

# Principer för en övergripande skattereform

**KLAS EKLUND** är ekon lic från Handelshögskolan i Stockholm och Senior Economist på Mannheimer Swartling Advokatbyrå. Han har tidigare bl a varit planeringschef i finansdepartementet, chefekonom på SEB och adjungerad professor i nationalekonomi vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Fullständig cv och bibliografi återfinns på [www.klaseklund.se](http://www.klaseklund.se), [k.eklund@msa.se](mailto:k.eklund@msa.se)

*En skattereform bör ta ett helhetsgrepp. De olika delarna av skattesystemet hänger ihop. Nödvändiga förändringar på ett område förutsätter åtgärder på andra, både för att skattebaser påverkar varandra och för att reformerna som helhet ska bli fördelningspolitiskt balanserade och statsfinansiellt neutrala. I en ny ESO-rapport föreslås sänkt inkomstskatt på tjänst, en mer enhetlig kapitalinkomstskatt, proportionell fastighetsavgift, enhetlig moms och mer fokuserade miljöskatter. Effekten blir ökad sysselsättning, starkare drivkrafter för studier, minskad inkomstomvandling och högre produktivitet. Medborgarna får bestämma mer över sitt boende och sin konsumtion.*

Sverige skulle må bra av en skattereform. Sedan den stora reformen 1990–91 har globalisering och digitalisering gjort skattebaserna rörligare och skärpt den internationella skattekonkurrensen. Sverige har blivit medlem i EU; delar av Sveriges skattesystem avgörs numera i samråd med EU eller står under EU-rätten. Miljö- och klimatfrågorna har blivit viktigare. Önskvärt är också att skatterna bättre motverkar segregation och bestående arbetslöshet samt stimulerar arbete och kompetensutveckling.

Mot den bakgrunden gav ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) Ingemar Hansson – en av fäderna till ”århundradets skattereform” för 30 år sedan – i uppdrag att ta fram ett förslag till en ny övergripande skattereform. Men Ingemar avled tragiskt, just efter att ha satt igång arbetet.<sup>1</sup> ESO:s styrelse bad mig ta över uppdraget – att leverera ett förslag till en genomgripande skattereform, finanspolitiskt neutral, fördelningspolitiskt balanserad och politisk genomförbar. Resultatet blev väl inte i klass med vad Ingemar Hansson skulle ha levererat, men en rapport producerades likväl, och här redovisas en sammanfattning.<sup>2</sup>

## 1. Ett system där medborgarna bestämmer mer

Rapporten är inte en forskarrapport utan ett konkret reformförslag. Utgångspunkten är att skattesystemet bör kännetecknas av några grundläggande principer. Skatt ska tas ut efter bärkraft. Företagens och medborgar-

<sup>1</sup> Se Bengt Assarssons porträtt av Ingemar Hansson i detta nummer av *Ekonomisk Debatt* (Assarsson 2021).

<sup>2</sup> Rapporten *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*, (ESO 2020:7) – är i sin helhet nedladdningsbar från ESO:s hemsida [eso.expertgrupp.se](http://eso.expertgrupp.se). För källor och referenser hänvisas till rapporten. Där tackas också den till projektet kopplade referensgruppen och ytterligare några kolleger; detta tack gäller även denna sammanfattning.

nas beslut om produktion, investeringar och konsumtion ska inte styras av skattehänsyn.<sup>3</sup> Breda och stabila skattebaser ger robust finansiering av den offentliga sektorn med få snedvridande effekter. I verkligheten kan systemet inte leva upp till alla ambitioner samtidigt. Målkonflikter uppstår då man ska rensa i ett system där gamla beslut lagrats på varandra utan hänsyn till helheten. Kompromisser måste göras – i synnerhet om helheten ska vara politiskt genomförbar. Men vi bör likväl hålla oss till de nämnda principerna så långt möjligt.

Det svenska systemet beskattar arbete hårt, även efter värnskattens avskaffande. De höga skatterna på arbete skapar ineffektivitet och snedvridningar. Höga skattesatser driver också fram avdrag med resultat som inte alltid är avsedda. Skilda skattesatser på kapital medför att många investeringar blir skattedrivna och att det lönar sig att ”inkomstomvandla”, dvs göra om högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster. Staten drar in en hög andel av medborgarnas arbetsinkomster, samtidigt som staten starkt gynnar eller missgynnar vissa former av boende och viss konsumtion – men missgynnar annan. Så gynnar skatten t ex boende i dyra och högt belånade ägda bostäder, medan boende i hyreslägenhet missgynnas. Statens val av stöd till vissa varor och tjänster via differentierad moms verkar inte heller alldeles genomtänkt: tandkräm beskattas dubbelt så hårt som chips och geléråttor, för att ta ett av många märkliga exempel. Särskilda avdrag för städning och trädgårdsarbete – med regler för exakt vilka tjänster som ska få lägre skatt – har införts för att kompensera för den höga inkomstskatten. Sammantaget är systemet plottrigt och svåröverskådligt.

En skattereform bör mot denna bakgrund låta medborgarna behålla mer av sina inkomster och själva bestämma mer, utan att styras av skatten, var de vill bo och vad de vill konsumera. Det talar för lägre skatt på arbete, samt en mer enhetlig beskattning av kapital (inklusive bostäder) och konsumtion. Samma slutsats följer av ambitionen att skattesystemet ska vara så effektivt som möjligt – dvs att snedvridningarna inte ska förorsaka samhällsekonomiska kostnader.<sup>4</sup>

## 2. Sänkt skatt på arbete

Sverige skiljer sig från relevanta jämförelseländer på så vis att vi har hög skatt på arbete – särskilt på det vi skulle kunna kalla medelklassen – men låg skatt på egendom. Lägre skatt på arbete skulle ge ökade arbetsinsatser och starkare drivkrafter för studier och förkovran – vilket främjar ekonomiskt

<sup>3</sup> Det motsäger inte att skatter används för att rätta till externa effekter, t ex göra miljöförstörande verksamhet dyrare.

<sup>4</sup> Ett långt kapitel 2 i ESO-rapporten redovisar i detalj utgångspunkter och förutsättningar för en skattereform. Där redogör jag bl a för hur man bör välja mellan likformig och optimal beskattning, hur effektiva skatter definieras, hur fördelningspolitiska effekter kan analyseras, liksom hur vi mäter beteendeförändringar. Jag dristar mig att rekommendera det kapitlet för den som vill ha en enkel introduktion till skatteteori.

välstånd och möjliggör hållfast finansiering av den offentliga välfärden. Jag föreslår således att skatten på inkomst av tjänst sänks tvärsöver hela skatteskalan.<sup>5</sup>

- Brytpunkten för statlig inkomstskatt på tjänst<sup>6</sup> höjs kraftigt, till 65 000 kr i månaden, och skattesatsen för de flesta som ligger över dagens brytpunkt sänks därmed med 15–20 procentenheter (se figur 1). Det gynnar den medelklass och övre medelklass vars arbetsinkomster i Sverige beskattas hårdare än i nästan alla andra länder. Högsta marginalskattesats sänks med fem procentenheter. Åtgärderna ökar möjligheterna att konkurrera om kompetens på den internationella arbetsmarknaden. De höjer också den s k utbildningspremien – det man kan tjäna på att utbilda sig.
- Inkomstskatten sänks rejält även under brytpunkten. Detta både för att stimulera sysselsättning generellt och för att underlätta integrationen av de som befinner sig i utkanten av den reguljära arbetsmarknaden. I dag reduceras skatten under brytpunkten av ett s k jobbskatteavdrag. Jag föreslår att detta ersätts av ett nytt, större avdrag, kallat jobbavdrag. Inkomsttagare under ett visst prisbasbelopp får således en skattereduktion.<sup>7</sup> Alla inkomster upp till 95 000 kr om året blir skattefria. Förslaget ger skattesänkningar för alla förvärvsarbetande.
- Även pensionärer utan förvärvsinkomst får del av skattesänkningen. Att enbart sänka skatten för de förvärvsarbetande kan motiveras utifrån att stimulera till ökade arbetsinsatser, men strider mot uppfattningen att pension (bortsett från garantipension) är upparbetad lön och i princip bör beskattas likadant som förvärvsinkomst. Pensionärer föreslås därför få höjt grundavdrag.

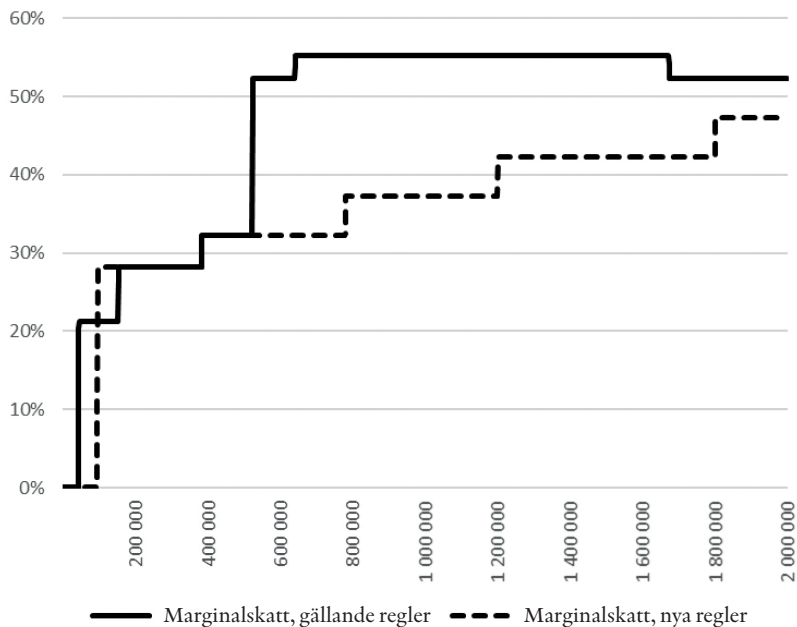
Att många skattebetalare återfinns i den nedre delen av skatteskalan medför att det är statsfinansiellt kostsamt att sänka skatten där. I de inkomstintervallen är arbetsutbudet ofta tämligen okänsligt för mindre skattesänkningar på marginalen. De föreslagna sänkningarna av skatten under brytpunkten måste, för att ge effekt, därför innefatta mer omfattande sänkningar av genomsnittsskatten. Enligt förslagen i denna rapport kostar skattesänkningarna under brytpunkten totalt fyra gånger så mycket som de över brytpunkten. Detta är den största skattesänkningen bland mina förslag.

Så stora sänkningar av inkomstskatten betyder att behoven av avdrag för hushållsnära tjänster minskar. Sänkt skatt är bättre än höjda avdrag. Därför innebär mina förslag att RUT- och ROT-avdragen inte bör utvidgas.

5 När jämförelser görs mellan mina förslag och det rådande skattesystemet avses, om inget annat anges, regler och skattesatser som gällde vid ingången av budgetåret 2020. Skatteförslagen i budgetpropositionen hösten 2020 inkluderas således inte mer än *en passant* i analysen; budgetförslaget kom precis när min rapport var så gott som färdig och skulle gå i tryck och jag hade därför inte möjlighet att justera beräkningarna.

6 År 2020 var den 509 300 kr i årsinkomst, efter att grundavdraget dragits bort.

7 Formellt är således inte jobbavdraget ett avdrag utan en skattereduktion, på samma sätt som det tidigare jobbskatteavdraget. Jag behåller dock beteckningen ”avdrag” för enkelhetens skull.



Figur 1  
Den nya skatteskalans  
Skattesats i förhållande  
till årsinkomst

Källa: Eklund (2020).

Sänkt skatt på inkomst av tjänst betyder att skatteintäkterna (netto, dvs efter hänsyn till ökad sysselsättning, högre inkomster och ökad konsumtion) minskar med ca 13 miljarder kr för inkomsttagare över brytpunkten. Det nya jobbvdraget under brytpunkten kostar ca 52 miljarder kr mer än det gamla jobbskatteavdraget, netto. Sammantaget sänks således skatten på inkomst av tjänst med ca 65 miljarder kr.<sup>8</sup> Eftersom mitt uppdrag innebär att förslagen ska vara statsfinansiellt neutrala måste detta belopp tas in någon annanstans.

Inkomstskatterna bör bli mer transparenta. Medborgarna ska kunna se och förstå vad de faktiskt betalar till det gemensamma. Därför bör arbetsgivaravgifterna redovisas öppet i lönebesked och på skattsedel. Den sk allmänna löneavgiften (en del av arbetsgivaravgiften) bör döpas om till allmän löneskatt – eftersom den faktiskt är en skatt och inget annat. Omrubriceringen utgör inte någon skattehöjning utan är bara ett sätt att synliggöra en skatt som redan finns.

### 3. De svåra egendomsskatterna

Sverige har inte bara hög skatt på arbete. Vi har också bland de lägsta egendomsskatterna i världen. Det är en besynnerlig kombination för en nation som har höga utjämningsambitioner och som har berömt sig av att priori-

<sup>8</sup> Detta enligt Statistiska centralbyråns sk FASIT-modell. Denna är standard för att beräkna skatteförändringars effekter på sysselsättning och offentliga finanser; se vidare nedan. Ett tack till Johan Alm, Sveriges riksdag, som hjälpt mig med kalkylerna.

tera arbete och full sysselsättning. Det är rimligt att högre skatt på kapital finansierar en del av den föreslagna sänkningen av skatten på arbete.

- Arvs- och förmögenhetsskatt på höga arv och stora förmögenheter vore fördelningsmässigt rimligt och skulle ge människor mer likartade utgångspunkter i livet. Erfarenheterna visar dock att det är svårt att avgränsa vilka tillgångar som ska beskattas och vilka som ska undantas. Risken är att det hela resulterar i snåriga regler som den resursstarke kan gå runt, samtidigt som generationsväxling försvåras. Så var det med den förra förmögenhetsskatten – vilket ledde till att den avskaffades. Den ekonomiska integrationen försvårar dessutom förmögenhetsskatt på rörliga skattebaser, eftersom dessa kan försvinna utomlands. Sverige har ett dåligt *track record* på denna punkt, vilket gör det svårare för oss än för länder som t ex USA och Schweiz att ta ut förmögenhetsskatt. Jag lägger därför inte något förslag om återinförda arvs-, gåvo- eller förmögenhetsskatter.
- Fastighetsavgiften, däremot, bör reformeras. Den gamla fastighetsskatten var med rätta illa sedd. När den lades samman med förmögenhetsskatten kunde det medföra orimliga resultat för den enskilde. Men när skatten sänktes och belades med tak 2007 förlorade den sin koppling till skattebasen. I stället fungerar den numera regressivt. Dyra fastigheter beskattas betydligt lägre än billiga och ju dyrare de är desto lägre beskattas de. Sådana dyra bostäder ägs främst av höginkomsttagare. De översta 20 procenten inkomsttagare i Stockholm beräknades av Långtidsutredningen 2019 i snitt få en – nästan obeskattad – avkastning på sitt bostadskapital på 60 000 kr per person och år.

Skatten behandlar dessutom boende olika. Ägda bostäder beskattas lindrigare än hyresboende. Bostadsrätter besattas lägre än småhus. Och via avdragsrätten på skuldräntor beskattas belånade bostäder lägre än icke-belånade. Skattesystemet stimulerar således boende i högt belånade ägda bostäder.

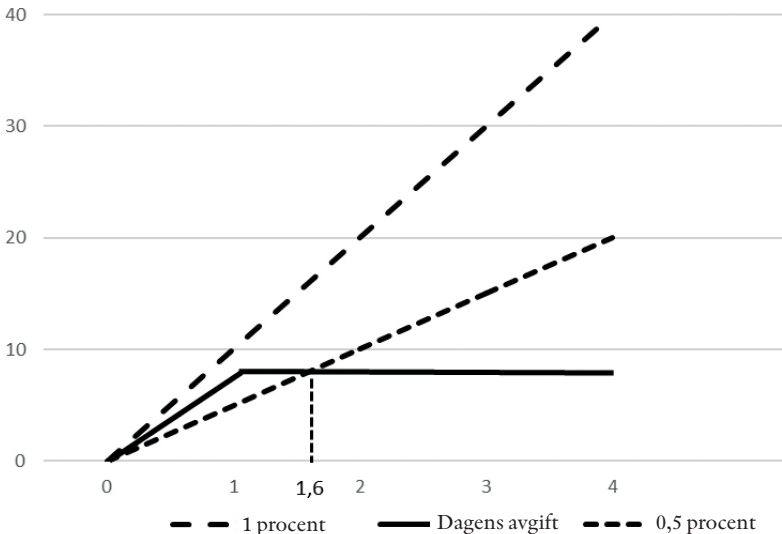
På lång sikt innebär värdestegringen av det ägda boendet en kapitalöverföring till *insiders* som är inne på marknaden – samtidigt som den försvårar inträdet för de som försöker ta sig in. De skeva effekterna på inkomst- och förmögenhetsfördelning påverkar bostadskarriären och hela livssituationen; de är ofta större än de förändringar på marginalen som ges av avtalsrörelser eller smärre justeringar av inkomstskatten. Låga räntor och generös avdragsrätt bidrar dessutom till skulduppbyggnad, vilket kan ge finansiell instabilitet. Jag tror faktiskt inte att beslutsfattarna medvetet har velat skapa ett sådant system; det har bara blivit så, genom att skilda skattebeslut har lagts på varandra i olika stuprör, utan hänsyn till helheten.

Desto större anledning att reformera systemet. Fastighetsavgiften bör inte vara regressiv! En fungerande fastighetsskatt bör vara proportionell, utan tak, lika för bostadsrätt och småhus, samtidigt som de uttaxerade beloppen inte ska röra sig i stora steg. Det talar för att skatten bör beräk-

nas med viss eftersläpning och med en begriplig tumregel. Här finns många varianter; så som att helt enkelt i förväg fastställa en årlig skatt, som skrivs fram via en schablon oavsett marknadsvärdets utveckling. En annan metod är att beskatta taxeringsvärdet, utifrån en schablon som utgår från en viss antagen ränta och förväntad avkastning. Flera analytiker har med denna metod under senare år landat i en skattesats på runt en procent av taxeringsvärdet (alternativt ett snitt av de senaste taxeringsvärderingarna), utan takbegränsning. Då skulle fastighetsskatten bli neutral i förhållande till kapitalinkomstbeskattningen i övrigt.

Men sådana förslag skulle ge en kraftig höjning av skatten för alla – och sannolikt också brett fallande fastighetspriser. Förslag med sådana effekter torde inte överleva politikernas behandling, medias rubriker och särintressenas attacker. Eftersom mitt uppdrag är att leverera genomförbara reformer antar jag en lägre schablonavkastning; något som dessutom sakligt kan motiveras utifrån det låga ränteläget. Konkret föreslår jag att den kommunala fastighetsavgiften sänks till 0,5 procent av taxeringsvärdet, utan dagens tak. Den skattesatsen är klart lägre än både den gamla fastighetsskatten och de flesta förslag i debatten – och även lägre än den nuvarande kommunala fastighetsavgiften. Den ska inte heller läggas ihop med någon förmögenhetsskatt, så som var fallet med den gamla fastighetsskatten.

En viktig förändring är att skatten inte längre blir regressiv. Förslaget medför sänkt skatt för de flesta småhus, men högre för dyra villor och för bostadsrätter. En klar majoritet av hushållen med småhus får lägre fastighetsavgift med mitt förslag. Därmed sker en viss förmögenhetsutjämning, eftersom bostadens värde kan antas stiga något för billigare villor, men sjunka för dyra. De allra flesta ägare av dyra bostäder får dock med mitt



Figur 2  
Principer för fastighetskatt  
Fastighetsavgift (tusen kr) som funktion av taxeringsvärde

Källa: Eklund (2020).

sammantagna reformförslag inkomstskattesänkningar som är större än fastighetsskattehöjningen. Syftet är att stimulera arbete men beskatta större sk *windfall gains* från fastighetsmarknaden. Likväl är det nödvändigt att införa särskilda begränsningsregler som hindrar hushåll med låga inkomster att betala försvårande höjd skatt. Ingen ska betala mer än fyra procent av sin inkomst i fastighetsavgift.

Ägare till hyreshus betalar i dag både en statlig fastighetsskatt samt en fastighetsavgift för varje enskild lägenhet. Fastighetsavgiften på hyresfastigheter bör slopas. Därmed blir beskattningen mer neutral mellan boendeformer.

#### 4. Enhetlig och enklare kapitalinkomstbeskattning

Kapitalinkomster beskattas i dag huvudsakligen med 30 procent, klart över OECD-snittet på 17 procent. Men olika tillgångar beskattas med skilda, varierande skattesatser. Därmed skapas arbitragemöjligheter och skattdrivna placeringar.

- De flesta av dessa olika skattesatser ersätts av en enhetlig skatt på 25 procent. Det innebär lägre skatt på utdelning för noterade aktier men högre på utdelning i fåmansbolag.
- ISK-systemet<sup>9</sup> bör dock finnas kvar i dess nuvarande form eftersom dess schablonbeskattning ger ett enkelt och förutsägbart alternativ.
- För att undvika negativa effekter på rörligheten på bostadsmarknaden föreslår jag också att reavinstskatten vid bostadsförsäljning ligger kvar på dagens nivå, 22 procent.
- Fastighetsköp blir billigare genom att stämpelskatten tas bort. Den är en anakronism som utgör en ren skatt på rörlighet. Även räntan på uppskjuten kapitalvinst bör avskaffas.
- En enhetlig och sänkt kapitalinkomstskatt och en reformerad fastighetsavgift gör det möjligt att minska storleken på ränteavdragen. Jag föreslår 25 procent, vilket ger symmetri med inkomstskatten på kapital.

Kombinationen av höjd lägsta skatt på utdelningar i fåmansbolag å ena sidan och sänkt marginalskatt på arbete medför också att dagens skattdrivna incitament till inkomstomvandling – att ta ut sin inkomst som kapitalinkomst i stället för tjänsteinkomst – minskar. Inklusivt bolagsskatt blir skatten på utdelningar enligt mina förslag 41 procent, medan marginalskatten på inkomst av tjänst för de flesta berörda hamnar mellan 32 och 47 procent. Även om arbetsgivaravgiften ska läggas på blir det inte längre lika attraktivt som hittills att starta bolag, förlora trygghetsförmåner, sätta igång pappersarbete och kanske skaffa revisor, när man inte längre gör någon större skattevinst på bolagsformen. Försvaren av dagens regler menar att en dylik skattesärskärning skulle innebära skärpt skatt för entre-

<sup>9</sup> Avkastningen på investeringssparkonto (ISK) beskattas i dag med en låg schablon, som medför att samma skatt betalas årligen, oavsett hur värdet på portföljen utvecklas.

prenörer. Så är inte fallet. Dagens regler gynnar en speciell bolagsform, alldeles oavsett hur entreprenöriellt företaget drivs. Reglerna bör vara neutrala för olika bolagsformer. Entreprenörer kan stödjas på annat sätt, exempelvis genom att personaloptioner görs mer tillgängliga.

Mina förslag torde minska inkomstomvandling enligt den s k förenklingsregeln (enligt vilken lågt beskattad utdelning upp till 180 000 kr kan tas ut årligen). Dock är det inte troligt att åtgärden tillräckligt påverkar inkomstomvandling i större s k partnerbolag. Jag föreslår därför att regeringskansliet utreder möjligheten att reducera det lönebaserade garantibeloppet i den s k huvudregeln för fåmansbolag. På sikt bör inriktningen vara att helt undanröja behovet av särskilda undantag och regler för fåmansbolag. De skatteförslag som läggs här ska, tillsammans med en reduktion av garantibeloppet i huvudregeln, bara ses som ett steg på vägen att helt avskaffa 3:12-reglerna.

Bolagsbeskattningen bör bli mer neutral och undvika olika skattesatser för olika placeringar, vinster och sektorer. Skattesystemet bör heller inte gynna lån framför finansiering med eget kapital. Här pågår en utveckling åt rätt håll, men den kan skyndas på. Sverige är utsatt för en allt skarpare skattekonkurrens. Den nominella bolagsskatten bör därför – i enlighet med vad Företagsskattekommittén föreslog – sänkas vidare och ränteavdragen minskas. En sådan åtgärd får sannolikt små effekter på statskassan, men underlättar för svenska företag att klara sig i den internationella konkurrensen, samtidigt som deras balansräkningar blir sundare.

## 5. Effektivare miljöskatter

Miljöskatter är viktiga inslag i en strategi för övergång till ett mer hållbart samhälle. Men flera av dagens skatter ger motstridiga effekter och några saknar tydliga mål. Att ”skatteväxla” i stor skala är inte förenligt med fiskal neutralitet, eftersom gröna skatter på sikt urholkar sin egen skattebas. Ju mer lyckade de är som miljöskatter, desto lägre intäkter ger de. Inriktningen bör vara att renodla miljöskatterna – ge dem tydligare fokus på miljön och inte tro att de kan finansiera offentlig sektor i någon större omfattning.

- Konkret föreslår jag att ett antal undantag från koldioxidskatten utanför det europeiska utsläppshandelssystemet ETS bör avskaffas. Därmed höjs dieselskatten i jord- och skogsbruket samt för inrikes sjöfart. Alla bör betala samma CO<sub>2</sub>-skatt.
- Reseavdraget bör göras om; det gynnar i sin nuvarande utformning långväga arbetspendling med bil jämfört med kollektivtrafik, också i storstadsregioner. Bonus malus-systemet bör reformeras så att det inte gynnar stora stadsjeepar. Skatteförmånerna på s k förmånsbilar bör reduceras. Åtgärderna skulle sammantaget bidra till en snabbare omställning av transportsektorn.
- Sverige bör intensifiera sina försök att vässa EU:s utsläppshandelssystem, få EU-medlemmarna att anta högre CO<sub>2</sub>-skatt samt agera på



internationella klimatmöten för global samordning och höjning av kol-dioxidskatter.

## 6. Enhetlig mervärdesskatt

Det svenska momssystemet är krångligt, och skattebasen utnyttjas bara till hälften, eftersom flera sektorer har nedsatt moms eller ingen alls. Gränsdragningsproblem skapar underligheter – som ibland gränsar till det bisarra – och administrativa kostnader. Dagens system med undantag och sänkta skattesatser ger inte alltid momsbefrielse så som många tror. Tvärtom uppstår en ”dold” moms: företag som inte kan dra ingående moms kompenserar sig ofta genom att lägga på kostnader i utgående led, vilket fördyrar produktionen och skapar höga administrationskostnader.

- Jag föreslår att mervärdesskatten på alla nedsatta sektorer höjs till en gemensam, enhetlig skattesats på 25 procent, så som avsikten var i skattereformen 1990–91. En effekt blir höjda matpriser eftersom livsmedel i dag har nedsatt moms. De positiva fördelningseffekter som anförs som argument för sänkt moms på livsmedel är en myt. Momsen är ett trubbigt fördelningsinstrument.
- För att skydda barnfamiljer föreslår jag ändock höjt barnbidrag; det ger samma fördel till mindre än halva kostnaden. Även pensionärer med låg pension bör skyddas.

Bland sektorer som är undantagna från moms föreslår jag att lotterisektorn belastas med full moms och att bankerna åläggs en särskild aktivitetsskatt. Även fastighetssektorn bör föras in i momssystemet, samtidigt som dess ränteavdrag minskas.

## 7. Neutral budgetpåverkan

Sammantaget är reformförslagen – i enlighet med det uppdrag jag gavs – statsfinansiellt neutrala. De föreslagna skattesänkningarna summerar till ca 113 miljarder kr.<sup>10</sup> Skattehöjningarna summerar till samma belopp; se tabell 1. Den offentliga sektorns storlek påverkas således inte.

Siffrorna är osäkra. Här finns flera indirekta effekter om vilka vi vet mycket lite. Hur påverkar t ex minskad inkomstomvandling skattesubjektets konsumtionsvanor och den moms hen betalar (när momssatsen dessutom ändras)? Hur påverkas småhus- och bostadsrättsägares konsumtion av kombinationen av momsbreddning, sänkt inkomstskatt, sänkt värde på ränteavdragen och ändrad fastighetsavgift?

En avgörande fråga är hur kalkylen inkorporerar ändrat beteende till

<sup>10</sup> Siffran inkluderar de utgiftsökningar till barnfamiljer och pensionärer som ska kompensera för höjd matmoms. Mitt uppdrag handlar formellt enbart om skatter. Men just i detta fall är det rimligt att också föreslå en justering av de offentliga utgifterna, så som ett sätt att bidra till ett bättre skattesystem.

Tabell 1  
Statsfinansiella  
effekter  
Miljarder kr

<i>Minskade skatteintäkter</i>	
Sänkt skatt på inkomst av tjänst över brytpunkten	-13
Sänkt skatt på inkomst av tjänst under brytpunkten	-52
Sänkt kapitalinkomstskatt på noterade aktier	-5
Begränsningsregel för fastighetsavgift	-3
Slopad stämpelskatt	-11
Slopad fastighetsavgift för hyresfastigheter	-2
Momsbelagd fastighetssektor	-10
Slopad ränta på uppskov vid bostadsförsäljning	-2
Kompensation för höjd matmoms: barnbidrag och pensionsstöd	-15
<i>Summa</i>	<i>-113</i>
<i>Ökade skatteintäkter</i>	
Fastighetsavgift	+11
Minskat värde på ränteavdrag	+4
Slopade undantag från koldioxidskatt på diesel	+2
Reformerat reseavdrag	+1
Reformerad bonus malus	+1
Reformerad förmånsbeskattning	+1
Höjd utdelningsskatt för fåmansbolag	+11
Enhetlig moms på tidigare nedsatta sektorer	+66
Enhetlig moms på undantagna sektorer (utom finanssektorn)	+8
Aktivitetsskatt på bankerna	+8
<i>Summa</i>	<i>+113</i>

Källa: Eklund (2020).

följd av skatteförändringar. I några fall finns enkla tumregler för kvantifieringar i existerande modeller. Sänkt inkomstskatt på tjänst ger t ex ökad konsumtion och därmed högre skatteintäkter från mervärdesskatten. Om skattesänkningen föranleder ökat arbetsutbud kan den också ge kompenserande intäkter från inkomstskatten – s k dynamiska effekter. Dessa är dock i denna rapport konservativt estimerade i enlighet med finansdepartementets konventioner och den beräkningsmodell ("FASIT") som utvecklats av SCB och nyttjas av Riksdagens utredningstjänst.

FASIT är till sin huvuddel en statisk modell, men innehåller också en mindre, dynamisk s k arbetsutbudsmodul. Denna används av bland andra Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet. Dynamiska effekter bör enligt rådande budgetprinciper inte räknas in då motioner föreslår skatteförändringar för nästa budgetår. Däremot tillåts dynamiska analyser som en del av analysunderlaget. Eftersom mitt förslag handlar om en större skattereform som ska analyseras i fullfunktionsstadiet menar jag

att arbetsutbudsmodulen kan och bör användas. Som framgår av tabell 1 är dock de dynamiska effekterna små; skattesänkningen på tjänst medför ett intäktsbortfall netto på hela 65 miljarder kr. Finanspolitiska rådets uppfattning är att FASIT:s arbetsutbudsmodul är alltför konservativ. Skulle man räkna in rimliga långsiktiga effekter på sysselsättning, investeringar och tillväxt (se nedan) torde således effekten av mina förslag bli starkare statsfinanser än vad som anges i tabell 1.

## 8. Fördelningseffekter

Den avgörande uppgiften i uppdraget att reformera skattesystemet är att få till stånd ett effektivt skattesystem för att finansiera en välfärdsstat som kan skapa likvärdiga livschanser och bryta segregationen. Skattesystemet bör bidra genom att underlätta inträdet på arbetsmarknaden och stimulera ökad sysselsättning.

Skatt efter bärkraft är centralt i denna rapport. Det betyder i min världsbild progressiv skatt på tjänst, enhetlig skatt på konsumtion (som ju styrs av inkomsten), proportionell fastighetsavgift och mindre lönsam inkomstomvandling. De sammantagna fördelningseffekterna av så många förslag på skilda områden är svåra – för att inte säga omöjliga – att kvantifiera. En av få aspekter som kan mätas är de direkta, statistiska effekterna av skattesänkningen på arbete – något som brukar väcka stort intresse i den allmänna debatten. Sänkningen ovanför brytpunkten ger störst ökning av den disponibla inkomsten till den högsta decilgruppen i inkomstfördelningen och ökar Ginikoefficienten med en hundradels enhet, från ca 0,30 till 0,31. Den sortens effekt är ofrånkomlig om vi ska minska gapet mellan inkomst av tjänst och inkomst av kapital.

Men även mindre öknings av inkomstjämligheten bör balanseras. I den här rapporten föreslås flera åtgärder på områden som inte bara rör inkomstfördelningen utan också förmögenhetsfördelningen, relationen mellan generationer, mellan arbete och kapital, osv.

- Inkomstskatten på tjänst under brytpunkten för statlig skatt sänks kraftigt. Det ger mest till de lägre decilgrupperna i inkomstfördelningen och medför en liten minskning av Ginikoefficienten.
- Pensionärer får motsvarande skattesänkning.
- Inkomstskatten på tjänst sänks så att samtliga arbetande får sänkt genomsnittsskatt.
- Sysselsättningen ökar, vilket är positivt för fördelning och finansiering av den offentliga sektorn på sikt.
- Fastighetsavgiften höjs för dyra bostäder medan den sänks för lägre värderade småhus. Den blir därmed inte längre regressiv. Inkomstskillnaderna efter skatt minskar. Höginkomsttagare, som i allmänhet bor i dyrare hus, får höjd skatt, medan ägarna till billigare hus får sänkt skatt.
- Ytterligare en effekt är en viss förmögenhetsutjämning via fastighets-

- värden. Värdet av dyra bostäder minskar medan värdet av lågt värderade bostäder ökar. Det mildrar också spänningen stad-land.
- Hushåll med låga inkomster i förhållande till bostadens värde skyddas mot höjd fastighetsskatt med hjälp av en begränsningsregel.
  - Hushåll med stora lån får betala mer i ränta efter skatt eftersom avdragen minskar i värde; det slår mot medel- och höginkomsttagare, eftersom dessa i snitt har större lån.
  - Inkomstomvandling blir mindre lönsam. Färre kommer därmed att kunna tjäna på att omvandla inkomst av tjänst till inkomst av kapital.
  - Att mervärdesskatten höjs på nedsatta sektorer betyder dyrare konsumtion. Det påverkar alla inkomstgrupper. Men det slår jämnt. Att beskatta konsumtion är att beskatta efter bärkraft.
  - Barnfamiljer och pensionärer med låg inkomst föreslås ändå kompenseras för höjd matmoms.

Sänkt skatt på inkomst av tjänst ger ökade arbetsinsatser – ökad ansträngning, fler arbetade timmar och en direkt ökning av sysselsättningen (se nedan), vilket i sig är en central faktor för utjämning av livsbetingelser. För egen del tror jag att de åtgärder som föreslås i rapporten kan bidra till att något minska segregation och utanförskap via ökad sysselsättning. Utifrån mina värderingar blir det skattesystem som skissas här i en viss mening mer rättvist än dagens; det ger medborgarna mer likartade förutsättningar, det gör skatterna mer synliga, det belönar arbete och förkovran bättre men gynnar manna från himlen mindre. Större utjämnande effekter skulle kunna uppnås om t ex fastighetsskatten höjs mer (vilket föreslagits av bland andra Finanspolitiska rådet). Min gissning är dock att ett sådant förslag är *dead on arrival* i Riksdagen.

## 9. Positiva effekter på samhällsekonomin

Övriga samhällsekonomiska effekter är entydigt positiva. Även med FASIT:s försiktiga perspektiv leder de sänkta skatterna på inkomst av tjänst till en sysselsättningsökning med 20 000 personer samtidigt som antalet arbetade timmar ökar med 1,5 procent. Allmänt kan man säga att de som redan har arbete kommer att arbeta mer, medan fler som i dag står utanför arbetsmarknaden får jobb. I ett långsiktigt perspektiv, då vi tar hänsyn till vidare beteendeförändringar, blir sysselsättningseffekten större – men den fångas alltså inte av modellen.

Effekten på BNP-nivån av skattesänkningarna på arbete är en höjning med 1,4 procent; dock medför breddningen av mervärdesskatten en tillfällig minskning av den disponibla inkomsten som dämpar BNP-ökningen. Förändringarna av kapitalinkomstskatten medför att kapitalmarknaderna fungerar bättre. Resultatet torde bli ökade investeringar – som mindre drivs av skatteöverväganden – och högre produktivitet. När sysselsättning och produktivitet båda stiger, ökar också den ekonomiska tillväxten på längre

sikt. Incitamenten till skuldsättning försvagas både för hushåll och företag. Det minskar risken för finansiell instabilitet.

På flera av dessa områden är noggrann kvantifiering så gott som omöjlig. De FASIT-modeller som används av Riksdagens utredningstjänst fångar, som angetts ovan, inte alla de dynamiska effekter som ger ökad sysselsättning. De siffror som anges här är därför sannolikt en underskattning av den långsiktiga effekten.

## 10. En helhet

Reaktionerna på rapporten har i stort varit positiva, även om många tvivlar på att politikerna verkligen kan samla sig till en så omfattande insats. En fråga som ställs är huruvida reformeringen av skattesystemet bör ske via en större reform eller en serie mindre ingrepp. Båda vägarna har sina för- och nackdelar. Men mitt uppdrag var tydligt: ange framkomliga vägar till en övergripande reform.<sup>11</sup> Huvudskalet för en sådan strategi är att äpplen kan bytas mot päron i större skala när olika delar i systemet ses över samtidigt; något som visade sig lyckosamt i samband med den stora skattereformen 1990–91.

Kritiken i övrigt har i mycket följt de förväntade linjerna. Kritiker från ”höger” har ifrågasatt utgångspunkten att reformförslagen är finanspolitiskt neutrala; skattekvoten borde sänkas, menar de. Från ”vänster” hörs den omvända kritiken; den offentliga sektorn behöver byggas ut och skattekvoten måste upp. Båda ståndpunkterna är legitima. Men båda förutsätter en grundlig analys av framtidens finansieringsbehov – samt en tydligt redovisad värdering av hur vi ska avgöra vad som bör utföras offentligt respektive privat. Mitt uppdrag var explicit att konstruera ett system som utgick från uppgiften att finansiera dagens offentliga sektor. Att därutöver försöka definiera en optimal nivå för offentlig sektor och skattekvot – som kan tjäna som utgångspunkt för en politiskt genomförbar skattereform – vore en fullständigt omänsklig uppgift. Jag menar att det är en fullt rimlig avgränsning att försöka reda ut skattesystemets grynnor och rev givet dagens skattetryck.

De förslag jag lägger fram ger i sin helhet ett enklare, mer överblickbart system genom bredare skattebaser och färre skattesatser:

- Sänkt skatt på arbete med plattare skatteskala och mindre skillnader i skattesatser
- Mer enhetlig kapitalbeskattning och ränteavdrag på samma nivå
- Breddad, mer enhetlig moms med färre undantag.

Vidare tillåts människors egna preferenser slå igenom mer med de förslag

<sup>11</sup> Här ska dock erkännas att den föreslagna reformen saknar en viktig komponent, nämligen kommunalskatterna och utjämningsystemet. I rapportens kapitel 4 redovisar jag en rad svåra problem med dagens tillstånd och anger några principiella vägar framåt. Men skarpa förslag saknas; sådana skulle omedelbart utlösa en animerad debatt om relationen stat-kommun och riskera att blockera diskussionen om alla andra delar i den föreslagna reformen.

som läggs fram här. Skattebetalarna får behålla mer av sina inkomster, medan staten i mindre grad styr medborgarnas konsumtionsmönster och val av boende. Ett sådant system torde också kunna bli mer legitimt, med mindre skatteplanering. Enligt ekonomisk analys ger ett system med lägre marginalskatt på arbete och ökat inslag av enhetlig skatt på konsumtionen mindre effektivitetsförluster och spill. Allt annat lika betyder det en mer effektiv finansiering av den offentliga sektorn och därmed mer välfärd för pengarna. Skatteuttaget behöver då inte vara lika högt för en given ambitionsnivå för den offentliga verksamheten.

Ett budskap i den här rapporten är att skattesystemet bör betraktas som en helhet. Alla delar hänger ihop. Ett viktigt skäl till dagens bristande effektivitet är att skattebeslut alltför ofta tas styckevis och delat – utan hänsyn till hur de påverkar andra delar av systemet. Den politiska debatten saknar ofta helhetsperspektivet. Media, partier och intressegrupper koncentrerar sig vanligen på kortsiktiga och statiska fördelningseffekter utan att försöka se helheten eller de långsiktiga konsekvenserna. Att utse ”vinnare” och ”förlorare” genom att välja mer eller mindre aparta tyfäll tar tyvärr ofta över den viktigare debatten om långsiktiga effekter.

Det sorgliga är att dessa röster därigenom också stämplar oss medborgare som en sorts endimensionella stuprör. Vi är bara villaägare eller löntagare, enbart konsument eller barnfamilj, inget annat än bilägare eller pensionssparare. Men de flesta av oss är ju allt detta på en och samma gång. Det blir därför missvisande att lyfta ut en enskild åtgärd ur ett större paket där helheten är det viktiga.

Den här rapporten utgår tvärtom från att samhället är en helhet, att skatteförslagen bör analyseras samlat och utifrån deras effekt på just helheten – och att vi människor är hela individer, inte bara enögda särintressen.

Assarsson, B (2021), ”Ekonomporträtt – Ingemar Hansson”, *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 3, s 5–19.

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

## REFERENSER