

Dags för en ny skattereform

ÅSA HANSSON

är docent i nationalekonomi och verksam vid Fastighetsvetenskap vid LTH, vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet och vid Institutet för Näringslivsforskning.

Åsa är även ledamot i Företagsskattekommittén. asa.hansson@nek.lu.se

Det har nu gått mer än 20 år sedan det som kom att kallas Århundradets skattereform och en övergripande förändring av det svenska skattesystemet genomfördes. Mycket har hänt sedan dess. Förutom att över 500 regelförändringar har gjorts har världen öppnats upp. Detta ställer stora krav på att skattesystemet är effektivt utformat, framför allt i högskatteländer som Sverige. Det finns ett stort utrymme att göra det svenska skattessystemet mer effektivt. Men för att det ska vara möjligt krävs en genomgripande skattereform.

Att ha ett välfungerande och effektivt skattesystem är centralt för att samhället och ekonomin ska fungera på ett tillfredställande sätt. Ju större offentlig sektor, och därmed större behov av skatteintäkter, desto större krav ställs på att skattesystemet är utformat på ett effektivt sätt så att det i så liten utsträckning som möjligt stör individers och företags beslut. 1990/91 gjordes en genomgripande förändring av det svenska skattesystemet, den så kallade *Århundradets skattereform*. Poängen med skattereformen var att få ett mer samhällsekonomiskt effektivt skattesystem genom minskade skattekilrar, dvs minskade skillnader mellan vad t ex en arbetsgivare betalar och vad en arbetstagare får ut efter skatt, och en mer likformig beskattning. Stora skattesänkningar finansierades av skattebasbreddningar, som innebar att många kryphål försvann och tidigare obeskattade förmåner och inkomster beskattades. Likformighet var mantrat och ambitionen var att alla inkomstformer och konsumtionstyper skulle beskattas likartat för att på så sätt minska skatternas snedvridande effekter. Skattereformen var omfattande och inbegrep i stort sett alla typer av skatter – allt från personlig inkomstbeskattning, företagsbeskattning, sociala avgifter, moms, fastighetsskatt och punktskatter – och grundades på ett gediget utredningsarbete med en hög ambitionsnivå.

Det har nu gått mer än två decennier sedan *Århundradets skattereform* och mycket har hänt som påkallar en ny översyn av skattesystemet. Det har gjorts mer än 500 regelförändringar i skattesystemet och många av dessa har inneburit avsteg från likformighetsprincipen. Därutöver, och kanske ännu viktigare, har världen vi lever i dramatiskt förändrats. 1990/91 var Sverige inte med i EU, kapitalmarknaden var ännu inte avreglerad och Sveriges ekonomi var en betydligt mer stängd än den är i dag. Den ökade rörligheten för kapital, arbetskraft och konsumtion ställer helt andra krav på ett effektivt skattessystem än ett skattesystem i en sluten ekonomi. Behovet av ett konkurrenskraftigt skattesystem blir allt viktigare både för att att-

rahera och behålla investeringar och företag och för att individer ska fatta beslut som är både privat och samhällsekonomiskt sunda. Den demografiska utveckling där en allt äldre och växande andel av befolkningen kommer att finansieras av en krympande andel yrkesverksamma ställer stora krav på den offentliga sektorn och dess finansiering. Att vi dessutom ställer högre krav på den offentliga välfärden och efterfrågar mer och bättre utbildning, sjukvård, barnomsorg etc när våra inkomster ökar sätter ytterligare press på skattesystemet. En annan anledning till en översyn är att kunskapen om skatters påverkan på företag och individer i dag är större än den var för 20 år sedan. Denna kunskap bör ligga till grund för utformningen av vårt skattesystem.

Skattesystemet ska dock inte bara vara effektivt utan det ska också upplevas som rättvist och legitimt samt vara administrativt hanterbart. Att utforma ett skattesystem som uppfyller dessa krav är en svår utmaning och ofta ställs de olika kraven mot varandra och en avvägning måste göras; exempelvis kan en skatt som är effektiv upplevas som illegitim eller ha en oacceptabel fördelningsprofil. Samtidigt behöver det inte alltid vara fallet att effektivitet och fördelningsaspekten står i motsatsförhållande. Skattesystemet är inte heller det enda instrument som står till buds för att uppnå en jämnare fördelning i samhället, offentliga utgifter är ett minst lika effektivt instrument. Det är dock viktigt att skattesystemet upplevs som legitimt.

Eftersom skattesystemet inte bara ska uppfylla effektivitetskravet utan även ha en acceptabel fördelningsprofil krävs en övergripande översyn och reformering av det svenska skattesystemet snarare än isolerade förändringar. En övergripande skattereform gör det möjligt att erhålla en jämnare fördelning eftersom olika skatteförändringar ofta har skilda fördelnings effekter och kan i kombination uppnå en jämnare fördelning. Dessutom hänger skattesystemet ihop och en förändring i en del av systemet kräver sannolikt att andra skatter även måste justeras för att systemet i sin helhet ska bli effektivt. Det är därför önskvärt att hela skattesystemet ses över och inte endast utvalda delar. En övergripande skattereform bör dessutom vara politiskt stabil och därför ha en bred politisk förankring. Huruvida detta är politiskt möjligt är dock en annan fråga. Lyckligtvis är det möjligt att göra det svenska skattesystemet mer effektivt och därmed ta ut mer skatteintäkter till samma kostnad som i dag, alternativt ta ut samma mängd skatter men till en lägre kostnad. I denna artikel presenteras en rad förändringar som skulle göra det svenska skattesystemet mer effektivt.

1. Från likformighet mot optimal beskattning

Som tidigare nämnts har mer än 500 regelförändringar gjorts sedan 1990/91 års skattereform. Tabell 1 sammanställer några av de viktigaste av dessa förändringar. Givetvis har flera av dessa varit motiverade och en återgång till 1991 års regelverk är inte önskvärd. Flera av de förändringar som ägt rum är motiverade utifrån teorin om optimal beskattning, medan många andra

Tabell 1
Viktiga förändringar i
det svenska skattesys-
temet sedan *Århund-*
radets skattereform

	År
Skatteförändring	År
Enhetlig moms överges	1992
Värnskatt införs	1995
Experts katt införs	2001
Arvs, gåvo- och förmögenhetsskatt avskaffas	2005/07
RUT-/ROT-avdrag införs	2007/08
Differentierade sociala avgifter för bl a ungdomar och äldre	2007/09
Jobbskatteavdrag införs (1–5 steg)	2007–14
Reduktion av sociala avgifter för personer som står långt från arbetsmarknaden (långtidsarbetslösa, långtids- sjukskrivna, nyanlända flyktingar)	2007/10
Fastighetskatten avskaffas och ersätts av lokal fastighetsavgift	2008
Sänkt bolagsskatt	2009/13
Investeringsparkonto införs	2012
Förändringar i 3:12	Kontinuerligt
Ränteavdragsbegränsningar för koncerninterna företagslån	2009/13

Källa: Riksrevisionen; Regeringskansliet.

skatteförändringar har varit mindre lyckade ur effektivitetshänseende och drivna av andra skäl.

Grundtanken i optimal beskattning utgår från att oelastiska skattebaser ska beskattas högre än elastiska eftersom snedvridningarna då blir mindre. Kapitalinkomster utgör en mer elastisk skattebas, och en ökning av den skatten leder till omfattande beteendeförändringar – exempelvis genom att investeringar och redovisningen av kapitalinkomster sker i ett annat land – än beskattning av fastigheter som inte går att flytta. Optimal beskattning innebär att skattesystemet bör differentieras beroende på olika skattebasers flyktighet, dvs hur lättroliga de är. En lättflyktig skattebas bör beskattas lägre än en flyktig skattebas. Ett likformigt skattesystem är sällan optimalt i att det minimerar snedvridningskostnaderna men kan motiveras utifrån att det i stället är enkelt, transparent och undviker gränsdragningsproblem samt minskar utrymmet för skatteplanering och skattefusk. Att i praktiken utforma optimala skattesystem beroende på olika skattebasers flyktighet är en omöjlig uppgift eftersom informationen om olika skattebasers flyktighet inte alltid är känd och förändras över tiden och då kräver skattejusteringar. Dessutom öppnar ett differentierat skattesystem upp för intressegrupper att lobba för, för dem, gynnsamma skatteregler. Man behöver därför göra en avvägning av huruvida enkelhet och transparens överväger vinsterna av optimalt utformade skatter. I 1990/91 års skattereform övervägde likformighetsprincipen medan senare skatteförändringar i högre grad motiverats utifrån optimal beskattningsteori.

RUT- och ROT-avdraget kan exempelvis motiveras utifrån optimal beskattningsteori och är i min mening välmotiverade skatteomläggningar.

Höga skatteklilar mellan beskattat marknadsarbete och obeskattat hemarbete ger en stor prisskillnad mellan att utföra arbete själv jämfört med på marknaden, vilket resulterar i att många utför mer arbete i hemmet än vad de skulle ha gjort i en obeskattad situation. Ett RUT-avdrag minskar denna skatteklil och gör det relativt sett mer attraktivt att utföra hemarbetet på marknaden och därmed minska skatteklilens snedvridande effekt. Även ROT-avdraget kan motiveras utifrån optimal beskattning även om reparationsarbete för många inte är ett lika nära substitut för hemarbete som hushållsnära tjänster. Om något, finns det således starkare effektivitetsargument för ett RUT-avdrag än för ett ROT-avdrag.

Även införandet av jobbskatteavdraget kan motiveras utifrån optimal beskattningsteori eftersom beslutet att delta på arbetsmarknaden är mer känsligt för skatter än beslutet om hur mycket man ska arbeta givet att man redan arbetar (Kleven och Kreiner 2006). Enligt optimal beskattningsteori bör skatten som påverkar det diskreta beslutet att ta ett arbete (genomsnittsskatten) vara lägre än skatten som en individ som redan arbetar möter (marginalskatten). Detta resonemang motiverar ett jobbskatteavdrag för dem som står inför det diskreta valet att arbeta eller inte arbeta. Till skillnad från jobbskatteavdrag i andra länder ges det svenska avdraget till samtliga som arbetar, snarare än till vissa grupper, vilket gör den svenska utformningen kostsam och mindre effektiv.

Expertskatten som introducerades 2001 och innebär lägre inkomstskatt för utländska experter, avskaffandet av förmögenhetsskatten och sänkningarna av bolagsskatten kan också de motiveras utifrån optimal beskattningsteori.

Däremot är det svårare att utifrån optimal beskattningsteori motivera differentierad moms på livsmedel, böcker, hotell och camping och persontransporter. Redan året efter den stora skattereformen gjordes avsteg från neutralitetsprincipen när momsen differentierades. Dessa avsteg går stick i stäv mot optimal beskattningsteori och är i min mening svårmotiverade även utifrån andra skäl. Motivet som anges för lägre matmoms är fördelningspolitiskt och den lägre restaurangmomsen har motiverats utifrån samsättningspolitiska mål. Lägre matmoms är dock ett trubbigt och kostsamt instrument att bedriva fördelningspolitik med. Även om låginkomsttagare ofta lägger en större andel av sin inkomst på livsmedelskonsumtion, tar även höginkomsttagare del av den lägre matmomsen vilket gör att åtgärder slår för brett; riktat inkomststöd till låginkomsttagare är effektivare. Av samma skäl är lägre restaurangmoms också ett trubbigt instrument för att öka samsättningen. Däremot är selektiva åtgärder som sänkta sociala avgifter för personer som står långt från arbetsmarknaden (såsom långtidsarbetslösa, långtidssjukskrivna och nyanlända flyktingar) sannolikt effektivare än generella sänkningar för ungdomar och äldre, eftersom långt ifrån alla ungdomar och äldre har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Ett ytterligare tidigt avsteg från likformighetsprincipen var införandet av en extra skatt på höga arbetsinkomster, den sk värnskatten. Värnskatten

var tänkt som en temporär åtgärd för att bättra på de offentliga finanserna under 1990-talskrisen, men permanentades 1999. I och med införandet av värnskatten frångicks skattereformens målsättning om ”hälften kvar” efter beskattning, eftersom den totala marginalskatten efter införandet av värnskatten uppgick till 58 procent (eller 68 procent inberäknat sociala avgifter). Att höja marginalskatten på arbetsinkomst är svårt att motivera ur ett effektivitetsperspektiv. Lärdomen från optimal beskattning är snarare att det är skadligt med höga marginalskatter eftersom effektivitetsförlusten ökar med skatten i kvadrat. Det är därför bättre med en låg sats på en bred bas än en hög skattesats på en smal skattebas, allt annat lika. En hög skattesats på höga inkomster bidrar dock till en jämnare inkomstprofil, men är åter igen ett trubbigt fördelningsinstrument eftersom det inte primärt är skillnader i arbetsinkomster som förklarar de ökade inkomstklyftorna, utan snarare skillnader mellan att vara i arbete eller inte, och skillnader i kapitalinkomster.

De flesta ekonomer är överens om att slopandet av fastighetsskatten och införandet av en låg lokal fastighetsavgift var olyckligt och ännu ett avsteg från likformighetsprincipen. Effekten förstärks av att ränteavdragen behölls, trots betydligt lägre fastighetsbeskattning. Att fastigheter beskattas lägre än andra investeringar (eller annan konsumtion om man väljer att se fastighetsköp som konsumtion) snedvrider investerings- och konsumtionsbeslut till förmån för investeringar i fastigheter. Skattesystemet uppmuntar därför till investeringar i egna hem framför investeringar i bolagssektorn och att individer konsumerar mer boende än de skulle ha gjort i ett neutralt skattesystem.¹ Dessutom utgör fastighetsskatten en av de mer effektiva skatterna, vilket talar för en fastighetsskatt ur optimalt beskattningshänseende. En omfattande studie av Arnold m fl (2011) visar att fastighetsskatten är den minst skadliga skatten för ekonomisk tillväxt. Förändringen av fastighetsbeskattningen kan således varken motiveras utifrån teorin om optimal beskattning eller likformighet. Den kan inte heller motiveras av fördelningspolitiska skäl eftersom minskningen gynnade dem med högt taxerade fastigheter, dvs generellt sett höginkomsttagare. Motivet som brukar anges för omläggningen av fastighetsskatten är att den gamla utformningen upplevdes som illegitim eftersom fastighetsägarna hade svårt att se en koppling mellan skatten och avkastningen på boendet samt att skatten kunde leda till likviditetsproblem. Likviditetsproblemet går att lösa med relativt enkla medel och det fanns redan dämpnings- och begränsningsregler som minskade problemet för många berörda. Problemet att koppla skatten till en avkastning är mer av ett pedagogiskt problem och motiverar i mina ögon inte att en effektiv skatt slopas.

Ytterligare avsteg från likformighetsprincipen gäller beskattning av kapitalinkomster. I *Århundradets skattereform* var som sagt grundtanken att alla typer av inkomster skulle beskattas till samma sats, 30 procent. I dag

¹ Exempelvis visar Öberg (2008) att skattesystemet gynnar investeringar i egna hem och Sorensen (2010) visar att egna hem beskattas lägre än konsumtion av andra varor och tjänster.

beskattas kapitalinkomster till allt ifrån 30 procent av statslåneräntan på investeringssparkonton, ISK (0,5 procent av beloppet 2013) till 57 procent. Skatten på passivt ägande antingen i ISK eller institutionellt pensionssparande är betydligt lägre än skatten på aktivt ägande. Att passivt ägande ska skattemässigt gynnas framför aktivt, ofta mer riskfyllt, ägande är svårmotiverat.

2. Hur kan det svenska skattesystemet bli effektivare?

Att få ekvationen där en tilltagande integrationsprocess gör det svårare och mer kostsamt att driva in skatteintäkter, samtidigt som kraven på den offentliga sektorns åtagande ökar, att gå ihop är i synnerhet en stor utmaning för högskatteländer som Sverige. Lyckligtvis finns det utrymme för att göra det svenska skattesystemet betydligt mer effektivt och konkurrenskraftigt. För att få ett robust och effektivt skattesystem som lämpar sig för den värld vi i dag lever i och vars utformning har en önskvärd fördelningsprofil krävs dock en genomgripande skattereform. Isolerade skatteförändringar riskerar att vara opportunistiska, leda till ökad komplexitet och omöjliggöra många önskvärda förändringar som lättare görs i kombination med andra förändringar för att kompensera förlorare. För att helheten ska bli så bra som möjligt är det inte bara önskvärt att skattesystemet ses över utan även att utgiftssidan och då i första hand transfererings- och socialförsäkringsystemet som hänger nära ihop med skattesystemet.

Under senare år har skatteforskare börjat intressera sig för hur skattestrukturen, dvs olika typer av skatter, påverkar ekonomin. Tidigare låg fokus på hur den totala skattenivån påverkade ekonomisk tillväxt vilket i och för sig är intressant, men ger lite vägledning i *hur* skattesystemet bör utformas. Även om resultaten från forskningen kring skattestruktur och ekonomisk tillväxt skiljer sig åt beroende på hur skatter mäts, vilka länder som inkluderas i analysen och hur sambandet modelleras, kan man från denna litteratur dra slutsatsen att skattessystem som i högre grad förlitar sig på fastighets- och konsumtionsskatter är mer effektiva än skattesystem som i högre grad förlitar sig på skatt från bolagsvinster och personlig inkomst. Trots att Sverige utgör ett högskatteland, förlitar sig det svenska skattesystemet dock mindre på fastighets- och konsumtionsskatter än genomsnittet för OECD. 2011 genererade fastighetsskatten 1,8 procent av de totala skatteintäkterna i Sverige jämfört med ett OECD-genomsnitt på 3,3 procent (OECD 2014). För konsumtionsskatterna var motsvarande siffra 29,3 procent för Sverige mot 32,9 procent för OECD-genomsnittet (OECD 2014). Trendmässigt har intäkterna från fastighetsskatten gått upp i OECD, medan trenden i Sverige har varit den motsatta.

En intressant studie av Arnold m fl (2011) analyserar hur en rad olika skatter – på bolagsinkomster, personlig inkomst, konsumtion och fastigheter (mätt som skatteintäkt i relation till totala skatteintäkter) – påverkar ekonomisk tillväxt i 21 OECD-länder. Den mest tillväxtskadliga skatten

är enligt studien bolagsskatten eftersom den påverkar både inhemska och utländska investeringar samt produktiviteten. Vid perfekt kapitalmobilitet mellan länder övervältras dessutom hela bolagsskatten på arbetstagarna i form av lägre löner och resulterar därutöver i kapitalflykt vilket sammantaget innebär att det är effektivare att direkt beskatta arbetsinkomst och därmed undvika kapitalflykt. Hur stor del av bolagsskatten som övervältras i lägre löner beror på hur flyktigt kapital är. De empiriska beläggen tyder på att bolagsskatten i hög grad övervältras på löntagare, dvs det är löntagarna som i slutändan betalar bolagsskatten i form av lägre löner.² Den näst mest tillväxtskadliga skatten är skatt på personlig inkomst. Denna skatt påverkar hur hårt vi anstränger oss,³ utbildningsval men även graden av entreprenörskap och sparbeslut. Den minst skadliga skatten är fastighetsskatten följt av skatt på konsumtion. Denna ranking av de olika skatternas skadliga effekt stämmer väl överens med resultat från annan forskning (Gemmell m fl 2011; OECD 2010; Lee och Gordon 2005) och med vad Peter Birch Sørensen (2010) kom fram till i sin analys av svenska skatter gjord på uppdrag av Finansdepartementet (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi).

Återinför en fastighetsskatt – gärna i lokal regi

Utifrån ovanstående perspektiv var därför slopandet av fastighetsskatten och införandet av en låg fastighetsavgift olyckligt. Frågan är om Sverige, ett land med ett av världens högsta skattetryck, har råd att inte utnyttja den mest effektiva skatten bättre. Förutom att vara den mest effektiva skatten har den dessutom en progressiv fördelningsprofil eftersom höginkomsttagare tenderar att bo i högt taxerade fastigheter. Med tanke både på att det blir allt svårare att beskatta höginkomsttagare då dessa tenderar att utgöra en mer elastisk skattebas än låginkomsttagarna och ökande klyftor i samhället är det viktigt att utnyttja effektiva skatter som motverkar att klyftorna förstärks. Jag anser därför att en fastighetsskatt baserad på taxeringsvärde bör återinföras. Att höja stämpelskatten och reavinstskatten hämmar däremot mobiliteten och därmed även hur effektivt arbetskraften utnyttjas och bör undvikas.

Likformighetsprincipen talar för en skatt på fastigheter i paritet med andra kapitalplaceringar medan teorin om optimal beskattning talar för att fastigheter bör beskattas högre än andra kapitalplaceringar. Jag är inte främmande för en fastighetsskatt som ligger betydligt över den tidigare fastighetsskatten eftersom det är en av de få effektiva skatterna som är progressiv. Även om en progressiv fastighetsskatt är mindre effektiv än en

² Exempelvis finner Hassett och Mathur (2006) att en procent högre bolagsskattesats resulterar i en procent lägre löner och uppskatningar från Felix (2007) visar på att en 10 procentenhets ökning av bolagsskatten medför en lönesänkning med 7 procent. Arulampalam m fl (2007) uppskattar att 61 procent av en bolagsskatteökning övervältras i lägre lön på kort sikt och att 100 procent övervältras på lång sikt. Harberger (2006) når liknande resultat i en allmän jämviktsmodell, nämligen att 95 procent av bolagsskatten bärs av arbetstagarna.

³ Skatt på personlig inkomst påverkar inte bara hur många timmar vi arbetar, utan även hur hårt vi arbetar när vi arbetar, viljan att flytta till ett bättre arbete, hur vi blir kompenserade för vårt arbete etc.

proportionell kan fördelningsaspekter överväga och tala för en sådan. En höjning av fastighetsskatten kan med fördel användas för att minska mer skadliga inkomstskatter.

Att införa en lokal fastighetsskatt bör övervägas. En lokal fastighetsskatt har många fördelar framför en statlig. För det första kan en lokal fastighetsskatt kopplas till de lokala kollektiva nyttigheter den finansierar och kommuninvånarna konsumerar och utgör därför en rättvis beskattning enligt intresseprincipen. För det andra kapitaliseras användandet av fastighetsskatteintäkterna i fastighetsvärdet. En fastighetsskatt sänker värdet på fastigheten men används de lokala skatteintäkterna effektivt och till något kommuninvånarna efterfrågar höjer det kommunens attraktivitet och därmed även fastighetsvärdena – kommunpolitiken kapitaliseras med andra ord i fastighetspriserna. Används däremot skatteintäkterna ineffektivt blir kommunen mindre attraktiv och fastighetspriserna sjunker. En lokal fastighetsskatt kan därför sägas ha en disciplinerande effekt på kommunpolitiker att använda skatteintäkterna på ett effektivt sätt. Används skatteintäkterna ineffektivt förlorar kommunen attraktionskraft och riskerar att förlora invånare. En annan fördel med en lokal fastighetsskatt är att den kan införas på experimentbasis i ett antal kommuner och där växlas mot inkomstskatt, för att sedan utvärderas och eventuellt kopieras av andra kommuner.

Även en återgång till en likformig fastighetsskatt kan generera betydande skatteintäkter. Regeringen redovisar sedan 1996 uppgifter om skatteutgifter, dvs förlust av skatteintäkter på grund av särregler i beskattningen. Tabell 2 redovisar några siffror för 2013 för skatteintäkter och skatteutgifter. För 2013 rapporterar regeringen att den lägre fastighetsskatten medför ett bortfall på 11,2 miljarder (Regeringskansliet 2013). Därutöver ledde den lägre reavinstbeskattningen av egna hem och bostadsrätter i sin tur till ett bortfall på 6,7 miljarder. Sammanlagt går staten miste om nästan 18 miljarder på grund av den lägre fastighetsbeskattningen. (I jämförelse förväntas hela statsskatten inbringa 45,5 miljarder 2014 (Regeringens proposition 2013/14:1) medan värnskatten endast gav 4,4 miljarder 2011 (Finanspolitiska rådet 2011). Införs en högre fastighetskatt motiverad utifrån optimal beskattningsteori kan den givetvis generera betydligt mer än de 18 miljarder som uppkommer på grund av särbehandlingen.

Likformig beskattning av konsumtion

En skatt där det potentiellt finns mer utrymme att driva in betydande skatteintäkter är moms. En skatt på konsumtion snedvrider visserligen arbetsutbudet eftersom den gör det mindre lönsamt att arbeta, men den snedvrider inte investerings- och sparbeslut och är därför effektivare än inkomstbeskattning. På senare år har momssatserna runt om i världen ökat och Sveriges 25 procentiga moms är inte längre den högsta.⁴ Att differentiera moms av fördelningskäl, med exempelvis lägre matmoms,

⁴ Ungern har 27 procent och Island 25,5 procent. Ett antal länder, Danmark, Norge, Färöarna och Kroatien, har samma sats som Sverige, dvs 25 procent.

Tabell 2
Skatteintäkter och
skatteutgifter i miljard-
er kr 2013

	Skatteintäkter ¹	Skatteutgifter ²
Totala	1640,3	196
Inkomstskatt arbete	530,2	
Statsskatten	47,5	
Värnskatten ³	4,4	
Jobbskatteavdraget ⁴		85,5
Skatt på konsumtion	472,7	
Reducerad matmoms		24,7
Reducerad restaurangmoms		8,5
Reducerad moms persontransport		7,1
Fastighetsskatt	29,7	
Särbehandling		11,2
Lägre reavinstskatt		6,7

Källa: ¹ Budgetpropositionen (2013); ² Regeringskansliet (2013); ³ Finanspolitiska rådet (2011), avser 2011; ⁴ Redovisas inte som en skatteutgift.

är som sagt ett dyrt och trubbigt fördelningsinstrument. Ett system med olika momssatser leder dessutom till gränsdragningsproblem och öppnar upp för intressegrupper att bedriva lobbyverksamhet för lägre moms. Direkta inkomststöd till låginkomsttagare är ett betydligt effektivare sätt att omfördela än genom lägre matmoms. Differentierad moms är bara motiverad om det föreligger allvarliga felprissättningar såsom vid externa effekter, t ex vid alkoholkonsumtion eller miljöförstöring. Skattebortfallet som uppstår på grund av differentierad moms är betydande. Den lägre matmomsen gav 2013 upphov till ett skattebortfall på 24,7 miljarder (fem procent av totala skatteintäkter från konsumtion), den lägre momsens på restauranger och på persontransporter kostar staten 8,5 respektive 7,1 miljarder per år (Regeringskansliet 2013). Sammanlagt ger dessa tre avvikelser från enhetlig moms upphov till ett skattebortfall på över 40 miljarder, dvs nästan hela statsskatten.

Individinkomstbeskattning – slopa värnskatten

Även inom den personliga inkomstbeskattningen finns det utrymme för förbättringar. Värnskatten bör tas bort. Kunskapen om höga marginalska-ters skadeverkningar har ökat sedan skattereformen 1990/91. Det fokus som tidigare fanns på hur höga marginalsatser påverkar arbetsutbud har nu vidgats till att inte bara analysera antalet arbetade timmar utan även hur skatter påverkar hur hårt individer anstränger sig, hur man väljer att ta ut kompensation, utbildningsval, graden av entreprenörskap och Sveriges konkurrenskraft för att attrahera kvalificerad arbetskraft och investeringar. Dagens forskning visar att höga marginalsatser är mer skadliga än vad vi trodde när grunderna för *Århundradets skattereform* lades. Dessutom har ett flertal studier funnit att det inte skulle kosta något i förlorade skatteintäkter att avskaffa värnskatten (t ex Sørensen 2010 och Holmlund och Söderström

2007), inte heller skulle inkomstfördelningen nämnvärt försämrats (Bergh 2009; Finanspolitiska rådet 2008).

En annan stor skatteutgift är jobbskatteavdraget som årligen kostar 85,5 miljarder (drygt 5 procent av de totala skatteintäkterna) (Regeringens proposition 2013/14:1). Det finns behov av sänkta genomsnittsskatter för individer med låga inkomster för att öka incitamenten till arbete. Frågan är dock om det är motiverat ur ett sysselsättningsperspektiv med jobbskattesavdrag även för höginkomsttagare. När jobbskatteavdraget väl fasats in vid en månadsinkomst på ca 30 000 kr ger avdraget endast en inkomsteffekt, dvs ökar inkomsten, vilket möjliggör mer fritid, utan att det relativt sett blir mer attraktivt att arbeta. En sänkning av den statliga inkomstskatten skulle vara ett effektivare sätt att minska skattebördan för höginkomsttagarna. Om jobbskatteavdraget i stället hade kopplas till grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden – såsom långtidssjukskrivna, långtidsarbetslösa och nyanlända flyktingar – hade jobbskatteavdraget kostat betydligt mindre och varit mer effektivt i att få individer i arbete.

Kapitalskatter

Den skattebas som är mest flyktig och därför svår att beskatta är kapitalinkomst. Det gäller i synnerhet för bolagsinkomster. Vid perfekt mobilitet övervältras bolagsskatten fullständigt på arbetstagarna och minskar dessutom investeringsnivån. Detta skulle kunna användas som ett argument för att avskaffa bolagsskatten och i stället höja arbetsinkomstskatten för att täcka skattebortfallet. Bolagsskatten driver in ungefär 6 procent av de totala skatteintäkterna och är en relativt obetydlig skatteintäkt som skulle kunna ersättas av mindre skadliga skatter. Det är dock viktigt att spänningen mellan beskattning av bolags- och personliginkomst inte blir för stor för att inte incitamenten att omvandla arbetsinkomster till bolagsinkomster ska uppmuntras. Betydande sänkningar av bolagsskatten skulle öka denna spänning vilket i sin tur leder till allvarliga snedvridningar. Samtidigt är det viktigt för Sverige, ett litet öppet land i periferin, att vår bolagsskattesats är konkurrenskraftig. Vi bör därför följa den internationella utvecklingen, men inte uppmuntra till ökad skattekonkurrens genom kraftigt sänkta bolagsskattesatser. Just nu pågår en utredning inom företagsbeskattning som har till syfte att minska asymmetrin mellan finansiering med eget respektive lånat kapital. Som systemet ser ut i dag är kapitalkostnaden för investeringar finansierade av lånat kapital lägre än investeringar finansierade med eget kapital. Det är olyckligt eftersom det snedvrider konkurrensen mellan företag som kan låna och de som inte kan samt uppmuntrar till belåning.

Även beskattning av andra kapitalformer bör ses över. Exempelvis avviker Sverige jämfört med andra länder genom att beskatta personliga kapitalinkomster högt, nästan dubbelt så högt som i genomsnitt för OECD (Carroll och Pizzola 2013). Traditionellt har detta av många inte ansetts utgöra ett problem för svensk ekonomi. Visserligen påverkar en hög kapi-

talinkomstskatt tillgången på inhemskt riskkapital men eftersom svenska företag antagits kunna förlita sig till kapital från den internationella kapitalmarknaden spelar det ingen roll. En konsekvens av att vi har en betydligt högre skatt på kapitalinkomster än omvärlden är att svenska ägare missgynnas på bekostnad av utländska ägare. Detta eftersom utländska ägare kräver en lägre bruttoavkastning för att investeringen ska bli lönsam än en svensk ägare som betalar en högre skatt. Denna skillnad gör att det blir billigare för utländska investerare att köpa tillgångar i Sverige och är sannolikt en förklaring till varför utlandsägande är vanligare i Sverige jämfört med genomsnittet i OECD (Hakkala Nilsson m fl 2008).

Det är inte bara inhemskt sparande som påverkas negativt av höga inhemska kapitalinkomstskatter utan även *var* investeringar görs. Exempelvis gynnar höga utdelningsskatter återinvesteringar vilket medför att för mycket kapital stannar i företag och för lite delas ut och används för att skapa nya företag eller hjälpa små företag att växa. Forskning visar att kapitalinkomstbeskattning påverkar nyföretagande och graden av entreprenörskap negativt och snedvrider investeringsbeslut till nackdel för nya och små företag (se t ex Becker m fl 2013; Storey 1994; Bruce och Moshin 2006). Som tidigare nämnts är det stor variation i hur kapitalinkomster beskattas i Sverige; generellt beskattas passivt ägande lägre än aktiv ägande. Om vi vill att företag ska skapas och växa i Sverige bör således kapitalinkomstbeskattningen ses över

3. Dags för ny skattereform

Sverige är som bekant ett land med en hög ambitionsnivå när det gäller offentligt finansierad välfärd och därför även ett land med högt skattetryck. För att Sverige ska förbli konkurrenskraftigt och vidmakthålla en hög välfärdsambition krävs ett väl genomtänkt och effektivt skattesystem. Det har nu gått mer än 20 år sedan *Århundrades skattereform* och mycket har hänt sedan dess både vad gäller konkurrensen vi möter från omvärlden och kunskapen kring hur skatter påverkar företags och individers beteende.

Det finns stor potential för Sverige att få ett mer effektivt skattesystem. Men för att det ska bli verklighet behövs en övergripande och parlamentarisk reform som tar sin utgångspunkt i resultat från existerande forskning. En omläggning där skatteuttaget i högre grad förlitar sig på fastighets- och konsumtionsbeskattning i stället för inkomstskatter är önskvärt. Därför bör en fastighetsskatt återinföras, gärna i lokal regi, och en enhetlig moms. Fastighetsskatten är en synnerligen attraktiv skatt eftersom den både är effektiv och progressiv eftersom den tenderar att drabba höginkomsttagare i större utsträckning i jämförelse med de flesta andra möjliga effektiva skatter. Däremot bör höga marginalskatter på arbetskraft och kapital undvikas.

Arnold, J m fl (2011), "Tax Policy for Economic Growth", *Economic Journal*, vol 121, s F59–F80.

Arulampalam, W, M Devereux och G Maffini (2007), "The Incidence of Corporate Income Tax on Wages", Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper 07, Oxford.

Becker, B, M Jacob och M Jacob (2013), "Pay-out Taxes and the Allocation of Investment", *Journal of Financial Economics*, vol 107, s 1–24.

Bergh, A (2009), *Värnskatten och jämlikheten*, Almega, Stockholm.

Bruce, D och M Moshin (2006), "Tax Policy and Entrepreneurship: New Time Series Evidence", *Small Business Economics*, vol 16, s 409–425.

Carroll, R och B Pizzola (2013), "Corporate Dividend and Capital Gains Taxation: A Comparison of Sweden to other Member Nations of the OECD and EU, and BRIC Countries", till Confederation of Swedish Enterprise, Ernest & Young, Stockholm.

Felix, A (2007), *Passing the Burden: Corporate Tax Incidence in Open Economies*, kap 1, doktorsavhandling, University of Michigan.

Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk Finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2008*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk Finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2011*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Gemmell, N, R Kneller och I Sanz (2011), "The Growth Effects of Corporate and Personal Tax Rates in the OECD", Working Paper 49, Bond University Globalization and Development Centre.

Hakkala Nilsson K, F Heyman och F Sjöholm (2008), *Arbetsmarknadseffekter av utländska direktinvesteringar*, Underlagsrapport 16 till Globaliseringsrådet.

Harberger, A C (2006), "Corporation Tax Incidence: Reflections on What is Known, Unknown, and Unknowable", i Diamond, J W och G R Zodrow, *Fundamental Tax Reform: Issues, Choices, and Implications*, MIT Press, Cambridge MA.

Hassett, K och A Mathur (2006), "Taxes and Wages", Working Paper 128, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC.

Holmlund, B och M Söderström (2007), "Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach", IZA Discussion Paper 3088, Bonn.

Kleven, H och C Kreiner (2006), "The Marginal Cost of Public Funds: Hours of Work versus Labor Force Participation", *Journal of Public Economics*, vol 90, s 1955–1973.

Lee, Y och R Gordon (2005), "Tax Structure and Economic Growth", *Journal of Public Economics*, vol 89, s 1027–1043.

OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies 20, OECD Publishing, OECD, Paris.

OECD (2014), *Tax Revenue Statistics*, databas, OECD, Paris.

Regeringens proposition (2013/14:1), *Budgetpropositionen för 2014*.

Regeringskansliet (2013), *Redovisning av skatteutgifter 2013*, Skr 2012/13:98.

Storey, D (1994), *Understanding the Small Business Sector*, Thomsom, Toronto.

Sørensen, P B (2010), "Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges", ESO rapport 2010:4.

Öberg, A (2008), "Incitamentseffekter av slopad fastighetsskatt", Studier i finanspolitik 2008/7, Finanspolitiska rådet, Stockholm.