



Slutsatser och sammanfattning



SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag, samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

Slutsatser och sammanfattning av

Konjunkturrådets rapport 2005
Tid för en ny skattereform!

Stefan Lundgren (red.), Peter Birch Sørensen, Ann-Sofie Kolm, Erik Norrman

© 2005 Författarna och SNS Förlag

Beställ boken från:

SNS Förlag

Box 5629

114 86 Stockholm

Tel: 08-507 025 00

Fax: 08-507 025 25

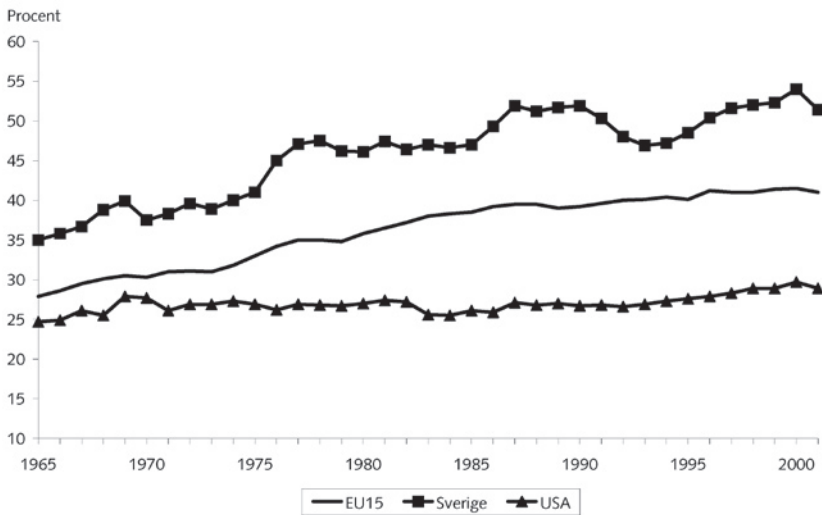
E-post: order@sns.se

Webbplats: www.sns.se

Tid för en ny skattereform!

Det är tid för en ny skattereform. Det finns en risk för en fortsatt utveckling mot höjda skattesatser, framför allt på arbete. Inte minst kan ett stigande tryck mot högre offentliga utgifter till följd av den demografiska utvecklingen tvinga fram högre skattenivåer, om man inte redan idag med en klok ekonomisk politik skapar förutsättningar för att hantera utmaningarna. Ett viktigt inslag i en sådan ekonomisk politik är, förutom en finanspolitik som leder till en amortering av den offentliga skulden, en skattepolitik som främjar fler i sysselsättning och fler arbetade timmar.

Figur 1 Skatter i förhållande till BNP i Sverige, EU15 och USA 1965–2001



Källa: OECD Revenue Statistics.

Konjunkturrådets rekommendationer

Inför ett förvärvsavdrag för arbetsinkomster

För att stärka incitamenten för arbete bör dagens grundavdrag till en del ersättas med ett förvärvsavdrag, huvudsakligen riktat till dem med inkomster under 250 000 kronor per år. Ett exempel vore ett förvärvsavdrag på 20 procent som får göras från inkomst av arbete som överstiger 100 000 kronor. Vid högre inkomster än 250 000 kronor trappas förvärvsavdraget av med 5 procent av den överskjutande inkomsten.

Ett mer begränsat förslag till förvärvsavdrag, som skulle kunna vara ett första steg mot ett mer generellt förvärvsdrag, vore att rikta avdraget till en begränsad grupp, exempelvis ensamstående föräldrar eller den äldre delen av arbetskraften.

Sänk den statliga inkomstskatten till 20 procent

Det översta steget på 5 procentenheter i den statliga inkomstskatten bör avskaffas. Förutom att en hög marginalskatt har negativa effekter på arbetsutbudet minskar den lönepremien på högre utbildning, vilket försvagar incitamenten till utbildningsinvesteringar. Genom att sänka den högsta statsskatten motverkas också att avtrappningen av förvärvsavdraget skärper marginalskatten för många medelinkomsttagare.

Inför ett skatteavdrag för hushållsnära tjänster

De samhällsekonomiska effektivitetsargumenten för skattelättnader för hushållsnära tjänster underskattas i debatten. Därtill kan sådana skattelättnader ge positiva effekter på sysselsättningen. Därför bör en skattelättnad på 50 procent av arbetskostnaden för hushållsnära tjänster utformas. Avdraget utgår utan beloppsgräns eller tak, men bör enbart gälla ett avgränsat antal tjänster, företrädesvis hushållsarbete i bostaden såsom skötsel av hem och trädgård, t.ex. matlagning, städning och tvätt.

Mildra dubbelbeskattningen av avkastning på eget kapital

Lättnaden sker på bolagsnivå vilket främjar investeringarna. En normalavkastning på eget kapital undantas från beskattning på bolagsnivå genom att bolaget får göra ett avdrag i underlaget för

bolagsskatt motsvarande denna normalavkastning. Därmed kommer normalavkastningen på eget kapital att enkelbeskattas på ägarnivå. På så sätt skulle man få en likvärdig beskattning av utdelningar, värdeökningar på aktier och räntor upp till en avkastningsnivå som motsvarar normal ränta på lånefinansierade investeringar. Förslaget innebär en sänkning av den effektiva bolagsskatten.

Avveckla förmögenhetsskatten

Eftersom det blivit nödvändigt att acceptera ett flertal nedsättningar av förmögenhetsskatten för vissa tillgångsslag och för vissa aktörer, är ett av de starkaste argumenten för att slopa förmögenhetsskatten dess brist på legitimitet. De likviditetsproblem som är förenade med förmögenhetsbeskattning av onoterade tillgångar och kontrollposter av aktier talar också för ett slopande av skatten.

Fåmansföretagsreglerna och onoterade företag

För att lösa problematiken kring fåmansföretag krävs en ungefär lika hög marginell beskattning av arbete och kapital. Den långsiktiga lösningen är därför att sänka högsta marginaleffekt på arbete ned mot ca 50 procent. Detta åstadkoms effektivast genom att ett tak sätts för uttaget av socialavgifter. Förslagsvis läggs detta tak vid tio basbelopp. Ett steg på vägen är vårt förslag att sänka den statliga inkomstskatten till 20 procent.

Inför en löpande kapitalvinstbeskattning av börsaktier och värdepappersfonder

Kapitalvinstbeskattningen av börsaktier och värdepappersfonder bör ersättas med skatt på verklig avkastning under året, oberoende av om värdeförändringar realiserats eller inte. Samtidigt införs en möjlighet till en räntebelagd skattecredit för att motverka de likviditetsproblem som en löpande beskattning kan medföra. Ett möjligt alternativ vore att ha en schablonmässig beskattning av kapitalvinster baserad på förväntad avkastning.

Flytta skatt på försäkringskapital till ägaren av försäkringen

Avdragsrätten för pensionssparande kan sannolikt inte längre göras beroende av att sparandet sker i ett svenskt försäkringsbolag. EG-domstolen har fastställt att en sådan ordning strider mot den fria etableringsrätten. Det framstår som effektivare att inte medge avdragsrätt för inbetalning till försäkringsbolag samtidigt som

utbetalda belopp blir skattefria. Den schablonbeskattning som idag tillämpas för svenska försäkringsbolag flyttas till ägaren av försäkringen. För att säkra skatteuppbörden kan försäkringsbolag fortsätta att betala in skatt, men nu som preliminärt skatteavdrag för ägarens räkning. Nivån på skattesatsen skulle dock kunna vara något under den normala för kapitalavkastning, exempelvis 25 procent, för att kompensera för det faktum att försäkringskapital har lägre grad av tillgänglighet för spararna än annat sparkapital.

Behåll fastighetsskatten men inför uppskovsmöjlighet

Fastighetsskatten bör behållas men en uppskovsmöjlighet införs för att lösa likviditetsproblemen. Individer med inkomst under en viss nivå får uppskov med betalning av skatten i form av en räntebärande kredit. De inkomstrelaterade lättnader som finns idag, och som bidrar till att skapa marginaleffekter i inkomstbeskattningen, avskaffas. Även bostadsrätter bör omfattas av fastighetsskatten.

Återgå till en mer enhetlig mervärdeskatt

Det finns goda samhällsekonomiska skäl för en bred enhetlig mervärdeskatt och därmed en likformig konsumtionsbeskattning, vilket också var en av utgångspunkterna för skattereformen 1990. Därför borde flertalet av de nedsättningar av mervärdeskatten som tillkommit genom åren återtas. Sammantaget innebär nedsättningarna av mervärdeskatten ett skattebortfall på ca 25 miljarder kronor, varav ca 17 miljarder beror på den sänkta livsmedelsmomsen.

Sammanfattning av Konjunkturrådets analys

Den grundläggande skattestruktur som etablerades i och med skattereformen med en inriktning mot breddade skattebaser, lägre skattesatser, minskad progressivitet i arbetsbeskattningen och likformighet, bör man hålla fast vid.

Däremot finns det goda skäl för att genomföra ett antal förändringar, inte minst för att på ett antal områden återgå till skattereformens principer och grundstruktur. Sedan 1991 har fler än 250 regelförändringar gjorts i skattesystemet. Många av dessa innebar avsteg från huvudprinciperna bakom reformen. Ett exempel är de allt fler inslagen av differentiering av mervärdeskatten. Ett annat exempel är den ökade beskattningen av arbetsinkomster, tillsam-

mans med en skärpt progressivitet i denna. Statsskatten har höjts i de högre inkomstskikten och fler har kommit att betala statsskatt. Kommunernas skattehöjningar de senaste åren innebär att den högsta marginalsikten nu ligger på ca 57 procent.

Sverige och vår omvärld ser idag annorlunda ut än vid tiden för skattereformen. Förändringarna, bl.a. den fortgående internationaliseringen och förändringar på arbetsmarknaden, reser nya krav på anpassningar av det svenska skattesystemet.

Arbetslösheten är högre jämfört med för 15 år sedan, liksom sannolikt också jämviktsarbetslösheten. Samtidigt innebär den demografiska utvecklingen att det blivit än viktigare att på olika sätt öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar och därmed främja ekonomins potentiella tillväxtförmåga. Utöver att vända de senaste årens trend mot en allt mer skärpt arbetsbeskattning finns det därför anledning att överväga nya inslag i inkomstbeskattningen för att stärka incitamenten till arbete och minska antalet personer som försörjs av transfereringar.

Internationaliseringen ökar den potentiella rörligheten hos flera skattebaser. I en värld med allt rörligare kapital vore det en fördel att öka konkurrenskraften för svenska investeringsalternativ, exempelvis genom lättnader i dubbelbeskattningen, och därigenom sänka den effektiva bolagsskattesatsen. En ökad likformighet inom kapitalbeskattningen kan, förutom att stimulera investeringarna, också främja en mer effektiv allokering av sparandet.

Nya förutsättningar för skattepolitiken

Internationaliseringen ökar den potentiella rörligheten hos flera skattebaser. Det kan inskränka möjligheterna att nationellt bestämma skattestruktur och nivå på skattesatser. Såväl teoretisk som empirisk ekonomisk forskning pekar emellertid på att kopplingen mellan globalisering och skattepolitik är mer mångfacetterad än så. Globaliseringen har många aspekter, som exempelvis ökad kapitalrörlighet, ökat utländskt ägande av den inhemska kapitalstocken, lägre handelskostnader, ökad känslighet för externa chocker och kanske även en tendens till ökade offentliga utgifter för infrastruktur, som en del i konkurrensen om det internationellt rörliga kapitalet. Dessa olika aspekter på den ekonomiska integrationen verkar i olika riktningar vad gäller skattepolitiken och effekterna kan balansera varandra.

Även om det finns indikationer på att internationell skattekonkurrens pressar ned skattenivåerna på en del områden, stöder fakta inte uppfattningen att ekonomisk integration leder till en dramatisk ”kapplöpning mot botten”, som tvingar regeringar till kraftiga minskningar av den offentliga sektorn.

Ökad kapitalrörlighet och nationella skattebaser

Under de senaste 15 åren har de lagstadgade bolagsskattesatserna minskat dramatiskt inom hela OECD-området. Trots det har bolagsskatteintäkterna i relation till BNP varit stabila eller till och med ökat. Vissa beräkningar tyder på att den effektiva bolagsskattesatsen tenderar att minska. Det finns även indikationer på att globaliseringen har förknippats med en ökning av skattebördan på arbete i förhållande till skattebördan på kapital, åtminstone i Västeuropa.

Även om det finns vissa belegg för att den ökade kapitalrörligheten i sig har pressat ned den faktiska kapitalskattesatsen via skattekonkurrens, kan två andra aspekter av globaliseringen ha verkat i motsatt riktning. För det första har den ökade andelen utländskt ägande av den inhemska kapitalstocken stärkt regeringars motivation att växla över en del av den inhemska skattebördan på utländska kapitalägare, genom att bibehålla en hög bolagsskattesats. För det andra kan minskade handelskostnader ha underlättat uppkomsten av geografiska agglomerationer av företag – kluster. Om detta leder till platsspecifik, extra avkastning på bolagskapital, ger det regeringar incitament att ta in en del av denna avkastning genom att hålla fast vid en högre bolagsskatt.

Det hävdas ibland att skattekonkurrens kan ha fördelen att disciplinera den politiska processen och minska risken för *rent-seeking* och improduktiva offentliga utgifter. Men skattekonkurrens verkar vara en mycket indirekt och oprecis åtgärd för att komma tillrätta med sådana problem. Även om skattekonkurrens kan minska skatetrycket och de offentliga utgifterna är det inte uppenbart att detta nödvändigtvis kommer att få bort de mest ineffektiva utgiftsprogrammen. Snarare kan det komma att skada de program som har det svagaste stödet från särintressen och byråkrater.

Arbetade timmar, arbetskraftsdeltagande och skatten på arbete

Det finns anledning att vara skeptisk till möjligheterna att genom generella skattesänkningar uppnå betydande effekter på arbetslöshetsgraden. Man kan på goda grunder hävda att den långsiktiga effekten på arbetslöshetsgraden är försumbar så länge som de arbetslösas levnadsstandard i förhållande till de sysselsattas inte förändras. De empiriska studierna ger inte heller något starkt stöd för att man kan förvänta sig någon större minskning av arbetslöshetsgraden genom generella skattesänkningar. Däremot finns det en del argument för att skattesystemets *struktur* är av betydelse. Exempelvis kan det handla om att öka utbytet av förvärvsinkomster i förhållande till *givna* transfereringsinkomster, särskilt arbetslöshetsersättningen. Sådana reformer ökar också generellt värdet av att delta i arbetskraften och bör således stimulera ett ökat arbetskraftsdeltagande och i förlängningen en högre sysselsättning.

Ett sätt att åstadkomma detta är genom ett förvärvsavdrag för arbetsinkomster riktat till dem med lägre inkomster, vilket stärker incitamenten för arbete för dem med lägst inkomspotential. Eventuellt skulle avdraget inledningsvis kunna riktas till en avgränsad grupp, t.ex. ensamstående föräldrar eller den äldre delen av arbetskraften.

Det är dessutom viktigt att främja utbudet av arbete från dem som redan är sysselsatta. Utöver lägre marginalsatser kan det finnas andra sätt att främja ett större utbud av arbetade timmar, t.ex. att göra eget arbete i hemmet eller svartarbete mindre lönsamt i förhållande till marknadsarbete. En av de stora källorna till skattebetingade snedvridningar i resursallokeringen är att endast tid i marknadsarbete beskattas, inte fritid eller tid i hemarbete eller i svart arbete. Genom att beskatta varor och tjänster som är komplement till obeskattad tidsanvändning relativt hårdare än andra varor och tjänster, alternativt att beskatta lindrigare – eller till och med subventionera – varor och tjänster som är substitut till obeskattad tidsanvändning, skulle man i princip kunna motverka en del av arbetsbeskattningens snedvridningar. Det finns således ett effektivitetsargument för att subventionera barnomsorg och andra hushållsnära tjänster. Därtill kan man också argumentera för att t.ex. en lägre skatt på hushållstjänster kan bidra till lägre arbetslöshet och ökad sysselsättning.

Bolags- och kapitalbeskattningen

Den svenska kapitalbeskattningen behöver omprövas på en rad områden för att bli mer likformig och därmed främja en mer effektiv allokering av sparande och stimulera investeringar.

Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar innebär en olikformighet i valet mellan finansiering med eget eller lånat kapital. Genom att låta bolag få göra ett avdrag i underlaget för bolagsskatt motsvarande en normalavkastning på eget kapital kommer normalavkastningen på eget kapital att enkelbeskattas på ägarnivå. På så sätt kan man få en mer likvärdig beskattning av utdelningar, värdeökningar på aktier och räntor upp till en avkastningsnivå som motsvarar normal ränta på lånefinansierade investeringar.

Hushållen väljer att spara via institutioner och inte direkt i aktier, bl.a. därför att det finns skattefördelar vid indirekt sparande. Hushållens direktägande beskattas baserat på den faktiska avkastningen. Värdepappersfonder och försäkringsbolag beskattas däremot helt schablonmässigt för sina kapitalvinster. Mot den bakgrunden diskuteras möjligheterna att kapitalvinstbeskattningen av börsaktier och värdepappersfonder ersätts med skatt på verklig avkastning under året, oberoende av om värdeförändringar realiserats eller inte. Ett annat alternativ är att ha en schablonmässig beskattning av kapitalvinster baserad på förväntad avkastning.

Riskkapital och arbetsinsats utgör i fåmansföretag ofta komplement och vad som är avkastning på kapital respektive avkastning på egna arbetsinsatser låter sig inte alldeles enkelt avgöras. Den enda långsiktigt hållbara lösningen på fåmansföretagens särskilda situation är att göra de marginella skattekilarna på kapital och arbete ungefär lika höga.

Förmögenhetsskatten omfattar rörligt finansiellt kapital och i en allt mer internationaliserad ekonomi framstår det som klokare att i stället beskatta trögrörliga skattebaser. Fastighetsskatt är därför ur samhällsekonomisk synvinkel en attraktiv skatt. Skatten är till viss del en ren skatt på mark och inte behäftad med några snedvridningar alls. Därtill bör rimligen avkastningen på eget kapital i fastigheter beskattas i likhet med annan kapitalavkastning.

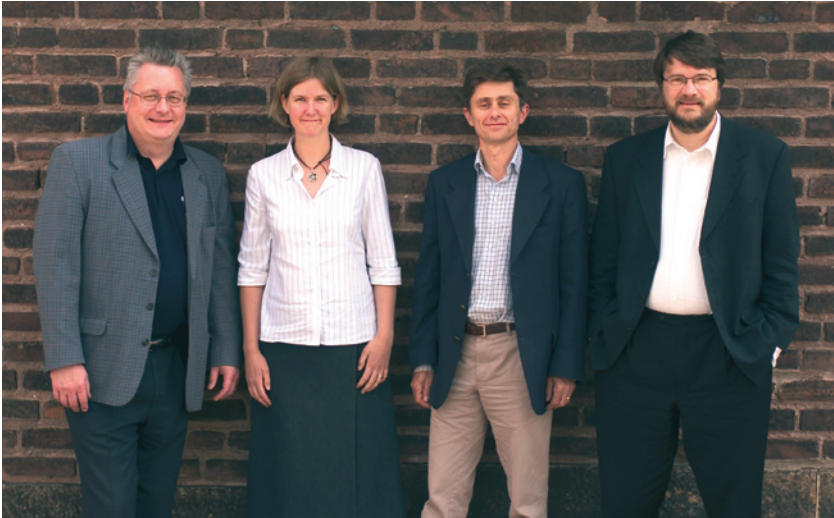
Finansiering av skattereformen

Lägre skatter måste finansieras, antingen genom att offentliga utgifter minskas i motsvarande mån eller genom att andra skatter höjs som kompenserande finansiering. Detta är särskilt viktigt med tanke på den aktuella finanspolitiska situationen i Sverige där regeringen har betydande svårigheter att upprätthålla ett överskott i de offentliga finanserna i linje med målet om ett överskott på 2 procent av BNP över konjunkturcykeln.

Man bör inte tillgodoräkna sig s.k. dynamiska effekter som finansiering. Lägre skatter kan förvisso förväntas stärka ekonomins utbudssida och därmed bidra till högre skatteintäkter. Problemet är att det råder en betydande osäkerhet både om storleksordningen på dessa positiva effekter och om hur snabbt effekterna visar sig.

Därmed riskerar man att äventyra den finanspolitiska stabiliteten genom att släppa fram underskott i de offentliga finanserna och en ökad skuldsättning. Därför bör man tillämpa en finanspolitisk försiktighetsprincip som går ut på att förslag till skattesänkningar ska finansieras fullt ut genom lägre utgifter och/eller kompenserande skatteökningar på andra områden. Då tar man inga risker med den samhällsekonomiska stabiliteten.

Så är också våra förslag utformade: avskaffade skatte krediter, fastighetsskatten och enhetlig moms finansierar de sänkningar vi föreslår på andra områden.



SNS Konjunkturråd 2005, från vänster: *Stefan Lundgren*, docent i nationalekonomi, vd för SNS och ordförande i Konjunkturrådet, *Ann-Sofie Kolm*, docent i nationalekonomi vid Stockholms universitet, *Erik Norrman*, fil.dr och universitetslektor i nationalekonomi vid Lunds universitet och konsult i skattefrågor, samt *Peter Birch Sørensen*, professor i nationalekonomi vid Köpenhamns universitet och ordförande för Ekonomiska Rådet i Danmark, ett rådgivande organ till regeringen och folketinget.



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Center för Business and Policy Studies