

JACOB LUNDBERG



FRAMTIDENS SKATTER

EN REFORM FÖR TILLVÄXT OCH ENKELHET

TIMBRO

OM FÖRFATTAREN

Jacob Lundberg är chefsekonom på Timbro. Han har en doktorsexamen i nationalekonomi från Uppsala universitet och är specialiserad på skatter.



© Författaren och Timbro
November 2019
www.timbro.se
info@timbro.se
Sättning: Markus Konow

SAMMANFATTNING

- Det svenska skattesystemet skapar snedvridningar, administrationskostnader och orättvisor. Därför behövs en genomgripande skattereform som förenklar, ökar likformigheten och sänker skattesatserna. Här beskrivs ett förslag till en sådan reform.
- Förslaget sänker skatteintäkterna med 170 miljarder kronor, drygt 3 procent av BNP, varav uppskattningsvis 63 miljarder på sikt kan finansieras med dynamiska effekter.
- Förslaget innebär höjd skatt på konsumtion genom en enhetlig moms på 25 procent, samtidigt som andra skatter sänks. Momsen är en relativt bra skatt eftersom den inte påverkar hur mycket det lönar sig att spara.
- Reformförslag presenteras för skatterna på arbete och kapital, samt momsens.

Enklare skatter på arbete och lägre marginalsatser

- De höga marginalsatserna på höga inkomster minskar incitamenten att arbeta extra, tjäna pengar och utbilda sig, förmodligen i en sådan utsträckning att sänkt marginalsatt skulle leda till ökade intäkter. Därför bör den statliga inkomstsatten avskaffas.
- För många med lägre inkomster är det inte särskilt stor skillnad mellan att arbeta och att leva på sociala ersättningar. Förslaget är därför sänkt skatt på arbete genom ett jobbgrundavdrag som befriar de första 10 000 kronorna varje månad från kommunalsatt. Detta ersätter dagens komplicerade grundavdrag och jobbskatteavdrag.
- Arbetsgivaravgifterna är i dag osynliga för arbetstagaren, vilket gör det svårt att få en uppfattning om den totala skattebördan eller att veta hur mycket som betalats in till ens pension. Arbetsgivaravgifterna bör därför göras om till direkta skatter på löntagarna. Förslaget är att de delas upp i en statlig lönesatt och en pensionsavgift. Pensionsavgiften betalas endast på inkomster under taket för pensionsgrundande inkomst.
- Den särskilda lönesatten på tjänstepensionsavsättningar är för hög i förhållande till arbetsgivaravgifterna för låg- och medelinkomsttagare, vilket gör

att det är skattemässigt ogynnsamt att sätta av pengar till tjänstepension. För höginkomsttagare är det tvärtom – tjänstepensionsavsättningar är skattemässigt gynnade. Därför bör den särskilda löneskatten på avsättningar till tjänstepension halveras, vilket tillsammans med övriga förslag skapar neutralitet mellan att få ersättning som lön och som tjänstepension.

Lägre kapitalskatter för ökade investeringar

- Skatterna på kapital står för en liten del av skatteintäkterna, men orsakar många olika problem för samhällsekonomin. De beskattar personer olika beroende på hur de fördelar sin konsumtion över tid och sänker avkastningen på innovation och entreprenörskap.
- Enligt förslaget sänks kapitalinkomstskatten till 15 procent från dagens nivåer på 15–30 procent. Det skulle göra det mer lönsamt att spara och skapa likformighet mellan olika sparformer.
- Bolagsskatten driver bort investeringar från Sverige och gynnar skuldsättning i företagen. Förslaget är att den halveras.
- Beskattningen av hyresinkomster som kapitalinkomst i kombination med låg fastighetsskatt innebär att hyrt boende är skattemässigt missgynnat jämfört med ägt boende. Förslaget är att egnahemsägare beskattas för en schablonintäkt som inkomst av kapital – i praktiken en fastighetsskatt.
- Fastighetsskatten på hyreshus och kommersiella fastigheter bör samtidigt avskaffas, eftersom den snedvrider fördelningen av kapital mellan fastigheter och andra investeringar.
- Stämpelskatten vid köp eller belåning av fastighet är en ren transaktions-skatt som minskar rörligheten på bostadsmarknaden. Den bör avskaffas.

En bred och enhetlig moms

- En bra moms täcker så stor del av konsumtionen som möjligt och är enhetlig. Problemen med momsen i Sverige är därför undantagen och de olika skattesatserna.
- Undantag från moms betyder att företag inte lägger moms på sin försäljning, men inte heller får tillbaka moms på inköp. Företag i undantagna branscher har incitament att bedriva verksamhet med sin egen personal i stället för att

investera eller lägga ut på underleverantörer.

- Sverige bör därför lägga moms på hyror, spel och icke-vinstdrivande organisationer, och driva på i EU för en reform av det gemensamma regelverket så att bland annat kommersiella fastigheter, försäkringar, posttjänster, utrikesresor, sjukvård, utbildning, kommuner och myndigheter omfattas av moms. Samtidigt bör omsättningsgränsen för obligatorisk moms-registrering höjas.
- De olika skattesatserna (6, 12 och 25 procent) leder till gränsdragningsproblem och samhällsekonomiska förluster när hushållens konsumtionsval snedvrids. De fyller heller inget fördelningspolitiskt syfte. Momsen bör därför bli enhetlig. Den föreslagna nivån är 25 procent.

INNEHÅLL

FÖRORD	8
INLEDNING	9
BESKRIVNING AV SKATTEREFORMEN	10
VÄXLING MELLAN SKATTEBASER	14
SKATTERNA I HISTORISKT PERSPEKTIV	16
SKATT PÅ ARBETE	23
Skatt på arbete i dag	25
Problem	28
Reformförslag	37
SKATT PÅ KAPITAL	47
Skatt på kapital i dag	50
Problem	53
Reformförslag	60
MOMS	65
Momsen i teorin	67
Momsen i praktiken	70
Breddad skattebas för moms	73
Enhetlig moms	94
SLUTSATSER	101
REFERENSER	104

FÖRORD

”Den svenska hederligheten har varit en stolthet för mig och min generation. Nu har jag en förnimmelse av att vi genom dåliga lagar håller på att bli ett folk av fifflare.”

Det var ord och inga visor när Gunnar Myrdal gjorde upp med konsekvenserna av det svenska skattesystemet i Ekonomisk debatt (Myrdal, 1978). Myrdal underströk att de höga marginalsatterna skapade jämlikhet i främst en, kanske överraskande, bemärkelse. Skatteundandragande hade förvandlats till en folksport, och den idkades med samma entusiasm hos såväl fattig som rik – även om den lagliga varianten var förbehållen människor med pengar. Dessutom bekräftade Myrdal ett grundläggande faktum som tycks ha gått dagens socialdemokrater förbi:

”I saknad av en tillräcklig institutionell forskning som skulle ge en säker grundval för kunskap får vi vad gäller verkningarna för de spridda iakttagelserna vi kan göra av att leva i ett samhälle med dessa höga marginalsatser. För de breda lager, som inte har ett så intressant arbete att de kan sägas leva för arbetet, utan arbetar för att leva, måste en hög och progressivt stigande marginalsatt minska villigheten att arbeta mer än de behöver. Den samlade inkomsten blir ju inte så mycket högre.”

År 2019 får nog ”tillräcklig institutionell forskning” anses ha ackumulerats för att man ska kunna konstatera att Myrdals iakttagelse var riktig. En självklar utgångspunkt för en skattereform för 2000-talet

måste därför vara att, i likhet med den senaste stora översynen från 1991, få ner marginalsatterna till mindre konfiskatoriska nivåer. Det är inte bara viktigt av samhällsekonomiska skäl: lägre skatter är rätt eftersom det minskar statens makt över ekonomin, till förmån för den enskilde individens självbestämmande.

Men det stora behovet av en skattereform för det nya millenniet bottnar egentligen inte i en fråga om skattesatser. Även skatternas utformning spelar roll. Dagens lapptäcke av godtyckliga avdrag och differentierade momssatser är i sig ett ingripande i ekonomin, som på sikt riskerar att underminera marknadsekonomin ytterligare eftersom det ger upphov till lobbying från särintressen.

Timbros har i över 40 år drivit på för en samhällsutveckling präglad av marknadsekonomi, fri företagsamhet och individuell frihet. Sedan Jacob Lundberg tillträdde som chefsekonom 2017 har vi bedrivit ett målmedvetet arbete för att särskilt lyfta fram skatternas betydelse. Denna publikation är resultatet av ett flerårigt projekt.

Rätt utförd kan en offensiv, frihetlig skattereform ligga till grund för en samhällsutveckling som inspirerar till mer av produktivt arbete och entreprenörskap, och mindre till kreativt fiffl. Då måste det samlade skattetrycket minska.

Karin Svanborg-Sjövall, vd Timbro

INLEDNING

Skatterna är ett klassiskt trätoämne bland politiker och ekonomer. Det är inte så konstigt, särskilt i ett högskatteland som Sverige. Beskattningen är det största ingrepp som staten gör i ekonomin – dels genom att skatterna kanaliserar resurser till den offentliga sektorn, dels genom att skatternas utformning påverkar ett stort antal beslut hos hushåll och företag.

Det finns stora problem i det svenska skattesystemet. Höga marginalskatter på arbete minskar avkastningen på utbildning och ansträngning, och företagsbeskattningen gör att entreprenörskap och investeringar lönar sig sämre. Olikformigheter i beskattningen gör att resurser allokeras dit där skatten är som lägst, inte där de gör störst nytta. Skatterna är också i stora delar krångliga och svårförståeliga. Exempelvis skapar momsen stora administrationskostnader och arbetsgivaravgifterna är osynliga för löntagaren, vilket gör det svårt att få en uppfattning om den faktiska skattebördan.

Det finns alltså ett stort reformbehov. Därför är det glädjande att det i och med Januariöverenskommelsen finns en uttalad politisk ambition att genomföra en omfattande skattereform.

I denna publikation presenteras Timbros förslag till en skattereform. Utgångspunkten är att de snedvridningar som skatterna orsakar ska minska med hjälp av större likformighet och lägre skattesatser. Reformförslagen tar avstamp i nationalekonomiska teorier om optimal beskattning och empirisk forskning.

Det yttersta målet med reformen är att höja tillväxten och därmed levnadsstandarden genom ökade investeringar, fler arbetade timmar och mer entreprenörskap. Den föreslagna reformen ökar också rättvisan i skattesystemet eftersom skatten blir lika stor oberoende av vad man konsumerar, hur man sparar eller om man hyr eller äger sitt boende.

Förslagen har tidigare presenterats i separata rapporter och rör de tre huvudsakliga delarna av skattesystemet: skatterna på arbete (publicerades i januari 2019), företags- och kapitalbeskattningen (april 2018) och momsen (april 2019). De tre rapporterna är uppdaterade och redigerade för att utgöra ett sammanhållet skattereformsförslag. Alla skattesatser och statsfinansiella effekter gäller 2019. I nästa avsnitt sammanfattas huvuddragen i förslaget.

BESKRIVNING AV SKATTEREFORMEN

Skattereformen som presenteras här innehåller förändringar av arbets-, kapital- och konsumtionsbeskattningen. Den sammanfattas i tabell 1.

Förslagen i korthet

Förslaget är att inkomstskatten på arbete sänks till en platt skatt med ett jobbgrundavdrag på 10 000 kronor per månad. Arbetsgivaravgifterna görs om till skatter som betalas av löntagarna. Pensionsavgift betalas bara upp till taket för pensionsgrundande inkomst, för att skapa en tydlig koppling mellan pensionsrätten och vad man betalar in till systemet. Den särskilda löneskatten på tjänstepensionsavsättningar sänks också, för att skapa neutralitet mellan att betala ersättning som lön och som tjänstepension.

På kapitalskatteområdet är den största förändringen halverad bolagsskatt till drygt 10 procent, vilket skulle locka kapital till Sverige. Skatten på kapitalinkomster, som i dag varierar mellan 15 och 30 procent, sänks till en enhetlig skattesats på 15 procent. Syftet är att göra det mer lönsamt att spara. Genom en schablonintäkt för ägt boende som tas upp som kapitalinkomst skapas neutralitet mellan att hyra och att äga sitt boende. Samtidigt avskaffas den snedvridande fastighetsskatten på hyresrätter och kommersiella fastigheter, liksom stämpelskatten vid köp och belåning av fastighet.

De två stora problemen med momsen är undantagen och de olika skattesatserna. Företag i undantagna branscher lägger inte moms på sin försäljning men får inte heller tillbaka momsen på sina inköp, vilket gör att de har incitament att bedriva verksamhet i egen regi. Att skattesatserna är olika skapar gränsdragningsproblem och snedvrider hushållens konsumtionsval. Förslaget är att momsen på mat, persontransporter, böcker och annat som har nedsatt moms höjs till 25 procent, och att skattebasen utvidgas till att även omfatta bland annat hyror, lotterier och föreningar.

Sammantaget innebär reformen sänkt skatt på arbete och kapital och höjd skatt på konsumtion. En sådan skatteväxling minskar beskattningen av sparande och gör att skattesystemet i stort fungerar mer effektivt. Detta diskuteras närmare i nästa avsnitt.

Reformförslaget löser inte alla problem i skattesystemet. Exempelvis är de krångliga 3:12-reglerna i behov av en reform. Punktskatterna, som alkohol-, tobaks-, energi- och bensinskatt, berörs inte av förslaget. De flesta punktskatter existerar för att uppnå folkhälso-, miljö- eller transportpolitiska mål, snarare än för att i första hand generera intäkter till staten. Dessa skatter bör diskuteras i sådana sammanhang – där behovet av statliga ingrepp diskuteras och skatt som instrument vägs mot andra politiska styrmedel – snarare än i en allmän skattepolitisk kontext.¹

¹ För en kritisk diskussion om miljöskatterna, se Lundberg (2016d) eller Brännlund (2018). För en översikt av alkohol- och tobaksskatterna, se Sundén (2019).

Tabell 1. Sammanfattning av den föreslagna reformen.

Arbete	
Avskaffad statlig inkomstskatt	-57
Jobbgrundavdrag på 10 000 kr/månad	-40
Avskaffad pensionsavgift över taket för pensionsgrundande inkomst	-25
Sänkt särskild löneskatt på tjänstepension	-24
Kapital	
Sänkt kapitalinkomstskatt till 15 procent	-24
Halverad bolagsskatt	-72
Fastighetsskatt i form av schablonintäkt för ägt boende	19
Avskaffad fastighetsskatt på hyreshus och kommersiella fastigheter	-14
Avskaffad stämpelskatt	-13
Moms	
Enhetlig moms på 25 procent	63
Avskaffade undantag ^a	13
Höjd omsättningsgräns för momsregistrering	-0,6
Följdändringar	
Sänkt skatt på pension som kompensation för höjd moms ^b	-12
Ökade momsintäkter pga sänkt inkomstskatt ^c	16
Summa, statiskt räknat	-170
Dynamiska effekter	
Av sänkt skatt på arbete	51
Av sänkt bolagsskatt ^d	31
Av höjd moms ^e	-19
Summa, dynamiskt räknat	-107

Miljarder kronor, 2019.

^a De flesta undantag kräver EU-beslut för att kunna avskaffas.

^b Motsvarar 16 procent av momshöjningen, eftersom 16 procent av de disponibla inkomsterna är pensioner enligt SCB.

^c 20 procent av inkomstskattesänkningen.

^d Antagen självfinansieringsgrad på 43 procent i enlighet med finansdepartementets bedömning

^e Utgår ifrån Lundberg (2018), som räknar med att 43 procent av intäkterna av en kommunalskatt höjning (som likt en momshöjning höjer den effektiva marginalskatten på arbetsinkomster) faller bort på grund av dynamiska effekter. De totala momshöjningarna är 76 miljarder och 59 procent av de disponibla inkomsterna är löner enligt SCB. $43 \% \times 59 \% \times 76 \text{ miljarder} = 19 \text{ miljarder}$.

Källa: Egna beräkningar (se de enskilda avsnitten)

Tabell 2. Skatteintäkter i dag och enligt förslaget.

	Intäkter i dag	Förändring enligt förslag	Intäkter enligt förslag
<i>Arbete</i>			
Kommunalskatt*	626	-52**	574
Statlig inkomstskatt	57	-57	0
Arbetsgivaravgifter	558	-25***	533
Särskild löneskatt	49	-24	25
<i>Kapital</i>			
Kapitalinkomstskatt	83	-24	59
Bolagsskatt	143	-72	72
Stämpelskatt	13	-13	0
Fastighetsskatt	32	5	37
<i>Konsumtion</i>			
Moms	461	92	553
Punktskatter	134	0	134
Övriga skatter	12	0	12
<i>Summa</i>	<i>2 168</i>	<i>-170</i>	<i>1 998</i>
Andel av BNP	43 %	-3 %	40 %

Miljarder kronor, statistiskt räknat, 2019. Reformförslaget innebär också förändringar i hur skatterna redovisas, exempelvis att fastighetsskatt på ägda bostäder redovisas som kapitalinkomstskatt på en schablonintäkt och att arbetsgivaravgifterna döps om till statlig löneskatt och pensionsavgift. Här används dagens inkomststruktur.

* Jobbskatteavdraget är avräknat från intäkterna.

** Jobbgrundavdrag och sänkt skatt för pensionärer.

*** Avskaffad pensionsavgift över taket för pensionsgrundande inkomst.

Källa: Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10, egna beräkningar (se de enskilda avsnitten).

Hur påverkas statsfinanserna?

Reformen innebär totalt 170 miljarder i lägre skatteintäkter, motsvarande 3,4 procent av BNP (se tabell 2). Det är statistiskt räknat, det vill säga under antagandet att skattereformen inte kommer att påverka ekonomisk aktivitet. Förutom de förändringar som nämns ovan, och som utvecklas i avsnitten nedan, ingår en skattesänkning för pensionärer som ska kompensera för momshöjningen, eftersom det är rimligt att deras köpkraft hålls oförändrad. Dessutom ingår de ökade momsintäkter som uppstår när inkomstskatten sänks och hushållen ökar sin konsumtion.

Reformen innehåller 95 miljarder i skattehöjningar och 265 miljarder i skattesänkningar. Som en jämförelse omfattade 1990-talets skattereform 6 procent av BNP, vilket i dag hade motsvarat 300 miljarder kronor.

Skattereformen skulle stimulera arbetsutbud och investeringar, vilket på några års sikt beräknas stärka statsfinanserna med 63 miljarder kronor – så kallade dynamiska effekter. I detta är inräknat att momshöjningen delvis förtar de dynamiska effekterna av sänkt skatt på arbete, eftersom höjd moms också gör att det blir mindre lönsamt att arbeta. Siffrorna är osäkra – se avsnitten om skatt på arbete och kapital för vidare diskussion. Dynamiska effekter av förändrad kapitalinkomst- och fastighetsbeskattning är svåra att beräkna och ingår därför inte. De dynamiska effekterna gör att reformen är delvis självfinansierande, så att det faktiska skatteintäktsbortfallet beräknas till 107 miljarder kronor.

Finansiering

Till skillnad från många andra skattereformsförslag är detta alltså inte tänkt att vara statsfinansiellt neutralt. Det är angeläget att sänka skattesatserna, eftersom skattesystemets samhällsekonomiska skada är högre ju högre skattesatserna är. Det vore svårt att sänka skattesatserna i någon större utsträckning utan att också sänka skattetrycket.

Hur ska då reformen finansieras? Under skattereformen 1990–1991 användes dynamiska effekter som en del av finansieringen (se avsnittet ”Skatterna i historiskt perspektiv” nedan). Med dagens finanspolitiska ramverk är det inte längre möjligt. Om reformen fasas in gradvis över ett antal år kan dock dynamiska effekter användas som finansiering i den takt de faktiskt realiseras. Resterande del kan finansieras med en kombination av reformutrymme och utgiftsminskningar. Som en jämförelse kan nämnas att skattetrycket har minskat med drygt 5 procentenheter sedan 2000, vilket är mer än den föreslagna reformen innebär (se figur 2).

Med förslaget får skatterna en ny struktur som är betydligt mer överblickbar och logisk. Det kan utgöra en utgångspunkt för mer omfattande reformer, till exempel sänkt kommunalskatt eller ytterligare höjningar av grundavdraget. En sänkning av skattetrycket från 43 till 40 procent förändrar inte på något grundläggande sätt förutsättningarna för välfärdsstaten. Förslag till större sänkningar av skattetrycket måste dock vara en del i en diskussion om statens roll och vilka offentliga utgifter som inte behövs eller som kan privatfinansieras. Det är en diskussion som Timbro har all anledning att återkomma till.

VÄXLING MELLAN SKATTEBASER

Som nationalekonomer ser det finns det tre huvudsakliga skattebaser: arbete, kapital och konsumtion. Figur 1 illustrerar hur de tre skattebaserna teoretiskt förhåller sig till varandra. Man arbetar för att kunna konsumera. Man kan antingen konsumera upp sin inkomst direkt när man får den, eller skjuta upp sin konsumtion genom att bygga upp ett kapital som man kan använda till konsumtion senare. Som kompensation för att man avstår från omedelbar konsumtion får man avkastning på sitt sparande.

En slutsats av figuren är att det ur löntagarens perspektiv egentligen inte spelar någon roll om man beskattar arbete eller konsumtion. En inkomstskatt som halverar alla löner eller en konsumtionsskatt som dubblar alla priser har samma effekt på lönens köpkraft.

Figuren illustrerar också att kapitalskattorna utgör ytterligare ett lager av beskattning

av pengar som redan beskattats när de tjänades in och som kommer att beskattas när de används till konsumtion. Kapitalbeskattningen gör att den som sparar, och på så sätt skjuter sin konsumtion på framtiden, betalar en totalt sett högre skatt i procent än den som konsumerar upp allt direkt (se tabell 13). Av denna anledning finns ett teoretiskt argument för att inte beskatta kapital eller dess avkastning över huvud taget. Se avsnittet om skatt på kapital för en längre diskussion.

En implikation av detta resonemang är att det inte finns någon naturlag som säger att arbete och kapital bör beskattas lika, till skillnad från vad som ofta hävdas i debatten.² Kapitalinkomster bör beskattas lägre och kanske inte alls.

En lägre skattesats på kapitalinkomster än på arbetsinkomster leder till incitament

Figur 1. Schematisk illustration av de tre skattebaserna.



² Som Waldenström m fl (2018, sid 49) uttrycker det: "Teoretiskt sett finns dock inga starka skäl till att skatten på kapital måste vara lika hög som marginals-katten på förvärvsinkomster. Den optimala kapitalinkomstskattens storlek bestäms inte av möjligheten till inkomstomvandling, utan snarare av hur skatter på kapital påverkar investeringar, internationella kapitalflöden, tillväxt och omfördelning."

att omvandla arbetsinkomst till kapitalinkomst för dem som har den möjligheten, och behov av regler som begränsar sådan inkomstomvandling, som dagens 3:12-regler³. En fördel med konsumtionsbeskattning är att den automatiskt skiljer ut arbetsinkomster från kapitalinkomster och bara beskattar det förstnämnda.⁴ Det beror på att konsumtionsbeskattning inte påverkar avkastningen på kapital. En 25-procentig moms gör det 25 procent dyrare att konsumera både i år och nästa år, och påverkar därmed inte hur mycket det lönar sig att spara.

En annan egenskap hos konsumtions-skatter är att en höjd skattesats är en skatt på gammalt kapital. Om staten exempelvis

inför en moms på 25 procent, efter att tidigare inte ha haft någon, kommer allt befintligt kapital att vara värt 20 procent mindre, eftersom priserna på det man kan köpa med sitt sparkapital har ökat med 25 procent.

Det finns sammanfattningsvis flera skäl att skatteväxla från arbete och kapital till konsumtion. En sådan växling minskar incitamenten till inkomstomvandling och beskattar gammalt kapital samtidigt som den minskar skatten på den framtida avkastningen på nya investeringar. Det skattereformsförslag som presenteras här innehåller därför en sådan skatteväxling, i form av en höjning av dagens nedsatta momssatser från 6 och 12 procent till 25 procent, samtidigt som skatterna på arbets- och kapitalinkomster sänks.

3 Med reformförslaget kvarstår en viss skillnad mellan arbets- och kapitalinkomst, även om den minskar med hälften. I dag är högsta marginalskatten på arbetsinkomster 70 procent (inkomstskatt och arbetsgivaravgifter) och på fåmansbolagsinkomster $21,4\% + (1 - 21,4\%) \times 20\% = 37$ procent (bolagsskatt och kapitalinkomstskatt), en skillnad på 33 procentenheter. Med reformförslaget sjunker marginalskatten på arbetsinkomster till 40 procent och skatten på bolagsinkomster till $10,7\% + (1 - 10,7\%) \times 15\% = 24$ procent, en skillnad på 16 procentenheter.

4 Auerbach (2019).

SKATTERNA I HISTORISKT PERSPEKTIV

Detta avsnitt sammanfattar skattesystemets utveckling sedan 1970-talet, för att ge en historisk bakgrund till reformförslagen.⁵

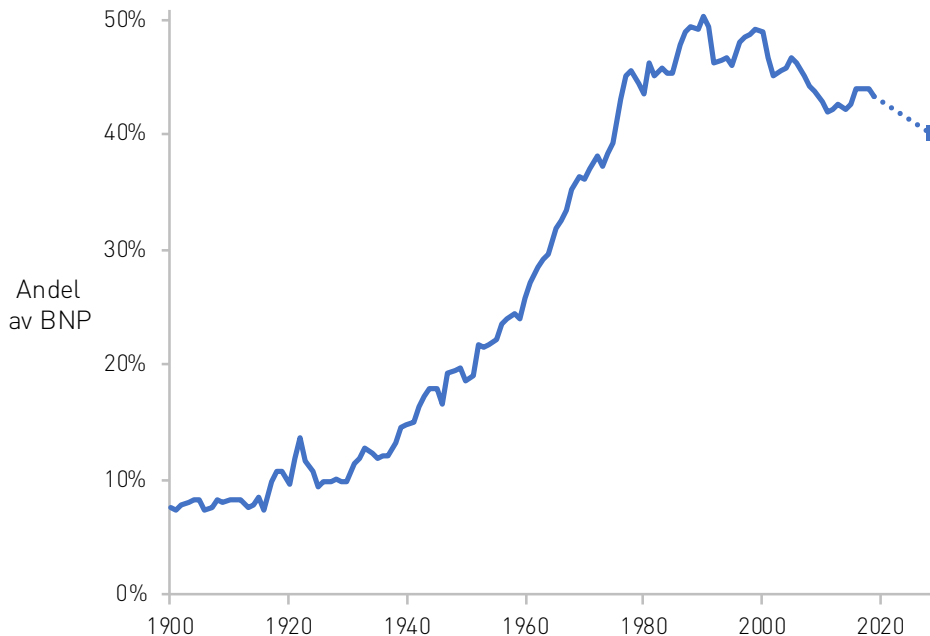
1970- och 80-talet: Höga marginalsatser men växande probleminsikt

Under 1970-talet blev inkomstsatten allt mer progressiv. En anledning var att man ville sänka skatten för breda löntagargrupper utan att höginkomsttagare skulle få någon skattesänkning. Därför sänktes marginalsatserna på lägre inkomster samtidigt som de höjdes på högre

inkomster, bland annat genom Hagaöverenskommelserna mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet 1974–1976.⁶

Också arbetsgivaravgifterna på höga inkomster höjdes genom att inkomsttaket avskaffades. Arbetsgivaravgifter betalas sedan 1982 på hela inkomsten, även den del som inte är sjukpenning- eller pensionsgrundande. Det bidrog till att den effektiva marginalsatserna på arbetsinkomster steg till cirka 90 procent (se figur 3). För vissa egenföretagare kunde marginalsatserna till och med ha blivit över 100

Figur 2. Skattetryck (skatteintäkter som andel av BNP) 1900–2019, samt enligt förslag.



Källa: Ekonomifakta.

5 Se Henrekson & Stenkula (2015) för en detaljerad genomgång av det svenska skattesystemets historia, och Bastani & Lundberg (2017) för en analys ur ett optimalbeskattningsperspektiv. Se även Santesson (2015) för ett statsvetenskapligt perspektiv.
6 Lodin (2009), sid 57.

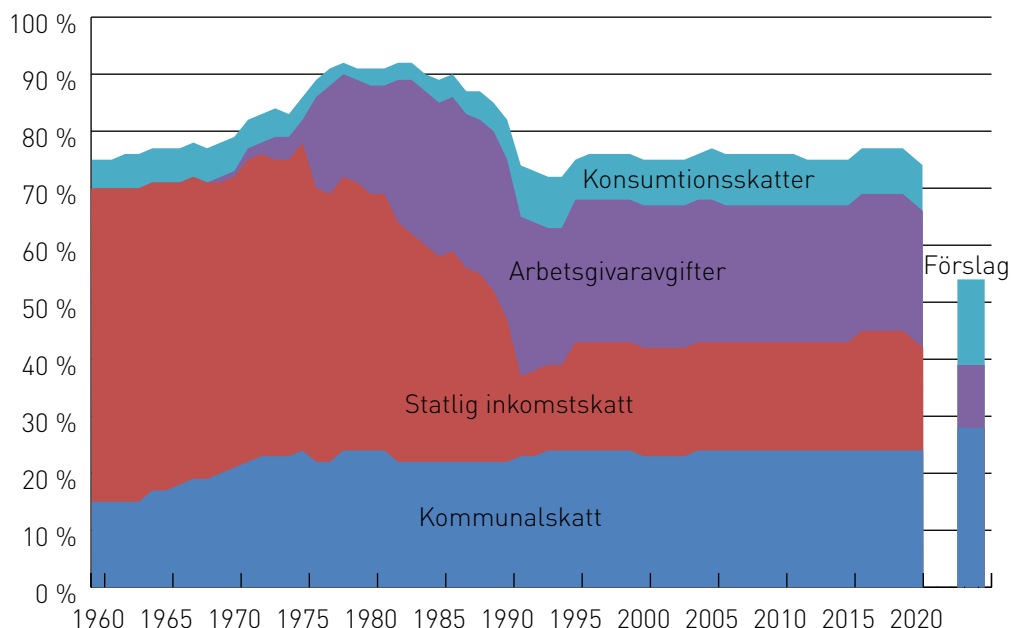
procent, vilket uppmärksammades av egenföretagaren Astrid Lindgren under Pompeipossadebatten 1976. Snabbt infördes dock ett särskilt schablonavdrag för egenavgifter (se avsnittet om skatt på arbete), vilket medförde att Astrid Lindgrens marginalsatt i slutändan blev lägre än 100 procent.⁷

Under denna tid beskattades arbets- och kapitalinkomster tillsammans, med samma skatteskala. Det fanns generösa avdragsmöjligheter, i synnerhet för räntor. Det i kombination med höga marginalsatser ledde till att mycket energi lades på skatteplanering. Många kunde drastiskt minska sin skatt på det sättet. Svenskarna hade blivit ett "folk av fifflare", som Myrdal (1978) uttryckte det.

Även den effektiva marginalsatten på kapitalinkomster (mätt som den totala beskattningen på en nyinvestering) var hög under 1970- och 80-talen (se figur 4). Då medförde hög bolagsskatt, höga inkomstskattesatser och hög inflation att den effektiva marginalsatten översteg 100 procent för en investering som finansierades med tillskjutet kapital från aktieägarna (nyemission).

Under 1980-talet blev skattesystemets brister allt mer uppenbara. Marginalsattorna sänktes gradvis, och med överenskommelsen "Den underbara natten" mellan Socialdemokraterna och mittenpartierna 1981 begränsades ränteavdragen något.

Figur 3. Effektiv marginalsatt på höga inkomster 1960–2020, samt enligt förslag.



Källa: Stenkula m fl (2014), egna beräkningar.

⁷ Lundberg (2019b).

Århundradets skattereform: Likformighet och hälften kvar

Reformprocessen kulminerade i "Århundradets skattereform", som implementerades i två steg 1990 och 1991 och föregicks av ett antal utredningar (SOU 1989:33, 1989:34, 1989:35).

Huvuddragen var:

- En dual inkomstskatt infördes, där arbets- och kapitalinkomster beskattades separat. Arbetsinkomster beskattades med kommunal och statlig inkomstskatt och kapitalinkomster med platt kapitalinkomstskatt på 30 procent. 3:12-reglerna infördes för att dela upp företagens inkomster i arbets- och kapitalinkomster.
- Den statliga inkomstskatten, som tidigare bestått av flera olika steg och betalats av de flesta skattebetalare, reducerades till en enda skattesats om 20 procent som endast betalades av höginkomsttagare.
- En särskild löneskatt infördes på tjänstepensionsavsättningar och andra ersättningar som inte gav socialförsäkringsförmåner. Skattesatsen sattes till 22 procent, vilket beräknades motsvara skattedelen i arbetsgivaravgifterna.⁸
- Skattebasen för bolagsskatten breddades genom bland annat avskaffandet av investeringsfonderna, som hade gett företagen rätt att skattefritt sätta av en del av vinsten. Skattesatsen sänktes samtidigt från 57 till 30 procent.
- Skattebasen för moms breddades så att allt som inte uttryckligen var

undantaget blev beskattat, och skattesatsen blev enhetlig på 25 procent.

Skattereformen kom till som en överenskommelse mellan Socialdemokraterna och Folkpartiet. Moderaterna reserverade sig och ville ha en statlig inkomstskatt på 10 procent i stället.⁹

En vägledande princip för reformen var "hälften kvar" av en löneökning: inkomstskatten skulle aldrig överstiga 50 procent. Detta åstadkoms genom en genomsnittlig kommunalskatt på 30 procent och en statlig inkomstskatt på 20 procent. Med arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter blev marginalskatten cirka 70 procent (se figur 3). Därmed var den effektiva marginalskatten tillbaka på ungefär samma nivå som före 1970- och 80-talens högskatteår. En viktig skillnad är dock att de högsta marginalskatterna under 1950- och 60-talet betalades av ett mycket litet antal personer eftersom brytpunkterna var höga, medan dagens statliga inkomstskatt drabbar många personer med förhållandevis vanliga yrken och inkomster.

Den effektiva marginalskatten på kapitalinkomster (figur 4) minskade också betydligt i och med skattereformen. Skillnaden mellan de olika finansieringsformerna blev mindre, bland annat eftersom den sänkta bolagsskattesatsen minskade bolagens incitament att låna till investeringar för att kunna göra ränteavdrag.

Århundradets skattereform omfattade knappt 100 miljarder kronor i dåtidens penningvärde (se tabell 3), motsvarande 6 pro-

8 SOU 1989:33, del 3, sid 156.

9 SOU 1989:33, del 1, sid 271ff.

cent av BNP.¹⁰ Regeringen räknade med 5 miljarder kronor i dynamiska effekter som en del av finansieringen, och motiverade det med att ”skattereformens fördelar undervärderas om hänsyn inte tas till att skattereformen reducerar skattesystemets snedvridande effekter och stimulerar till ett ökat arbetsutbud och ett ökat sparande”.¹¹

Reformen visade sig i efterhand vara underfinansierad med 25–35 miljarder kronor eftersom de prognoser för landets ekonomiska utveckling som gjordes i praktiken var en framskrivning av den heta konjunkturen i slutet av 1980-talet.¹² När 1990-talskrisen i stället slog till gav skat-

tebasbreddningarna inte de skatteintäkter man hade räknat med.

Århundradets skattereform var inte tänkt som en kortsiktig stimulansåtgärd, utan som en strukturell förändring för långsiktigt högre tillväxt. Allt tyder på att reformen ur detta perspektiv har varit framgångsrik. Forskningen har visat att de grupper som fick störst marginalskattesänkningar också ökade sin inkomst mest, vilket tyder på ganska stora dynamiska effekter.¹³ Bolagsskattereformen verkar också ha gett positiva effekter i form av högre framskattade vinster och investeringsbeslut som styrs mindre av skattehänsyn.¹⁴

10 Agell m fl (1995), sid 9.

11 Proposition 1989/90:110, sid 628.

12 Agell m fl (1995), kapitel 6.

13 Pirttilä & Selin (2011), sid 311.

14 Lodin (2009), sid 120.

Tabell 3. Omfattningen av Århundradets skattereform.**Steg 1 (1990)**

Skattesänkningar och utgiftsökningar		Finansiering	
Sänkt statlig inkomstskatt	23,4	Höjda kapitalskatter	8,4
Höjda pensioner och studiebidrag	0,4	Utökad förmånsbeskattning	3,5
		Höjda konsumtionsskatter	11,9
Summa	23,8	Summa	23,8

Miljarder kronor, 1990.

Källa: Proposition 1989/90:50, sid 97.

Steg 2 (1991)

Skattesänkningar och utgiftsökningar		Finansiering	
Sänkt statlig inkomstskatt	53,4	Utökad förmånsbeskattning	8,7
Ränteavdrag, beräkningsteknisk justering	6,9	Minskade ränteavdrag	6,9
LO-puckel i grundavdraget	4,6	Höjda kapitalskatter (fastighetsskatt, skatt på pensionssparande mm)	24
Övergång till separat kapitalbeskattning	-2,9	Höjd skatt på enskild näringsverksamhet och särskild löneskatt	9,2
Höjt schablonavdrag	1,2	Höjda bolagsskatter (kortsiktig effekt)	1,2
Justerat grundavdrag för pensionärer	-1	Breddad skattebas för moms	11,5
Utökad avdragsrätt för pensionssparande	0,7	Höjda miljöskatter	2,9
Höjda pensioner, bostads- och barnbidrag	6,9	Dynamiska effekter	5
Summa	69,8	Summa	69,4

Miljarder kronor, genomsnitt för 1991–1993.

Källa: Proposition 1989/90:110, sid 621–629.

Efter skattereformen:

Skattesänkningar och särlösningar

Den grundläggande strukturen för skattesystemet har varit oförändrad sedan 1991. Inom ramen för detta har dock en mängd förändringar gjorts:

- Värns-katten infördes 1995, vilket innebar ett avsteg från principen om hälften kvar av en löneökning.
- Jobbskatteavdraget infördes 2007 och har utökats i omgångar. 2016 infördes en utfasningsregion i jobbskatteavdraget som höjer marginals-katten med 3 procentenheter för månadslöner över 50 000 kronor.
- Sociala avgifter för löntagare (allmänna egenavgifter) infördes under 1990-talet och bytte senare namn till allmän pensionsavgift. 2000–2006 infördes stegvis en skattereduktion för allmän pensionsavgift, en reform som i sin omfattning och fördelningsprofil liknar jobbskatteavdraget.¹⁵ Effekten av skattereduktionen är att de allra flesta i praktiken inte betalar den allmänna pensionsavgiften.
- Huvudskattesatsen på kapitalinkomster är fortfarande 30 procent, men lättnader har införts framför allt inom ramen för 3:12-reglerna, där skattesatsen sänkts till 20 procent och möjligheterna att ta ut relativt lågbeskattad utdelning ökat.
- Bolagsskatten har sänkts i omgångar och sänks ytterligare till 20,6 procent 2021. Flera av sänkningarna har finansie-

rats genom breddad skattebas i form av exempelvis minskade ränteavdrag.

- Arvsskatten avskaffades 2004 och förmögenhetsskatten 2007. Fastighetsskatten sänktes, fick ett tak och döptes om till kommunal fastighetsavgift 2008.
- Allt fler nedsättningar från huvudmomssatsen på 25 procent har införts genom åren. 2019 motsvarade dessa 63 miljarder kronor.
- Miljö- och energiskatterna har höjts, framför allt inom ramen för Perssonregeringens gröna skatteväxling 2000–2006.

Vissa av förändringarna har otvivelaktigt främjat tillväxt och samhällsekonomisk effektivitet – exempelvis den sänkta bolagsskatten och förmögenhetsskattens avskaffande. Skattetrycket har totalt sett blivit lägre, efter sänkningar av Persson- och Reinfeldtregeringarna. Generellt har dock särlösningarna blivit fler och skattesystemet har blivit mer komplicerat. Momsen och kapitalinkomstskatten har exempelvis fått nedsatta skattesatser. En sänkning av de generella skattesatserna hade gett ett bättre samhällsekonomiskt utfall.

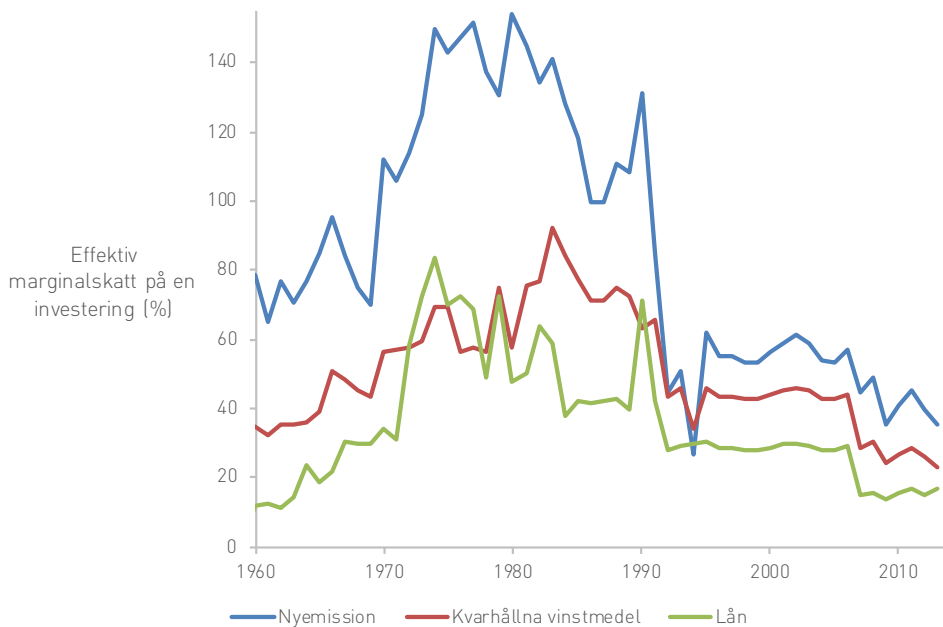
Om man jämför figur 2 med figur 3 och 4 ser man att det svenska skattesystemet är betydligt mindre snedvridande i dag än för några decennier sedan, trots att skattetrycket inte är särskilt mycket lägre. Genom bredare skattebaser, mer likformighet och lägre skattesatser har marginals-katterna på arbete och investeringar kunnat sänkas.

15 Löfbom (2010), sid 55.

Skattesystemets samhällsekonomiska skada är därför lägre i dag, framför allt tack vare

1990–1991 års skattereform. Många problem återstår dock.

Figur 4. Effektiv marginalskatt på ett aktiebolags investering beroende på finansieringsform 1960–2013.



Källa: Johansson m fl (2015).

Not: Den effektiva marginalskatten besvarar frågan: Om ett företag gör en investering som har en real (inflationsjusterad) avkastning på 10 procent före skatt, hur stor del av avkastningen återstår när alla skatter är betalda? Om den reala avkastningen efter skatt exempelvis är 4 procent är den effektiva marginalskatten 60 procent. Beräkningen tar hänsyn till bolagsskatt och kapitalinkomstskatt samt avskrivningsregler, inflation, eventuell förmögenhetsskatt med mera.

SKATT PÅ ARBETE

SKATT PÅ ARBETE I DAG	25
PROBLEM	28
REFORMFÖRSLAG	37

25
28
37

Skatterna på arbete omfattar 1 300 miljarder kronor och står ensamma för majoriteten av skatteintäkterna. Sverige har i internationell jämförelse höga skatter på arbete. Det påverkar samhällsekonomin på många sätt. Skatterna på arbete spelar roll för beslut om arbetskraftsdeltagande, arbetstid, migration, utbildning, företagande, skatteplanering och skattefusk.

Skatterna är särskilt höga för höginkomsttagare. Inräknat arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter har Sverige marginalskatter på höga arbetsinkomster på cirka 76 procent, vilket är högst i världen. Höga marginalskatter gör att det lönar sig mindre att arbeta övertid, anstränga sig på arbetet och välja en lång eller ansträngande utbildning. Højningar av den högsta marginalskatten leder därmed till lägre arbetsinkomster, förmodligen så mycket att skatteintäkterna totalt sett minskar.

Förutom höga skattesatser finns ett flertal problem med utformningen av den svenska beskattningen av arbete. Reglerna är komplicerade och får i flera fall märkliga

konsekvenser. Detta beror delvis på att politikerna har lappat och lagat i skattesystemet utan att ta ett helhetsgrepp. Därigenom har exempelvis skattereduktionen för allmän pensionsavgift och jobbskatteavdraget gett upphov till oönskade effekter. Det finns också problem med transparensen i skattesystemet, till exempel hur mycket som betalas i arbetsgivaravgifter och hur mycket som sätts av till pension.

För att åtgärda dessa problem behövs förändringar som gör skatterna på arbete enklare och tydligare, sänker marginalskatterna för höginkomsttagare och gör det mer lönsamt att arbeta. Några huvudlinjer i förslagen som presenteras nedan är att arbetsgivaravgifterna görs om till direkta skatter på löntagarna, att den statliga inkomstskatten och pensionsavgiften för höginkomsttagare avskaffas och att ett högt grundavdrag för arbetsinkomster ersätter dagens komplicerade grundavdrag och jobbskatteavdrag. Reformerna sänker skatterna med uppskattningsvis 146 miljarder kronor.

SKATT PÅ ARBETE I DAG

De två huvudsakliga skatterna på arbete är arbetsgivaravgifterna och den kommunala inkomstskatten, se figur 5. Arbetsgivaravgifterna uppgår till 31,42 procent av lönen och kommunalskatten är 32,19 procent i snitt. På högre inkomster (över 504 400 kr per år) betalas dessutom statlig inkomstskatt med 20 procent. Detta ökar till 25 procent från och med brytpunkten för värnskatten (703 000 kr). Värnskatten avskaffas den 1 januari 2020.

Grundavdraget är den del av inkomsten som befrias från kommunalskatt. Jobbskatteavdraget kan ses som ett extra grundavdrag som bara gäller arbetsinkomster. Jobbskatteavdraget fasas in för låga och medelhöga inkomster, vilket sänker marginalskatten. Jobbskatteavdraget fasas sedan ut för höga inkomster, vilket höjer marginalskatten med 3 procentenheter i utfas-

ningsregionen. För höga inkomster är marginalskatten därmed 60 procent – summan av kommunalskatt, statlig inkomstskatt inklusive värnskatt och utfasning av jobbskatteavdraget.

Detta avser dock bara inkomstskatten. Arbetsgivaravgifterna betalas i praktiken också av löntagarna genom lägre löner.¹⁶ Om lönen ökar med 100 kronor kommer arbetsgivarens kostnad att öka med 131 kronor. Av dessa går 31 kronor i arbetsgivaravgift och 60 kronor i skatt. Den totala skatten är därmed 91 av 131 kronor – 70 procent. Detta illustreras i figur 6. Inkluderas även skatter på konsumtion stiger höginkomsttagares effektiva marginalskatt till cirka 76 procent.¹⁷

Pensionssystemet påverkar incitamenten för att arbeta och den enskildes privatekonomi i hög grad. När beskattningen av arbetsinkomster diskuteras bör därför även

Tabell 4. Intäkter från skatter på arbete 2019.

Kommunalskatt	753
Statlig inkomstskatt	57
Jobbskatteavdrag	-127
Arbetsgivaravgifter	558*
Särskild löneskatt	49
Summa	1 290

Miljarder kronor. Källa: Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10.

** 41 miljarder i premiepensionsavsättningar är avräknade eftersom de inte redovisas som skatteintäkter för staten.*

16 "[V]ad gäller arbetsgivaravgiften antar i princip alla tillämpade studier om skattebördans fördelning att ... arbetsgivaravgiften betalas av den anställda (genom en minskning av nettolönen med hela beloppet av arbetsgivaravgiften). Detta antagande har testats och bekräftats upprepade gånger" (Fullerton & Metcalf, 2002, sid 1 821).

17 Fritzon & Lundberg (2019). Den exakta siffran varierar mellan 75 och 77 procent beroende på hur man räknar ut konsumtions-skatten. Se diskussionen i Fritzon & Lundberg (2019).

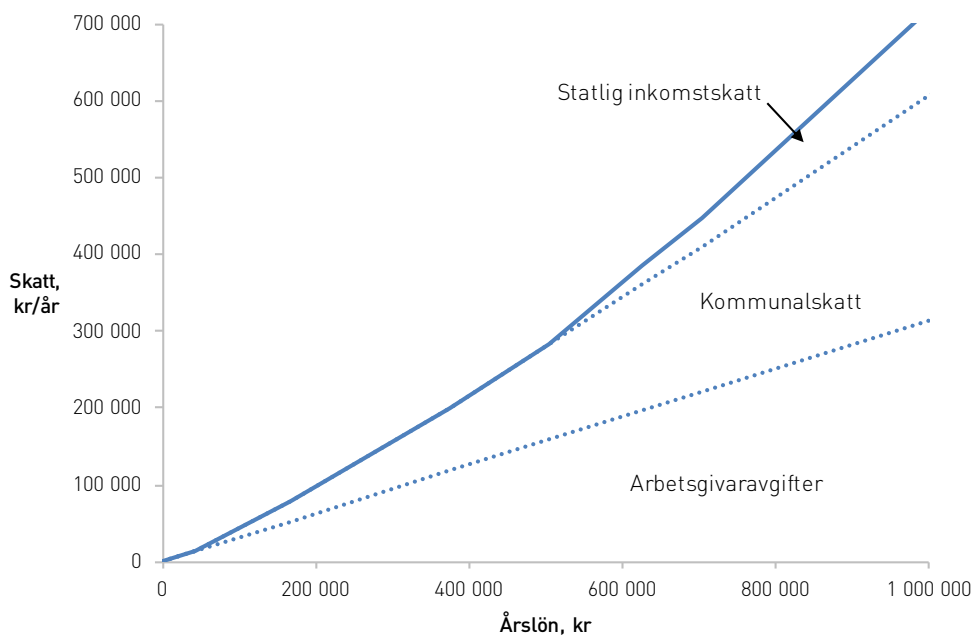
pensionssystemet beaktas. En ålderspensionsavgift på 10,21 procent ingår i arbetsgivaravgifterna. Denna avgift, upp till taket för pensionsgrundande inkomst (8,07 inkomstbasbelopp, 520 000 kronor per år), sätts in på den enskildes pensionskonto. Dessutom tillkommer den allmänna pensionsavgiften på 7 procent. Juridiskt betalas denna av löntagaren, men eftersom han eller hon får en lika stor skattereduktion är det i praktiken statskassan som står för denna pensionsavsättning. Totalt är pensionsavsättningen alltså 17,21 procent av lönen.

Socialavgifterna varierar beroende på typ av inkomst. Arbetsgivaravgifterna är

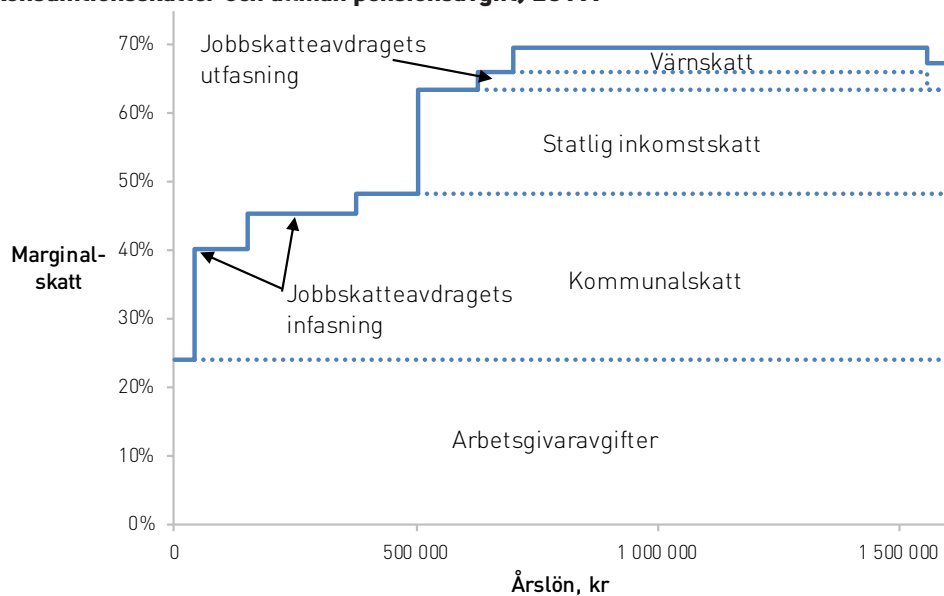
31,42 procent och egenavgifterna för företagare är 28,97 procent. Arbetsgivaravgifterna är lägre för personer som är under 18 eller över 65. Ej förmånsgrundande inkomster, i huvudsak arbetsgivarens avsättningar till tjänstepension, beskattas med särskild löneskatt på 24,26 procent.

I Sverige räknas även pensioner, sjukpenning och a-kassa som beskattningsbar inkomst. Kommunal och statlig inkomstskatt på dessa inkomster redovisas som skatter på arbete i statsbudgeten, men här ligger fokus på skatt på rena arbetsinkomster, eftersom skatter på transfereringar kan betraktas som en bokföringsövning inom staten.

Figur 5. Skatt på arbetsinkomst (exklusive konsumtionsskatter och allmän pensionsavgift) 2019.



Figur 6. Marginalskatt på arbetsinkomst (exklusive konsumtionsskatter och allmän pensionsavgift) 2019.



Det finns flera problem med hur arbete beskattas i Sverige. Till skillnad från många andra länder finns det inte så stora problem med omotiverade avdrag och liknande som eroderar skattebasen, eftersom detta åtgärdades i samband med 1990–1991 års skattereform. Problemen rör i stället dels att skattesatserna är för höga, särskilt när effekter av exempelvis arbetsgivaravgifter och inkomstskatt staplas på varandra, dels att skattesystemet i flera delar är krångligt och svårförståeligt för skattebetalarna.

Höga marginalsatser

Sveriges effektiva marginalsatt för höginkomsttagare är högst i världen, se figur 7. När värnskatten avskaffas den 1 januari 2020 hamnar Sverige på en tredjeplats. Värt att notera är också att de höga marginalsatserna gäller för förhållandevis låga inkomster i Sverige.¹⁸

Den höga effektiva marginalsatten beror både på höga inkomstskatter och på höga arbetsgivaravgifter. Inkomstskattesatsen har också ökat över tid. Sedan skattereformens 50-procentiga marginalsatt – ”hälften kvar” – har den högsta marginalsatten stigit till 60 procent på grund av höjda kommunalskatter, värnskattens införande 1995 och jobbskatteavdragets utfasning för höga inkomster 2016.

I många andra länder är arbetsgivaravgifterna lägre för höga inkomster eftersom

de ofta kopplas ihop med olika socialförsäkringsförmåner där ersättningsnivån har ett inkomsttak. Så var också fallet i Sverige tidigare, men sedan 1982 är arbetsgivaravgifterna en helt proportionell skatt som utgår med samma procentsats på höga och låga inkomster. Mellan 1972 och 1982 höjdes arbetsgivaravgifterna för svenska höginkomsttagare från 2 till 33 procent.¹⁹

Höga marginalsatser har flera olika negativa effekter på samhällsekonomin.

Dynamiska effekter. Höga marginalsatser gör det mindre lönsamt att arbeta fler timmar, anstränga sig på jobbet och klättra på karriärstegen. Detta leder till lägre inkomster, vilket även påverkar skatteintäkterna – så kallade dynamiska effekter.

Ju högre marginalsatt, desto större blir de negativa dynamiska effekterna av en skattehöjning. Det beror på två saker: För det första blir inkomstminskningen för skattebetalaren relativt sett större. Om marginalsatten ökar från 80 till 90 procent ökar skatteintäkterna inte särskilt mycket, men skattebetalaren får bara behålla hälften så mycket av varje extra intjänad hundralapp. För det andra drabbas statskassan naturligt nog mer om skattebetalarna arbetar mindre och minskar sina inkomster om marginalsatten är hög.

Dessa båda effekter gör att det till slut kommer en punkt där ytterligare skatte-

18 Krassén & Lidelfelt (2017).

19 Stenkula m fl (2014).

höjningar leder till lägre skatteintäkter för staten – toppen på Lafferkurvan, som visar sambandet mellan skattesats och skatteintäkter. Sannolikt är beskattningen av höginkomsttagare så hög att Sverige har passerat den punkten. Det innebär att en skattesänkning skulle öka skatteintäkterna – se figur 8 och Lundberg (2016c).

Ytterligare en faktor är att svenska höginkomsttagare har relativt låga inkomster jämfört med andra utvecklade länder. Det betyder att staten får relativt små intäkter av att beskatta dem, samtidigt som de negativa dynamiska effekterna består. Det tillsammans med den höga effektiva marginalskatten gör att Sverige sannolikt är det land som ligger längst ut på Lafferkurvas nedåtlutande del.²⁰

Mindre specialisering. En modern ekonomi bygger på arbetsdelning. Enligt samma logik som gäller för handel mellan länder specialiserar sig personer på sådant de är relativt bra på (så kallade komparativa fördelar). Höga effektiva marginalskatter (även kallade skattekilrar) gör att en del arbetsdelning inte kommer till stånd eftersom den inte lönar sig för de enskilda individerna, fastän den hade varit önskvärd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.²¹ Rot- och rut-avdragen kan ses som sätt att mildra de problem som höga skattekilrar medför.

Låg utbildningspremie. Höga marginalskatter och ett progressivt skattesystem sänker utbildningspremien, vilket gör det mindre lönsamt att skaffa en ansträngande utbildning. Sverige har redan i dag OECD:s lägsta utbildningspremie före skatt²², samtidigt som den effektiva marginalskatten som nämnts ovan är högst i världen. Det finns argument i ekonomisk teori för att beskatta investeringar i (och avkastning från) fysiskt kapital lågt eller inte alls.²³ Liknande argument kan användas för investeringar i humankapital.²⁴

Internationell konkurrens om högkvalificerad arbetskraft. Om internationellt rörliga löntagare har ett givet lönekrav efter skatt blir inkomstskatten en kostnad för arbetsgivaren, inte i första hand något som belastar den anställde. Därmed blir svenska företag mindre benägna att anställa personer med eftertraktad kompetens. För att lindra denna problematik har Sverige och flera andra länder infört lägre skatt för vissa utländska experter. Regelverket som omgärdar denna skattelättnad är dock byråkratiskt och förhållandevis få personer omfattas.²⁵

Empirisk forskning stöder hypotesen att skattesystemet påverkar var internationellt rörlig arbetskraft väljer att lokalisera sig. Kleven m fl (2013) undersöker den danska expertskatten, som har ett mindre krävande regelverk än den svenska. De visar

20 Lundberg (2017d).

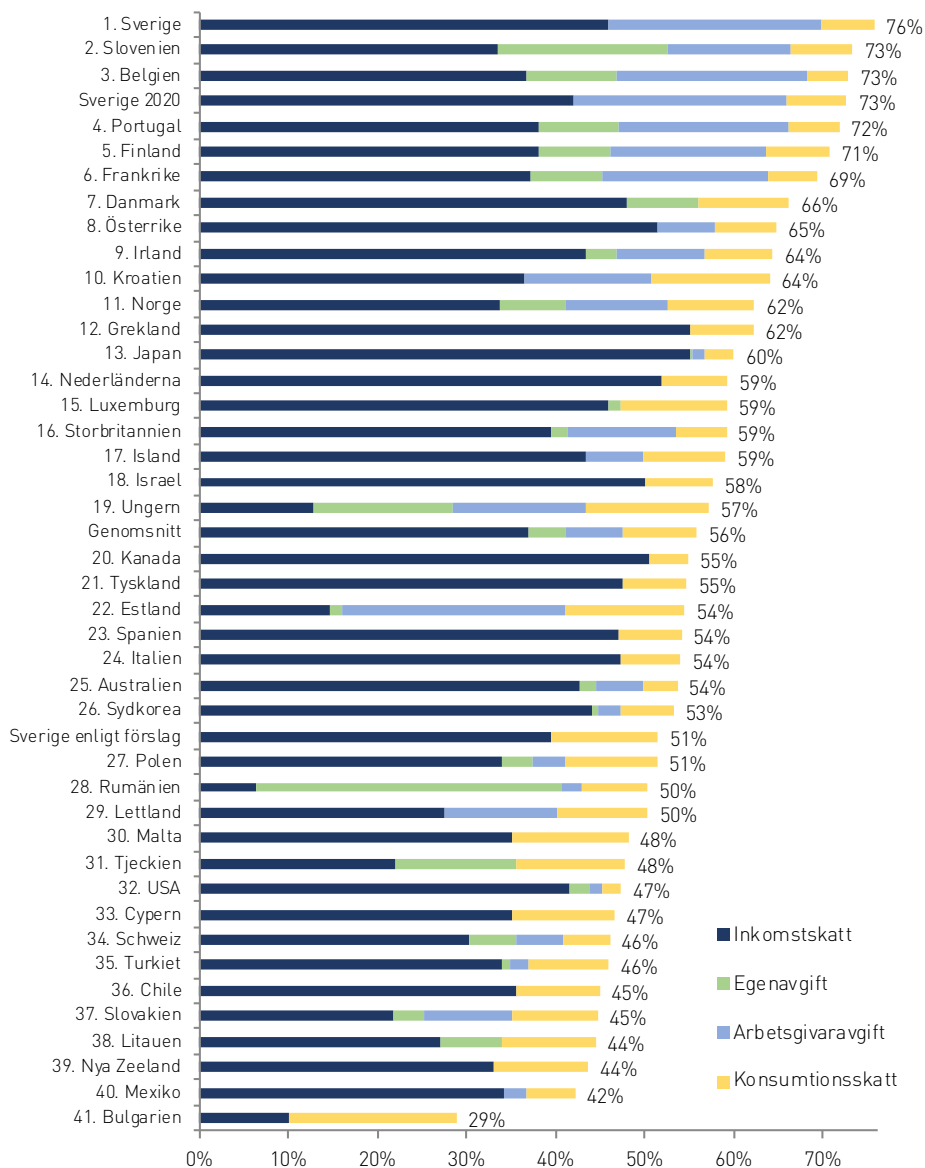
21 Johnsson (2004).

22 Krassén & Lidefelt (2017).

23 Se avsnittet om skatt på kapital.

24 Collins & Davies (2004).

25 Se Krassén & Lidefelt (2017) för längre resonemang om de problem som marginalskatterna skapar för företag som vill locka till sig högkvalificerade personer på den internationella arbetsmarknaden.

Figur 7. Effektiv marginalskatt på höga inkomster i EU och OECD.

Källa: Fritzon & Lundberg (2019).

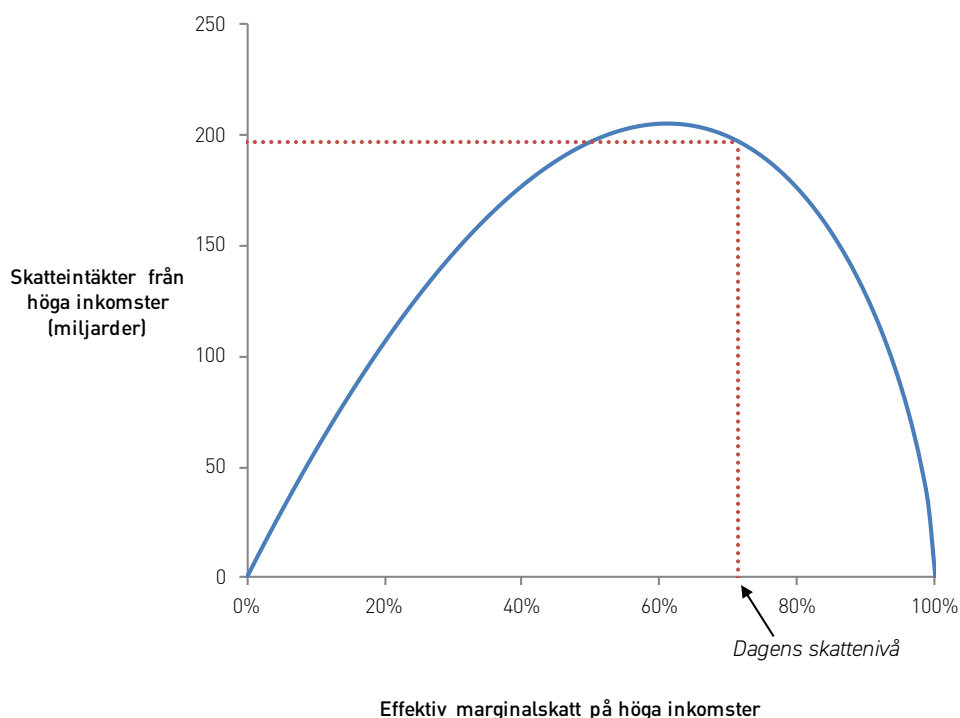
att skattelättnaden haft en stor påverkan på antalet utländska höginkomsttagare i Danmark och att deras löner före skatt sänkts. Anställningskostnaden blev därmed lägre.

Högre skatt på ojämna inkomster. Den svenska inkomstskatten är progressiv, vilket betyder att personer med högre inkomst betalar mer skatt i procent av inkomsten. Progressiviteten beror framför allt på den statliga inkomstskatten, men även grundavdraget och jobbskatteavdraget bidrar. Eftersom skatten beräknas på årsbasis på individnivå leder den progressiva beskattningen till orättvisa utfall. Den person som har ojämna

inkomster över åren betalar högre skatt än någon som har mer jämna inkomster. Den som tjänar 300 000 kronor två år i rad betalar exempelvis lägre skatt än någon som tjänar 100 000 kronor ett år och 500 000 kronor nästa år. Detta kan vara ett problem i synnerhet för den som bedriver näringsverksamhet och inte har en fast månadslön.

Samma sak gäller på hushållsnivå. Ett par där båda makarna tjänar 300 000 kronor betalar lägre skatt än ett par med samma hushållsinkomst men ojämn fördelning av inkomsten mellan makarna. Om skatten var helt proportionell skulle inte dessa orättvisor uppstå.

Figur 8. Lafferkurva för skatt på höga arbetsinkomster.



Antaganden: Skattebaselasticiteten är 0,2, inga inkomsteffekter.

Höga deltagandeskatter

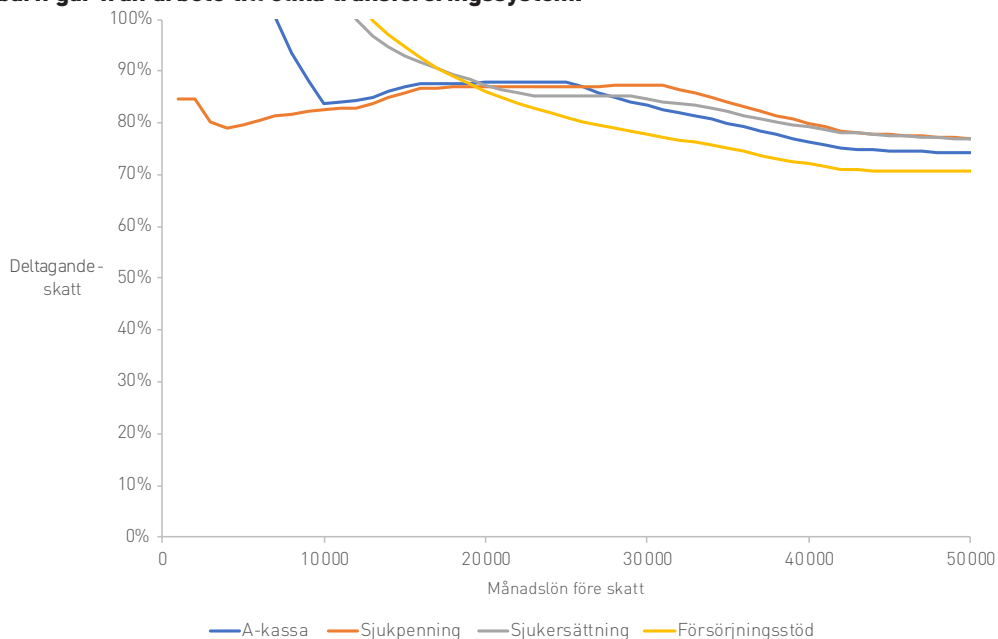
Marginalskatten, som berördes ovan, är relevant för marginella beslut: om man ska jobba en timme övertid eller anstränga sig lite ytterligare på arbetet. Men skatterna påverkar även beslutet om man ska arbeta över huvud taget. Eftersom bidrag är alternativet för många påverkar även bidragssystemen hur mycket det lönar sig att arbeta.

Nationalekonomer mäter skatternas och bidragens påverkan på beslutet att delta i arbetskraften med deltagandeskatten (*participation tax rate*). Deltagandeskatten visar hur stor del av det som individen tjänar in genom att börja arbeta – bruttolön inklusive arbetsgivaravgifter – som tillfaller staten genom skatter på arbete och minskade kostnader för bidrag. Om deltagandeskatten är 0

procent påverkar skattesystemet inte beslutet att arbeta eller inte. Staten snedvrider då inte valet att delta i eller stå utanför arbetskraften och deltagandebeslutet blir samhällsekonomiskt effektivt. Om deltagandeskatten däremot är 100 procent är den disponibla inkomsten densamma oavsett om individen arbetar eller inte. Det finns alltså ingen monetär anledning att arbeta.

Figur 9 visar deltagandeskatten för olika lönenivåer och ersättningssystem. För en person som går från en månadslön på 22 000 kronor (en typisk lägstalön i kollektivavtal) till a-kassa, eller tvärtom, är deltagandeskatten 85 procent. Det betyder att av den samhällsekonomiska vinsten av att personen börjar arbeta går 85 procent till staten och bara 15 procent till den enskilde. För sjukpenning och sjuker-

Figur 9. Deltagandeskatten när en ensamstående person utan barn går från arbete till olika transfereringssystem.



Källa: Lundberg (2017a), uppdaterat till 2019.

sättning (tidigare förtidspension) är deltagandeskatten 84 procent och för försörjningsstöd 67 procent. Det faktum att deltagandeskatterna är så höga gör att beslutet om att delta i arbetskraften eller inte är ett av de ekonomiska beslut som snedvrids allra mest av skattesystemet.

En omfattande forskningslitteratur visar att nivån på deltagandeskatter spelar roll för sysselsättningen. Forskningen använder reformer i olika länder som förändrat deltagandeskatten och undersöker sedan hur sysselsättningen i olika grupper påverkats. Lundberg & Norell (2018) går igenom denna litteratur och visar att 26 av 31 studier finner tydliga indikationer på ökad sysselsättning om skatterna eller bidragen sänks, åtminstone för kvinnor.

Krångligt grundavdrag och jobbskatteavdrag

Grundavdraget – den del av förvärvsinkomsten som befrias från kommunalskatt – har en krånglig konstruktion som varierar med inkomsten. Grundavdraget är högre för vissa låginkomsttagargrupper. Denna så kallade LO-puckel var ett villkor för att LO skulle acceptera den stora skattereformen 1990–1991. Att grundavdraget är utformat på detta sätt gör det i princip omöjligt att räkna ut sin skatt utan att använda skattetabeller eller särskilda räknesnurror.

Även jobbskatteavdraget har en svårgenomtränglig konstruktion med koppling till såväl arbetsinkomsten som kommunalskattesatsen och grundavdraget. Att grundavdraget är komplicerat bidrar därmed till att

göra även jobbskatteavdraget svårt att förstå och räkna ut för andra än specialister.

Höga marginalsatser vid både transfererings- och arbetsinkomst

För personer med endast arbetsinkomst blir jobbskatteavdraget som ett extra grundavdrag. Grundavdraget skattebefriar de första 20 000 intjänade kronorna. Därefter tar jobbskatteavdraget vid och skattebefriar ytterligare 23 000 kr (vi bortser från den allmänna pensionsavgiften, se nedan). Detta sänker marginalsatserna till noll för exempelvis många sommarjobbande studenter.

En teknikalitet i jobbskatteavdragets utformning gör dock att detta inte gäller för de som redan har en taxerad inkomst från exempelvis a-kassa eller sjukpenning. De har redan använt sitt grundavdrag och behöver betala kommunalskatt på de första 20 000–30 000 kronorna i arbetsinkomst. Först därefter sjunker marginalsatserna till noll. Detta får effekten att de bidragstagare som kanske skulle behöva särskilt stora incitament för att börja arbeta inte får ta del av jobbskatteavdraget förrän arbetsinkomsten överstiger en viss nivå.²⁶

Incitament för kommunala skattehöjningar

Jobbskatteavdraget är direkt proportionellt mot kommunalskatten. Invånare i kommuner med hög kommunalskatt åtnjuter därmed ett större jobbskatteavdrag än invånare i lågskattekommuner. Om en kommun exempelvis har dubbelt så hög kommunalskatt som en annan kommun blir även jobbskatteavdraget dubbelt så stort.

²⁶ Lundberg (2019c), appendix A.

Eftersom jobbskatteavdraget är en statligt finansierad skattereduktion innebär detta i praktiken att staten bär en del av kostnaden för en kommunalskattehöjning å kommunmedborgarnas vägnar. För varje hundralapp som kommunpolitikerna höjer skatten ökar kommuninvånarnas jobbskatteavdrag med i genomsnitt 16 kronor. Detta kan medföra att kommunala utgifter och skattesatser blir högre än de annars hade varit.²⁷

Osynliga arbetsgivaravgifter

Arbetsgivaravgifterna är den enskilt största skatt som de flesta arbetande betalar. Många känner dock inte till detta eftersom den oftast inte syns på lönespecifikationer eller skattebesked och ur ett juridiskt perspektiv betalas av arbetsgivaren.

Inom den nationalekonomiska forskningen diskuteras *fiscal illusion*, vilket innebär att dolda, spridda eller svårförstådda skatter kan få medborgarna att underskatta eller missförstå skattebördans storlek och fördelning. Opinionsundersökningar visar att en stor majoritet av svenskarna underskattar hur mycket skatt en vanlig löntagare betalar. En viktig orsak är okunskap om vem som i slutändan betalar arbetsgivaravgifterna.²⁸

Ur ett juridiskt perspektiv ska arbetsgivaravgifterna finansiera olika socialförsäkringar. Ibland hävdas därför att de olika socialavgifterna bör ses som försäkringspremier snarare än som skatter. Arbetsgivaravgifterna består av arbetsmarknadsavgift, sjukförsäkringsavgift, föräldraförsäkringsavgift etc, där procentsatsen för varje avgift sätts så att de

totala intäkterna motsvarar statens kostnader för ersättningssystemet i fråga.

Denna procedur bidrar dock inte till någon ökad förståelse om socialförsäkringssystemet eller vad skattepengarna används till. För det första är det bara arbetsgivaren som ser hur arbetsgivaravgifterna är indelade i olika delavgifter. För det andra är kopplingen till den enskildes socialförsäkringsförmån numera svag (utom när det gäller pensionen – se nästa avsnitt). Förmåner har både tak och golv men avgiften är samma procentsats på hela inkomsten. Socialförsäkringarna har också ett stort inslag av omfördelning, eftersom låginkomsttagare har större sannolikhet att bli arbetslösa eller sjukskrivna. Dessutom är gränsdragningen mellan bidrag och socialförsäkringar oklar. Föräldrapenningen (även på grundnivån) räknas exempelvis som en socialförsäkring, men inte barnbidraget.

Allt detta talar för att fiktionen om arbetsgivaravgifterna som försäkringspremier har spelat ut sin roll. Alla arbetsgivaravgifter utom ålderspensionsavgiften bör ses som vilka skatter som helst.

Svårförståeligt pensionssystem

Trots att Sverige har ett kontobaserat pensionssystem där den enskildes pension beror på hur mycket personen betalat in är det nog få som har kunskap om hur mycket som sätts av till allmän pension varje år. Den allmänna pensionsavgiften redovisas på en rad på slutskattebeskedet och ålderspensionsavgiften, som är en del av arbetsgivaravgif-

²⁷ Lundberg (2017b), Lundberg (2019a).

²⁸ Sanandaji & Wallace (2011); Sanandaji (2015).

terna, redovisas inte över huvud taget för arbetstagaren. Pensionsrätterna redovisas i det orange kuvertet, men det är långt efter pengarnas intjänande och kopplingen till betalda skatter framgår inte.

Olikformig beskattning av tjänstepension

Avsättningar till tjänstepension beskattas i dag med en särskild löneskatt på 24,26 procent i stället för arbetsgivaravgifter på 31,42 procent. Skattesatsen är lägre eftersom tjänstepensionsavsättningar inte är grundande för allmän pension eller ger rätt till några andra socialförsäkringsförmåner. I hur hög grad inkomster är förmånsgrundande skiljer sig dock stort mellan hög- och låginkomsttagare, se tabell 5. Inkomster över taket för pensionsgrundande inkomst (43 000 kronor i bruttolön per månad) ger inga socialförsäkringsförmåner alls och därmed är den särskilda löneskatten för låg. För höginkomsttagare är det därför lönsamt att växla från lön till tjänstepensionsavsättningar för att minska skatten.²⁹

Många höginkomsttagare har mycket generösa pensionsavtal. Det är inte önskvärt att pensionssparandet styrs av skattehänsyn i så hög grad som är fallet i dag. Ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv kan det också vara ett problem att en så stor del av höginkomsttagarnas sparande låses in i tjänstepensioner i stället för som tillgängligt kapital som kan användas till aktiva investeringar, exempelvis för att starta företag.

För låg- och medelinkomsttagare är den särskilda löneskatten däremot för hög i förhållande till arbetsgivaravgifterna, eftersom bara avsättningen till den allmänna pensionen motsvarar 17,21 procentenheter av arbetsgivaravgifternas 31,42 procent. Efter justering för pensionsrätten är "nettoskatten" på löner därför 14,21 procent. Som tabell 5 illustrerar är det lägre än skatten på tjänstepensionsavsättningar. Det kan göra fackföreningarna motvilliga att förhandla fram ökade avsättningar till tjänstepension för låg- och medelinkomsttagare.

Tabell 5. Beskattning av löner och tjänstepensionsavsättningar.

	Låg- och medelinkomsttagare (upp till 43 000 kr/mån)		Höginkomsttagare (över 43 000 kr/mån)	
	Lön	Tjänstepension	Lön	Tjänstepension
Skattesats	31,42 %*	24,26 %**	31,42 %*	24,26 %**
Allmän pensionsrätt	17,21 %	0 %	0 %	0 %
"Nettoskatt"	14,21 %	24,26 %	31,42 %	24,26 %

* Arbetsgivaravgifter. ** Särskild löneskatt.

29 Om man befinner sig över brytpunkten för statlig inkomstskatt i yrkeslivet men förväntar sig att hamna under brytpunkten efter pensioneringen förstärks detta incitament ytterligare.

Krångliga egenavgifter för egenföretagare

I stället för arbetsgivaravgifter betalar enskilda näringsidkare egenavgifter. För löntagare räknas inkomstskatten fram baserat på den lön som står på lönebeskedet, efter att arbetsgivaravgifterna dragits. Man kan se det som att arbetsgivaravgifterna är avdragsgilla för löntagaren. Därför är också egenföretagares egenavgifter avdragsgilla. Kruxet är att egenavgifterna är avdragsgilla även vid beräkningen av egenavgifter. För att veta hur hög den beskattningsbara inkomsten är måste man alltså veta storleken på egenavgifterna, som beror på den beskattningsbara inkomsten, som beror på egenavgifterna etc. För att komma runt detta cirkelresonemang får man avdrag för förra årets egenavgifter. Innevarande år får man ett schablonavdrag för egenavgifter.³⁰ Året efter sker en avstämning där schablonavdraget jämförs med de faktiska egenavgifterna. Denna mycket krångliga procedur gör det svårt för många egenföretagare att förutsäga hur mycket skatt de kommer att betala.

Utebliven skattereduktion för allmän pensionsavgift för låginkomsttagare

Den allmänna pensionsavgiften på 7 procent betalas nominellt av den enskilda lön-

tagaren och sätts in på personens konto i pensionssystemet. Det finns dock en lika stor statlig skattereduktion, vilket gör att den allmänna pensionsavgiften för de flesta bara är en beräkningsteknisk formalitet: Den allmänna pensionsavgiften betalas från statsbudgeten in till pensionssystemet.

Problemet uppstår för de personer som inte betalar tillräckligt mycket i inkomstskatt för att dra nytta av hela reduktionen för allmän pensionsavgift.³¹ För personer med en årsinkomst upp till cirka 60 000 kronor är den allmänna pensionsavgiften därför en de facto-kostnad.

Ytterligare en märklig effekt uppstår eftersom inkomster upp till cirka 20 000 kronor per år inte är pensionsgrundande. Så fort inkomsten överstiger detta belopp måste allmän pensionsavgift betalas på hela inkomsten – skatten stiger alltså från 0 till 1 400 kronor (7 procent av 20 000 kronor). Marginalskatten på den kronan är 140 000 procent. Detta kan leda till att exempelvis skolungdomar försöker hålla sig under detta belopp.³² Detta och andra problem med skattereduktionen för allmän pensionsavgift diskuteras av Nilsson (2017).

30 Schablonavdraget infördes 1976 efter att författaren och egenföretagaren Astrid Lindgren hade upptäckt att hennes marginalskatt var 102 procent om man räknade samman egenavgifter och inkomstskatt. Visserligen skulle marginalskatten bli lägre än 100 procent om man räknade med avdraget för egenavgifter, men detta avdrag skulle hon inte kunna använda förrän året därpå. Efter en blixtnabb beredning av regeringen (proposition 1975/76:178) infördes schablonavdraget för inkomster intjänade redan under 1976, vilket medförde att Astrid Lindgren aldrig behövde betala 102 procent i marginalskatt. (Lundberg, 2019b)

31 Rent juridiskt är det jobbskatteavdraget som man inte helt kan dra nytta av, eftersom skattereduktionerna dras av i en viss ordning så länge det fortfarande finns skatt att minska.

32 "VA?!? Vad är det här?! Jag tjänar 1 000 kronor mer än vad jag tänkt mig, och så får jag betala 1 300 kronor i skatt! VILKEN DÅLIG STIL!!" utbrister en tecknad sommarjobbare i en pedagogisk broschyr från Skatteverket (2017). (Detta belopp är i dag 1 400 kr.)

De problem som konstateras ovan är svåra att åtgärda genom att lappa och laga i skattesystemet. I detta avsnitt presenteras ett genomgripande reformförslag som ger arbetsbeskattningen en mer logisk struktur.

Förslaget består av flera delar. Arbetsgivaravgifterna synliggörs för löntagaren genom att göras om till inkomstskatter och delas upp i en statlig löneskatt och en pensionsavgift. De blir avdragsgilla vid beräkningen av kommunalt beskattningsbar inkomst, för att undvika att kommunalskatterna behöver justeras när alla bruttolöner ökar med 31 procent i takt med att arbetsgivaravgifterna fasas ut.³³ Hur skatteberäkningen föreslås förändras sammanfattas i tabell 6, figur 10 och figur 11 (som ska jämföras med figur 5 och figur 6).

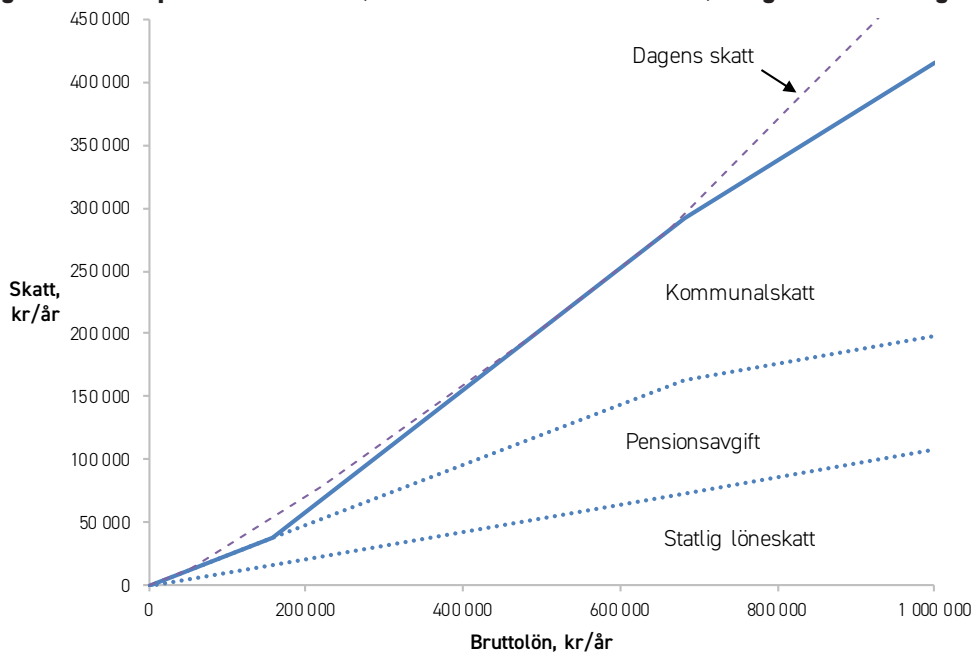
Pensionsavgift ska enligt förslaget bara betalas bara på årslöner upp till 520 000 kr (683 000 kr med arbetsgivaravgifter) per år, som är taket för pensionsgrundande inkomst. Den statliga inkomstskatten avskaffas, vilket sänker skatten för 1,3 miljoner svenskar. Totalt sänks marginalskatten på höga inkomster från 70 procent till 40 procent (konsumtionsskatter oräknade).

I dag beskattas arbetsinkomster, pensioner, sjukpenning, a-kassa och andra transfereringsinkomster tillsammans i inkomstslaget

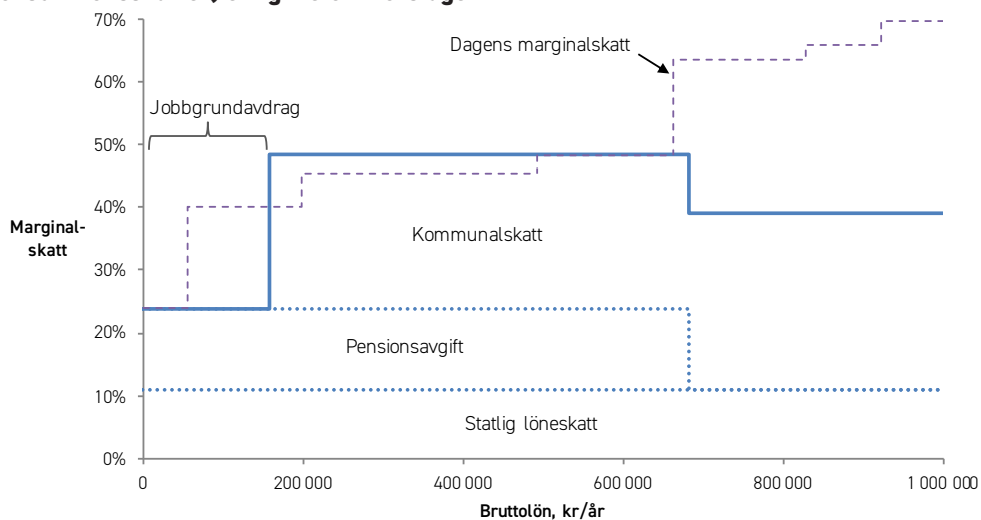
tjänst. Samtidigt görs det i praktiken en åtskillnad mellan olika former av inkomster eftersom endast arbetsinkomster berättigar till jobbskatteavdrag. Förslaget är att arbetsinkomst blir ett eget inkomstslag. I detta inkomstslag görs ett grundavdrag – kallat jobbgrundavdrag – på 120 000 kronor per år (10 000 kronor per månad). Först efter denna inkomstnivå betalar man kommunalskatt. Det innebär sänkt skatt för alla som arbetar, men mest till låginkomsttagare.

Reformen mildrar problemen med höga marginal- och deltagandeskatter och löser de övriga problem med skattesystemets utformning som diskuteras ovan: De krångliga grund- och jobbskatteavdragen försvinner och ersätts med ett enkelt grundavdrag för arbetsinkomst. Individens inbetalning till pensionssystemet synliggörs och pensionsrätten kan fastställas redan i samband med slutskattebeskedet. De märkliga tröskeeffekter som uppstår till följd av skattereduktionen för allmän pensionsavgift försvinner också, liksom den krångliga avstämningen av företagares egenavgifter. Slutligen löses även problemet med jobbskatteavdragets koppling till kommunalskatten när detta ersätts av jobbgrundavdraget. Se sammanställningen i tabell 7.

33 I synnerhet är det rimligt att pensionsavgiften är avdragsgill, eftersom pensionerna beskattas med kommunalskatt när de betalas ut. Om inte pensionsavgiften är avdragsgill beskattas samma inkomst två gånger. Innan skattereduktionen för allmän pensionsavgiften infördes 2000–2006 var avgiften avdragsgill.

Figur 10. Skatt på arbetsinkomst (exklusive konsumtionsskatter) enligt reformförslaget.

Observera att bruttolönen inkluderar det som i dag är arbetsgivaravgifterna.

Figur 11. Marginalskatt på arbetsinkomst (exklusive konsumtionsskatter) enligt reformförslaget.

Observera att bruttolönen inkluderar det som i dag är arbetsgivaravgifterna.

Tabell 6. Hur skatten räknas ut.

Skatteuträkning i dag	Skatteuträkning enligt förslag
Arbetsgivarens kostnad (egentlig bruttolön)	Egentlig bruttolön
– Arbetsgivaravgifter (31 % av lönen)	– Statlig löneskatt (11 %)
= Fastställd förvärvsinkomst	– Pensionsavgift (13 % upp till 683 000 kr)
– Grundavdrag	– Jobbgrundavdrag (120 000 kr)
= Beskattningsbar förvärvsinkomst	= Kommunalt beskattningsbar inkomst
– Kommunalskatt (32 %)	– Kommunalskatt (32 %)
– Statlig inkomstskatt	
+ Jobbskatteavdrag	

Tabell 7. Problem inom skatterna på arbete och hur reformförslagen löser dem.

Problem	Lösning
Höga marginalsatser	Avskaffad statlig inkomstskatt och pensionsavgift för höga inkomster
Höga deltagandesatser	
Krångligt grundavdrag och jobbskatteavdrag	Jobbgrundavdrag
Höga marginalsatser vid både transfererings- och arbetsinkomst	
Incitament för kommunala skattehöjningar	
Osynliga arbetsgivaravgifter	Arbetsgivaravgifterna görs om till statlig löneskatt och pensionsavgift
Krångliga egenavgifter för egenföretagare	
Svårförståeligt pensionssystem	
Utebliven skattereduktion för allmän pensionsavgift för låginkomsttagare	Pensionsavgiften synliggörs för löntagaren
Olikformig beskattning av tjänstepension	Särskilda löneskatten halveras och pensionsavgiften för höga inkomster avskaffas

Effekt på statsbudgeten

Reformförslaget minskar skatteintäkterna med 146 miljarder kronor om man bortser från beteendeförändringar hos skattebetalarna, se tabell 8. Det motsvarar 3 procent av BNP. Kommunernas intäkter påverkas inte.

Reformen skapar positiva dynamiska effekter framför allt genom att höginkomsttagare sporras att öka sina inkomster genom lägre marginalsatser och genom att låg-

inkomsttagares incitament för att komma in på arbetsmarknaden ökar. Med simuleringsmodellen Slimm kan dessa dynamiska effekter siffrasättas. Modellen redovisar effekter för små, medelstora och stora beteendeförändringar. Den presenteras närmare i fördjupningsrutan.

Mediumscenariot är kalibrerat för att motsvara beteendeförändringar som ligger i mittfåran av den empiriska forskningen.

Enligt detta scenario skulle reformen öka sysselsättningen med 64 000 personer, vilket motsvarar ungefär hälften av den uppskattade effekten av jobbskatteavdraget.³⁴ Ökad sysselsättning tillsammans med

högre arbetsinkomster för de som redan arbetar skulle tillföra 51 miljarder i ökade skatteintäkter (se tabell 9). Nettobortfallet för statskassan beräknas därmed till knappt 100 miljarder snarare än 146 miljarder.

Tabell 8. Totala skattesänkningar.

Avskaffad statlig inkomstskatt	57
Jobbgrundavdrag	40
Avskaffad pensionsavgift över taket	25
Sänkt särskild löneskatt på tjänstepension	24
Summa	146

Miljarder kronor. Källa: Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10, egna beräkningar.

Tabell 9. Dynamiska effekter av förslaget.

	Beteendeförändringar		
	<i>Små</i>	<i>Medium</i>	<i>Stora</i>
Dynamiska intäktseffekter (miljarder)	23	51	82
Sysselsättningsökning	22 000	64 000	103 000

Källa: Egna beräkningar med modellen *Slimm* – se fördjupningsrutan för detaljer.

³⁴ Lundberg & Norell (2018).

FÖRDJUPNING

Simuleringsmodellen Slimm

The Swedish Labour Income Microsimulation Model, Slimm, är en nationalekonomisk simuleringsmodell som kan användas för att förutsäga sysselsättnings- och skatteintäktseffekter av förändrad skatt på arbetsinkomster. Den presenteras i detalj av Lundberg (2017c) och mer informellt av Lundberg (2018). Inkomstdatan i modellen kommer från SCB:s Inkomst- och taxeringsregister.

Modellen simulerar tre olika typer av beteendeförändringar:

- Den *intensiva marginalen* handlar om små förändringar av arbetstiden (eller mer generellt, arbetsinkomsten) som svar på höjd eller sänkt marginalskaft. Eftersom marginalskaften är skatten på den sist intjänade hundralappen avgör den incitamenten för en liten inkomstökning. Storleken på denna effekt mäts med skattebaselasticiteten, som visar den procentuella ökningen av den taxerade inkomsten (skattebasen) om skatten sänks så att skattebetalaren får behålla 1 procent mer av varje extra intjänad hundralapp.
- Den *extensiva marginalen* handlar om valet att delta i arbetskraften eller inte. Här uttrycks beteendeförändringarna som en deltagandelasticitet, som visar den procentuella ökningen av sysselsättningsgraden om inkomstskillnaden mellan arbete och bidrag ökar med 1 procent. Se Lundberg & Norell (2018) för en genomgång av forskningen som använder reformer i olika länder för att uppskatta deltagandelasticiteter.
- *Inkomsteffekter* innebär att sänkt skatt gör att individen kan arbeta mindre och ändå få ut samma inkomst. Inkomsteffekterna uppskattas från studier av hur lotterivinster påverkar arbetsutbudet och uppgår i modellen till hälften av beteendeförändringarna på den intensiva marginalen.

Storleken på varje typ av beteendeförändring kalibreras för att matcha uppskattningar i svensk och internationell empirisk forskning, som till exempel undersöker hur individer har anpassat sig efter tidigare skattereformer. Resultat redovisas för låga, medelstora och höga elasticiteter. Mediumscenariot motsvarar vad som bedöms vara mittfåran av forskningen. Elasticiteterna i de olika scenarierna redovisas i tabell 10.

Tabell 10. Beteendeförändringar i scenarierna i Slimm.

		Låg	Medium	Hög
Intensiva marginalen	Skattebaselasticitet	0,1	0,2	0,3
Extensiva marginalen	Deltagandelasticitet	0,05	0,15	0,25

Avskaffa den statliga inkomstskatten

Sveriges höga marginalskatter minskar incitamenten till ansträngning och utbildning. Förslaget är att den statliga inkomstskatten, inklusive värnskatten, avskaffas. Lundberg (2016a) och Lundberg (2018) beräknar att detta mest troligt helt skulle betala för sig själv genom att sänkt marginalskatt ökar incitamenten att intjäna arbetsinkomst, vilket i sin tur ökar skatteintäkterna. Sedan tidigare har ett flertal forskare dragit samma slutsats om värnskatten.³⁵

Statlig inkomstskatt betalas på månadslöner över 42 000 kronor. Många i vanliga akademikeryrken tjänar mer än så. Ungefär 1,3 miljoner svenskar betalar statlig inkomstskatt.³⁶ Eftersom inkomsterna tenderar att variera över livet är det betydligt fler än så som kan förvänta sig att någon gång betala statlig inkomstskatt. Lundberg (2016a) beräknar att 54 procent av de som går i pension någon gång har betalat statlig inkomstskatt. Avskaffad statlig inkomstskatt skulle alltså gynna en stor grupp svenskar.

Eftersom Sverige har en relativt sammanpressad inkomstfördelning står den statliga inkomstskatten för en ganska liten andel av skatteintäkterna – 3 procent. Det mesta av skatte- och bidragssystemets omfördelning skulle kvarstå om den statliga inkomstskatten avskaffades. I Sverige sker omfördelning framför allt genom transfereringar och offentliga tjänster, inte genom ett starkt progressivt skattesystem.

Gå över från arbetsgivaravgifter till inkomstskatt

I dag är arbetsgivaravgifterna en osynlig skatt på 31,42 procent av lönen. Av arbetsgivarens kostnad utgörs alltså 24 procent (31 av 131 kronor för en hundralapp i lön) av arbetsgivaravgifter. För att få ett mer transparent skattesystem där medborgarna har kunskap om hur mycket skatt de betalar bör arbetsgivaravgifterna synliggöras. Sveriges skattesystem skulle bli mer likt det i Danmark, som har låga arbetsgivaravgifter och i stället högre inkomstskatt.

Ibland påstås att arbetsgivaravgifterna kan ses som försäkringspremier, men kopplingen mellan inbetalda arbetsgivaravgifter och socialförsäkringsförmåner är på individnivå svag, förutom inom ramen för pensionssystemet. Fiktionen om arbetsgivaravgifterna som försäkringspremier bör avskaffas och den del av dagens arbetsgivaravgifter som inte går till pensioner bör kallas statlig löneskatt, eftersom skatt är den korrekta benämningen.

Förslaget är att arbetsgivaravgifterna delas upp i två delar: en statlig löneskatt och en pensionsavgift (se vidare i nästa avsnitt). Båda dessa skatter skulle utformas som inkomstskatter och synas på lönespecifikation och deklaraionsblanketter. Alla löner skulle öka med 31 procent och skattesatserna för pensionsavgiften och den statliga löneskatten skulle definieras i förhållande till denna nya, större skattebas.

Ett sätt att göra detta är att under en tioårsperiod eller liknande gradvis växla över

³⁵ Lundberg (2016b).

³⁶ Finansdepartementet (2017).

från arbetsgivaravgifter till direkta skatter på löntagarna. Löneökningstakten skulle under denna övergångsperiod bli högre. Man kan förvänta sig att fackföreningarna skulle kräva full kompensation för skatteväxlingen i löneförhandlingarna. Sådana växlingar har ägt rum tidigare, fast åt andra hållet, när arbetsgivaravgifterna höjdes under 1970- och 1980-talen.

Lägg pensionsavgiften på löntagaren

Pensionssystemet bygger på ett kontosystem där individens pension beror på hur mycket hon har betalat in till systemet. För att tydliggöra denna koppling bör pensionsavgiften särredovisas när arbetsgivaravgifterna görs om till inkomstskatter.

Utredningen om ett reformerat pensionssystem förespråkade en sådan växling, från arbetsgivaravgifter till en pensionsavgift betald av löntagaren. Växlingen skulle omfatta åtta procentenheter, hälften av pensionsavgiften, och äga rum under en sexårsperiod.³⁷ Så här motiverades förslaget:

Även om arbetsgivaren är betalningsskyldig för arbetsgivaravgifterna bärs den egentliga kostnaden för dessa ytterst av de anställda. ... Den ökade grad av försäkringsmässighet i pensionssystemet, där avgiften ger upphov till en bestämd förmån, som blir följden av den av oss föreslagna reformen förstärker motiven för att på ett bättre sätt än i dag synliggöra de avgifter som finan-

sierar den. Med en egenavgift inkluderas förmånsrelaterade avgifter i bruttolönen och individen blir bättre medveten om de inkomster han faktiskt har och hur mycket han betalar för olika ändamål.³⁸

Som nämnts ovan blev utfallet i slutändan att staten tog på sig betalningsansvaret för den enskildes pensionsavgift genom skattereduktionen för allmän pensionsavgift.

Pensionsavsättningen är i dag 17,21 procent av lönen, där 10,21 procent är ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna och 7 procent är den allmänna pensionsavgiften. Räknat som andel av arbetsgivarens kostnad är pensionsavsättningen 13 procent.³⁹ Arbetsgivaravgifterna, i dag 24 procent av arbetsgivarens kostnad, föreslås därmed delas upp i en pensionsavgift på 13 procent och en statlig löneskatt på 11 procent.

Förslaget innebär alltså att både det som i dag är arbetsgivarens del (ålderspensionsavgiften) och arbetstagarens del (den allmänna pensionsavgiften, som i verkligheten betalas av staten) betalas direkt av arbetsgivaren. Så är det i praktiken redan i dag, eftersom arbetsgivaravgifterna övervältras på lönerna och skattereduktionen för allmän pensionsavgift måste finansieras med andra skatter, framför allt på löntagarna.

I enlighet med principerna för det nya pensionssystemet bör endast pensionsgrundande inkomst beläggas med pensionsavgift.⁴⁰ Inkomster över taket för pensionsgrundande inkomst, 520 000 kronor per år,

37 SOU 1994:20, sid 433ff.

38 SOU 1994:20, sid 435.

39 $0,1721 / (1 + 0,3142) = 13$ procent.

40 SOU 1994:20, sid 431.

befrias därmed från pensionsavgift. Detta förslag diskuteras nedan. Enligt förslaget ska statlig löneskatt betalas på alla ersättningar för arbete, till exempel lön och tjänstepensionsavsättningar (se nästa avsnitt), men inte på sjukpenning och andra transfereringar.

Halvera den särskilda löneskatten

I dag utgår särskild löneskatt med 24 procent på avsättningar till tjänstepension. Eftersom sådana avsättningar inte är grundande för allmän pension bör de inte heller beläggas med pensionsavgift. Däremot ska en ny statlig löneskatt enligt förslaget utgå på all ersättning för arbete, oavsett om den är förmånsgrundande eller inte. Förslaget innebär att skatten på sådana förmåner sänks till 12 procent⁴¹, en halvering jämfört med dagens nivå.

Detta medför en mer likformig beskattning av pensionsgrundande respektive ej pensionsgrundande ersättningar. I dag är den särskilda löneskatten på pensionsavsättningar för hög för låg- och medelinkomstagare, vilket missgynnar avsättningar till tjänstepension.

Avskaffa pensionsavgiften över taket

Arbetsgivaravgifterna i Sverige är 31 procent, utan tak. Att arbetsgivaravgifterna är så höga även för höga inkomster bidrar till att Sverige toppar listan över länder med högst marginalskatt för höginkomsttagare (se figur 7). Arbetsgivaravgifterna är

ofta kopplade till olika socialförsäkringar, och eftersom dessa ofta har inkomsttak är arbetsgivaravgifterna i många länder låga eller obefintliga på höga inkomster. Så var det också i Sverige fram till 1970-talet. Då betalades de två pensionsavgifterna – folkpensionsavgiften och ATP-avgiften – bara på pensionsgrundande inkomst (inkomster upp till taket på 7,5 basbelopp). Från 1976 utgick folkpensionsavgiften även på inkomster över taket i enlighet med de så kallade Hagaöverenskommelserna, och från 1982 gällde detsamma ATP-avgiften, till synes utan något djupare principiellt resonemang.

I och med det nya pensionssystemet är kopplingen mellan inbetalda avgifter och förväntad pension tydlig. Eftersom inkomster över 8,07 inkomstbasbelopp per år (520 000 kronor) inte är pensionsgrundande är det rimligt att pensionsavgift inte heller behöver betalas över denna gräns.

På inkomstdelar som inte är pensionsgrundande måste individen eller arbetsgivaren täcka upp med ett pensionssparande för att inte pensionen ska bli för låg i förhållande till lönen. I dag omfattas de allra flesta av tjänstepensionsavtal som mer än väl väger upp för frånvaron av pensionsrätt i det allmänna pensionssystemet för höga inkomster.⁴² Att pensionsavgiften föreslås avskaffas för höga inkomster är en kompensation för detta behov av tjänstepension.

Avskaffad pensionsavgift för inkomster över taket för pensionsgrundande inkomst skulle statistiskt räknat minska skatteintäk-

41 Om 11 procent (den föreslagna nivån på den statliga löneskatten) av arbetsgivarens kostnad för en förmån ska vara skatt blir skatten 12 procent av förmånens värde: $0,12 / (1 + 0,12) = 11$ procent.

42 I regel 4,5 procent av lönen upp till taket för pensionsgrundande inkomst och 30 procent däröver.

terna med cirka 25 miljarder kronor. Att den statliga inkomstskatten dessutom avskaffas innebär att endast kommunalskatt och statlig löneskatt behöver betalas på höga inkomster, en sammanlagd marginalskatt på 40 procent, eller drygt 50 procent med konsumtionsskatter.⁴³ Som framgår av figur 8 hamnar Sverige då sannolikt till vänster om Lafferkurvens topp, men reformen skulle ändå ha en hög självfinansieringsgrad och intäktsbortfallet för staten skulle troligtvis inte bli särskilt stort. Marginalskatterna för höginkomsttagare skulle bli något lägre än i Australien och något högre än i USA (se figur 7).

Inför ett högt jobbgrundavdrag

Både grundavdraget och jobbskatteavdraget har en krånglig konstruktion som medför flera olika problem, både för individer och ur ett systemperspektiv (se ovan). För att förenkla och för att göra det mer lönsamt att arbeta för låginkomsttagare föreslås att grundavdraget och jobbskatteavdraget ersätts med ett enhetligt jobbgrundavdrag på 120 000 kronor per år. Eftersom jobbskatteavdraget och grundavdraget i dag

skattebefriar som mest 108 000 kronor innebär det att alla som arbetar får sänkt skatt. Jobbgrundavdraget skulle också eliminera den marginalskattehöjning med tre procentenheter som jobbskatteavdragets utfasning orsakar.

Skattesänkningen blir som störst för de som befinner sig i jobbskatteavdragets infasningsregion (upp till 31 000 kronor per månad). För vissa personer höjs marginalskatten eftersom alla får ett lika stort jobbgrundavdrag i stället för som i dag ett jobbskatteavdrag som ökar med inkomsten upp till 31 000 kronor i månadslön.

Budgettekniskt skulle ett jobbgrundavdrag innebära att jobbskatteavdraget som statlig skattereduktion ersätts med ökade statsbidrag till kommunerna som kompensation för minskat underlag för kommunalskatt. Den praktiska effekten blir densamma. På detta sätt kompenseras kommunerna i dag för det förhöjda grundavdraget för äldre. En fördel är dock att kommuner som höjer skatten inte som i dag får dra nytta av ett större jobbskatteavdrag.

43 Med justering för att den föreslagna statliga löneskatten (på 11 procent) är avdragsgill blir marginalskatten $0,32 \times (1 - 0,11) + 0,11 = 39,5$ procent. Med en genomsnittlig konsumtionsskatt på 19,8 procent (Fritzon & Lundberg, 2019) blir den effektiva marginalskatten $0,395 + (1 - 0,395) \times 0,198 = 51$ procent.

SKATT PÅ KAPITAL

SKATT PÅ KAPITAL I DAG	50
PROBLEM	53
REFORMFÖRSLAG	60

Skatterna på kapital renderar lägst skatteintäkter av de tre stora skattebaserna. Kapitalskatterna beskattar i regel avkastningen på kapital snarare än själva kapitalet (förmögenhetsskatten är avskaffad i Sverige). Kapitalskatter finns på både företagsnivå (bolagsskatt) och på individnivå (kapitalinkomstskatt).

I princip all ekonomisk verksamhet använder sig av produktionsfaktorerna arbete och kapital. Kapital är speciellt eftersom det har uppstått genom att människor under lång tid har sparat av sin inkomst och investerat i aktier, fonder eller fastigheter eller sparat på bankkonton. Den svenska kapitalstocken – byggnader, fordon, maskiner, mjukvara, med mera – har byggts upp genom åren tack vare att någon avstått från omedelbar konsumtion och i stället valt att spara delar av sin inkomst. Kapitalskatterna kan därför få stora effekter på längre sikt, eftersom de minskar incitamenten att spara.

Av denna anledning anser många nationalekonomer att kapital inte bör beskattas över huvud taget (se diskussionen nedan). Eftersom det kan ta decennier innan de negativa effekterna av höga kapitalskatter syns, samtidigt som politikerna är valda på fyraåriga mandatperioder, finns det risk för att skatterna på kapital blir högre än de hade varit om politikerna hade haft incitament att ta hänsyn till längre tidshorisonter.⁴⁴

En annan viktig aspekt är att en stor del av kapitalet är internationellt lätttrörligt.

Det innebär att det finns goda möjligheter för en liten, öppen ekonomi som Sverige att locka till sig kapital genom förmånlig företagsbeskattning. Skattekonkurrens av detta slag oroar många politiker, men man kan också se det som att internationell konkurrens på skatteområdet begränsar politikernas möjlighet att beskatta kapital för kortsiktig politisk vinning.⁴⁵

Här identifieras ett flertal problem med kapitalbeskattningen i Sverige. Det grundläggande problemet är att kapitalskatter minskar incitamenten att spara och snedvrider hur hushållen väljer att fördela sin konsumtion över tid. Kapitalskatter sänker också avkastningen på innovationer och entreprenörskap. Beskattningen av kapitalinkomster som uppstått på grund av inflation kan ses som en förmögenhetsskatt. Olika skattesatser för olika typer av kapitalinkomster och dagens begränsade möjligheter till förlustavdrag innebär att sparande och investeringar inte kanaliseras till det ställe där de gör bäst nytta. Bolagsskatten bidrar till att driva bort investeringar från Sverige och uppmuntrar till skuldsättning.

Utformningen av kapitalbeskattningen leder också till olika typer av inlåsnings effekter, till exempel på bostadsmarknaden. Detta förvärras av stämpelskatten, som är en ren transaktionsskatt på fastigheter.

Ett annat problem är att hyrt boende är skattemässigt missgynnat jämfört med ägt

44 Acemoglu m fl (2011).

45 Rohác (2010), Waldenström m fl (2018), sid 66.

boende, eftersom hyresintäkter beskattas som kapitalinkomst. Fastighetsskatten på hyreshus och kommersiella fastigheter har inte någon teoretisk grund på samma sätt som fastighetsskatten på ägda bostäder, och snedvrider hur kapitalet investeras.

Här föreslås ett antal reformer av kapitalskatterna som löser en del av dessa problem och mildrar andra i väntan på mer genomgripande reformer, kanske på internationell nivå. Kapitalinkomstskatten sänks till 15 procent från dagens huvudnivå på 30 procent. För att återställa neutraliteten mellan ägt och hyrt boende föreslås en fastighetsskatt i form av en schablonintäkt

för ägt boende inom inkomstslaget kapital. Eftersom kapitalinkomstskatten samtidigt sänks blir denna fastighetsskatt förhållandevis låg. Stämpelskatten avskaffas för att öka rörligheten på bostadsmarknaden. Även fastighetsskatten på hyreshus och kommersiella fastigheter avskaffas.

Bolagsskatten föreslås halveras till drygt 10 procent, vilket skulle bli bland de lägsta bolagsskattesatserna i EU. Det skulle göra Sverige till ett mer attraktivt land för investeringar och samtidigt minska den skattemässiga nackdelen för företagen att använda sina egna aktieägares kapital i stället för externa lån för att finansiera verksamheten.

SKATT PÅ KAPITAL I DAG

Intäkterna från skatter på kapital uppgår 2019 till totalt 271 miljarder kronor, motsvarande fem procent av BNP; se tabell 11. Skatterna på kapital utgörs av bolagsskatten, som utgår med 21,4 procent av företagets vinst, kapitalinkomstskatten, med en huvudsaklig skattesats på 30 procent, fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften, som baseras på fastighetens taxeringsvärde, samt stämpelskatten, som betalas vid köp av fastighet. Dessa skatter beskrivs i detalj nedan.

Kapitalinkomstskatten

Inkomst av kapital är i juridisk mening ett eget inkomstslag vid sidan av inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet. Privatpersoner redovisar sina kapitalinkomster, till exempel vinst vid försäljning av fastighet eller utdelning från bolag, i deklarationen. Ränteutgifter och kapitalförluster får dras av. Om summan är positiv måste personen betala kapitalinkomstskatt. Är nettobeloppet negativt får personen en skattereduktion för underskott av kapital

(som oftast kallas ränteavdrag i dagligt tal). Denna skattereduktion får räknas av från skatten på inkomst av tjänst.

Kapitalinkomstskatten är normalt 30 procent. Denna skattesats gäller exempelvis utdelningar och reavinster från börsnoterade bolag. Som visas i tabell 12 är skattesatsen lägre på bland annat reavinst vid bostadsförsäljning och utdelningar från onoterade bolag. Den genomsnittliga kapitalinkomstskattesatsen är 23,5 procent.

Även kupongskatten, som betalas när svenska bolag gör aktieutdelning till utländska ägare, är en form av kapitalinkomstskatt. Hur hög kupongskatten är i praktiken avgörs av Sveriges dubbelbeskattningsavtal med aktieägarens hemland.

Sedan 2012 finns en ny skatterättslig sparform för fonder och börsnoterade aktier, investeringssparkonto (ISK). I stället för att beskatta löpande reavinster och utdelningar beskattas en årlig schablonintäkt som beräknas som procent av det investerade kapitalet. Schablonintäkten tas upp som kapitalinkomst och beskattas med 30

Tabell 11. Skatteintäkter från kapitalskatter 2019.

Skatt	Skatteintäkt i miljarder
Kapitalinkomstskatt*	83
Bolagsskatt	143
Fastighetsskatt	32
Stämpelskatt	13
Summa	271

* Inklusive avkastningsskatt och kupongskatt. Se tabell 12.

Miljarder kronor. Källa: Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10.

procent. På så sätt undviker man inlåsnings-effekter (se avsnittet om problem nedan).

Kapitalförsäkring är en annan sparform som schablonbeskattas på liknande sätt som ISK. Den huvudsakliga skillnaden är att skatten särredovisas som en avkastnings-skatt. Detsamma gäller pensionssparande, exempelvis för tjänstepensioner, men här är skattesatsen nedsatt till 15 procent av den schablonberäknade avkastningen.

Bolagsskatten

2019 är bolagsskatten 21,4 procent av vinsten för ett aktiebolag och vissa andra juridiska personer som bedriver närings-

verksamhet. När vinsten (i skatterättslig mening den juridiska personens beskattningsbara inkomst) räknas ut får ränteutgifter dras av som en kostnad. Det innebär att den som bistått med kapital till företaget genom att låna ut pengar slipper bolagsskatt; läs mer om detta i avsnittet om problem nedan.

För att minska denna obalans och för att följa ett EU-direktiv mot skatteplanering inom bolagssektorn infördes 2018 en begränsning av ränteavdragen till 30 procent av företagets rörelsevinst före avskrivningar. De minskade ränteavdragen kompenseras med sänkt bolagsskatte-

Tabell 12. Kapitalinkomstbeskattning 2019.

Skatt	Skattesats	Skattebas (miljarder)	Skatteintäkt (miljarder)
Utdelning och reavinst, fåmansbolag	20 %	122	24
Utdelning och reavinst, onoterade aktier	25 %	28	7
Reavinst, bostäder	22 %	131	29
Övriga kapitalinkomster	30 %	91	27
Kapitalinkomstskatt brutto	23,5 %*	372	87
Skattereduktion för underskott av kapital (ränteavdrag)	30 %**	-63	-19
Kapitalinkomstskatt netto		309	69
Avkastningsskatt på pensionssparande	15 %		2
Avkastningsskatt på kapitalförsäkring	30 %		4
Kupongskatt	15 %/30 %***		8
Summa			83

* Genomsnittlig skattesats. ** 21 procent för ränteutgifter över 100 000 kr per år.

*** Nominellt 30 procent, men sätts oftast ned till 15 procent i enlighet med OECD:s modellavtal för undvikande av dubbelbeskattning.

Källa: Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10, Regeringens skrivelse 2018/19:98, egna beräkningar.

sats, från 22 procent 2018 till 21,4 procent 2019 och 2020 och 20,6 procent 2021.⁴⁶

Beskattning av fåmansbolag

Eftersom Sverige har lägre skatt på kapitalinkomst än på arbetsinkomst (åtminstone för personer som betalar statlig inkomstskatt) finns risk för att människor startar bolag av rena skatteskal och omvandlar vad som egentligen är arbetsinkomst till lägre beskattad kapitalinkomst. Därför finns särskilda regler för beskattning av aktiebolag där ägaren är verksam i företaget: fåmansbolagsreglerna, även kallade 3:12-reglerna.

Förenklat går reglerna ut på att ägaren får ta ut kapitalinkomst upp till 180 000 kr per år (förenklingsregeln) eller upp till hälften av företagets lönekostnader (löneregeln). Utdelningar över dessa belopp beskattas som arbetsinkomst. Småföretag använder vanligtvis förenklingsregeln, medan större företag använder löneregeln. När 3:12-reglerna infördes efter 1991 års skattereform var den tillåtna kapitalinkomsten baserad på en beräknad normalavkastning på kapitalet i företaget. Denna kapitalunderlagsregel överskuggas dock i dag helt av förenklingsregeln och löneregeln och svarar för en mycket liten del av utdelningsutrymmet.⁴⁷

Fastighetsskatten

Fastighetsskatten på bostäder kallas sedan 2008 kommunal fastighetsavgift och utgår med 0,75 procent av taxeringsvärdet upp till 8 000 kr per år. Taxeringsvärdet ska motsvara tre fjärdedelar av marknadsvärdet. Den kommunala fastighetsavgiften för flerfamiljshus (både bostadsrätter och hyresrätter) är 0,3 procent av taxeringsvärdet upp till 1 400 kr per lägenhet. För industrifastigheter är fastighetsskatten 0,5 procent av taxeringsvärdet och för andra lokaler 1 procent.

Stämpelskatten

Stämpelskatten betalas med 1,5 procent av köpeskillingen när en privatperson köper en fastighet. När ett företag köper en fastighet är skattesatsen 4,25 procent, men om fastigheten ligger i ett bolag som sedan säljs behöver stämpelskatt inte betalas. Även vid belåning (inteckning) av fastighet måste stämpelskatt betalas. Skatten är då 2 procent av lånebeloppet.

Stämpelskatten är en ren transaktionskatt som inte har något med statens administrationskostnader att göra. För att täcka dessa tar Lantmäteriet ut expeditionsavgifter när en fastighet överläts eller intecknas.

46 Rådets direktiv (EU) 2016/1164, Regeringens proposition 2017/18:245.

47 SOU 2016:75, sid 135.

PROBLEM

Det finns flera problem med dagens svenska kapitalsskatter. De snedvrider sparande- och investeringsbeteendet på ett sätt som skapar samhällsekonomiska kostnader. Här diskuteras några av de största problemen med hur kapitalsskatterna är utformade. Det huvudsakliga problemet, som behandlas i avsnittet nedan, har dock att göra med själva existensen av skatter på kapital.

Snedvridning av sparbeslut

Det grundläggande problemet med kapitalsskatter är att de snedvrider valet av tidpunkt för konsumtion. Syftet med att tjäna pengar är att konsumera dem. Frågan blir därför *när* pengarna ska konsumeras – ska de användas genast eller sparas för att användas till konsumtion i framtiden? Den som väljer att skjuta upp sin konsumtion till framtiden kompenseras genom avkastning på sitt spar-kapital. För att minimera skattesystemets samhällsekonomiska kostnad bör skatterna i regel påverka människors beslut så lite som möjligt. Beskattning av avkastningen på kapital innebär att individers sparbeslut påverkas och skapar därför en samhällsekon-omiskt kostsam snedvridning.

Enligt Chamley–Judd-teoremet, en känd teori från 1980-talet, är slutsatsen av detta att kapital inte bör beskattas över huvud taget. Resonemanget går ut på att beskattning av kapital gör det mindre lön-samt att spara, vilket minskar sparandet

och i längden kapitalstocken. När det finns mindre kapital minskar ekonomins produktionskapacitet. Detta leder till lägre löner och drabbar även dem som inte har något sparkapital. Även i deras perspektiv är det bättre att inte beskatta kapital utan endast beskatta arbete.⁴⁸

Kapitalbeskattning innebär en extra-beskattning av den som väljer att spara. Ju mer man skjuter sin konsumtion på framtiden, desto högre blir skattebördan uttryckt i procent. Som ett exempel tänker vi oss två personer, Spara och Slösa, som arbetar ihop 100 kr var. Slösa spenderar alla sina pengar genast, medan Spara investerar dem på börsen, där de efter ett par år har växt med 50 procent. Därefter spenderar hon sina pengar. I en värld utan skatter hade Slösa kunnat konsumera för 100 kr och Spara för 150 kr. Beroende på hur skattesystemet är utformat kommer Sparas och Slösas faktiska konsumtion att avvika från dessa belopp. Ju större avvikelse, så kallad skattekil, desto mer snedvrider skattesystemet ekonomiska beslut.

Anta exempelvis att det finns en (arbets) inkomstskatt på 30 procent och en kapitalinkomstskatt på 20 procent (se kolumn 1 i tabell 13). Spara och Slösa kommer då att betala 30 kr i inkomstskatt när de tjänar in pengarna. Slösa kommer att spendera sina 70 kr medan Spara investerar dem på börsen, får 35 kr i avkastning och betalar 7 kr

48 Chamley (1986), Judd (1985). Se även Mankiw (2000). En teoretisk diskussion om Chamley–Judd-resultatet pågår – se Straub & Werning (2014) och Chari m.fl. (2017).

i kapitalinkomstskatt. Spara kan alltså konsumera för 98 kr, vilket är 35 procent lägre än de 150 kr hon hade kunnat konsumera för, om det inte hade funnits några skatter. Skattekilen är 35 procent. Slösas konsumtion är dock bara 30 procent lägre. Kapitalinkomstskatten innebär alltså större total beskattning av den som sparar. På grund av ränta-på-ränta-effekten blir skattekilen högre ju längre tid man sparar.⁴⁹

Hur kan denna straffbeskattning av sparande åtgärdas?⁵⁰ Ett sätt är förstås att bara beskatta arbetsinkomster och avskaffa

kapitalinkomstskatten (kolumn 2 i tabell 13). Då blir bådas skattekil 30 procent.

Ett annat sätt är att i stället beskatta konsumtion. Om staten inför en konsumtionsskatt som utgör 30 procent av priset (men inga andra skatter) kommer Slösa att ha 100 kr att spendera och Spara 150 kr, och i båda fallen betalar de 30 procent i konsumtionsskatt.

Exemplet illustrerar att arbetsinkomster och kapitalinkomster är två helt olika typer av inkomster. Kapitalinkomster har alltid en tidsaspekt – de uppstår för att någon har

Tabell 13. Illustration av hur skatterna påverkar incitamenten att spara

	1. Inkomstskatt och kapitalinkomstskatt		2. Endast inkomstskatt		3. Endast konsumtionsskatt	
	Slösa	Spara	Slösa	Spara	Slösa	Spara
Arbetsinkomst	100	100	100	100	100	100
Inkomstskatt (30 %)	-30	-30	-30	-30		
Inkomst efter skatt	70	70	70	70	100	100
Avkastning (50 %)		35		35		50
Kapitalinkomstskatt (20 %)		-7				
Disponibel inkomst	70	98	70	105	100	150
Konsumtionsskatt (30 %)					-30	-45
Konsumtion efter skatt	70	98	70	105	70	105
Konsumtion utan skatt	100	150	100	150	100	150
Skattekil*	30%	35%	30%	30%	30%	30%

* Räknas ut som 100 % – konsumtion efter skatt / konsumtion utan skatt

49 Diamond (2009).

50 Flera reformförslag som skulle undanta kapitalets avkastning från beskattning har lagts fram genom åren, exempelvis en platt skatt på alla inkomster med direktavskrivning av investeringar (Hall & Rabushka, 1985), en utgiftsskatt (SOU 1986:40), en destination-based cash flow tax (Auerbach, 2017) och att helt ersätta inkomst- och bolagsskatterna med moms (Garner, 2005).

skjutit sin konsumtion på framtiden och fått en avkastning som kompensation för detta. Om vi bortser från stöld och liknande måste kapitalet från början ha kommit från arbetsinkomst – och då i regel beskattats. Kapitalbeskattning är därför ett slags dubbelbeskattning av redan beskattade pengar.

Påverkan på innovationer och entreprenörskap

Den problematik som berörs i föregående avsnitt – att skatter på kapital snedvrider incitamenten att spara – bygger på neoklassisk nationalekonomisk teori och fokuserar på kapitalbildningen och dess påverkan på BNP-nivån. Marginalproduktiviteten av kapital avtar dock när kapitalstocken växer. Solow (1956) visade att kapitalackumulation i sig därför inte kan skapa långsiktig tillväxt. För det krävs att totalfaktorproduktiviteten i ekonomin ökar, företrädesvis genom teknisk utveckling. Hur teknisk utveckling uppstår har neoklassisk teori svårt att förklara. Men eftersom exempelvis Sveriges BNP per capita ökade 9 gånger under 1900-talet är policyimplikationerna uppenbart viktiga.⁵¹

För att kunna förklara långsiktig tillväxt har den endogena tillväxtteorin växt fram sedan 1980-talet. Inom detta fält försöker man förklara teknisk utveckling inom modellen (som en endogen variabel) i stället för att anta att det sker som av en oförklarad naturlag (exogent). En aspekt forskare

har undersökt är hur kapitalbildning kan påverka den tekniska utvecklingen. Man kan exempelvis tänka sig att investeringar hjälper till att driva på den tekniska utvecklingen i hela ekonomin på ett sätt som gynnar fler än företaget som gjorde investeringen. Investeringar medför i så fall en så kallad positiv externalitet, och det skulle kunna vara samhällsekonomiskt optimalt att subventionera investeringar, snarare än att beskatta dem genom bolagsskatt och kapitalinkomstskatt.⁵²

En annan aspekt som ofta förbises av neoklassiska ekonomiska modeller är betydelsen av entreprenörskap, trots att entreprenörer som Henry Ford, Ingvar Kamprad och Mark Zuckerberg har stor påverkan på tillväxten. Historiskt har entreprenörsdrivna tillväxtföretag stått för en betydande del av innovationer och strukturomvandling. En stor del av dessa vinster tillfaller inte entreprenörerna själva utan kommer hela samhället till del. Av denna anledning är det rimligt att ha gynnsamma villkor för entreprenörer.⁵³ Bara det faktum att entreprenörer tar risk är dock inte ett argument för lägre beskattning.⁵⁴

Framgångsrika entreprenörer är ofta välutbildade personer med goda alternativa karriärmöjligheter som anställda. Deras förväntade avkastning på entreprenörskap måste därför vara hög. Avkastningen uppstår ofta i form av kapitalvinst när entreprenören säljer av hela eller delar av företaget efter några år.

⁵¹ Edvinsson (2005).

⁵² Aghion m fl (2013) visar i en teoretisk modell att det under vissa förutsättningar är optimalt att subventionera kapital.

⁵³ Se t ex Hansson (2017).

⁵⁴ Livingston (1993).

Höga skatter på kapitalvinster kan därför leda till minskat entreprenörskap.⁵⁵

Resonemanget i det föregående avsnittet, om snedvridning av sparbeslut, gäller normalavkastningen på kapital. Eventuell ”överavkastning” anses av en del ekonomer framför allt bero på monopolvinster och andra oförtjänta inkomster som kan beskattas utan större skadliga effekter.⁵⁶ Men ur ett entreprenörskapsperspektiv kan mycket av övervinsterna betraktas som avkastningen på entreprenörskap. Det talar för låg beskattning på både normalavkastning och eventuell överstigande avkastning.

Bolagsskattens påverkan på internationellt kapital

Medan kapitalinkomstskatten betalas av sparare som bor i Sverige, är bolagsskatten en skatt på investeringar i Sverige. Eftersom Sverige är en liten ekonomi som är öppen mot den internationella kapitalmarknaden spelar bolagsskatten stor roll för om det globalt rörliga kapitalet investeras i landet eller inte. Empirisk forskning visar att företagens val av investeringsland påverkas av skattesatsen.⁵⁷ Det får till följd att bolagsskatten i första hand drabbar löntagarna snarare än aktieägarna. Om investeringarna minskar i ett land krymper kapitalstocken och varje anställd har färre tekniska hjälpmedel. Då kan löntagarna producera mindre och lönerna faller. Samtidigt bestäms kapitalä-

garnas avkastning i hög grad på den internationella marknaden, så de påverkas inte nödvändigtvis i någon större grad av bolagsskatten i ett enskilt land.

Om kapitalet är perfekt rörligt och omedelbart söker sig till det land som ger bäst avkastning, kommer löntagarna i en liten öppen ekonomi att betala 100 procent av bolagsskatten.⁵⁸ I en sådan situation är det uppenbart att landet bör avskaffa sin bolagsskatt, eftersom det är mer effektivt att beskatta löntagarna direkt än att gå omvägen via bolagsskatten. Empiriska studier ger stöd åt tesen att det framför allt är löntagarna som betalar bolagsskatten. ”Undersökningarna tyder på att produktionsfaktorn arbete bär en relativt stor andel (större än 50 procent) av bolagsskatten i en liten öppen ekonomi”, skriver exempelvis finansdepartementet.⁵⁹

Att investeringarna ökar om bolagsskatten sänks får till följd att en bolagsskattesänkning är helt eller delvis självfinansierande genom att ökad ekonomisk aktivitet höjer skatteintäkterna. Finansdepartementet uppskattar självfinansieringsgraden till 43 procent, när de beräknar hur sänkt bolagsskatt kan förväntas leda till olika typer av beteendeförändringar, där effekten på utländska direktinvesteringar är den viktigaste.⁶⁰ Sørensen (2010, sid 127) kommer fram till en något lägre självfinansieringsgrad, 30 procent. Norrman & Virin (2007,

55 Henrekson & Sandandaji (2014).

56 Se t ex Mirrlees m fl (2011).

57 Södersten (2014).

58 Gordon (1986).

59 Regeringens proposition 2017/18:245, sid 71.

60 Regeringens proposition 2017/18:245, sid 74.

sid 171), å andra sidan, beräknar självfinansieringsgraden för sänkt bolagsskatt till 174 procent. Skattesänkningen skulle alltså till och med leda till större intäkter.

Skilnaderna i beräkningarna beror på vilken forskning man lutar sig mot och vilka antaganden som görs. Även om det är svårt att veta med exakthet, står det klart att bolagsskatten har stora samhällsekonomiska återverkningar och att sänkt bolagsskatt skulle locka investeringar till Sverige.

Snedvridning av finansieringsslag

Ett företag kan välja att finansiera sina investeringar antingen med aktieägarnas eget kapital eller genom att låna från någon utomstående finansör. I det första fallet får aktieägarna avkastning på sin investering genom att företaget går med vinst som sedan delas ut till aktieägarna. Eftersom företaget behöver betala bolagsskatt på vinsten och ägarna sedan behöver betala kapitalinkomstskatt på utdelningen uppstår dubbelbeskattning. Om företaget däremot finansierar sig genom lån är räntan i regel avdragsgill för bolaget. Bolagsskatt behöver alltså inte betalas, utan endast kapitalinkomstskatt. Detta innebär att det är mer lönsamt att finansiera investeringar med lån än med eget kapital.

Att staten snedvrider företagets val av finansieringsform till förmån för lån har flera negativa effekter. Risktagandet i eko-

nomin ökar och risken för konkurser kan bli större. Den skattemässiga diskrimineringen av eget kapital öppnar också för olika typer av skatteplanering, till exempel räntesnurror.

Alla företag har inte samma möjlighet att finansiera sig med lån. Fastighetsföretag har exempelvis goda möjligheter att ställa säkerhet för lån, medan tillväxtföretag inom IT-sektorn i större utsträckning måste förlita sig på eget kapital. Det innebär att fastighetssektorn av rena skatteskal har en lägre finansieringskostnad än IT-sektorn, vilket leder till en samhällsekonomiskt ineffektiv fördelning av kapital.⁶¹

Ett relaterat problem med bolagsskatten är att den snedvrider fördelningen av kapital mellan näringslivet och andra delar av ekonomin, till exempel bostadssektorn. Bolagsskatten kan också påverka valet av företagsform, eftersom den inte behöver betalas av enskilda firmor och handelsbolag.

Inlåsnings effekter

Kapitalinkomstskatt på en kapitalvinst ska i regel betalas först när vinsten realiserats, till exempel när en aktie som har gått upp i värde säljs. Detta medför inlåsnings effekter eftersom det är skattemässigt gynnsamt att skjuta upp realiseringen av vinsten så långt det går. Den person som köper en aktie, äger den i tio år och sedan säljer betalar mindre skatt än någon som säljer efter fem år, köper en ny aktie och sedan säljer igen.⁶²

61 Företagsskattekommittén (SOU 2014:40) visade att kraftigt inskränkta ränteavdrag i kombination med sänkt bolagsskatt skulle höja skatteuttaget från framför allt fastighetssektorn (sid 492), som också är den sektor som har högst belåning (sid 498). Handelen och tillverkningsindustrin skulle däremot vara vinnare.

62 Anta att aktien fördubblas i värde de första fem åren och sedan fördubblas igen de fem åren efter det. Person 1 investerar 100 kr i en aktie som han behåller i tio år. Värdet har då ökat till 400 kr. Kapitalvinsten är 300 kr och kapitalinkomstskatten 30 procent av det, 90 kr. Person 1 har alltså 310 kr efter skatt. Person 2 investerar 100 kr, som växer till 200 kr efter fem år, då han säljer aktien. Kapitalinkomstskatten är 30 kr. De 170 kr han nu har investerar han igen på börsen, och efter ytterligare fem år har de

Lagstiftaren har försökt lindra inlåsnings effekterna med olika metoder. För fonder och börsnoterade aktier finns investeringssparkontot (ISK) som beskattar en årlig schablonintäkt, vilken beräknas som procent av det investerade kapitalet, i stället för beskattning av löpande utdelningar och realiserade kapitalvinster. Det innebär att investeraren kan flytta sina sparpengar mellan olika aktier och fonder utan skattekonsekvenser.

Även för bostäder medför kapitalinkomstskatten inlåsnings effekter – kapitalinkomstskatten på reavinster från bostäder kallas därför ibland flyttskatt. Den som flyttar ofta betalar mer i reavinstskatt än den som flyttar sällan. Inlåsnings effekterna förvärras av stämpelskatten, som är en ren transaktionsskatt vid köp av fastigheter (dock inte bostadsrätter). Kapitalinkomstskattens inlåsnings effekter mildras av möjligheten till uppskov på reavinstskatten.⁶³

Slutligen uppstår även inlåsnings effekter på grund av beskattningen av utdelning från bolag. Det är skattemässigt gynnsammare att i möjligaste mån låta pengarna stanna kvar och växa i företaget i stället för att dela ut dem till ägarna. Detta riskerar att konservera företagsstrukturen och försvårar förflyttandet av kapital till tillväxtbranscher.

Snedvridning av boendeform

Ett problem som uppstår om staten beskattar kapitalinkomster är att hyrt boende missgynnas jämfört med ägt. Om en person

investerar i en fastighet och hyr ut den kommer hyresintäkterna att beskattas som kapitalinkomst. Om personen däremot köper ett hus som hen själv bor i behöver ingen kapitalinkomstskatt betalas, fastän personen har en sorts dold inkomst av att bo i sitt eget hus. Detta är den teoretiska argumentationen bakom fastighetsskatten. Alliansens kraftiga sänkning av fastighetsskatten 2008 fick till följd att ägt boende nu är skattegynnade jämfört med hyrt boende, särskilt eftersom egnahemsägare fortfarande har avdragsrätt för räntorna på sina bolån.

Beskattning av nominell avkastning

Kapitalinkomstbeskattningen tar inte hänsyn till att en del av avkastningen är en kompensation för inflation. Med en inflation på 2 procent och en kapitalinkomstskatt på 30 procent motsvarar det i princip en förmögenhetsskatt på 0,6 procent. Inför den stora skattereformen utreddes en inflationsjusterad inkomstbeskattning (SOU 1989:36) genom att företag och hushåll skulle få ett avdrag motsvarande inflationen, samtidigt som kapitalinkomstskatten sattes till 50 procent i stället för 30 procent. Regeringen valde dock att inte gå vidare med detta förslag.

Olika skattesatser

Som visas i tabell 12 beskattas olika typer av kapitalinkomster med olika skattesatser. Till exempel är avkastningsskatten på pensionsparande 15 procent medan sparande på

dubblats från 170 kr till 340 kr. Skatten på kapitalvinsten är 51 kr. Han har alltså kvar 289 kr, jämfört med 310 kr för person 1. Den enda skillnaden mellan de två investerarna är hur ofta de realiserar sina vinster.

63 Finanspolitiska rådet (2018), sid 136ff.

börsen beskattas med 30 procent. Sørensen (2010, sid 248) uppskattar att denna olikformighet orsakade en samhällsekonomisk förlust på 3 miljarder kronor 2008, eftersom pensionssparandet av rena skatteskal blir högre än det annars hade varit, på bekostnad av andra sparformer. Att skattesatsen för aktieutdelningar är olika beroende på om företaget är noterat på börsen eller inte leder också till snedvridningar i investeringsbeteendet.

Begränsade förlustavdrag

En annan olikformighet i utformningen av kapitalskatterna är att medan kapitalvinster beskattas är möjligheterna till avdrag för förluster mera begränsade. Om bolagsskatten hade varit helt symmetrisk hade

företag som går med förlust fått pengar utbetalt från staten. Som det fungerar i dag finns i stället möjligheten att ta med förlustavdrag till senare år (utan ränta) och kvitta mot vinster. Det är dock inte säkert att sådana förlustavdrag kan utnyttjas, om företaget exempelvis går i konkurs eller byter ägare.

Även inom ramen för kapitalinkomstbeskattningen på individnivå finns begränsningar av möjligheten att kvitta vinster och förluster. Sådana begränsningar missgynnar investeringsprojekt med hög risk (och hög förväntad avkastning), eftersom man kanske inte kan utnyttja förlustavdraget om projektet misslyckas. Det är ytterligare en snedvridning av investeringsbeteendet som orsakas av skattesystemet.⁶⁴

64 Se Krister Anderssons särskilda yttrande till Företagsskattekommitténs slutbetänkande (SOU 2014:40, sid 613).

REFORMFÖRSLAG

Föregående avsnitt visar att de svenska kapitalskatterna skapar många problem och snedvridningar i samhällsekonomin. Det leder till att investeringarna blir lägre och att kapitalet blir mindre effektivt använt än vad som annars hade varit fallet. Det finns ett stort reformbehov. Nedan presenteras ett antal förslag till förändringar av kapitalskatterna, som visar hur de första stegen i ett reformarbete skulle kunna se ut. En uppskattning av förslagens påverkan på statsfinanserna ges i tabell 14.

Kapitalbeskattning är komplicerat och de flesta problem som omnämns ovan har utretts i omgångar i Sverige. De reformförslag som föreslås här löser inte alla problem. Problemen är dock större ju högre skattesatserna är. Lägre skattesatser är därför ett sätt att lindra problemen och samtidigt generellt

öka avkastningen på sparande, investeringar och entreprenörskap.

Lägre bolagsskatt

Bolagsskatten bör sänkas. Företagsvinster är i dag dubbelbeskattade, eftersom de beskattas på både bolags- och individnivå. Denna dubbelbeskattning drabbar dock inte personer som har ränteinkomster från ett bolag, vilket skapar incitament för ökad belåning i företagen. Lägre bolagsskatt skulle mildra dubbelbeskattningen och samtidigt göra det mer lönsamt att investera i Sverige. Forskning visar att sänkt bolagsskatt är ett effektivt sätt att locka företag att investera i landet, vilket leder till högre löner och gör att skattesänkningen är åtminstone delvis självfinansierande.

Tabell 14. Sammanställning av förslagen.

Förslag	Statsfinansiell effekt (miljarder)
Sänkt kapitalinkomstskatt till 15 procent	-24
Halverad bolagsskatt	-72
Schablonintäkt för ägt boende	19
Avskaffad fastighetsskatt på hyreshus och kommersiella fastigheter	-14
Avskaffad stämpelskatt	-13
Summa	-104

Källa: Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10, egna beräkningar (se tabell 15 och 16).

I förslaget halveras bolagsskatten till 10,7 procent. Det skulle innebära minskade skatteintäkter från 143 till 72 miljarder kronor räknat utifrån statsbudgeten för 2019. På sikt kommer dock skattesänkningen att vara helt eller delvis självfinansierande tack vare förändrat investeringsbeteende (se avsnittet om bolagsskattens påverkan på internationellt kapital ovan). Dessutom kan man förvänta sig mer svårkvantifierade effekter på entreprenörskap och teknisk utveckling. Det finns goda argument för att på sikt avskaffa bolagsskatten, men i dagsläget skulle stora sänkningar

av företagsbeskattningen leda till problem i Sveriges ekonomiska relationer med andra länder, bland annat avseende regler för *controlled foreign corporations*.

Att åstadkomma en företagsbeskattning som är neutral mellan olika finansieringsformer är komplicerat. Företagsskattekommittén (SOU 2014:40) föreslog en modell där inga ränteutgifter skulle få dras av så länge som företaget har större räntekostnader än ränteintäkter (vilket är fallet för de flesta icke-finansiella bolag). I gengäld skulle bolagsskatten sänkas från 22 till 16,5 procent. Förslaget fick

Tabell 15. Föreslagna reformer av kapitalinkomstbeskattningen.

Skatt	Skattesats		Skatteintäkter (miljarder)		
	<i>I dag</i>	<i>Enligt förslag</i>	<i>I dag</i>	<i>Enligt förslag</i>	<i>Förändring</i>
Utdelning och reavinst, fåmansbolag	20 %	15 %	24	18	-6
Utdelning och reavinst, onoterade aktier	25 %	15 %	7	4	-3
Reavinst, bostäder	22 %	15 %	29	20	-9
Övriga kapitalinkomster	30 %	15 %	27	14	-14
Kapitalinkomstskatt brutto	23,5 %*	15 %	87	56	-32
Skattereduktion för underskott av kapital (ränteavdrag)	30 %**	15 %	-19	-9	9
Kapitalinkomstskatt netto			69	46	-22
Avkastningsskatt på pensionssparande	15 %	15 %	2	2	0
Avkastningsskatt på kapitalförsäkring	30 %	15 %	4	2	-2
Kupongskatt	15 %/30 %***	15 %	8	8****	0
Summa			83	59	-24

* Genomsnittlig skattesats.

** 21 procent för ränteutgifter över 100 000 kr per år.

*** Nominellt 30 procent, men sätts oftast ned till 15 procent i enlighet med OECD:s modellavtal för undvikande av dubbelbeskattning.

**** Under antagandet att merparten av dagens utdelningar till utlandet redan beskattas med 15 procent.

Källa: Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10, Regeringens skrivelse 2018/19:98, egna beräkningar.

dock kritik bland annat för att vara internationellt oprövat och för komplicerade regler rörande avdragsrätt för hyreskostnader. Det är fortfarande angeläget att åstadkomma neutralitet mellan eget och lånat kapital och frågan bör utredas vidare. Bland annat kan det undersökas om det i stället vore angeläget att införa skattelättnader på aktieägarnivån.

Lägre och enhetlig kapitalinkomstskatt

Förslaget är att skattesatsen för alla kapitalinkomster sänks och harmoniseras till 15 procent, en skattesänkning med 32 miljarder kronor. Det skulle göra sparande mer lönsamt och minska inlåsningseffekterna. Likformigheten mellan olika typer av investeringar (till exempel noterade och onoterade aktier) skulle också öka. För att bevara symmetrin mellan ränteintäkter och ränteutgifter måste även ränteavdraget sänkas till 15 procent, vilket stärker statsfinanserna med 9 miljarder. Tillsammans med sänkt avkastningsskatt på kapitalförsäkringar, som rent juridiskt är separat från kapitalinkomstskatten, innebär förslaget sammantaget sänkt skatt med 24 miljarder (se tabell 15).

Schablonintäkt för ägt boende

Staten bör inte särbehandla olika boendeformer. För att återställa neutralitet mellan hyrt och ägt boende bör egnahemsägare beskattas för en schablonintäkt – en hypotetisk kapitalinkomst – av det egna boendet, i stället för kommunal fastighetsavgift. Man kan se det som att bostadsägaren hyr av sig själv och betalar kapitalinkomstskatt på hyresintäkten. En

sådan lösning får i praktiken samma effekt som en fastighetsskatt, men den teoretiska grunden för skatten blir tydligare för skattebetalarna, liksom kopplingen till ränteavdraget. Före den stora skattereformen fungerade fastighetsbeskattningen på detta sätt. Fastighetsbeskattningskommittén (SOU 2000:34) har också föreslagit att detta system ska återinföras.

En rimlig riktlinje är att schablonräntan ska motsvara en riskfri avkastning på bostadens marknadsvärde, till exempel statslåneräntan.⁶⁵ Om statslåneräntan är 3 procent – en rimlig gissning av den långsiktiga nivån – och kapitalinkomstskatten 15 procent motsvarar schablonbeskattningen en fastighetsskatt på 0,45 procent av marknadsvärdet, eller 0,6 procent av taxeringsvärdet – taxeringsvärdet ska som regel uppgå till tre fjärdedelar av marknadsvärdet. För personer som äger lågt värderade fastigheter innebär detta sänkt fastighetsskatt, eftersom den kommunala fastighetsavgiften i dag är 0,75 procent av taxeringsvärdet upp till 8 000 kr per år.

Med ett schablonintäktssystem bör intäkter från uthyrning av den egna bostaden endast beskattas i den mån de överstiger schablonintäkten, eftersom den teoretiska intäkten av att man bor i sin egen bostad minskar om man i stället hyr ut en del av bostaden till någon annan.

Ett alternativ till en fast schablonränta är att låta schablonräntan variera över tid genom att följa marknadsräntorna, i likhet med investeringssparkontot. Om räntan går ned samtidigt som fastighetspriserna stiger – vilket har hänt de senaste 20 åren – verkar dessa föränd-

⁶⁵ Resonemanget är detsamma som varför schablonräntan på investeringssparkontot bör motsvara en riskfri ränta, se Lundberg (2017f).

ringar i två olika riktningar, vilket gör att skatten varierar mindre räknat i kronor.⁶⁶ Med dagens ränteläge skulle en sådan schablonbeskattning bli mycket låg.

En skatt på ägt boende är inte utan problem. Den kan medföra likviditetsproblem för enskilda, eftersom den utgår på en hypotetisk inkomst. Man kan därför överväga begränsningsregler eller skydd mot kraftiga ökningar av taxeringsvärdena.

En annan tänkbar lösning för att skapa neutralitet mellan olika boendeformer är att skattegynna även hyresfastigheter, men det skulle i sin tur orsaka en olikformighet i beskattningen av bostäder gentemot andra typer av investeringar. En schablonintäkt för ägt boende är därför den bästa lösningen för att skapa likformig beskattning, men likviditetsproblematiken talar för en generellt låg kapitalinkomstskatt.

Med en likformig fastighetsbeskattning faller argumenten för att avskaffa ränteavdragen. Räntorna får dras av direkt mot schablonintäkten av eget boende inom inkomstslaget kapital, och nettot beskattas med kapitalinkomstskatt. Det blir en tydlig symmetri mellan den inkomst som beskattas och de ränteutgifter som får dras av för inkomstens förtjänande.

På längre sikt kan man överväga att avskaffa reavinstskatten på bostäder. Om fastighetsägarna beskattas med en schablonintäkt motsvarande en riskfri avkastning kommer de själva att bära risken för eventuella upp- och nedgångar. Med samma resonemang som ligger bakom investeringssparkontot finns det därför egentligen ingen anledning att även

beskatta reavinster. Att i dagsläget avskaffa reavinstskatten skulle dock innebära en stor överföring till personer med orealiserade värdeuppgångar på sina fastigheter. En rimlig övergångslösning kan därför vara att tillåta avdrag för ackumulerade schablonintäkter vid fastighetsförsäljning. En sådan lösning liknar den som föreslås av Waldenström m fl (2018). Därmed beskattas endast "övervinster" vid fastighetsförsäljning, det vill säga boprisuppgångar som är större än avkastningen på riskfria tillgångar.

Även bostadsrätterna bör beskattas på ett sätt som skapar neutralitet gentemot hyrt boende. I dag beskattas bostadsrättsföreningar med en låg fastighetsskatt samtidigt som taxeringsvärdena är låga. Alternativen är att beskatta föreningarna för ett mer rättvisande marknadsvärde, eller att införa ett särskilt taxeringsförfarande på lägenhetsnivå och beskatta bostadsrättsägarna.

Förslaget om schablonintäkt för ägt boende uppskattas totalt leda till ökade skatteintäkter med 19 miljarder kronor, räknat på en skatt på 0,6 procent av taxeringsvärdet (se tabell 16). Skattehöjningen drabbar framför allt bostadsrätter, som i dag är särskilt gynnade relativt andra boende- och investeringsformer.

Avskaffad skatt på kommersiella fastigheter

Fastighetsskatten på hyreshus och kommersiella fastigheter bör avskaffas. Det finns en god teoretisk argumentation för att beskatta ägt boende så länge kapitalinkomster beskattas, men denna logik gäller inte andra typer av

⁶⁶ Finanspolitiska rådet (2019), sid 46ff.

fastigheter. Inkomsterna från dem beskattas med bolagsskatt och kapitalinkomstskatt hos ägarna. Att dessutom ta ut en fastighetsskatt innebär dubbelbeskattning, och gör att det av rena skatteskal blir relativt mer lönsamt att investera i maskiner, mjukvara etc, jämfört med fastigheter. Det skapar en samhällsekonomisk förlust, eftersom skattesystemet inte bör snedvrider hur kapitalet fördelas.⁶⁷

Ibland sägs att fastigheter är en stabil skattebas, eftersom de inte flyttar utomlands. Men det är i sig inte ett bra argument för fastighetsskatt. Om skatten är högre på fastigheter än på andra typer av kapital uppstår snedvridningar i investeringarnas fördelning mellan olika sektorer. Målet bör vara så likformig kapitalbeskattning som möjligt, så att kapitalet söker sig dit där det gör mest nytta, inte där skatten är lägst.

Möjligtvis kan man diskutera en genuint kommunal fastighetsskatt, med en koppling till kommunal service. En sådan bör i så fall inkludera även bostäder, och det är inte givet att den bör utgå ifrån taxeringsvärdet.

Avskaffad stämpelskatt

Stämpelskatten bör avskaffas. Den är en ren transaktionsskatt som inte är samhällsekonomiskt försvarbar och som minskar rörligheten på bostadsmarknaden. Statens handläggningskostnader för fastighetsregistret täcks genom särskilda avgifter som betalas utöver stämpelskatten. Stämpelskatten skapar också skatteplanering inom företagssektorn och kommunsektorn. I ett fall sålde en kommun delar av en trottoar för att undvika stämpelskatt.⁶⁸ Stämpelskatten ger 2019 skatteintäkter på 13 miljarder kronor.

Tabell 16. Föreslagna reformer av fastighetsbeskattningen.

Typ	Skattesats		Skatteintäkter (miljarder)		
	<i>I dag</i>	<i>Enligt förslag</i>	<i>I dag</i>	<i>Enligt förslag</i>	<i>Förändring</i>
Småhus	0,75 % upp till 8 049 kr	0,6 % utan tak	17	26*	9
Hysesrätter	0,3 % upp till 1 377 kr	0 %	1,8	0	-1,8
Bostadsrätter	per lägenhet	0,6 % utan tak	1,2	11**	10
Kommersiella lokaler	1 %	0 %	9	0	-9
Industri och elkraftverk	0,5 %***	0 %	4	0	-4
Summa			32	37	5

* Beräknat på ett totalt taxeringsvärde för småhus på 4 357 miljarder 2018 (senaste taxeringen).

** Utgår ifrån ett uppskattat taxeringsvärde på 1 876 miljarder 2018, vilket är 75 procent av marknadsvärdet 2016 (taxeringen bygger på marknadsvärdet två år tidigare) – 2 502 miljarder enligt SCB:s statistik över nationalförmögenheten.

*** 0,2 procent för vindkraftverk och 1 procent för vattenkraftverk (sänks till 0,5 procent 2020)

Källa: Finansdepartementet (2018), Finansutskottets betänkande 2018/19:FIU10, SCB, egna beräkningar.

67 Skatt på kommersiella fastigheter utgör en beskattning av företagens insatsvaror, vilket enligt Diamond & Mirrlees (1971) strider mot principerna om optimal beskattning. Se vidare Mirrlees m fl (2011), kapitel 16.

68 Leksands kommun (2013).

MOMS

MOMSEN I TEORIN	67
MOMSEN I PRAKTIKEN	70
BREDDAD SKATTEBAS FÖR MOMS	73
ENHETLIG MOMS	94

INLEDNING

Moms – mervärdesskatt – är en skatt på konsumtion. Den finns i en majoritet av världens länder och har som skatt betraktad flera fördelar, både teoretiska och praktiska. En korrekt utformad moms betalas endast av hushållen och lämnar därmed företagens beslut om hur de ska organisera sin produktion opåverkad. Är den dessutom enhetlig snedvrider den inte heller hur hushållen väljer att fördela sin konsumtion. Momsen har också ett antal administrativa och skatteuppbördsmässiga fördelar.

Sverige har OECD:s näst högsta moms.⁶⁹ Momsen är den tredje viktigaste skatten intäktsmässigt, efter kommunalskatten och arbetsgivaravgifterna. Därför är det viktigt att momsens utformning så att den inte stör samhällsekonomin i onödan. Avvikelse från idealet om en enhetlig skatt på all slutlig konsumtion kan få stora samhällsekonomiska återverkningar.

Med denna utgångspunkt kan man identifiera två huvudproblem med momsens utformning i Sverige. Det första problemet är att en tredjedel av den privata konsumtionen, och all offentlig konsumtion, är undantagen från

moms. Det handlar om exempelvis bostäder, banker, försäkringsbolag, sjukvård och utbildning. Man kan tro att det är en fördel att vara undantagen från moms, men ofta är det inte det. Momsundantag skapar krångel och kostnader eftersom endast momspliktiga företag får tillbaka momsens på inköp.

Förslaget är att skattebasen för moms utökas till att även inkludera bland annat fastigheter, försäkringar, spel och den offentliga sektorn. Detta kräver i vissa fall förändringar i EU:s mervärdesskattedirektiv. Med hjälp av statistik från Statistiska centralbyrån kan den statsfinansiella effekten av en utökad skattebas för moms uppskattas på branschnivå.

Det andra problemet är att det finns tre olika skattesatser (25, 12 och 6 procent). Det gör att hushållen riskerar att spendera pengar på varor som har låg skatt i stället för på varor som de värderar högst. Det skapar en samhällsekonomisk förlust. De olika skattesatserna skapar också administrativa problem. Sverige bör därför införa enhetlig moms.

69 Standardskattesatsen på 25 procent är lika hög i Danmark och Norge. Endast Ungern ligger högre, med 27 procent. (OECD, 2018)

MOMSEN I TEORIN

Momsen beskattar det mervärde som skapas i varje led av produktionen. Mervärdet är mellanskillnaden mellan företagets försäljning och kostnader för inköp. Det går till att täcka löner och vinster. Ett bageri som till exempel köper mjöl för 10 kronor och säljer en limpa för 30 kronor har skapat ett mervärde på 20 kronor. Eftersom priset som konsumenten betalar är summan av alla mervärden i företagen som har varit involverade i produktionen är momsen i slutändan en skatt på priset till slutkonsument.

Momsen fungerar så att varje företag tar ut moms när produkten säljs och skickar skattebördan för momsen vidare till nästa led. I sista ledet är det slutkonsumenten som betalar momsen. Momspliktiga företag lägger moms på sin försäljning (utgående moms) men får också dra av momsen på sina inköp (ingående moms).⁷⁰ Praktiskt går det till så att företagen rapporterar in sin ingående och utgående moms till Skatteverket och betalar in mellanskillnaden, det vill säga momsen på mervärdet.

Moms är bara ett av flera möjliga sätt att beskatta konsumtion, men konstruktionen ger momsen ett antal fördelar. I ett moms-system behöver företag inte fundera på om deras kunder är slutkonsumenter eller andra företag. Man tar ut moms på all försäljning

och om köparen är ett (momspliktigt) företag kommer det att få tillbaka momsen från staten. Därför har köparen incitament att se till att säljaren debiterar moms på ett korrekt sätt.

Figur 12 a visar ett exempel på hur momsen fungerar i normalfallet. En fårbonde säljer ullgarn för 40 kronor plus moms (25 procent) till en butik. Han fakturerar totalt 50 kronor. Bonden har ingen ingående moms (antar vi) och 10 kronor i utgående moms och betalar in 10 kronor till Skatteverket. Butiken säljer sedan garnet till slutkonsument för 100 kronor plus moms, alltså 125 kronor. Ingående moms är 10 kronor och utgående moms är 25 kronor. Netto betalar butiken in 15 kronor till Skatteverket. Hela skatten på 25 kronor belastar därmed slutkonsumenten, men har betalats in av företagen som skapat mervärdet.

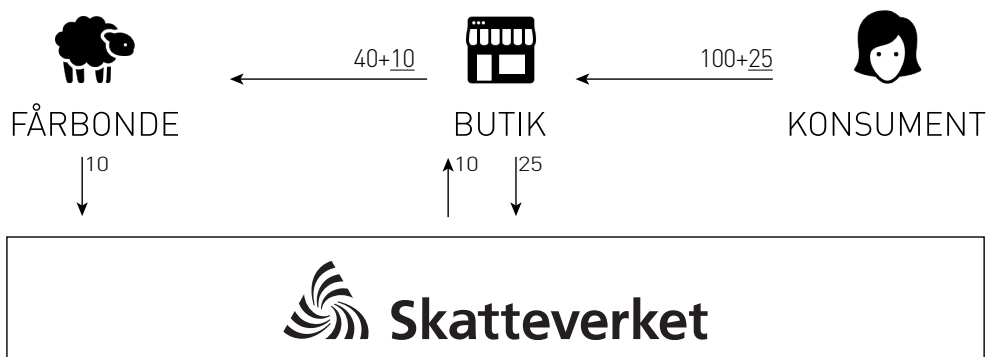
Företag som omfattas av momsundantag behöver inte lägga på moms på sin försäljning, men behandlas som slutkonsumenter när de köper från momspliktiga företag. De får alltså ingen ersättning för ingående moms. I stället är momsen en kostnad i verksamheten – en dold moms som även den måste betalas av konsumenterna i slutändan. Detta skapar ett flertal problem, som behandlas nedan.

⁷⁰ Avdrag i momssammanhang betyder något annat än avdrag i inkomstskattesammanhang. Avdrag för moms betyder att man vid inköp får tillbaka momsbeloppet från Skatteverket, medan avdrag i inkomstskattesammanhang betyder att den beskattningsbara inkomsten minskas.

Figur 12. Illustration av hur momsén påverkar priset för konsumenten i några typfall.

a) *Normalfallet: Alla inblandade företag är momspliktiga.* En fårbonde säljer garn till en butik som säljer till slutkonsument. Konsumenten betalar 100 kr plus moms.

Kostnad för konsumenten: 125 kr



b) *Ett ej momspliktigt företag säljer till slutkonsument.* Konsumenten måste betala moms på konsultens mervärde (dold moms inbakad i försäkringspremien), men inte på försäkringsbolagets mervärde.

Kostnad för konsumenten: 110 kr



c) *Ett ej momspliktigt företag säljer till ett momspliktigt företag.* Konsumenten måste betala full moms på hela priset på frisörtjänsten, men dessutom tillkommer försäkringsbolagets dolda momskostnad för konsulten, som är inbakad i frisörens försäkringspremie, men som varken frisören eller försäkringsbolaget kan dra av.

Kostnad för konsumenten:
137,50 kr



d) *En kommun tillhandahåller en tjänst till kommuninvånarna som finansieras genom kommunalskatten.* Kommunen får tillbaka momsen den betalar vid inköp från den privata sektorn och behöver inte betala moms på mervärdet som de egna anställda skapar. Ingen moms utgår.

Kostnad för skattebetalaren:
100 kr



Pilarna visar betalningar. Skattesatsen är 25 procent och de totala produktionskostnaderna (det totala mervärdet i alla företag i produktionskedjan) är i varje fall 100 kr. För likformig beskattning ska alltså slutkonsumenten betala 125 kr i varje fall.

- Momsbeloppet är understruket
- ← Momspliktig transaktion
- ← Undantagen transaktion
- ☐ Momspliktigt företag
- ☐ Ej momspliktigt företag

Ikoner till figurerna är hämtade från icons8.com

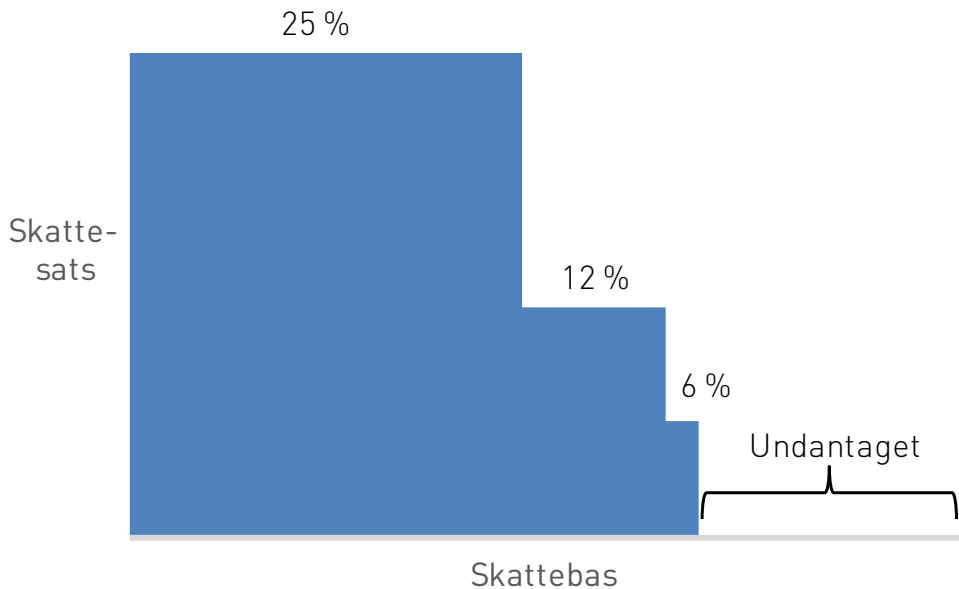
MOMSEN I PRAKTIKEN

Moms infördes i Sverige 1969. Den ersatte då den allmänna varuskatten eller omsättningsskatten (omsen), en skatt som endast togs ut i sista ledet av produktionskedjan. Huvudskattesatsen är i dag 25 procent. Lägre skatt utgår på mat och hotellvistelser med 12 procent, och på böcker, tidningar och kollektivtrafik med mera, med 6 procent (se tabell 19).⁷¹ Finansiella tjänster, försäkringar, lotterier, uthyrning av bostäder, vård och utbildning med mera, är

undantagna från moms.⁷² I några få fall (till exempel receptbelagda läkemedel och utrikesresor) gäller kvalificerade undantag, även kallat nollmoms, vilket betyder att företaget får tillbaka den ingående momsen men inte behöver lägga utgående moms på sin försäljning.

EU har sedan 1977 ett gemensamt momssystem som regleras av mervärdesskattedirektivet.⁷³ Sverige anslöt sig till detta i samband med EU-inträdet 1995.

Figur 13. Moms på hushållens konsumtion 2019.



Hushållens konsumtion uppgår totalt till 2 200 miljarder kronor (Konjunkturinstitutet). Diagrammet är inspirerat av Sandberg Nilsson (2016). Källa: Finansdepartementet (2018), egna beräkningar.

⁷¹ 7 kap 1 § mervärdesskattelagen.

⁷² 3 kap mervärdesskattelagen.

⁷³ Rådets direktiv 2006/112/EG.

Eftersom moms påverkar de flesta transaktioner behövs ett gemensamt regelverk för att den inre marknaden ska fungera. Om det hade funnits 28 olika momsregelverk inom EU hade regelbördan för företagen blivit större och det hade funnits risk för snedvridningar av konkurrensen. Det finns komplexa regler för i vilket land som moms ska betalas vid gränsöverskridande transaktioner. Här berörs inte dessa internationella aspekter, utan fokus ligger på transaktioner inom Sverige.

Mervärdesskattedirektivet sätter upp regler för vilka varor som måste beskattas

och vilka varor som inte får beskattas. EU-rätten stipulerar också att standard-momssatsen måste vara minst 15 procent och att medlemsländerna får ha två nedsatta momssatser. En process för att reformera mervärdesskattedirektivet pågår sedan flera år tillbaka. Ett antal förändringar har gjorts, men arbetet går långsamt eftersom det krävs enhällighet bland medlemsländerna för förändringar i direktivet.

Kommuner och statliga myndigheter är i regel inte momspliktiga, vilket betyder att de betalar moms på inköp från den privata sektorn. Det finns dock ett särskilt system

Tabell 17. Skatteintäkter från moms.

Kategori	Skatteintäkter i miljarder	
	2016	2019
Hushållens konsumtion	208	
Icke-vinstdrivande organisationer	4	
Näringslivets insatsförbrukning (inkl bostäder)	50	
Näringslivets investeringar (inkl bostäder)	60	
Offentlig konsumtion	57	
Offentliga investeringar	27	
Total moms brutto	405	461
Momsersättning till myndigheter och kommuner	-92	-102
- varav för privata välfärdsföretag	-9	i.u.
Total moms netto	313	359

Källa: Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10, SCB, Ekonomistyrningsverket.

varigenom kommuner och myndigheter får ersättning av staten för ingående moms. Därmed är moms i praktiken inte en kostnad för aktörer i den offentliga sektorn.

Intäkterna från momsen i statsbudgeten för 2019 är 461 miljarder kronor, vilket motsvarar en dryg femtedel av de totala skatteintäkterna. Efter avdrag för momsersättningen till den offentliga sektorn återstår 359 miljarder i moms som betalas av den privata sektorn – se tabell 17.

Siffror från 2016 visar att bara två tredjedelar av dessa intäkter kommer från skatt på hushållens konsumtion, trots att momsen i teorin är en skatt som ska betalas helt av hushållen. Resterande tredjedel är skatt på byggande och underhåll

av bostäder och ingående moms på investeringsvaror och insatsvaror (alltså varor och tjänster som används i produktionen) i undantagna branscher som finansbranschen och försäkringsbranschen. Se en specifikation av den dolda momsen i tabell 18.

Av den privata konsumtionen är 47 procent belagd med 25 procents moms, en dryg femtedel har en lägre momssats och 31 procent utgör konsumtion som är undantagen från moms (se figur 13). Tabell 18 visar en detaljerad uppdelning av den undantagna konsumtionen 2016. En stor del handlar om bostadskonsumtion, både faktiska hyror och tänkta hyror som villa- och bostadsrättsägare betalar till sig själva.

BREDDAD SKATTEBAS FÖR MOMS

En stor del av den svenska ekonomin är undantagen från moms: bostäder, försäkringar och finansiella tjänster med mera. De flesta av undantagen är stipulerade i mervärdesskattedirektivet.⁷⁴ Moms infördes relativt tidigt i Europa och regelverken har inte förändrats särskilt mycket med tiden. EU:s momssystem kallas därför en traditionell (eller första generationens) moms. Länder som infört moms senare har i regel mer välutformade momssystem med färre undantag – så kallad modern (eller andra generationens) moms.⁷⁵ Det främsta exemplet är det momssystem som sedan 1986 gäller i Nya Zeeland. Det betraktas av skatteforskare som ett internationellt föredöme. Nya Zeelands moms beskrivs i närmare detalj i fördjupningsrutan.

Momsundantag skapar problem eftersom de företag som omfattas inte är momspflichtiga och därför inte får dra av ingående moms. Deras momssituation är i princip densamma som en privatpersons – momsen är en kostnad. Att momskedjan bryts på

detta sätt innebär att transaktioner mellan företag beskattas, vilket inte är syftet med momsen. Det är också samhällsekonomiskt ineffektivt. I slutändan är det konsumenterna som betalar även denna moms, men då som dold moms, som inte syns på kvittot.

Momsundantagna sektorer beskrivs ibland som momsfria. Men eftersom de drabbas av dold moms är det egentligen en missvisande benämning. ”Momsfria” företag är inte befriade från moms.⁷⁶ Här används därför konsekvent termen momsundantag.

Med tanke på de problem som undantagen skapar bör skattebasen för moms breddas så mycket som är praktiskt möjligt, med inspiration från Nya Zeeland och beskattningsmodeller i forskningslitteraturen. Detta avsnitt redogör för problemen med undantag från moms, redovisar beräkningar för statsfinansiell påverkan, diskuterar förutsättningarna för att avskaffa dagens momsundantag område för område samt beskriver ett förslag till höjd omsättningsgräns för momsregistrering.

⁷⁴ Rådets direktiv 2006/112/EG, artikel 135. Se EU-kommissionen (2018) för en beräkning av avvikelser från fullständig momsbeskattning i medlemsländerna, så kallat momsgap. Sverige ligger något över EU-snittet i detta avseende.

⁷⁵ Krever (2008); Bengtson m fl (2013).

⁷⁶ Sandberg Nilsson (2016).

FÖRDJUPNING

Moms i Nya Zeeland

Nya Zeeland införde moms (där benämnd *goods and services tax*, GST) 1986 som en del i en liberal reformagenda kallad Rogernomics efter Labourfinansministern Roger Douglas. Momsen ersatte en försäljningsskatt (*wholesale sales tax*) som hade en smal skattebas och flera olika skattesatser, upp till 60 procent. Skatten betalades av både hushåll och företag och var uppenbarligen mycket snedvridande.⁷⁷

Nya Zeeland införde moms ett par decennier efter Europa. Ambitionen var att ha ett så heltäckande system som möjligt, för att undvika de gränsdragningsproblem och snedvridningar som man såg att de äldre momssystemen hade. Därför hölls undantagen på ett minimum. Det har gjort Nya Zeelands GST till ett internationellt föredöme som förespråkas i princip samstämmigt av momsforskare. Ett stort antal utvecklingsländer som har infört moms de senaste decennierna har använt Nya Zeelands system som modell.⁷⁸

Nästan all privat och offentlig konsumtion omfattas av moms i Nya Zeeland. Försäkringsbolag och spelbolag beskattas efter en vinstmarginalmodell. Medlemsavgifter till fackföreningar och andra organisationer är momsbelagda. Skolor, sjukhus, kommuner och myndigheter är helt införlivade i momssystemet, så att moms läggs på anslag och andra transaktioner inom den offentliga sektorn. Avgifter inom den offentliga sektorn och lokala fastighetsskatter är momsbelagda. Det finns några få undantag, som bland annat gäller finanssektorn och försäljning och uthyrning av bostäder. Att undantagen är så begränsade gör att Nya Zeeland saknar många av de snedvridningar och särlösningar som EU-länder har för exempelvis fastighetsbranschen och den offentliga sektorn.

Momsen var enhetlig redan från början, och är det fortfarande. Att även mat skulle omfattas av moms, till skillnad från i exempelvis Storbritannien, ledde till viss politisk diskussion, men Labourregeringen lyckades övertyga väljarna om att nedsatt matmoms är ett dåligt fördelningspolitiskt instrument. I dollar räknat skulle höginkomsttagarna tjäna mest på nedsättningen.⁷⁹

Även i Australien fanns tankar om att införa GST i mitten av 1980-talet, men förslaget föll på grund av politiska svårigheter och moms blev verklighet först 2000. Australiens moms liknar i stora delar den nyzeeländska och ses också den som ett internationellt föredöme, men inte i lika hög grad eftersom undantagen är något fler.

⁷⁷ Bengtson m fl (2013).

⁷⁸ Krever (2008); Crawford m fl (2010); de la Faria & Krever (2012).

⁷⁹ Bengtson m fl (2013).

Problem med momsundantag

Det finns fyra stora problem med momsundantag.

1. Relativ underbeskattning vid försäljning till slutkonsument. När ett ej momspliktigt företag säljer en tjänst till en konsument blir företagets mervärde obeskattat. Endast de insatsvaror som företaget har köpt in blir beskattade. Figur 12 b visar ett exempel med en konsult som säljer en tjänst till ett försäkringsbolag för 40 kronor plus moms, 10 kronor. Försäkringsbolaget har kostnader på 60 kronor och säljer sedan en försäkringstjänst till slutkunden för 110 kronor. Slutkonsumenten behöver alltså betala moms på konsultens mervärde – en dold momskostnad som är inbakad i försäkringspremien – men inte på försäkringsbolagets mervärde. För att skattesystemet inte ska snedvrida om konsumenterna väljer att lägga sina pengar på försäkringar eller något annat bör momsen vara totalt 25 kronor i detta fall i stället för 10 kronor. Hemförsäkringar och andra undantagna varor och tjänster som säljs till hushållen är alltså underbeskattade relativt idealet om en enhetlig skatt på all typ av konsumtion.

2. Relativ överbeskattning vid försäljning till företag. Ett företag som omfattas av momsundantag får inte dra av den ingående momsen på sina inköp. När företaget sedan säljer sina tjänster till ett momspliktigt företag blir momskostnaden inbakad i priset på tjänsten. Det köpande företaget kan inte dra av denna momskostnad eftersom den är dold. När produkten säljs till slutkonsument

momsbeläggs den igen. Den totala skatten blir därför högre än om alla inblandade företag hade varit momspliktiga.

Figur 12 c visar ett exempel på detta. Som i exemplet ovan säljer en konsult en tjänst till ett försäkringsbolag för 40 kronor plus moms. Försäkringsbolaget kan inte dra av momskostnaden på 10 kronor och har egna kostnader på 20 kronor. Det säljer sedan en försäkring för 70 kronor till en frisör. Frisörens mervärde är 40 kronor, så priset till slutkonsument är 110 kronor plus moms, totalt 137,50 kronor. Detta trots att de totala produktionskostnaderna i kedjan bara är 100 kronor. Om beskattningen ska vara likformig borde momsen vara 25 kronor. Men till detta kommer försäkringsbolagets ej avdragsgilla momskostnad för konsulttjänsten på 10 kronor, plus moms på detta belopp, 2,50 kronor. Det uppstår alltså en moms-på-moms-situation.

Exemplet är tillspetsat för att illustrera poängen, men fenomenet är vanligt. Nästan alla företag använder bank- och försäkringstjänster. Dessa är undantagna och därför uppstår dolda momskostnader.

Exemplet illustrerar att det inte är givet att en momsundantagen sektor ska anses vara skattemässigt gynnad. Det beror på om den framför allt säljer till företag eller till slutkonsument. Sektorn har en skattefördel om den i huvudsak säljer till hushållen, eftersom sektorns eget mervärde inte beskattas. Om den framför allt säljer till (momspliktiga) företag, däremot, är undantaget en nackdel eftersom momsledet bryts och inget av de inblandade företagen kan dra av den dolda momsen i den undantagna sek-

torn. Det förklarar varför företag som formellt omfattas av momsundantag och som säljer till andra företag i princip alltid väljer att frivilligt momsregistrera sig när en sådan möjlighet finns. Så är det exempelvis i fastighetsbranschen.

Momsundantag kan också orsaka problem ur ett konkurrenskraftsperspektiv. Den dolda momsen i inhemska undantagna sektorer (exempelvis finanssektorn) ger företagen i sektorn en nackdel i konkurrensen med utländska företag som har inga eller lägre momskostnader på sina inköp.⁸⁰

3. Fördyring av inköp, investeringar och outsourcing. Ej momspliktiga företag måste betala moms på inköp av insatsvaror, investeringsvaror och tjänster. Det innebär att det är billigare att producera med företagets egen personal.

Anta exempelvis att ett företag kan köpa in en maskin som automatiserar vissa arbetsuppgifter hos personalen. Att fortsätta att utföra arbetsuppgifterna manuellt är 20 procent dyrare, om vi bortser från momsen. Men eftersom momsen gör inköpet av maskinen 25 procent dyrare är det ändå billigare för företaget att avstå från inköpet. Arbetsintensiv produktion främjas därmed, vilken kan sänka produktiviteten.

Detsamma gäller vid outsourcing av exempelvis IT-, städ- eller säkerhetstjänster till externa leverantörer. Det utomstående företaget måste vara minst 25 procent mer effektivt för att outsourcing ska löna sig i ett företag som omfattas av momsundantag.⁸¹

På ett mer teoretiskt plan bryter momsundantag mot en princip för optimal beskattning: Insatsvaror i företagets produktion ska i regel inte beskattas. Detta bevisades teoretiskt av Diamond & Mirrlees (1971). Om företagen själva får välja den mix av råvaror, investeringsvaror, energi etc, som minimerar produktionskostnaderna, utan att beslutet snedvrids av skattesystemet, kommer produktionen att bli så effektiv som möjligt. Ett undantag är dock miljöskatter och andra korrigerande skatter, där själva syftet är att påverka både konsumtions- och produktionsbeslut.

Figur 12 c kan illustrera detta. Försäkringsbolagets momsundantag leder till att frisören måste ta ut ett högre pris. Men om staten av någon anledning vill göra frisörtjänster dyrare skulle den kunna införa en särskild skatt på sådana. Att införa en skatt tidigare i produktionskedjan – på försäkringsbolagets insatsvaror – får samma effekt som en skatt på frisörtjänster men snedvrider dessutom försäkringsbolagets beslut om outsourcing eller produktion i egen regi helt i onödan.

4. Administrativa problem. De administrativa kostnaderna är särskilt stora för företag som bedriver både momspliktig och undantagen verksamhet, så kallad blandad verksamhet – något som är mycket vanligt, exempelvis inom fastighetssektorn. Vid försäljning måste företaget avgöra om man ska lägga på moms eller inte. Vid inköp måste företaget dessutom avgöra om kostnaden ska hänföras till den momspliktiga eller undan-

80 Merrill (2011), sid 167f.

81 Sandberg Nilsson (2016).

tagna delen av verksamheten. Det är bara i det första fallet som momsen får dras av. Allmänna overheadkostnader i blandad verksamhet är delvis avdragsgilla, där avdragsrätten bestäms av hur stor procentandel av verksamheten som är momspliktig.⁸²

Hur påverkas statsfinanserna?

Tabell 18 redovisar statistik för undantagna branscher från nationalräkenskaperna för 2016. Statistiken har erhållits direkt från SCB och har inte tidigare publicerats av myndigheten. Tabellen visar hushållens konsumtionsutgifter i Sverige uppdelade på produktnivå enligt Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI). I tabellen ingår hypotetiska hyror i villor och bostadsrätter (konsumtionsvärdet av att bo i ett boende man äger), som i nationalräkenskaperna räknas som privat konsumtion.⁸³ Även konsumtion i hushållens icke-vinstdrivande organisationer redovisas. I denna kategori ingår fackföreningar, a-kassor, politiska partier, trossamfund, idrottsföreningar och välgörenhetsorganisationer.

Den dolda (ej avdragsgilla) momsen redovisas på branschnivå. Moms på både insatsvaror och investeringsvaror ingår. Denna statistik gör det möjligt att beräkna hur statsfinanserna skulle påverkas om en viss bransch som i dag är undantagen blev momspliktig: hushållens konsumtionsutgifter skulle momsbeläggas, men

samtidigt skulle branschen få tillbaka sina momskostnader från staten. Beräkningarna bygger på att alla branscher momsbeläggs samtidigt. Därmed är det inte relevant hur mycket undantagna branscher säljer till företag, eftersom all ingående moms antas bli avdragsgill. Endast försäljning till hushållen är relevant för skatteintäkterna. Tabellen redovisar inte ingående moms i offentlig sektor. Som nämnts ovan får kommuner och myndigheter ersättning för denna från staten.

Den undantagna privata konsumtionen uppgick till 694 miljarder kronor 2016. Om all undantagen konsumtion beläggs med 25 procents moms samtidigt som hushållens konsumtionsutgifter är oförändrade – ett rimligt antagande⁸⁴ – beräknas skatteintäkten bli 20 procent av detta belopp, alltså 138 miljarder kronor. Samtidigt betalar undantagna branscher 104 miljarder i moms, vilket skulle bli avdragsgillt om alla branscher blev momspliktiga, så den totala nettointäktsökningen beräknas till 34 miljarder kronor (138 – 104 miljarder).

I denna siffra är också avdragsrätt för bilar i övriga branscher medräknad. I momspliktiga branscher, det vill säga de som inte listas i tabell 18, är all ingående moms avdragsgill förutom inköp av bilar. Denna regel finns eftersom lagstiftaren befarar att bilarna kan användas privat. Den statsfinansiella beräkningen i tabell 18 bygger på

82 Sandberg Nilsson (2016).

83 Av det följer att hushållen ses som producenter av bostadstjänster som de säljer till sig själva. Momsen de betalar på inköp av byggnader och vitvaror samt underhållskostnader redovisas därför som dold moms i branschen 68A.

84 Som resonemanget nedan visar kommer merparten av detta att motsvaras av att momsen i dessa branscher blir avdragsgill. Då finns det inget betydande utrymme för skattesänkningar, och hushållens disponibla inkomster kommer att vara oförändrade. Därför är det rimligt att anta att de kommer att spendera lika mycket, inklusive moms, som i dag.

Tabell 18. Skatteintäktsökning vid momsbeläggning av undantagna branscher.

SNI-kod ^a	Bransch	Konsumtions- utgift	Potentiell momsintäkt ^b	Dold moms ^c	Netto- ökning ^d
50	Internationell sjöfart	1,4	0,3	– ^e	0,3
51	Internationellt flyg	14,6	2,9	– ^e	2,9
64	Banker	78,0 ^f	15,5	6,8	8,8
	Bolånemarginaler, små- och fritidshus ^g	26,6	5,3		
	Bolånemarginaler, bostadsrätter ^g	7,8	1,6		
65	Försäkringar och pension	42,9 ^h	8,6	2,4	6,2
	Små- och fritidshusförsäkringar ^g	2,5	0,5		
	Bostadsrättsförsäkringar ^g	0,3	0,1		
66	Finansiella stödtjänster	1,5	0,3	1,1	–0,8
	Finansiella tjänster till små- och fritidshus ^g	0,1	0,0		
	Finansiella tjänster till bostadsrätter ^g	0,2	0,0		
68B	Hysesrätter	87,0	17,4	24,0 ⁱ	–6,6
68B	Övriga fastigheter	–	–	3,0	–3,0
79	Charterresor	20,5	3,7	1,4	2,3
90–92	Kultur och spel	20,4	4,1	1,3	2,8
	Hyra av utrustning	0,3	0,1		
	Bibliotek	0,9	0,2		
	Spel och vadhållning	19,1 ^h	3,8		
94	Intresseorganisationer	0,1	0,0	1,1	–1,1
97	Arbete i hushåll	1,9	0,4	0	0,4
	Icke-vinstdrivande organisationer	61,4	12,3	4,0	8,3
	Inköp av bilar i övriga branscher			7,3	–7,3
	<i>Delsumma exkl offentliga tjänster och hypotetiska hyror</i>	<i>329,6</i>	<i>65,3</i>	<i>52,3</i>	<i>13,0</i>
68B	Bostadsrätter	55,4	11,1	17,5 ⁱ	–6,4
68A	Små- och fritidshus	200,4	40,1	34,5	5,6
84	Offentlig förvaltning (avgifter etc)	2,5	0,5	0	0,5
60	Public service	7,6	1,5	0,9	0,6
85	Utbildning	8,1	1,6	1,8	–0,1
21	Receptbelagda läkemedel	9,2	1,8	– ^e	1,8
86	Sjukvård	37,7	7,5	4,4	3,2
	Offentlig sjukvård ^d	4,9			

	Privat sjukvård ^k	16,5			
	Tandvård	16,2			
87	Äldreomsorg	9,4	1,9	1,3	0,6
	Barnomsorg, hemtjänst och personlig assistans				
88		35,6	7,1	0,9	6,3
	Momsersättning för välfärdsföretag ^l			-9,3	9,3
	Totalsumma	694,5	138,3	104,2	34,1

Miljarder kronor, 2016. Källa: SCB.

^a Standard för svensk näringsgrensindelning.

^b 20 procent av konsumtionsutgiften, justerat för eventuell befintlig moms på försäljning till konsument (gäller framför allt utrikesresor).

^c Moms på insatsvaror och investeringsvaror som företagen i branschen inte får dra av.

^d Statsfinansiell effekt av en momsbeläggning av branschen. Räknas ut som potentiell momsintäkt minus dold moms.

^e Kvalificerat undantag, dvs företagen får tillbaka den ingående momsen.

^f I konsumtionen av banktjänster ingår tjänster som betalas indirekt genom skillnaden mellan in- och utlåningsränta.

^g Redovisas i originaldatan som insatsvaror i produktionen av bostadstjänster under SNI-koden 68. Eftersom det inte finns någon uppdelning mellan hyresrätter och bostadsrätter fördelas räntemarginalen efter bostadsbeståndet 2016 (37 procent bostadsrätter).

^h Försäkringar och spel redovisas netto, efter avdrag för mottagna försäkringsersättningar och spelvinster.

ⁱ I originaldatan finns ingen uppdelning mellan hyresrätter och bostadsrätter. Dold moms på investeringar fördelas därför efter nybyggda lägenheter 2016 (54 procent hyresrätter och 46 procent bostadsrätter).

Dold moms på insatsvaror fördelas efter befintliga lägenheter 2016 (63 procent hyresrätter och 37 procent bostadsrätter). Hyran redovisas som kallhyra.

^j Här ingår även 285 miljoner i sjukgymnasttjänster som i källmaterialet är klassificerade under SNI-koden 77, uthyrning och licenser.

^k Både rent privatfinansierad vård och patientavgifter i samband med vård som görs på uppdrag av regionen.

^l Skattefinansierade välfärdsföretag är formellt undantagna från moms och har därmed dolda momskostnader som redovisas under respektive bransch, men får schablonersättning från staten för dessa kostnader. Denna ersättning dras därför ifrån i tabellen.

antagandet att företagen vid en fullständig momsbeläggning skulle få ersättning för all ingående moms, även på inköp av bilar. Därför dras denna dolda momskostnad på drygt 7 miljarder ifrån i tabellen.

I siffran 34 miljarder ingår moms på hypotetiska hyror i ägt boende, vilket kan vara svårt att momsbelägga. En del undantagna konsumtionsutgifter är också olika typer av egenavgifter i offentlig sektor, till exempel för sjukvård, tandvård, omsorg eller läkemedel. Detsamma gäller tv-licensen (som nu är ersatt med en public service-av-

gift). Dessa avgifter är politiskt beslutade och man kan tänka sig att de skulle sänkas för att hålla konsumentens kostnad oförändrad vid en momsbeläggning. I tabellen särredovisas därför nettoökningen av skatteintäkter om hypotetiska hyror och avgifter i offentlig sektor exkluderas.⁸⁵ Enligt beräkningarna skulle skatteintäkterna då öka med 13 miljarder kronor. Vissa tjänster skulle få höjd skatt, i synnerhet utrikesresor, finansiella tjänster, försäkringar och spel. För hyresrätter skulle momskostnaderna totalt sett bli lägre.

85 Även rent privatfinansierad vård exkluderas, eftersom den inte särredovisas från vård som utförs av privata företag som har avtal med regionen.

Förslag för bredare skattebas

Kommersiella fastigheter

Konsumtionsutgift	Potentiell momsintäkt	Dold moms	Nettointäktsökning
–	–	3,0	–3,0

Effekt på statsfinanserna (i miljarder kronor) av en momsbeläggning. Se tabell 18 för detaljer.

Fastighetsområdet är mycket snårigt i momshänseende. Enligt mervärdesskattedirektivet är fastighetssektorn som huvudregel undantagen. Sverige har i en internationell jämförelse omfattande momsundantag på fastighetsområdet.⁸⁶

För kommersiella fastigheter finns en möjlighet till frivillig momsregistrering som de flesta utnyttjar, eftersom de då får dra av ingående moms (och deras hyresgäster får dra av momsen på hyran, så det blir inte någon kostnad för dem). För att frivillig momsregistrering ska vara tillåten måste dock hyresgästerna vara momspliktiga. Friskolor, privata vårdcentraler, flyktingboenden och ideella föreningar kan därför ha svårt att hitta lokaler.⁸⁷

Särskilda problem uppstår också när ett fastighetsbolag byter status från att vara

momspliktigt till att inte vara det (och vice versa). Avdrag för moms på bygginvesteringar som gjorts under de föregående tio åren måste då rivas upp och till viss del återbetalas enligt krångliga jämningsregler. Att föra in hela fastighetssektorn i momssystemet skulle därför minska snedvridningarna och administrationskostnaderna som momsen orsakar.

En momsbeläggning av kommersiella fastigheter beräknas minska skatteintäkterna med 3 miljarder kronor när fastighetsbolag som hyr ut till undantagen verksamhet får dra av sin ingående moms. Momsen på hyran antas inte ge några nettointäkter eftersom beräkningarna bygger på att i princip alla branscher momsbeläggs och får ersättning för ingående moms.

86 Conrad & Grozav (2008).

87 Sandberg Nilsson (2016).

Hyreslägenheter

Konsumtionsutgift	Potentiell momsintäkt	Dold moms	Nettointäktsökning
87,0	17,4	24,0	-6,6

Effekt på statsfinanserna (i miljarder kronor) av en momsbeläggning. Se tabell 18 för detaljer.

Uthyrning av bostäder är också undantagen, och här finns ingen möjlighet till frivillig skattskyldighet. Fastighetsbolagen får därför inte dra av ingående moms. Momsen är en kostnad när de köper in varor och tjänster för underhåll av fastigheterna, och de måste betala moms när ett nybyggt hyreshus köps in. Dessutom måste fastighetsbolagen betala moms på sina egna personalkostnader när personalen utför underhållsarbete, städning och liknande. Detta för att skapa konkurrensneutralitet i förhållande till att köpa in sådana tjänster av en extern (momspliktig) aktör.

Undantaget för hyresbostäder skapar därför en hel del krångel, särskilt om man vill göra om lokaler till bostäder eller tvärtom. En momsbeläggning av hyror skulle underlätta. Det är tillåtet enligt mervärdesskattedirektivet, så länge som standardskattesatsen används.

Tre intresseorganisationer på fastighetsområdet har föreslagit en hyresmoms på 6 procent, för att möjliggöra för fastighetsbolagen att dra av ingående moms utan att hyrorna höjs.⁸⁸ Det skulle kräva att Sverige får ett undantag i mervärdesskattedirektivet, likt det som Österrike redan har.⁸⁹

För att inte snedvrider mellan bostadskonsumtion och annan konsumtion bör dock en moms på hyror sättas till standardskattesatsen. Man kan tro att en momsbeläggning av hyror skulle ge betydande skatteintäkter, men det är inte säkert. Den stora merparten av konsumtionsvärdet av bostadsuthyrning är redan beskattad i tidigare led genom moms på bygginvesteringar och inköp av varor och tjänster och moms på fastighetskötsel i egen regi.⁹⁰ Dessa momskostnader skulle bli avdragsgilla om hyrorna betalades med moms. Avkastningen på själva marken samt fastighetsbolagens administration och eventuella övervinster är dock inte momsbelagda i dagsläget. Detta mervärde skulle därmed bli beskattat vid en momsbeläggning. En 25-procentig moms på hyror kan därmed förväntas leda till något ökade skatteintäkter på lång sikt.

Hur en momsbeläggning skulle påverka statsfinanserna ett enskilt år beror på hur stort bostadsbyggandet är det året, eftersom momsen på bostadsinvesteringar skulle bli omedelbart avdragsgill. Enligt beräkningarna i tabell 18 – som gäller för 2016, ett år med stort bostadsbyggande – skulle skatteintäkterna till och med minska med 7 miljarder om hyresfastigheter togs in i momssystemet.⁹¹

88 Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen & Sabo (2017). Se även förslaget i Frycklund (2019).

89 Rådets direktiv 2006/112/EG, artikel 117.

90 Se även SOU 2005:57, sid 78ff, och SOU 2017:27, sid 87ff.

91 Jämför Riksdagens utredningstjänst (2011).

En fråga som skulle behöva hanteras om hyror momsbeläggs är hur övergången ska gå till. Det finns redan i dag ett system för jämkning av tidigare års moms på bygginvesteringar när ett fastighetsbolag byter

status från momspliktig till undantagen eller vice versa. Det skulle kunna användas även för hyresfastigheter. Det kan dock vara svårt att undvika en ökad skattebörda för det äldre bostadsbeståndet.

Villor och bostadsrätter

	Konsumtionsutgift	Potentiell momsintäkt	Dold moms	Nettointäktsökning
Små- och fritidshus	200,3	40,1	34,5	5,5
Bostadsrätter	54,6	10,9	17,5	-6,5

Effekt på statsfinanserna (i miljarder kronor) av en momsbeläggning. Se tabell 18 för detaljer.

Villor och bostadsrätter räknas formellt som undantagna från moms, eftersom de boende inte löpande beskattas för konsumtionsvärdet de får av att bo i den ägda bostaden. Bostadsrättsföreningar är inte heller momspliktiga, om de inte väljer att frivilligt lägga moms på lokallhyror. Bygg- och underhållskostnaderna omfattas dock av moms och i enlighet med resonemanget i avsnittet om hyresbostäder är det endast konsumtionsvärdet av marken som en momsbeläggning skulle komma åt. Man kan ändå av förenklings- och neutralitetsskäl överväga att lägga moms på bostadsrättsföreningar (åtminstone för större sådana). Att däremot löpande kräva in moms av villaägare skulle skapa stora administrativa kostnader som inte står i proportion till effektivitetsvinster.⁹²

En aspekt är dock att vid momsbeläggning av hyror skulle hyresgäster behöva betala moms även på konsumtionsvärdet av marken, något som villaägarna slipper. Därför kan man överväga andra modeller för att indirekt beskatta konsumtionsvärdet av marken som villorna står på. Conrad & Grozav (2008) presenterar en sådan modell, som går ut på att villaägaren betalar moms på köpeskillingen när fastigheten förvärvas, men får tillbaka momsen (ökad med inflationen) när fastigheten säljs. Principiellt är detta likvärdigt med en beskattning av det löpande konsumtionsvärdet av marken. Ett problem med denna modell är att den ökar hushållens beläning. Ett alternativ är att momsaspekten beaktas när man utformar fastighetsbeskattningen på egna hem.⁹³

⁹² Krever (2008), sid 24.

⁹³ Principiellt bör skatten på konsumtionsvärdet av marken uppgå till markvärdet multiplicerat med den riskfria räntan, multiplicerat med momsskattesatsen. Markvärdet särredovisas vid fastighetstaxeringen och uppgår i snitt till 40 procent av taxeringsvärdet. Se avsnittet om skatt på kapital för ett resonemang om hur en fastighetsskatt kan återställa neutralitet mellan hyrt och ägt boende när hyresintäkter är belagda med kapitalinkomstskatt.

Konsumtionsutgift	Potentiell momsintäkt	Dold moms	Nettointäktsökning
19,1	3,8	1,3	2,5

Effekt på statsfinanserna (i miljarder kronor) av en momsbeläggning. Den dolda momsen avser SNI-koderna 90–92. Se tabell 18 för detaljer.

Lotterier och vadslagning är undantaget från moms i Sverige. Det är dock inte något krav i mervärdesskattedirektivet.⁹⁴ Enligt tabell 18 uppgick svenskarnas nettoutgifter för spel (insatser minus vinster) till 19 miljarder kronor 2016, vilket skulle indikera en bruttointäktpotential om cirka 4 miljarder. Det gick inte att hitta någon specifik uppgift om spelbolagens dolda moms, men merparten av de 1,3 miljarderna i dold moms i SNI-koderna 90–92 i tabell 18 lär härröra från spelsektorn. Dessa siffror kan jämföras med finansdepartementets bedömning att undantaget för lotterier sänker skatteintäkterna med drygt 5 miljarder kronor.⁹⁵

Det mervärde som spelbolagen skapar utgörs av spelarnas insatser minus utbetalda vinster och administrationskostnader. Med denna utgångspunkt går det att utforma en beskattning, så kallad vinstmarginalbeskattning, som för in spelbranschen i moms-

systemet. Så fungerar också de flesta existerande metoder för spelbeskattning, till exempel i Storbritannien, Nya Zeeland och Sydafrika.⁹⁶ Med vinstmarginalbeskattning redovisas inte momsen på varje enskild lott eller vid varje speltillfälle, men det spelar inte så stor roll eftersom köparna nästan alltid är hushåll.

I dag finns det en spelskatt på 18 procent av spelbolagens behållning (insatser minus utbetalda vinster). Lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål, som Postkodlotteriet och A-lotterierna, omfattas varken av moms eller av spelskatt. En moms på spel skulle utgå med 20 procent av spelbolagens mervärde. Om spelskatten ersattes med momsbeläggning skulle den största skillnaden därmed bli att spelbolagen får avdragsrätt för moms på sina administrationskostnader, med minskade snedvridningar som följd.

94 de la Faria & Krever (2012), sid 27.

95 Regeringens skrivelse 2017/18:98.

96 Schenk (2008b).

Finansiella tjänster

	Konsumtionsutgift	Potentiell momsintäkt	Dold moms	Nettointäktsökning
Banker	78,0	15,5	6,8	8,8
Försäkringar och pension	42,9	8,6	2,4	6,2
Finansiella stödtjänster	1,5	0,3	1,1	-0,8
Summa finansiella tjänster	122,4	24,4	10,3	14,2

Effekt på statsfinanserna (i miljarder kronor) av en momsbeläggning. Se tabell 18 för detaljer.

Finansiella tjänster, inklusive försäkringar, är undantagna från moms i EU. Det brukar förklaras med att det är svårt att definiera mervärdet, eftersom till exempel bankerna ofta tar betalt för sina tjänster genom skillnaden mellan in- och utlåningsränta.

Undantaget innebär en dold momskostnad som bankerna inte kan dra av. Det medför i sin tur en överbeskattnings av finansiella tjänster som säljs till företag (om de är momspliktiga). Samtidigt innebär det en underbeskattnings av finansiella tjänster som säljs till hushållen, relativt idealet om en enhetlig moms på all konsumtion, eftersom det mervärde som bankerna skapar blir obeskattat.

Enligt tabell 18 skulle skatteintäkterna öka med 14 miljarder om finansiella tjänster blev momspliktiga. Tidigare undersökningar har kommit till varierande slutsatser; se diskussionen i fördjupningsrutan.

Oavsett vad påverkan blir på statsfinanserna bör finanssektorn momsbeläggas i så hög utsträckning som det går. Dagens undantag skapar snedvridningar, inte bara i hushållens och företagens användning av

finansiella tjänster utan också i hur de finansiella företagen organiserar sin verksamhet. Eftersom de inte får dra av ingående moms har de incitament att bedriva så mycket verksamhet som möjligt i egen regi och inte lägga ut på utomstående aktörer.

Detta blir en fråga särskilt för bolag som är organiserade som företagsgrupper – exempelvis Länsförsäkringar, som består av ett antal länsförsäkringsbolag. I dag finns en möjlighet till gruppregistrering som gör att företagsgruppen inte behöver betala moms på interna transaktioner. Annars skulle en momskostnad uppstå när ett momspliktigt företag i gruppen internfakturerar ett ej momspliktigt företag. Möjligheten till gruppregistrering för moms minskar snedvridningarna som momsundantaget orsakar och bör behållas.

I den akademiska litteraturen finns modeller för att beskatta finanssektorn genom att fastställa de implicita avgifter som bankerna tar ut genom skillnaden mellan in- och utlåningsränta och använda det som underlag för moms. En sådan metod (*tax calculation account*) testades av

EU-kommissionen under 1990-talet och fanns vara praktiskt genomförbar men med vissa nackdelar. Inget land har dock infört denna modell i sin lagstiftning.⁹⁷

För liv- och pensionsförsäkringar finns liknande problem med momsbeläggning som för banktjänster, och mer avancerade metoder skulle krävas för att fastställa underlaget för moms. Sakförsäkringar är dock relativt lätt att inkorporera i momssystemet, vilket Nya Zeeland visar. Där är försäkringspremierna momsbelagda, samtidigt som försäkringsbolagen får göra momsavdrag när de betalar ut ersättningar.⁹⁸

För andra finansiella tjänster än sakförsäkringar finns mellanting mellan EU:s totala undantag och en fullständig momsbeläggning. Sydafrika beskattar de flesta avgifter inom finanssektorn, exempelvis kreditkortsavgifter och valutaväxling. Australien och Nya Zeeland tillåter finansiella företag att i vissa fall dra av ingående moms, för att minska incitamenten att bedriva verksamhet i egen regi.⁹⁹

En möjlighet är att belägga hela finanssektorn med nollmoms (kvalificerat undantag), vilket innebär att all ingående moms skulle få dras av, samtidigt som allt tillhandahållande av finansiella tjänster skulle moms-

befrias. Det skulle lösa problemen med incitamentet att bedriva verksamhet i egen regi och överbeskattningen av finansiella tjänster som säljs till företag, men förvärpa problemet med den relativa underbeskattningen av finansiella tjänster som säljs till hushåll. Alla större förändringar av finanssektorns momsregler skulle dock kräva revideringar av mervärdesskattedirektivet.

Finanssektorns momsundantag har använts för att motivera en särskild skatt på lönesumman i finansiella företag.¹⁰⁰ En finansskatt är dock ett trubbigt verktyg för detta ändamål, eftersom den skulle öka överbeskattningen av företagens användning av finansiella tjänster.¹⁰¹

Post

Frimärken och andra posttjänster som ingår i Postnords samhällsuppdrag är sedan 2016 undantagna från moms i Sverige, efter en dom i EU-domstolen som slog fast att Sverige brutit mot mervärdesskattedirektivet genom att momsbelägga alla posttjänster.¹⁰² Detta skapar olika typer av konkurrensproblem. Direktivet bör därför ändras så att alla posttjänster omfattas av moms. Det skulle höja skatteintäkterna med cirka 200 miljoner kronor.¹⁰³

97 Merrill (2011).

98 Merrill (2011).

99 Schenk (2008a).

100 SOU 2016:76.

101 Copenhagen Economics (2016a).

102 Regeringens proposition 2015/16:51.

103 Regeringens skrivelse 2017/18:98.

FÖRDJUPNING

Är finanssektorn underbeskattad?

För att ta reda på om en momsbeläggning av finanssektorn skulle öka skatteintäkterna – vilket skulle implicera att sektorn har en skattefördel av att vara undantagen från moms i nuläget – måste man veta hur stor dold momskostnad som skulle bli avdragsgill och hur mycket intäkter som skulle flyta in från moms på finansiella tjänster som säljs till hushållen. Enligt tabell 18 var konsumenternas utgifter för alla finanstjänster (SNI-koderna 64–66, samt finansiella tjänster som redovisas som insatsvaror för villor och bostadsrätter, antagligen främst bolånemarginaler) 122 miljarder kronor 2016. I detta ingår finanstjänster som betalas indirekt genom skillnaden mellan in- och utlåningsränta. Beloppet implicerar en potentiell momsintäkt på 24 miljarder.¹⁰⁴ Samtidigt hade sektorn dolda momskostnader på 10 miljarder. Nettointäktsökningen av en momsbeläggning kan därför uppskattas till 14 miljarder.

En handfull liknande beräkningar har gjorts tidigare, med olika slutsatser. EU-kommissionen (2018, sid 53) finner exempelvis att en momsbeläggning av den svenska finanssektorn skulle minska skatteintäkterna. Beräkningarna är dock ganska grova.

Copenhagen Economics (2016b) beräknar effekterna av momsundantaget genom bland annat en enkät till svenska banker. De har liknande värden som i tabell 18: en konsumtionsutgift på cirka 120 miljarder och 11 miljarder i dold moms 2013. Under antagande om oförändrad efterfrågan på finansiella tjänster (en priselasticitet på 0) kommer de fram till att skattefördelen av momsundantaget är 18 miljarder kronor.

Utredningen om skatt på finanssektorn (SOU 2016:76) beräknar skattefördelen genom att använda nationalräkenskaperna, som tabell 18. Utredningen definierar också finanssektorn på samma sätt (SNI-koderna 64–66) och finner ett snarlikt skattebortfall på 18 miljarder kronor.

PwC (2011) beräknar hur momsundantaget påverkar den europeiska finanssektorn med data från nationalräkenskaperna. Slutsatsen blir dock annorlunda beroende på vilken typ av statistik som används: Att döma av sektorräkenskaperna är finansbranschen i EU underbeskattad, men om man utgår från användningstabellerna är branschen överbeskattad.

¹⁰⁴ Detta under antagandet att konsumtionsutgiften inklusive moms förblir konstant (att priselasticiteten är -1).

Internationella persontransporter

	Konsumtions- utgift	Potentiell momsintäkt	Dold moms	Netto- intäktsökning
Internationell sjöfart	1,4	0,3	–	0,3
Internationellt flyg	14,6	2,9	–	2,9
Charterresor	20,5	3,7	1,4	2,3
<i>Summa internationella persontransporter</i>	<i>36,5</i>	<i>6,8</i>	<i>1,4</i>	<i>5,4</i>

Effekt på statsfinanserna (i miljarder kronor) av en momsbeläggning. Se tabell 18 för detaljer.

Resor över landgränserna, oavsett färdssätt, är helt momsfria (kvalificerat undantagna). Ingen moms läggs på biljettpriset och operatörerna får tillbaka den ingående momsen. Detta påverkar i första hand flyget. Undantaget finns av historiska och praktiska skäl. Flygbranschen är konkurrensutsatt och det kan vara svårt för staterna att komma överens om hur skatteintäkterna ska fördelas. Därför undantar alla EU-länder internationella flygresor, även om det inte är ett strikt krav enligt mervärdesskattedirektivet.¹⁰⁵

Intäkterna av en momsbeläggning av gränsöverskridande persontransporter skulle bli 5 miljarder kronor, om den konsumtionsutgift som anges i tabell 18 är den del som skulle beskattas i Sverige.¹⁰⁶ Sverige

kan ha svårt att göra detta på egen hand, men det finns ingen anledning för EU att fortsätta undanta flygresor, åtminstone inte inom unionen.

Välfärdstjänster i privat regi

Utbildning, sjukvård och omsorg är undantagna enligt mervärdesskattedirektivet eftersom de traditionellt tillhandahållits av den offentliga sektorn. I takt med att den privata välfärdssektorn växer skapar dock undantaget allt större problem. Välfärdsföretagen får inte dra av ingående moms och har därför incitament att bedriva så mycket verksamhet som möjligt i egen regi. Dessutom fördyras inköp av exempelvis medicinsk utrustning. Problemet förvärras av en

¹⁰⁵ Transport & Environment (2018).

¹⁰⁶ Finansdepartementet beräknar dock intäktspotentialen till endast 840 miljoner kronor 2019 (Regeringens skrivelse 2017/18:98).

dom i Högsta förvaltningsdomstolen som slår fast att bemanningsföretags uthyrning av sjukvårdspersonal är momspliktig.¹⁰⁷ Detta innebär en kostnadsökning för de privata vårdbolagen. Som nämnts ovan kan privata välfärdsföretag också ha problem att hitta lokaler på grund av momsundantaget.

Kommuner och landsting får en schablonersättning från staten för välfärdsföretagens dolda momskostnader, vilket innebär att exempelvis skolpengen är 6 procent högre för friskolor än för kommunala skolor.¹⁰⁸ Schablonersättningen skapar på det stora hela neutralitet när kommuner ska välja mellan verksamhet i kommunal eller privat regi. Men eftersom ersättningen utgår efter schablon och inte faktiska kostnader kvarstår snedvridningen av välfärdsföretagens egna val mellan outsourcing eller produktion i egen regi. Det ger välfärdsföretagen en indirekt konkurrensnackdel, särskilt efter domen om hyrpersonal.

Att ersätta privata välfärdsföretag för deras faktiska momskostnader skulle lägga en stor administrativ börda på kommunerna, som skulle behöva ansöka om momskompensation på välfärdsföretagens vägnar. Att betala ut momsersättning direkt från staten till privata företag strider mot EU-rätten.¹⁰⁹

Problemet skulle lösas om mervärdesskattedirektivet ändras så att välfärds-tjänster momsbeläggs. Välfärdsföretagen skulle då få dra av all sin ingående moms

och lägga moms på fakturan till kommunen eller regionen, som skulle få ersättning från staten för sina momskostnader genom det ordinarie systemet för momsersättning (eller genom generell avdragsrätt enligt förslaget nedan).

En momsbeläggning skulle samtidigt höja priset för den som betalar privat för exempelvis sjukvård. Det har dock inte gått att räkna ut den statsfinansiella effekten av detta, eftersom SCB saknar statistik över privat sjukvård utanför det offentliga systemet.

Kommuner

Kommuner omfattas inte av moms, utom vid viss försäljning, i enlighet med bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet. Det betyder att de inte behöver betala moms på mervärdet som deras egna anställda skapar, men att de betalar moms när de köper in varor och tjänster från privata företag. Detta faktum skulle kunna leda till en konkurrenssnedvridning där till exempel kommuner väljer att anställa egna städare i stället för att hyra in ett privat städföretag, för att slippa momsen. För att undvika detta har man infört ett särskilt system där kommuner och myndigheter får ersättning av staten för ingående moms.¹¹⁰ Därmed utgår ingen moms på skattefinansierad konsumtion, vare sig mervärdet skapas av offentliganställda eller av privata företag.

Som nämnts ovan gäller det även i princip företag som producerar undantagna välfärds-

107 Skatteverket (2018).

108 5 § lagen om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund; 1 § förordningen om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund.

109 SOU 2015:93, sid 271.

110 För en pedagogisk beskrivning, se SKL (2010).

tjänster, eftersom kommunerna får schablonersättning för företagens dolda momskostnader. Denna schablonersättning utgår dock inte när kommunerna köper tjänster av företag i andra undantagna branscher, exempelvis banker och försäkringsbolag.

Momsbefrielsen av kommunalt finansierad konsumtion innebär ett problem om man betänker att kommunerna har rätt att sätta sin egen kommunalskattesats. Kommunerna kan välja mellan en hög skatt och hög kommunal servicenivå, eller en låg skatt där kommuninvånarna har en högre privat konsumtion. Men eftersom privat konsumtion som huvudregel är momsbelagd medan kommunal konsumtion inte är det innebär kommunernas momsfrihet en implicit subvention av kommuner med höga kommunalskatter. Det kan göra att kommunalskatterna blir högre än de annars hade varit. Problemet beskrivs närmare i rapporten *Kommunernas momsundantag*.¹¹¹

Figur 12 d illustrerar ett exempel med en kommun som köper in datorer till de kommunala biblioteken för 40 kronor plus moms. Momskostnaden får kommunen tillbaka av staten. Kommunen har sedan personalkostnader på 60 kronor och tar ut 100 kronor i kommunalskatt av sina invånare. Kommuninvånarna har alltså fått en tjänst för 100 kronor som på den privata marknaden hade kostat 125 kronor, eftersom moms då hade tillkommit. Det kan göra att de känner att politikerna har levererat mycket för skattepengarna och röstar för politiker som höjer skatten och

spenderar mer. Kostnaden för detta bärs av staten, som får minskade momsintäkter när pengar flyttas över från momsbelagd privat konsumtion till momsbefriad kommunal konsumtion.

En radikal lösning är att lägga moms på kommunalskatten, med inspiration från Nya Zeeland. Där är den offentliga sektorn helt införlivad i momssystemet och de lokala fastighetsskatter som är kommunernas största intäktskälla är momsbelagda. ”Fastighetsskatterna är priset man betalar för tjänster som kommunerna står för, så fastighetsskatterna är belagda med moms”, förklarar det nyzeeländska inrikesdepartementet det med.¹¹² En momsbeläggning av kommunalskatten skulle skapa neutralitet mellan att finansiera konsumtion privat och genom kommunkassan.

Ett alternativ är att ålägga kommunerna att betala moms på sin konsumtion, inklusive mervärdet som de kommunanställda skapar. Oavsett vilken lösning som väljs skulle statens ökade momsintäkter kunna återsändas till kommunerna genom höjda generella statsbidrag.

Statliga myndigheter

Statliga myndigheter är inte heller momspliktiga, som huvudregel, men får statlig momsersättning för sin ingående moms. En momsbeläggning, som också i detta fall skulle kräva förändringar på EU-nivå, skulle i detta fall främst ha administrativa fördelar, eftersom man inte skulle behöva ha ett momsersättningssystem parallellt med det

¹¹¹ Lundberg (2017e). Se även Lundberg (2019a).

¹¹² Lundberg (2017e).

vanliga momssystemet. Problemen med att dra gränsen mellan momspliktiga och ej momspliktiga transaktioner skulle dessutom minska.

Även på detta område har Nya Zeeland gått längst. Alla statliga myndigheter och transaktioner är en del av momssystemet, så att exempelvis försvarsanslaget är momsbelagt.¹¹³

Public service

Public service-bolagen SVT, SR och UR är inte momspliktiga. De räknas inte som statliga myndigheter och omfattas därför inte av den statliga momsersättningen. Konsekvensen blir att de har incitament att bedriva verksamhet i egen regi snarare än att lägga ut den på externa produktionsbolag.¹¹⁴ Detta problem berördes inte när den nya public service-avgiften utreddes, vilket har kritiserats av Svenskt Näringsliv.¹¹⁵

Problemet skulle lösas om public service-företagen blev momspliktiga. Det kan åstadkommas genom exempelvis en momsbeläggning av public service-avgiften.

Punktskatter och avgifter

Punktskatter, som bensinskatten, ingår i beskattningsunderlaget för moms och blir därmed momsbelagda när transaktionen är momspliktig. Det är helt rimligt. Bensinskatten ska teoretiskt motsvara de kostnader som bilisterna orsakar det omgivande samhället. Även dessa kostnader bör beläggas med moms, om momsen ska vara enhetlig.

Att bensinskatten är momsbelagd skapar också neutralitet mellan att exempelvis flytta med hjälp av egen bil och att anlita en flyttfirma, eftersom flyttfirman får dra av momsen på bensinskatten. Om bensinskatten inte hade varit momsbelagd hade flyttfirman ändå behövt lägga moms på sina bensinskatteutgifter för att få kostnads-täckning, medan den som kör egen bil hade sluppit denna extra kostnad.

Precis ett sådant problem uppstår eftersom trängselskatten och fordonsskatten inte är momsbelagda, till skillnad från bensinskatten. Punktskatter bör därför i princip alltid vara momsbelagda, även om de betalas direkt av hushållen till staten. Det gäller även olika typer av offentligt rättsliga avgifter för bygglov, körkort och liknande.

113 Gendron (2011); Millar (2013).

114 SOU 2012:59 föreslog en särskild momsersättning för att skapa konkurrensneutralitet. Regeringen valde dock att inte gå vidare med detta förslag.

115 Svenskt Näringsliv (2018).

Icke-vinstdrivande organisationer

Konsumtionsutgift	Potentiell momsintäkt	Dold moms	Nettointäktsökning
61,4	12,3	4,0	8,3

Effekt på statsfinanserna (i miljarder kronor) av en momsbeläggning. Se tabell 18 för detaljer.

Allmännyttiga ideella föreningar och trossamfund är i regel inte momspliktiga. Det finns också särskilda undantag för idrott och medlemstidningar. Enligt tabell 18 skulle en fullständig momsbeläggning av hushållens icke-vinstdrivande organisationer inbringa 8 miljarder kronor.

Att föra in föreningslivet i momssystemet, som Nya Zeeland har gjort, skulle lösa flera problem som dagens undantag skapar.¹¹⁶ Ej momspliktiga föreningar får inte dra av ingående moms och kan ha problem att hitta lokaler. Det är vanligt att exempelvis idrottsföreningar skapar momspliktiga dotterbolag för att komma runt sådana problem. Momsundantag kan också snedvrida konkurrensen med privata företag. Friskis & Svettis konkurrerar exempelvis med vinstdrivande gymkedjor, och studentkå-

rer och studentnationer konkurrerar med vinstdrivande pubar.

Det är rimligt att momsbelägga medlemsavgifter till exempelvis fackföreningar och trossamfund, i enlighet med principen om enhetlig konsumtionsbeskattning. Även avgifter till arbetsgivarorganisationer bör momsbeläggas. För ovillkorade gåvor och försäljning av skänkta varor kan man i stället överväga att ge organisationerna rätt att dra av den ingående momsen. Så fungerar det i Nya Zeeland.

En utökad momsplikt kan skapa ökade administrationskostnader för föreningarna, i synnerhet små sådana. En sådan förändring bör därför kombineras med en höjd omsättningsgräns för moms, så att momsregistrering blir frivillig för fler mindre föreningar.¹¹⁷

¹¹⁶ Gendron (2011).

¹¹⁷ Finansdepartementet (2009) föreslog utökad skattskyldighet för föreningar och höjd omsättningsgräns till 250 000 kronor.

Höjd omsättningsgräns för momsregistrering

För de flesta företag innebär undantagen från moms stora samhällsekonomiska kostnader och administrativa problem, särskilt för företag som befinner sig i gränslandet mellan momspliktig och undantagen verksamhet. Moms är någonting som företagen måste förhålla sig till, oavsett om de är skattskyldiga eller inte. Därför är det angeläget att få in så många sektorer som möjligt under momsparaplyet.

För de minsta företagen kan det dock vara tvärtom. Att redovisa moms innebär en administrativ kostnad som kan vara betungande när omsättningen är liten. I Sverige går gränsen för obligatorisk momsregistrering vid en årlig omsättning om 30 000 kronor¹¹⁸, en gräns som infördes 2017. Harju med flera (2018) visar att många finska företag håller sig precis under omsättningsgränsen för moms, vilket visar att företagen anser att det är en kostnad att vara momspliktig.

Sveriges omsättningsgräns är låg i en internationell jämförelse. De flesta länder har mångdubbelt högre omsättningsgränser.¹¹⁹ Omsättningsgränsen blir också viktigare om fler föreningar och privata hyresvärdar, som föreslås ovan, ska anses bedriva momspliktig verksamhet. En relativt hög

omsättningsgräns är ett mer träffsäkert sätt att minska regelkrånglet för små organisationer än att undanta hela sektorer. En höjd omsättningsgräns är därför en god idé.

Det finns även ett mer teoretiskt argument för att dagens omsättningsgräns är för låg. Keen & Mintz (2004) utvecklar en metod för att beräkna den samhällsekonomiskt optimala omsättningsgränsen för moms. Lundberg (2019d, sid 30) uppskattar denna nivå till 153 000 kronor per år i Sverige, konservativt räknat. Ur en samhällsekonomisk synvinkel skulle en höjning av omsättningsgränsen därmed ge en vinst eftersom de insparade administrationskostnaderna skulle överväga skattebortfallet från de företag som hamnar under gränsen.¹²⁰

Enligt mervärdesskattedirektivet får Sverige ha en omsättningsgräns på 90 000 kronor.¹²¹ Omsättningsgränsen bör höjas till åtminstone denna nivå.¹²² Enligt Skatteverket (2016) skulle det fördubbla antalet företag som inte behöver momsregistrera sig till 150 000 och minska skatteintäkterna med 600 miljoner kronor. För att minska tröskelleffekterna – företag måste betala moms på hela omsättningen när de går över omsättningsgränsen – kan man överväga mjukare omsättningsgränser, där hela eller delar av omsättningen under gränsen inte momsbeläggs. Finland har ett sådant system.

¹¹⁸ 9 d kap mervärdesskattelagen.

¹¹⁹ OECD (2018), sid 83.

¹²⁰ Jämför beräkningen i Crawford m fl (2010), sid 309.

¹²¹ Rådets direktiv 2006/112/EG, artikel 287; Skatteverket (2016).

¹²² Denna beloppsgräns förespråkades även av SOU 2002:74.

ENHETLIG MOMS

I samband med skattereformen 1991 infördes en enhetlig momssats på 25 procent. Redan året efter sänktes dock matmomsen och där- efter har fler och fler områden omfattats av de nedsatta skattesatserna (se tabell 19). Förutom livsmedel gäller de största nedsättningarna

persontransporter, idrott, böcker, tidningar och uthyrning av hotellrum. De olika skat- tesatserna skapar en mängd samhällsekon- omiska och administrativa problem, som dis- kuterats i avsnittet nedan. Sverige bör därför införa enhetlig moms.

Tabell 19. Nedsatta skattesatser och intäktsbortfall relativt 25 procents moms, 2019.

Kategori	Skattesats	Intäktsbortfall i miljarder	
		Oförändrade utgifter inklusive moms	Oförändrade utgifter exklusive moms
Personbefordran	6 %	6,9	8,6
Kommersiell idrott	6 %	2,2	2,7
Tidningar och tidskrifter	6 %	1,7	2,1
Kultur	6 %	1,1	1,4
Böcker och broschyrer	6 %	1,0	1,3
Upphovsrätter	6 %	0,4	0,4
Förevisning av naturområden	6 %	0,2	0,3
Transport i skidliftar	6 %	0,2	0,3
Entré till djurparker	6 %	0,1	0,1
Livsmedel	12 %	24,9	31,2
Restaurang- och cateringtjänster	12 %	9,4	11,8
Rumsuthyrning	12 %	2,0	2,5
Vissa reparationer	12 %	0,2	0,3
Försäljning av konstverk	12 %	0,02	0,02
Summa		50,3	62,9

Källa: Regeringens skrivelse 2017/18:98, egna beräkningar.

Skillnaden mellan de två sista kolumnerna består i hur konsumenterna antas agera vid en skattehöjning. I det första fallet håller de sina utgifter oförändrade; de drar alltså ned på sin konsumtion om momsen höjs för att inte spendera mer (priselasticiteten är -1). I det andra fallet konsumerar de lika mycket och höjer alltså utgifterna om momsen höjs (priselasticiteten är 0).

Effekten av ökad momsersättning till kommuner och myndigheter ingår inte.

FÖRDJUPNING

Samhällsekonomisk förlust av olika momssatser

Anta att konsumenten har 300 kronor att spendera och att staten behöver 100 kronor i skatteintäkter. Konsumenten kan lägga sina pengar på äpplen, som kostar 2 kronor styck exklusive moms, eller päron, som kostar 4 kronor styck exklusive moms. Momsen är i utgångsläget enhetlig, på 50 procent. Konsumenten väljer att köpa 60 äpplen för 3 kronor styck inklusive moms och 20 päron för 6 kronor styck inklusive moms.

Staten väljer nu att införa differentierad moms. Momsen på äpplen höjs till 100 procent så att styckpriset blir 4 kronor. Samtidigt avskaffas moms på päron så att styckpriset blir 4 kronor. De nya skattesatserna är valda för att ge oförändrade skatteintäkter. Eftersom äpplen nu har blivit relativt dyrare än päron väljer konsumenten att flytta över en del av sin konsumtion från äpplen till päron. Hon väljer att köpa 50 äpplen och 25 päron. Precis som innan skatteförändringen spenderar konsumenten totalt 300 kronor och staten får in 100 kronor i skatteintäkter.

Detta betyder inte att allt är frid och fröjd. Det faktum att staten har infört olika momssatser snedvrider hushållens konsumtionsval. Konsumenten är i en sämre situation än tidigare. Hur vet vi det? Notera att det konsumtionsval som konsumenten gör efter skatteförändringen – 50 äpplen och 25 päron – hade hon haft råd med även före skatteförändringen. Ändå valde hon att köpa 60 äpplen och 20 päron. Konsumenten föredrar alltså 60 äpplen och 20 päron framför 50 äpplen och 25 päron. Men relativprisförändringen som införandet av differentierad moms orsakar tvingar konsumenten att göra ett sämre val. (Med de nya priserna har hon inte längre råd att köpa 60 äpplen och 20 päron.) Staten har alltså lika mycket skatteintäkter som tidigare men konsumenten är i ett sämre läge. Avsteget från enhetlig konsumtionsbeskattning har skapat en samhällsekonomisk förlust.

Problem med olika momssatser

Ett flertal problem uppstår på grund av de olika skattesatserna. Det största problemet är att hushållens konsumtionsval snedvrids eftersom de relativpriser som konsumenterna möter inte reflekterar samhällets kostnad för att producera varorna. Detta diskuteras i fördjupningsrutan. Sørensen (2010, sid 167) uppskattade att den samhällsekonomiska kostnaden av olika momssatser var 9 miljarder kronor 2008

Atkinson & Stiglitz (1976) visar i en välkänd artikel att enhetlig moms i regel är optimalt i en modell med många varor och där politikerna bryr sig om fördelningspolitik. Så länge det finns en inkomstskatt (och bidragssystem) är det bättre att använda den för att omfördela i stället för att ha låg moms på varor som låginkomsttagare konsumerar. Med en inkomstskatt vet man per definition hur hög inkomst människor har och kan omfördela mellan inkomstgrupper som man vill, medan differentierad moms aldrig kan vara ett lika pricksäkert instrument för omfördelning.

Riksrevisionen (2018) visar i en granskning att den nedsatta matmomsen, som motiverats med fördelningspolitiska hänsyn, är ett mycket trubbigt verktyg för omfördelning. De fattigare inkomstgrupperna spenderar 16 procent av inkomsten på mat medan samma siffra är 13 procent för den rikaste tiondelen. Men eftersom de rikare hushållen lägger mer på mat i absoluta tal är det de som vinner mest på

momsnedsättningen räknat i kronor. Riksrevisionen visar att åtgärder som barnbidrag och studiebidrag är mer träffsäkra än sänkt matmoms. Mervärdesskattesatsutredningen (SOU 2005:57) drog en liknande slutsats.¹²³

Atkinson & Stiglitz (1976) identifierar ett undantag från principen om enhetliga konsumtionsskatter: Varor som är förknippade med arbete bör ha lägre skatt, och varor som är förknippade med fritid bör ha högre skatt. Intuitionen är att konsumtionsbeskattningen kan hjälpa till att lindra effekterna av den snedvridande beskattningen på arbete. Typiska tjänster som man kan argumentera för bör ha lägre skatt är barnomsorg och hushållstjänster, eftersom dessa kan möjliggöra ett större arbetsutbud. I praktiken är det dock svårt att veta vilken typ av konsumtion som är förknippad med ökad arbetstid.¹²⁴ Momsnedsättningar skapar också gränsdragningsproblem och öppnar för lobbying. Med tanke på detta bör man vara restriktiv med att tillämpa Atkinson-Stiglitz-regeln i praktiken. De momsnedsättningar som finns i Sverige verkar dessutom inte alls följa denna regel. I stället gäller många av nedsättningarna olika typer av fritidsaktiviteter (se tabell 19).

Ett annat undantag är varor som orsakar kostnader på det omgivande samhället (så kallade negativa externaliteter). Sådana hanteras dock bäst med punktskatter, som koldioxidskatt, eftersom samhällskostnaden beror på mängden som konsumeras av den

123 Den lägre matmomsen medförde 1999 en skattesänkning med 14,6 miljarder kronor, men omfördelade endast 0,7 miljarder från rikare hushåll. Utredningen konstaterade att en sådan omfördelning går att åstadkomma betydligt mer effektivt med andra medel. (SOU 2005:57, sid 449)

124 Crawford m fl (2010), sid 289.

aktuella varan, inte dess pris, och är oberoende av om produkten används av hushåll eller av företag.

Ett vanligt missförstånd, som figurerat i bland annat svenska statliga utredningar, är att skatten bör vara högre på prisokänsliga varor, alltså varor där konsumenterna inte drar ned sin konsumtion särskilt mycket om priset höjs. Det finns en uppfattning att det skulle minska den samhällsekonomiska kostnaden av skatten. I fördjupningsrutan förklaras varför detta bara gäller i en mycket enkel modell, och att det som är relevant i praktiken är resultaten från Atkinson & Stiglitz (1976).

Differentierad moms ökar företagens administrationskostnader. Skatteverket (2006) beräknade denna merkostnad till en halv miljard kronor årligen. I många fall leder olika skattesatser till komplicerade gränsdragningsproblem, tidvis med kostsamma skatteprocesser som följd.

Simhallar omfattas exempelvis av den 6-procentiga idrottsmomsen. Äventyrsbad betraktas dock som nöje och beskattas med 25 procent. Gränsdragningen mellan simhall och äventyrsbad avgörs av bland annat antalet vattenrutschkanor och deras öppettider.¹²⁵

Skattenedsättningar på vissa varor leder ofta till krav på ytterligare nedsättningar.

Ett exempel är förevisning av naturområden, som är belagd med 6 procents moms sedan den 1 januari 2018. En motivering var att det är nedsatt moms på liknande turismtjänster som inträden på djurparker, vissa sightseeingturer och fisketurer.¹²⁶

En annan omdebatterad fråga är dansbandsmomsen. Konserter omfattas av den 6-procentiga kulturmomsen, men om publiken dansar till ett dansband räknas det inte som en konsert och 25 procents moms utgår. Krav finns därför på att sänka dansbandsmomsen till 6 procent. Men i så fall skulle nya problem uppstå. Varför ska annan typ av pardans inte ha samma skattenedsättning som dansband? Och hur blir det med nattklubbar?¹²⁷ Så länge momsens inte är enhetlig kommer det att finnas gränsdragningsproblem och orättvisor.

Företagare som debiterar fel moms av misstag kan drabbas av skattesmällar. I ett rättsfall visste inte ens Skatteverket vilken momssats som gällde och gav felaktig information till ett företag, men krävde ändå in den högre momssatsen i efterhand. Först efter en rättsprocess fick företaget tillbaka merparten av pengarna.¹²⁸

125 Skatteverket (2015).

126 Regeringens proposition 2017/18:1, sid 595.

127 Sjöberg (2019).

128 Rättsvis skatteprocess (2017).

FÖRDJUPNING

Ska prisokänsliga varor ha högre skatt?

Ramsey (1927) är ett känt tidigt bidrag till teorin om optimala konsumtionsskatter. Ramseyregeln, som den vanligtvis används, går ut på att beskatta prisokänsliga varor högt och prisokänsliga varor lågt. Den har använts som argument för höga skatter på prisokänsliga varor som energi, alkohol och tobak, och legat till grund för analyser i flera statliga utredningar.¹²⁹ Den bygger dock på så restriktiva antaganden att den i praktiken inte är relevant som vägledning för skattepolitiken.

Resonemanget bakom Ramseyregeln är att om staten vill minimera den samhällsekonomiska kostnaden av konsumtionsbeskattning ska den snedvrider konsumtionsvalen så lite som möjligt. Om beskattningen koncentreras till de varor där konsumenterna inte kommer att dra ned sin konsumtion särskilt mycket (där egenpriselasticiteten är låg) kan konsumtionsbeskattningens påverkan på individens val minimeras, är tanken.

Problemet är att ett nyckelantagande för att Ramseyregeln ska gälla är att priset på en vara inte påverkar efterfrågan på någon annan vara (alla korspriselasticiteter är noll). Det gör att det praktiska värdet av Ramseyregeln är litet, eftersom korspriselasticiteterna i praktiken skiljer sig från noll. I så fall är det resultatet från Atkinson & Stiglitz (1976) som är relevant: Varor som är förknippade med arbete bör ha lägre skatt, och vice versa – oavsett prisokänslighet.

Om korspriselasticiteterna är noll stämmer förvisso Ramseyregeln, men den är då ekvivalent med Atkinson–Stiglitz-resultatet. Anledningen är som följer. Om skatten sänks på en prisokänslig vara kommer individen att öka sin konsumtion av varan en hel del och totalt sett spendera mer pengar på varan.¹³⁰ Om individen inte drar ned sin konsumtion av någon annan vara, som är antagandet bakom Ramseyregeln, måste hon öka sin inkomst genom att arbeta mer. Ökad konsumtion av varan är alltså förknippad med ökad arbetstid. Ramseyregeln om att beskatta prisokänsliga varor lågt är i detta fall bara ett annat sätt att uttrycka Atkinson–Stiglitz-resultatet att varor som är förknippade med arbete bör ha låg skatt.¹³¹ Av denna anledning kan Ramseyregeln läggas åt sidan i diskussioner om konsumtionsbeskattning i en avancerad ekonomi.

129 SOU 2002:47, sid 238; SOU 2005:57, sid 376.

130 Med prisokänslig menas att egenpriselasticiteten är lägre än -1 . Om elasticiteten t ex är -3 kommer konsumenten att öka sin konsumtion av varan med 30 procent om priset sänks med 10 procent. Konsumenten kommer alltså totalt sett att spendera mer pengar på denna typ av vara.

131 Crawford m fl (2010), sid 286.

Hur påverkas statsfinanserna?

Om de två nedsatta skattesatserna höjdes till 25 procent skulle skatteintäkterna öka med 50–60 miljarder kronor (se tabell 19 och tabell 20).¹³² Exakt hur mycket det blir beror på om konsumenterna väljer att spendera mindre när momsen höjs. Det hänger i sin tur ihop med vad man tänker sig att de ökade momsintäkterna ska användas till. Om de används till att öka den offentliga konsumtionen kommer konsumenterna att ha oförändrade disponibla inkomster. Det är då rimligt att tänka sig att de kommer att dra ned på sin konsumtion om momsen höjs, så att deras totala konsumtionsutgifter (inklusive moms) är oförändrade. En enhetlig moms på 25 procent skulle i detta fall inbringa 50 miljarder kronor.

Om ökade momsintäkter däremot används till att sänka inkomstskatten eller höja bidragen kommer konsumenterna att ha mer pengar att spendera. Det rimliga antagandet är då att de köper lika mycket som tidigare och använder sina ökade inkomster för att finansiera de höjda priser som momshöjningen orsakar. I detta fall skulle en enhetlig moms på 25 procent inbringa 63 miljarder kronor. Det är denna siffra som används i tabell 1, eftersom momshöjningen till 25 procent föreslås som en del av en skatteväxling.

Om momsen görs enhetlig som en intäktsneutral reform ska den sättas till 21,3 procent, som tabell 20 visar.¹³³

Tabell 20. Förändring av skatteintäkterna vid enhetlig moms.

Enhetlig skattesats	Statsfinansiell påverkan i miljarder	
	Oförändrade utgifter inklusive moms	Oförändrade utgifter exklusive moms
15 %	-92	-106
20 %	-18	-22
21,3 %	0	0
25 %	50	63
30 %	113	147

Siffror för 2019.

Källa: Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10, Regeringens skrivelse 2017/18:98, egna beräkningar.

Skillnaden mellan de två kolumnerna består i hur konsumenterna antas agera vid en skatteförändring. I det första fallet håller de sina utgifter (inklusive moms) oförändrade; de drar alltså ned på sina inköp om momsen höjs för att inte spendera mer. I det andra fallet konsumerar de lika mycket och höjer alltså utgifterna om momsen höjs.

Effekt på momsersättning till kommuner och myndigheter ingår, men med antagandet att de i dag bara köper produkter med 25 procents moms.

¹³² Riksdagens utredningstjänst (2015) kom fram till ett liknande belopp.

¹³³ Detta kan jämföras med Mervärdesskattesatsutredningen, som i sitt slutbetänkande (SOU 2006:90) beräknade samma siffra till 21,7 procent.

SLUTSATSER

Skattereformen som föreslås här innebär sänkt skatt på arbete och kapital och höjd moms. Netto sänks skatterna med 170 miljarder kronor, drygt 3 procent av BNP, statistiskt räknat. Inräknat dynamiska effekter på arbetsutbud och investeringar beräknas skattebortfallet till 107 miljarder kronor.

För skatterna på arbete föreslås ett antal sänkningar och förenklingar. Ett jobbgrundavdrag gör att de första 120 000 kronorna i arbetsinkomster är skattebefriade. På inkomster däröver betalas kommunalskatt.

Arbetsgivaravgifterna delas upp i en statlig löneskatt och en pensionsavgift, som båda görs till direkta skatter på löntagarna. Marginalskatterna för höginkomsttagare, som i dag är högst i världen, sänks genom att den statliga inkomstskatten avskaffas och genom att inkomster över taket för pensionsgrundande inkomst befrias från pensionsavgift. Inräknat skatter på konsumtion blir höginkomsttagares marginalskatt cirka 50 procent. Det gamla idealet om hälften kvar av en löneökning skulle alltså förverkligas på riktigt.

Förslaget innebär också halverad skatt på tjänstepensionsavsättningar. Det skulle göra beskattningen neutral mellan att betala ut ersättning som lön eller som tjänstepension.

Kapitalbeskattningen skapar ett flertal samhällsekonomiskt kostsamma snedvridningar av hushålls och företags investerings- och sparbeslut. Bolagsskatten är särskilt problematisk. Därför föreslås att den halveras. Det skulle lindra dubbelbeskattningen av företagsvinster, något som särskilt skulle gynna snabbväxande företag

som har svårt att få lån men är beroende av riskvilligt kapital.

Ett annat förslag är att en schablonintäkt för ägt boende ska tas upp som kapitalinkomst för att skapa neutralitet mellan olika boendeformer. Samtidigt avskaffas fastighetsskatten på hyreslägenheter och kommersiella fastigheter, eftersom inkomster från dessa redan beskattas som kapitalinkomst. Stämpelskatten vid köp och belåning av fastigheter – en ren transaktionsskatt – bör också avskaffas.

Enligt förslaget sänks kapitalinkomstskatten till 15 procent, från som mest 30 procent i dag. Det skulle mildra inlåsningseffekterna, göra sparande mer lönsamt och möjliggöra en beskattning av fastigheter som likställer hyrt och ägt boende utan alltför betungande beskattning av egnahemsägare.

En väl utformad moms är en av de bättre skatter som finns tillgängliga. Om den är heltäckande och enhetlig snedvrider den varken företagens produktionsbeslut eller hushållens konsumtionsbeslut. En annan fördel är att momsen, i egenskap av en skatt på konsumtion, inte påverkar hur mycket det lönar sig att spara. Att beskatta konsumtion är i princip likvärdigt med att beskatta arbetsinkomster men inte kapitalinkomster.

Det finns därför anledning att göra en skatteväxling från arbete och kapital till konsumtion. Här föreslås en sådan genom att de nedsatta momssatserna på 6 och 12 procent höjs till 25 procent – en skattehöjning med 63 miljarder. Att momsen blir enhetlig skulle samtidigt skapa neutralitet

mellan olika varor och tjänster och undvika gränsdragningsproblem.

Undantagen från moms skapar också problem. Företag i undantagna sektorer lägger inte moms på sin försäljning, men får heller inte tillbaka momsen på inköp. Därför har de incitament att bedriva produktion i egen regi. Det kan leda till lägre produktivitet genom att investeringar och outsourcing till effektivare underleverantörer inte blir av.

Förslaget är därför att Sverige lägger moms på spel, hyror och ideella föreningar. Samtidigt bör omsättningsgränsen för momsregistrering höjas så att mycket små företag och föreningar slipper den administrativa bördan av momsredovisning. På EU-nivå bör det gemensamma momsregelverket ändras så att bland annat sakför-säkringar, utrikesresor, sjukvård, utbildning, kommuner och myndigheter omfattas av moms. Modeller för att momsbelägga finanssektorn bör också undersökas. Detta beräknas sammantaget kunna öka skatteintäkterna med 13 miljarder kronor.

Reformen skulle skapa positiva effekter på flera olika sätt. Skattesystemet skulle få en mer transparent och lättförståelig struktur. Löntagarna skulle få en rättvisande bild av hur mycket de faktiskt tjänar, betalar i skatt och får i pensionsrätt. Inkomstskatten skulle få en enklare struktur med färre steg i skatteskalen samtidigt som flera märkliga marginal- och tröskeeffekter skulle försvinna. Rättvisan mellan personer som äger och hyr sitt boende skulle öka, liksom mellan personer som köper varor med olika momssatser.

Jobbgrundavdraget skulle sänka skatten för framför allt låginkomsttagare och öka sysselsättningen, uppskattningsvis med 64 000 personer, genom att den som går från bidrag till arbete får en större inkomstökning. De sänkta marginalsatserna på höga inkomster skulle göra det mer lönsamt att gå upp i arbetstid, utbilda sig och söka ett nytt jobb med högre lön.

Förändringarna av tjänstepensionsbeskattningen skulle sannolikt leda till en utjämning av tjänstepensionsavsättningarna, med ökade tjänstepensioner för låg- och medelinkomsttagare och lägre tjänstepensioner för höginkomsttagare. Höginkomsttagarna skulle i stället få mer av ersättningen för arbete utbetald som lön, som kan användas till aktiva investeringar, i stället för att vara inlåst i pensionsfonder.

Bolagsskattesänkningen skulle öka investeringarna i Sverige, vilket på sikt leder till högre BNP och löner. Den sänkta kapitalinkomstskatten kan förväntas sporra till ökat sparande och entreprenörskap. Avskaffandet av fastighetsskatten på kommersiella fastigheter leder till en mer effektiv fördelning av kapitalet och sänker kostnaderna för företagen, vilket gynnar anställda och kunder.

På bostadsmarknaden skulle det minskade ränteavdraget göra hushållen mindre benägna att låna, samtidigt som avskaffandet av stämpelskatten och den sänkta reavinstskatten skulle öka rörligheten.

Förhoppningen är att detta skattereformsförslag ska stimulera till diskussion om hur det svenska skattesystemet kan bli enklare, rättvisare och mindre tillväxthämmande.

REFERENSER

- Acemoglu, Daron, Golosov, Mikhail & Tsyvinski, Aleh (2011), "Political economy of Ramsey taxation". *Journal of Public Economics*, 95.
- Agell, Jonas, Englund, Peter & Södersten, Jan (1995), *Svensk skattepolitik i teori och praktik: 1991 års skattereform*. Bilaga 1 till SOU 1995:104.
- Aghion, Philippe, Akcigit, Ufuk & Fernández-Villaverde, Jesús (2013), "Optimal capital versus labor taxation with innovation-led growth". NBER Working Paper 19 086.
- Atkinson, Anthony B & Stiglitz, Joseph E (1976), "The design of tax structure: Direct versus indirect taxation". *Journal of Public Economics*, 6 (1–2).
- Auerbach, Alan J (2017), "Demystifying the Destination-Based Cash-Flow Tax". *Brookings Papers on Economic Activity*, 48 (2).
- Auerbach, Alan J (2019), "Tax Equivalences and Their Implications". I: Moffitt, Robert A (red), *Tax Policy and the Economy*, Volume 33. Chicago: NBER/University of Chicago Press.
- Bastani, Spencer & Lundberg, Jacob (2017), "Political preferences for redistribution in Sweden". *Journal of Economic Inequality*, 15 (4).
- Benge, Matt, Pallot, Marie & Slack, Hamish (2013), "Possible lessons for the United States from New Zealand's GST". *National Tax Journal*, 66 (2).
- Brännlund, Runar (2018), *Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet*. Svenskt Näringsliv.
- Chamley, Christophe (1986), "Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives". *Econometrica*, 54 (3).
- Chari, V V, Nicolini, Juan Pablo & Teles, Pedro (2017), "Ramsey taxation in the global economy". Federal Reserve Bank of Minneapolis Working Paper 745.
- Collins, Kirk A & Davies, James B (2004), "Measuring effective tax rates on human capital: Methodology and an application to Canada". I: Sørensen, Peter Birch (red), *Measuring the Tax Burden on Capital and Labor*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Conrad, Robert & Grozav, Anca (2008), "Real property and VAT". I: Krever, Richard (red), *VAT in Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press.
- Copenhagen Economics (2016a), *Wage tax on a rapidly changing Swedish financial sector*. Rapport beställd av Svenska bankföreningen.
- Copenhagen Economics (2016b), *Effects of VAT-exemption for financial services in Sweden*. Rapport beställd av Svenska bankföreningen.
- Crawford, Ian, Keen, Michael & Smith, Stephen (2010), "Value added tax and excises". I: Mirrlees, James, m fl (red), *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- de la Faria, Rita & Krever, Richard (2012), "Ending VAT exemptions: Towards a post-modern VAT". Working paper 12/28, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Diamond, Peter (2009), "Taxes and pensions". *Southern Economic Journal*, 76 (1).
- Diamond, Peter & Mirrlees, James (1971), "Optimal taxation and public production I: Production efficiency". *American Economic Review*, 61 (1).
- Edvinsson, Rodney (2005), "Historiska nationalräkenskaper för Sverige 1800–2000".
- EU-kommissionen (2018), "Study and reports on the VAT gap in the EU-28 member states: 2018 final report". Rapport av Center for Social and Economic Research och Institute for Advanced Studies beställd av Generaldirektoratet för skatter och tullar. TAXUD/2015/CC/13. <https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf>
- Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen & Sabo (2017), *Balanserade ekonomiska villkor: En skattereform för hyresrätten*.

- Finansdepartementet (2009), "Mervärdesskatt för den ideella sektorn, m.m.". Ds 2009:58.
- Finansdepartementet (2017), *Begränsad uppräknings av skiktgränserna för statlig inkomstskatt för 2018*. Fi2017/01365/S1.
- Finansdepartementet (2018), *Beräkningskonventioner 2019*. Rapport från skatteeconomiska enheten i finansdepartementet.
- Finanspolitiska rådet (2018), *Svensk finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2018*.
- Finanspolitiska rådet (2019), *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning: Hur påverkas hushållen?*
- Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU10, *Statens budget för 2019*.
- Fritzon, Gustav & Lundberg, Jacob (2019), *Efter värnskatten: Hur står sig Sverige i marginalskatteligan?* Timbro.
- Frycklund, Jonas (2019), *Arbetskraft utan bostäder*. Svenskt Näringsliv.
- Fullerton, Don & Metcalf, Gilbert E (2002), "Tax incidence". I: Auerbach, Alan J & Feldstein, Martin (red), *Handbook of Public Economics, volume 4*. Amsterdam: Elsevier.
- Garner, C Alan (2005), "Consumption Taxes: Macroeconomic Effects and Policy Issues". *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, 90 (2).
- Gendron, Pierre-Pascal (2011), "VAT treatment of nonprofits and public-sector entities". I: Goulder, Robert (red), *The VAT Reader: What a Federal Consumption Tax Would Mean for America*. Falls Church, VA: Tax Analysts. <[http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/GENDRON-19.pdf/\\$file/GENDRON-19.pdf](http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/GENDRON-19.pdf/$file/GENDRON-19.pdf)>
- Gordon, Roger (1986), "Taxation of investment and savings in a world economy". *American Economic Review*, 76 (5).
- Hall, Robert E & Rabushka, Alvin (1985), *The Flat Tax*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Hansson, Åsa (2017), "Hur bör entreprenörer beskattas?". *Skattenytt*, 67 (1–2).
- Harju, Jarkko, Matikka, Tuomas & Rauhanen, Timo (2018), "Compliance costs vs. tax incentives: Why do entrepreneurs respond to size-based regulations?". Mimeo, Statens ekonomiska forskningscentral (VATT), Helsingfors. <https://drive.google.com/file/d/1Xy60QApfa_IGG1bbfJi6VDpb2TSFi_8Y/view>
- Henrekson, Magnus & Sanandaji, Tino (2014), *Företagandets förutsättningar – en ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:3.
- Henrekson, Magnus & Stenkula, Mikael (2015, red), *Swedish Taxation: Developments since 1862*. New York: Palgrave Macmillan.
- Johansson, Dan, Stenkula, Mikael & Du Rietz, Gunnar (2015), "Capital income taxation of Swedish households, 1862–2010". *Scandinavian Economic History Review*, 63 (2).
- Johnsson, Richard (2004), "Komparativa fördelar och arbetsdelningsvillkoret". I: Karlson, Nils, Johansson, Dan & Johnsson, Richard (red), *Skatter och värdighet*. Stockholm: Ratio.
- Judd, Kenneth L (1985), "Redistributive taxation in a simple perfect foresight model". *Journal of Public Economics*, 28.
- Keen, Michael & Mintz, Jack (2004), "The optimal threshold for a value-added tax". *Journal of Public Economics*, 88.
- Kleven, Henrik, Landais, Camille, Saez, Emmanuel & Schultz, Esben (2013), "Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark". *Quarterly Journal of Economics*, 129 (1).
- Krassén, Patrick & Lidelfelt, Johan (2017), *Talangjakten och marginalskatten*. Svenskt Näringsliv.
- Krever, Richard (2008), "Designing and drafting VAT laws for Africa". I: Krever, Richard (red), *VAT in Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press.
- Leksands kommun (2013), "Därför gör vi en fastighetsreglering med en 'trottoarkant'", 12 mars. <<http://www.leksand.se/Just-nu/Kommunen-och-SVTs-granskning/Varfor-gor-vi-en-fastighetsreglering-med-en-trottoarkant>>

- Livingston, Michael (1993), "Risky business: Economics, culture and the taxation of high-risk activities". *Tax Law Review*, 48 (2).
- Lodin, Sven-Olof (2009), *Professorn som blev näringslivstorp: Min tid i skattepolitiken*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Lundberg, Jacob (2016a), *Platt skatt för högre intäkter*. Timbro.
- Lundberg, Jacob (2016b), *Den kostsamma värnskatten*. Timbro.
- Lundberg, Jacob (2016c), "Den svenska Lafferkurvan för höga inkomster". *Ekonomisk debatt*, 44 (7).
- Lundberg, Jacob (2016d), *Rött ljus för grön skatteväxling*. Timbro.
- Lundberg, Jacob (2017a), *Hur mycket lönar sig arbete i Sverige?* Timbro.
- Lundberg, Jacob (2017b), *Kommunernas incitament för skattehöjningar*. Timbro.
- Lundberg, Jacob (2017c), "Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model". Uppsala University Department of Economics Working Paper 2017:12.
- Lundberg, Jacob (2017d), *Lafferkurvans återkomst*. Timbro.
- Lundberg, Jacob (2017e), *Kommunernas momsundantag*. Timbro.
- Lundberg, Jacob (2017f), "Inte självklart att ISK är skattegynnad". *Ekonomisk debatt*, 45 (8).
- Lundberg, Jacob (2018), "Ett nytt sätt att räkna på skatteförändringar". *Ekonomisk debatt*, 46 (6).
- Lundberg, Jacob (2019a), "Så subventionerar staten höga kommunalskatter". *Ekonomisk debatt*, 47 (1).
- Lundberg, Jacob (2019b), "Den sanna sagan om Pomperipossa i Monismanien". *Smedjan*, 11 mars. <<https://timbro.se/smedjan/den-sanna-sagan-om-pomperipossa-i-monismanien>>
- Lundberg, Jacob (2019c), *Förenklade skatter på arbete: Ökad transparens och fler i jobb*. Timbro.
- Lundberg, Jacob (2019d), *En bred och enhetlig moms: Mer rättvisa och mindre krångel*. Timbro.
- Lundberg, Jacob & Norell, John (2018), *Skatter, bidrag och sysselsättning: En forskningsgenomgång*. Timbro.
- Löfbom, Eva (2010), *Inkomstfördelningen som resultat av arbetet, lönen och skatterna*. Saco. <https://www.saco.se/globalassets/saco/dokument/rapporter/2010_sacos-skatterapport-2010.pdf>
- Mankiw, N Gregory (2000), "The Savers-Spenders Theory of Fiscal Policy". *American Economic Review*, 90 (2).
- Merrill, Peter R (2011), "VAT treatment of the financial sector". I: Goulder, Robert (red), *The VAT Reader: What a Federal Consumption Tax Would Mean for America*. Falls Church, Virginia: Tax Analysts. <[http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/MERRILL-13.pdf/\\$file/MERRILL-13.pdf](http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/MERRILL-13.pdf/$file/MERRILL-13.pdf)>
- Millar, Rebecca (2013), "Smoke and mirrors: Applying the full taxation model to government under the Australian and New Zealand GST laws". Legal Studies Research Paper No. 13/49, Sydney Law School.
- Mirrlees, James, m fl (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Myrdal, Gunnar (1978), "Dags för ett bättre skattesystem!". *Ekonomisk debatt*, 6 (7).
- Nilsson, Peter (2017), *Den allmänna pensionsavgiften och inkomstskatten*. Stockholm: SNS förlag.
- Norrman, Erik & Virin, Niclas (2007), *Slopad bolagsskatt – analys och konsekvenser*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- OECD (2018), *Consumption Tax Trends 2018*. Paris: OECD Publishing.
- PwC (2011), *How the EU VAT exemptions impact the banking sector*. Rapport beställd av CFO Network. <https://www.pwc.com/gx/en/financial-services/pdf/2011-10-18_vat_study_final_report.pdf>
- Pirttilä, Jukka & Selin, Håkan (2011), "Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?". Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011. Publicerad i SOU 2011:2.
- Ramsey, Frank P (1927), "A contribution to the theory of taxation". *Economic Journal*, 37 (145).
- Regeringens proposition 1975/76:178 om ändrade avdragsregler för egenavgifter m.m.
- Regeringens proposition 1989/90:50 om inkomstskatten för år 1990, m.m.
- Regeringens proposition 1989/90:110 om reformerad inkomst- och företagsbeskattning.
- Regeringens proposition 2015/16:51, *Undantag från mervärdesskatt för vissa posttjänster*.
- Regeringens proposition 2017/18:245, *Nya skatteregler för företagssektorn*.
- Regeringens skrivelse 2017/18:98, *Redovisning av skatteutgifter 2018*.
- Regeringens skrivelse 2018/19:98, *Redovisning av skatteutgifter 2019*.

Riksdagens utredningstjänst (2011), "Utgående moms på bostadshyror". Diarienummer 2011:1028.

Riksdagens utredningstjänst (2015), "Skatteomläggningar". Diarienummer 2015:2099.

Riksrevisionen (2018), *Nedsatt moms på livsmedel – prisseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet*. RiR 2018:25.

Rohác, Dalibor (2010), *Skattekonkurrens – förbannelse eller välsignelse?* Timbro. <<https://timbro.se/skatte/skattekonkurrens-forbannelse-eller-valsignelse>>

Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

Rådets direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion.

Rättvis skatteprocess (2017), "Skatteverkets miss innebär slutet för deras danskvällar". <<http://www.rattvissskatteprocess.se/dansfallet>>

Sanandaji, Nima (2015), *Underskattade skatter: En undersökning av vad svenska folket tror om skatternas omfattning*. Svenskt Näringsliv. <https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/visa-dolda-skatter/underskattade-skatter-en-undersokning-av-vad-svenska-folket-tror_624361.html>

Sanandaji, Tino & Wallace, Björn (2011), "Fiscal illusion and fiscal obfuscation: Tax perception in Sweden". *Independent Review*, 16 (2).

Sandberg Nilsson, Anna (2016), *Momsens skattebas och skattesatser*. Svenskt Näringsliv.

Santesson, Peter (2015), "Skattesystem och moral". Timbro essä. <<https://timbro.se/skatte/skattesystem-och-moral>>

Schenk, Alan (2008a), "Financial services". I: Krever, Richard (red), *VAT in Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press.

Schenk, Alan (2008b), "Gambling and lotteries". I: Krever, Richard (red), *VAT in Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press.

Sjöberg, Max (2019), "Orimligt att teater och bio har olika moms". *Smedjan*, 26 februari. <<https://timbro.se/smedjan/debatt-orimligt-att-teater-och-bio-har-olika-moms>>

Skatteverket (2006), *Krämlig moms – en företagsbroms? Om företagens fullgörandekostnader för moms*. Rapport 2006:3.

Skatteverket (2015), "Inträde till anläggning eller evenemang, mervärdesskatt". Ställningstagande, diarienummer 131 280584-15/111. <<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/338933.html>>

Skatteverket (2016), "Omsättningsgräns för mervärdesskatt". Promemoria. <<https://www.regeringen.se/remisser/2016/04/remiss-av-promemorian-omsattningsgrans-for-mervardesskatt>>

Skatteverket (2017), "Sommar- och extrajobb: Information till skolor och studerande". SKV 430, utgåva 15.

Skatteverket (2018), "Uthyrning av vårdpersonal, mervärdesskatt". Ställningstagande, diarienummer 202 398355-18/111. <<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/371856.html>>

SKL (2010), *Kommunernas moms – ett häfte om kommunkontosystemet*.

Solow, Robert M (1956), "A contribution to the theory of economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1).

SOU 1986:40, *Utgiftsskatt: Teknik och effekter*. Betänkande av Utgiftsskattekommittén.

SOU 1989:33, *Reformerad inkomstbeskattning*. Betänkande av Utredningen om reformerad inkomstbeskattning.

SOU 1989:34, *Reformerad företagsbeskattning*. Betänkande av Utredningen om reformerad företagsbeskattning.

SOU 1989:35, *Reformerad mervärdesskatt m.m.* Betänkande av Kommittén för indirekta skatter.

SOU 1989:36, *Inflationskorrigerad inkomstbeskattning*. Betänkande av Utredningen om inflationskorrigerad inkomstbeskattning.

SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*. Betänkande av Pensionsarbetsgruppen.

SOU 2000:34, *Likformig och neutral fastighetsbeskattning*. Slutbetänkande av Fastighetsbeskattningskommittén.

SOU 2002:47, *Våra skatter?* Betänkande av Skattebasutredningen.

SOU 2002:74, *Mervärdesskatt i ett EG-rättsligt perspektiv*. Betänkande av Mervärdesskatteutredningen.

SOU 2005:57, *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?* Betänkande av Mervärdesskattesatsutredningen.

- SOU 2006:90, *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*. Slutbetänkande av Mervärdesskattesutredningen.
- SOU 2012:59, *Nya villkor för public service*. Betänkande av Public service-kommittén.
- SOU 2014:40, *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. Slutbetänkande av Företagsskattekommittén.
- SOU 2015:93, *Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt*. Slutbetänkande av Utredningen för översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt.
- SOU 2016:75, *Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag*. Betänkande av Utredningen om översyn av 3:12-reglerna.
- SOU 2016:76, *Skatt på finansiell verksamhet*. Betänkande av Utredningen om skatt på finanssektorn.
- SOU 2017:27, *Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet*. Betänkande av Utredningen om vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet.
- Stenkula, Mikael, Johansson, Dan & Du Rietz, Gunnar (2014), "Marginal taxation on labour income in Sweden from 1862 to 2010". *Scandinavian Economic History Review*, 62 (2).
- Straub, Ludwig & Werning, Iván (2014), "Positive Long Run Capital Taxation: Chamley-Judd Revisited". NBER Working Paper 20 441.
- Sundén, David (2019), *Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:2.
- Svenskt Näringsliv (2018), "Remissyttrande: Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (SOU 2017:79)". <<https://www.svensktnaringsliv.se/material/remissvar/finansiering-av-public-service-for-okad-stabilitet-legitimitet-oc-688478.html>>
- Södersten, Jan (2014), "Bolagsbeskattningens incitamentseffekter". Bilaga 7 till SOU 2014:40.
- Sørensen, Peter Birch (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:4.
- Transport & Environment (2018), "Passenger transport in the EU's VAT system". <https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_02_TE_passenger_transport_VAT_reform_position_paper.pdf>
- Waldenström, Daniel, Bastani, Spencer & Hansson, Åsa (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar*. SNS Konjunkturrådsrapport 2018.

Fria marknader
personlig frihet
öppna samhällen

TIMBRO