

Bra, kan bli bättre

JOHAN FALL

KOMMENTAR

ESO-rapporten *Vårt framtida skattesystem* av Klas Eklund återger välskrivet och pedagogiskt de stora dragen i hela det svenska skattesystemet. Rapporten är väldisponerad och imponerande, givet ämnets breda omfång samt de begränsningar som förelegat i tid och utredningsresurser. Av nödvändighet behandlas flera områden översiktligt. Rapporten är ändå tankeväckande, inte minst där det inte lämnas konkreta förslag men ändå förs kloka resonemang.

I det följande kommenterar jag några av rapportens olika förslag, men av utrymmesskäl endast valda delar. Merparten av förslagen skulle bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft och är därför välkomna. Beträffande förslagets paketering understryks i rapporten att en viktig utgångspunkt för själva uppdraget varit att finna en helhet. Bland motiven för detta framhålls möjligheten att växla skattebaser, men en närmare analys av övergångsproblematiser eller liknande saknas.

Rapporten konstaterar insiktsfullt att det finns svårigheter med en stor reform. Särskilt nämns att den kan ta tid, att det finns risk att frågor begravs på vägen samt att dagens politiska landskap är mer fragmenterat än för 30 år sedan, vilket kan bedömas försvåra framkomligheten. Risken att frågor begravs på vägen kan orsaka betydande kostnader vid ett försök till (alltför) stort reformgrepp, eftersom det kan lägga en våt filt och bromsa, eller helt hindra, många åtgärder som behöver införas snabbt.

Jag menar att det behövs många skattereformer och konstaterar att huvudfokus behöver vara att tydliggöra

de konkreta skälen för var och en av dessa (Fall 2018). I rapporten tar också sakinnehållet betydligt större plats än formfrågan (dvs den om en eller flera reformer), vilket enligt min mening är välgörande.

Rapporten tar ordentligt avstamp från en grundlig genomgång av förutsättningar. Först på sidan 75 (av totalt närmare 250) börjar behandlingen av skattesystemets enskilda delar. Från omvärldsanalysen ska bl a framhållas globaliseringen och den ökade internationella konkurrensen, kapitalets ökade rörlighet och produktivitetens utveckling samt det svenska skattesystemet belyst utifrån omvärldsjämförelser. Detta är gediget men hade kunnat kompletteras och fördjupas kring problemen på arbetsmarknaden, där arbetslösheten närmar sig en halv miljon personer med snabbast stigande utveckling för långtidsarbetslösa och utrikes födda. Det hade givit skäl för andra bedömningar i mixen av förslag om större vikt hade lagts vid att åtgärda dessa problem.

Skatt på arbete

Ett huvudbudskap i rapporten är att arbetsbeskattningen behöver sänkas, en uppfattning som delas av många ekonomer. Jag instämmer och likheter finns med analyser och förslag som Svenskt Näringsliv tagit fram (Krassén och Lidfeldt 2017; Kinnwall m fl 2020). Rapportens förslag till ny inkomstskatteskala presenteras som en förenkling. Det stämmer när det gäller att ersätta dagens komplexa regelverk för jobbskatte- respektive grundavdrag med ett nytt jobbavdrag på 95 000 kr. Syftet är att stimulera sysselsättning, varför arbetslösa, sjukskrivna m fl inte får avdraget, men en motsvarighet föreslås även för pensionärer. Ett mer renodlat jobbavdrag för enbart arbetsinkomster hade bättre uppfyllt syftet.

Däremot förenklar det inte att ersätta dagens enda brytpunkt och enda

Johan Fall är chef för Skatteavdelningen på Svenskt Näringsliv. Han är nationalekonom från Uppsala universitet och har tidigare arbetat vid bl a Riksbanken, Riksrevisionsverket och Exportkreditnämnden.
Johan.Fall@svensktnaringsliv.se

skattesats för statlig skatt med tre olika brytpunkter och tre olika skattesatser. För reformivriga politiker kan en sådan struktur ganska snabbt bli en frestande godisbutik med flera spakar och rattar. Som framhålls i rapporten skulle sänkta marginalskatter göra skattesystemet mer konkurrenskraftigt. Något urskuldande nämns att ”bara” 20 000 personer skulle betala högsta marginalskatt – ett argument så gott som något för att utelämna denna del i förslaget och därmed såväl förenkla som förbättra. Genom att utelämna förslagens högsta marginalskatt över en tredje brytpunkt skulle dessutom spänningen gentemot kapitalskatten lättas, se även kommentarerna nedan om 3:12-reglerna.

Rapporten tar upp dagens brist på synlighet i det som kallas arbetsgivaravgift men som i praktiken i huvudsak utgör en skatt.¹ Detta understryks även av att avgiften uppbärs inom samma administrativa system, av samma myndighet och under samma sanktionsregelverk som övriga skatter. Ökad transparens föreslås genom en mer öppen redovisning och tydligare begrepp, vilket vore ett välkommet steg för att bättre kunna värdera nytta och förmåner i förhållande till samhällsekonomisk kostnad för offentliga system. Beträffande reformer av arbetsgivaravgiftens omfattning förs enligt min mening nyanserade resonemang kring möjligheterna och begränsningarna med generella respektive selektiva (per t ex grupper eller regioner) åtgärder.

Skatt på kapital

Kapitalinkomstskatten i Sverige är högre än i omvärlden.² Detta faktum redovisas tydligt i rapporten, vilket är välgörande för skattediskussionen ur ett

konkurrenskraftsperspektiv. Det angelägna i att ha goda förutsättningar för företagande, risktagande och entreprenörskap understryks också. Den generella kapitalskattesatsen föreslås sänkas från dagens 30 till 25 procent. Därmed stannar nivån fortfarande över vad som gäller i de flesta länder, vilket blir otillräckligt för att bli konkurrenskraftigt. Tyvärr tappar förslagen i denna del ytterligare styrka genom att även inkludera skärpt skattesats inom ramen för de s k 3:12-reglerna från dagens 20 till 25 procent. Ambitionen om enhetlighet inom kapitalbeskattningen har enligt min mening fått för stor vikt på bekostnad av konkurrenskraft och incitament till företagande, investeringar och jobbskapande.

Som konstateras i rapporten uppkom 3:12-reglerna för att hantera spänningen mellan kapitalskattesatsen och de höga marginalskatterna på arbete. Spänningen avhjälpas bäst med sänkt marginalskatt. Ett väl kalibrerat regelverk för att upprätthålla rågången mellan beskattning av olika inkomstslag torde dock enligt min mening behövas under överskådlig tid, bl a för att underlätta sänkt kapitalskattesats.

Skärpt 3:12-skatt sänder en negativ signal som är särskilt olycklig mot bakgrund av växande långtidsarbetslöshet, ökande arbetslöshet bland utrikesfödda samt rådande svaga konjunkurläge. I stället skulle ett värdat³ 3:12-regelverk tillsammans med mer konkurrenskraftiga ägarskatter stärka förutsättningarna att utveckla fler livskraftiga kluster med hög entreprenöriell aktivitet.⁴ I rapporten lyfts även 2010 års ESO-rapport fram, som fann att skatten på kapitalinkomst är den mest skadliga (Birch Sørensen 2010). De mindre företagen är

¹ Åtminstone 60 procent av arbetsgivaravgiften utgör skatt enligt Sundén m fl (2014).

² Regelverken i 15 länder kartläggs i Lidelfelt (2018).

³ För en närmare diskussion, se Lidelfelt (2019).

⁴ Starka positiva effekter för tillväxt, investeringar och sysselsättning av sänkt kapitalskatt visas i Fuest m fl (2019).

dessutom betydelsefulla för sysselsättningen, då dessa stått för ungefär fyra av fem av de nya jobb som skapats sedan början av 1990-talet.

En kort rekapitulation av 3:12-reglernas utveckling är att de under 1990-talet mötte omfattande kritik, varefter finansminister Bo Ringholm tillsatte, och efterträdaren Pär Nuder fullföljde, regeländringar som trädde i kraft fr o m 2006. Fler förändringar har följt. Bland syftena kan nämnas att öka legitimiteten bland företagarna, att undvika alltför hög beskattning av ägare till företag med mycket hög avkastning, att stärka incitamenten till risktagande, att göra det ännu mer attraktivt att bedriva företag samt att gynna investeringar i företag med kvalificerade ägare jämfört med andra företag.⁵ Detta har inte beaktats tillräckligt när reformerna från tid till annan fått kritik, som även baserats på bristfälliga analyser och statistik.⁶ Det är ett faktum att 3:12-reglerna i dag omfattar 450 000 delägare till 340 000 företag.⁷ Vidare har i en slags problematiserande anda framförts att reformerna gjort det lönsamt med många anställda.⁸ I de flesta andra sammanhang anses detta önskvärt. Antalet anställda i 3:12-företag, inklusive dotterbolag, har ökat med mer än 50 procent sedan 2005 och är numera ungefär 1,5 miljoner. Personalkostnaderna har under samma period haft en ännu starkare utveckling. Utdelningarna från 3:12-företag har på senare år genererat skatteintäkter på 15–20 miljarder kr per år, att jämföra med ca 3 miljarder kr innan reformerna inleddes 2006.

Jag är således kritisk till att rapporten gått för långt i strävan efter enhetlighet gällande kapitalskattesatser, då

det för många fåmansföretagare orsakar en 25 procentig ökning av skattekostnaden. Samtidigt instämmer jag i att beskattningen bör vara symmetrisk i behandlingen av över- respektive underskott av kapitalinkomst. Det säkerställer att investeringsbeslut inte snedvrids eller görs beroende av den skattskyldiges balansräkning.

Skatt på arv, gåva och förmögenhet

Rapporten förklarar tydligt de många problemen med dessa skatter. Jag instämmer och hoppas de får fortsätta vila i frid. De inbringade aldrig mer än promillen av statens intäkter och försvann för snart två decennier sedan (arvs- och gåvoskatten 2004 och förmögenhetsskatten 2007). Förmögenhetsskatten var vi bland de sista länderna att avskaffa; i dag finns den endast i två av 27 EU-länder. Sedan arvs- och gåvoskatten togs bort har även bl a Österrike (2008) och Norge (2014) slopat den i sällskap med länder som Estland, Tjeckien, Slovakien, Cypern och Israel.

Bolagsskatt

Rapporten framhåller att bolagsskatten bör vara låg, enkel och neutral samt gynna tillväxt, sysselsättning och innovation. Konkreta förslag läggs inte men sänkt skattesats förespråkas vilket enligt min mening är välkommet även om regelverkens helhet har (minst) lika stor betydelse. En landjämförelse av koncernbeskattning och ränteavdragsregler visar att Sveriges regler kan utvecklas ytterligare utifrån *best practice*.⁹ Noggrann omvärldsbevakning och hög beredskap behövs för att säkerställa en internationellt gångbar struktur för företagsbeskattningen.

⁵ Exempelen på syften har formulerats i förarbeten, se Svenskt Näringsliv (2016).

⁶ Se Ericson och Fall (2013, s 65–67 och föregående replikskifte).

⁷ Det faktum att regelverket omfattar så många behöver beaktas vid synpunkter på dess effekter för skattskyldiga inom enskilda grupper eller branscher. Se även Lidelfelt (2019).

⁸ Se t ex *Budgetpropositionen 2014* (Regeringens proposition 2013/14:1, s 260).

⁹ En utförlig benchmarking ges i Svenskt Näringsliv (2020).

De rättsosäkra inslagen med subjektiva begränsningsregler för ränteavdrag har sedan de infördes 2008 mött åtskillig kritik och underkändes nyligen av EU-domstolen.¹⁰ Detta väcker även frågor om de nya skatteregler för företagssektorn som kom på plats för om 2019 efter många års utredande. Regelverket är nu mer internationellt anpassat, men brister kvarstår.

Sveriges formella bolagsskattesats har sänkts i flera steg sedan 2008 och är från årsskiftet 20,6 procent, något under det internationella snittet. Notera att bolagsskatteintäkterna under denna period stabilt motsvarat 2,5 till tre procent av BNP. Sett över längre tid från 1960-talet är trenden snarast uppåtående och detsamma gäller för genomsnittet av OECD-länder (OECD 2020).

Beträffande finansieringsformer förespråkar rapporten neutralitet, vilket enligt min mening ska ses i ljuset av att Sveriges kapitalskatt som nämnts är högre än i omvärlden. Samtidigt bör skattesystemet inte missgynna användandet av eget kapital. Sänkta skatter i ägarlandet skulle vara positivt, men också sänkt bolagsskattesats skulle minska den skattemässiga olikbehandlingen mellan eget och främmande kapital, även om skattebefriade kapitalägare eller de med skattemässig hemvist i annat land skulle få en stor del av sänkningen, medan ägar-skatterna riktar sig direkt till svenska skattesubjekt.

I rapporten beskrivs huvuddragen i den intensiva diskussion som för närvarande pågår om digitaliseringens betydelse för beskattning av gränsöverskridande verksamheter och de risker detta kan medföra för ett öppet land med stor export men liten egen marknad. Som konstateras i rapporten har Sveriges regering gjort en klok analys och motsätter sig en utveckling där det skulle få större betydelse för

fördelningen av beskattningsrätt var de skattskyldiga har sin försäljning. Detta riskerar att straffa länder som omfattar frihandel och investeringar i FoU och kan i stället leda till ökad protektionism (Bauer 2020).

Miljöskatter

Enligt rapporten behöver miljöskatterna få skarpare fokus. Det är enkelt att skriva under på och rapporten för fram befogad kritik av illa fungerande punktskatter på sådant som elektronik, flyg och plastpåsar där träffsäkerheten brister och resultaten inte bedöms vara särskilt goda (Brännlund 2018; Fall 2019). Rapporten problematiserar konceptet med skatteväxling och pekar på svårigheterna med bl a eroderande skattebaser. Svag miljömålsuppfyllelse får enligt min mening en god belysning i rapporten, som även betonar vikten av att sovra för att välja de mest effektiva miljöskatterna.

Moms

Sist ut bland enskilda skatteområden är momsen. Ganska kortfattat avhandlar rapporten reducerade momsskattesatser, främst på livsmedel och i rask takt hämtas en god bit över hälften av rapportens beräknade skatteskärpningar hem genom att föreslå slopade nedsättningar. Även resonemangen om bl a vad som är politiskt möjligt är enligt min mening väl kortfattade. Samtidigt kan denna skatteskärpning läsas i ljuset av att det i kapitlet med konsekvenskalkyl görs en reservation för ett betydande finanspolitiskt utrymme att nyttjas som kompensation.

Kapitlets stora behållning är att undantagna områden och frågan om dold moms får en god belysning. Här behöver skattedebatten fortsätta utvecklas, eftersom momsfritt inte innebär fritt från moms. Det ska förstås på följande

¹⁰ EU-domstolen (2021).

sätt. Undantagen orsakar problem för aktörer som saknar möjlighet att dra av ingående moms vilket i förädlingskedjor kan innebära moms på momsen i flera led. Det ger upphov till en kaskadefekt och dold moms (Blomquist m fl 2018). Förhoppningsvis kan diskussionen framöver bli mer intensiv kring de möjligheter som redan i dag finns för basbreddning genom att fler varor och tjänster görs momspliktiga, samt det angelägna i mer aktivt EU-arbete för att ytterligare öka enskilda länders handelsutrymme att utforma sin mervärdesbeskattning.

Konsekvensanalys och slutord

Rapporten har klätts i en slags tvångströja genom begränsningen att upprätthålla rådande skatteuttag. Varje förslag till skattelättnad har därför måst åtföljas av en lika stor skärpning i någon annan del av skattesystemet. Detta är enligt min mening varken balanserat eller fullständigt. Sunda offentliga finanser är en självklarhet. Men skatterna är bara halva ekvationen; helheten avgörs i samspelet mellan inkomster och utgifter inom ramen för den samlade finanspolitiken. Redan tidigt i rapporten påpekas mycket riktigt att en skattereform egentligen också borde inkludera en översyn av utgiftssidan. Det ska även framhållas att rapporten förtjänstfullt lyfter fram hur kloka skatteförändringar får skattebaserna att växa genom att förändringarna leder till ökad sysselsättning, högre investeringar och produktivitet. Därtill bör läggas att stram utgiftspolitik skapar ytterligare utrymme för angelägna skatteförändringar.

För mer än två år sedan lanserades *En omfattande skattereform*¹¹ i Januariöverenskommelsen, men den tycks ännu inte ha kommit ur startgroparna. Coronakrisen är givetvis en bidragande orsak men väl så betydelsefulla är förmodligen

de grundläggande motsättningar om inriktning som torde finnas mellan överenskommelsens parter. För 30 år sedan kunde visserligen en större skattereform genomföras, men den hängde på en synnerligen skör tråd. Ändå var den tidens politiska landskap betydligt mer homogent, överskådligt och framkomligt. De internationella förutsättningarna var också mindre komplexa; med svagare konkurrenstryck, mindre informationstillgång och omvärldsinfluenser och ännu inget EU-medlemskap.

Det har sagts att det aldrig överhuvudtaget skulle gå att förändra skattesystemet genom reformer stegvis eller i småbitar, varför en enda stor skattereform förordas. Verkligheten talar emot detta. Sedan 1990–91 års reform har många förändringar skett i skattesystemet och flertalet har enligt min mening varit av godo. Skadliga skatter har slopats såsom förmögenhets-, arvs- och gåvoskatter, incitamenten till arbete har stärkts genom jobbskatteavdrag, reglerna om RUT och ROT har gjort svarta jobb vita och förutsättningarna för företagande har blivit bättre genom sänkt bolagsskatt och ett rimligare regelverk kring entreprenörsbeskattningen. Sedan det finanspolitiska ramverket etablerades vid millennieskiftet har skattetrycket sjunkit samtidigt som skatteintäkterna ökat realt med över 500 miljarder kr. Per capita är ökningen drygt 20 procent. Visserligen finns många skattereformsbehov även i dag men jämfört med 1990–91 är problemen knappast lika akuta.

En bred parlamentarisk uppslutning bakom skatterna vore givetvis önskvärt. Men innehållet behöver komma förenat. Det vore olyckligt om ambitionerna att göra en enda skattereform tog överhanden, särskilt om reformen dessutom stipulerades ha viss (stor) omfattning. Det skulle riskera att lägga en våt

¹¹ Punkt 4 i Januariöverenskommelsen (2019).

filt och försena angelägna åtgärder som borde ske snarast. Vägen framåt behöver därför vara att göra många skattereformer och framför allt rätt skattereformer med stärkt konkurrenskraft som ledstjärna.

REFERENSER

- Bauer, M (2020), "Unintended and Undesired Consequences: The Impact of OECD Pillar 1 and 2 Proposals on Small Open Economies", European Centre for International Political Economy (ECIPE), Bryssel.
- Blomquist, E, O Brissle och A Sandberg Nilsson (2018), "Reformera den svenska momsbasen", Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Birch Sørensen, P (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, ESO 2010:4, Expertrådet för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Brännlund, R (2018) "Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet", Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Eklund, K (2020), *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*, ESO 2020:7, Expertrådet för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Ericson, P och J Fall (2013), "Slutreplik om 3:12-reglerna", *Ekonomisk Debatt*, årg 41, nr 3, s 65–67 och föregående replikskifte.
- EU-domstolen (2021), mål Loxel AB mot Skatteverket C-484/19, 20 januari 2021.
- Fall, J (2018), "Framtidens skattereformer för konkurrenskraft", i Dahl, P (red), *Näringslivet och skattefrågorna – konkurrenskraft, rättssäkerhet, välbefinnande*, Förlaget näringslivshistoria, Stockholm.
- Fall, J (2019), "Miljöskatter och Januariöverenskommelsen", *Svensk Skattetidning*, nr 8, s 473–492.
- Fuest, C, F Neumeier, D Stöhlker och M Stimmelmayer (2019), "The Economic and Fiscal Consequences of a Capital Income Tax Reduction in Sweden", Ifo institute, München.
- Januariöverenskommelsen (2019), "Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna".
- Kinnwall, M, L Hagman, J Lidelfelt och O Brissle (2020), "Tusentals nya industrijobb med sänkta marginalsatser", Teknikföretagen, Stockholm.
- Krassén, P och J Lidelfelt (2017), "Talangjakten och marginalsatserna", Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Lidelfelt, J (2018), "Ågarskatterna, konkurrenskraften och välbefinnandet", Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Lidelfelt, J (2019), "Vårda entreprenörsskatten", blogginslag, <http://blogg.svensktnaringsliv.se/fokus-pa-skatterna/varda-entreprenorsskatten/>.
- OECD (2020), *Revenue statistics 2020*, OECD, Paris.
- Regeringens proposition (2013/14:1), *Budgetpropositionen 2014*.
- Sundén, A, T Andersen och J Roine (2014), *Hur får vi råd med välfärden?*, Konjunkturrådets rapport, SNS, Stockholm.
- Svenskt Näringsliv (2016), "Vad händer med entreprenörsskatten", Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Svenskt Näringsliv (2020), "Koncernbeskattning och ränteavdrag", Svenskt Näringsliv, Stockholm.