T. och J. Södersten (2012). »The Norwegian shareholder tax reconsidered«. *International Tax and Public Finance*, 19(3), 424–441.
- Lodin, S.-O. och P. Englund (2017). *Yes box! En ESO-rapport om en nymodell för kapital- och bostadsbeskattning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:4. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Lundberg, J. och D. Waldenström (2018). »Wealth inequality in Sweden: What can we learn from capitalized income tax data?«. *Review of Income and Wealth*, under utgivning.

- Mankiw, N. G., M. Weinzierl och D. Yagan (2009). »Optimal taxation in theory and practice«. *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 147–174.
- Martinez, I. Z. (2017). »Beggart-hy-neighbour tax cuts: Mobility after a local income and wealth tax reform in Switzerland«. Working Paper nr 2017-08, Luxembourg Institute of Socio-Economic Research.
- Mirrlees, J. A. (1971). »An exploration in the theory of optimum income taxation«. *Review of Economic Studies*, 38(2), 175–208.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, B. Bond, R. Chote, M. Gamie, P. Johnson, G. Myles och J. Poterba (2011). *Tax by Design. The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Moretti, E. och D. Wilson (2015). »The effect of state taxes on the geographical location of top earners: Evidence from star scientists«. Working Paper nr 2015-06, Federal Reserve Bank of San Francisco.
- Moser, C. och P. Olea de Souza e Silva (2017). »Optimal paternalistic savings policies«. Research Paper nr 17-51, Columbia Business School.
- Naito, H. (1999). »Re-examination of uniform commodity taxes under a non-linear income tax system and its implication for production efficiency«. *Journal of Public Economics*, 71(2), 165–188.
- Nam, J., J. Wang och G. Zang (2010). »The impact of the dividend tax cut and managerial stock holdings on corporate dividend policy«. *Global Finance Journal*, 21(3), 275–292.
- Norbäck, P.-J., L. Persson och J. Vlachos (2009). »Cross-border acquisitions and taxes: Efficiency and tax revenues«. *Canadian Journal of Economics*, 42(4), 1473–1500.
- Nykvist, J. (2008). »Entrepreneurship and liquidity constraints: Evidence from Sweden«. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(1), 23–43.
- OECD (2015). *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*. Paris: OECD.

- OECD (2017). *OECD Secretary-General Report to G20 Leaders*. Hamburg: OECD.
- Ohlsson, H., J. Roine och D. Waldenström (2017). »Inherited wealth in Sweden: 1810–2016«. Working Paper, Uppsala universitet.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Cambridge, MA och London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piketty, T. och E. Saez (2013). »A theory of optimal inheritance taxation«. *Econometrica*, 81(5), 1851–1886.
- Piketty, T. och G. Zucman (2014). »Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries, 1700–2010«. *Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1255–1310.
- Pirttilä, J. och H. Selin (2011). »Income shifting within a dual income tax system: Evidence from the Finnish tax reform of 1993«. *Scandinavian Journal of Economics*, 113(1), 120–144.
- Pirttilä, J. och M. Tuomala (2001). »On optimal non-linear taxation and public good provision in an overlapping generations economy«. *Journal of Public Economics*, 79(3), 485–501.
- Poterba, J. (2002). »Taxation, risk-taking, and household portfolio behavior«. Kapitel 17 i Auerbach, A. J. och M. Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics*, Volume 3. Amsterdam: North-Holland.
- Poterba, J. (2004). »Taxation and corporate payout policy«. *American Economic Review*, 94(2), 171–175.
- Poterba, J. M. och A. A. Samwick (2002). »Taxation and household portfolio composition: US evidence from the 1980s and 1990s«. *Journal of Public Economics*, 87(1), 5–38.
- Roine, J. och D. Waldenström (2009). »Wealth concentration over the path of development: Sweden, 1873–2006«. *Scandinavian Journal of Economics*, 111(1), 151–187.
- Saez, E. (2002). »Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses«. *Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 1039–1073.

- Saez, E. och G. Zucman (2016). »Wealth inequality in the United States since 1913: Evidence from capitalized income tax data«. *Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 519–578.
- Saez, E. och S. Stantcheva (2016). »Generalized social marginal welfare weights for optimal tax theory«. *American Economic Review*, 106(1), 24–45.
- Samuelson, P. A. (1958). »An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money«. *Journal of Political Economy*, 66(6), 467–482.
- Scheuer, F. (2014). »Entrepreneurial taxation with endogenous entry«. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(2), 126–163.
- Scheve, K. och D. Stasavage (2016). *Taxing the Rich. A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Seim, D. (2017). »Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden«. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), 395–421.
- Skinner, J. (1996). »The dynamic efficiency cost of not taxing housing«. *Journal of Public Economics*, 59(3), 397–417.
- Slemrod, J., N. Johannesen, P. Langetieg, D. Reck och M. Risch (2017). »Taxing hidden wealth: The consequences of U.S. enforcement initiatives on evasive foreign accounts«. Mimeo.
- SOU 1968:7. *Ägande och inflytande inom det privata näringslivet*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1993:57. *Beskattning av fastigheter, del I – Schablonintäkt eller fastighetsskatt?* Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 2002:47. *Våra skatter?* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:36. *Reformerade egendomsskatter*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:40. *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2016:75. *Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag*. Stockholm: Wolter Kluwers.

- Stantcheva, S. (2017). »Optimal taxation and human capital policies over the life cycle«. *Journal of Political Economy*, 125(6), 1931–1990.
- Straub, L. och I. Werning (2014). »Positive long run capital taxation: Chamley-Judd revisited«. Working Paper nr 20441, National Bureau of Economic Research.
- Sørensen, P. B. (2005). »Neutral taxation of shareholder income«. *International Tax and Public Finance*, 12(6), 777–801.
- Sørensen, P. B. (2010). *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:4. Stockholm: Fritzes.
- Sørensen, P. B. (2014). »Taxation of shareholder income and the cost of capital in a small open economy«. Working Paper nr 5091, CESifo.
- Tiebout, C. M. (1956). »A pure theory of local expenditures«. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Waldenström, D. (2010). »Den ekonomiska ojämlikheten i finansskri-sens Sverige«. Kapitel 3 i *Konjunkturrådets rapport 2010. Råd till en finansminister*. Stockholm: SNS Förlag.
- Waldenström, D. (2011). »Vart tog det gömda utlandskapitalet vägen?«. *Ekonomisk Debatt*, 39(3), 81–84.
- Waldenström, D. (2016). »The national wealth of Sweden, 1810–2014«. *Scandinavian Economic History Review*, 64(1), 36–54.
- Waldenström, D. (2017). »Wealth-income ratios in a small, develop-ing economy: Sweden, 1810–2010«. *Journal of Economic History*, 77(1), 285–313.
- Weisbach, D. A. (2015). »The use of neutralities in international tax poli-cy«. *National Tax Journal*, 68(3), 635–652.
- Wilson, J. D. (1986). »A theory of interregional tax competition«. *Journal of Urban Economics*, 19(3), 296–315.
- Wilson, J. D. (2005). »Welfare-improving competition for mobile capi-tal«. *Journal of Urban Economics*, 57(1), 1–18.

- Wolff, E. N. (2011). *The Transformation of the American Pension System. Was it Beneficial to Workers?* New York: Upjohn Institute.
- Wolff, E. N. (2015). *Inheriting Wealth in America. Future Boom or Bust?* Oxford: Oxford University Press.
- Xing, J. (2012). »The structure and growth: How robust is the empirical evidence?«. *Economics Letters*, 117(1), 379–382.
- Zodrow, G. R. och P. Mieszkowski (1986). »Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods«. *Journal of Urban Economics*, 19(3), 356–370.
- Zoutman, F. T. (2015). »The effect of capital taxation on household savings«. Mimeo, Norwegian School of Economics, Bergen.
- Zucman, G. (2013). »The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?«. *Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1321–1364.