



2014| Robert Boije

Gör om gör rätt

- Sacos förslag till nytt skattesystem

Gör om gör rätt
Sacos förslag till nytt skattesystem
Robert Boije

© Robert Boije och Saco 2014

ISBN: 978-91-88019-00-4

www.saco.se

Förord

År 1991 sjösattes "århundradets skattereform". Saco och dess dåvarande chefekonom Jan Bröms var en av de mer tongivande tillskyndarna.¹ Reformen byggde på principen om en likformig (enhetlig) beskattning av inkomster och konsumtion. Kapitalinkomster kom att omfattas av samma skattesats på 30 procent oavsett inkomstens ursprung. Inkomster av arbete och annan arbetsrelaterad ersättning kom också att beskattas likformigt. För den majoritet av inkomsttagare som bara betalade kommunal inkomstskatt kom den genomsnittliga skattesatsen att ligga på ungefär 30 procent. Den statliga inkomstskatten uppgick till 20 procent vilket gav en högsta marginalskattesats på arbete på ungefär 50 procent (beräknad utifrån den dåvarande genomsnittliga kommunala skattesatsen). Konsumtion av varor och tjänster kom att omfattas av en enhetlig moms på 25 procent.

Det har nu snart gått ett kvarts sekel sedan skattereformen och under denna period har ett stort antal avsteg gjorts från den bärande principen om likformig beskattning. Kapitalinkomster beskattas inte längre enhetligt, vilket snedvrider sparandet. Marginalskatterna på arbete har ökat kraftigt till följd av införandet av värnskatt och höjda kommunalskatter, vilket bland annat minskat avkastningen på högre utbildning. Olika momssatser tillämpas i beskattningen av varor och tjänster, vilket snedvrider konsumtionen. Skattesystemet har återigen blivit en schweizerost och ett eldorado för olika särintressen och skattekonserter.

Mot denna bakgrund har Saco sedan en längre tid tillbaka förespråkade att en ny parlamentarisk skatteutredning bör tillsättas för att se över dessa avsteg och att staten ska ta ett helhetsgrepp på skattesystemet. Fler och fler aktörer har anslutit sig till denna syn. Än så länge har responsen från det politiska systemet varit ljummen för att inte säga direkt sval. Ett skäl till det är förmodligen att man bedömer att det inte finns politiska förutsättningar att komma överens.

Saco menar att Sverige inte har råd med en sådan politisk hållning. Det gick att komma överens över blockgränserna om århundradets skattereform 1991. Ett viktigt skäl till det var att utgångspunkten för reformen var att det *totala* skatteuttaget skulle vara oförändrat. En ny statlig utredning av skattesystemet skulle mot denna bakgrund kunna göras utifrån två alternativa utgångspunkter: oförändrat totalt skatteuttag i förhållande till idag och ett något högre skatteuttag än idag. Dessa bägge alternativ bör vara en rimlig utgångspunkt för en ny stor skatteutredning sett också utifrån två olika utmaningar för skattesystemet som pekar åt olika håll för det totala skatteuttaget: den globala konkurrensen som kan

¹ Se till exempel Bröms, Lindencrona, Matsson och Ståhl (1986).

komma att göra det svårt att höja skatteuttaget och det offentliga utgiftstryck som uppstår till följd av en åldrande befolkning samt ökade krav på välfärdstjänster som istället pekar i riktning mot ett högre skatteuttag.

Med denna rapport vill Saco bidra med en skatteekonomisk kunskapsöversikt till Sacoförbunden, andra intresseorganisationer, politiska beslutsfattare och en bredare allmänhet. Förhoppningen är också att rapporten kan fungera som ett underlag till direktiv till en ny stor statlig skatteutredning. Till skillnad från tidigare skatterapporter gjorda av Saco de senaste åren, som i första hand behandlar beskattningen av arbetsinkomster², tas i denna rapport ett mer samlat grepp om hela skattesystemet.

Rapporten beskriver nuvarande skattesystem relativt utförligt. Den beskriver också bakgrunden till 1991 års skattereform och de principer den vilade på. Rapporten tar också upp de huvudsakliga avvikelser som skett sedan reformen. I rapporten beskrivs också några av de utmaningar som väntar för skattesystemet i form av fortsatt globalisering, åldrande befolkning och ökande krav på välfärdstjänsterna. Den belyser också miljö- och klimathotens betydelse för skattesystemet. Den ger också en beskrivning av vad den teoretiska och empiriska forskningen säger om vad som är ett bra skattesystem. Den tar vidare upp mer värderingsbaserade skatteprinciper som skatt efter bärkraft och att skattesystemet ska upplevas som legitimt av skattebetalarna.

Med utgångspunkt från denna genomgång och de övergripande ställningstaganden Sacos kongress gjorde i november 2013, bland annat att högre utbildning måste löna sig bättre, ger Saco ett antal rekommendationer till en kommande utredning av skattesystemet. Dessa rekommendationer ges i ett fristående särtryck med samma namn som underlagsrapporten.³

Rapporten syftar till att ge en översiktlig bild av de relevanta frågeställningarna och av skattesystemet och inte en ekonomiskt eller juridiskt heltäckande beskrivning.

Rapporten är skriven av Sacos samhällspolitiska chef Robert Boije.

Göran Arrius
Ordförande, Saco

Oktober 2014

² Se till exempel Löfbom (2009, 2010).

³ Kompletta källförteckning för bägge produkterna finns i underlagsrapporten.

Sacos rekommendationer

Tillsätt en ny parlamentarisk skatteutredning

En ny parlamentarisk skatteutredning bör tillsättas för att se över skattesystemets struktur. Ett stort antal avsteg har gjorts från de principer som utgjorde fundamentet för den stora skattereformen 1991, framför allt att skattesystemet ska vara likformigt och att ingen ska behöva betala mer än 50 procent i skatt på en löneökning. Nuvarande skattesystem bör ses över utifrån dessa välgrundade principer men också utifrån de utmaningar som vi står inför i form av bland annat en åldrande befolkning, ökade krav på offentligt finansierade välfärdstjänster, globalisering och miljö- och klimathot.

Nedan presenterar Saco ett antal skatteförslag som ett underlag till en ny parlamentarisk skatteutredning. Förslagen ska ses som en *skiss* till en övergripande skattereform som bidrar till ett effektivare skattesystem och en bättre fungerande svensk ekonomi. En parlamentarisk skatteutredning bör utreda förslagen närmare, kalibrera dem och räkna igenom dem för att säkerställa att reformen blir totalfinansierad och fördelningspolitiskt rimlig. Vid sidan av konkreta skatteförslag kommenteras också några av de skatteförslag som figurerar i den aktuella skattedebatten.

Skattesystemet bör vara så likformigt som möjligt

Den princip som var fundamentet för 1991 års stora skattereform, att skattesystemet ska vara så likformigt som möjligt, är en rimlig kompromiss mellan målen att skattesystemet ska vara effektivt och att det samtidigt ska vara enkelt, begripligt och minimera möjligheten till skatteplanering. Avvikelse från likformighetsprincipen som inte är välmotiverade bör tas bort. Differentierade skatter för att minska negativa miljö- och klimatbeteenden är dock motiverade.

Det finns också skäl att hela tiden bevaka det totala skatteuttagets nivå i förhållande till vad man får ut av skattefinansieringen och säkerställa att det inte avviker alltför mycket från vad som är gångbart i en alltmer globaliserad och konkurrensutsatt värld. Sverige ska konkurrera med kunskap och då måste skattesystemet bidra till att skapa goda drivkrafter till kunskapsbyggande.

Skattesystemet måste vårdas bättre

En bred parlamentarisk förankring kring skattesystemet skapar bättre förutsättningar för långsiktigt hållbara spelregler som minskar osäkerheten i de beslut hushållen och företagen tar. Det gynnar den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt som det förstås är viktigt att anpassa den ekonomiska politiken och skattesystemet till en föränderlig omvärld, är det viktigt att vårda skattesystemet. Systemet med utgiftstak, som är centralt för en god budgetdisciplin, har gjort att vissa åtgärder som naturligen hade legat på budgetens utgiftssida istället har ersatts med olika typer av skattelättnader. Förutom att man med sådana åtgärder kringgår utgiftstaket riskerar de att bidra till en urholkning av de normer och principer som utgör fundamentet för skattesystemets utformning. Det är därför centralt att skatteåtgärder som bryter mot dessa principer och normer tydliggörs i arbetet med statsbudgeten. De skatteavvikelseberäkningar som regeringen gör varje år⁴ borde därför ges en tydligare koppling till budgetprocessen.⁵

Återinrätta principen om hälften kvar

Man kan, beroende på politisk åsikt, ha olika uppfattningar om hur hög den högsta marginals-katten ska vara på arbetsinkomster. Idag uppgår den högsta marginals-katten till 57 procent, beräknad utifrån den genomsnittliga kommunala skattesatsen. Det är världens högsta marginals-katt bland jämförbara länder. Med det förslag om nedtrappat jobbskatteavdrag som den ny tillträdde regeringen nyligen lagt kommer marginals-katten att öka till 60 procent nästa år. Det är 10 procentenheter högre jämfört med den blocköverskridande princip som lades fast vid 1991 års skattereform.

Saco menar att det är en rimlig princip att en löntagare själv får råda över åtminstone hälften av en löneökning. Principen från 1991 års skattereform om att ingen ska behöva betala mer än hälften av en löneökning i skatt bör därför återställas. Detta innebär att värnskatten bör avskaffas och att jobbskatteavdraget inte bör trappas ner. De bedömningar som gjorts visar sammantaget att värnskatten är en av de skadligaste skatterna i ekonomin, att det på sikt inte skulle kosta något att ta bort den och dessutom att effekten på inkomstfördelningen skulle vara mycket liten.⁶

Utgångspunkten måste därför vara att inkomstfördelningen istället bör ske på ett sätt som är mer samhällsekonomiskt effektivt än genom att höja världens redan högsta marginals-katter på arbete. Behöver man från politiskt håll, av fördelningspolitiska skäl, ändå balansera ett borttagande av värnskatten genom åtgärder i andra änden av inkomstfördelningen, kan

⁴ Se regeringen (2013).

⁵ Se Boije (2002).

⁶ Se Bergh (2009), Finanspolitiska rådet (2008), Holmlund och Söderström (2008) och Sørensen (2010 a, b).

exempelvis garantipensionerna, bostadstillägget för pensionärer och flerbarnstillägget i barnbidraget höjas samt även taket i a-kassan (som Saco förespråkar även av andra skäl, se nedan).

Högst 20 procent av de heltidsarbetande skattebetalarna bör betala statlig inkomstskatt

Principen för hur stor andel av befolkningen som ska betala statlig inkomstskatt bör förtydligas. En viktig princip i den överenskommelse som låg bakom skattereformen 1991 var att högst 10 procent av *skattebetalarna* skulle betala statlig inkomstskatt.⁷ I samband med genomförandet av reformen blev dock andelen runt 15 procent. Mätt utifrån de *heltidsarbetande* uppgår idag andelen som betalar statlig inkomstskatt till hela 29 procent.⁸ Ett riktmärke bör vara att högst 20 procent av de heltidsarbetande skattebetalarna ska betala statlig inkomstskatt. Den höjning av den nedre brytpunkten för statlig inkomstskatt som detta kräver skulle bidra till att öka avkastningen på högre utbildning, men skulle ändå innebära att var femte heltidsarbetande fortfarande betalar statlig inkomstskatt. För att behålla den andelen ska sedan brytpunkten för statlig inkomstskatt årligen höjas i takt med den allmänna inflationen plus 2 procentenheter, i enlighet med gällande regelverk. Det förslag som den nytilträdde regeringen nyligen lagt om att 2015 bara inflationsjustera den nedre brytpunkten bryter mot denna princip och gällande regelverk.

Säkerställ att de kommunala skattesatserna inte höjs trendmässigt över tiden

Ett skäl till att marginalsatserna på arbete har höjts är att den genomsnittliga kommunala inkomstskatten har ökat trendmässigt. En höjning av de kommunala skattesatserna bidrar till minskade drivkrafter till arbete och utbildning och till att såväl de kommunala som de statliga *skattebaserna* påverkas negativt.

Det kommunala utjämningsystemet bidrar till att alla kommuner ska kunna upprätthålla en någorlunda likvärdig standard i de kommunalt finansierade välfärdstjänsterna. Det är samtidigt utformat på ett sätt som innebär att drivkrafterna för en kommun att öka sin skattebas är små. En kommun som ökar sin skattebas får behålla en mycket liten del av de ökade skatteintäkterna då merparten istället går in i det kommunala utjämningsystemet. I samband med en ny översyn av skattesystemet bör en ordning sökas där de kommuner som höjer skatten inte kan vältra över de samhällsekonomiska konsekvenserna av höjningen på andra kommuner via skatteutjämningsystemet och där drivkrafterna för en

⁷ Se Åsbrink (2014).

⁸ Se regeringen (2014 a), sidan 209.

kommun att öka skattebasen är väsentligt starkare än idag.⁹ Det minskar risken för en trendmässig höjning av de kommunala skattesatserna. Det minskar också risken för att skattebasen påverkas negativt av systemet.

Beräkningar gjorda av bland annat flera långtidsutredningar, SNS konjunkturråd och Sveriges Kommuner och Landsting visar också att efterfrågan på kommunala välfärdstjänster sannolikt kommer att öka kraftigt i takt med att hushållens realinkomster stiger över tiden.¹⁰ Eftersom produktivitetens ökning är lägre i de personalintensiva offentligt finansierade välfärdstjänsterna i förhållande till den mer kapitalintensiva privata sektorn och lönerna ökar i ungefär samma takt i bägge sektorerna, ökar relativpriset på välfärdstjänsterna över tiden. Det går att visa att bägge dessa faktorer *sammantaget* sätter en trendmässig press uppåt på de kommunala skattesatserna. Den trendmässiga uppgången i den genomsnittliga kommunala skattesatsen är en indikation på att denna process redan fortgår. Den stora politiska utmaningen detta problem ger upphov till är inte att det kommer att saknas resurser i framtiden eftersom hushållens realinkomster ökar, utan hur dessa resurser ska användas för att finansiera de ökade behoven i ett läge där det är samhällsekonomiskt ineffektivt att höja det kommunala skatteuttaget mer. Exakt var den gränsen går är svårt att bedöma, men Sverige har redan idag en mycket hög beskattning av arbetsinkomster i ett internationellt perspektiv. Detta problem kräver en grundläggande diskussion om det offentliga välfärdsåtagandet och hur det ska finansieras.¹¹

Höj inte skatten på arbetsinkomster till följd av ökad inkomstspridning som beror på ökade kapitalinkomster

Inkomstspridningen har ökat under en längre tid i Sverige, men från en internationellt sett låg nivå. Det följer en internationell trend bland OECD-länderna, även om ökningen varit relativt sett högre i Sverige. Sacos och andras forskning visar dock att det inte beror på att *lönespridningen* har ökat. Lönespridningen har legat stabil sedan 2001. Huvudskälet till den ökade inkomstspridningen är att *kapitalinkomsterna* har ökat över tiden. Det är därför viktigt att den ökade inkomstspridningen inte tas som intäkt för att höja marginalskatterna på *arbetsinkomster*. Sverige har redan i ett internationellt perspektiv mycket höga marginalskatter på arbete. Den statliga inkomstskatten (värnskaften inräknad) bidrar till att minska avkastningen på högre utbildning. Sacos forskning visar att många akademiska, särskilt kvinnligt dominerade, utbildningar är olönsamma sett till livsinkomsten jämfört med den som väljer att börja jobba direkt efter gymnasiet. OECD:s sammanställningar visar att den ekonomiska

⁹ Se också Löfbom (2009).

¹⁰ Se Andersson m.fl. (2014), Långtidsutredningen 1999/2000 respektive 2003/2004 och Sveriges kommuner och landsting (2010).

¹¹ Se också Boije (2014 a, b).

avkastningen av akademiska studier i Sverige är bland den lägsta för både kvinnor och män i hela OECD-området. Det beror till stor del på att vi i Sverige har en internationellt sett mycket sammanpressad lönestruktur. Att i det läget höja andelen av skattebetalarna som betalar statlig inkomstskatt genom att inte höja brytpunkterna i inkomstskatteskalen i takt med löneökningarna och höja marginalsatterna för att minska inkomstspridningen skulle minska utbildningspremien för en akademisk examen ytterligare. Det bidrar inte till goda drivkrafter till högre utbildning och en konkurrenskraftig kunskapsnation.¹² Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att trots ökad inkomstspridning är Sverige fortfarande det land i EU och OECD som har den mest jämna inkomstfördelningen om man inkluderar värdet av de skattefinansierade välfärdstjänsterna.

Ja till jobbskatteavdraget med viss tvekan

Finanspolitiska rådets och andras bedömningar visar att jobbskatteavdraget väsentligt har ökat drivkrafterna att ta ett arbete.¹³ Som metod för att minska utanförskapet och öka sysselsättningen har jobbskatteavdraget därför sannolikt varit relativt effektivt. Jobbskatteavdraget har också minskat marginalsatten med flera procentenheter för låg- och medelinkomsttagare. Det har däremot inte sänkt marginalsatten för höginkomsttagare. I förhållande till arbetsinkomsten är jobbskatteavdraget störst för dem med lägst arbetsinkomster, men i kronor högst för de med högre arbetsinkomster. För låg- och medelinkomsttagare har jobbskatteavdraget medfört att årsinkomsten ökat motsvarande omkring en månadslön efter skatt. Det innebär en mycket kraftig ökning av den årliga disponibla inkomsten för låg- och medelinkomsttagare. Även om jobbskatteavdraget i kronor räknat är högre för höginkomsttagare så visar Sacos beräkningar att det bidrar till att minska utbildningspremien för akademiska studier. Det beror på att nuvärdet av jobbskatteavdraget i genomsnitt är större för den som istället för akademiska studier väljer att börja arbeta direkt efter gymnasiet.¹⁴ Nedtrappningen av jobbskatteavdraget för höginkomsttagare som föreslagits av den nyttillträdda regeringen bidrar till att minska utbildningspremien ytterligare och höjer världens redan högsta marginalsatter. Det är inte rätt väg att gå då Sverige redan har bland den lägsta utbildningspremien bland alla OECD-länder.

Det är viktigt att jobbskatteavdragets positiva effekt på sysselsättningen inte tas som intäkt för att det också minskar belastningen på de offentliga finanserna när andelen äldre i befolkningen ökar. Det skulle kräva att jobbskatteavdragets självfinansieringsgrad är högre än 100 procent. De

¹² Se också Arrius, Boije och Ljunglöf (2014).

¹³ Se Finanspolitiska rådet (2011).

¹⁴ Se Löfbom (2011) och Granqvist och Löfbom (2011).

uppskattningar som gjorts av Finanspolitiska rådet och andra visar att självfinansieringsgraden snarare ligger runt 25 procent.¹⁵

Det har hävdats att jobbskatteavdraget är orättvist mot pensionärerna och av den anledningen har den nyttillträdde regeringen lagt ett förslag om att sänka skatten för pensionärerna. Detta argument är mycket tveksamt. De löntagare som nu arbetar och träffas av jobbskatteavdraget kommer inte att få del av det när de går i pension. Redan befintliga pensionärer som inte fått ta del av jobbskatteavdraget under sina yrkesverksamma år gynnas av den positiva sysselsättningseffekt som jobbskatteavdraget har (garantipensionärerna undantagna). Vid en jämförelse mellan beskattningen av löntagare och pensionärer är det också viktigt att beakta att pensionärer har ett betydligt högre grundavdrag än de som arbetar. För en person som har en inkomst på 210 000 kronor skiljer det ungefär 500 kronor i skatt mellan jobbskatteavdraget och det förhöjda grundavdraget till pensionärens nackdel. Den skillnaden bör i hög utsträckning vägas upp av de kostnader för intäktens förvärvande som arbetstagare har i form av bland annat pendlingskostnader som inte täcks av reseavdraget. Beaktas dessutom att socialavgifterna på arbetstagarnas löner i praktiken övervältras i lägre bruttolöner, har arbetstagare i praktiken högre skatt än pensionärerna.¹⁶

Sacos grundhållning är att skattesystemet ska vara enkelt och begripligt samt att olika typer av särlagstiftning bör undvikas. Sett enbart till den principen och till att jobbskatteavdraget har minskat utbildningspremien är avdraget tveksamt. Samtidigt har jobbskatteavdraget enligt de flesta kvalificerade bedömningar väsentligt bidragit till att öka sysselsättningen, minskat utanförskapet och reducerat skatten på arbetsinkomster för både låg-, medel- och höginkomsttagare (även om marginals-katten inte sänkts för höginkomsttagare). Sacos sammantagna bedömning är därför att jobbskatteavdraget bör behållas. En ny statlig utredning bör däremot utreda om det går att förenkla avdraget så att det blir mer begripligt. Det i sig bör ha positiva sysselsättningseffekter.

Synliggör den dolda skatten i socialavgifterna

Nästan hälften av de skatter och avgifter som tas in på arbete kommer från socialavgifterna (arbetsgivaravgifter, särskild löneskatt och egenavgifter). Det bidrar till att den högsta skattekillen i Sverige idag uppgår till runt 74 procent. Ekonomisk forskning visar relativt entydigt att socialavgifterna till större delen i praktiken bärs av löntagarna i form av lägre bruttolöner.¹⁷ Det är därför viktigt att synliggöra socialavgifterna för löntagarna.¹⁸ På Sacos kansli redovisas sedan en längre tid tillbaka

¹⁵ Se också Calmfors (2014 c).

¹⁶ Se också Calmfors (2014 c).

¹⁷ Se exempelvis Finanspolitiska rådet (2009) och Nickel (2004).

¹⁸ Se också Halåpi (2006).

inbetalda socialavgifter på de anställdas lönebesked. Det borde alla arbetsgivare göra. Uppgiften borde också finnas med som en upplysning i den årliga deklarationen.

Tanken med socialavgifterna är att de ska finansiera olika försäkringar i socialförsäkringssystemet som arbetslöshetsförsäkring, föräldrapenning och efterlevandepension. Sacos beräkningar visar dock att bara ungefär hälften av alla inbetalda socialavgifter finansierar olika socialförsäkringsförmåner i praktiken. Det beror till viss del på att socialavgifterna innehåller en allmän löneavgift som är en ren skatt. Till stor del beror dock detta också på att socialavgifter betalas in på hela lönen medan de förmåner som avgifterna är avsedda att finansiera begränsas av olika förmånstak, till exempel taket i a-kassan och taket i sjukförsäkringen. För de löntagare som har löner som ligger över dessa förmånstak, utgör socialavgifterna en skatt till 100 procent på den del av lönen som ligger över taken.

I praktiken öronmärks inte intäkterna från socialavgifterna till de förmåner de är avsedda att betala. Avgifterna är en intäkt vilken som helst i statsbudgeten. Den redovisning som regeringen gör av de olika socialförsäkringsavgifterna är en ren bokföringsmässig historia.

Det är mycket tveksamt att kalla socialförsäkringssystemet för ett försäkringssystem när hälften av de totala intäkterna i praktiken är en ren skatt och när avgiften för många skattebetalare motsvarar 100 procent skatt på marginalen. Om det är en politisk strategi att socialförsäkringssystemet ska användas som ett fördelningspolitiskt verktyg bör detta uttalas öppet och inte döljas. Att socialavgifter tas ut över taken utgör, tillsammans med den statliga inkomstskatten, de två huvudsakliga progressiva inkomstomfördelade inslagen i det samlade skatte- och transfereringssystemet. För att öka transparensen och förståelsen för detta bör socialavgiften delas upp i två delar där den ena delen utgörs av socialförsäkringsavgifter som berättigar till förmåner av olika slag och den andra delen är en ren löneskatt. Detta bör sedan redovisas tydligt i såväl arbetsgivarnas lönebesked som i deklarationen.

En generell sänkning av socialavgifterna är en dyr åtgärd för att få fler företag

Vissa politiker och företagargrupper brukar propagera för en generell sänkning av socialavgifterna med motivet att det skulle vara bra för företagandet och sysselsättningen i Sverige. Som konstaterades ovan visar dock den ekonomiska forskningen relativt entydigt att socialavgifterna till större delen i praktiken bärs av löntagarna i form av lägre bruttolöner. En sänkning av socialavgifterna skulle därför, åtminstone på lite sikt, innebära att bruttolönerna ökar i motsvarande grad. En generell sänkning av socialavgifterna skulle därför vara en

mycket kostsam och ineffektiv åtgärd för att öka företagandet och sysselsättningen (även om det skulle ha den positiva effekten att bruttolönerna ökade). Saco avråder starkt från detta. Istället för att sänka socialavgifterna bör man höja taken i socialförsäkringarna för att öka försäkringsmässigheten i systemet, framför allt när det gäller a-kassan, och sänka den mer synliga direkta skatten på arbete i form av framför allt höjt grundavdrag, sänkt andel som betalar statlig inkomstskatt och slopad värnsskatt (som inte skulle kosta något enligt de flesta bedömningar).

Inför en enhetlig moms på 25 procent

En enhetlig moms bör införas för att inte skattesystemet ska snedvrída hushållens konsumtionsval som idag. Idag har vi flera olika momssatser. Exempelvis är momsen på livsmedel och restaurangbesök nedsatt till 12 procent och på böcker och persontransporter till 6 procent. En enhetlig moms på 25 procent skulle enligt regeringens så kallade skatteavvikelseberäkningar kunna inbringa uppemot 60 miljarder kronor till statskassan som kan användas för att finansiera en sänkning av mer skadliga skatter på arbete.¹⁹ Det motsvarar till exempel nästan 150 procent av de intäkter som tas in från den statliga inkomstskatten. Den nedsatta momsen på livsmedel från 25 till 12 procent, som är den enskilt största momsnedläggningen i kronor räknat (26 miljarder kronor), är inte fördelningspolitiskt motiverad som ibland hävdas i skattedebatten. Mervärdesskatteutredningen visade 2006 att den nedsatta livsmedelsmomsen inte fungerar effektivt som inkomstomfördelnde instrument och att riktade bidrag till utsatta grupper är betydligt effektivare.²⁰ Ett införande av en enhetlig moms på all konsumtion, inkluderande en höjd livsmedelsmoms från 12 till 25 procent, skulle därför kunna kombineras med åtgärder som exempelvis höjda garantipensioner, höjt bostadstillägg för pensionärer och höjt flerbarnstillägg.

En översyn av momssystemet bör också inkludera dagens momsskattebefrielse för finansiella tjänster. Ett skäl till att dessa tjänster är momsbefriade idag är att de är svåra att definiera och mäta. EU:s regelverk gör det också i praktiken omöjligt att införa skatt på sådana tjänster. En ny skatteutredning bör dock utreda hur en ny skatt kan läggas på finanssektorn som uppväger denna skattebefrielse utan att den utformas på ett sätt som allvarligt skadar den svenska finanssektorns konkurrenskraft och bryter mot EU:s regelverk.

Vid en översyn av skatterna på konsumtion bör det också utredas om skatterna kan användas i större utsträckning i hälsofrämjande syfte vid sidan av de särskilda skatter som redan finns på alkohol och tobak. Det finns förvisso välkända gränsdragningsproblem när det gäller införande av punktskatter på exempelvis fett och socker i syfte att minska problemet

¹⁹ Se regeringen (2013).

²⁰ Se SOU 2006:90.

med ökande fetma, men frågan bör trots det ingå i en större skatteöversyn.²¹ Vid sidan av hälsofrämjande effekter kan intäkter från sådana punktskatter användas för att sänka den mer skadliga skatten på arbete.

Gör kapitalinkomstbeskattningen mer enhetlig

Kapitalinkomstbeskattningen bör också göras mer enhetlig. Skatten bör i så hög utsträckning som möjligt uppgå till 30 procent på alla kapitalinkomster. Det nya investeringssparkontot har en för låg beskattning i förhållande till annan kapitalinkomstbeskattning. Den halverade avkastningsskatten från 30 till 15 procent på pensionssparande bör också ses över. Dessa åtgärder skulle verka progressivt och slå hårdare mot höginkomsttagare än mot låginkomsttagare och kan därför användas som motvikt till de föreslagna skatteåtgärder som fördelningsmässigt går åt andra hållet, framför allt slopad värnskatt och höjd nedre brytpunkt för statlig inkomstskatt.

Det är viktigt att Sverige har en internationellt sett konkurrenskraftig beskattning av de kapitalinkomster som är centrala för investeringsnivån i Sverige. I detta avseende är bolagsskattens nivå betydligt viktigare än skatten på personliga kapitalinkomster. Det faktum att inkomstspridningen har ökat i huvudsak till följd av stigande kapitalinkomster samtidigt som vi haft en internationellt sett god ekonomisk tillväxt i Sverige de senaste åren indikerar att det inte kan vara prioriterat att sänka skatten på personliga kapitalinkomster i Sverige. Sänkningarna av bolagsskatten har däremot varit motiverade av internationella konkurrensskäl. Bolagsskatten ligger nu på en konkurrenskraftig nivå och det är mycket viktigare att säkerställa att bolagsskatten även fortsatt är internationellt konkurrenskraftig än att sänka den generella kapitalinkomstskatten på 30 procent. Bolagsskattens nivå är betydligt viktigare för Sveriges internationella konkurrenskraft och för investeringarna i Sverige. Sverige bör i det internationella arbetet dock verka för att det inte blir ett "race to the bottom" när det gäller bolagsskattens nivå.

Förmögenhetsskatten bör inte återinföras. Risken för kapitalflykt är stor. Utformningen av den förra förmögenhetsskatten i syfte att undvika just kapitalflykt, talar också för att det är svårt att införa en ny förmögenhetsskatt som upplevs som legitim och som inte bara träffar fastighetsägare och där de som sitter på de verkligt stora förmögenheterna slipper betala skatten.

²¹ Se Andersson och Fransson (2011).

Se över skillnaden i beskattningen av arbets- och kapitalinkomster

Kapitalinkomster är förmånligt beskattade i förhållande till arbetsinkomster, och en utökad skillnad är därför inte önskvärd. Om något borde den skillnaden istället minskas. Här finns olika vägar att gå:

- (i) Kapitalinkomstskatten kan höjas.
- (ii) Skattedelen i socialavgifterna kan minskas.
- (iii) Förmånstaken i socialförsäkringarna kan höjas.
- (iv) Den statliga inkomstskatten kan sänkas eller helt slopas.

En höjning av kapitalinkomstskatten är inte önskvärd eftersom det riskerar att bidra till skatteflykt. En sänkning av skattedelen i socialavgifterna skulle förvisso bidra till en önskvärd ökad försäkringsmässighet i systemet men skulle samtidigt ta bort ett betydande inkomstomfördelande inslag i det samlade skatte- och transfereringssystemet. Samma sak gäller ett slopande av den statliga inkomstskatten. Mot denna bakgrund bör en kombination av ett slopande av värnskatten, en viss höjning av den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt, en höjning av grundavdraget och en viss höjning av förmånstaken i socialförsäkringarna vara en rimlig avvägning mellan dessa olika åtgärder. När det gäller socialförsäkringarna har Saco i andra sammanhang framhållit att taket i a-kassan bör höjas för att återställa att a-kassan i större utsträckning fungerar som en omställningsförsäkring. Det finns också skäl att se över taket i sjukersättningen så att det ligger på en rimlig nivå vid sjukdom. Det är samtidigt viktigt att ersättningarna inte blir så generösa att de ger starka drivkrafter till att inte arbeta.

Vid en analys av skillnaden i beskattningen mellan kapital- och arbetsinkomster är det också viktigt att se över 3:12-reglerna. Det är viktigt att skattereglerna så lite som möjligt styr valet hur man vill utöva sitt yrke. Skattesystemet ska inte bidra till att det är väsentligt mer gynnsamt för en enskild företagare att jobba i sitt företag än att erbjuda samma arbetskraft som löneanställd. 3:12-reglerna har i flera steg urholkats och bidragit till att ägare till fåmansföretag som också jobbar i företaget har större möjlighet att beskatta sin inkomst som kapital istället för som lön. Det har bidragit till en utökad skillnad i beskattningen av kapital- och arbetsinkomster och sannolikt i viss mån till den ökade inkomstspridningen i Sverige. Två ESO-studier visar dessutom sammantaget att de sedan 2006 urholkade 3:12-reglerna i större utsträckning bidragit till ökad inkomstomvandling istället för till fler riktiga företag och jobb.²² En ny skatteutredning bör mot denna bakgrund se över 3:12-reglerna.

²² Se Alstadsaeter och Jacob (2012) och Alstadsaeter, Jacob och Vejsiu (2014).

Det är självklart viktigt att vi har ett skattesystem som skapar goda drivkrafter till entreprenörskap och nyföretagande. Det åstadkoms dock inte genom att ha så stor skillnad i beskattningen av arbets- och kapitalinkomster att reglerna i första hand används för skatteplanering. Olika typer av särregler för småföretagare riskerar att leda till snedvridningar där småföretagare drivs mer av att utnyttja gynnsamma skatteregler än av andra ekonomiska drivkrafter. Politiken ska uppmuntra till produktivt entreprenörskap, inte till skattedrivet eget företagande. Därför bör skattereglerna vara likformiga och generella.²³ Ett slopande av värnskatten och en höjning av den nedre brytpunkten för statlig inkomstskatt gynnar även entreprenörskap och småföretagande. I den mån det även behövs andra åtgärder för att stimulera till entreprenörskap och nyföretagande bör det i första hand ske genom åtgärder som inte bidrar till snedvridningar och skatteplanering.²⁴

Utred fastighetsskatten på småhus

I syfte att åstadkomma en mer likformig kapitalinkomstbeskattning förespråkar de flesta ekonomer att den gamla fastighetsskatten på småhus baserad på husens marknadsvärden ska återinföras i enlighet med skattereformens likformighetsprincip. Enligt denna princip ses fastighetsförvärvet som en kapitalplacering som, vid sidan av eventuella kapitalvinster, genererar en "boendeavkastning" i form av boendenytta som bör likställas med till exempel räntan på sparkapital eller den hyra (exklusive driftskostnader) som småhusägaren skulle ha fått betala om han eller hon istället hyrde huset eller en likvärdig hyreslägenhet på en hyresmarknad. Följande lite förenklade exempel förklarar denna skatteprincip:

Säg att en person ska placera 1 miljon kronor i antingen ett småhus eller på ett räntebärande konto med en ränta på 3 procent. Om personen skulle välja räntekontot skulle det ge en årlig avkastning på 30 000 kronor. Enligt dagens skatteregler beskattas räntan då med 30 procent vilket ger en skatt på 9 000 kronor. Om ingen skatt nu tas ut på den alternativa småhusplaceringen kommer personen (enligt detta synsätt) istället föredra att investera sitt kapital i ett hus. För att inte skattesystemet ska snedvrída hushållets val av kapitalplacering bör en fastighetsskatt tas ut på bostaden som motsvarar skatten på bankräntan på 9 000 kronor. Alternativt kan en schablonintäkt tas ut på 30 000 kronor som sedan beskattas med 30 procent. För en placering på 2 miljoner respektive 3 miljoner kronor skulle fastighetsskatten istället vara 18 000 respektive 27 000 kronor. Marknadsvärdet på huset utgör vid varje given tidpunkt det kapital som kan placeras om, och därför är det marknadsvärdet på huset som bör utgöra basen för fastighetsskatten. Det är skälet till att marknadsvärdet

²³ Se också Hansson (2008).

²⁴ Hansson (2008) föreslår till exempel att de förlustavdrag företagen får göra i Sverige kan göras mer gynnsamma.

(eller taxeringsvärdet som av försiktighetsskäl istället skulle motsvara 75 procent av marknadsvärdet) låg till grund för den gamla fastighetsskatten.²⁵

Teoretiskt sett är det svårt att invända mot denna skatteprincip. En relativt hög skatt på orörliga fastigheter till förmån för lägre skatter på mer rörliga skattebaser är också motiverat ur ett strikt samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv. Det finns dock stora legitimitetsproblem när en fastighetsskatt baserad på marknadsvärden ska införas i praktiken, vilket också bidrog till den massiva kritiken mot den gamla fastighetsskatten och till att den till sist togs bort. Till skillnad från alla andra kapitalplaceringar ger fastighetsinnehavet ingen löpande *monetär* avkastning som kan användas för att betala skatten. De flesta som köper ett småhus ser förmodligen inte heller förvärvet av huset i första hand som en kapitalplacering. Ekonomens svar på detta är dock att den som istället hyr en hyreslägenhet i praktiken får betala en löpande skatt på boendet i form av den inkomstskatt eller bolagsskatt som ägaren till hyresfastigheten får betala. Om ingen fastighetsskatt tas ut på småhus missgynnas därför den som hyr sin bostad i förhållande till den som äger.

Ytterligare en invändning mot denna beskattningsprincip är dock att taxeringsvärdena i vissa regioner tenderar att öka mycket snabbare än inkomsterna, vilket skapar en mycket stor oförutsägbarhet i skattens utveckling och också likviditetsproblem för hushåll med små inkomster. Detta har man från politiskt håll försökt lösa genom att införa olika former av dämpnings- och begränsningsregler. Ekonomens svar på likviditetsproblemet är att det kan lösas genom att fastigheten belånas, men det är ett argument som en politiker ogärna för fram för att försvara en fastighetsskatt baserad på husens marknadsvärden.

Det finns således goda teoretiska argument för en fastighetsskatt baserad på marknadsvärden, men de praktiska och de politiska problemen är betydande. Hur goda de teoretiska argumenten än är måste skatten för att vara politiskt robust upplevas som legitim av skattebetalarna, och så var inte fallet med den gamla fastighetsskatten. Mycket talar därför för att det inom överskådlig framtid blir svårt att återinföra en fastighetsskatt baserad på marknadsvärden, även om den skulle kombineras med en önskvärd sänkt skatt på arbetsinkomster. Dagens situation med en i attraktiva regioner låg kommunal fastighetsavgift i kombination med generösa ränteavdrag riskerar samtidigt att ge upphov till en snedvriden resursallokering och hög skuldsättning. En ny statlig utredning bör utreda hur stort problem detta är samt analysera för- och nackdelar med fastighetsskatt baserad på marknadsvärden och hur legitimitetsproblemen

²⁵ Att ett småhus i de flesta fall köps genom att det till stor del belånas påverkar inte resonemanget. Alla kapitalplaceringar kan göras med belånade medel och då bör skattereglerna också vara likformiga.

kan lindras med olika åtgärder.²⁶ Den bör också utreda hur skatten i så fall bör utformas för att få en jämbördig beskattning av småhus och bostadsrätter. Den bör slutligen utreda alternativa utformningar av fastighetsskatten, till exempel en kommunal fastighetsskatt.

Det finns flera fördelar med en kommunal fastighetsskatt framför en statlig. Med en kommunal fastighetsskatt får man en tydligare koppling mellan det man betalar in i skatt och det skatten finansierar i form av kommunal infrastruktur och kommunala välfärdstjänster. I en välskött kommun kommer en bra kommunal politik att ”kapitaliseras” i högre bostadspriser.²⁷ På det sättet skulle sannolikt också en kommunal fastighetsskatt uppfattas som mer legitim än en statlig. I de flesta länder där fastighetsskatt tas ut är den inte statlig utan kommunal.

Sänkta ränteavdrag är sannolikt ett mer legitimt alternativ till återinförd fastighetsskatt

Dagens situation med en låg fastighetsskatt i kombination med generösa ränteavdrag som snedvrider resursallokeringen och skapar incitament till skuldsättning är sannolikt inte långsiktigt hållbar. Går det inte att hitta en ny fastighetsskattemodell som upplevs som legitim och som är politisk robust över tiden, vilket inte är självklart, bör istället möjligheten till att göra ränteavdrag begränsas.²⁸ Ett alternativ är att bara en viss andel av ränteutgifterna berättigar till avdrag, till exempel 70 procent. De förväntade låga räntorna de närmaste åren underlättar en sådan reform. En nedjustering av ränteavdragen måste dock göras varsamt för att inte utlösa ett stort bostadsprisfall. De hushåll som har de högsta skulderna har i genomsnitt också de högsta inkomsterna. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv bör därför mindre förmånliga ränteavdrag ha en snarlik fördelningsprofil som ett införande av en fastighetsskatt som tydligare är kopplad till taxeringsvärdena.

En nackdel med att göra ränteavdragen mindre förmånliga är att det till viss del kan öppna upp för skatteplanering hos företagare som istället kan utnyttja möjligheten till ränteavdrag i företaget.²⁹ Det förslag som Företagsskattekommittén nyligen lagt om att begränsa ränteavdragen i företag till förmån för en lägre bolagsskatt skulle minska detta potentiella problem.³⁰ Problemet måste också vägas mot fördelarna i en situation där det är politiskt svårt att införa en fastighetsskatt baserad på taxeringsvärden mot bakgrund av den omfattande kritiken mot skatten.

²⁶ Se Boije och Lindh (2002) för en utförlig diskussion om legitimitetsproblemet hos den gamla fastighetsskatten och olika alternativa modeller för att försöka komma till rätta med problemet. Se också Boije (2001 b).

²⁷ Se Boije (1997) om hur kommunala skatter och servicenivåer kapitaliseras i bostadspriserna. Se också Boije, Hansson och Söderström (2004) för en vidare diskussion om fördelar med en kommunal fastighetsskatt. Se också Lundström (2001).

²⁸ Se också Melz (2014).

²⁹ Se Persson (2014).

³⁰ Se SOU 2014: 40.

Vill man trots allt från politiskt håll behålla ränteavdragen skulle de kunna betingas på ett amorteringskrav. Det löser inte problemet med en snedvriden allokering av kapital men ökar drivkraften till snabbare amorteringar och minskar riskerna med en hög skuldsättning hos hushållen.

Återinför möjligheten till fullt uppskov med kapitalvinstskatten och slopa stämpelskatten

De skatteintäkter som förlorades vid slopandet av fastighetsskatten i förhållande till intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften (som ersatte fastighetsskatten) finansierades bland annat genom att uppskovsmöjligheten vid beskattningen av kapitalvinsterna på ägda bostäder begränsades kraftigt. Uppskovsbeloppet påfördes dessutom en schablonränta som beskattas. Därutöver höjdes kapitalvinstskatten. Detta har sannolikt bidragit till betydande inläsningseffekter på bostadsmarknaden och i sin tur till en mindre rörlig arbetsmarknad. Den gamla möjligheten till fullt uppskov bör därför återinföras. För att ytterligare minska inläsningseffekterna på bostadsmarknaden bör även stämpelskatten tas bort eller åtminstone sänkas kraftigt.

Ta bort ineffektiva skattenedsättningar

Ineffektiva skattenedsättningar bör tas bort. Utvärderingar från IFAU respektive Konjunkturinstitutet visar att de halverade socialavgifterna för ungdomar och den nedsatta restaurangmomsen i syfte att bland annat minska ungdomsarbetslösheten är mycket ineffektiva sett till kostnaden per skapat jobb (1–2 miljoner kronor per jobb).³¹ Det beror på att undanträngningseffekterna är mycket stora. De flesta av de som anställs inom dessa branscher hade anställts även utan dessa skattelättnader. Åtgärderna beräknas sammantaget kosta statskassan hela 27 miljarder kronor 2014.

Större delen av ungdomsarbetslösheten är kortvarig. Den del av ungdomsarbetslösheten som är varaktig, och som är den mer allvarliga, är relativt låg i Sverige i en internationell jämförelse.³² Sacos bedömning är att den varaktiga ungdomsarbetslösheten framför allt är ett utbildningsmisslyckande och därför i första hand bör hanteras genom åtgärder inom utbildningssystemet. Framför allt är det viktigt att markant öka andelen ungdomar som får ut sin gymnasieexamen.

³¹ Se Egebark, J. och N. Kaunitz (2013 a, b) och Konjunkturinstitutet (2013 b).

³² Se Hjeds Löfmark och Eriksson (2014).

Utred för- och nackdelarna med en ny arvs- och gåvoskatt

En ny parlamentarisk skatteutredning bör också närmare utreda för- och nackdelarna med att återinföra arvs- och gåvoskatten. Det finns argument både för och emot arvs- och gåvoskatt.

Man kan ifrågasätta att arbetsinkomster beskattas högt medan de ”gratisinkomster” man får genom arv och gåvor inte beskattas alls. Principen om horisontell rättvisa, det vill säga att alla inkomster oavsett var de kommer ifrån ska beskattas på samma vis, talar för att arvs- och gåvoskatten bör återinföras. Med en redan sammanpressad lönestruktur och höga marginalsatser och skatteklivar, vore det också olyckligt om den fördelningspolitiska debatten landar i ytterligare höjda marginalsatser på arbete när den ökande inkomstspridningen i själva verket till större delen beror på ökande kapitalinkomster. I ett läge där det är svårt och av samhällsekonomiska effektivitetsskäl omotiverat att höja kapitalinkomstskatten och återinföra förmögenhetsskatten, är det rimligt att i varje fall utreda för- och nackdelarna med ett återinförande av arvs- och gåvoskatten.

Det finns samtidigt flera nackdelar med en arvsskatt. Skatten är en skatt på redan beskattade inkomster. Den minskar också drivkrafterna till sparande och förmögenhetsbildning. Den kan i vissa fall också göra det svårt för en efterlevande make eller maka att bo kvar i sitt hus eller sin lägenhet. Den försvårar också generationsskiften i familjeägda företag. De två senare motiven var centrala för borttagandet av den gamla arvsskatten. En ny skatteutredning bör dock göra en förnyad bedömning av hur stora dessa problem egentligen är.

En arvsskatt kan möjligen bidra till ett något lägre nationellt sparande och till att vissa förmögna personer väljer att flytta utomlands, men den effekten torde vara liten i förhållande till effekten av en återinförd löpande förmögenhetsskatt. Större delen av hushållens sparande görs sannolikt av buffertskäl och för att säkerställa en viss konsumtionsstandard efter pensioneringen då inkomsten sjunker. Sparande för arvingars räkning är sannolikt ett betydligt svagare motiv än sparande för egen del.³³

De problem som den tidigare arvsskatten gav för en efterlevande make eller maka som ville bo kvar i ett hus eller en bostadsrätt bör kunna hanteras genom att maken eller maken ges möjlighet till uppskov med arvsskatten om finansiella medel saknas. Uppskovet kan räntebeläggas och också läggas före i prioritetsordning vid upptag av nya lån i bostaden.

Problemet med generationsskiften i familjeägda företag är svårbedömt. Sannolikt startas inte ett företag i första hand för att det ska gå i arv till

³³ Se också Calmfors (2014 b).

nästa generation. En företagare kan ju inte räkna med att följande generation vill ta över företaget. Att en arvsskatt skulle minska antalet nystartade mindre företag i någon större utsträckning är därför inte troligt. Jämfört med de finansieringskostnader som är förknippade med att starta ett företag torde en arvsskatt som i praktiken bara träffar relativt lågbelånade familjeföretag vara hanterbar.

Arvsskatten måste, om den ska införas igen, dock utformas på ett sätt så att det inte skapas incitament att trixa med tillgångsportföljen inför ett arvsskifte, så som var fallet med den gamla arvsskatten. Om arvsskatten ska återinföras måste även gåvoskatten återinföras, eftersom det annars finns incitament att på ålderns höst ge bort sina tillgångar för att arvtagarna ska slippa betala arvsskatt. De administrativa problem som den förra gåvoskatten var förknippad med måste givetvis också utvärderas av en ny skatteutredning.

För- och nackdelarna med att återinföra arvs- och gåvoskatten måste således prövas ordentligt av en ny skatteutredning. Om nackdelarna fortfarande anses vara betydande är det inte värt den förhållandevis lilla intäkt som dessa skatter ger statskassan, även om det fördelningspolitiska värdet förmodligen är högt.

Se över reseavdraget

Enligt Skatteverkets bedömning fuskas det frekvent med reseavdraget. En stickprovsundersökning som Skatteverket gjorde 2003 visade att av de personer som gjorde reseavdrag gjorde 48 procent felaktiga avdrag. 46 procent gjorde avdrag till sin fördel i förhållande till vad reglerna medgav medan 2 procent gjorde mindre reseavdrag än vad reglerna medgav.³⁴ Reseavdraget bör därför ses över av en ny skatteutredning för att minska möjligheten till fusk. Minskade fuskmöjligheter bidrar till ökade skatteintäkter. Även om resekostnader kan ses som kostnader för intäktens förvärvande, bör utredningen också överväga om inte avdraget bör göras om från ett avdrag till en skattereduktion. Värdet av reseavdraget är idag högre för höginkomsttagare än för låginkomsttagare eftersom höginkomsttagarna har en högre marginalsatt. En skattereduktion på 30 procent istället för avdrag skulle öka skatteintäkterna och samtidigt ha en fördelningspolitisk profil som kan användas som viss motvikt till skatteåtgärder som går åt andra hållet fördelningsmässigt.

Gör om ROT-avdraget

Ett huvudsyfte med såväl ROT- som RUT-avdraget är att de ska bidra till att minska hushållens egenarbete i hemmet till förmån för

³⁴ Se Skatteverket (2004).

marknadsarbete. Detta argument är dock mer giltigt för hushållsnära tjänster som berättigar till RUT-avdrag än för vissa specialiserade bygg-, el- och VVS-tjänster som idag berättigar till ROT-avdrag som knappast hushållen i frånvaro av avdraget utför själva. ROT-avdraget bör därför ses över avseende dessa tjänster men behållas för de ”enkla” tjänster som hushållen annars tenderar att utföra själva (till exempel målning, tapetsering och byggande av altan). Även ur ett jämställdhetsperspektiv är RUT-avdraget mer motiverat än ROT-avdraget. I en alldeles färsk rapport från Delegationen för jämställdhet i arbetslivet dras slutsatsen att RUT-avdraget signifikant bidrar till att minska kvinnors obetalda hemarbete till förmån för marknadsarbete och att det därmed också leder till höjda årsarbetsinkomster för kvinnorna.³⁵

Ett annat syfte med ROT-avdraget är emellertid att även minska svartarbetet. Svartarbetet avseende just dessa tjänster skulle dock sannolikt minska väsentligt om värnskatten slopades, andelen som betalar statlig inkomstskatt minskades och förmånstaken i socialförsäkringarna höjdes något. Om grundproblemet är en för hög beskattning av arbetsinkomster som leder till höga skatteklar bör det problemet lösas istället för att man inför diverse avdrag och skattereduktioner.

En sänkning av ROT-avdraget har en fördelningspolitiskt tilltalande profil som motvikt till åtgärder som går åt andra hållet. Vid en översyn av ROT-avdraget bör det också utvärderas om avdraget inte istället bör variera över konjunkturen då det är ett bra stabiliseringspolitiskt verktyg. En höjning av ROT-avdraget i en lågkonjunktur är sannolikt en effektiv stabiliseringspolitisk åtgärd när byggaktiviteten är låg. I en högkonjunktur kan ROT-avdraget om det inte är konjunkturanpassat tvärtom bidra till flaskhalsproblem och löneinflation.

Skattesystemet bör göras mer miljö- och klimatanpassat genom grön skatteväxling

Miljö- och klimathoten kräver en effektiv miljöpolitisk verktygslåda. I en sådan verktygslåda är miljöskatter och grön skatteväxling viktiga verktyg. Vi har goda erfarenheter av den gröna skatteväxling som genomfördes i Sverige 2001–2006, och det bör finnas en viss potential till ytterligare grön skatteväxling. Det är sannolikt också nödvändigt om vi ska kunna nå uppsatta miljö- och klimatmål. Däremot är det svårt att bedöma vad som är en möjlig storleksordning på en ny grön skatteväxling. En sådan bedömning bör ingå i uppdragsbeskrivningen till en ny statlig skatteutredning. Saco anser att följande principer bör styra en grön skatteväxling:

³⁵ Se SOU 2014:28.

En *första* princip är att grön skatteväxling ska vara just en *skatteväxling* där det totala skatteuttaget inte höjs. En *andra* princip är att ökade intäkter från miljöskatter i en grön skatteväxling i första hand bör användas för att sänka skatten på arbete. I ett internationellt perspektiv har Sverige en relativt låg andel intäkter från miljöskatter men en mycket hög andel intäkter från skatt på arbete. En *tredje* princip är att det är viktigt att skilja mellan miljöstyrande skatter och sådana skatter som används för att finansiera den offentliga sektorns verksamhet. Om målet med en miljöskatt är att helt eliminera den miljöskadliga aktiviteten så kommer skattebasen att försvinna. Då finns det ingen varaktig finansiering av sänkt skatt på arbete. Det är viktigt att komma ihåg. En *fjärde* princip är att grön skatteväxling måste utformas så att den i största möjliga mån inte snedvrider den inhemska konkurrensen eller markant försämrar vår internationella konkurrenskraft. Ekonomisk forskning visar att det i en internationellt konkurrensutsatt ekonomi som den svenska är bättre att beskatta konsumtionen än produktionen. En *femte* princip är att grön skatteväxling alltid måste vägas av utifrån sysselsättnings- och fördelningseffekter. Ska vi ta ansvar för miljön och klimatet måste vi självklart vara beredda att ta vissa kostnader, men det är viktigt att först synliggöra prislapparna.

Den gröna skatteväxling som genomfördes 2001–2006 riktades i huvudsak mot hushållssektorn. Den bidrog till att förstärka den redan nedåtgående trenden i koldioxidutsläppen från bostäder och lokaler. Den ekonomiska nettoeffekten av skatteväxlingen bedömdes vara svagt positiv för de flesta hushållsgrupperna.³⁶ Eftersom skatteväxlingen i relativt stor utsträckning riktades mot hushållssektorn, påverkades inte Sveriges internationella konkurrenskraft i någon större utsträckning. Om man inom ramen för en ny grön skatteväxling tydligare vill få med transportsektorn, framför allt flyg och tunga transporter och kanske även industrin i större utsträckning, så kommer den internationella konkurrenskraften att bli en betydligt viktigare fråga att väga in i kalkylen jämfört med den skatteväxling som genomfördes 2001–2006.

Goda möjligheter att göra denna reform fullfinansierad

Sacos bedömning är att de åtgärder som här föreslagits har goda förutsättningar att utformas och kalibreras på ett sätt som gör att reformen i sin helhet blir fullfinansierad. Ett införande av en likformig moms, en ny fastighetsskatt, alternativt sänkta ränteavdrag, en mer likformig kapitalinkomstbeskattning, reseavdrag ändrat till skattereduktion, sänkt ROT-avdrag, höjda miljöskatter och ett eventuellt återinförande av arvs- och gåvoskatten ger sammantaget en mycket stor

³⁶ Se Rutqvist, Sköld och Engström (2012).

intäktsökning som kan användas för att finansiera de föreslagna åtgärder som istället leder till minskade skatteintäkter och höjda utgifter.

Vikten av helhetssyn och att genomföra åtgärder i ett paket

Flera av de skatteförslag som presenterats ovan kan, *bedömt ett i taget*, såväl gynna som missgynna enskilda skattebetalare. Det kan finnas en frestelse att från den föreslagna åtgärdslistan plocka de enskilda förslag som passar ens politiska åsikter eller egenintressen bäst. Det är dock viktigt att ha en helhetssyn på skattesystemet. Genomförs ovanstående föreslagna åtgärder *i ett paket* är Sacos bedömning att det skulle gynna samhället i stort eftersom åtgärderna kan förväntas bidra till ett mer effektivt skattesystem och en bättre fungerande ekonomi. Åtgärderna kommer också bidra till att skattesystemet blir enklare och mer begripligt. Bedömningen är också att den reform som Saco här skissat på kan kalibreras på ett sätt som gör den fördelningspolitiskt rimlig. Saco är också berett att stödja att skattesystemet i större utsträckning används för att kunna nå uppsatta miljö- och klimatmål. Så tar Saco sammantaget ett brett samhällspolitiskt ansvar.

Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlande organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 22 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive företagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Totalt är cirka 650 000 akademiker medlemmar. Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.



Saco, Box 2206, 10315 Stockholm
tel vx: 08-6134800, www.saco.se