

Klas Eklund (red.)

Idéer för ett starkare Sverige

Omstarts- kommissionen

Ekerlids Förlag

Ekerlids Förlag
Tegnérgatan 37
111 61 Stockholm
Tel: 08-411 42 70
kontakt@ekerlids.com
www.ekerlids.com

© Författarna och förlaget
Grafisk form omslag: Hanne Carelius
Redaktör och grafisk form inlaga:
Eva Ortmark & Johan Svensson
Tryckt hos Scandbook i Falun, augusti 2020
Utgiven av Ekerlids Förlag i Stockholm, 2020
ISBN 978 91 88849 84 7

Innehåll

Förord	7
Omstart för ett starkare Sverige <i>av Klas Eklund</i>	9
1. Finanspolitik för ett starkare Sverige <i>av Lars Calmfors</i>	33
2. Grön omställning för ett starkare Sverige <i>av Maria Wetterstrand</i>	61
3. Digitalisering för ett starkare Sverige <i>av Amy Loutfi</i>	87
4. En arbetsmarknad för ett starkare Sverige <i>av Oskar Nordström Skans</i>	113
5. Utbildning för ett starkare Sverige <i>av Susanne Ackum</i>	139
6. En bostadsmarknad för ett starkare Sverige <i>av Tor Borg</i>	169
7. Infrastruktur för ett starkare Sverige <i>av Lars Hultkrantz</i>	195
8. Ett entreprenöriellt näringsliv för ett starkare Sverige <i>av Pontus Braunerhjelm</i>	225
9. Ett skattesystem för ett starkare Sverige <i>av Åsa Hansson</i>	257
10. Ett starkare Sverige i världen <i>av Cecilia Malmström</i>	287

Ett skattesystem för ett starkare Sverige

*Åsa Hansson är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet samt
affilierad vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och forskar om skatter.
Åsa är ledamot i Finanspolitiska rådet och har varit ledamot i
skatteutredningar i såväl Sverige som i Danmark.*

Sammanfattning

Skatter spelar en viktig roll för omstarten av Sverige. Skattesystemet behöver reformeras så att det blir enklare och effektivare än dagens och därmed uppmuntrar till ansträngning och ökad produktivitet, stimulerar entreprenörskap och innovation, samtidigt som det minskar klyftorna i samhället. Därför föreslår jag:

- Lägre skatt på arbete. Sänk marginalsikten i toppen och genomsnittssikten i botten genom ett generöst grundavdrag. Lägre skatt på arbete minskar skillnaden i hur arbete och kapital beskattas.
- Inför ett effektivare grundavdrag/jobbskatteavdrag. Dagens jobbskatteavdrag är kostsamt och ger fel incitament för många. Ersätt med ett mer generöst grundavdrag och/eller riktat jobbskatteavdrag till grupper som har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden.
- Enhetlig moms – både vad gäller sats (25%) och skattebas. Arbeta för en bredare skattebas på EU-nivå eftersom EU:s momsdirektiv begränsar basbreddningar.
- Använd ökade momsintäkter till att sänka skatten på arbete. Det generösare grundavdraget kompenserar för höjd moms.
- Inför en enhetlig individuell kapitalbeskattning på 25%.
- En enhetlig kapitalbeskattning inbegriper en fastighetsskatt på allt ägt boende. Beskatta gärna både den implicita hyran och värdestegringen löpande för att undvika inlåsningsproblem. Eventuellt kan fastighets-

skatten göras progressiv.

- Använd ökade intäkter till att sänka skatten på arbete och företag.
- Det är viktigt med en konkurrenskraftig bolagsskatt. Sverige är ett litet och geografiskt avlägset land vilket gör att vi behöver en konkurrenskraftig bolagsskatt.
- En neutral bolagsskatt är önskvärd. Ränteavdragen gör skatten icke-neutral och bör ses över.
- Skattesystemet bör inte missgynna entreprenörskap och innovationer, snarare tvärtom. Utöka personaloptionerna och FoU-avdraget.

Bakgrund

Skatt är stort och viktigt. För de allra flesta är skatt den absolut största utgiften i livet. Skatt väcker känslor och de flesta har en åsikt om hur skatterna bör se ut, vissa tycker det är häftigt att betala skatt medan andra hellre vill slippa. En sak är dock klar och det är att skatter spelar roll – en stor roll – och påverkar individers och företags beslut både i det dagliga livet och på längre sikt. Det är därför inte bara viktigt vad skatterna används till utan även hur de utformas och tas ut. I ett land med hög ambition kring offentlig välfärd och därmed relativt höga skatter är det viktigt att skatterna tas ut på ett så smart sätt som möjligt och stör individer och ekonomiska beslut i så liten grad som möjligt. Det har länge varit hög tid för Sverige att se över skattesystemet och förbättra det. Coronakrisen har, om möjligt, gjort behovet av en övergripande reform av skattessystemet än mer angeläget. De goda nyheterna är att det finns möjligheter att göra det svenska skattesystemet vassare och därmed förbättra Sveriges möjligheter att utnyttja våra resurser bättre, bli konkurrenskraftig och öka hållbarheten så väl socialt, statsfinansiellt som miljömässigt.

Det har nu gått ganska exakt 30 år sedan den senaste stora och genomgripande översynen av skattesystemet gjordes. Mycket har hänt sedan dess och den värld vi i dag lever i skiljer sig markant från den värld vi levde i när skattereformen planerades och genomfördes. Då var Sverige ännu inte medlem i EU, internet var i sin linda och smarta telefoner snarare att betrakta som science fiction än en nödvändighet. Kapitalmarknaden var inte avreglerad och den internationella rörligheten för såväl varor, kapital

och människor begränsad. Principen om likformighet, som 1990/91-års skattereform byggde på, har övergetts på många områden. Skattesystemet har sett många förändringar (enligt Riksrevisionen 509 fram till 2010) och lappats och lagats och därmed komplicerats, och är i dag långt ifrån likformigt. Kunskapen om skatters effekter på beteenden och ekonomin i stort har också ökat och delvis förändrats sedan skattereformen. Nu är vi mitt uppe i en allvarlig pandemi med omfattande ekonomiska konsekvenser som också riskerar att få mer långsiktiga konsekvenser. Om coronakrisen blir långvarig riskerar den att fördjupa redan existerande handelskonflikter och leda till minskad internationell handel. Dessutom finns en risk att länder blir mer protektionistiska och att aggressiviteten i skattekonkurrensen ökar. För ett litet, öppet och exportberoende land som Sverige kan dessa effekter få allvarliga konsekvenser.

Framöver står vi inför en rad förändringar och utmaningar som kommer att påverka både förmågan att driva in skatteintäkter och efterfrågan på de tjänster och uppgifter som skatteintäkterna har för avsikt att finansiera. En åldrande befolkning, befolkningstillväxt, ökade krav på förbättrad kvalitet inom vård, omsorg och utbildning men även satsningar på försvar och polis samt beredskap pressar den offentliga sektorn från utgiftssidan. Dessutom har de ekonomiska klyftorna i samhället ökat och därmed behovet av reformer som minskar dessa. Här kan skatterna omfördela men också utformas för att öka livsmöjligheterna att ta sig ur fattigdom genom att skapa incitament till utbildning och att komma i arbete. Många menar att vår tids största utmaning är miljö- och klimathotet, här utgör skatter ett effektivt medel för att minska miljö- och klimatpåverkan.

Skuldbördan har ökat under coronakrisen och kommer sannolikt att öka ytterligare. Det är viktigt att de offentliga finanserna är hållbara och även kan möta framtida behov, vilket innebär att de offentliga finanserna måste förbättras på sikt. Snarare än att amortera ner skuldnivån bör vi sträva efter att öka tillväxten för att få en automatisk reduktion av skuldbördan. Det är därför än viktigare att skattesystemet utformas så att det inte hämmar tillväxtpotentialerna.

På intäkttssidan pressas möjligheten att driva in skatter av skattebasernas ökade mobilitet och den internationella skattekonkurrensen, som sannolikt kommer att intensifieras. Samtidigt har det internationella samarbetet ökat, vilket är bra, men begränsar enskilda länders möjligheter att bedriva

självständig skattepolitik. Dessutom kan automatiseringen, digitaliseringen och delningsekonomin försvåra möjligheten att driva in skatteintäkter på det sätt vi gör idag.

För att summera, skattesystemet står inför en rad svåra utmaningar, både inhemska och internationella, och pressas både från utgifts- och in-täktssidan av de högt ställda krav som ställs på vad ett skattesystem ska leverera. Det är inte en enkel ekvation att lösa, och skattesystemet kan inte lösa alla världens problem – men det kan bli bättre och möta många av dessa utmaningar. För att det ska lyckas måste dock det svenska skattesystemet ses över. I detta kapitel diskuteras hur skattesystemet kan förbättras för att möta de inhemska utmaningarna det står inför och samtidigt vara konkurrenskraftigt internationellt.

Hur ser ett bra skattesystem ut?

Det ställs många krav på ett skattesystem för att det ska anses vara bra. Skatter har i sig inget självändamål utan ska uppfylla en rad andra viktiga uppgifter. I detta kapitel ligger fokus på hur skattesystemet bör utformas, givet de mål som ska uppnås. Innan vi går in på själva designen av skattesystemet är det på sin plats att kort nämna dessa uppgifter.

Huvuduppgiften för skattesystemet är att finansiera den offentliga välfärd och service vi medborgare efterfrågar. Här handlar det om att få in skattepengar för att finansiera de offentliga utgifterna. En annan viktig uppgift för skattesystemet är att bedriva fördelningspolitik. Detta kan göras på två sätt, antingen genom att beskatta och använda utgifterna fördelningspolitiskt, eller låta skatterna i sig omfördelas genom att beskatta hög- i högre grad än låginkomsttagare. Skattesystemet kan även utformas så att det ger rätt incitament att anstränga sig och arbeta. Därutöver kan skattepolitik med fördel användas för att rätta till felprissättningar på marknaden. Skatter är ett bra instrument för att minska utsläpp och annan klimatpåverkande aktivitet. Slutligen kan skatter användas för att bedriva stabiliseringspolitik. Här är dock generellt sett penningpolitiken effektivare och bör därför vara förstahandsvalet. Givet dagens mycket låga räntor kan penningpolitiken behöva hjälp av finanspolitiken, man ska dock ha rimliga förväntningar på hur mycket finanspolitiken kan åstadkomma i

stabiliseringssyfte. Det är viktigt att det finanspolitiska ramverket följs och att det finns offentlig finansiellt utrymme även vid nästa kris och för att möta de ökade kraven som den demografiska utvecklingen ställer (se Lars Calmfors kapitel).

Fokus i detta kapitel ligger på själva utformningen av skatter som finansierar offentlig verksamhet och inte skattepolitik för att stabilisera ekonomin, varken långsiktigt eller på kort sikt (se Lars Calmfors och Pontus Braunerhjelm's kapitel för finanspolitiska åtgärder under coronapandemin). Skattesystemets omfördelande roll är en politisk fråga, men kommer beröras så till vida att ambitionen är att skattesystemet inte bör leda till ökade klyftor utan snarare minska dem. Vad den offentliga sektorn gör eller dess omfattning kommer inte att diskuteras eller utvärderas, utan tas för given.

Så till själva utformningen av skattesystemet. Ett krav är att det är *effektivt*, det vill säga inte stör eller påverkar individers och företags beteende eller beslut. Detta brukar beskrivas som att skattesystemet ska vara neutralt. Skattesystemet ska inte avgöra vilka val vi gör och hur vi agerar. Ett skattesystem som påverkar hur hårt vi anstränger oss, hur mycket vi arbetar eller hur mycket och hur vi sparar är inte ett neutralt skattesystem. Inte heller ett skattesystem där företag lägger ner resurser för att skatteplanera. Ett sätt att utforma ett skattesystem som inte påverkar vårt beteende är att beskatta allt lika, eller med andra ord likformigt, oberoende av de val vi gör. Denna princip om likformig beskattning låg bakom 1990/91-års skattereform, och är i mångt och mycket fortfarande den bärande principen för hur ett skattesystem bör utformas. Det är också bättre att ta in en viss mängd skatt med en lägre skattesats på en bred skattebas än genom en hög skattesats på en smal skattebas.

En annan princip för att få ett neutralt och därmed effektivt skattesystem är att utforma det utifrån teorin om optimal beskattning. Optimal beskattning innebär att skattesystemet bör differentieras beroende på olika skattebasers föränderlighet, det vill säga hur lätt de förändras, antingen genom att de flyttar på sig eller genom att beteendet förändras och därmed även skattebasen. Enligt teorin om optimal beskattning bör lättföränderliga skattebaser beskattas lägre än mer stabila skattebaser, eftersom snedvridningarna – i vilken utsträckning skatter påverkar oss – då blir mindre. Finansiella kapitalinkomster utgör en relativt föränderlig skattebas, och en ökning av skatt på finansiellt kapital leder därför till större beteendeför-

ändringar – investeringar och redovisningen av dess avkastning flyttas till andra länder – än beskattning av fastigheter, som inte går att flytta.

Ett likformigt skattesystem är sällan optimalt i bemärkelsen att det minimerar snedvridningskostnaderna, men kan motiveras utifrån andra krav ett bra skattesystem bör uppfylla. Ett sådant ska inte bara vara effektivt utan ska uppfylla en rad andra egenskaper. Skattesystemet ska upplevas som legitimt, rättvist, vara enkelt och förutsägbart, transparent och inte uppmuntra till skatteplanering och skattefusk. Dessvärre är det ibland så att dessa önskvärda egenskaper står i konflikt med varandra. Till exempel är det i praktiken en omöjlig uppgift att utforma optimala skattesystem beroende på olika skattebasers flyktighet eftersom det kräver information om olika skattebasers föränderlighet, vilken ofta är okänd och dessutom förändras över tid och därför bryter mot principen om förutsägbarhet och enkelhet. Dessutom öppnar ett differentierat skattesystem upp för intressegrupper att lobba för, för dem, gynnsamma skatteregler. Man behöver därför göra en avvägning huruvida enkelhet, förutsägbarhet och transparens överväger vinsterna av optimalt utformade skatter. I 1990/91-års skattereform övervägde likformighetsprincipen, medan en del av de skatteförändringar som skett sedan dess delvis kan motiveras utifrån optimal beskattning. Den ökade globaliseringen har ökat skattebasernas mobilitet, vilket ställer större krav på att skattesystemet även är neutralt gentemot andra länders skatter, i alla fall för de mer mobila skattebaserna.

Möjligheten för enskilda länder att helt självständigt utforma sin skattepolitik begränsas av EU och internationella regelverk och överenskomelser. Exempelvis är momsbeskattningen inom EU reglerad sedan länge vilket omöjliggör stora basbreddningar utan att ändra regelverket. Även statsstödsreglerna minskar möjligheterna att bedriva oberoende nationell skattepolitik. Samarbeten för att minska skatteundandragande, såsom OECD:s BEPS-projekt och EU:s motsvarighet, ingriper vidare i enskilda länders självständighet över bland annat bolagsbeskattningen. Paradoxalt nog sker en ökad skattekonkurrens parallellt med den ökade internationella koordineringen. Mycket tyder på att den kapploppning mot botten i bolagsskattesatser som vi tidigare sett har återuppväckts och att länder nu åter sänker sina bolagsskattesatser i försök att vinna konkurrensfördelar.

Sammanfattningsvis är det inte en enkel uppgift att få till ett bra skattesystem som uppfyller alla de krav som ställs på skatterna. Mycket talar för

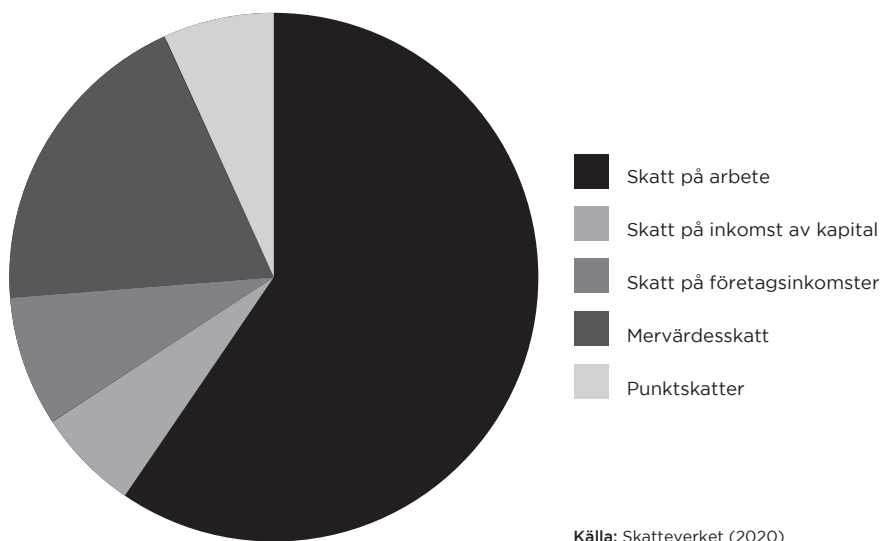
att skattesystem bör utformas enligt likformighetsprincipen, men avvikelser kan motiveras i vissa fall, i synnerhet med anledning av ökad mobilitet och internationell konkurrens. Ett likformigt skattesystem som beskattar breda skattebaser och därmed minimerar avvikelser och undantag, infriar inte bara effektivitetsaspekten utan uppfyller även många av de andra krav som ställs på ett bra skattessystem. Likformiga skatter är ofta mer rättvisa, eftersom undantag och särregler tenderar att gynna välbärgade i högre utsträckning. Dessutom är ett likformigt skattesystem relativt enkelt och förutsägbart, transparent samt svårare att skatteplanera kring eller lobba för särregler i. Ett helt likformigt skattesystem är dock troligen inte önskvärt. Eftersom Sverige är ett exportberoende land beläget i utkanten av Europa behöver vi ha ett konkurrenskraftigt skattesystem, och den ökade mobiliteten innebär att beskattningen av de mer mobila skattebaserna måste vara konkurrenskraftig och inte kan avvika uppåt från andra länders. Avsteg från likformighetsprincipen kan även motiveras vid allvarliga externaliteter, exempelvis på miljö- och klimatförstörande aktiviteter.

Det svenska skattesystemet

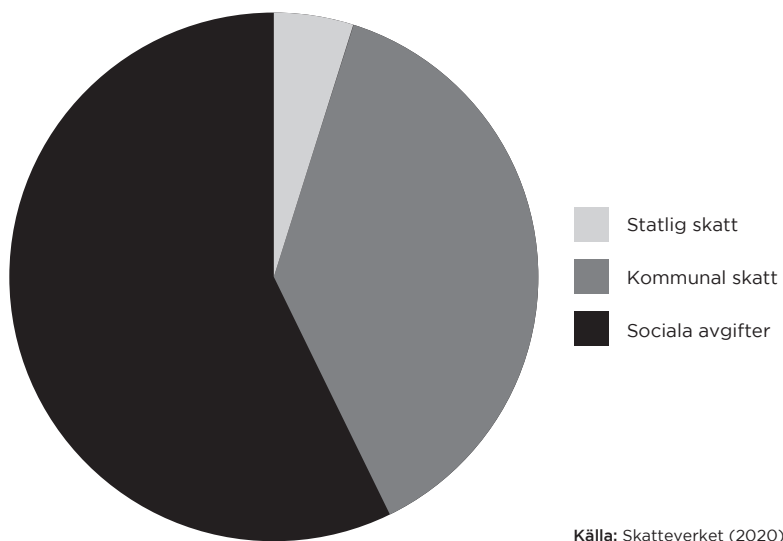
Länge tävlade Danmark och Sverige om första platsen som det land med den högsta skattekvoten, det vill säga det land som tog ut störst andel av BNP i skatteintäkter. Sverige ligger fortfarande bland de med högst skattekvot men inte längre helt i topp. Sedan 1990 har skattekvoten sjunkit från 50% till att idag utgöra cirka 44% av BNP. Jämfört med övriga EU och OECD ligger Sverige 5 respektive 10 procentenheter över genomsnittet. Det finns således fortfarande skillnader även om de krympt.

Sveriges skattesystem utmärker sig på flera sätt. Vi har bland de allra högsta marginalsatserna på arbete både inom EU och internationellt. Även på relativt låga inkomster har vi höga skatter, och generellt sett ett högt skatteuttag på arbetsinkomster. Figur 1 visar hur stor andel de olika skattebaserna utgör av de totala skatteintäkterna. Lejongdelen av skatteintäkterna, 60%, kommer från skatt på arbete. Skatt på konsumtion, i form av moms och punktskatter utgör 26%. Resterande 14% fördelar sig någorlunda jämnt mellan skatt på individers kapitalinkomster (6%) och företagsinkomster (8%). Skatt på arbete tillsammans med skatt på konsumtion utgör således 86% av de totala skatteintäkterna.

Figur 1.
Olika skatter som andel av totala skatter, 2018

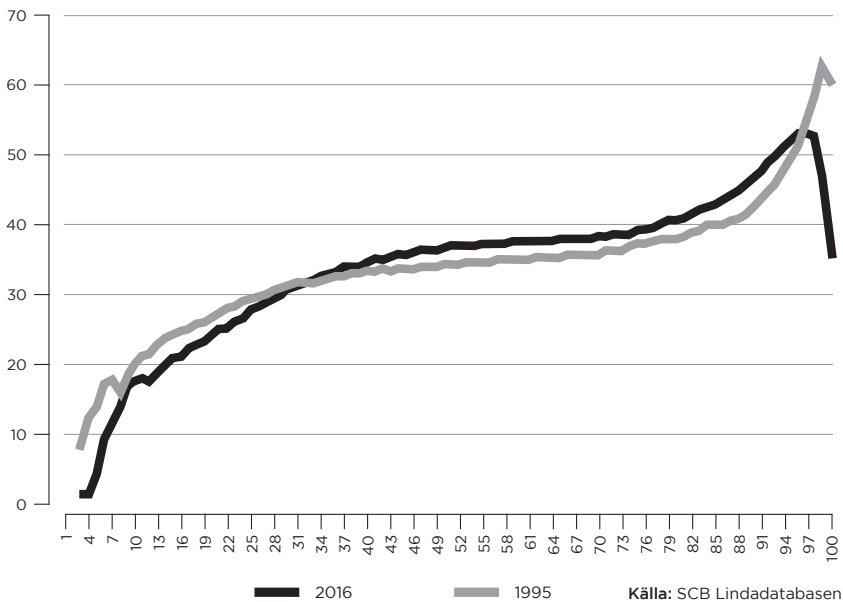


Figur 2.
Olika skatter på arbete som andel av totala skatter på arbete, 2018



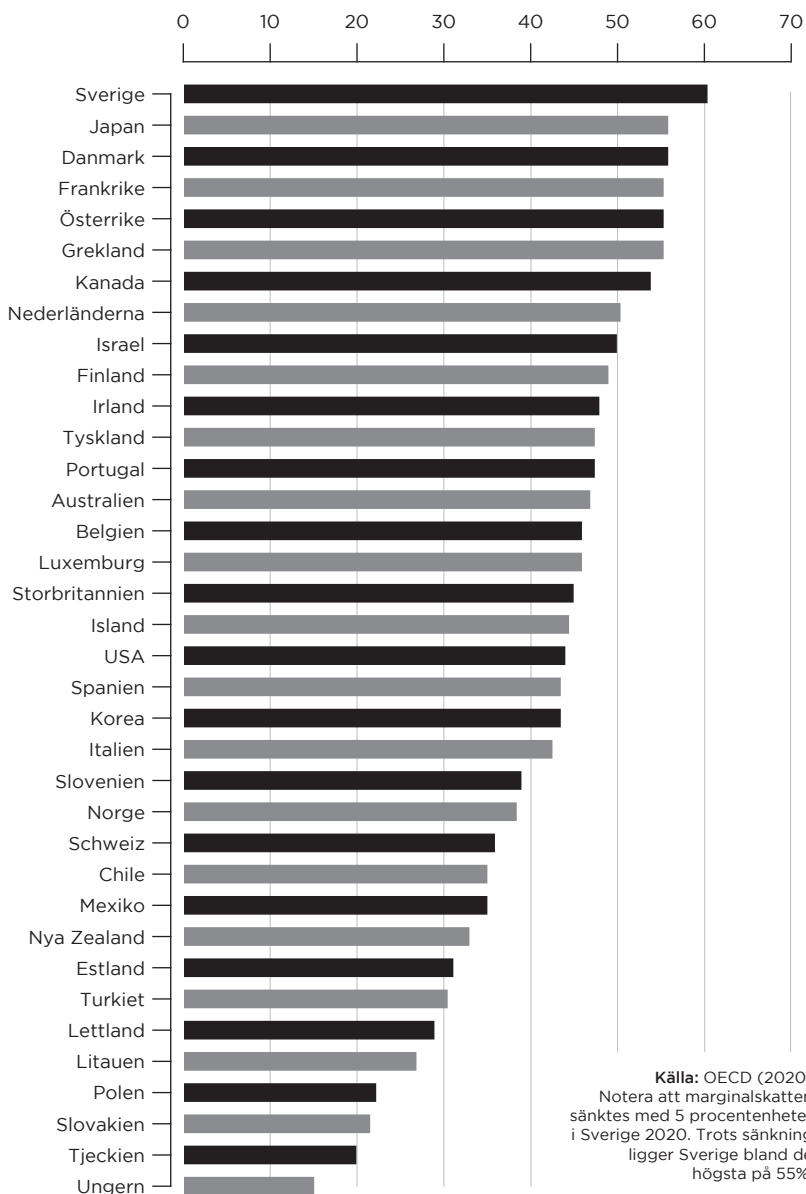
Av den skatt som tas ut på arbete utgör de sociala avgifterna majoriteten, 58%, kommunalskatten 38%, och resterande knappa 5% statlig skatt. Sedan 2018, som är året som figur 2 avser, har värnskatten försvunnit vilket minskat intäkterna från statsskatten med cirka 10% (6 miljarder). En konsekvens av ett högt skatteuttag på arbete och en sammanpressad inkomstfördelning är att individer med relativt låg inkomst bär en förhållandevis stor andel av skatten. Figur 3 visar andelen av disponibel inkomst olika percentiler betalade i skatt på arbete 1995 och 2016.

Figur 3.
Skatt på arbete som andel av disponibel inkomst
för olika percentiler 1995 och 2016



I den nedre delen av fördelningen har skattebördan minskat, sannolikt som följd av införandet av jobbskatteavdrag. Med undantag för de allra högsta percentilerna har medel- och höginkomsttagare generellt sett fått en högre skattebörda. Högst upp i fördelningen har skattebördan dock sjunkit drastiskt. Sannolikt eftersom kapitalinkomster utgör en större andel av den disponibla inkomsten i denna grupp, och att möjligheten att omvandla arbets- till kapitalinkomster har ökat.

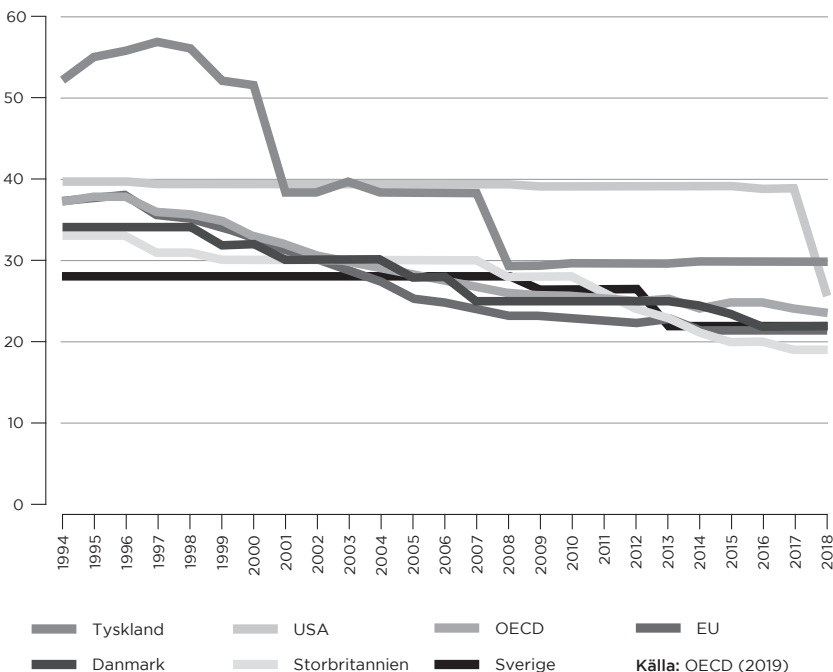
Figur 4.
Högsta marginals-katten på arbetsinkomst
i OECD-länder, 2019



Utmärkande för det svenska skattesystemet är som sagt de höga marginalskatterna på arbetsinkomst. Figur 4 visar de högsta marginalskatterna i OECD-länder 2019. Sverige låg i topp på 60%. Idag är värnskatten borttagen, vilket innebär att den högsta marginalskatten är 5 procentenheter lägre. Trots detta ligger Sverige kvar i toppgruppen på 55%. Läger man till de sociala avgifterna, som för höginkomsttagare utgör en ren skatt, uppgår den högsta marginalskatten till 66%.

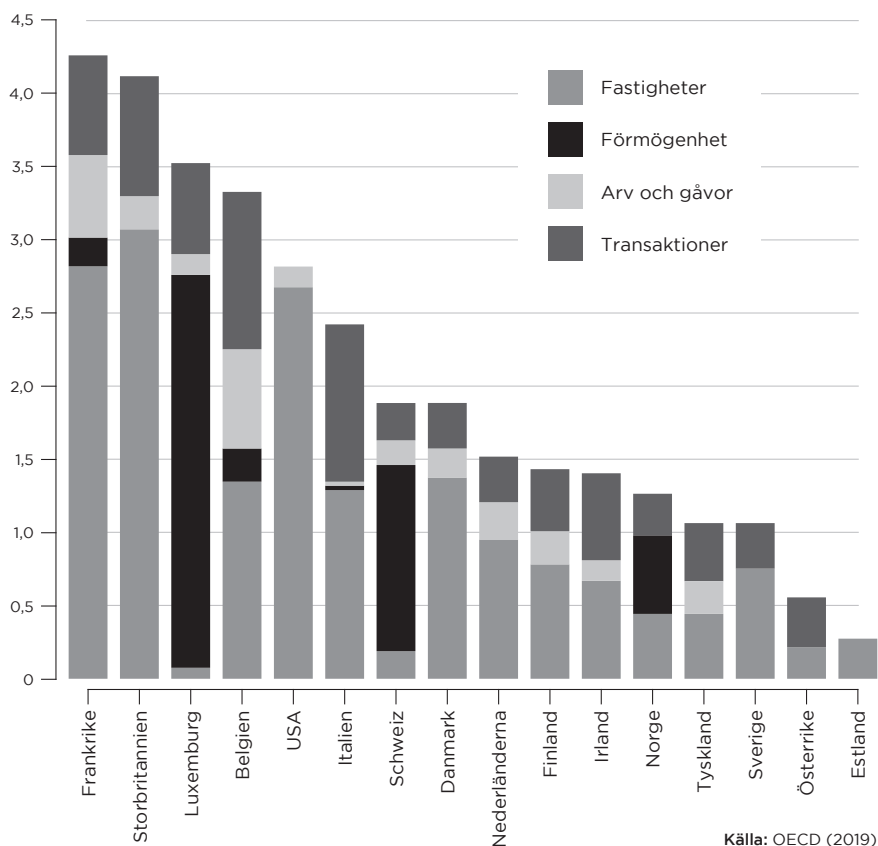
Kapital beskattas i jämförelse med arbetsinkomster förhållandevis lindrigare. Jämfört med andra OECD-länder ligger vi ungefär i mitten när det gäller skatteuttag på kapital totalt sett. Sverige tar ut ungefär 5% av BNP i kapitalskatt. Huvuddelen av intäkterna kommer från bolagsskatten. Sverige hade länge en i förhållande till många andra länder låg formell bolagsskattesats (se figur 5). I takt med att andra länder sänkt sina bolagsskattesatser har Sveriges position förflytats och ligger nu runt genomsnittet för OECD och EU.

Figur 5.
Bolagsskattesatser i Sverige och andra länder 1994 till 2018



Däremot sticker vi ut i hur vi beskattar egendom. Skatteuttaget från egendomsrelaterade skatter är, efter borttagandet av arvs- och gåvoskatten samt förmögenhetsskatten och reformen av fastighetsskatten 2008, bland de lägsta i OECD (se figur 6). De flesta andra länder beskattar inte längre förmögenhet, men flera har en arvs- och gåvoskatt. Arvs- och gåvobeskattnings ger dock blygsamma skatteintäkter. Skälet till att Sverige ligger jämförelsevis lågt är alltså inte vår avsaknad av skatt på förmögenhet, arv och gåvor utan vårt låga skatteuttag på fastigheter. I detta avseende går vi dessutom emot den internationella trenden, andra länder har ökat uttaget på fastigheter medan vi har sänkt vårt.

Figur 6.
Skatteuttag från förmögensrelaterade skatter
som andel av BNP, 2016



Slutligen till konsumtionsskatter, den näst största intäktskällan. Uttaget av konsumtionsskatt som andel av totala skatteintäkter ligger förhållandevis lågt i Sverige, 28 jämfört med 32,5% för OECD (OECD 2020). En anledning till att vi drar in lite trots en relativt hög generell skattesats är att momsen är differentierad, med tre olika satser (25, 12 och 6%), och att stora delar av konsumtionen är undantagen moms.

Ett bättre skattesystem

Vad kan Sverige göra för att få ett bättre skattesystem? På vissa områden har vi begränsat handlingsutrymme eftersom den internationella konkurrensen och det internationella regelverket kräver att vi följer dessa. Detta gäller bolagsskatten. Det är viktigt att Sverige följer med och inte tappar i den internationella konkurrensen. På andra områden har vi större handlingsfrihet och bör göra förändringar som minskar skadeverkningarna av skattesystemet. Ett skift från skatt på arbete till de mindre skadliga skattebaserna fastigheter och konsumtion är önskvärt. Likaså bör skattesystemet bli mer likformigt i hur exempelvis konsumtion och kapitalinkomster beskattas. Skattesystemet bör även förenklas och göras mer transparent. Låt oss börja med att diskutera hur skatten på arbetsinkomster kan förbättras.

Skatt på arbete

Ett sänkt skatteuttag på arbetsinkomster är motiverat ur ett internationellt perspektiv, men kanske än mer för att göra det svenska skattesystemet enklare och samhällsekonomiskt mer effektivt och därmed öka incitamenten till arbete och ansträngning. Det är önskvärt att få fler i arbete, inte minst av integrations- och fördelningspolitiska skäl men också för långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Höga marginalsatser på arbetsinkomster medför en stor skattekil mellan det arbetsgivaren betalar och det arbetstagaren får ut efter skatt och leder till att individer arbetar och anstränger sig mindre än vad de skulle ha gjort vid en lägre skattekil. Skattekillen kan bli så hög att en höjning av skatten faktiskt leder till mindre skatteintäkter, eftersom skattehöjningen får oss att arbeta eller anstränga oss mindre än vi annars skulle gjort och att denna minskning påverkar skattebasen mer än effekten av en högre skattesats. Det finns mycket forskning som tyder på att den svenska värn-

skatten innebar att skattekillen blev så hög att borttagandet av värnskatten faktiskt skulle leda till ökade skatteintäkter på sikt. Det var således bra att värnskatten avskaffades. Trots avskaffandet av värnskatten är den högsta marginals-katten fortfarande hög, och ytterligare sänkningar är motiverade. Höga marginals-katter på arbete minskar inte bara drivkraften att arbeta och anstränga sig utan påverkar också mer långsiktiga beslut som val av utbildning, karriär och inte minst hur man väljer att bli kompenserad för sin insats – i form av högbeskattad lön eller i andra lägre beskattade förmåner eller som kapital.

En konsekvens av höga marginals-katter på arbetsinkomst är att skillnaden mellan hur arbete och kapital beskattas är stor. Den är faktiskt bland de högsta i OECD. Skillnaden mellan den högsta marginals-katten på arbete, 66%, och en skatt på marginalen på kapital på 45% (21,4% av vinsten beskattas i bolaget och därefter 30% i kapitalinkomstskatt) är 21 procentenheter, eller 29 om utdelningsskatten är 20%. I andra länder är skillnaden betydligt mindre och i flera fall till och med negativ. Stora skillnader mellan hur arbets- och kapitalinkomster beskattas skapar incitament att omvandla arbets- till lägre beskattad kapitalinkomst. På grund av detta har vi komplicerade regler som syftar till att minska möjligheterna att omvandla, de så kallade 3:12 reglerna, men likväl sker viss omvandling. Utdelningar från kvalificerade andelar som beskattas till 20% har ökat snabbt och uppgår enligt ESV till cirka 2% av BNP. En sänkning av marginals-katten på arbete skulle minska incitamenten att omvandla arbets- till kapitalinkomst.

Vi har även höga skatter på låga inkomster vilket ökar arbetskraftskostnaden och minskar drivkraften att arbeta och anstränga sig även för låginkomsttagare. De sociala avgifterna är höga, 31,42%, och betalas från första kronan vilket gör det totala skatteuttaget på arbete högt även på relativt låga inkomster. En del av de sociala avgifterna, den allmänna löneavgiften på 11,62 procentenheter, utgör en ren skatt. Även om socialavgifterna medför förmåner upp till förmånstaken utgör de likväl en arbetskraftskostnad som fördyrar anställningar och över förmånstaket utgör de en ren skatt. För många bidragstagare gör margina-leffekterna att det lönar sig dåligt att gå från bidrag till arbete. Det finns också ett relativt stort utanförskap i Sverige där många har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Coronakrisen kommer sannolikt inte att minska utanförskapet. De största klyftorna i samhället är inte mellan individer med och utan kapitalinkomster utan

framförallt mellan de som arbetar och de som inte arbetar. Det är viktigt att skattesystemet inte förstärker och sedimenterar klyftorna i samhället, utan snarare mildrar dem. Många länder, däribland Sverige, har infört jobbskatteavdrag för att åtgärda detta. Utformningen av jobbskatteavdraget i Sverige skiljer sig dock från hur det ser ut i många andra länder eftersom det även ges till individer med höga inkomster, även om det sedan 2016 fasas ut vid relativt höga inkomster. Detta gör det svenska jobbskatteavdraget kostsamt, 2020 beräknas det kosta 130 miljarder eller drygt 11% av de totala statliga skatteintäkterna (Budgetpropositionen 2020). Frågan är om det är motiverat ur ett sysselsättningsperspektiv med jobbskattesavdrag även för höginkomsttagare. När jobbskatteavdraget väl fasats in vid en månadsinkomst på drygt 30 000 kronor ökar nettoinkomsten med 2 850 kronor i månad vilket snarare möjliggör för individer att ta ut mer fritid än att arbeta mer.

En förändring som sannolikt skulle ha positiva incitamentseffekter är att ta bort nuvarande grundavdrag, det förhöjda grundavdraget för pensionärer samt jobbskatteavdraget och göra om dessa till ett generellt grundavdrag och/eller ett mer riktat jobbskatteavdrag till individer som står långt från arbetsmarknaden. Enligt beräkningar från Finanspolitiska rådet skulle ett grundavdrag kunna uppgå till cirka 35 000 kronor (vilket innebär att inkomst upp till nästan 120 000 kronor inte skulle beskattas) samtidigt som statsskattesatsen sänks till 10%.¹ Alternativt kan det finansiera ett mer riktat jobbskatteavdrag till dem som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden i kombination med en sänkning av den statliga inkomstskatten. Om jobbskatteavdraget istället hade kopplats till grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden – såsom långtidssjukskrivna, långtidsarbetslösa och nyanlända flyktingar – hade jobbskatteavdraget kunnat vara mer generöst för dessa grupper och samtidigt kostat betydligt mindre. Överskjutande belopp hade kunnat finansiera sänkta marginalskatter eller lägre arbetsgivaravgifter, vilket även kommer medelinkomsttagarna till gagn. Alternativt kan brytpunkten för när man betalar statlig skatt höjas och/eller kan arbetsgivaravgifterna, förslagsvis den allmänna löneavgiften som är en ren skatt, sänkas.

¹ Se Finanspolitiska rådets skatterapport från 2020. Jag är ledamot i Finanspolitiska rådet och har varit delaktig i denna rapport. De två alternativ som presenteras i rapporten är inte konkreta skattereformsförslag utan tjänar till att illustrera att systemet kan förbättras utan att fördelningen eller intäkterna påverkas.

En sänkning av arbetsgivaravgifterna har fördelen att alla gynnas men leder till en mindre sänkning eftersom det blir kostsamt. En utformning med ett riktat jobbskatteavdrag och sänkt marginalsattesats (snarare än sänkt genomsnittsskatt) för medelinkomsttagare skulle ha bättre incitamentseffekter och uppmuntra individer till att anstränga sig jämfört med dagens system med höga marginalskatter och ett jobbskatteavdrag för alla.

Utformningen av det svenska jobbskatteavdraget skiljer sig från hur det ser ut i andra länder. I andra länder är jobbskatteavdraget tänkt som en riktad åtgärd i den nedre delen av inkomstfördelningen för att motivera lågproduktiva individer att komma i arbete. Anledningen till att jobbskatteavdraget inte trappades av i Sverige (trappas av sedan 2016 vid höga inkomster) är att det skulle öka de redan höga marginaleffekterna och därför medföra negativa incitamentseffekter och minska arbetsutbudet i utfasningsfasen. Förändringar i marginal- och genomsnittsskatt har olika effekter på olika beslut. Genomsnittsskatten är viktig för diskreta val såsom valet att arbeta eller inte, eller att gå upp från deltid till heltid. Detta kallas ofta för den extensiva marginalen. Marginalskatten är viktig för beslut på marginalen, såsom hur många fler timmar vi arbetar vid lägre skatt, givet att vi redan arbetar. Detta kallas för den intensiva marginalen. För individer i den nedre delen av inkomstfördelningen och de som står utanför arbetsmarknaden är den extensiva marginalen relativt sett viktigare (genomsnittsskatten) och för de som redan arbetar och befinner sig i den övriga delen är den intensiva marginalen (marginalskatten) relativt sett viktigare. Enligt empirisk forskning är den intensiva marginalen inte lika känslig som den extensiva. Det innebär att en ökning av marginalskatten för dem som redan arbetar sannolikt har en mindre negativ effekt på arbetsutbudet och att en sänkning av genomsnittsskatten för dem i den nedre delen av inkomstfördelningen får relativt större effekter.

Sammanfattningsvis bör skatten på arbete sänkas, inte bara i toppen utan helst över hela inkomstfördelningen. Den högsta statliga marginalsattesatsen bör sänkas till 10% och brytpunkten gärna höjas. Det bör fortfarande finnas en viss progressivitet i inkomstbeskattning eftersom inkomstskatten är en av de bättre skatterna att omfördela via. Avskaffa grundavdraget och jobbskatteavdraget och gör om till ett grundavdrag

och/eller ett mer kraftfullt och riktat jobbskatteavdrag. För att sänka marginalskatten även för individer i mellanskiktet bör den allmänna löneavgiften, som är en ren skatt, sänkas. För att öka transparensen i skattesystemet bör arbetsgivaravgifterna tydligt framgå på lönebesked.

Skatt på konsumtion

Moms är en bra skatt, den är så bra att den ibland beskrivs som en ”money machine” och ogillas av en del politiker på högerkanten i USA som oroas över att en moms skulle leda till ökade offentliga utgifter. Moms är en effektivare skatt än inkomstbeskattning eftersom den inte snedvrider investerings- och sparbeslut då även framtida konsumtion beskattas. Dessutom snedvrids varken företags produktions- eller individers konsumtionsbeslut om den är enhetlig. Därför är det svårt att motivera att momsen är differentierad och att viss konsumtion är helt undantagen moms. Det är också en relativt stabil skattebas, och på senare år har momssatserna runt om i världen ökat och vår 25 procentiga moms är inte längre den högsta.² Sverige ligger, som vi såg innan, under OECD-genomsnittet när det gäller hur stor andel av de totala skatteintäkterna som kommer från moms, vilket är svårmotiverat utifrån vår position som ett land med hög skattekvot.

Att differentiera momsen, exempelvis på livsmedel, av fördelningspolitiska skäl är ett dyrt och trubbigt fördelningsinstrument. Det är effektivare att omfördela genom en progressiv inkomstskatt eller genom direkta inkomststöd till låginkomsttagare. Ett system med olika momssatser leder dessutom till gränsdragningsproblem och öppnar upp för intressegrupper att lobba för lägre moms, och i många fall är det snårigt och ologiskt vad som beskattas till vilken sats eller är undantagen moms. Differentierad moms skulle kunna vara motiverad om det föreligger allvarliga felprissättningar, som vid externa effekter från miljöförstörande utsläpp eller hög alkoholkonsumtion. Men i sådana fall är det dock bättre att korrigera med hjälp av punktskatter än genom differentierad moms. Skattebortfallet som uppstår på grund av differentierade momssatser är betydande. Sammantaget ger dessa avvikelser från enhetlig moms upphov till ett skattebortfall på över 60 miljarder kronor. I denna siffra ingår inte basbreddning från

² Ungern har 27%. Ett antal länder: Danmark, Norge, Färöarna och Kroatien, har samma sats som Sverige, 25%. I Danmark är skattesatsen dessutom enhetlig.

den konsumtion som idag undantas moms. I jämförelse förväntas statskatten inbringa 51 miljarder 2020.

Olika momssatser ökar den administrativa bördan för företag, speciellt för dem som har blandad verksamhet. Att vara undantagen moms kan låta som en fördel men innebär samtidigt att ingående moms inte kan dras av vilket är en nackdel för många företag och leder till att momsledjan bryts och så kallad dold moms uppstår. Momsen är en skatt på värdeökningen och innebär att moms på insatsvaror är avdragsgill, och att det endast är värdet som tillkommer i varje produktionsled som beskattas. För aktiviteter som inte är momspålagda får inte ingående moms dras av vilket leder till snedvridningar.

Förutom införandet av en enhetlig momsskattesats skulle momsintäkterna kunna ökas i än högre grad om basen breddades genom att eliminera momsundantagen. Undantagna transaktioner och tjänster – exempelvis den finansiella och offentliga sektorn – ger upphov till ett betydande bortfall. Enligt uppskattningar från EU utnyttjar Sverige knappt 52% av den potentiella skattebasen, och av dessa utgör 40 procentenheter momsundantaget och resterande del de lägre momssatserna. Moms är relativt reglerat av EU:s momsdirektiv och att bredda basen och momsbelägga finansiella tjänster eller offentlig service är inte förenligt med EU:s regelverk, varför vi måste arbeta på att försöka ändra regelverket inom EU.

Det finns dock utrymme för Sverige att bredda basen utan regelförändringar på EU-nivå och den generella skattesatsen kan höjas. Ett alternativ är att beskatta den finansiella sektorn med en alternativ skatt, exempelvis baserad på lönesumma och vinst, för att kompensera för att den finansiella sektorn är momsundantagen. Detta föreslogs av en offentlig utredning 2016 (SOU 2016:76). Utredningen uppskattade att cirka 19 miljarder förlorades i skatteintäkter 2018 på grund av momsundantaget i den finansiella sektorn. Förslaget blev aldrig verklighet men en liknande skatt finns i Danmark. Inom andra områden är det fullt möjligt att bredda basen utan att det bryter mot EU:s momsdirektiv, exempelvis på hyror men även på spel och vadslagning. Flera länder utanför EU har en mer effektiv momsbeskattning, däribland Nya Zeeland som utnyttjar en betydligt större andel av den potentiella konsumtionsskattebasen, 96%, och inkluderar såväl finansiella tjänster som offentlig konsumtion.

Att använda korrigerande skatter, så kallade pigouskatter, för att kor-

rigera felpriissättningar är ett effektivt sätt att minska skadeverkningarna av negativa externaliteter. Att förvänta sig betydande skatteintäkter från denna typ av skatter är dock inte realistiskt, eftersom dessa skatter syftar till att krympa sin egen skattebas (den miljöskadliga aktiviteten). En alltför hög beskattning kan dessutom innebära att aktiviteterna lämnar Sverige och att den globala miljöpåverkan faktiskt ökar. Skatten bör motsvara storleken på externaliteten och träffa just denna. Skatt på flygstolar eller innehav av bil har en dålig träffbild eftersom det inte är själva externaliteten som beskattas. Däremot är en koldioxidskatt träffsäker och bör användas. En omfattande grön skatteväxling i Sverige är därför varken realistisk eller ändamålsenlig. Sverige bör däremot inta en aktiv roll inom EU och internationellt och där arbeta för en gemensam linje.

Sammanfattningsvis bör konsumtion beskattas enhetligt, för att undvika snedvridningar i produktionsled och i konsumtionsval. Vilken nivå den ska ligga på kan diskuteras, men med tanke på den ökade konkurrensen, andra skattebasers rörlighet och att det är en relativt effektiv skatt är en 25-procentig skattesats inte orimlig. Höjd moms får effekter på hushållens ekonomi och för vissa hushåll kan höjningen leda till minskade konsumtionsmöjligheter. Det är dock betydligt effektivare att omfördela resurser till dessa hushåll med hjälp av inkomststöd eller barnbidrag än en differentierad moms som alla får del av och som dessutom snedvrider konsumtionsval och leder till stor administrativ börda för företag. Vi bör även utnyttja de basbreddningar som är möjliga samt arbete för att bredda basen på EU-nivå. För finansiella tjänster och försäkringsbolag bör en eventuell skatt samordnas på EU-nivå eftersom dessa aktiviteter lätt rör på sig. Den svenska valpskatten 1987 till 1991 visar på svårigheter att ensamt införa en skatt på den finansiella sektorn. Ökade skatteintäkter från konsumtionsbeskattning bör användas för att sänka skatten på arbete.

Skatt på privata kapitalinkomster

Ett annat område där stora avsteg från likformighetsprincipen gjorts är inom kapitalinkomstbeskattningen. Idag finns en rad olika skattesatser och två olika modeller för hur kapitalinkomster beskattas. Den generella satsen är 30% på faktisk avkastning vid realisation. Andra tillgångar schablonbeskattas löpande, till exempel investeringar på investeringsspar-

kontot (ISK). Även pensionssparande och kapitalförsäkringar schablonbeskattas till 15 respektive 30%. Skattesatserna varierar; utdelningar och avkastning i fåmansbolag beskattas till 20%, i onoterade bolag till 25%, reavinst på fastigheter till 22% och den löpande fastighetsavgiften är 0,75% av taxeringsvärdet men takad vid ett årligt belopp på 8 048 kronor (år 2020) vilket gör fastighetsavgiften regressiv.

Ett system med en rad olika skattesatser och olika principer med både löpande schablonbeskattning och reavinstbeskattning orsakar snedvridningar och samhällsekonomiska kostnader, vilka inte skulle uppstå i ett mer enhetligt kapitalinkomstskattesystem. Olika skattesatser gör att investeringar styrs dit där de är lägst beskattade snarare än var de gör störst nytta. Att fastigheter beskattas lågt leder därför till överinvesteringar i fastigheter på bekostnad av färre investeringar i andra kapitalslag, till exempel i företagssektorn. En enhetlig skattesats, på förslagsvis 25%, för alla kapitalinkomster skulle minska snedvridningarna och inte innebära någon drastisk höjning för något kapitalinkomstslag och en minskning för vissa. En högre skattesats på 30 eller 35% kan vara motiverad för att öka likformigheten mellan hur kapital- och arbetsinkomster beskattas och av fördelningsskäl. Om skillnaderna minskar blir 3:12-reglerna mindre viktiga, vilket skulle medföra stora fördelar både i effektivitet och i sänkta administrationskostnader. Samtidigt är det viktigt att hålla i åtanke att kapital är en relativt rörlig skattebas och en hög beskattning hämmar kapitalbildning och entreprenörskap (mer om det senare). Detta gör avvägningen svår mellan å ena sidan en högre skattesats på kapital och ökad likformighet mellan kapital- och arbetsinkomstbeskattning och å andra sidan en lägre kapitalskatt, som har gynnsamma effekter på kapitalbildning och företagande, men en större skillnad i beskattning av kapital- och arbetsinkomster. Vikten av goda företagsvillkor bör dock betonas eftersom det påverkar hela ekonomin.

En högre kapitalinkomstbeskattning kan även motiveras av fördelningspolitiska skäl eftersom höginkomsttagare tenderar att ha högre kapitalinkomster än låginkomsttagare. De ökade inkomst- och förmögenhetsskillnaderna förklaras till betydande del av ökade kapitalinkomster och höjda fastighetsvärden. I det sammanhanget kan det verka rimligt att höja kapitalskatterna. Kapital är dock en relativt lätttrörlig skattebas och en hög beskattning kan innebära att kapitalet flyttar. Att avkastningen på kapital

har ökat markant beror till stor del på den låga räntan men även på att skatten på fastigheter minskat. Avkastningen på kapital kan snabbt ändras om exempelvis räntan stiger till en mer normal nivå. Själva utformningen av kapitalbeskattningen kan inte grundas i hur avkastningen på kapital för stunden ser ut utan måste grundas i mer principiella argument som exempelvis likformighet. En arvsskatt är en bättre skatt för att utjämna förmögenhetsskillnader och skillnader i livschanser än en kapitalinkomstskatt. En arvsskatt är dock svår att i praktiken utforma så att den får rätt träffbild och samtidigt är administrativt hanterbar. Detsamma gäller för en förmögenhetsskatt.

Fastighetsskatt

Skattesystemet bör inte påverka i vilken tillgång en individ investerar eller vilken boendeform en familj väljer. Den svenska bostadsmarknaden är dysfunktionell (se Tor Borgs kapitel) och en reformering av fastighetsbeskattningen skulle få den att fungera bättre.

Fastigheter beskattas lägre än andra kapitaltillgångar och vi har ett förhållandevis lågt skatteuttag på fastigheter; 2018 genererade fastighetsskatten 1,6% av de totala skatteintäkterna i Sverige, jämfört med ett OECD-genomsnitt på 3,1% (OECD 2020).³ Skatten skiljer sig också beroende på boendeform, hyresrätten beskattas hårdast eftersom den dubbelbeskattas (bolagsskatt och fastighetsavgift), följt av småhus medan bostadsrätten är lägst beskattad. Dessutom gynnar skattesystemet dem som bor dyrt och stort framför dem som bor i lägre värderade hus. En fastighetsskatt baserad på marknadsvärde (eller taxeringsvärde i praktiken) är en av de mer effektiva skatterna och har dessutom en progressiv fördelningsprofil, eftersom höginkomsttagare tenderar att bo i högre taxerade fastigheter än låginkomsttagare. Att inte utnyttja en skattebas som både är effektiv och fördelningsmässigt attraktiv är svärmotiverat, speciellt i ett land med relativt hög skattekvot och med omfördelningsambitioner. Att den löpande beskattningen av fastigheter avviker från den generella kapitalinkomstskattesatsen (30%) uppskattas ge ett bortfall år 2020 på 25 miljarder, och den lägre reavinstskatten vid försäljning ett bortfall på 12 miljarder. Sam-

³ Många länder får betydande bidrag från fastighetsskatten, till exempel ger den 11% av de totala skatteintäkterna i USA, 9,5% i Kanada samt 9,2% i Storbritannien. Även i Danmark och Finland genereras mer, 2,9 respektive 1,8% av de totala skatteintäkterna.

mantaget blir bortfallet nästan 37 miljarder (Regeringskansliet 2020). Stämpelskatten är däremot en ren flyttskatt och bör tas bort (12 miljarder). Enligt uträkningar från Finanspolitiska rådet skulle en likformig löpande beskattning på 1,2% av taxeringsvärdet på ägda bostäder (småhus och bostadsrätter) ge ytterligare cirka 60 miljarder i skatteintäkter. Ökade intäkter från fastighetsskatten kan med fördel användas för att minska mer skadliga inkomstskatter.

Det kan finnas en poäng i att minska realisationsvinstbeskattningen vid försäljning eftersom den upplevs som en flyttskatt och minskar benägenheten att flytta till en mer lämplig bostad. För att minska detta problem kan även värdestegringen schablonbeskattas löpande, exempelvis genom att man till den löpande fastighetsskatten som beskattar boendevärdet lägger till en 3-procentig värdeökning. Vid försäljning kan den verkliga vinsten beräknas och den korrekta skatten justeras mot den inbetalda schablonskatten.⁴

När det gäller själva utformningen talar likformighetsprincipen för en skatt på fastigheter i paritet med andra kapitalplaceringar, det vill säga att både den löpande- och realisationsbeskattningen är densamma som beskattningen av andra kapitalplaceringar. Vid en kapitalinkomstskatt på 25% och en avkastning på 3% skulle den löpande fastighetsskatten bli 0,75% eller 1,5% om värdestegring även beskattas löpande (inga våldsamma ökningar alltså). Teorin för optimal beskattning talar för att fastigheter bör beskattas högre än andra kapitalplaceringar. Även en progressiv fastighetsskatt där högre taxerade fastigheter möter en högre skattesats kan motiveras av fördelningsskäl. Dessutom beror värdestegringar på fastigheter i stor utsträckning på andra faktorer än ägarens ansträngning och insats, såsom ränteläget, efterfrågan och utbud av bostäder där man bor och offentliga investeringar. Värdestegringen kan därför till stor del anses vara ”oförtjänt”, även detta talar för en högre beskattning. Acceptansen för en progressiv fastighetskatt är sannolikt också högre än en proportionell skatt.

En höjning av fastighetsskatten kommer onekligen att kapitaliseras i lägre priser precis som sänkningen ledde till värdestegringar. Hur stor effekten blir beror på storleken på höjningen av fastighetsskatten. En generell

⁴ Detta har föreslagits av Finanspolitiska rådet (2020) och SNS (2018).

sänkning av kapitalinkomstskatten till 25% resulterar inte i någon betydande skattesatshöjning på fastigheter, och att värdestegringen beskattas löpande innebär inte i sig en höjning av skatten utan en fråga om när skatten betalas. Att fastighetsvärden sjunker är såklart inte roligt för dem som drabbas, i synnerhet inte för dem som precis köpt dyrt. Samtidigt ska man komma ihåg att skattesystem som uppmuntrar till en viss typ av investering och därmed driver upp priset förr eller senare tenderar att spricka. För att minska problemet kan skatten behöva fasas in över en tidsperiod så att individer har tid att anpassa sig.

Likviditetsproblemet med en fastighetsskatt måste mildras på något sätt för att skatten ska vinna acceptans. Detta kan göras på olika sätt, exempelvis genom begränsnings- eller dämpningsregler under en övergångsperiod så att en högre fastighetsskatt fasas in över tiden och tillåter hushåll att anpassa sig. Andra metoder är att skjuta upp skatten eller medge lån för att betala skatten. Alternativt kan ett grundavdrag införas, vilket gör skatten progressiv.

Skatt på företagande

Arbetsstillfällena och ekonomisk tillväxt skapas där det finns företag och investeringar. Bolagsskatten påverkar var företag investerar och i vilken omfattning, men även var de lokaliserar sig och redovisar vinster. Sverige är ett litet exportberoende land lokaliserat i utkanten av EU och behöver ha en konkurrenskraftig bolagsskatt för att vara attraktivt som investeringsland.

Sverige bör därför ha en bolagsskatt som ligger under genomsnittet. Längre hade vi en förhållandevis låg formell bolagsskattesats (se figur 5), vilket gjort Sverige attraktivt som investeringsland.⁵ Det bör vi fortsätta att vara. Mycket tyder på att bolagsskattekonkurrensen har ökat och kommer att öka ytterligare på grund av de ekonomiska konsekvenserna av Coronapandemin. Att sänka bolagsskatten är en relativt enkel och effektiv policyåtgärd att ta till för att bli konkurrenskraftig. Det är viktigt att Sverige följer den internationella utvecklingen och inte tappar konkurrensfördelar. Samtidigt händer det, som sagts tidigare, just nu mycket inom bolagsbeskattningen internationellt som begränsar vår handlingsfrihet att

⁵ Vi har även haft låg effektiv bolagsskatt med förhållandevis generösa ränteavdrag.

självständigt utforma bolagsbeskattningen, både med tanke på den internationella konkurrensen men också med tanke på det internationella samarbetet. Exempelvis pågår ett stort arbete inom både OECD och EU för att motverka skatteundandragande och diskussioner om digitalskatt som potentiellt kan få stora effekter på svensk bolagsskatt.

Som tidigare påpekats är det viktigt att skatter utformas så att de är neutrala. Detta gäller även bolagsskatten. Det svenska bolagsskattesystemet är inte neutralt och bör reformeras för att öka neutraliteten. Exempel på viktiga områden där bolagsskatten inte är neutral är hur skulder och eget kapital behandlas, hur stora vinstdrivande företag beskattas jämfört med nystartade innovativa företag, och även skillnader i hur multinationella och inhemska företag beskattas eftersom multinationella företag kan utnyttja andra länders skattesystem för att minska skattebördan. Dessutom är skatten generellt sett lägre för passiva ägare som håller tillgångar på ISK än för aktiva företagsägare.

Att skattesystemet medger ränteavdrag på skulder men inte motsvarande avdrag för eget kapital, och på så sätt uppmuntrar företag till belåning, är svårt att försvara. Om något borde skattesystemet uppmuntra till hög soliditet och därför snarare premiera eget kapital. Företagsskattekommittén (SOU 2014:40) hade till uppgift att ta fram ett neutralt skattesystem som inte uppmuntrar till lånefinansiering. Det förslag som lades fram var komplicerat och internationellt oprövat och blev aldrig realitet. Sedan dess har nya ränteavdragsbegränsningar, enligt EU direktiv, lagts till de befintliga. Dessa har snarare till syfte att minska skatteundandragande genom låneupplägg än att neutralisera behandlingen av skulder och eget kapital. Systemet är därför fortfarande långt ifrån neutralt. Hade vi haft ett mer neutralt skattesystem hade sannolikt företag stått bättre rustade inför den kris vi nu genomlever. Det är också svårmotiverat att vissa företag, kapitalstarka, har lägre kapitalkostnad än andra företag, exempelvis nya innovativa, som inte lika lätt kan belåna sin verksamhet utan måste förlita sig på eget kapital. Det är önskvärt att bolagsskatten blir mer neutral i hur olika finansieringsalternativ behandlas. Detta kan göras på principiellt två olika sätt: antingen genom att kostnaden för eget kapital medges liknande avdrag som för lån eller att ränteavdragen tas bort, eller en kombination av de båda. Att tillåta avdrag för eget kapital är teoretiskt tilltalande men i praktiken svårt att genomföra och skulle innebära att bolagsskatten, eller

någon annan skatt, måste höjas för att vara budgetneutral. Den formella bolagsskatten har ett starkt signalvärde och att höja den är olämpligt. Sannolikt är det mer realistiskt att minska eller helt ta bort ränteavdragen. Detta skulle leda till ökade skatteintäkter och därför möjlighet att sänka den formella bolagsskattesatsen, vilket har gynnsamma signaleringseffekter. Som förslaget från Företagsskatteskommittén visade är det dessvärre svårt att undvika att reglerna blir krångliga och komplexa, och eftersom det händer mycket på bolagsområdet just nu internationellt är det klokt att avvakta med större reformer av bolagsskatten tills spelplanen från det internationella samarbetet ligger på plats. Det är värt att påpeka att lägre bolagsskatt och ränta gör det mindre fördelaktigt att lånefinansiera och mildrar problemet med icke-neutralitet.

Medan bolagsskatten är viktig för redan etablerade och vinstdrivande företag är andra skatter, exempelvis på kapitalinkomster på ägarnivå men även på arbete, relativt sett av större betydelse för nya och innovativa företag. Sverige har traditionellt fört en skattepolitik som varit gynnsam för stora, etablerade och vinstdrivande företag. Det är inte fel, men det kan även vara motiverat att gynna, eller i alla fall inte missgynna, nystartade företag och entreprenörskap. Även om skattesystemet inte i sig diskriminerar innebär det att företag i olika utvecklingsstadier eller branscher i praktiken behandlas skattemässigt olika. Dagens skattesystem med en relativt låg bolagsskatt, ränteavdrag för lån, förlustavdrag som kvittas mot vinster, och en relativt hög utdelningsskatt gynnar etablerade vinstdrivande företag men missgynnar nya innovativa företag som ännu inte går med vinst och har svårt att lånefinansiera sin verksamhet. Utdelningsskatten uppmuntrar till att återinvestera snarare än att dela ut vinster till ägarna som skulle kunna använda kapitalet för att investera i nya företag. Skattesystemet bör inte styra hur kapital kanaliseras utan det bör hamna där det kommer till störst nytta, det vill säga där bruttoavkastningen är som högst.

Det kan finnas anledning att uppmuntra produktivt entreprenörskap eftersom detta är associerat med positiva externaliteter. Hur man i praktiken a priori kan särskilja produktivt entreprenörskap från annat är en utmaning, och försvårar hur en effektiv skattepolitik för entreprenörskap i praktiken ska utformas. Det kan tyckas märkligt att Sverige beskattar passivt ägande, antingen på ISK eller i institutionellt pensionssparande,

betydligt lägre än avkastningen på aktivt ägande. Aktivt ägande är ofta förknippat med mer risk eftersom det är svårare för aktiva ägare att diversifiera sin innehavsportfölj. Aktiva ägare till produktivt entreprenörskap skapar ett mervärde i ekonomin. Att passivt ägande gynnas skattemässigt framför aktivt ägande är svårmotiverat och bör ses över. 3:12 reglerna för aktiva ägare i fåmansaktiebolag medger uttag av avkastning till lägre beskattad kapitalinkomst i förhållande till högre beskattad inkomst av tjänst och är motiverat men regelverket är komplicerat och mycket tyder på att det även missbrukas. Det är knappast tänkt att gynna individer med hög inkomst som inte tar någon risk eller är innovativa. Reglerna gynnar även små delägare i större företag med stor lönesumma som kan ta ut stora andelar som lågbeskattad kapitalinkomst medan reglerna inte är särskilt förmånliga för växande, kunskapsintensiva mindre företag. Dagens regler är förmånliga för vissa grupper men är krångliga och missgynnar växande företag, dynamik och utveckling.

Personaloptioner

Ett steg för att öka neutraliteten och inte missgynna risktagande, innovationer och ett dynamiskt företagande är att gå vidare och utveckla personaloptioner. Sedan 2018 är det möjligt för nyckelpersoner i vissa små och unga företag att nyttja personaloptioner där skillnaden mellan vad optionerna förvärvades för och försäljningspris tas upp till kapitalbeskattning vid avyttringstillfället. Detta innebär att de beskattas till en lägre skattesats än tjänsteinkomst och dessutom inte beläggs med arbetsgivaravgifter. För att få nyttja dessa ställs dock en rad krav på företaget och den anställda. Bland annat får värdet inte överstiga ett visst belopp, optionen tidigast nyttjas efter tre och senast efter tio år, och företaget vara maximalt tio år gammalt. Tanken är att det ska underlätta för små och unga företag att behålla och rekrytera nyckelpersoner.

Det finns flera fördelar med personaloptioner. En är att det kan underlätta likviditetsproblem i små nya företag som har svårt att belåna verksamheten och därför minska asymmetrin mellan hur lånat och eget kapital behandlas. En annan fördel är att de som tar risk kompenseras för detta, samtidigt som det krävs en positiv värdeutveckling för att optionen ska bli attraktiv som compensation. Går företaget i konkurs blir optionen värdelös. Detta ger bra incitamenteffekter eftersom det ger incitament till an-

strängning för att företaget ska gå bra och dessutom minskas problem med asymmetrisk information då nyckelpersoner i företaget rimligen har bättre kännedom om företagets potential (även om det kan finnas viss överoptimism) än byråkrater eller politiker som a priori ska plocka ut vinnare att ge stöd till. Nackdelen är att även dessa kan missbrukas och öppnar för skatteplanering och kan leda till samma problematik som 3:12 reglerna försöker mildra. Det är därför viktigt att de riktas till rätt målgrupp.

Forsknings- och utvecklingsincitament

Det finns flera anledningar till att ge skattelättnader till forskning och utveckling (FoU). Det huvudsakliga teoretiska argumentet är att FoU är associerade med positiva spillovereffekter, det vill säga FoU som bedrivs av ett specifikt företag gynnar inte bara det företaget utan även andra företag eller aktörer i samhället genom att öka kunskapsläget och bidra med nya produkter eller tjänster. Detta medför att det samhällsekonomiska värdet av FoU är större än det privatekonomiska värdet för det enskilda företaget och motiverar att sänka kostnaden för företaget, exempelvis genom en lägre skatt. Därutöver finns det en internationell konkurrensaspekt som gör att det är svårt för länder att inte ge kostnadslättnader till företag som är internationellt mobila när andra länder gör det. Ett flertal länder inom EU har så kallade patentboxar där patentintäkter beskattas betydligt lägre än andra intäkter vilket gör dem intressanta för forskningsintensiva företag att lägga vinster och aktivitet där. För Sverige som har en stark forskningstradition och är ett kunskaps- och forskningsintensivt land med en stor life-science industri är det viktigt att vara konkurrenskraftig och inte förlora viktiga delar av denna industri till andra länder. Svenska företags investeringar i FoU som andel av BNP har börjat sjunka. Det är viktigt att denna trend bryts, och för att göra det kan krävas någon form av skatteincitament för FoU.

Sedan 2014 finns ett FoU-incitament i Sverige, forskningsavdraget, som medger nedsättning av arbetsgivaravgifterna med 10% av underlaget för personer som bedriver systematiskt och kvalificerat forsknings- och utvecklingsarbete i kommersiellt syfte. Idag utnyttjas inte forskningsavdraget i någon betydande omfattning och det kan vara motiverat att utöka incitamentet ytterligare.

Fördelen med att ge avdrag på arbetsgivaravgifter för FoU-arbete snarare än att beskatta FoU-vinster lägre i en patentbox är att även ännu inte vinstdrivande företag i uppstarts- eller utvecklingsstadiet erhåller stödet. Det är i just det stadiet som stödet kan vara avgörande eftersom det för många innovativa företag tar åtskilliga år innan de är vinstdrivande och gynnas av en patentbox. Det är också i denna fas som det svenska skattesystemet är icke-neutralt. Sannolikt är det själva forsknings- och utvecklingsarbetet som skapar ett mervärde snarare än vinsten av ett patent. Stödet bör uppmuntra till att forskningsverksamheten bedrivs i Sverige (själva arbetet) och inte bara att vinsterna lokaliseras här. Mycket talar för att patentboxar leder till ökad skatteplanering och skattekonkurrens, och det finns inte heller empiriska belägg för att de verkligen leder till mer FoU.

Slutkläm

I detta kapitel har en rad förändringar av skattesystemet diskuterats. Om dessa förändringar blir verklighet får vi ett bättre skattesystem som ökar vår konkurrenskraft, tillväxt och leder till ett mer jämlikt och inkluderande samhälle. Ett starkare Sverige helt enkelt. Vissa skatteförändringar är mindre populära – exempelvis fastighetsskatten – men görs de i ett större sammanhang där andra mer skadliga skatter sänks kompenseras en högre skatt på fastigheter av en lägre inkomstskatt och sammantaget blir hela systemet bättre. Vissa sektorer är hårt drabbade av coronakrisen och behöver därför en längre övergångsperiod än andra för att hinna återhämta sig. Det får dock inte bli permanenta undantag utan på sikt behöver skattesystemet bli mer enhetligt. Sverige behöver ett effektivt, enkelt och konkurrenskraftigt skattesystem.

Referenser

- Budgetpropositionen*, 2020, Prop 2019/20:1
- Finanspolitiska rådet, 2020, *Ett enklare och effektivare skattesystem*, Finanspolitiska rådet, Särskilda studier.
- OECD, 2019, *Revenue Statistics 2019*, Database, OECD Publishing, Paris.
- SCB, 2020, *Longitudinell individdatabas*, Lindadatabasen, SCB.
- Skatteverket, 2020, *Statistik och historik*, Översikt över beskattningen i Sverige.
- SNS, 2018, *Konjunkturrådsrapport 2018*, SNS förlag.
- SOU 2014:40, *Neutral bolagsskatt - för ökad effektivitet och stabilitet*, Slutbetänkande av Företagsskattekommittén, Stockholm.
- SOU 2016:76, *Skatt på finansiell verksamhet*, Betänkande av utredningen om skatt på finanssektorn, Stockholm.