



Det svenska skatte- systemet och den svenska debatten

Åsa Sohlman

Publicerat i juni 2013.

Copyright: Åsa Sohlman och Arena Idé.

Bild: Holger.Ellgaard / Wikimedia Commons.

Rapporten finns tillgänglig på <http://www.arenaide.se/rapporter/>

Arena Idé är en del av Arenagruppen
www.arenagruppen.se

Arenagruppen
Drottninggatan 83
111 60 Stockholm
Tel (vx) 08-789 11 60

Arenas ekonomiska råd är en verksamhet inom tankesmedjan Arena Idé. Syftet är att utifrån en radikal och progressiv utgångspunkt bredda den ekonomiska och politiska diskussionen i Sverige. Vi vill skapa en oberoende arena för kunskaps-utveckling och förnyelse av den ekonomiska debatten.

Arenas ekonomiska råd är ett samarbete mellan Arena Idé och Friedrich Ebert Stiftungs kontor i Stockholm.

Innehåll

Presentation	4
Förord	5
1. Inledning, bakgrund, uppläggning och avgränsningar	6
2. Beskrivning av det svenska skattesystemet	7
2.1 Skattenivå och skattestruktur	7
2.2 Skatt på arbete	11
2.3 Skatt på konsumtion	14
2.4 Skatt på kapital	17
2.5 Sammanfattning	19
3. Från sambeskattnig till särbeskattnig	21
4. Den aktuella skattediskussionen i Sverige	24
4.1 Legitimitet, vem diskuterar vad?	24
4.2 Arbetsmarknadens parter	25
4.3 Utredningsorgan, forskare och tankesmedjor	28
5. Utmaningar	32
Källor	36
Kontaktpersoner	37
Appendix	38

Presentation

Åsa Sohlman är fil.dr i nationalekonomi och har allt sedan sin doktors-examen arbetat med frågor inom områdena energi, arbetsmarknad och näringspolitik. Hon har varit forskare och projektledare vid FFE, Forskningsgruppen för Energisystemstudier vid Stockholms universitet och byråchef vid Statens energiverk. Därefter departementsråd vid Arbetsmarknadsdepartementet och Näringsdepartementet. Numera är hon frilansande forskare i SSC, Sohlman Senior Consultants.

I denna rapport gör Åsa Sohlman en genomgång av det svenska skattesystemet, vilka förändringar som skett sedan den stora skattereformen 1991 och hur Sverige skiljer sig från andra europeiska länder. Hon tar upp vilka reformförslag som förekommer i den aktuella skattediskussionen och avslutar med egna reflektioner om framtida utmaningar för skattesystemet och möjliga förändringar.

Förord

Den 22 september är det val i Tyskland. Inför detta val bad Friedrich Ebert Stiftung Arena Idé ta fram en beskrivning av det svenska skattesystemet, då skatterna kommer att bli en av valfrågorna. Det man särskilt ville belysa var vår övergång från sam- till särbeskattning. I Tyskland har man fortfarande sambeskattning med en betydligt lägre sysselsättningsgrad bland kvinnorna som en av konsekvenserna. Detta som en förklaring till varför denna rapport tar upp frågan, som i den svenska kontexten är en icke-fråga.

Men rapporten väcker ändå ett antal intressanta frågeställningar.

Legitimiteten, hur nöjda eller missnöjda svenska folket är med skattesystemet, ökade markant efter den blocköverskridande skattereformen för drygt tjugo år sedan och den har ökat ytterligare mellan 2006 och 2012. Varför? Är det jobbskatteavdraget? Eller är det rutavdraget som lett till att färre skattefuskar och, eventuellt, att svartjobben minskat?

Jobbskatteavdraget har ökat progressiviteten i skatteskalorna och förskjutit beskattningen så att höginkomsttagarna i dag betalar mer än tidigare. Har även det bidragit till att legitimiteten har ökat?

Riksrevisionen granskade 2010 förändringarna av skattesystemet sedan den stora reformen 1991 och konstaterar att över 500 förändringar har genomförts. Bland annat har i praktiken principen om enhetlig beskattning övergivits. Varför diskuterar inte, i alla fall inte offentligt, de politiska partierna skattepolitiken, men däremot parterna på arbetsmarknaden? Även forskare, utredningsinstitut och tankesmedjor diskuterar skatterna. Varför denna politiska tystnad?

Skattepolitiska utmaningar är hur vi ska finansiera välfärden i framtiden, hur skattesystemet ska möta globaliseringen och konsekvenserna för de rörliga skattebaserna, hur tjänstesektorn har vuxit och hur vi beskattar arbete, hur de ökade inkomstklyftorna och hur omfördelningen av produktionsresultatet från arbete till kapital ska mötas samt de ökade relativkostnaderna för offentliga tjänster.

Skattepolitiken lär inte bli en stor fråga i valet 2014, men den bör definitivt bli det under nästa mandatperiod.

Stockholm i maj 2013

Boa Ruthström, chef Arena Idé

1. Inledning, bakgrund, uppläggning och avgränsningar

Den här rapporten handlar om det svenska skattesystemet och den aktuella debatten om dess framtid. Till bakgrunden hör att Arena för Friedrich Ebert Stiftung velat ta fram ett diskussionsmaterial om skatter med utgångspunkt från svenska erfarenheter. En milstolpe i den svenska utvecklingen är 1991 och "århundradets skattereform". Den genomfördes i relativt stor politisk enighet.¹ Frågan man så här drygt 20 år senare kan ställa sig är hur principerna bakom reformen stått sig, vilka diskussionspunkter som nu står på agendan och vem som driver vilka förändringsförslag och varför.

I avsnitt 2 beskrivs huvuddragen i det svenska skattesystemet. För att få perspektiv på det svenska skattesystemet görs vissa jämförelser med Tyskland och EU- och OECD-genomsnitten. Utgångspunkten är tidigare översikter av det svenska skattesystemet och internationella jämförelser (Flood m.fl., 2013, Skatteverket, 2012, Sørensen, 2010). I avsnitt 3 återfinns en redogörelse för övergången från sam- till särbeskattning i Sverige. Slutligen handlar avsnitt 4 om den aktuella skattedebatten i Sverige och avsnitt 5 om viktiga skärningspunkter i diskussionerna.

Skatter kan delas upp och kategoriseras på många olika sätt. Övergripande kan man tala om skatter på arbete, kapital och konsumtion. Dessa storheter kan sedan delas upp på bl.a. följande poster:

- Skatt på arbete på skatt på arbetsinkomster, sociala avgifter och särskilda löneskatter
- Skatt på kapital på utdelningsskatt, bolagsskatt, fastighetsskatt
- Skatt på konsumtion på mervärdesskatt och punktskatter.

Statistiskt kommer man i beskrivningen i bästa fall fram till 2011, oftast endast 2010 och ibland bara 2009. I EU-genomsnittet² väger naturligtvis Tyskland tungt men även Tyskland har sina särdrag. OECD-genomsnittet påverkas av fler länder, bl.a. USA, Japan, Australien, Kanada, Korea och Mexiko.

Internationella jämförelser är alltid behäftade med problem. Att särskilt observera är att i Sverige dras skattekvoten (skatteintäkter i förhållande till BNP) upp av att sociala transfereringar beskattas medan motsvarande bidrag i flera andra länder är obeskattade liksom de

¹ På basis av en uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Folkpartiet.

² EU-genomsnittet handlar om EU 15, EU 27 och EA 17 (euroområdet) beroende på jämförelse och tidsperspektiv.

sociala avgifter som tas ut efter avtal mellan arbetsmarknadens parter. Dessutom har Sverige över en konjunkturcykel överskott i det finansiella sparandet, dvs. en "överfinansiering" av de offentliga utgifterna. Andra faktorer som påverkar skattekvoten är omfattningen av skatteundandragande och den svarta sektorn. Det är inte heller säkert att de debiterade skatterna faktiskt blir betalda i samma utsträckning i alla länder. Förutom att jämföra skattekvoten mellan länder är det därför intressant att bryta ner den i olika komponenter och mer i detalj belysa olika delar av skattesystemet.

På vissa områden påverkar EU-regler beskattningen i EU-länderna. Exempelvis finns inom EU miniminivåer för mervärdesskatt och vissa punktskatter. De presenteras nedan. Däremot diskuterar jag inte effekterna av mer allmänna initiativ som ickediskrimineringsprincipen i gemensamhetslagstiftningen, beslutet om en "uppförandekod" för företagsbeskattningen, rekommendationer om skatt på sparande och minskning av beskattningen på arbete. Men frågor om internationaliseringens betydelse för skattesystemet återkommer i det avslutande avsnittet.

2. Beskrivning av det svenska skattesystemet

2.1 Skattenivå och skattestruktur

Sedan mitten av 1960-talet och ända in på 2000-talet har den genomsnittliga *skattekvoten* i OECD- och EU-länderna ökat trendmässigt. Därefter har den minskat något. I Sverige har skattekvoten legat på en högre nivå men utvecklingsmönstret varit likartat. I och med skattereformen 1991 hejdades ökningarna i den svenska skattekvoten och den har minskat stadigt på 2000-talet. Vid slutet på 1980-talet låg den på över 50 procent. Då var också skillnaden som störst gentemot EU-genomsnittet och låg på mer än 14 procentenheter. Vid slutet av 1990-talet var skattekvoten igen uppe över 50 procent innan minskningarna började. Trots det hade Sverige den näst högsta skattekvoten bland OECD-länderna 2010. (Skatteverket, 2012)

Rangordning för skattekvoten 2009/2010/11 i tabell 1 är: Sverige (45 procent), EU 15 (38 procent), Tyskland (36 procent) och OECD (34 procent). Den stigande skattekvoten relaterade till den offentliga sektorns expansion som dock nu brutits både för Sverige, Tyskland och som genomsnitt för EU- och OECD-länderna.

Tabell 1. Skattekvoter i Sverige, Tyskland, EU 15 och OECD, andel av BNP, procent

	1965	1975	1985	1995	2005	2008	2009	2010*	2011*
Sverige	33,3	41,3	47,4	47,5	48,9	46,4	46,7	45,8	44,6
Tyskland**	31,6	34,3	36,1	37,2	35,0	36,4	37,3	36,3	
EU 15	27,6	32,1	37,3	38,8	39,4	38,9	38,4	-	
OECD	25,4	29,4	32,5	35,6	35,0	34,6	33,8	-	

* Preliminära resultat.

** Förenade Tyskland fr.o.m. 1995, dessförinnan Västtyskland.

Ann: Ovägda medelvärdena för EU och OECD.

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012. OECD (2012), OECD Tax Statistics (database), "Public Sector, Taxation and Market Regulation".

När det gäller *skattestrukturen* kan det först vara intressant att se på den översiktliga fördelningen mellan skatt på arbete, konsumtion och kapital (tabell 2). Av dessa skattebaser är arbete den i särklass viktigaste i EU-länderna, följt av konsumtion och kapital. Den största skillnaden i skattestruktur mellan Sverige och EU ligger i beskattningen av arbete. I Sverige svarar skatt på arbete för 26 procent av BNP, vilket är markant högre än EU-genomsnittet (20 procent).³ 56 procent av skatterna kommer i Sverige från skatt på arbete jämfört med 51 procent i EU. En del av skillnaden beror dock som redan nämnts på förekomsten av skattepliktiga förmåner i Sverige.⁴ På längre sikt har ändå skatteandelen på arbete närmat sig den EU.

Skatterna på konsumtionen ligger i Sverige på förväntad nivå givet den högre svenska skattekvoten. Det gör däremot inte kapitalbeskattning.⁵ Som andel av BNP ligger den under den i andra EU-länder.

3 I beskattningen på arbete ingår skatt på arbetsinkomster och sociala avgifter inklusive särskilda löneskatter.

4 I Skattebasutredningen (SOU 2002:47) gjordes ett försök att rensa skattekvoterna i olika länder från skillnader avseende effekten av skatt på transfereringar, privata sociala utgifter och olikheter i offentliga sektorns budget-saldo. Resultatet blev att för Sverige sjönk skattekvoten år 2000 från 53,6 till 44,3 procent och att avståndet till de andra länderna minskade. Jämfört med t.ex. Tyskland halverades skillnaden räknat i antal procentenheter. Sverige hade dock fortfarande den högsta skattekvoten bland de 15 undersökta länderna. Eftersom en av komponenterna i beräkningen var landets budgetsaldo, kan denna typ av beräkning skilja sig åt ganska mycket mellan åren. År 2000 hade Sverige ett ovanligt högt offentligt sparande varför den svenska nettoskattekvoten snarast var underskattad i ett långsiktigt perspektiv (TCO, 2006).

5 I kapitalbeskattningen ingår bolagsskatten, inkomstskatt på kapital och fastighetsskatten. I länder med förmögenhets-, gåvo- och arvsskatt ingår även dessa.

Tabell 2. Indelning av skatterna efter ekonomisk funktion, Sverige och EU år 2010, procent av BNP och procentuell fördelning

	Sverige		EA 17*		EU 27*	
Arbete	25,9	56	20,8	53	19,6	51
Därav anställda	10,6		10,2		10,1	
Därav arbetsgivare	11,8		8,9		8,0	
Därav egenföretagare	3,5		1,7		1,5	
Konsumtion	13,3	29	10,7	27	11,0	29
Kapital	6,7	15	7,6	20	7,8	20
Totalt	45,9	100	39,1	100	38,4	100

* Vägda medelvärden.

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012. Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition.

Som framgår av tabell 3, med skatteintäkterna uppdelade enligt OECD:s klassificering, utgör också skatt på personliga inkomster och sociala av-gifter (inkl. särskilda löneskatter) den största delen av skatteintäkterna. Tillsammans med skatt på konsumtion står de 2009 för 84 procent av skatteinkomsterna i det genomsnittliga OECD-landet. Resten av skatteinkomsterna kommer, bortsett från övrigposten, från bolagsskatt och skatt på egendom.

En allmän trend i OECD-området har varit ökade sociala avgifter och minskade inkomst- och konsumtionsskatter. Momsen har visserligen ökat sin andel men det har vägts upp av en minskande andel för punkt-skatterna. Egendomsskatterna har också minskat och stabiliserat sig på nivån ca 6 procent och skatten på företag på nivån ca 8 procent av skatteintäkterna i OECD-länderna 2009.

Enligt tabell 3 ligger i Sverige tyngdpunkten på sociala avgifter (inkl. särskilda löneskatter), personliga inkomstskatter och därefter konsumtionsskatter. Även i Tyskland och EU kommer sociala avgifter (inkl. särskilda löneskatter) först men konsumtionsskatterna är där viktigare än personliga inkomstskatter. OECD slutligen har konsumtionsskatter som främsta intäktskälla följt av sociala avgifter (inkl. särskilda löneskatter) och personliga inkomstskatter.

Sverige kombinerar således en hög skattekvot med hög beskattning av personliga inkomster, hög andel sociala avgifter och personliga inkomstskatter, och medelhöga konsumtionsskatter. I Tyskland (med en

genomsnittlig skattekvot) samt EU- och OECD-genomsnitten ligger tyngdpunkten på sociala avgifter och konsumtionsskatter följda av personliga inkomstskatter.

Sett till skatt på fysiska personer tar Sverige ut en större andel (29 procent) än genomsnittet för EU- och OECD-länderna (26 respektive 25 procent) medan Tyskland (25 procent) ligger på OECD-genomsnittet.

Sveriges andel för bolags- och egendomsskatt (6 respektive 2 procent) är låg. Detsamma gäller Tyskland som har en ännu lägre andel bolags- skatter än Sverige (4 procent) och båda länderna ligger under andelarna i EU och OECD.

Tabell 3. Skatteinkomster 2009 enligt OECD-klassificering, andel av totala skatteinkomster, procent

	Inkomster och vinster		Sociala avgifter, särskilda löneskatter	Egen- dom	Varor o. tjänster		Övrigt	Totalt
	Personer	Före- tag			Mervärdes- skatt	Punkt- skatter		
Sverige	29	6	33	2	21	7	2	100
Tysk- land	25	4	39	2	20	9	1	100
EU 15	26	7	31	5	19	9	3	100
OECD	25	8	28	6	20	11	2	100

Ann: Medelvärdena för EU och OECD är ovägda.

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistik Årsbok 2012. OECD (2012), OECD Tax Statistics (database), "Public Sector, Taxation and Market Regulation".

Förutom allmänna trender spelar naturligtvis särskilda historiska och politiska faktorer in i förklaringen av utvecklingen i varje enskilt land. I Sverige har den höga beskattningen av arbete och hög andel personliga inkomstskatter kunnat leva kvar längre än i andra länder. Som hög- skatteland har Sverige dock kombinerat höga personliga skatter med en ökad användning av breda, stabila skattebaser såsom socialförsäkringar och konsumtionsskatter och lagt mindre tonvikt på egendoms- och företagsbeskattning.

Den allmänna trenden mot ökade sociala avgifter kopplar till högre utgifter för bidragssystemen p.g.a. arbetslöshet, åldrande befolkning och ökande kostnader för sjukvård. 1960- och 1970-talens politiska preferenser för jämlikhet och omfördelade skattepolitik har avtagit och bidragit till minskade progressiva inslag i inkomstbeskattningen. Vidare har internationalisering och ökad kapitalrörlighet gjort politiker

försiktigare med att ta ut skatt på företag och förmögenheter. Fastighetsskatterna har också på många håll mött motstånd i väljar-kåren. Till skillnad från många andra skatter betalas de in direkt av den skattskyldige och blir därmed mycket påtagliga (Sørensen, 2010).

2.2 Skatt på arbete

Den allmänna utvecklingen för skatterna på arbete har som ett viktigt inslag haft minskningar i de högsta marginalsatterna. De började i de flesta OECD-länderna falla vid mitten av 1980-talet. Men minskningen i skattekillen mellan de totala arbetskraftskostnaderna och de anställdas disponibla inkomster motverkades i många länder av stigande sociala avgifter. En annan trend i inkomstbeskattningen har varit olika slags skattereduktioner på arbetsinkomster företrädesvis inriktade på låginkomsttagare som ett försök att kompensera för den internationalisering och teknikutveckling som riskerade att minska arbetstillfällen och löner för lågkvalificerad arbetskraft i västvärlden. De sänkta marginalsatterna har främst syftat till att öka antalet arbetade timmar medan skattereduktioner på lägre inkomster avsett att öka arbetskraftsdeltagandet. (Sørensen, 2010)

Utvecklingstendenserna i Sverige har varit likartade med sänkta marginalsatter och fr.o.m. 2007 har jobbskatteavdragen medfört reduktioner i skatten på arbete. Även om de i Sverige inte enbart varit inriktade på låginkomsttagare har de ändå syftat till att öka arbetskraftsutbudet. Till detta kommer att vi under senare år även har bevittnat en utveckling mot nedsättningar i socialavgifter för utvalda grupper på arbetsmarknaden. I Sverige sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar under 26 år, dem som fyllt 65, långtidsarbetslösa, långtids-sjuka och invandrare. (Finanspolitiska rådet, 2011)

Progressivitet, marginalsatter och skattereduktioner

Att Sverige internationellt sett har en hög skattekvot innebär inte nödvändigtvis betydande skatteprogressivitet och höga marginalsatter. Ur effektivitetssynvinkel kan det vara smart att kombinera höga skatter med måttlig progressivitet och inte alltför höga marginalsatter. Där- emot skulle man kanske förvänta sig att progressiviteten steg om inkomstspridningen ökade. En detaljerad analys har nyligen genom-förts av utvecklingen av det svenska skattesystemets progressivitet (Flood m.fl. 2013). Några resultat beträffande genomsnittlig progressivitet, marginal-satter och skattebördans fördelning förtjänar att lyftas fram.

Progressiviteten för personliga inkomster (inkomster från arbete och kapital) analyserades med mått som progressionen i genomsnittsskatt för skattskyldiga i olika inkomstklasser, skatternas avvikelse från

proportionell fördelning över inkomsttagarna och skattesystemets omfördelningseffekter. Skatteprogressiviteten ökade drastiskt i Sverige under 1970-talet, sjönk nästan lika markant under 1980-talet och efter 1991 års skattereform för att därefter öka igen under 2000-talet. Som högst var den i början av 1980-talet.

Jämfört med fjorton andra europeiska länder var den svenska progressiviteten låg 1990. Graden av avvikelser från proportionalitet var då lägst i Sverige och skattesystemets omfördelningseffekter var bland de lägsta. Endast tre andra länder (Grekland, Italien och Frankrike) hade mindre omfördelande skatter. Tyskland tillhörde för båda dessa mått den mellersta tredjedelen.

Marginalskatten för arbetsinkomster i Sverige 2011 uppvisar ändå en betydande progression. Jobbskatteavdraget har medfört att den lägsta marginalskatten är 0 procent medan den högsta nivån ligger på 57 procent. I ett relativt brett intervall däremellan ligger marginalskatten på ca 30 procent. Om man även räknar in "skattedelen" av arbetsgivaravgifterna⁶ minskar progressionen samtidigt som nivån på marginalskatten höjs. Även låginkomsttagare betalar en total marginalskatt på mellan 30 och 40 procent och höginkomsttagare möter en marginalskatt på hela 70 procent (Flood m.fl., 2013).

Utvecklingen av *skattebördan* uppvisar också ett intressant mönster. I slutet av 1960-talet var skillnaderna i skattebördans fördelning som störst. Fram till slutet av 1980-talet ökade låginkomsttagarnas relativa skattebörda kraftigt medan höginkomsttagarnas minskade i ungefär samma takt. Sedan 1990-talets början är trenden emellertid den omvända. Den lägsta inkomstfemtedelens andel av skatterna sjönk mellan 1991 och 2010. I mitten av inkomstfördelningen var andelen i stort sett konstant medan höginkomsttagarnas andel har stigit kraftigt. När det gäller de totala arbets- och kapitalskatterna och utvecklingen i toppen är det framför allt arbetsgivaravgiftens ökade skattedel som driver upp andelen. För arbetsinkomstskatterna är det effekten av att jobbskatteavdraget har större inverkan på skatterna som betalas i botten av inkomstfördelningen än i toppen (Flood m.fl., 2013).

Om man ser till de svenska hushållens inkomster så blev de allt jämnare fördelade under 1970-talet men de senaste decennierna har spridningen ökat. Även om således varken skatteprogressionen eller skattebördans fördelning gått exakt hand i hand med den ökade spridningen i inkomsterna har i alla fall på 2000-talet progressionen ökat och skattebördan allt mer hamnat på höginkomsttagare.

⁶ Den del av arbetsgivaravgiften som inte motsvaras av någon förmån.

Disponibel inkomst 2011

I tabell 4 jämförs den disponibla inkomsten vid olika lönenivåer dvs. hur mycket av bruttolönen en anställd får behålla, efter skatt och sociala avgifter samt transfereringar (t.ex. barnbidrag för barnfamiljer), i olika länder. Dels handlar det om ensamstående med en genomsnittlig industriarbetarlön respektive 167 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön. Dels om barnfamiljer där familjerna antas ha två barn och antingen bara ha en inkomstagare med en genomsnittlig industriarbetarlön eller två inkomstagare med en industriarbetarlön plus en lön på 67 procent av en industriarbetarlön.

I Sverige har skattekillen minskat för den genomsnittlige inkomsttagaren de senaste åren. En ensamstående får vid genomsnittslönen behålla 75 procent av lönen. Vid den högre lönen 65 procent. Det förra motsvarar OECD-genomsnittet och ligger över siffrorna för både Tyskland och EU. För "höginkomsttagaren" är behållningen lägre men ändå större än den i Tyskland och EU 15 men under OECD-genomsnittet.

En svensk barnfamilj där bara ena parten arbetar har en disponibel inkomst på 82 procent av genomsnittslönen. I familjer med två förvärvsarbetande och där den sammanlagda lönen uppgår till 167 procent av genomsnittslönen får de behålla nästan lika mycket, 81 procent. Dessa siffror ligger högre än de för Tyskland. Den svenska barnfamiljen med två inkomstagare ligger praktiskt taget i nivå med OECD-genomsnittet och har en högre andel disponibel inkomst än motsvarande familjer både i EU 15 och Tyskland. För barnfamiljer med endast en inkomst på genomsnittlig industriarbetarnivå är situationen inte lika förmånlig. Det är bara i Tyskland som andelen disponibel inkomst är lägre.

Tabell 4. Disponibel inkomst 2011, olika lönenivåer i procent av genomsnittslönen för en industriarbetare, procent av bruttolönen

	Ensamstående*		Giftn, 2 barn*	
	100 %	167 %	100 + 0 %	100 + 67 %
Sverige	75,2	64,6	82,4	80,6
Tyskland	60,1	56,2	79,0	68,9
EU 15	70,8	63,7	82,8	77,4
OECD	75,2	69,7	86,8	81,0

*Ensamstående med 100 resp. 167 % av en genomsnittlig industriarbetarlön; giftn med en genomsnittlig industriarbetarlön resp. en genomsnittlig industriarbetarlön plus en lön på 67 % av en genomsnittlig industriarbetarlön.

Ann: Medelvärdena för OECD och EU är ovägda.

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012. OECD (2012), OECD Tax Statistics (database), "Public Sector, Taxation and Market Regulation"

Marginalskatter 2011

Som framgår av tabell 5 är marginals-katten för låg- och medelinkomsttagare relativt måttlig i Sverige. Den ligger på 29 respektive 32 procent 2011 vilket är lägre än i Tyskland och under EU- och OECD-genomsnittet. För höginkomsttagare är dock marginals-katten i Sverige en av de högsta i OECD-området (näst högst efter Belgien). Den ligger på 57 procent.

Sverige tillämpar särbeskattning. Det betyder att i Sverige ligger skatten på samma nivå för familjer med en inkomsttagare som för en ensamstående. De lägre marginals-katterna för ensamstående har därför slagit igenom även på familjerna. I räkneexemplen i tabellen kommer inte familjerna i Sverige med två inkomsttagare upp i sådana inkomster att de drabbas av högre marginals-katt utan den ligger kvar på 32 procent. I samtliga fall ligger marginals-katten för barnfamiljer i Sverige under dem i Tyskland, EU och OECD. Jag återkommer till barnfamiljerna i avsnitt 3 i samband med en fortsatt diskussion om sam- och särbeskattning.

Tabell 5. Marginals-katt, olika lönenivåer i procent av genomsnittslönen för en industriarbetare, 2011, procent

	Ensamstående*			Giftn, 2 barn*		
	67 %	100 %	167 %	100 + 0 %	100 + 33 %	100 + 67 %
Sverige	28,6	31,6	56,6	31,6	31,6	31,6
Tyskland	47,3	52,5	44,3	43,4	47,0	49,6
EU 15	37,0	42,0	47,9	40,8	38,8	39,9
OECD	31,3	35,7	39,7	36,4	35,2	35,1

*Ensamstående med 67, 100 resp. 167 % av en genomsnittlig industriarbetarlön; giftn med en genomsnittlig industriarbetarlön resp. en genomsnittlig industriarbetarlön plus en lön på 33 % alternativt 67 % av en genomsnittlig industriarbetarlön. Siffrorna speglar förhållandet om den som tjänar mest får en ökning av sin bruttoinkomst.

Anm: Medelvärdena för EU och OECD är ovägda.

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012. OECD (2012), OECD Tax Statistics (database), "Public Sector, Taxation and Market Regulation".

2.3 Skatt på konsumtion

Mervärdesskatten svarar för en ökande andel av skatteintäkterna i OECD-länderna och punktskatterna för en minskande andel. Bortsett från de traditionella punktskatterna på alkohol och tobak är de flesta punkt-skatterna relaterade till energin/miljön.

Att skatteintäkterna från momsens ökat beror främst på höjda skattesatser och inte på breddade skattebaser och minskad differentiering. Differentierade momsskattesatser har delvis kommit att ersätta punkt-

skatter. Skatterabatter för köp av vissa varor förekommer också. I Sverige för de s.k. hushållsnära tjänsterna (rut och rot)⁷. (Sørensen, 2010)

Minimivån i EU för *mervärdesskattens* normalskattesats är 15 procent. Medelvärdet av normalskattesatserna har ökat lite för varje år och uppgick år 2012 till ca 21 procent. Sverige och Danmark tillämpar en normalskattesats på 25 procent vilket är den näst högsta skattesatsen inom EU.⁸ Tyskland ligger på 19 procent. I OECD-länderna utanför EU varierar de generella skattesatserna kraftigt med skattesatser på svensk nivå i Island och Norge och låga skattesatser i Japan och Kanada liksom i USA som inte har någon mervärdesskatt. (Skatteverket, 2012)

Medlemsländerna i EU kan tillämpa en eller två reducerade skattesatser, dock inte lägre än fem procent, på ett antal varor och tjänster (jfr tabell 6). Nollskattesatser finns angivna i lagstiftningen för respektive land. Undantagna från skatteplikt i Sverige är bl.a. köp och hyra av fastighet, sjukvård, tandvård och social omsorg, utbildning i offentlig regi, bank, finansierings- och försäkringstjänster samt viss kulturverksamhet. Danmark har genomgående relativt höga mervärdesskatter. Sverige tillämpar liksom Tyskland ett antal nedsättningar.

Tabell 6. Mervärdesskattesatser på vissa varor och tjänster, 1 juli 2012, procent

	Normal-skattesats	Skattesats på					
		Livs-medel	Vatten	Läke-medel	Person-transporter	Böcker	Hotell
Danmark	25	25	25	25	-/0	25	25
Frankrike	19,6	5,5/7/ 19,6	5,5	2,1/7/ 19,6	7	7/19,6	7
Sverige	25	12/15	25	25/0	6/0	6	12
Tyskland	19	7/19	7	19	7/19	7	7
Ungern	27	18/27	27	5/27	27	5	18
EU minimi-nivå	15	5	5	5	5	5	5

Ann: Där 0 eller - anges som skattesats är varan/tjänsten undantagen från skatteplikt. I 0-fallet får ingående skatt dras av.

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012. European Commission, Vat Rates Applied in the Member States of the European Community, taxud.c.1 (2012) 910012- EN.

⁷ RUT (Rengöring, Underhåll, Tvätt), ROT (Reparation, Ombyggnad och Tillbyggnad)

⁸ Ungern har 27 procent.

Bland *punktskatterna*⁹ är skatterna på motorbränslen och fordonsskatter de viktigaste "gröna" skatterna trots att skatter på koldioxid, avfall, flyg etc. införts i många länder. Miljöskatternas betydelse för skatteintäkterna har generellt sett stagnerat i OECD-länderna. Sverige anser sig ha en hög miljöprofil internationellt och har en hög skattekvot men inkomsterna från miljöskatterna är inte särskilt framträdande. Miljöskatterna låg i Sverige på 2,8 procent av BNP år 2010 att jämföra med 2,4 procent i EU 27. (Skatteverket, 2012)

EU har infört miniminivåer för beskattning av *bensin och olja* (jfr tabell A1). Trots det förekommer det stora skillnader i såväl nivå som omfattning av dessa skatter. Nederländerna tar ut högst punktskatt på bensin följt av Tyskland på en något lägre nivå och sedan Sverige på en ytterligare lite lägre nivå. Sverige har den högsta punktskatten på diesel som drivmedel men ligger för diesel både för industriellt bruk och uppvärmning på en lägre nivå. Tyskland ligger ännu lägre.

Även för *spritdrycker* finns inom EU en lägsta normalskattesats (jfr tabell A2).¹⁰ Miniminivån ligger på 5,50 euro per liter ren alkohol år 2012. Det motsvarar ca 47 kr, vilket kan jämföras med den svenska alkoholskatten på nästan 500 kr per liter ren alkohol vilket är den högsta i EU. Tyskland med 13 euro per liter ligger på medelnivå inom EU. För *vin* finns ingen minimiskatt i EU men mervärdesskatt ska tas ut. När det gäller beskattning av vin ligger Sverige numera på en fjärdeplats efter Irland, Finland och Storbritannien. Över hälften av EU-länderna har liksom Tyskland ingen skatt alls på vin.

År 2011 antog Europeiska rådet ett nytt direktiv avseende *skatt på tobak*. Direktivet syftar bl.a. till att minska tobakskonsumtionen, skapa mer neutrala konkurrensvillkor för tillverkarna samt motverka tobaksmuggling. I alla EU-länder består tobaksskatten av två delar, en styckeskatt och en värderelaterad skatt som uppgår till en viss procent av detaljhandelspriset (se tabell A3). Från och med januari 2014 måste den totala tobaksskatten uppgå till minst 90 euro per 1 000 cigaretter (för närvarande 64 euro) samt utgöra minst 60 procent av detaljhandelspriset (för närvarande 57 procent) för cigaretter i den mest populära priskategorin. Förutom dessa två regler finns en kompletterande bestämmelse som säger att de medlemsstater som tar ut en punktskatt på minst 115 euro (för närvarande 101 euro) per 1 000 cigaretter inte behöver uppfylla 60-procentskravet. I Sverige ligger punktskatten på ca 153 euro per 1 000 cigaretter, vilket innebär ca 60 procent av detalj-

⁹ EU:s punktskattesystem omfattar gemensamma regler för beskattning av mineraloljor (bränslen), förutom alkohol och tobak. Ett medlemsland har rätt att införa punktskatter på andra varor men införandet av en punktskatt får inte medföra kontroller vid gränsen mot annat EU-land eller att den fria rörligheten för varor begränsas.

¹⁰ Numera kan man utan begränsningar införa alkohol för privat bruk från annat EU-land. Kommersiell import är dock alltid skattepliktig.

handelspriset. Cigarettpriiset i Sverige är det fjärde högsta i EU, ca 43 kronor, och i Tyskland det sjätte högsta. Högst är priset på Irland där ett paket kostar lite drygt 72 kronor, medan det i Bulgarien bara kostar ca 19 kronor (Skatteverket, 2012).

2.4 Skatt på kapital

Till skatterna på kapital hör skatt på kapitalinkomster (utdelningar, räntor, kapitalvinster), bolagsskatt, skatt på förmögenheter, fastigheter, arv och gåvor.

På senare tid har allt fler länder inom OECD övergivit principen om en allomfattande inkomstskatt inom ramen för vilken progressiva skatter tas ut på skattebetalarens inkomster oavsett ursprung. De har i stället övergått till den s.k. nordiska modellen med separat beskattning av arbete och kapital. Modellen kombinerar progressiv beskattning av arbetsinkomster och en relativt låg proportionell beskattning av olika slags kapitalinkomster. Inkomst för egenföretagande delas därvid upp i en imputerad kapitaldel och en residual som beskattas som arbetsinkomst. Tilläggas kan dock att eftersom sociala avgifter i princip endast tas ut på arbetsinkomster och inte kapitalinkomster skiljer i praktiken nästan alla OECD-länder på beskattning av de båda inkomstslagen. (Sørensen, 2010)

Att skilja på beskattning av arbete och kapital kan vara fördelaktigt i en värld med ökande kapitalrörlighet. En lägre beskattning för kapitalinkomster kan minska skattebetalarnas incitament att placera sina tillgångar i utländska tillgångar.

Kapitalbeskattningen i Sverige har på senare tid sänkts på flera punkter. Arvs- och gåvoskatten samt förmögenhetsbeskattningen har tagits bort, bolagsskatten som sänkts i omgångar, fastighetsskatten har lagts om till en kommunal avgift med ett relativt lågt tak (6 387 kr) och skattelättnader har beviljats aktiva ägare av fåmansföretag. (Finanspolitiska rådet, 2011, Alstadsæter & Jacob, 2012a och b)

Beskattning av företagets vinster

Vid beskattningen av företagets vinster är skatt på utdelningsinkomster ena delen och bolagsskatt den andra. Flertalet industriländer har sänkt skattesatserna för *bolagsskatten* och breddat skattebaserna. Den ökande globaliseringen och därmed den ökande internationella konkurrensen om investeringar och företagets villkor har bidragit till denna utveckling. Bolagsskattens andel av skatteinkomsterna har trots det varit stabil eller t.o.m. stigit något. Denna paradox förklaras för det första av breddad skattebas genom minskade avdrag och avskrivnings-

möjligheter. Genom kombinationen skattesänkningar och breddad skattebas har de nationella regeringarna sökt göra företagsbeskattningen mindre känslig för internationell skatteplanering genom interntpriser i multinationella företag. För det andra har skattebasen för företagsbeskattning tenderat att öka på bekostnad av skattebasen för inkomstskatt. Det finns tecken på att sänkta bolagsskatter har lett till att vissa företag och skattebetalare skiftat sin ekonomiska aktivitet från icke-bolagsform till bolagsform. Minskad betydelse för jordbruk kan också förklara varför en större andel av den ekonomiska aktiviteten äger rum i bolagsform. För det tredje har åtminstone intill nyligen bolagsskatterna ökat p.g.a. den höga lönsamheten i den finansiella sektorn (Sørensen, 2010). Bolagsskatten är låg i Sverige (jfr tabell 7). Den sänks ytterligare 2013, till 22 procent.

I flertalet länder är den formella skattesatsen för *utdelningsinkomster* högre än i Sverige men lättnader av skilda slag medför att den effektiva skatten ändå understiger motsvarande svensk skatt. Vad som främst påverkar den totala skattebelastningen är förekomsten av eventuell "dubbelbeskattning", dvs. att utdelningarna först beskattas hos företagen och sedan hos aktieägarna. Den sammanlagda skattesatsen för utdelade bolagsinkomster i Sverige var 48 procent år 2012 (jfr tabell 7). Detta innebär att Sverige ligger strax efter Tyskland på en delad elfte plats (i fallande ordning) bland OECD:s 34 medlemsländer. Vid de bakomliggande beräkningarna har dock förutsatts att ägarna i respektive land har maximal marginalsatt. Om jämförelsen i stället skulle förutsätta genomsnittlig marginalsatt skulle Sveriges relativa position försämrats eftersom den är lägre i länder med progressiv skatt på utdelningsinkomster. Marginalskatterna på utdelningsinkomst i Sverige har fallit på 2000-talet bl.a. beroende på att bolagsskatten har minskat. (Skatteverket, 2012) Denna utveckling kommer att fortsätta i Sverige 2013 då bolagsskatten sänks igen.

Tabell 7. Skattesatser för företagens vinster, procent

	Bolagsskatt, 2012	Total skatt på utdelad vinst 2012
Danmark	25,0	56,5
Frankrike	33,3	59,4
Sverige	26,3	48,4
Tyskland	29,5	48,6
USA	40,0	52,1

Anmärkning: Total skatt på utdelad vinst avser sammanlagd skatt på utdelad vinst i bolags- och ägarled som andel av bolagsvinst före alla skatter. Maximal marginalsatt har antagits i ägarleden för respektive land.

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012. www.KPMG.com/Tax Rates Online, 12-okt-2012, samt OECD Tax Database, 19-sep-2012.

Egendomsskatt

Egendomsskatten utgör en liten men relativt konstant andel av BNP i OECD-länderna, 6 procent. Dessa skatter handlar främst om fastighetsbeskattning. Till detta kommer förmögenhets-, arvs- och gåvoskatter (för att förhindra undandragande av arvsskatt), stämpelskatter etc. Endast tre OECD-länder beskattar förmögenheter: Frankrike, Norge och Schweiz.

Skälet till att många OECD-länder avskaffat förmögenhetsskatten har varit att den kan leda till skatteflykt i en värld med ökande kapitalrörlighet. Förmögenhetsskatten har dessutom typiskt sett tagits ut mycket ojämnt eftersom politikerna tvekat att ta ut hög skatt på företagstillgångar och ofta också på fastighetsägare. Därför har skatten betraktats som orättvis och snedvridande. I anglosaxiska länder men även Frankrike och Japan är skatten på fastigheter högre än i andra OECD-länder.

Sverige avskaffade arvsskatten (2005) och förenade sig därmed med den mindre grupp EU-länder som inte har någon arvsskatt. Sedermera har Sverige också avskaffat förmögenhetsskatten (2007) och rejält sänkt fastighetsskatten varigenom betydelsen av egendomsskatterna ytterligare minskat. I Sverige är det i huvudsak fastighetsskatten som svarar för de 2,4 procent av skatterna som egendomsskatterna stod för 2009. (Skatteverket, 2012)

2.5 Sammanfattning

Skattekvot och skattestruktur

- Skatteinkomsternas andel av BNP i EU- och OECD-länderna har minskat på senare tid efter att tidigare ha stigit trendmässigt. Den offentliga sektorn expanderar inte längre.

Jämfört med andra länder har Sverige en hög skattekvot men den har reducerats med flera procentenheter under de senaste åren, delvis genom sänkt skatt på arbete. Som en följd av detta har Danmark gått om Sverige som landet med högst skatter i förhållande till BNP i OECD.

- Arbete är den absolut viktigaste skattebasen i alla EU-länderna på visst avstånd följt av konsumtion och därefter kapital.

Sverige beskattar arbete mer och kapital mindre än EU-länderna i genomsnitt.

- Skattesystemen har trendmässigt rört sig mot ökade sociala avgifter (inkl. särskilda löneskatter) och minskade personliga inkomst- och konsumtionsskatter.

Tyngdpunkten i Sverige ligger på sociala avgifter och personliga inkomstskatter följt av konsumtionsskatter.

I Tyskland och EU följs sociala avgifter av konsumtionsskatter och först därefter kommer personliga inkomstskatter medan OECD börjar med konsumtionsskatter och slutar med personliga inkomstskatter.

Sverige beskattar personliga inkomster högre än de flesta andra länderna. Till detta kommer de sociala avgifterna (inkl. särskilda löneskatter) som i Sverige också ligger relativt högt. Konsumtionsbeskattningen intar inte samma framträdande position i Sverige som i Tyskland, EU och OECD.

- Moms genererar ungefär lika stor andel av de totala intäkterna i Sverige som i ett genomsnittligt västeuropeiskt EU-land, medan punktskatter, egendomsskatter och bolagsskatten bidrar med en mindre del av de totala intäkterna i Sverige än i EU.

Som högskatteland har Sverige haft anledning att kombinera höga personliga skatter med en ökad användning av breda, stabila skattebaser såsom socialförsäkringar och därtill konsumtionsskatter och lägga mindre tonvikt på egendoms- och företagsbeskattning. Tyskland har dock gått ännu längre i den riktningen utan att vara ett direkt högskatteland.

Skatt på arbete, progressivitet och marginalskafter

En hög skattekvot kan kombineras på olika sätt med progressivitet/proportionalitet i genomsnitts- och marginalskafter. Det kan vara effektivt att kombinera höga skatter med måttlig progressivitet och inte alltför höga marginalskafter. Däremot skulle kanske progressiviteten förväntas stiga med ökad inkomstspridning.

De senaste decennierna har de svenska hushållens inkomster blivit allt ojämnare fördelade. Även om varken skatteprogressionen eller skattebördans fördelning gått exakt hand i hand med den ökade spridningen i inkomsterna har i alla fall på 2000-talet progressionen stigit och skattebördan allt mer hamnat på höginkomsttagare.

- På 1970- och i början på 1980-talet var progressionen mycket hög i Sverige. Den föll sedan ner till en nivå som 1990 var internationellt sett låg men den har sedan dess ökat något liksom höginkomsttagarnas relativa skattebörda.
- Medan marginalskaften på senare år sjunkit markant för låg- och medelinkomsttagare är den fortfarande betydande för höginkomsttagare i Sverige. För låg- och medelinkomsttagare låg marginalskaften 2011 på 29 respektive 32 procent vilket är lägre än i Tyskland och under EU- och OECD-genomsnittet. För höginkomsttagare är

marginalskatten i Sverige 57 procent vilket är näst högst i OECD-området.

3. Från sambeskattning till särbeskattning

Fram till i början av 1970-talet tillämpades i Sverige sambeskattning. Skatteförmågan knöts till hushållet, inte till de enskilda individerna. I kombination med en progressiv inkomstbeskattning medförde sambeskattningen att marginaleffekterna vid extra arbetsinsatser blev förhållandevis höga. Den ökande förvärvsfrekvensen bland gifta kvinnor gjorde därför sambeskattningen till en aktuell discussionsfråga under 1950- och 1960-talen men det tog över 50 år innan särbeskattningen var helt genomförd. Det började med särbeskattning av arbetsinkomster, fortsatte med särbeskattning av icke-arbetsinkomster och avslutades med särbeskattning av förmögenheter i enlighet med följande tidtabell:

1952 Tudelningsprincipen för arbetsinkomster introduceras.

1965 Frivillig särbeskattning för arbetsinkomster blir möjlig.

1970 Generell särbeskattning av arbetsinkomster införs.

1982 Inskränkts sambeskattningen av "icke-arbetsinkomster" till inkomster över en viss nivå.

1986 Avskaffas all sambeskattning av "icke-arbetsinkomster".

2007 I och med att förmögenhetsskatten slopas försvinner sambeskattningen av förmögenheter. (Lindencrona, 2001, Proposition 1970:1, Proposition 1970:70, Skatteverket, 2012)

Sambeskattningen av makar kunde beskrivas som en "straffskatt" på äktenskapet. På grund av progressiviteten i skatteskalen blev skattesatsen högre för de sammanlagda inkomsterna än om makarna skattat var för sig. *Tudelningsprincipen* för arbetsinkomster mildrade dessa effekter. Den innebar att de båda makarnas förvärvsinkomster summerades och delades på två. Makarnas skatt skulle motsvara skatten för två ensamstående som vardera hade hälften av deras sammanlagda inkomst. Detta betydde en "äktenskapspremie" för alla makar som inte hade exakt lika stora inkomster. För att inte alltför mycket gynna stora inkomsttagare gällde dock tudelningen bara upp till en viss inkomstgräns. Tekniskt sett fick detta sitt uttryck i två skilda inkomstskalor för gifta och för ensamstående.

Diskussionen kom sedan å ena sidan att handla om varför man på detta sätt skulle stödja äktenskapet. Om något borde stödjas så var det förekomsten av barn men den frågan kunde lösas på annat sätt än genom olika skattesatser för gifta och ogifta. Å andra sidan motverkade även tudelningssystemet kvinnlig förvärvsverksamhet. Fortfarande kvarstod

en del marginaleffekter när kvinnan började arbeta. En tidigare ensam familjeförsörjares inkomst hade ju delats på två och därmed kommit i ett lägre inkomstskikt med lägre beskattning. Om kvinnan började arbeta kom man upp i högre inkomstskikt. Särskilt kraftiga blev effekterna om familjen kom upp i inkomstnivåer utan tudelning.

Den *frivilliga särbeskattningen* för arbetsinkomster som infördes 1965 var ett provisorium i väntan på en större reform. En förutsättning för att kunna få särbeskattning var att båda makarna hade en beskattningsbar inkomst från förvärvsarbete. Dessutom fick man ansöka om särbeskattning.

Den obligatoriska, generella *särbeskattningen* som infördes 1970 var en del i en större skattereform med inriktning på att sänka skatterna på lägre inkomster (Prop. 1970:1, Prop. 1970:70). De särskilda skatteskalorna för gifta och ogifta slopades och ersattes med en gemensam skatteskala och individuella grundavdrag. De flesta ensamstående fick lägre skatter beroende på en lindrigare skatteskala än tidigare. För gifta låg dock den gemensamma skatteskalans högre än den tidigare för gifta. En gift ensamförsörjare fick därför betala mer i skatt dels p.g.a. den högre skatteskalans, dels p.g.a. att han/hon nu endast disponerade ett grundavdrag. Ensamfamiljeförsörjaren fick en viss kompensation genom att ett särskilt avdrag infördes som dock trappades av i den mån den andra parten fick arbetsinkomster. Skattebortfallet som uppstod p.g.a. särbeskattningen komparerades genom att mervärdesskatten höjdes från 10 till 15 procent och progressiviteten i skatteskalans skärptes.

De främsta motiven för särbeskattningen av arbetsinkomster var arbetsmarknadspolitiska och att öka jämställdheten. Kvinnorna behövdes på arbetsmarknaden. Reformen skulle uppmuntra dem att förvärvsarbete och beskattningen av deras arbetsinkomster skulle frikopplas från mannens inkomst. Beskattningen borde dessutom rent principiellt vara oberoende av kön och civilstånd. Men beskattningen måste också anpassas till kvinnors möjligheter att få arbete. En tredjedel av de gifta kvinnorna arbetade vid den aktuella tidpunkten och alla gifta kvinnor kunde kanske inte omedelbart skaffa sig förvärvsarbete. Därav det särskilda skatteavdraget för familjer med endast en familjeförsörjare.

De flesta remissinstanserna inklusive de stora löntagarorganisationerna var för särbeskattning. Näringslivet skulle dock ha föredragit en sänkning av marginalsatterna.

1970 gick man dock inte hela vägen beträffande särbeskattning av inkomster. Sambeskattningen behölls på "icke-arbetsinkomster" bl.a.

för att undvika inkomstöverföringar mellan makar. Denna sambeskattning inskränktes dock senare och avskaffas helt 1986.

Då återstod enbart sambeskattning av förmögenheter. Den upphörde först 2007 då förmögenhetsskatten i sig avskaffades. Diskussionens vågor gick inte särskilt höga kring sambeskattning av förmögenheter även om den också kunde ifrågasättas från både principiella och ekonomiska utgångspunkter. En person som var gift/sammanboende kunde bli tvungen att betala förmögenhetsskatt trots att hon/han som ensamstående inte skulle ha gjort det. Eftersom ca 60 procent av de totala nettotillgångarna hos fysiska personer i Sverige tillhörde män och drygt 40 procent kvinnor var det i högre grad kvinnor än män som drabbades ekonomiskt av "orättvisorna" i sambeskattningen av förmögenhet.

I länder med sambeskattning är marginals-katten för familjer ofta lägre än för ensamstående som den tidigare periodvis var i Sverige. I Tyskland, som har sambeskattning, är om vi ser tillbaka på tabell 5, marginals-katten lägre både för barnfamiljer med en inkomstagare med genomsnittlig industriarbetarlön och med två inkomstagare med 100 + 33 procent av genomsnittslönen än för en ensamstående med en genomsnittlig industriarbetarlön. Däremot vid två inkomstagare med 100 + 67 procent av genomsnittslönen blir marginals-katten tack vare sambeskattningen högre (50 procent) än för en ensamstående (44 procent). Med den svenska särbeskattningen kommer de två gifta förvärvsarbetande inte upp i sådana inkomster att marginals-katten stiger. I samtliga fall ligger marginals-katten för barnfamiljer i Sverige under dem i Tyskland, EU och OECD. Också när det gäller disponibel inkomst (tabell 4) är de svenska barnfamiljernas situation förmånligare än de tyskas. Särbeskattning kan således vara till fördel för barnfamiljer.

En sammanfattning av den svenska debatten är att det blir problem med jämställdheten, den individuella rättvisan och ökad kvinnlig förvärvsverksamhet vid sambeskattning när man har progressiva skatter. För att uppnå dessa mål räcker det dock inte med särbeskattning. I Sverige har politiken dessutom inriktats på att bygga ut barnomsorgen och införa en föräldraförsäkring som ska göra det möjligt för föräldrar att kombinera barn och arbete (SOU 2005:73). Skatteavdraget för hushållsnära tjänster kan också ses som en stimulans till föräldrars arbetskraftsdeltagande. Både barnafödandet och den kvinnliga förvärvsfrekvensen är höga i Sverige internationellt sett men även deltidsarbete är relativt vanligt.

4. Den aktuella skattediskussionen i Sverige

4.1 Legitimitet, vem diskuterar vad?

Skattesystemets legitimitet och allmänhetens intresse för skattefrågor

Om ett skattesystem har hög legitimitet kan det tyda på att behovet av reformer inte är särskilt påträngande och att diskussionen om systemets utveckling lämnas därhän åt experter.

För svensk del har flera undersökningar visat att det finns en långsiktig trend mot ökad legitimitet för det svenska skattesystemet. Före skatte-reformen 1991 var medborgarna i hög utsträckning missnöjda med systemet men efter reformen stabiliserades andelen som tyckte illa om det på en betydligt lägre nivå. Mellan 2006 och 2012 minskade den ytterligare. (Flood m.fl. 2013, Skatteverket 2012)

På viktiga punkter som underbygger förtroendet för skattesystemet finns det enligt svenska enkäter ett starkt medhåll från allmänheten, exempelvis att skatterna betraktas som ett medel att nå en gemensam välfärd och att beskattningen är rättvis. Det finns stöd för dagens progressiva beskattning och för nuvarande omfördelning genom skatter och bidrag. Allmänheten upplever också i hög grad att alla andra "gör rätt för sig". År 2012 var det väsentligt färre som kände folk som skattefuskade, arbetade svart eller anlidade svart arbetskraft jämfört med 2006. Andelen svenskar som instämde helt i påståendet att det är omoraliskt att köpa tjänster svart ökade kraftigt mellan 2006 och 2012. Denna förändring förklaras enligt Skatteverket antagligen av de nya avdragen för hushållsnära tjänster som bidragit till att minska acceptansen för svartarbete.

På en punkt, som har betydelse för legitimiteten, får dock dagens svenska skattesystem sämre betyg och det gäller enkelhet och begriplighet. Skatte- och transfereringssystemen är för många en svart låda. Det är inte enkelt att förstå skattesystemet i Sverige. Arbetsgivaravgiften är inte särskilt synlig och jobbskatteavdraget är mycket komplicerat. Undantaget vad gäller jobbskatteavdraget är pensionärerna som mycket väl vet att de inte har något jobbskatteavdrag för pensionsinkomsten. Åldersgruppen 65–74 år var 2012 också den som tyckte sämst om systemet.

Samtidigt med den ökade legitimiteten för skattesystemet har medborgarnas intresse för skatterna minskat. Enligt Skatteverkets undersökning halverades andelen som var mycket intresserad av skattefrågor på tio år från 8 till 4 procent av befolkningen. Mer än var tredje individ

angav att man inte alls var intresserad av skattefrågor, vilket ska jämföras med en knapp fjärdedel 2002 (Skatteverket, 2012).

Till de experter som hållit i gång skattedebatten i Sverige hör vissa av arbetsmarknadens parter. TCO antog ett skattepolitiskt program 2006 som håller på att uppdateras. LO gav ut två skrifter 2012 (Hällö 2012a och b) och Almega kom med program och analyser 2010, 2011 och 2012 (Almega, 2010, 2011, 2012, Hortlund, 2011)

De politiska partierna har inte varit speciellt aktiva. Inga särskilda skatteanalyser har presenterats. För utredningsorgan och forskare finns mer att rapportera. Riksrevisionen (2010), ESO (Sørensen, 2010), Finanspolitiska rådet (2011) och SNS (Flood m.fl. 2013) har kommit med utredningar om det svenska skattesystemet. Nedan följer några korta sammanfattningar av infallsvinklar och slutsatser i dessa rapporter beträffande det svenska skattesystemet.

4.2 Arbetsmarknadens parter

TCO:s skattepolitiska program från 2006 innehåller ett antal konkreta skatteförslag men landar i att, även om de skulle genomföras, borde en större översyn av skattesystemet inledas. De utmaningar som väntar i framtiden i och med globaliseringen och de ökade relativkostnaderna för offentliga tjänster kräver en bred och samlad översyn av skattesystemet. Inom ramen för en större skattereform kan man åstadkomma förändringar som är svåra att få till stånd var och en för sig. Styrkan i 1991 års skattereform var att den var politiskt blocköverskridande. Även om den utsattes för många påfrestningar och i viktiga avseenden urholkades har den medverkat till att skapa en gemensam ram för skattepolitiken som haft ett värde i sig.

Till de konkreta förslagen hörde bl.a. sänkta marginalsatser. Den statliga skatten fungerade i stor utsträckning som en skatt på högre utbildning och heltidsarbete. Höga marginalsatser kan skapa legitimitetsproblem för skattesystemet och har sannolikt långsiktigt negativa tillväxteffekter. Det måste finnas drivkrafter för flexibilitet, strukturomvandling och kompetensutveckling. Men även marginal-effekterna för deltidsarbetande och låg- och medelinkomsttagare borde slipas av. Andra förslag var att området för mervärdesskattens normal-skattesats borde vidgas även om vissa undantag också fortsättningsvis kunde tolereras (för exempelvis kultur, idrott, tidningar och kollektivtrafik). TCO kunde också tänka sig försök med lägre skatt för hushållsnära tjänster.

TCO ville bevara incitamenten att spara till pensionen och införa incita-

ment till sparande i kompetensutvecklingskonton samt utvärdera möjligheterna till strategiska företagskattesänkningar.

Att påpeka är att TCO:s skattepolitiska program av naturliga skäl inte innehöll någon reaktion på senare reformer som jobbskatteavdrag, reducerade arbetsgivaravgifter, sänkt fastighetsskatt etc.

LO-rapporten från 2012 har som utgångspunkt att Sverige behöver en skatteöversyn. Motivet är att anpassa skattesystemet så att det kan möta dagens problem och utmaningar. LO-ekonomerna vill med sin korta rapport peka ut områden som de anser centrala för en skatteöversyn. Det sker genom att lyfta fram sex punkter.

- *Att trygga välfärdens finansiering*

Välfärden kommer att kosta mer i framtiden. Skatterna kan behöva höjas. Det gäller att använda effektiva skattebaser på ett rationellt sätt. Ett skattesystem som bygger på likformighet kan antas förbättra ekonomins funktionssätt. En skattebas som jämfört med andra länder underutnyttjas i Sverige är fastigheter.

- *Enhetliga och generella villkor för näringslivet*

Företagande inom alla sektorer måste bära sina kostnader. Skattesystemet bör vara neutralt. Om alla nedsättningar, undantag och skattebidrag för olika branscher avskaffas skapas ett stort skatteutrymme som kan användas på bättre sätt.

- *Förstärkt fördelningsprofil på skattesystemet*

Klyftorna i Sverige har vuxit sedan 1980-talet och på senare tid har även den ekonomiska politiken bidragit till att öka inkomstspridningen (t.ex. genom förändringen av fastighetsskatten). LO-ekonomerna föreslår inte generellt sett ökad progressivitet i skattesystemet men på vissa områden vill man se en bättre balans. Någon form av arvs- och gåvoskatt och fastighetsskatt baserad på fastighetens värde behövs. Sannolikt kan systemet med avdrag för hushållsnära tjänster avskaffas liksom avdragsmöjligheter för pensionssparande. Men marginalskatten för inkomst bör inte höjas, snarare begränsas.

- *Enhetlig inkomstbeskattning*

Det ska löna sig att arbeta. I den svenska välfärdsmodellen kopplar drivkrafter för arbete även till socialförsäkringarna. Jobbskatteavdraget tillämpas inte på intjänad pension och inkomster från socialförsäkringarna och har finansierats bl.a. genom avgiftshöjningar i a-kassan. En enhetlig inkomstskatt kan uppnås om jobbskatteavdraget görs om till ett allmänt grundavdrag som tillfaller alla inkomsttagare med någon typ av förvärvsinkomst, även pension, arbetslöshetsersättning och sjukpenning.

- *Samlad strategi för miljöbeskattning*

På detta område bör beskattningen vila på en annan princip än skattesystemet i stort, nämligen på principen att negativa externa effekter ska internaliseras. Exempelvis bör koldioxidskatten utvidgas till flygbränsle och person- och varustransporter belastas med trängsel- och kilometer-skatter.

- *Ökat internationellt samarbete på skatteområdet*

Sveriges möjligheter att beskatta rörliga skattebaser har minskat. LO-ekonomerna pekar på två områden där ökat internationellt samarbete behövs. Det ena är finanssektorn. Finanssektorn måste möta skatter och avgifter som internaliserar de risker den utsätter samhällsekonomin för. Dessutom bör inte finansiella tjänster vara momsbefriade. Det andra handlar om osund skattekonkurrens mellan länder. Inom EU skulle man kunna göra mer för att skapa lika villkor mellan länder genom exempelvis ordentliga miniminivåer för miljöskatter och en nedre gräns för bolagsskatten. Arbetet mot skattefusk och skatteundandragande kan dessutom fördjupas.

Almega (2012) anser också att det är dags för en genomgripande skattereform. Sverige är en kunskapsnation med stor tjänstesektor. Skatten på arbete bör sänkas och marginalsatterna minska. Man bör växla över till andra skattebaser än arbetade timmar. Inte bara kapitalet är lätt-rörligt. Även arbetskraften börjar röra sig allt mer över gränserna.

När beskattningen till allt överskuggande del ligger på arbete kommer arbetsintensiva näringar att bli relativt mer beskattade. För de kunskapsintensiva tjänstenäringarna tillkommer effekten av höga marginalsatter som bidrar till att öka beskattningen för kunskapsintensiva tjänstenäringar. En undersökning som *Almega* låtit *HUI* göra (*Hortlund, 2011*) visar att de kunskapsintensiva företagen betalar ca tio procent högre faktorskatter som andel av förädlingsvärdet än övrigt näringsliv.

Hög beskattning av arbete skapar dessutom höga skatteklivar som i sin tur hindrar köp av olika tjänster. Skatteklivarna borde minska även för andra branscher än dem som täcks av rut. *Almega* föreslår därför en skattereduktion på IT-relaterade tjänster i hemmet.

Särregler och differentierade skattesatser har varit ett sätt för de politiska beslutsfattarna att justera skatteuttaget efter förändringarna av arbetsmarknaden och näringslivet. Men när undantagen från enkelhet, neutralitet och likformighet blir alltför många försvårar det för företag att växa och tilliten till skattesystemet rubbas.

4.3 Utredningsorgan, forskare och tankesmedjor

Riksrevisionens utgångspunkt för granskningen (2010) av förändringarna i skattesystemet är den grundläggande principen om enhetlig beskattning som låg bakom skattereformen 1991, att lika inkomster skulle beskattas lika och att olika slag av konsumtion skulle belastas med en och samma skattesats. Riksdagen har så sent som 2009 gett uttryck för att de principer som var vägledande vid 1991 års skattereform fortfarande ska vara utgångspunkt i lagstiftningsarbetet och att antalet särregler bör hållas nere. Ingen av de utredningar som följde på skattereformen och som granskat skattesystemets utformning har heller ifrågasatt vikten av en enhetlig beskattning (Utvärderingen av skattereformen, SOU 1995:104; Skattebasutredningen, SOU 2002:47; Mervärdesskattesatsutredningen, SOU 2006:90).

I rapporten granskar Riksrevisionen ett urval av de förändringar i skattelagstiftningen som inneburit avvikelser från principen om enhetlig beskattning: moms, socialavgifterna, skattereduktion för rut och rot, anställningsstöd samt vissa delar av inkomst- och kapitalbeskattningen. Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att principen om enhetlighet inte längre förefaller ha samma betydelse som vid skattereformen 1991.

Regeringen har också under senare tid på ett allt tydligare sätt fört fram teorin om optimal beskattning som en alternativ norm för beskattning. Teorin om optimal beskattning innebär, som Riksrevisionen förklarar, att skattesatser och regler differentieras mellan olika skattebetalare eller verksamheter i syfte att öka den ekonomiska tillväxten och minska skatternas negativa effekter på samhällsekonomin. En långtgående tillämpning av teorin om optimal beskattning skulle innebära en mycket genomgripande förändring av skattepolitiken. En sådan förändring bör föregås av ett mer övergripande utredningsarbete där för- och nackdelar med den nya principen belyses. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen, när avvikelser från principen om enhetlighet föreslås, tydligt påpekar detta. Nackdelar med att avvika från en enhetlig beskattning bör ställas mot de fördelar som regeländringen förväntas innebära (Riksrevisionen, 2010).

Sørensens rapport till ESO (2010) baseras på en modell som författaren utvecklat för att studera effektivitetsförluster i skattesystem och mer specifikt för en liten öppen ekonomi med fri kapitalrörlighet över gränserna. Med hjälp av modellen rangordnas skattebaserna från de som är minst känsliga för beskattning till de som påverkas mest. Minst snedvridningseffekter av de skatter, som Sørensen analyserar, har skatt

på konsumtion, följd av skatt på arbetsinkomster, bolagsskatt och sparande. (Se tabell A 3.)

Nästa steg i analysen är att studera regelverken inom enskilda skatteområden, för att se om de har effektivast möjliga utformning. Författaren anser att den tidigare rådande principen om enhetlig och likformig beskattning i stor utsträckning borde vara styrande för skatteuttaget även i dag. Han föreslår exempelvis en enhetlig moms och en enhetlig beskattning för merparten av kapitalinkomsterna. I detta sammanhang diskuteras också hur en effektiv fastighetsskatt bör utformas. Vidare föreslås ett slopande av "värnskatten", det högsta marginals-kattesteget för arbetsinkomst. Förslag presenteras också för att komma till rätta med problemen med skatterna på sparande och investeringar, dels den generösa beskattningen av pensionssparandet, dels den snedvridning som skatterna medför för investeringarnas nivå och fördelningsmönster.

Några ytterligare påpekanden är att en minskad skattebörda kan vara motiverad på hushållsnära tjänster, som är tydliga substitut för hemproducerade tjänster eller tjänster som utförs svart, genom skatteavdrag vid köp av hushållsnära tjänster eller direktsubventionering för maximal transparens. Vidare skulle de aktuella reglerna för jobbskatteavdraget kunna förenklas genom att man ersätter det aktuella inkomstbaserade grundavdraget med ett identiskt enhetligt avdrag för alla skattebetalare. Energiskatter som enbart är fiskala bör endast tas ut på hushåll och bör koncentreras till energiprodukter för vilka efterfrågan är mest oelastisk. Energirelaterade skatter som ska motverka negativa miljöeffekter bör läggas på företag och hushåll och reflektera de samhällsliga marginalkostnaderna som inkluderar negativa externaliteter. Existerande drivmedelsskatter kan gradvis ersättas av vägtullar på relevanta platser, allteftersom teknik och ekonomi utvecklas.

När det gäller punktskatter ser författaren inga skäl att göra några omfattande förändringar av de traditionella "syndskatterna" på tobak och alkohol i Sverige. Trots att "optimala" skatter på tobak och alkohol torde vara mycket högre än dagens skatter finns det ändå mycket lite utrymme för höjd skatt på grund av de svenska konsumenternas möjligheter att handla över landsgränserna.

I ett följande steg beräknas reformens effekter på statens inkomster och på ekonomisk effektivitet. Den långsiktiga nettoökningen av statens skatteintäkter (statiska och dynamiska effekter inräknade) uppskattas till motsvarande drygt en procent av BNP. Slutligen analyseras om effektivitetsökningen sker på bekostnad av en rättvis fördelning. Nettoeffekten på inkomstfördelningen till följd av avskaffandet av

värnskatten, förändringarna i de olika kapitalskatterna och bolagsbeskattningen bedöms vara ganska liten. Många av effekterna tenderar att ta ut varandra och den totala skatteomfördelningen är begränsad. Författaren framhåller att övergången till större enhetlighet och neutralitet i beskattningen kommer att bredda skatteunderlaget vilket möjliggör ytterligare inkomster för staten, utan någon förändring av skattesatsen. Om beslutsfattarna anser att det finns ett behov av att kompensera för vissa fördelningseffekter, kan dessa extra intäkter riktas till vissa behövande grupper genom målinriktade överföringar eller skattesänkningar. Mer generellt anser författaren att ett skattesystem med ett brett beskattningsunderlag, som kan ta in avsevärda intäkter med en låg förlust i termer av ekonomisk effektivitet, är det bästa sättet att skydda de arrangemang i välfärdsstaten som säkerställer en rättvis inkomstfördelning.

Finanspolitiska rådet ägnar ett kapitel i sin rapport från 2011 åt skatter. Avsnitten om beskattning av arbete, konsumtion och kapital utmynnar i ett antal bedömningar av skatterna inom respektive område. Värderingarna baseras dels på effektivitets-, dels på fördelningsaspekter.

Vad gäller *inkomstbeskattningen* finner rådet att jobbskatteavdraget är ekonomiskt effektivt, har en jämn fördelningsprofil men är svårbegripligt vilket minskar dess effektivitet. Avskaffandet av värnskatten skulle sannolikt ge en samhällsekonomisk effektivitetsvinst. Eftersom en sådan reform främst skulle gynna höginkomsttagare kunde den kopplas samman med exempelvis högre beskattning av boende. Differentierade arbetsgivaravgifter kan vara lämpliga för individer som står långt från arbetsmarknaden, t.ex. långtidsarbetslösa och långvarigt sjuka. Däremot för breda grupper som alla ungdomar är de ineffektiva.

För beskattningen av *konsumtionen* är en enhetlig moms att föredra framför en differentierad. För hushållsnära tjänster är dock argumenten för att frånga principen om enhetlighet tillräckligt starka för att skattelättnader ska införas på dessa tjänster. Vissa varor och tjänster beskattas inte alls i Sverige, t.ex. finansiella tjänster. Det finns starka skäl att se över det senare undantaget.

Inom området *kapitalbeskattning* lyfter Finanspolitiska rådet fram nuvarande regler som gynnar investeringar i boende framför andra investeringar och institutionellt sparande framför annat individuellt sparande. Argumenten för att man skulle avskaffa förmögenhetsskatten bedöms vara starkare än för att man skulle avskaffa arvs- och gåvoskatten.

Sammanfattningsvis föreslår rådet en tillbakagång till tidigare enhetliga principer. Regeringen bör inte försöka finjustera skattesystemet genom

differentierade skattesatser mellan olika varor och tjänster, investeringar och grupper i samhället. Mot bakgrund av behovet av ett stabilt skattesystem föreslår rådet en samlad översyn av skattesystemet i en parlamentarisk utredning (Finanspolitiska rådet, 2011).

SNS:s konjunkturråd har nyligen kommit med en rapport som ägnas åt skatter (Flood m.fl. 2013). Det är i huvudsak de personliga inkomstskatterna som studeras. Till deras rekommendationer hör:

- Att jobbskatteavdragets komplicerade utformning ses över. En enklare modell skulle troligtvis fungera bättre.
- Att regeringen agerar för att förbättra medborgarnas kännedom om skatte- och bidragssystemet. I arbetsgivaravgiften finns en skattedel som inte motsvaras av förmåner vilket borde tydliggöras liksom att allt fler får betala denna skattedel till följd av den indexering av socialförsäkringsförmånerna som tillämpas. En övergång till en alternativ, inkomstbaserad indexering borde närmare undersökas.
- Att en utredning tillsätts med uppdrag att utvärdera effekterna av en skattereform inspirerad av likformighet och enkelhet. Avvikelser från principen om enhetlighet bör framgå vid utvärderingar av lagda förslag inom skatteområdet. Rådet ansluter sig därmed till Riksrevisionens rekommendationer. (Riksrevisionen, 2010)

Idén med ett enklare skattesystem illustreras med modellsimuleringar och en skiss över ett alternativt skattesystem där en grundprincip är att samma skattesats utgår för personliga inkomster och företagsinkomster. Författarna visar att ett sådant system kan generera skatteintäkter på samma nivå som dagens, att det är betydligt enklare, minskar utrymmet för skatteplanering och har fördelar för den finansiella stabiliteten. Den lägre progressiviteten medför emellertid ökad inkomst-spridning, vilket kan vara problematiskt ur legitimitetssynpunkt.

Som en kontrast till det enkla skattesystemet diskuteras ett optimalt system baserat på utilitaristiska principer. Typiskt innebär detta en omfördelning från hög- till låginkomsttagare eftersom en låginkomsttagare oftast får ett större nyttotillskott av en viss penningssumma än en höginkomsttagare. Skatte- och transfereringssystemet omfördelar resurser från dem som är mer produktiva till dem som är mindre produktiva. Därför måste genomsnittsskatterna vara relativt höga för höga inkomster. Samtidigt, om arbetsutbudet inte ska snedvridas alltför mycket i dessa inkomstintervall, får inte de relativa marginaleffekterna vara alltför höga. Om genomsnittsskatterna ska vara höga utan alltför höga marginalsatser för höginkomsttagare måste även marginalskatterna på låga inkomster vara ganska höga. Omfördelning kan ske via en transferering till dem som inte arbetar. Denna transferering avtar

(vilket motsvarar att den beskattas) sedan i snabb takt när arbetsinkomsten ökar. Detta förklarar varför marginaleffekten blir hög på de lägsta inkomsterna för att därefter falla när inkomsten ökar. Den faktiska skatteprofilen för marginalsatserna (inklusive arbetsgivaravgiftens skattedel) i Sverige 2011 har ett utseende som liknar en sådan optimal skatteprofil.

5. Utmaningar

Beskrivningen av det svenska skattesystemet och diskussionen kan tolkas på olika sätt. Ett antal frågor verkar röra sig under ytan som delvis går i varandra. I botten på dem ligger ofta värderingar och bedömningar. För egen del urskiljer jag följande.

Legitimitet

Det svenska skattesystemet verkar ha allmänhetens förtroende (med undantag för pensionärerna). Kanske företagen har större bekymmer med det. En del forskare anser att medborgarna borde veta mer om skattesystemet för att kunna ta tillvara sina intressen. Men den nuvarande progressiviteten verkar allmänheten inte ha något bekymmer med. Tvärtom kanske man kan befara att om den minskade skulle det bli protester.

Utmaningar att anpassa skattesystemet till

- Globaliseringen är mycket mer påtaglig nu än vid den historiska svenska skattereformen 1991. De lättroliga skattebaserna gör sig allt mer påmind. Kapitalet är mest mobilt och det har fått genomslag på skatterna. Arbetskraften håller på att bli rörligare men här är det inte bara skatterna som är betydelsefulla utan även livskvaliteten i olika länder.
- En växande tjänstesektor är viktig för exporten och återigen handlar det i mångt och mycket om arbetskraften och arbetskraftens kompetens.
- De ökade inkomstklyftorna, som fått en framträdande plats i den allmänna debatten, måste de politiska beslutsfattarna också förhålla sig till. Kanske, kanske inte via skattesystemet.
- De ökade relativkostnaderna för offentliga tjänster (även om de utförs i privat regi) och stigande behov av vård och omsorg är en av framtidens stora utmaningar.

Hur mycket skatter och vad ska de användas till?

Skattekvoten handlar om den offentliga sektorns storlek och vad vi ska ha skatterna till. Välfärden, transfereringar, vård, skola och omsorg, ska finansieras. Investeringar, som inte marknaderna tar hand om, i FOU,

infrastruktur, försvar, miljö och kultur ska bekostas. Man kan ha preferenser för på vilken nivå skattekvoten ska ligga. Handlar det i så fall om en högre eller lägre nivå än idag. Måttstocken kan vara andra länder. Andra länder på samma eller lägre BNP-nivå än Sverige. Kanske är det lättare att ha högre skatter om inkomsterna är högre än i länder som man jämför sig med.

Vi har haft erfarenheterna under senare år av en minskande skattekvot. Diskussionen handlar bl.a. om den krympande offentliga sektorn som kan ha upplevts negativt med urholkad kvalitet i de offentliga tjänsterna som följd. De framtida utmaningarna men en åldrande befolkning kan ställa krav på att skattekvoten måste höjas.

Hur ska skatterna tas ut?

Skatterna ska naturligtvis vara smarta och inte ge upphov till några onödiga kostnader. Breda skattebaser, enkelhet, neutralitet och likformighet låter som bra principer.

Men hur blir det då med den samhällsekonomiska effektiviteten?

Om allt beskattas enkelt, lika och neutralt utan hänsyn till om aktiviteterna, varorna och tjänsterna har skadliga effekter, blir inte samhället lidande av det? Måste man ändå inte justera för externa effekter på miljö- och klimatområdet och för den finansiella sektorns potentiella skadeverkningar? Kanske också lite subventioner till hushållsnära tjänster (som annars riskerar att trängas ut av svartarbete eller egenarbete) och sänkta arbetsgivaravgifter för individer som står långt från arbetsmarknaden, t.ex. långtidsarbetslösa och långvarigt sjuka? Var och en sina favoritundantag!

Och vilken inkomstfördelning blir resultatet?

De enklaste inkomstskatterna är proportionella. Då blir inkomstfördelningen mer ojämlig än i dag. En hel del kan rättas till genom transfereringar och offentliga utgifter. Eventuellt behövs kompletteringar på skattesidan exempelvis genom grundavdrag och en lagom progressivitet. Men om globalisering och andra trender fortsätter att allt mer öka skillnaderna mellan låga och höga inkomster, ska skatterna kontinuerligt justeras då?

Pendeln har svängt i Sverige från fördelningsfrågor (1960- och 1970-tal) till enkelhet (1990-tal) och effektivitet (2000-tal). Nu verkar enkelhet vara på modet igen. Hur kommer balansen att se ut för framtiden? Större enkelhet men med viss hänsyn tagen till effektivitet och fördelning? Ett brett beskattningsunderlag som kan ta in avsevärda intäkter med en låg förlust i termer av ekonomisk effektivitet är kanske det bästa sättet att skydda en rättvis inkomstfördelning i en välfärdsstat.

Vilka skattebaser ska beskattas?

Det finns många förslag om vilka skattebaser som vid behov skulle kunna beskattas mer.

- Konsumtion och mervärdesskatt är givna kandidater. Konsumtion är den skattebas som har minst snedvridningseffekter och Sverige beskattar konsumtion relativt lågt och har en långt gående differentiering av momsens. Nedsättningarna skulle kunna tas bort, den av restaurangmomsen för att nämna ett exempel. Momsen skulle också kunna breddas. Finansiella tjänster har nämnts i det sammanhanget.
- Fastigheter är en annan skattebas som internationellt sett underutnyttjas i Sverige.
- Man skulle väl också kunna ha en arvs- och gåvoskatt i Sverige.

Det kanske inte är läge för mer skatt på arbete för närvarande. Kanske mindre.

Med det finns många nedsättningar och undantag som skulle kunna avskaffas. Nedsättningarna av arbetsgivaravgifterna, rut- och rot-avdragen, den generösa beskattningen av pensionssparandet.

En strategi för klimat- och miljörelaterade skatter

Beskattningen på klimat- och miljöområdet måste bygga på andra principer än enkelhet och neutralitet. Likformighet kan vara en bra utgångspunkt, lika skatt på lika externa effekter.

För gränsöverskridande problem ställs frågan om det kan vara motiverat för ett enskilt land att gå före med klimat- och miljöskatter.

En hel del kan och bör göras i ett enskilt land. Förslag är att införa träningskatter och vägtullar.

Att påverka utlandsberoendet

Många reformer kräver internationellt samarbete för att de ska bli verkningsfulla. Annars riskerar de dessutom att enbart leda till en omfördelning av verksamheter: klimat- och miljöpåverkande aktiviteter och finansiella tjänster.

Ett mer proaktivt arbete för att motverka skattekonkurrens, som t.ex. driver ner bolagsskatterna mot allt lägre nivåer, och kapitalflykt till skatteparadis skulle också kunna prioriteras.

Stor skattereform?

Det finns många fördelar med en stor skattereform. Vinster och förluster för olika grupper på olika områden kan utjämnas. Impopulära skatter kan bakas in i en större helhet. Avskaffad värnskatt kan bytas mot skatt på fastigheters marknadsvärde.

Inom ramen för en större skatteomläggning kan de politiska beslutsfattarna ge och ta. Resultaten skulle då kunna bli mer robusta och bestående. Även om man kan fundera över hur stor politisk enighet som egentligen krävs för att en reform ska stå sig.

Exkurs om optimalitet

Ibland står "optimal beskattning" för en samhällsekonomiskt effektiv beskattning utan hänsyn till eventuella fördelningseffekter.

Ibland drar man in i begreppet både effektivitet och fördelning som ska optimeras samtidigt utifrån någon bestämd uppfattning om vad som är kriteriet för en god inkomstfördelning.

Källor

Almega, 2012, *De svenska tigrarna. Reformen för ett växande och innovativt näringsliv*. Almega.

Almega, 2011, *Tilltrasslat och överlappat – dags för en ny skattereform*. Almega.

Almega, 2010, *Utvecklingskraft i bojar – Skattereformer för tjänstesamhället*. Almega.

Alstadsæter, A. och M. Jacob, 2012a, 3:12-reglerna har blivit för generösa och används för skatteplanering. *Ekonomisk Debatt* 2012:8.

Alstadsæter, A. och M. Jacob, 2012b, *Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules*. ESO-rapport 2012:4.

Finanspolitiska rådet, 2011, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2011*. Stockholm.

Flood, L., Nordblom, K. och D. Waldenström, 2013, *Konjunkturrådets rapport 2013. Dags för enkla skatter!* SNS.

Hortlund, P., 2011, *Skatter och det kunskapsintensiva samhället*. Almega.

Hällö, T., 2012a, *Sverige behöver en bred skatteöversyn – några skattepolitiska områden*. LO.

Hällö, T., 2012b, *Sverige behöver en bred skatteöversyn – några skattepolitiska områden, version 2*. LO.

Lindencrona, G., 2001, "Svensk familjebeskattning 20 år", i *Skattenytt* 50 år, 1951–2000.

Proposition 1970:1 *angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1970/71*.

Proposition 1970:70 *med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:70), m.m.; given Stockholms slott 6 mars 1970*.

Riksrevisionen, 2010, *Enhetlig beskattning?* RiR 2010:11.

Skatteverket, 2012, *Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012*.

SOU 1995:104, *Skattereformen 1990–1991 – En utvärdering, betänkande av kommittén för utvärdering av skattereformen*, Stockholm.

SOU 2002:47, *Våra skatter? betänkande från Skattebasutredningen*, Stockholm.

SOU 2005:73, *Reformerad föräldraförsäkring, Kärlek, Omsorg, Trygghet*.

SOU 2006:90 *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt, Slutbetänkande av mervärdesskattesatsutredningen*, Stockholm.

Sørensen, P., 2010, *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. ESO rapport 2010:4.

TCO, 2006, *Lägre skatt på arbete och kompetens – en rapport från TCOs skattegrupp*.

Kontaktpersoner

Håkan Eriksson, Almega

Torbjörn Hällö, LO

Roger Mörtvik, TCO

Daniel Waldenström, SNS konjunkturråd

Susanna Wanander, Skatteverket

Gunnar Wetterberg, Saco

Appendix

Tabell A 1. Punktskatter på bensin och olja i EU-länder, 1 juli 2012, euro per 1 000 liter

	Bensin		Diesel/eldningsolja			
	Blyad*	Blyfri	Drivmedel	Industri	Värme	Moms %
Sverige	701	428-620	509-554	128	128-428	25
Tyskland	721	655-670	470-486		46-76	19
EU miniminivå**	421	359	330	21	21	-

*Det är förbjudet att sälja blyad bensin i Bulgarien, Finland, Lettland (gäller detaljhandeln), Luxemburg (flygplan exkluderat), Malta, Polen, Slovenien, Sverige och Tjeckien.

** Många länder har fått undantag från miniminivåerna.

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012. European Commission, Excise Duty Tables, Part II, REF 1.035, July 2012

Tabell A2. Alkoholskatter på vin och sprit i EU-länder, 1 juli 2012, euro per liter

	Vin	Moms %	Sprit	Moms %
Sverige	2,36	25	54,74	25
Tyskland	0	19	13,03	19
EU miniminivå	0	-	5,50/10,00	-

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012. European Commission, Excise Duty Tables, Part I, REF 1.035, July 2012

Tabell A3. Tobaksskatt i EU-länder, 1 juli 2012

	Styckeskatt, %	Värdeskatt, %	Summa punktskatt, %	Summa skatt inkl. moms, %	Pris per paket, euro
Sverige	59,83	1,00	60,83	80,83	5,11
Tyskland	38,08	21,87	59,95	75,91	4,86

Källa: Skatteverket (2012), Skatter i Sverige. Skattestatistisk Årsbok 2012. European Commission, Excise Duty Tables, Part III, REF 1.035, 1 July 2012

Tabell A4. Självfinansieringsgrad (procent) och marginell offentlig finansieringskostnad vid en kompenserad skattesänkning

Sänkning av den effektiva marginalskatten på	Självfinansieringsgrad	Marginell offentlig finansieringskostnad
Konsumtion	16,0	1,19
Arbetsinkomster	24,0	1,32
Bolagsinkomster	29,4	1,34
Sparande	35,4	1,56

Anm. Självfinansieringsgraden definieras som den andel av det direkta skattebortfallet som finansieras av ökade skatteintäkter från växande skattebaser till följd av ändrat beteende. Marginell offentlig finansieringskostnad definieras som välfärdskostnaden för en skattebetalare av att ta in ytterligare en krona i skatteintäkter från denne.

Källor: Sørensen, P., 2010, *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. ESO rapport 2010:4. Finanspolitiska rådet, 2011, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2011*. Stockholm.

Tidigare rapporter i serien Arenas ekonomiska råd

Rapporterna finns tillgängliga för nedladdning från <http://www.arenaide.se/rapporter/>

- Rapport 6, *The Industrial High Road to Sustainability and Growth* (sammanställning av Arenas ekonomiska råds tredje konferens, 25 oktober 2012)
- Rapport 5, *Kan expansiv ekonomisk politik bota svensk massarbetslöshet?*, av Erik Hegelund, mars 2013
- Rapport 4, *A Swedish Wunder? Structural Fragility beneath Strong Macroeconomic Performance*, av Daniel Lind & Christian Kellermann, maj 2012
- Rapport 3, *Crisis Policies and Crisis Politics*, av Axel Leijonhufvud, oktober 2011
- Rapport 2, *Economics of the Crisis and the Crisis of Economics*, av Axel Leijonhufvud, oktober 2011
- Rapport 1, *Ryktet om industrins död är betydligt överdrivet*, av Daniel Lind, april 2011