

NR 10 | 2020

RAPPORT

# SKATTA OSS LYCKLIGA

Idéer för mer rättvisa skatter

SLUTRAPPORT FRÅN ARBETARRÖRELSENS  
SKATTEPOLITISKA SKUGGUTREDNING – MED INSPEL  
TILL EN FRAMTIDA SKATTEREFORM

ÅSA-PIA JÄRLIDEN BERGSTRÖM, DANIEL FÄRM  
OCH BALDER BERGSTRÖM

MED EFTERORD AV  
ANNE-MARIE LINDGREN



tankesmedjan  
**TIDEN**



ISBN: 978-91-89117-15-0

© Tankesmedjan Tiden 2020

Text: Åsa-Pia Järliden Bergström, Daniel Färm,  
Balder Bergström och Anne-Marie Lindgren

Omslagsfoto: Istockphoto

Grafisk form: Johan Resele

# **SKATTA OSS LYCKLIGA**

**Idéer för mer rättvisa skatter**

**SLUTRAPPORT FRÅN ARBETARRÖRELSENS  
SKATTEPOLITISKA SKUGGUTREDNING – MED INSPEL  
TILL EN FRAMTIDA SKATTEREFORM**

**ÅSA-PIA JÄRLIDEN BERGSTRÖM, DANIEL FÄRM  
OCH BALDER BERGSTRÖM**

**MED EFTERORD AV  
ANNE-MARIE LINDGREN**



## ◇ SAMMANFATTNING

Detta är slutrapporten från LO-ekonomernas och Tankesmedjan Tidens skattepolitiska skuggutredning. Syftet är att bidra med idéer och förslag till en framtida skattereform. Rapporten ska inte ses som ett samlat skattepaket, utan som olika idéer på hur skatter kan utformas mer rättvist och hållbart.

### ◆ **Bakgrund:**

Inkomstklyftorna i Sverige har ökat kraftigt sedan 1990-talet. Det är framför allt kapitalinkomsterna som har ökat, samtidigt som låginkomsttagare har drabbats av de urholkade trygghetssystemen.

- ◇ Svensk välfärd är underfinansierad, framför allt i förhållande till de ökade behoven, ambitionerna och förväntningarna på standardökning.

- ◆ **Brister med dagens skattesystem.** Dagens skattesystem bidrar till att öka klyftorna och räcker inte till för att finansiera välfärden. Det är dessutom fullt av avdragsmöjligheter och undantag som ofta gynnar resursstarka grupper samt bäddar för skatteplanering, skattefusk och skatteflykt. Det är både ohållbart och orättvist. Ambitionen med denna rapport är därför även att bidra till färre undantag, ökad likformighet och mer rättvisa regler.

- ◆ **Skatter för jämlikhet, rättvisa och hållbarhet.** Skattepolitiken är ett djupt ideologiskt område som har avgörande betydelse för jämlikhet, rättvisa och hållbarhet. Utgångspunkten för oss är att jämlikhet kan uppnås när skatt ska tas ut efter bärkraft och välfärd fördelas utifrån behov. Skatter fyller flera viktiga funktioner:

- ◇ Säkra välfärdens långsiktiga finansiering.
- ◇ Stimulera hållbar tillväxt och full sysselsättning genom att finansiera investeringar, utbildning och arbetsmarknadspolitik.
- ◇ Skapa en direkt omfördelning – från kapital, företag och höga inkomster till låg- och medelinkomsttagare via transfereringarna.

- ◆ **Feministisk skattepolitik.** Män är överrepresenterade i alla de grupper som gynnas av dagens orättvisa skattesystem. Därför innebär de idéer och förslag som presenteras i rapporten steg mot en mer feministisk skattepolitik.

- ◆ **Höjd skattekvot – riktad till rika.** Ökade behov inom framför allt välfärdsområdena gör att skattekvoten i Sverige behöver höjas. Skattehöjningarna bör i första hand riktas mot höginkomsttagare och kapitalägare. I den mån skattehöjningar även riktas till låg- och medelinkomsttagare, bör grundprincipen vara att detta ska kompenseras via ökade utgifter (exempelvis barnbidrag). Men framför allt gynnas dessa grupper av en stärkt välfärd.

---

#### CENTRALA REFORMOMRÅDEN:

- 1) **SKATT PÅ ARBETSINKOMSTER.** En rad olika skattereduktioner och avdrag har gjort skattesystemet svåröverskådligt och orättvist. Påståenden att höjda inkomstskatter (marginalskatter) leder till minskat arbetsutbud är överdrivet. Det är framför allt andra faktorer som påverkar hur mycket en person arbetar – i den mån hen över huvud taget kan påverka sin arbetstid. Slopandet av värnskatten kommer därför inte vara självfinansierad. Däremot ökar den typen av skattesänkningar klyftorna i samhället.

Rut- och rotavdragen har framför allt gynnat höginkomsttagare, samtidigt som sysselsättningseffekterna är tveksamma. Skatteintäkterna har inte ökat från vare sig rutarbetstagare eller rutköpare. I stället för att minska arbetslösheten i Sverige har många av dessa subventionerade jobb utförts av arbetskraftsinvandrare. Det är orimligt att ge permanent branschstöd till just byggsektorn. Rotavdraget gynnar husägare framför den som bor i hyres- eller bostadsrätt.

#### Förslag:

- a) **Förvärvsavdrag för vanligt folk.** Ersätt jobbskatteavdraget, det särskilda grundavdraget för pensionärer samt skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning med en ny statlig skattereduktion lika för alla former av förvärvsinkomster. Men ett sådant avdrag bör av fördelningsskäl inte omfatta höga inkomster.
- b) **Slopa de orättvisa rut- och rotavdragen.**
- c) **Ny rättviseskatt.** Inför en ny, permanent, form av värnskatt på mycket höga inkomster. Huvudsyftet är att göra inkomstbeskattningen mer rättvis.

- 
- 2) **KOMMUNALSKATTER.** Kommunerna saknar tillräcklig skattebas för att finansiera det utökade ansvar och den ökande förväntan om standardökningar i välfärdstjänsterna. Under lång tid har detta i stället finansierats genom besparingar i andra kommunala verksamheter, utökade statsbidrag och höjda kommunalskatter. Statsbidragen som utgör en garant mot höjda kommunalskatter höjs dock inte automatiskt vid löpande kostnadsökningar. Ett allvarligt problem är att olika kommuner har olika demografiska och strukturella förutsättningar för både skattebas och kostnader – och kan därmed inte erbjuda kommuninvånarna en likvärdig välfärd. Det kommunala utjämningsystemet är tänkt att kompensera för skilda strukturella förut-

sättningar. Systemet lyckas dock inte jämna ut alla skillnader, är svåröversiktligt och underfinansierat.

**Förslag:**

- a) **Breddad skattebas för kommunerna.** Borttagandet av det förhöjda grundavdraget för pensionärer tillfaller kommunerna. De generella statsbidragen minskas i motsvarande mån.
- b) **Statsbidragen omvandlas till generella och höjs löpande (indexeras) efter behovsökningar** (både demografi, prisindex och standardhöjning).
- c) **Inkomstutjämningen omformas** så att kommunalskatten blir jämnare mellan olika landsändar.

---

**3) EGENDOMS- OCH KAPITALSKATTER.** De svenska kapital- och egendoms-skatterna har minskat kraftigt sedan 1990-talet. Samtidigt har förmögenhetskvoten mer än fördubblats och de kraftigt ökande kapitalinkomsterna har starkt bidragit till de ökade klyftorna. Ändå har egendomsbeskattningen minskat med en tredjedel sedan 1997, och är i dag bland de lägsta i OECD och EU. Tanken med 1990 års skattereform – att alla kapitalinkomster skulle beskattas lika – har i dag frångåtts.

Dagens fastighetsbeskattning (fastighetsavgiften) slår mycket orättvist, och gynnar husägare i höginkomsttagarkommuner som Täby och Danderyd, men missgynnar kommuner i stora delar av övriga Sverige.

Dagens forskning pekar på att det är rimligt att beskatta kapital, eftersom allt kapital inte är sparade arbetsinkomster. Risken för att kapitalägare skulle lämna Sverige om kapitalbeskattningen skulle höjas här är inte lika stor som tidigare, på grund av ökad koordinering av kapitalskatter och informationsutbyte mellan stater.

**Förslag:**

- a) **Enhetlig kapitalinkomstskatt.** Slopas alla särregler utom ränteavdragen (som behålls), och inför en enhetlig kapitalinkomstskatt på 35 procent.
- b) **En markskatt för småhus och bostadsrätter.** Ersätt den kommunala fastighetsavgiften med en ny och mer rättvis schablonintäkt, som enbart baseras på markvärdet.
- c) **Normalinkomsttagarskydd.** Bredda begränsningsregeln, så att skatten på permanentbostaden kan begränsas i förhållande till inkomsten.
- d) **Lyxhusskatt och lyxbåtskatt.** En särskild egendomsskatt på stora och dyra hus samt stora lyxbåtar kan övervägas. Utöver den redan föreslagna markskatten ovan är det rimligt av både fiskala och omfördelningsskäl att dyra bostadsbyggnaders värde beskattas (både småhus och bostadsrätter). Av framför allt omfördelningsskäl kan även de dyraste lyxbåtarna i Sverige beskattas.

**4) ARVSSKATT.** Värdet av arv och gåvor i Sverige har fördubblats sedan 1990-talet, och uppgick 2016 till 370 miljarder kronor. Den rikaste andelen av befolkningen är de som ärver mest. Hälften av alla miljardärer i Sverige har ärvt sina förmögenheter, och 40 procent av Sveriges totala förmögenheter är ärvda. Att omfattande förmögenheter går i arv generation efter generation innebär en koncentration av ekonomiska makt, ökade klyftor och en befäst över- och underordning som är djupt problematiskt utifrån ett jämlikhets-, rättvise- och demokratiperspektiv.

Arvs- och gåvoskatten som fanns fram till 2004 var omfördelade mellan rika och fattiga. Sverige hör i dag till en liten minoritet EU- och OECD-länder som inte har en arvs- och gåvoskatt.

**Förslag:**

- a) **En ny arvs- och gåvoskatt för större förmögenheter** införs med en proportionell skatt på mellan 10 och 20 procent.
- b) **Skydd för normala arv.** Ett högt grundavdrag (på exempelvis 400 000 kr för arv och 50 000 kronor över en treårsperiod för gåvor) gör att små och medelstora arv eller gåvor inte beskattas.

---

**5) FÖRETAGSÄGARES FÖRMÅNLIGA SKATTEREGLER OCH OMFATTANDE**

**SKATTEPLANERING.** De så kallade 3:12-reglerna ger arbetande ägare i fåmansbolag betydligt lägre skatt på sin inkomst än vad vanliga löntagare betalar. Detta sker genom en inkomstomvandling, där företagen tar ut mer i lägre beskattad utdelning än i högre beskattad lön. En stor del av dessa inkomster går till den rikaste tiondelen av befolkningen, och 80 procent av de arbetande företagsägarna är män.

**Förslag:**

- a) **Stoppa de generösa reglerna som bäddar för förmånlig skatteplanering.** Skärp 3:12-reglerna genom att begränsa utdelningsutrymmet. Låt utdelningen beskattas med samma skattenivå som kapitalinkomster generellt: 35 procent.
- b) **Utred ett slopande av det duala skattesystemet.** Ett alternativ till att strama åt reglerna för inkomstomvandling är att helt överge den nuvarande uppdelningen i skattesystemet mellan arbete och kapital – och i stället beskatta alla typer av inkomster lika. Detta behöver dock utredas ytterligare.

---

**6) KLIMATVÄXLING.** Höjda klimat- och miljöskatter är viktiga för att klara av klimatomställningen. Men detta behöver genomföras på ett så rättvist sätt som möjligt, så att inte låg- och medelinkomsttagare drabbas orimligt hårt. Grön skatteväxling är problematisk, då den bygger på en permanent skattesänkning på en stabil skattebas (arbete), och en skattehöjning på en skattebas som är tänkt att försvinna (klimatfarliga utsläpp). Klimatskatterna behöver koncentreras till transportsektorn och industrin, som tillsammans står för två tredjedelar av de svenska utsläppen.



**Förslag:**

**Rättvis klimatväxling.** Höjda koldioxidskatter behöver kombineras med ekonomiska incitament med god träffsäkerhet men bättre fördelningsprofil. I rapporten presenteras en modell för hur negativa ekonomiska incitament för framför allt höginkomsttagare i storstäder (oftast män) ska finansiera positiva ekonomiska incitament för låg- och medelinkomsttagare utanför storstäderna (oftare kvinnor). Men klimatnyttan blir dubbel: färre klimatförstörande och fler klimatsmarta lösningar och beteenden.



## INNEHÅLL

<b>Sammanfattning</b>	5
<b>Förord</b>	13
<b>1 Inledning</b>	15
1.1 Skuggutredningens underlagsrapporter	18
1.2 Rapportens syfte och mål	18
1.3 Avgränsningar	19
<b>2 Resan bort från jämlika inkomster och enhetliga skatter</b>	21
2.1 Den stora skattereformen	23
2.2 Vad hände sen?	24
<b>Centrala reformområden</b>	29
<b>3 Arbetsinkomster</b>	29
3.1 Dagens rörliga beskattning av förvärvsinkomster	29
3.2 Diskussionen om marginalsatser är överdriven	32
3.3 Skattereduktionen för hushållsnära tjänster gynnar höginkomsttagare	33
3.4 Rotavdraget har oklara motiv och negativ effekt på inkomstfördelningen	34
3.5 Förslag: En enhetlig beskattning av förvärvsinkomster	35
<b>4 Kommunkatter</b>	40
4.1 Kommunernas verksamhet och ansvar	40
4.2 De kommunala utjämningsystemen	42
4.3 Statsbidragen till kommuner	43
4.4 Förslag: Större skattebaser, indexerade inkomster och mer utjämning i kommunsektorn	44
4.4.1 En större kommunal skattebas	44
4.4.2 Indexerade statsbidrag	46
4.4.3 Ett förbättrat utjämningsystem	46

<b>5 Egendomsskatter och skatter på kapital</b>	48
5.1 Skatterna minskar med storleken på inkomst	48
5.2 De flesta kapitalinkomster beskattas betydligt lägre än 30 procent	49
5.3 Dagens fastighetsskatt är regressiv	50
5.4 Därför ska vi beskatta kapitalinkomster	52
5.5 Förslag: En enhetlig kapitalbeskattning som även omfattar bostäder	55
5.5.1 Motiv till fastighetsskattens utformning	56
5.6 Förmögenhetsskatt	59
5.7 Förslag: Överväg nya egendomsskatter	60
<b>6 Arvens betydelse för förmögenhetsfördelningen</b>	62
6.1 Förslag: En ny arvsskatt	64
<b>7 Beskattningen av fåmansbolagen</b>	66
7.1 En lönsam skatteplanering	66
7.2 Förslag: Skärpningar i dagens 3:12-regler eller slopad dual beskattning	69
<b>8 Klimatskatter och skatteväxling</b>	71
8.1 Legitimitet och rättvisa bör vara riktmärken	71
8.2 Förslag: Klimatväxling – inte skatteväxling	73
<b>Efterord</b>	74
<b>Referenslista</b>	81

## FÖRORD

Mindre än ett år efter Januariavtalets undertecknande påbörjade LO-ekonomerna och Tankesmedjan Tiden en skattepolitisk skuggutredning. Ambitionen var att bidra med välgrundade analyser och förslag till den skattereform som aviserades i regeringsöverenskommelsen.

I Januariavtalets punkt nr 4 stipuleras att ”en omfattande skattereform genomförs” för att bland annat ”utjämna dagens växande ekonomiska klyftor” och ”långsiktigt trygga välfärden”. Där finns dock även förslag om skattesänkningar som direkt motverkar dessa grundläggande syften. Det stora bekymret i skrivande stund är att samarbetspartierna inte ens tycks kunna enas om direktiv för en sådan genomgripande skattereform, samtidigt som flera av Liberalernas och Centerpartiets stora skattesänkningar har genomförts.

Coronakrisen har påverkat förutsättningarna för svensk politik i allmänhet och den ekonomiska politiken i synnerhet. Med omfattande krispaket och en statsbudget med nya reformer på 100 miljarder kronor har regeringen visat att det finns resurser för att hantera en extremt svår kris. Högljudda krav på ökade marknadslösningar, ”valfrihet” och en minskad stat lyser med sin frånvaro. Krisen kan i den bemärkelsen – på sikt – innebära ett paradigmskifte bort från en övertro på marknadsstyrning och skattesänkningar – till en ökad tilltro till politikens kraft. Det kommer dock inte att ske av sig självt.

Samtidigt påverkar krisen också förutsättningarna att genomföra flera av förslagen i Januariavtalet. Dels har regeringen och samarbetspartierna behövt ägna tid och kraft åt att hantera krisen. Dels ställer krisen nya krav på politiken – som inte enbart kan utgå från ett förhandlingsresultat som uppnåddes långt innan pandemin.

Men behovet av en skattereform för att minska klyftorna och stärka välfärdens finansiering kvarstår.

Arbetarrörelsens skuggutredning har letts av LO-ekonomerna Åsa-Pia Järliden Bergström, Torbjörn Hållö (t o m juni 2020) och Balder Bergström (fr o m juni 2020), samt Tankesmedjan Tidens chef Daniel Färm. Till skuggutredningen har även en referensgrupp knutits, bestående av Karolina Ekholm, Erik Åsbrink, Ulrika Lorentzi och Roger Persson Österman. De har bidragit med mycket värdefulla synpunkter, inspel och kommentarer under arbetets gång.

Utredningen har presenterat fem underlagsrapporter. De har bidragit med en mängd nya kunskaper, insikter och konkreta förslag. För att utifrån dessa och andra inspel och insikter skapa en sammanhållen helhet – samt ge svar på ett antal ytterligare behov av förändrade beskattningsregler och höjda skatter – presenterar vi nu här därför en slutrapport från Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning.

**Åsa-Pia Järliden Bergström**, LO-ekonom

**Balder Bergström**, LO-ekonom

**Daniel Färm**, Tankesmedjan Tidens chef

Efterord av **Anne-Marie Lindgren**, analyschef Tankesmedjan Tiden

# 1

## INLEDNING

Vi befinner oss i en brytningstid. Det samhälle som växte fram under 1900-talets andra hälft och 2000-talets första årtionden håller nu på att omdanas. Kris efter kris har blottlagt de svagheter och orättvisor som den marknadsliberala världsordningen har skapat: finanskrisen, klimatkrisen, migrationskrisen och nu (2020) den pandemi som de facto är en kris för både äldreomsorgen och samhället i stort.

Eftersom låginkomsttagare och människor med små marginaler i högre utsträckning än andra riskerar att drabbas av arbetslöshet och relativt stora inkomstbortfall, drabbar kriser i princip alltid dessa grupper värst.

Kriser accentuerar behoven av politiska lösningar på mer grundläggande samhällsproblem. För bortom dem finns den underliggande jämlikhetskrisen kvar. Den grundläggande konflikten i samhället står mellan strävan efter att ge alla människor möjligheter att förverkliga sina stora drömmar och små mål i livet – och det alltjämt dominerande maktintresset hos de redan resurs- och kapitalstarka krafterna. De som ständigt kämpar för att bibehålla en över- och underordning i samhället genom att stärka koncentrationen av rikedomar och makt.

Arbetarrörelsens övergripande politiska syfte och mål är att skapa mer jämlika livsvillkor och förutsättningar för alla att forma sina egna liv. Ambitionen är att bryta de orättvisor som genomsyrar hela vårt samhälle. Det handlar i grund och botten om en maktförskjutning och vilja att stärka demokratins verkningsfält på bekostnad av kapitalismen.

Fackföreningsrörelsens fokus ligger i att värna löntagarnas intressen gentemot kapitalintressena. Genom att verka för en stark och rättvis reallöneutveckling, schysta villkor i arbetslivet och trygghet i förändring stärks det stora folkflertalets livsvillkor och ställning i samhället. Även det är ett uttryck för en i grunden stark demokratisträvan.

Fackföreningsrörelsens kärnuppgift handlar alltså om att värna medlemmarnas intressen på arbetsplatserna. Men för att uppnå ökad jämlikhet och rättvis samhällsutveckling krävs även en politik för hållbar tillväxt och full sysselsättning – liksom en generell välfärd av hög kvalitet och tillgänglighet, en stark omfördelning samt samhällssystem som rustar människor och skapar trygghet i förändring.

Den offentliga konsumtionen verkar kraftigt utjämnande på inkomstfördelningen varje år.<sup>1</sup> I regeringens fördelningspolitiska redogörelse visas att värdet av de nyttjade välfärdstjänsterna är större i de lägre inkomstgrupperna än i de högre.<sup>2</sup> Den samlade effekten när värdet av offentliga välfärdstjänster adderas till den disponibla inkomsten är att inkomstskillnaderna minskar med 23 procent.<sup>3</sup>

Skatterna fyller i detta hänseende flera viktiga funktioner. De ska stimulera hållbar tillväxt och full sysselsättning genom att finansiera investeringar, utbildning och en aktiv arbetsmarknads- och näringspolitik. De ska även skapa en direkt omfördelning – från kapital, företag och höga inkomster till låg- och medelinkomsttagare via transfereringarna. Mest centralt för att skapa en ökad jämlikhet är ändå skatternas betydelse för att säkra välfärdens långsiktiga finansiering.

Välfärd handlar om att kunna ge människor möjlighet att färdas väl genom livet – oavsett egna ekonomiska resurser. En generell välfärd jämnar ut skillnader i inkomst och förutsättningar både över livets olika skeden och mellan inkomstgrupper.

Skolans betydelse för strävan efter ett mer jämlikt samhälle går inte att överskatta. Att ge alla en god tillgång till sjukvård av hög kvalitet bidrar till att jämna ut hälsoklyftor, förbättra livskvaliteten och förlänga livslängden för befolkningen i sin helhet. Och en äldreomsorg i offentlig regi syftar till att skapa värdiga livsvillkor på livets höst för alla. Men också trygghets- och omställningsförsäkringarna är en central del av välfärden, som omfördelar över livets olika skeden, mellan olika inkomstgrupper och mellan män och kvinnor.

Samtidigt är välfärdens underfinansiering en av vår tids stora samhällsproblem. Svensk skola ger inte alla elever samma chanser. Sjukvården går ofta på knäna och är inte tillgänglig för alla på samma premisser. Äldreomsorgen har under

<sup>1</sup> Begreppet är egentligen "utökad inkomst", summan av ekonomisk standard och värdet av individuella välfärdstjänster per person.

<sup>2</sup> Regeringens proposition 2020/21:1. Bilaga 3.

<sup>3</sup> Den svenska Gini-koefficienten för faktorinkomster var 0,51 år 2018, skatter och transfereringar bidrog sedan till att Gini-koefficienten för ekonomisk standard (disponibelinkomst justerad efter hushållssammansättning) minskade till 0,31. När inkomsten för samtliga individer utökas med värdet av välfärdstjänsterna minskar inkomstskillnaderna mätt med Gini ytterligare – till 0,24. Källa: Ibid.



en lång period dragits med för lite resurser samt låg status och dåliga villkor för de anställda.

De omfattande privatiseringarna, marknadsstyrningen och vinstintressets framfart i svensk välfärd dränerar skolan, äldreomsorgen och sjukvården på resurser som hade behövts till fler anställda och bättre villkor.

Dessutom har de ekonomiska trygghetssystemen i allmänhet, och arbetslöshetsförsäkringen i synnerhet, urholkats och försvagats. Det har blivit svårare att få ersättning från försäkringarna, samtidigt som ersättningsnivåerna har halkat efter löneutvecklingen.

Eftersom välfärden ska finansieras av offentliga medel, så blir skattepolitiken ett av de mest ideologiskt betydelsefulla politikområdena. Arbetarrörelsens grundprincip har varit skatt efter bärkraft och välfärd utifrån behov. Den mycket ojämna fördelningen av kapital i vårt samhälle, där resurserna i hög utsträckning är koncentrerade till ett fåtal, beror till stor del på historiska oförrätter, slump och orimligt höga vinstutbetalningar till bolagsägare. Koncentrationen av kapital till den rikaste tusendelen skapar även en ekonomisk och politisk maktförskjutning, som är djupt problematisk också rent demokratiskt. Vi ser hur flera partier i riksdagen okritiskt framför storbolagens åsikter och vinklade analyser. De extremt rika har råd att köpa sig politiskt inflytande – via exempelvis lobbyister och högertankesmedjor.

I ett samhälle där ett fåtal samlar på sig stora rikedomar – medan de breda grupperna av löntagare, pensionärer och individer med svag koppling till arbetsmarknaden – hålls tillbaka i sin utveckling och frihetssträvan, är det inte vare sig orimligt eller orättvist att beskatta kapital och höga inkomster. Det har alltid varit reformismens väg för att omfördela och finansiera välfärden.

För att nå målen om att säkra finansieringen av en välfärd som ska svara upp mot allt större behov – och för att minska klyftorna – är det vår övergripande bedömning att skattekvoten i Sverige behöver höjas. Inte minst efter de omfattande skattesänkningar som drevs igenom under de borgerliga regeringsåren har skattekvoten sjunkit – samtidigt som behoven ökar inte minst på grund av en åldrande befolkning samt stora integrationsbehov.

Men det är av största vikt att också betona att arbetarrörelsen faktiskt står för höjda ambitionsnivåer i välfärden, på arbetsmarknaden och inom flera viktiga samhällsområden. Sådana höjda ambitionsnivåer är helt centrala för arbetarrörelsen. Men de kräver resurser – som behöver tas in via skattesystemet.

En viktig slutsats från denna skatteutredning är att dagens skattesystem inte är jämställt. Män gynnas av regler kring inkomstomvandling i fåmansbolag, av

den relativt låga egendoms- och kapitalbeskattningen, och av de sänkta inkomstskatterna. Vad vi föreslår här är därför inte bara en mer rättvis, hållbar och bättre fungerande skattepolitik. Vi föreslår en feministisk skattepolitik.

### 1.1 SKUGGUTREDNINGENS UNDERLAGSRAPPORTER

För att bidra med arbetarrörelseperspektiv och -förslag till en nödvändig framtida skattereform, har LO-ekonomernas och Tankesmedjan Tidens gemensamma skattepolitiska skuggutredning presenterat fem underlagsrapporter:

- 1) **Klimatväxling.** Torbjörn Hållö visar i sin rapport hur skattesystemet kan bidra till att klimatomställningen blir mer rättvis och får bättre fördelningseffekter. Hållö exemplifierar med att höjda trängselskatter för framför allt höginkomsttagare i storstädernas innerstäder kan bidra till att finansiera en skrotningspremie för äldre klimatfarliga bilar, vilket gynnar inte minst låginkomsttagare i mindre orter.
- 2) **Höjd beskattning av inkomster för arbetande företagsägare (3:12-reglerna).** Nils Lager och Athina Swahn går igenom de regler som ger arbetande ägare i fåmansbolag betydligt lägre skatt på sin inkomst än vad vanliga löntagare betalar. En stor majoritet av dessa inkomster går till den rikaste tiondelen av befolkningen. I rapporten visar de hur systemet med inkomstomvandling kan skärpas.
- 3) **Höjd och förstärkt egendomsbeskattning.** Elis Örjes och Emil Bustos visar hur beskattningen av egendomar kan både höjas och breddas. Örjes och Bustos föreslår en mängd beskattningar på egendomar – från en återinförd arvs- och gåvoskatt, en fastighetsbeskattning med fokus på tomtvärden till båtskatt.
- 4) **Minskade skillnader i kommunalbeskattning.** Gunnar Lantz redogör för vad som krävs för att stärka utjämnningen i det kommunala beskattningssystemet. Förutom flera förändringar av själva systemet föreslår Lantz att staten skjuter till ytterligare resurser för att minska de orättvisor som dagens kommunala skatteutjämnningssystem innebär.
- 5) **Marginalskatternas påverkan på arbetsutbudet.** Niklas Blomqvist visar att ny forskning underkänner tidigare dominerande teser om att höjd beskattning för inte minst höginkomsttagare skulle bidra till ett minskat arbetsutbud. Blomqvists rapport innebär därmed att stora delar av argumenten bakom slopandet av värnskatten kan ifrågasättas.

### 1.2 RAPPORTENS SYFTE OCH MÅL

Med den här slutrapporten från arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning vill vi bidra till att bredda diskussionen om skattepolitiken, som allt för ofta blir

relativt teknisk och detaljerad. Det gör att många får svårt att förstå grunden till olika förslag. Vi hoppas att denna rapport både ska visa på den ideologiska grunden till varför vi behöver ta ut skatter – och bidra till ett bättre och mer rättvist skattesystem som också minskar, inte ökar, inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Vi förväntar oss att ansvariga politiker i alla läger faktiskt tar de hot mot det sammanhållna samhället som de ökade inkomstklyftorna och välfärdens underfinansiering utgör på allvar. Det är nödvändigt för att skapa ett mer jämlikt samhälle med en stark generell välfärd.

Målsättningarna med denna rapport är att bidra med arbetarrörelsens perspektiv till den aviserade stora skattereformen. Vi vill med denna rapport uppnå följande:

- 1) Ökade offentliga intäkter för att trygga långsiktig finansiering av välfärden och andra offentliga utgifter. Det kommer att innebära en långsiktigt höjd skattekvot.
- 2) Färre undantag, ökad likformighet och mer rättvisa skatter.
- 3) Ökad omfördelning via skattesystemet – både direkt och genom att stärka finansieringen av såväl en politik för full sysselsättning som socialförsäkringarna och andra trygghets- och omställningssystem.
- 4) En mer jämställd inkomstfördelning.

### 1.3 AVGRÄNSNINGAR

Det finns givetvis en mängd andra skatter och skattepolitiska frågor som är både relevanta och intressanta att belysa. Vi har – som alltid – varit tvungna att göra avgränsningar och ett urval. Det övergripande politiska behovet (och löftet) att genomföra en genomgripande skattereform behöver dock givetvis ta upp och förhålla sig till i princip hela skattesystemet. Låt oss bara kort nämna några övriga skattefrågor som vi inte tar upp närmare, men som förtjänar att behandlas i en kommande skattereform:

- ◆ **Mervärdesskatt.** Det finns skäl att skapa ett mer enhetligt skattesystem generellt. Det skulle skapa ökad förutsägbarhet och minska gränsdragningsproblem, orättvisor med mera. Det skulle också tydliggöra att eventuella subventioner inte i första hand ska ske via skattesystemet, utan på utgiftsidan. Flera momssänkningar har dessutom snabbt omvandlats till ökade företagsintäkter snarare än lägre konsumentpriser.

Ett typexempel på en momssänkning som går att ifrågasätta är sänkningen av momsens på restaurangmat. Förutom att den har gynnat hushåll med högre inkomster mer än låginkomsttagare – och därmed har en dålig fördelningsprofil – så är det tveksamt att via skattesystemet subventionera

vissa branscher. Det är inte orimligt att andra branscher kräver samma sak, och då är det enda beständiga effekten en nedåtgående spiral med allt svagare skattebas och ständigt ökade krav på omfattande skattesänkningar.

- ◆ **Punktskatter.** Det finns ofta goda skäl till punktskatter på till exempel alkohol och tobak (folkhälsa) eller koldioxidutsläpp (klimat- och miljöskäl). I dessa fall används skatterna som ett ekonomiskt styrmedel för att påverka negativa beteenden – samt som ett sätt att låta dessa stå för de samhälls-ekonomiska kostnader som rökning, klimatförstörande utsläpp med mera medför. Denna typ av punktskatter lär behövas också framöver – och kanske utökas (flygskatt och sockerskatt är till exempel frågor som diskuteras).
- ◆ **Fastighetsskatter för företag.** I dag ser fastighetsskatten olika ut beroende på vilken verksamhet som bedrivs i fastigheten. Fastigheter som används för lokaler, industrienheter och elproduktionsenheter där vindkraft produceras beskattas med 1 procent, 0,5 procent respektive 0,2 procent av taxeringsvärdet. Det finns skäl att se över beskattningen av dessa.
- ◆ **Bolagsskatter.** Den svenska linjen har länge varit att ha låga generella skatter för företag – eftersom det är en variabel som påverkar företagens investeringar och kan påverka val av etablering i Sverige. Bolagsskatten är dock inte frikopplad från kravet på likformighet och det finns ingen anledning för ett land som Sverige att vara pådrivande i en internationell nedåttrend för bolagsbeskattning. Sverige bör bidra till att intensifiera det internationella samarbetet för att minska aggressiv skatteplanering.

Vår generella utgångspunkt är att staten i så liten utsträckning som möjligt bör använda sig av lägre skattesatser, eller skatteavdrag för att påverka konsumtionsmönster, arbetstider, eller som stöd till vissa företag eller branscher. I första hand bör en stor skattereform rikta in sig på kapital och förmögenheter samt höginkomsttagare. Men om en reform skulle innebära höjda skatter även för låginkomsttagare, barnfamiljer och vanliga löntagare, så bör en förutsättning vara att detta ska kompenseras med höjda barnbidrag, höjda pensioner/bostadsbidrag och- tillägg eller andra offentliga transfereringar (på utgiftssidan).

Skattekvoten i Sverige behöver höjas. I första hand för att generera offentliga investeringar och säkra finansieringen av välfärden. Det kommer inte minst låg- och medelinkomsttagare till del. Därmed är ett ökat skatteuttag en central del i en bredare politik för att minska klyftorna.

# 2

## RESAN BORT FRÅN JÄMLIKA INKOMSTER OCH ENHETLIGA SKATTER

En ökad spridning i disponibelinkomster har varit gemensam för många OECD-länder de senaste decennierna. Inkomstklyftorna i Sverige ökar dock snabbare än i något annat OECD-land. Det vanligaste nyckeltalet som beskriver inkomstskillnader är Gini-koefficienten<sup>4</sup>. Mellan 1995 och 2018 har den ökat från cirka 0,23 till 0,31 – en ökning med nästan 40 procent.<sup>5</sup> En annan indikator är att vd:arna på de 50 största svenska företagen gått ifrån att ha en genomsnittlig inkomst på i genomsnitt 9 industriarbetarlöner 1980 till dagens 61 gånger en industriarbetarlön.<sup>6</sup>

De viktigaste förklaringarna till ökade inkomstskillnader är ökade kapitalinkomster kombinerat med nedskärningar i arbetslöshetsersättningen och sjukförsäkringen. Utvecklingen har i drivits på av den förda politiken under de senaste fyra decennierna, mest tydligt den under borgerligt styre 2006–2014. Under denna period har man genom politiska beslut minskat kapitalbeskattningen och dragit ner på omfördelningen via skatter och transfereringar.

---

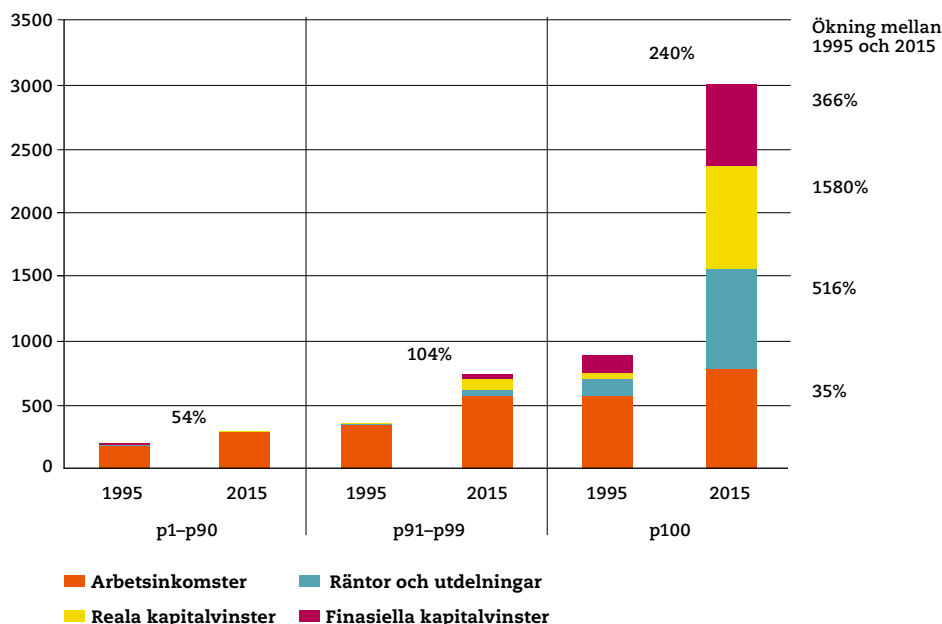
<sup>4</sup> Gini-koefficienten är det vanligaste sammanfattande måttet på spridningen i en inkomstfördelning. Vid maximal ekonomisk jämlikhet antar koefficienten värdet 0 – alla har samma ekonomiska standard. Vid maximal ojämlikhet antar koefficienten värdet 1 – en person har alla inkomster.

<sup>5</sup> Regeringens proposition 2020/21:1. Bilaga 3.

<sup>6</sup> LO (2019).

I Figur 2.1 redovisas faktorinkomstens sammansättning i olika inkomstgrupper för 1997 och 2015 samt förändringen mellan dessa år.

**FIGUR 2.1 FAKTORINKOMSTERNAS UTVECKLING 1995–2015, (TKR)**



Källa: Finansdepartementet.

Not: Individerna är indelade i 100 lika stora grupper – percentiler – och sorterade efter inkomst. Medelinkomsten för individer (20 år eller äldre) i olika inkomstintervall uppdelat mellan olika inkomsttyper (2019 års priser), 20 år eller äldre. Ökningen mellan 1995 och 2015 redovisas i procent.

Det syns tydligt hur p100 (den rikaste procenten av befolkningen – de med högst bruttoinkomst) har dragit ifrån och att det beror på mycket stora ökningarna av kapitalinkomsterna. Det ska sägas att figuren visar skillnaden mellan just två år och att framför allt kapitalvinster varierar mycket från år till år. Ögonblicksbilden gör också att den rikaste procenten (P100) inte nödvändigtvis är samma varje år.<sup>7</sup> Man ska samtidigt inte överdriva omsättningen hos just den rikaste procenten. Många är kvar år ut och år in. Andra kanske ramlar ned till att ”endast” höra till de rikaste fem procenten. Poängen är att en liten grupp höginkomsttagare har gynnats extremt mycket under 90-, 00- och 10-talen. Räntor och utdelningar har exempelvis ökat med över 500 procent vilket till stor del beror på de förmånliga reglerna för fåmansbolag. Ökningen av kapitalvinsterna påverkas även det av förd politik med sänkt beskattning på kapital.

<sup>7</sup> År 2013 uppskattades cirka 40 procent av toppprocenten vara tillfälliga toppinkomsttagare. Ofta på grund av försäljning av tillgångar så som fastigheter. Källa: SOU 2019:65.

## 2.1 DEN STORA SKATTEREFORMEN

Under början av 90-talet reformerades den svenska skattepolitiken. Den svenska skattereformen var en del av en internationell trend av breda skattereformer.<sup>8</sup> Målet med den svenska reformen var att skattesystemet skulle bli samhälls-ekonomiskt effektivt och fördelningspolitiskt rättvist.<sup>9</sup> Alla skatter förutom förmögenhetsbeskattningen och arvs- och gåvoskatten omfattades av reformen. De huvudsakliga medlen var att bredda underlaget för beskattning – skattebaserna – och sänka skattesatserna.

Reformen innebar att skattesatserna sänktes kraftigt och skattebaserna delades upp i endast tre inkomstslag: inkomst av tjänst, inkomst av kapital och inkomst av näringsverksamhet. En likvärdig beskattning av arbetsinkomster och inkomster av kapital eftersträvades, såväl som ett system som motverkade skatteplanering och skatteflykt. Det senare var också viktigt ur ett rent fördelningspolitiskt perspektiv, eftersom det i högre utsträckning var de högavlönade som kunde styra uttaget av inkomster till lågbeskattade områden.

Den utvärdering som Kommittén för utvärdering av skattereformen gjorde i efterhand visade dock att höginkomsttagarna fick ett bättre utfall av skattereformen än vad som beräknats 1989.<sup>10</sup> Utfallet berodde i första hand på att höginkomsttagarna inte betalade kapitalinkomstskatter i den omfattning som man antog när reformen sjösattes. Ytterligare ett skäl till att skattereformen inte uppfyllde de fördelningspolitiska målen var att planerade förstärkningar i bidragssystemet, exempelvis höjningen av barnbidraget, inte genomfördes fullt ut.

Sverige införde strax efter skattereformen som ett av de första länderna i världen en koldioxidskatt. Koldioxidskatten har sedan 1994 årligen justerats med konsumentprisindex för att upprätthålla det reala värdet. Skatteintäkterna som kommer från miljö- och energiskatter har minskat under 2000-talet mätt som andel av BNP. Samma mönster finns i flera andra OECD-länder. Utvecklingen är en avspiegling av att skattebaserna har utvecklats svagt, vilket är i linje med politiska mål att minska miljö- och klimatpåverkan.

Före skattereformen var vertikal rättvisa – högre skatt på högre inkomster – en mycket central del i utformningen av skattesystemet, vilket kom till uttryck i ett progressivt skattesystem som omfattade allt fler. Inför genomförandet av reformen rådde dock en bred politisk enighet om att det progressiva inslaget i

---

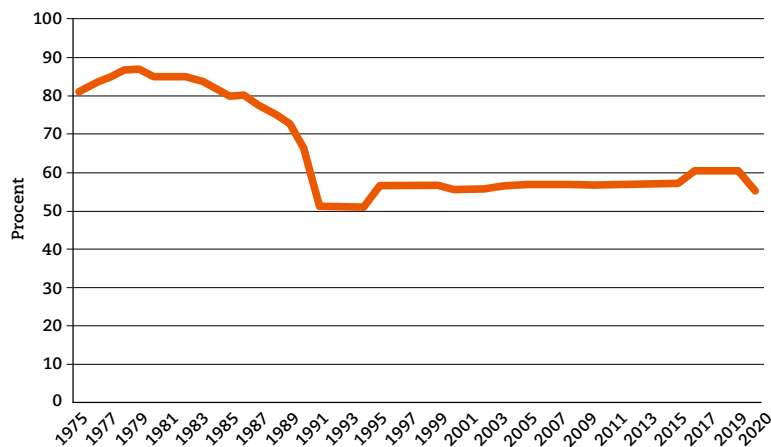
<sup>8</sup> Först ut att genomföra skattereformer var de anglosaxiska länderna. Dessa reformer kom sedan att följas av skattereformer i de nordiska länderna, Danmark 1987, Sverige 1990/91, Norge 1992 och Finland 1993. Källa: Christensen (2013).

<sup>9</sup> Regeringens proposition 1989/90:110.

<sup>10</sup> SOU 1995:104.

skattesystemet hade blivit för stort. Detta syns tydligt i en bild av utvecklingen av den högsta marginalskatten från 1975 och fram till i dag

**FIGUR 2.2 HÖGSTA MARGINALSKATT I PROCENT, 1975–2020**



Källa: Finansdepartementet

Principen vertikal rättvisa byttes mot större fokus på horisontell rättvisa – det vill säga att (lika) inkomster skulle beskattas lika.

Valet av skattesatser på kapital och arbete styrdes av en likformighetsprincip. När man valde den generella nivån 30 procent på kapitalinkomster var utgångspunkten en inflationstakt på 4 procent och en realränta på 3 procent. Eftersom kapitalinkomster är nominellt beskattade, beräknades kapital- och arbetsinkomster, inklusive skattedelen av socialavgifterna, bli lika beskattade (70 procent). Dagens betydligt lägre inflation innebär att kapitalinkomsten har blivit lägre än avsett.

## 2.2 VAD HÄNDE SEN?

Efter skattereformen har en hel del beslut fattats som har påverkat marginalskatteskalorna för olika inkomster och dessutom inneburit avsteg från principen om att lika inkomster ska beskattas lika. En hel del förändringar på skatteområdet var föranledda av budgetsaneringen 1995–1998. Detta exemplifieras av införandet av egenavgifter i pensionssystemet<sup>11</sup>, samt införandet av den tillfälliga värnskaften – som sedan permanentades eftersom skattereformen inte uppfyllde de fördelningspolitiska målen. 1996 kom den stora sänkningen

<sup>11</sup> En avgift om 1 procent infördes redan 1995. Den allmänna egenavgiften höjdes successivt och 1999 uppgick den till 6,95 procent. Avgiften är i dag 7 procent och kompenseras i stort sett fullt ut av en skattereduktion.



av momsens på livsmedel och året därpå beslutades om selektiva nedsättningar i socialavgifterna. Fastighetsskatten har ändrats vid flera tillfällen mellan 1996 och 2007, varpå den slopades (mer om detta nedan).<sup>12</sup>

Redan i början av 2000-talet höjdes röster om att principerna för reformen borde återtas.<sup>13</sup> Motivet var de många avsteg som gjorts under det på reformen efterföljande decenniet. Få förändringar gjordes dock i den riktningen. Under den borgerliga regeringsperioden 2006–2014 följde i stället en rad tydliga avsteg från likformighetsprincipen i form av fem jobbskatteavdrag (det sjätte infördes under den Socialdemokratiska regeringen 2019 men genom en borgerlig majoritet i riksdagen), införandet av kommunal fastighetsavgift i stället för statlig fastighetsskatt, lägre arbetsgivaravgifter för unga, lägre moms på restaurang- och cateringtjänster, skattelättnader på sparande i form av Investeringsparkonto – ISK14, rut-avdrag och omfattande lättnader i beskattningen av fåmansbolag – de så kallade 3:12-reglerna.

Flertalet av dessa förändringar har bidragit till större inkomstskillnader. Detta kan tydliggöras i en uppdelning av olika inkomstslags effekter på Gini-koefficienten. En jämförelse mellan 1995 och 2017 visar att kapitalinkomstskatten har ökat i volym och blivit mer koncentrerad till toppen av inkomstfördelningen, vilket har haft en något dämpande effekt på de ökade inkomstskillnaderna.<sup>15</sup>

Övriga skatter (dvs. exkl. kapitalinkomstskatt) har bidragit till de ökade inkomstskillnaderna 1995–2017. Under 1990-talet ökade skatternas utjämnande effekt genom införandet av värnskatten och egenavgifterna i pensionssystemet. Under 2000-talet har dock skatternas utjämnande effekt minskat till följd av kompensationen för egenavgiften i början av 2000-talet, införandet av jobbskatteavdraget 2007 samt avskaffandet av fastighets- och förmögenhetsskatten.

---

12 För en bra genomgång av skatteförändringar 1991 till 2009 se Lewin, B. (2009).

13 Se SOU 2002:47.

14 ISK – investeringssparkonto. Denna sparform infördes 2012 och innebär att kapitalet beskattas enligt en schablon. Sedan 2018 är den statslåneräntan + 1 %, dock minst 1,25 %. På denna tas ut en skatt på 30 %. Skatten 2020 är alltså  $0,3 \times 1,25 \% = 0,375 \%$ .

15 Det är en följd effekt av kapitalinkomsternas ökade betydelse och inte mer progressiv beskattning.

**TABELL 2.1 INKOMSTER OCH SKATTERS FÖRÄNDRADE BIDRAG TILL GINI 1995–2017**

<b>Ginienheter</b>			
	<b>1995</b>	<b>2017</b>	<b>Förändring</b>
Löne- och näringsinkomster	0,33	0,31	-0,02
Kapitalinkomster (inkl. kapitalvinster)	0,04	0,16	0,12
Transfereringar (inkl. pension)	0,01	0	-0,01
Skatt exkl. kapitalinkomst	-0,14	-0,11	0,03
Skatt på kapitalinkomst	-0,01	-0,04	-0,03
<b>Gini-koefficient totalt</b>	<b>0,23</b>	<b>0,32</b>	<b>0,09</b>

Källa: SOU 2019:65 (Långtidsutredningen 2019).

Förutom en vilja att kraftigt sänka skatter generellt kan den borgerliga regeringsperioden karakteriseras av att flera skatteförändringar motiverades med att de skulle påverka beteende på olika vis, framför allt ansågs jobbskatteavdraget ha en positiv effekt på arbetsutbudet. Likformighet var inte ledstjärnan under perioden och teorin om optimal beskattning har därefter allt oftare blivit en utgångspunkt för skattediskussionen.<sup>16</sup>

I tabell 2.2 redovisas några av de större avsteg som gjorts från en likformig beskattning som finns i dagens skattesystem, utifrån hur de redovisas i regeringens årliga sammanställning av effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Teorin om optimala skatter handlar om att skatter ska utformas så de på minsta möjliga sätt påverkar individers eller företags beteende. Många skatter sänktes med argumentet att det skulle få positiva effekter på arbetsutbud, -efterfrågan och sysselsättning, men andra skatter, som förmögenhetsskatten och fastighetsskatten, sänktes av helt andra skäl. Se exempelvis LO (2008) för en diskussion om detta.

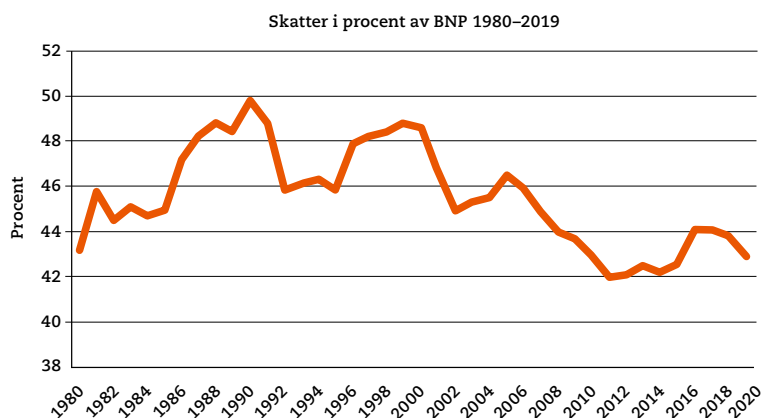
<sup>17</sup> Särreglerna består både i att skattesatserna är lägre än den generella nivån, att hela inkomsten inte tas upp till beskattning eller – som för den kommunala fastighetsavgiften – att det finns ett tak för skatten.

**TABELL 2.2 SAMMANSTÄLLNING AV STÖRRE SKATTEUTGIFTER, MILJARDER KRONOR, 2019–2022**

	2019	2020	2021	2022
Jobbskatteavdraget	127	128	130	133
Fastighetsskatt, löpande	24	25	27	29
Fastighetsskatt, reavinst	10	8	9	11
Fåmansbolagen, 20%	9	9	10	10
Schablonregel ISK	13	-78	94	76
Avkastningsskatt pensionssparande	3	3	2	3
Livsmedelsmoms 12%	32	33	34	36
Moms, restaurang och catering	12	12	13	14
Rut- och rotavdrag	15	16	17	18
<b>Totalt</b>	<b>246</b>	<b>157</b>	<b>335</b>	<b>330</b>

Källa: Skr. 2019/20:98; kostanden för jobbskatteavdraget fr Regeringens proposition 2020/21:1.

De omfattande skattesänkningarna har inte motsvarats av skattehöjningar på andra områden, vilket innebär att skatteuttaget som andel av BNP – skattekvoten – har minskat betydligt. Särskilt gäller det från början av 2000 och fram till i dag men trenden kan dras tillbaka till den stora reformen 1990–91.

**FIGUR 2.3 SKATTEKVOTEN I PROCENT, UTVECKLING 1990–2019**

Källa: SCB (2020)a.

Trots omfattande skattesänkningar under det senaste decenniet lyfter många debattörer att Sverige har en relativt hög skattekvot i en internationell jämförelse. Det ska dock betonas att den svenska skattenivån i internationella jämförelser överskattas. Anledningen är att Sverige i mindre utsträckning använder skatte-

avdrag som metod för exempelvis barnbidrag och att vi beskattar inkomster i de offentliga försäkringssystemen. De svenska försäkringssystemen, inklusive pensioner, betalas dessutom via offentliga arbetsgivaravgifter. I andra länder är många försäkringar i stället del av kollektivavtalade system, som ligger utanför skattesystemet men fortfarande innebär samma utgifter för individen. Om detta räknas bort från den svenska skattekvoten så innebär det flera procentenheters skillnad.<sup>18</sup>

Sammantaget innebär detta att Sverige förvisso har ett rejält skatteuttag för att finansiera relativt höga välfärdsambitioner, men att skattekvoten de facto inte på något sätt är extrem. Framför allt behöver den svenska skattekvoten dock sättas i relation till behoven inom vår egen välfärd – inte utgå från en ofta felaktig jämförelse med andra länders skattekvot.

Det har gått 30 år sedan genomförandet av den stora skattereformen. Det är hög tid att se över skattesystemet.

---

18 Se exempelvis Lewin (2009); OECD (2020); se även diskussion i SOU 2020:46, volym 1, sida 239.

# 3

## CENTRALA REFORMOMRÅDEN: ARBETSINKOMSTER

### 3.1 DAGENS RÖRIGA BESKATTNING AV FÖRVÄRVSINKOMSTER

I dag präglas inkomstbeskattningen av ett lapptäcke av olika skatteavdrag och skattereduktioner beroende på vilken typ av inkomst man har.

Jobbskatteavdraget har varit i centrum för den ekonomisk-politiska debatten i Sverige under 15 år. Avdraget, som egentligen är en reduktion av inkomstskatten, utgjorde Reinfeldt-regeringens huvudstrategi för att öka sysselsättningen och sänka skatteuttaget.

Jobbskatteavdraget har en konstruktion som innehåller flera orättvisa komponenter, bland annat bidrar det till att urholka värdet av sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkring och intjänad pension eftersom dessa inkomster inte är berättigade till skattereduktionen. Jobbskatteavdraget tillfaller även individer med högre löneinkomster, utan någon ambition att bidra till annat än en sänkning av skatten.

Skattereduktionens påstådda sysselsättningseffekt kan ifrågasättas. Jobbskatteavdraget tillfaller inkomsttagare i alla inkomstlägen, men konstruktionen medför bara sänkt marginalsatt för årsinkomster upp till cirka 380 000 kronor.<sup>19</sup> För den grupp av löntagare som får sänkt marginalsatt är det oklart om arbetsutbudet påverkas och i så fall vilken riktning.

Det faktum att individen får en högre inkomst efter skatt kan göra att hen väljer att arbeta mer eftersom att arbeta då blir mer värt än att ha ledig tid (detta kallas substitutionseffekt). Men skattesänkningen innebär också att en individ som redan i dag arbetar får en högre (netto)inkomst och skulle därför kunna välja att nöja sig med dagens arbetstid, eller till och med välja att arbeta mindre

<sup>19</sup> 382 184 kr, eller 8,08 prisbasbelopp.

(detta är den så kallade inkomsteffekten). Det slutliga arbetsutbudet beror på hur dessa två effekter samverkar. En förutsättning som inte nog kan understrykas är individens möjlighet att fatta informerade beslut om sin arbetstid, mer om detta i nästa avsnitt (3.2).

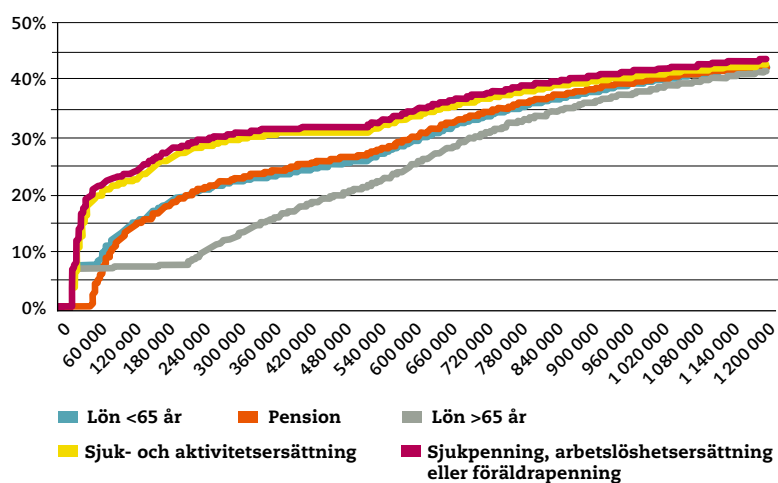
Löntagare som tjänar cirka 380 000 kronor per år eller mer får maximalt jobbskatteavdrag och därmed samma skattereduktion oavsett om de väljer att jobba mer eller inte. Det betyder att för denna inkomstgrupp finns en inkomsteffekt men ingen substitutionseffekt. Av det skälet införde regeringen år 2016 en nedtrappning av jobbskatteavdraget.

För de som inte arbetar gäller att en de endast kan komma i åtnjutande av skattesänkningen om de får ett arbete (substitutionseffekt). Men för dessa grupper är det osannolikt att arbetslöshet eller sjukdom, exempelvis, präglas av frivilliga val baserade på ekonomiska incitament. Mer om detta i nästa avsnitt.

När jobbskatteavdraget infördes uppstod effekten att skattesatsen blev högre för pensionärer, än för en löntagare med samma lön. Denna "skatteflyfta" bidrog till att skapa ett växande politiskt tryck för att kompensera pensionärerna. Pensionärerna har kompenserats genom att ett förhöjt grundavdrag för personer över 65 år har införts och successivt utökats. Vidare har man infört en särskild skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning, som dock ändå inte innebär att funktionshindrade och andra som har denna ersättning nu får samma låga skattenivå som förvärvsarbetande.

Personer över 65 år som har förvärvsinkomst omfattas dessutom av ett förhöjt jobbskatteavdrag. Sammanfattningsvis har en rad olika skattereduktioner och nya grundavdrag gjort skattesystemet svåröverskådligt och orättvist. I dagsläget skiljer sig den inbetalda skatten beroende på om inkomsterna för tillfället är i form av löner, arbetslöshetsersättning, föräldra- eller sjukpenning, pensioner, sjuk- och aktivitetsersättning – eller kombinationer av dessa.

**FIGUR 3.1 GENOMSNIITTSKATT I PROCENT, PER ÅRSINKOMST I KRONOR 2020, OLIKA FÖRVÄRVSINKOMSTER**

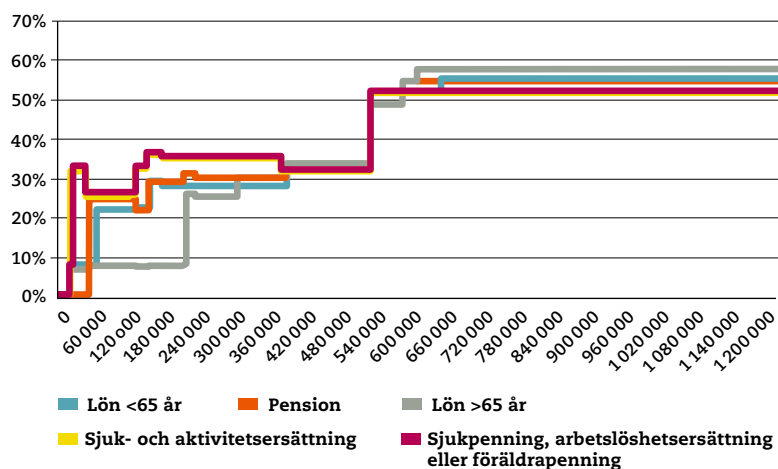


Källa: Egna beräkningar.

Not: Beräkningarna utgår ifrån 2020 års regler och Södertäljes kommunalskatt på 32,23 % samt begravningsavgift 0,25%, vilket är nära det befolkningsviktade medelvärdet för skattesatser i Sverige som är 32,42%.

De olika reglerna för grundavdrag, jobbskatteavdrag och andra skattereduktioner innebär också att olika inkomster i dag har skilda marginalskatteskalor, det vill säga skatt på den sist intjänade kronan. Det är i stor utsträckning dessa marginalskatter som är tänkta att påverka individens val av arbetstider. Ett dilemma är dock att det kan vara svårt för individen att räkna ut sin marginalskatt – inte minst eftersom den beror på hur stor den totala årsinkomsten är och numera också på varifrån inkomsterna kommer (enligt ovan).

**FIGUR 3.2 MARGINALSKATTER I PROCENT, PER ÅRSINKOMST 2020 I KRONOR, OLIKA FÖRVÄRVSINKOMSTER**



Källa: Egna beräkningar. (Not: se figur 3.1)

### 3.2 DISKUSSIONEN OM MARGINALSKATTER ÄR ÖVERDRIVEN

Från och med i år (2020) har värnskatten avskaffats. Detta trots att januaripartierna har angett att ambitionen för en omfattande skattereform att ”utjämna dagens växande ekonomiska klyftor”. Då värnskatten är en skatt på de högsta arbetsinkomsterna leder dess avskaffande till ökade ekonomiska klyftor.

Många – inte minst borgerliga politiker och debattörer, men även en del ekonomer – har argumenterat för att avskaffandet av värnskatten inte kommer att minska statens intäkter på sikt. Avskaffandet av värnskatten har påståtts vara självfinansierad – då sänkt skatt är tänkt att leda till att höginkomsttagare börjar arbeta mer och/eller tar ytterligare karriärsteg och därmed betalar in mer skatt än de gjorde när värnskatten fanns på plats. Dessutom nämns ofta att det blir mer lönsamt att utbilda sig.

Problemet är att det i själva verket är högst osannolikt värnskattens avskaffande skulle vara självfinansierad. Beslutet att endast avskaffa värnskatten utan att kompensera med andra fördelningspolitiska åtgärder kan mycket väl ha påverkats av den debatt som föregick beslutet, där det närmast verkade som att en enig ekonomkår menade att avskaffad värnskatt skulle betala sig själv. Enligt finansdepartementet ligger självfinansieringsgraden av att avskaffa värnskatten på 56–185 procent, alltså i ett mycket stort osäkerhetsintervall. Det ska tilläggas att detta dessutom antas ske på 10–20 års sikt.<sup>20</sup> Fram till dess skulle det alltså inte ens enligt dessa bedömningar vara en finansierad skattesänkning, utan bara en urholkning av resurserna till välfärden – som dessutom ökar klyftorna.

Niklas Blomqvists underlagsrapport till denna utredning visar att den senaste nationalekonomiska empiriska<sup>21</sup> forskningen om marginalskatter och arbetsutbud inte stöder slutsatsen att värnskattens avskaffande betalar sig själv.<sup>22</sup> I rapporten visar Blomqvist att självfinansieringsgraden kan antas vara lägre än tidigare beräkningar och att de enda säkra effekterna av en avskaffad värnskatt är ökad ojämlikhet och minskade skatteintäkter.

En genomgång av den empiriska litteraturen kring skatter och arbetsutbud visar att marginalskattesänkningar och breda skattesänkningar riktade till löntagare inte kompenseras tillräckligt av ökat arbetsutbud och därmed leder till minskade skatteintäkter. Blomqvist beräknar att den högsta marginalskatten som skulle maximera skatteintäkterna i Sverige snarare kan beräknas till 76–86 procent (här inkluderas skatteeffekten av arbetsgivargifter och moms) och möjligen ännu lite högre om möjligheterna för skatteplanering, via till exempel inkomstomvandling i fåmansbolagen, minskade. Detta skulle innebära

<sup>20</sup> Promemoria Fi2019/02421/S1.

<sup>21</sup> Empirisk innebär forskning grundad på faktiska observationer och insamlade data, snarare än teoretiska modeller.

<sup>22</sup> Blomqvist (2020).



att den högsta marginalskatten på arbetsinkomster skulle kunna sättas till 58–76 procent procent.

Den empiriska litteraturen som mäter arbetsutbudseffekter av skatter dras med flera typer av metodproblem. Problemen har i både debatten och forskningen använts som argument för att resultat som visar på små effekter av skatter på arbetsutbudet snarast är underskattade. Blomqvist visar att metodproblemen likaväl kan leda till att de empiriska resultaten överskattar skatternas effekt på arbetsutbudet och att effekten därför kan vara ännu mindre än vad som ofta uppmäts. Exempel på metodproblem som leder till överskattning är att möjligheter till skatteplanering misstas för arbetsutbudseffekter. Även det faktum att en del individer förhandlar till sig högre löner riskerar att övertolkas som ökat arbetsutbud, eftersom inkomster används som indikator.

Rapportens genomgång av deltagandeskatter, offentlig subventionerad barn- och äldreomsorg, och arbetsutbudet visar att fokus på skatters påverkan på sysselsättningsgraden är missriktad. Sysselsättningsgraden är som högst i länder med högre skatt på arbete. Samtidigt verkar offentliga investeringar i just barn- och äldreomsorg, infrastruktur och andra offentligt tillhandahållna tjänster som är komplement till arbete (och kräver högre skatter) vara viktigare för sysselsättningen än skattenivån.

Vår slutsats av underlagsrapporten är att fokus på lägre deltagandeskatter och marginalskatter för de högsta inkomsterna inte lett till de önskvärda effekterna på arbetsmarknaden och därmed på skatteintäkterna, utan i stället bidragit till ökade inkomstskillnader.

### **3.3 SKATTEREDUKTIONEN FÖR HUSHÅLLSNÄRA TJÄNSTER GYNNAR HÖGINKOMSTTAGARE**

Skattereduktion för hushållsnära tjänster, det så kallade rutavdraget, innebär att den som köper hushållsnära tjänster kan göra avdrag från sin skatt för 50 procent av arbetskostnaden för ett antal tjänster utförda i en bostad<sup>23</sup>. Rutavdraget kan även användas i bostäder i andra EU/EES-länder, Storbritannien eller Schweiz. Hushållsnära tjänster är bland annat städning, tvätt i hemmet, omsorg om barn och äldre samt snöskottning. Taket för hur mycket rut- och rotavdrag en person kan göra är 50 000 kronor, givet att personen har så mycket skatt att dra av. 1 januari 2021 kommer taket för rutavdraget att höjas till 75 000 kronor. 2019 var utbetalt belopp för rutavdrag 5,7 miljarder kronor.

<sup>23</sup> Som personen helt eller delvis bor i eller i personens föräldrars bostad.

Riksrevisionen visar att 40 procent av det totala rutavdragsbeloppet 2017 gick till den tiondel av befolkningen som har de högsta inkomsterna.<sup>24</sup> Det bidrar därmed till att öka ojämlikheten. Flera forskare varnar också för att rutavdraget på sikt undergräver offentligt finansierad välfärd fördelad efter behov.<sup>25</sup>

Utifrån teoretiska modeller har det hävdats att rutavdraget är självfinansierat genom beteendeeffekter som ger ökade skatteintäkter. Riksrevisionen<sup>26</sup> och Tillväxtanalys<sup>27</sup> och har dock visat att så inte är fallet. Riksrevisionen konstaterar att regeringen har överskattat effekten av att omvandla svarta jobb till vita och gjort överoptimistiska antaganden om hur mycket mer rutköparna skulle utföra betalt arbete. Det är bara en tredjedel av dem som använder rutavdraget som har hemmavarande barn, det vill säga den grupp som förväntas lönearbeta mer när de kan köpa hjälp i hemmet. De barnfamiljer som använder rutavdrag har högre inkomster än andra familjer, men det går inte att visa om köp av hushållsnära tjänster har lett till ökade inkomster eller om familjerna började köpa tjänsterna när de fått högre inkomster.

Avdraget är inte heller träffsäkert som arbetsmarknadsåtgärd eller integrationsåtgärd. Rutavdraget infördes med avsikten att subventionera fram fler arbetstillfällen med låga kvalifikationskrav för att öka jobbchanserna för exempelvis arbetslösa med kort utbildning. Utvärderingarna visar att fyra av fem av de som arbetar i sektorn har minst avslutad gymnasieutbildning, så åtgärden är inte effektiv för att skapa jobb för personer med kort utbildning. På senare år har det hävdats att rutavdrag är en bra åtgärd för att flyktingar ska få jobb. Forskaren Johanna Rickne<sup>28</sup> visar att andelen flyktingar i rutbranschen är ungefär 3 procent, vilket är ungefär samma som andelen flyktingar i privat sektor som helhet. I branscherna hemtjänst och städning av kommersiella lokaler är andelen flyktingar dubbelt så hög som i rutsektorn. En betydande del av de anställda i rutsektorn är arbetskraftsinvandrare (både från tredjeländ, och andra EU-länder) som invandrar för att arbeta i sektorn. Med en europeisk arbetsmarknad och de svenska mycket liberala reglerna för arbetskraftsinvandring blir effekten av rutavdraget på svensk arbetslöshet mycket begränsad.

### 3.4 ROTAVDRAGET HAR OKLARA MOTIV OCH NEGATIV EFFEKT PÅ INKOMSTFÖRDELNINGEN

Rotavdraget innebär att den som anlitar ett företag för reparation, underhåll samt ombyggnad och tillbyggnad (rot) i sin bostad kan göra avdrag på sin skatt

---

24 Riksrevisionen (2020)a.

25 Se tex. Erlandsson, Storm, Stranz, Szebehely, Trydegård (2013), Meagher & Szebehely (2013), Blomqvist (2016) och LO (2019).

26 Riksrevisionen (2020)a.

27 Tillväxtanalys (2020).

28 SNS (2019).

för arbetskostnaden. Reglerna angående bostad är i stort sett samma som för rutavdraget, förutom ett krav på att den som gör avdrag måste äga bostaden. När rotavdraget infördes var subventionsgraden 50 procent. Den sänktes 2016 till 30 procent. Utbetalt belopp för rotavdrag var 9,9 miljarder kronor 2019. I jämlikhetskommissionens rapport<sup>29</sup> konstateras att argumenten för att behålla rotavdraget är svaga. Det finns inget behov av ett permanent branschstöd till byggsektorn. Den sänkta subventionsgraden i avdraget hade mycket liten effekt på den totala volymen renoverings- och tillbyggnadsarbeten som hushållen begärde avdrag för, vilket indikerar att avdraget har liten effekt på aktiviteten i branschen. Rotavdraget förstärker därtill den skattemässiga klyftan i villkor mellan olika upplåtelseformer då avdraget endast får användas i ägt boende. Det är främst medel- och höginkomsttagare som gör avdrag och de går till projekt som inte ökar boytan. Att i stället satsa resurser på nybyggnad av hyreslägenheter skulle både skapa jobb i byggsektorn och bidra till att lösa bostadskrisen.

### 3.5 FÖRSLAG: EN ENHETLIG BESKATTNING AV FÖRVÄRVSINKOMSTER

- ◆ Slopa skattereduktionen för arbetsinkomster (jobbskatteavdraget) och det särskilda grundavdraget för pensionärer.
- ◆ Slopa skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning.<sup>30</sup>
- ◆ Slopa skattereduktion för rot- och rutarbete.
- ◆ Inför en statlig skattereduktion för alla förvärvsinkomster, med en snabb avtrappning för höga inkomster.
- ◆ Inför en ny, permanent, rättviseskatt på mycket höga inkomster (över 1 miljon kronor per år)

Syftet med den föreslagna reformen är ta ett steg mot en enklare och mer transparent beskattning av arbetsinkomster. Utgångspunkten är att alla inkomster ska behandlas lika i skattehänseende.

Detta förslag till reform innehåller två centrala delar:

Att jobbskatteavdraget ersätts med en statlig skattereduktion lika för alla. Konstruktionen är densamma som för dagens jobbskatteavdrag men – i likhet med grundavdraget – baserad på all beskattningsbar förvärvsinkomst. Med en sådan konstruktion blir skatten densamma för de som förvärvsarbetar, pensionärer, sjuka, arbetslösa och människor med funktionsnedsättning eller andra som uppstår sjuk- eller aktivitetsersättning. Det innebär att de olika särregler

<sup>29</sup> SOU 2020:45.

<sup>30</sup> Även skattereduktion för mikroproduktion av el och för gåva slopas i beräkningen av reformens effekter.

som har konstruerats i syfte att kompensera för skillnaden mellan de som har och inte har jobbskatteavdrag kan slopas.

En ny rättviseskatt som är en variant på den värnskatt som nyligen slopades. Utformningen av skatteskalen är dock även fortsättningsvis styrd av olika inkomstgränser och hur de samvarierar med grundavdraget. I förlängningen vore det angeläget att förenkla även detta – något vi inte har haft möjlighet att föreslå i denna rapport.

I dag får pensionärer med de lägsta inkomsterna en större kompensation via skattesystemet än andra grupper. Detta för att kompensera för låga pensioner. Vi menar att detta måste åtgärdas inom ramen för pensionssystemet och via andra statliga system, innan den föreslagna skatteomläggningen kan genomföras.

Motivet till att slopa såväl rutavdrag som rotavdrag är att de har oklara motiv, kostar skattebetalarna mycket pengar och bidrar negativt till inkomstfördelningen.

En enklare och mer transparent beskattning av arbetsinkomster bidrar till att skapa en större legitimitet hos skattebetalarna och en stabil bas för att finansiera välfärden.

För att beskattningen av arbete i högre utsträckning ska bidra till att minska inkomstskillnaderna bör den nya statliga skattereduktionen inte tillfalla dem med de högsta inkomsterna. Vi föreslår därmed en förhållandevis snabb avtrappning för inkomster mellan cirka 640 000 kronor till 1 miljon kronor per år.<sup>31</sup> Att höginkomsttagare betalar mer i skatt också procentuellt är dels en fråga om skattesystemets legitimitet. Finansieringen av välfärden blir dessutom mer rättvis, samtidigt som det bidrar till att minska klyftorna.

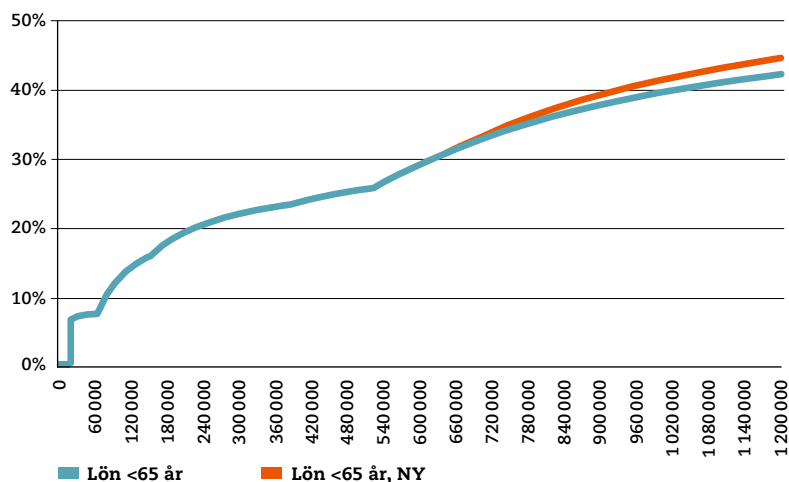
Kvinnors arbetsinkomster uppgick i genomsnitt till 76 procent av männens 2018.<sup>32</sup> Av de som tidigare betalade värnskatt var cirka 75 procent män. En mer progressiv beskattning av arbetsinkomster innebär därför också en mer jämställd beskattning.

Diagrammen nedan visar den genomsnittliga skatten och marginalsikten med de nya förslagen jämfört med nuvarande skattesystem för löntagare under 65 år. I jämförelse med skatteskalorna i figur 3.1 och 3.2 har vi nu en helt enhetlig behandling av alla förvärvsinkomster.

31 640 442 kr (samma som utfasningen av JSA i dag) och upphör vid 1 027 275 kr.

32 Regeringens proposition 2020/21:1. Bilaga 4.

**FIGUR 3.3 GENOMSNIJTSSKATT I PROCENT, ÅRSLÖN 2020 I KRONOR, VS REFORM**

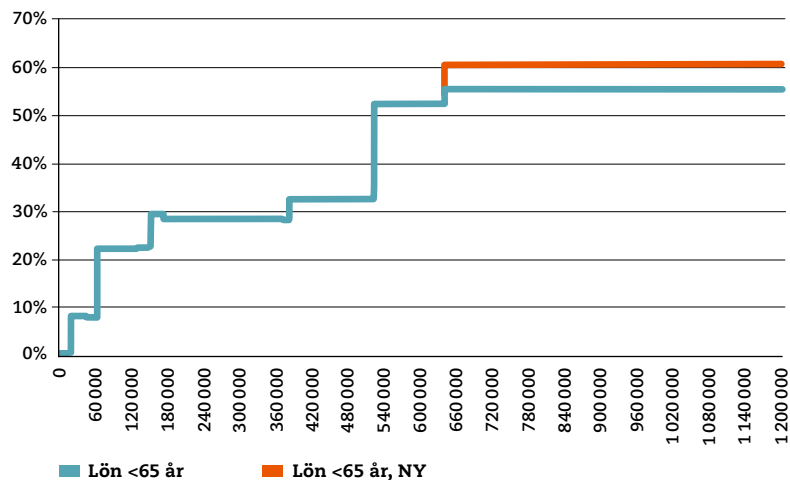


Källa: Egna beräkningar.

Not: Beräkningarna utgår ifrån 2020 års regler och Södertäljes kommunalskatt på 32,23 % samt begravningsavgift 0,25%, vilket är nära det befolkningsviktade medelvärdet för skattesatser i Sverige som är 32,42%.

Som synes blir förändringen för löneinkomster endast marginell – beskattningen av höga löner höjs. För försäkringsinkomster betyder förslaget en skattesänkning, eftersom de blir berättigade till den statliga skattereduktionen. För pensioner, samt löner för personer över 65 innebär detta förslag en skatteskärpning. När det gäller pensionärerna menar vi, som påpekats ovan, att inkomsterna ska garanteras i pensionssystemet och på utgiftssidan – inte via olika skattereduktioner.

Marginalskatteskalen blir följaktligen densamma som den är i dag för renodlade löneinkomster för individer under 65 år. På årslöner över cirka 640 000 kronor blir marginalskatten över 60 procent, med avtrappningen av den statliga skatte-subventionen och den nya värnskatten.

**FIGUR 3.4 MARGINALSKATT ÅRSLÖN 2020 VS REFORM**

Källa: Egna beräkningar. (Not: se figur 3.3)

Vårt förslag innebär en förhållandevis omfattande skatteomläggning. Eftersom det är ett byte mellan dagens grundavdrag för pensionärer och dagens skatte-reduktioner så är dock effekten på det totala skatteuttaget inte större än en inkomstökning på knappt 10 miljarder (beräknat för 2021). Som redovisas i tabell 3.1 nedan är det i stort sett enbart de med de allra högsta inkomsterna (decil 10) som skulle betala de högre skatterna.<sup>33</sup>

Om reformen även utökas till att slopa även rut- och rotavdraget innebär det att skatterna höjs med totalt 26 miljarder. Eftersom det i dag är höginkomsttagare som utnyttjar rut- och rotavdragen i störst utsträckning skulle effekten av slo-pandet bli störst i dessa inkomstgrupper.

<sup>33</sup> Effekten i decil 2 är inte stor i kronor men får ändå en tydlig effekt för de låga genomsnittliga inkomsterna i gruppen (16 951–114 165 kr). Vår tolkning är att detta är en effekt av den förändrade beskattningen av pensioner.

**TABELL 3.1 NY FÖRVÄRVSINKOMSTBESKATTNING – PROCENTUELL FÖRÄNDRING I INDIVIDERNAS DISPONIBELINKOMSTER**

Inkomstgrupper	Ny skatt förvärvsinkomster	Inklusive slopat rut- och rotavdrag
Decil 1	0,1	-0,1
Decil 2	-0,8	-1,0
Decil 3	0,2	-0,1
Decil 4	0,1	-0,4
Decil 5	0,3	-0,2
Decil 6	0,2	-0,3
Decil 7	0,1	-0,4
Decil 8	0,0	-0,6
Decil 9	-0,1	-0,9
Decil 10	-1,5	-2,5
Percentil 95	-0,9	-2,9
Percentil 99	-2,1	-2,6

Källa: SCB, beräkningar i FASIT 2018 version 3.

Not: Individerna är indelade i 10 lika stora grupper – deciler – och sorterade efter inkomst.

Percentiler innebär att individerna är indelade i 100 lika stora grupper och sorterade efter inkomst.

# 4

## CENTRALA REFORMOMRÅDEN: KOMMUNALSKATTER

### 4.1 KOMMUNERNAS VERKSAMHET OCH ANSVAR

Kommunalskatten är den skatt på arbete som berör flest löntagare. För över 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 beskattas endast förvärvsinkomsterna med kommunalskatten.<sup>34</sup> Det är den skatt som står för störst andel (cirka 35 procent) av de totala skatteinkomsterna. De senaste decennierna har kommunalskattesatsen ökat.

Det är kommunerna och regionerna som själva bestämmer skattenivån, utifrån behov, ambitioner och prioriteringar. Strukturella faktorer så som demografi, avstånd och andra förutsättningar vilka de inte själva råder över påverkar dock kommunernas val av kommunalskattesats.

Kommunernas verksamheter är personalintensiva. Personalen i välfärden kan inte ersättas av maskiner och teknik i samma utsträckning som inom exempelvis industrin. Kostnadsutvecklingen i kommunsektorn följer därför i stor utsträckning löneutvecklingen – ungefär två tredjedelar av kommunsektorns kostnader utgörs av lönekostnader.<sup>35</sup> Samtidigt utgörs skattebasen av i princip enbart löneinkomster.<sup>36</sup> Vid en reallöneökning leder detta till att kommunsektorns köpkraft stärks – det blir mer resurser att lägga på verksamheten.<sup>37</sup> Vid en oförändrad demografi kan man då exempelvis öka personaltätheten. Samtidigt blir kommunsektorns köpkraftsökning inte lika stor som löntagarnas eftersom konsumtionskorgarna ser olika ut. För kommunsektorn består konsumtionskorgen som tidigare nämnts till två tredjedelar av lönekostnader, vilka ökar i takt med

<sup>34</sup> Även arbetsgivaravgiften är en beskattning av arbete. En stor del är dock en avgiftsinbetalning till arbetslöshets-, sjukförsäkring eller pensionsavsättningar.

<sup>35</sup> SKL (2012).

<sup>36</sup> Pension och olika ersättningsinkomster är att betrakta som uppskjuten lön.

<sup>37</sup> Med ökande resurser menas att konsumtionsvolymen kan öka, mätt i fasta priser ökar då kommunsektorns inkomster.



skattebasen, och endast en tredjedel av varor. För löntagaren består den i hög grad av varor som blir billigare relativt löneinkomsten. Utan förändringar i inköp, och oförändrad andel statsbidrag av kommunsektorns inkomster, kommer alltså konsumenterna vid en reallöneökning ha råd att öka sin konsumtionsvolym två gånger mer än kommunsektorn.

Över tid har kommunsektorns verksamhet expanderat kraftigt. Det är både en följd av omfördelning av ansvar, så som kommunaliseringen av skolan, och en ökning av kommunala tjänster. Det senare beror på att befolkningen förändrar sin syn på vilka behov välfärdstjänsterna ska uppfylla i takt med att inkomsterna ökar.<sup>38</sup>

En ökning av de kommunala resurserna utöver demografiskt betingade behov, brukar benämnas standardhöjning. Den expansion av välfärdssektorn omfattning som krävs för att möta nya behov inryms inte i den kommunala köpkraftsförstärkning som kommunsektorns skattebas ger. Historiskt har därför kommunernas kostnader växt mer än vad skattebasen har medgett. Sedan 1995 har exempelvis kommunalskattenivån höjts med cirka 2 procentenheter. Utöver det har statsbidragen till sektorn ökat.

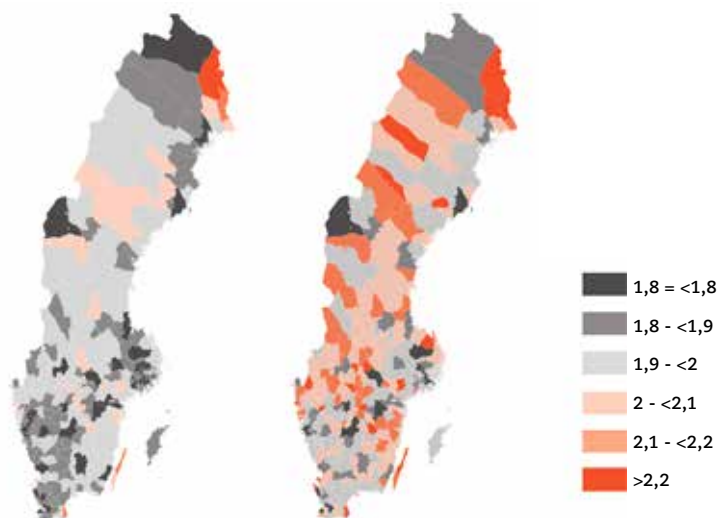
Under de senaste decennierna har Sverige haft ett förhållandevis gynnsamt demografiskt läge. Andelen barn och äldre i befolkningen har varit låg i relation till befolkningen i arbetsför ålder. Det ger en gynnsam försörjningskvot.<sup>39</sup> Under kommande decennier kommer det förhållandet att ändras och andelen barn och äldre ökar.<sup>40</sup> Denna utveckling har saktat av något till följd av de senaste årens stora nettomigration till Sverige, men fortgår alltjämt. Demografin påverkar förhållandet mellan skattebasen och kommunernas kostnader. Behoven av välfärdstjänster ökar när en allt större del av befolkningen är i förskole-, eller i skolåldern, eller i den ålder då behoven av omsorg och sjukvård ökar. Samtidigt minskar skattebasen då andelen personer i arbetsför ålder minskar. Denna utveckling sätter en press på kommunsektorns finansiering.

---

38 Inkomstelasticiteten på den typ av tjänster som välfärdssektorn erbjuder är hög. Olika skattningar ger olika resultat men studier från USA visar på en inkomstelasticitet långt över 1. Källa: Borg (2009).

39 Hur många som de i förvärsaktiv ålder ska försörja inklusive sig själv.

40 SCB (2020)a.

**FIGUR 4.1 FÖRSÖRJNINGSKVOT I DAG OCH PROGNO**

Källa: SCB (2020)<sup>b</sup>, Befolkningsframskrivningen.

Redan i dag utgör detta en utmaning i vissa kommuner, där försörjningskvoten ökar snabbt från redan höga nivåer. Samtidigt som storstadsområdena och de regionala centralorterna har en gynnsam demografi minskar befolkningen i förvärvsaktiv ålder i stora delar av Sverige.

Även kostnaderna påverkas av demografi, avstånd och andra strukturella förutsättningar, såsom koncentration av invånare och befolkningsstorlek. Större kommuner och regioner åtnjuter stordriftsfördelar och mer tätbefolkade kommuner och regioner har helt andra förutsättningar än de glesbefolkade. Eftersom Sveriges 290 kommuner och 21 regioner i princip alla delar samma ansvar och skyldighet att erbjuda medborgarna kommunal service och välfärd finns det kommunala utjämningsystem som ska utjämna de strukturella förutsättningarna vad gäller både inkomster och kostnader.

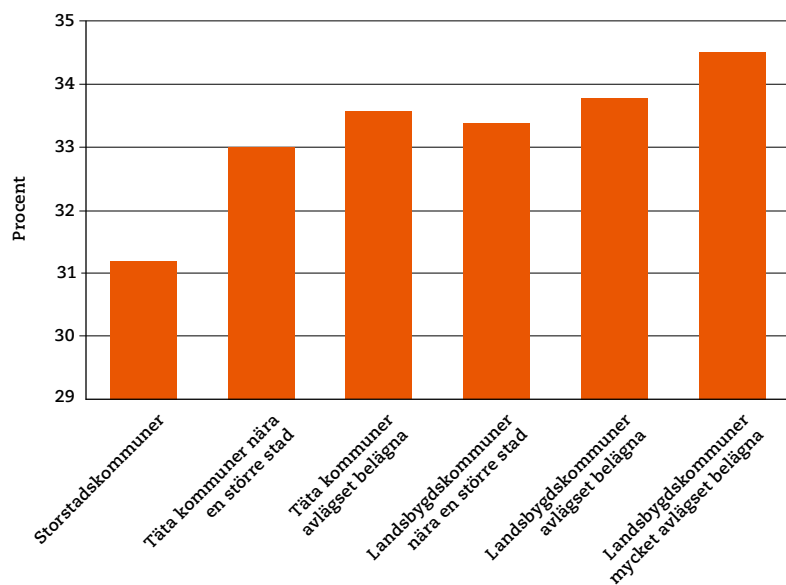
#### 4.2 DE KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMEN

Inkomstutjämnningen syftar till att utjämna skillnaderna i skatteinkomst som uppkommer på grund av strukturella skillnader i kommunerna, andelen med förvärvsinkomster och dessas lönenivåer. Kostnadsutjämnningen syftar i stället till att utjämna strukturella och opåverkbara skillnader i kostnaderna för verksamheten. Det kommunala utjämningsystemet är omfattande. Utan inkomstutjämnningen mellan kommuner skulle kommunalskatten i Årjäng behöva öka från 35,65 till 45,35 procent.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Riksrevisionen (2020)<sup>b</sup>.

Målet med systemet är att den kommunala beskattningsrätten, i kombination med utjämningen, ska skapa en finansieringsram där skillnader mellan kommunalskattesatser är ett uttryck för skilda ambitioner i verksamheten, effektivitet eller prioriteringar i övrigt. I dag pekar dock mycket på att skillnaderna – trots utjämningsystemet – fortfarande till stor del är en spegling av de strukturella skillnaderna kommunerna och regionerna emellan. Skillnaderna mellan den kommun där kommunalskatten är som högst respektive lägst är i dag cirka 6 procentenheter. Detta riskerar att ytterligare förstärka skillnaderna i attraktivitet mellan kommuner.

**FIGUR 4.2 KOMMUNALSKATTEN I OLIKA KOMMUNGRUPPER**



Källa: SCB (2020)c.

### 4.3 STATS BIDRAGEN TILL KOMMUNER

Statsbidragens uppräknings är i dag inte automatiskt kopplad till kommunsektorns kostnadsökningar - varken i form av inflation, löneökningar eller demografi. För att statsbidragen ska öka nominellt behövs aktiva riksdagsbeslut. Oftast fattas dessa beslut först vid godkännandet av statsbudgeten i december året innan anslagsökningen. Ett nominellt oförändrat statsbidrag innebär mindre resurser för kommunsektorn. En nominell ökning innebär inte heller säkert möjlighet till bibehållen personaltäthet. Processen för uppräknings av statsbidragen innebär dessutom en osäkerhetsfaktor för kommunerna.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Oftast aviseras dessa beslut först vid presentationen av statsbudgeten i september året innan anslagsökningen. Kommunsektorn har även att förhålla sig till kraven om balanskrav och god ekonomisk hushållning. Sammantaget innebär detta en stor osäkerhet kring intäktsidan när kommuner och regioner planerar för kommande år.

Ökade ambitioner för kommunsektorns verksamheter har för vissa år också inneburit ökade statsbidrag i fasta priser, utöver demografiskt betingade behov. Men denna modell för uppräknings av statsbidrag tar inte automatiskt hänsyn till att kommunsektorns köpkraft ökar i lägre grad än löntagarnas och att befolkningen ställer nya krav på välfärdstjänsterna. Effekten har blivit att statsbidragen inte motsvarar skillnaden mellan kostnadsökningarna och skattebasens tillväxt. Då återstår för kommunerna och regionerna att höja kommunalskattesatsen, eller att göra besparingar i andra verksamheter, för att finansiera kostnadsökningarna.

Statsbidragen utgörs därutöver i dag till stor del av riktade bidrag, ofta med ambition att styra kommunernas verksamhet i en viss riktning. Denna bidragsform är i sig kostnadsdrivande, då kommuner och regioner för att öka sina inkomster ofta behöver utöka sina utgifter i enlighet med kraven för de riktade bidragen. De riktade bidragen är villkorade vissa specifika verksamhetskrav och oftast tidsbestämda, vilket ytterligare minskar långsiktigheten i kommunsektorns finansiering.

#### **4.4 FÖRSLAG: STÖRRE SKATTEBASER, INDEXERADE INKOMSTER OCH MER UTJÄMNING I KOMMUNSEKTORN**

- ◆ Den kommunala skattebasen utökas genom att den skattebasökning som följer av borttagandet av det förhöjda grundavdraget för pensionärer tillfaller kommunerna. De generella statsbidragen minskas i motsvarande mån.
- ◆ Statsbidragen omvandlas i möjligaste mån till generella och indexeras efter underliggande behovsökningar (kommunsektorns prisindex och demografi). Preliminära beslut om kommande års statsbidrag bör fattas med några års framförhållning.
- ◆ Statsbidragens uppräknings indexeras även efter underliggande standardhöjning.
- ◆ Inkomstutjämnningen omformas så att kommunalskatten blir jämnare mellan olika landsändar.

##### **4.4.1 En större kommunal skattebas**

Motiven att utöka kommunsektorns skattebas är flera. Det kommunala självstyret fungerar bättre ju större del av intäktssidan kommunerna själva har kontroll över. En större skattebas ger kommunsektorn bättre planeringsmöjligheter och större möjligheter för kommunerna att själva reglera sina ambitionsnivåer. Därigenom förenklar det även ansvarsutkrävandet.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Kommunförbunden (2000).

Den skattebas som ska växlas från staten till kommunsektorn bör vara relativt jämnt fördelad per invånare – det är inte önskvärt att de strukturella skillnaderna förstärks ytterligare, genom exempelvis kommunal bolagsskatt. Ibland lyfts tanken på att utjämningen kan ske genom att hitta skattebaser som kan minska de strukturella skillnaderna mellan kommunerna. För att detta ska kunna ske måste den utökade skattebasen vara större i de kommuner som har en strukturellt mindre skattebas eller strukturellt högre kostnader i dag.<sup>44</sup>

Skattebasen bör dessutom vara tillräckligt stor – men inte för stor. Statsbidragen fyller en funktion i utjämningsystemet och även som konjunkturutjämnande faktor.<sup>45</sup> Om alla statsbidrag skulle växlas mot utökade kommunala skattebaser skulle systemet för utjämning dessutom bli helt mellankommunal, det vill säga att avgiftsinbetalningarna blir lika stora som bidragsutbetalningarna. Så var inkomstutjämningen utformad tidigare men det ledde till missnöje från invånare i avgiftsbetalande kommuner. Det kan således av legitimitetsskäl finnas anledning att inte göra utjämningsystemet helt mellankommunalt.

Vi föreslår att skattebasen utökas genom att den skattebasökning som följer av borttagandet av det förhöjda grundavdraget för pensionärer tillfaller kommunerna.<sup>46</sup> Denna skattebas, som i dag ligger på drygt 100 miljarder kronor, växlas mot statsbidrag motsvarande den kommunala inkomstökningen på cirka 30 miljarder.<sup>47,48</sup> Vi vill samtidigt peka på möjligheten att öka skattebasen utan att de generella statsbidragen minskas i motsvarande mån.<sup>49</sup> Detta är för hela den offentliga sektorn en inkomstneutral förändring och givet nuvarande verksamhetskostnad i offentlig sektor skulle det innebära att kommunalskatterna kan sänkas och de statliga skatterna behöver höjas. Välfärden skulle alltså i högre grad finansieras genom beskattning av statliga skattebaser. Detta skulle ge möjlighet till att skatteuttaget för att finansiera välfärdstjänsterna kan göras med bättre fördelningsprofil. En liknande skattebasutökning skulle i framtiden kunna göras genom att det generella grundavdraget växlas över på samma sätt, dvs att det i stället utformas som en statlig skattereduktion.

44 I debatten framhålls ofta naturresurser generellt och energiproduktion specifikt som sådana skattebaser. Förekomsten av naturresurser och energiproduktion varierar dock stort i landet, även mellan kommuner med strukturellt ogynnsamma förutsättningar.

45 Lågkonjunktur träffar även kommunsektorn med lägre inkomster som följd. I dessa lägen är det staten som genom bättre möjligheter till krediter har förutsättningar att agera konjunkturdämpande.

46 De kommuner som har ett högt antal pensionärer, vilket i sig utgör en strukturell utmaning, får genom detta förslag en större skattebas.

47 Förslaget om slopad kommunal fastighetsavgift resulterar i lägre kommunala inkomster motsvarande ungefär halva denna inkomstökning.

48 Statsbidragssänkningen i förslaget skulle ungefär motsvara den budgeterade regleringsposten i budgetpropositionen för 2020. Regleringsposten har dock till följd av extra aviserade tillskott växt sedan dess.

49 Kommunal anser att frågan är central för att kommunerna ska klara rekryteringsproblemen och välfärdsuppdraget. Källa: Kommunal (2019).

#### 4.4.2 Indexerade statsbidrag

Huvudsyftet med att indexera statsbidragen är att den verksamhet som bedrivs i kommunsektorn ska få en resurstilldelning i takt med behoven och önskad kvalitetshöjning utan att kommunalskattesatsen behöver höjas. För att resurserna per prestation ska vara konstanta måste indexeringen av statsbidragens beräknas utifrån inflation, löneökningar och demografiskt betingade kostnader.<sup>50</sup>

Men indexeringen behöver även medge önskvärda standardökningar. Den historiska ökningen av befolkningens förväntningar på den kommunala verksamhetens omfattning kommer sannolikt att fortgå. I takt med att löntagarnas köpkraft förstärks kommer deras förväntan på välfärdstjänsterna att öka. Om inte den offentliga välfärden kan hantera denna förväntan kommer allt fler – av de som har råd – att söka sig till privata alternativ. Det skulle skada såväl legitimiteten som fördelningspolitiska ambitioner. Om kommunsektorn ensam står att lösa detta kommer det att ske genom höjda kommunalskatter. Vi menar därför att det vore rimligt att indexeringen av statsbidragen även tar hänsyn till standardhöjningen. Med en välavvägd indexering av statsbidragen kan en större del av kommunernas kostnader bäras av statliga skattebaser, samtidigt som indexeringen inte blir kostnadsdrivande. Vi anser att det är av vikt att man utreder hur en indexering av statsbidragen till kommunsektorn, som tar hänsyn till standardökningen, bör utformas.

För att förbättra kommunsektorns planeringsförutsättningar föreslår vi även att statsbidragen genom framskrivning av de underliggande behoven ska bestämmas preliminärt med några års framförhållning och bekräftas i vårpropositionen året innan uppräkningsen sker. Vidare föreslår vi att en så stor del av de riktade bidragen som är möjligt ersätts med generella bidrag.<sup>51</sup>

#### 4.4.3 Ett förbättrat utjämningsystem

Syftet med att förändra inkomstutjämningsen är att mildra de stora regionala skillnaderna i förutsättningarna att bedriva välfärdsverksamhet.<sup>52</sup> Vi utgår här från de grundprinciper som presenterades i denna utrednings underlagsrapport och föreslår en kraftigare omfördelning i systemet.<sup>53</sup> Det finns i princip tre möjliga parametrar att skruva på. Nivån för skatteutjämningsunderlaget,

50 SKR väger samman kommunernas respektive regionernas kostnadsökningar till följd av prisökning på insatsvaror och lönekostnadsökningar i PKV (prisindex kommunal verksamhet) och LPIK (Prisindex med kvalitetsjusterade löner för regioner).

51 Viss del av de riktade bidragen utgör dock en finansiering av verksamhet där staten förskjutit ansvaret till kommunsektorn.

52 Inkomstutjämningsen utgör endast en del av utjämningsystemet. Även kostnadsutjämningsen behöver förändras för att de strukturella skillnaderna inte ska slå igenom på skattesatserna, detta har vi dock inte utrett vidare.

53 Gunnar Lantz (2020).

kompensationsgraden och schablonskattesatsen baserat på den genomsnittliga kommunalskattesatsen i riket.<sup>54</sup>

Utgångspunkten för dagens utjämning är skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget – 115 procent av det genomsnittliga skatteunderlaget i landet – och kommunen eller regionens egna skatteunderlag. Skatteutjämningsunderlagets nivå och den schablonskattesats som används i utjämningen bestämmer vid vilken nivå som utjämningen ska ske.

För att beräkna avgifts- och bidragsbeloppen utgår man från en schablonmässig skattesats som är tänkt att motsvara medelskattesatsen i landet. Denna schablonmässiga skattesats är satt till 2003 års medelskattesats, vilken är klart under dagens genomsnittliga kommunalskattenivå. Motivet för nivån 2003 var att man behövde höja tidigare nivå från genomsnittet 1995, då den genomsnittliga kommunalskattenivån höjts med 0,7 procentenheter mellan 1995 och 2003. Mellan 2003 och i dag har den genomsnittliga kommunalskattenivån höjts med ytterligare med 1,1 procentenheter. Vårt förslag är att en revidering sker så att den schablonmässiga skattesatsen anpassas till dagens nivå.

Kompensationsgraden avgör hur stor del av skillnaden mot skatteutjämningsunderlaget som utjämnas. De som får bidrag i systemet kompenseras med 95/90 procent av skillnaden, medan de som ligger över 115 procent är avgiftsbetalare och avstår 85 procent av skillnaden.<sup>55, 56</sup> Vi föreslår att nuvarande skatteutjämningsunderlag och kompensationsgrader behålls.

Samtidigt som en förändring av inkomstutjämningen enligt vårt förslag skulle öka inkomsterna hos de kommunerna med i dag sämre strukturella förutsättningar så kvarstår de strukturella skillnaderna i kostnader för välfärdsproduktionen. Än större förbättringspotential för den kommunala utjämningen finns sannolikt att finna i en reformering av kostnadsutjämningsystemet. Kostnadsutjämningen fångar inte alla kostnadsskillnader som uppkommer av geografi och demografi, särskilt missgynnade är landsbygdskommuner. Dessa brister i systemet gör att utjämningen blir otillräcklig i förhållande till systemets intentioner.<sup>57</sup> Vi föreslår därför även att kostnadsutjämningen omarbetas i grunden så att skillnader i strukturella förutsättningar inte får genomslag på utdebiteringen av kommunalskatt.

54 Storlek på bidrag/avgift till systemet räknas enligt följande formel: Inkomstutjämning till kommunen/regionen(bidrag/avgift) = (skatteutjämningsunderlag – kommunens/regionens egen skattekraft) x [kompensationsgrad (0,95/0,85) x schablonskattesats + (skatteväxling i respektive län)]  
Kompensationsgraden multiplicerat med schablonskattesatsen, justerat för skatteväxling mellan kommunen och regionen (det som är inom den hårda parentes i slutet av formeln) kallas för länsvis skattesats. Den länsvisa skattesatsen varierar således mellan regionerna utefter hur skatteväxlingen mellan kommuner och regioner sett ut.

55 Kompensationsgraden för kommuner är 95 procent medan den för regioner är 90 procent.

56 Riksrevisionen (2020)b.

57 Riksrevisionen (2019).

# 5

## CENTRALA REFORMOMRÅDEN: EGENDOMSSKATTER OCH SKATTER PÅ KAPITAL<sup>58</sup>

### 5.1 SKATTERNA MINSKAR MED STORLEKEN PÅ INKOMST

Att äga kapital och egendomar i Sverige blir mer och mer lönsamt jämfört med att lönearbeta. Den kraftigt reducerade fastighetsskatten samt slopandet av arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatten har varit starkt pådrivande för att Sverige är det land där inkomstskillnaderna och förmögenhetsskillnaderna ökat snabbast. Förmögenhetskvoten, det vill säga de privata nettoförmögenheternas värde dividerat med nationalinkomsten, har mer än fördubblats – från 200 procent 1980 till 465 procent av nationalinkomsten 2016. Detta är den högsta förmögenhetskvoten Sverige har haft på över 200 år.<sup>59</sup>

Sveriges egendomsbeskattning har minskat från 1,5 procent av BNP till 1 procent mellan 1997 och 2017 och är bland de lägsta inom OECD. Den genomsnittliga egendomsbeskattningen för OECD-länderna är 2 procent och något högre för EU-länderna.<sup>60</sup> Men det är inte hela bilden av hur en förmånlig kapitalbeskattning i Sverige har gett fördelar för de rikaste.

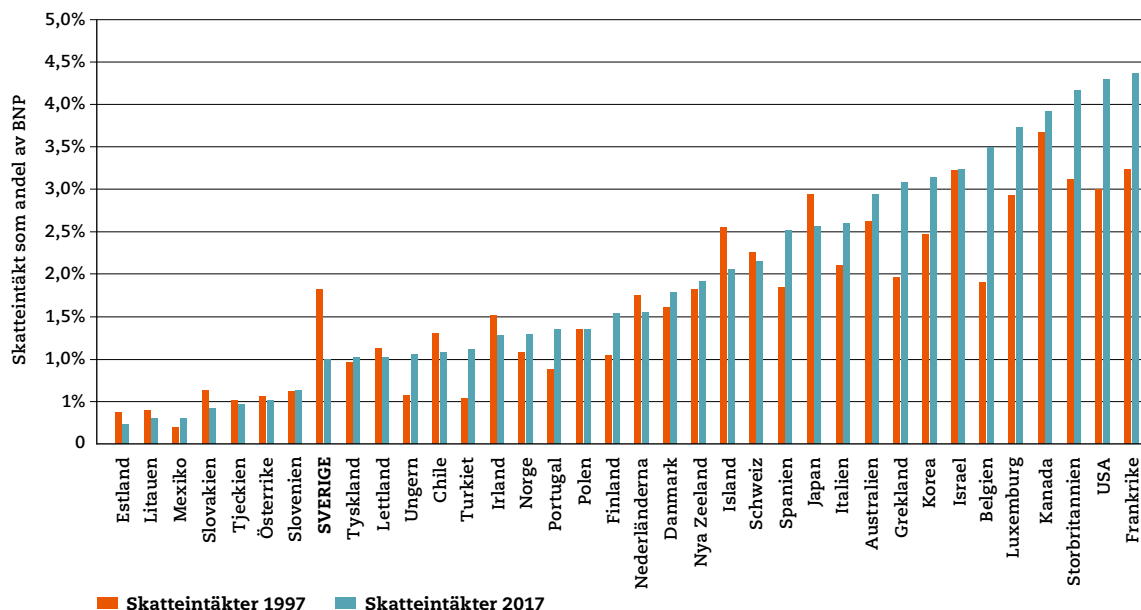
58 Avsnittet baseras i stor utsträckning på Bustos & Örjes (2020).

59 SNS (2018).

60 I jämförelsen innefattas fastighetsskatter för individer och företag, transaktionsskatter (stämpelskatt), arvs- och gåvoskatt samt förmögenhetsskatt. Skatt på kapitalvinst vid försäljning av fastigheter är inte med.



**FIGUR 5.1 EGENDOMSSKATTER SOM ANDEL AV BNP 1997 OCH 2017**



Källa: OECD (2019).

## 5.2 DE FLESTA KAPITALINKOMSTER BESKATTAS BETYDLIGT LÄGRE ÄN 30 PROCENT

Principen i den stora skattereformen var att alla kapitalinkomster – det vill säga räntor, utdelningar, finansiella och reala kapitalvinster – skulle beskattas lika. Av denna princip finns få spår kvar. Den generella skattesatsen på 30 procent gäller egentligen enbart inkomster från räntor. Exempelvis beskattas utdelning i fåmansbolag med endast 20 procent. För utdelning och vinster från börsnoterade aktier gäller en skattesats på 30 procent, men det är bara ”på pappret”. Om individen öppnar ett investeringssparkonto (ISK) för sina aktieinnehav blir beskattningen betydligt lägre. Då beräknas skatten i stället på en så kallad schablonintäkt. Det innebär att oavsett vilken utdelning aktierna gett eller om individen sålt aktier som stigit i värde, räknar Skatteverket med bara en dryg procents avkastning per år på innehaven.<sup>61</sup>

De senaste 10 åren har svenska börsen i genomsnitt gett en avkastning på drygt 10 procent per år. ISK har därför under denna period varit en extremt skattegynnad sparform. I en jämförelse gjord av Ekonomistyrningsverket 2016 innebär den höga (över)avkastningen jämfört med schablonintäkten att skatten på ett aktiesparande inom ramen för ISK enbart blir 11 procent.<sup>62</sup> Antalet inne-

<sup>61</sup> Systemet att beskatta en schablonintäkt innebär att förluster inte blir avdragsgilla.

<sup>62</sup> Med antagande om 10 procents avkastning. ESV (2016).

havare av investeringssparkonton har fördubblats varje år sedan införandet och har landat på en nivå av drygt 2 miljoner.

På samma sätt används schablonintäkter när kapital kanaliseras till privat pensionssparande. Avkastningen beräknas enbart vara en halv procent av det sparade kapitalet. Skattesatsen är dessutom nedsatt till 15 procent.

För jämförbarhetens skull – antag att samtliga tillgångslag som berörts ovan ger en avkastning på 5 procent per år. Vad blir då den löpande beskattningen? Ränteinkomster är det enklaste exemplet: en miljon på banken ger då 50 000 kronor i ränteinkomster. Med en skattesats på 30 procent blir skatten 15 000 kronor. Men en så hög andel skatt behöver som sagt de allra flesta inte betala i dag.

**TABELL 5.1** EFFEKTIV BESKATTNING AV OLIKA KAPITALINKOMSTER

Tillgångslag	Effektiv skattetas
Bankkonto	30%
Fåmansföretagsaktier (3:12)	20%
ISK	19%
Villa, 1 miljon	12%
Pensionssparande	7%
Bostadsrätt, 1 miljon	2%
Villa, 10 miljoner	1%
Bostadsrätt, 10 miljoner	0,2%

Källa: ESV (2016) samt egna beräkningar.

Not: Tabellen visar hur stor skatten blir som andel av en avkastning på 5 procent.

Exemplet ovan visar hur extremt förmånligt beskattade framför allt bostadsrätter och dyra villor är – vi kommer till det i nästa avsnitt. Men det visar även hur stora skillnaderna är för andra kapitalinkomster. I ett system med likformig beskattning ska inkomster, oavsett hur de betalas ut till hushållen, beskattas på samma sätt.

### 5.3 DAGENS FASTIGHETSSKATT ÄR REGRESSIV<sup>63</sup>

Avkastningen av att bo i egen villa eller bostadsrätt är en kapitalinkomst – själva värdet av huset är storleken på investeringen. Avkastningen består både i det löpande värdet av själva boendet – boendetjänsten (kan jämföras med den hyra som betalas för boende i hyresbostad) – och av det faktum att bostaden också kan stiga i värde.

<sup>63</sup> Vi behandlar här bara hushållens skatt på fastigheter (inklusive bostadsrätter).

På detta område finns stora och numera väl kända undantag från en enhetlig skatt – undantag som dessutom blir större ju dyrare fastighet ett hushåll har råd att köpa och äga.

Fastighetsbeskattningen på småhus har dragits med omfattande legitimitetsproblem, i huvudsak med anledning av att skatteuttaget inte är direkt kopplat till avkastningen – utan framstår som en skatt på fastighetsstocken. Skatten har i dag ingen synlig koppling till övriga kapitalskatter eller till ränteavdragen.

Före skattereformen 1990/91 beskattades fastigheter genom att en uppskattad avkastning av tillgången lades till övriga inkomster och beskattades tillsammans med dem. I samband med reformen skapades i stället en särskild fastighetsskatt (som sattes till 1,5 procent av taxeringsvärdet<sup>64</sup>). Även i dag gäller att fastighetsskatten (den kommunala fastighetsavgiften, som den kallas i dag) ursprungligen är vald utifrån ett antagande om avkastning.<sup>65</sup> Men konstruktionen är en helt annan.

I dag tas skatten ut som en skatt på taxeringsvärdet med en skattesats på 0,75 procent på villor och enbart 0,3 procent för bostadsrätter. År 2007 infördes ett tak för hur hög fastighetsskatten kan bli, som för närvarande ligger på cirka 8 000 kronor för villor och 1 300 kronor per år för bostadsrätter. Taket innebär att ju mer värdet på en fastighet överstiger en dryg miljon kronor desto mindre blir andelen skatt.<sup>66</sup> Utformningen av den kommunala fastighetsavgiften har inneburit att kopplingen mellan kapitalavkastningen på en fastighet och skatten i stor utsträckning har försvunnit.

---

64 Taxeringsvärdet utgör i genomsnitt 75 % av marknadsvärdet på en fastighet.

65 Se SOU 2000:34. Med antagande om 7 procents ränta och med en kapitalinkomstskattesats på 30 procent skulle det totala skatteuttaget (i form av skatt på löpande avkastning och kapitalvinstskatt) vara 2,1 procent ( $0,30 \cdot 7$ ) av marknadsvärdet. Av bostadspolitiska skäl justerades dock det totala skatteuttaget ner till 1,5 procent. Kapitalvinstbeskattningen bedömdes vid skattereformen motsvara ett genomsnittligt årligt skatteuttag på 0,38 procent av marknadsvärdet, vilket vid ett totalt skatteuttag på 1,5 procent, skulle ge en löpande beskattning på 1,12 procent av marknadsvärdet ( $1,5 - 0,38 = 1,12$ ). Med ett taxeringsvärde som motsvarar 75 procent av marknadsvärdet gav det en löpande fastighetsskatt om 1,5 procent (ungefär  $1,12/0,75$ ) av taxeringsvärdet.

66 Finanspolitiska rådet (2016) beräknade att ett borttagande av taket skulle öka skatteintäkterna med cirka 10 miljarder kronor.

I tabellen nedan syns några exempel på vad skatten blir som genomsnitt i olika delar av landet.

**TABELL 5.2 TAXERINGSVÄRDEN OCH EFFEKTIV SKATTESATS 2018**

Län/kommun	Genomsnittligt taxeringsvärde 2018	Genomsnittlig skattesats
Värmlands län	959 000	0,75
Jämtlands län	1 027 000	0,75
Kalmar län	1 062 000	0,75
Hela riket	1 932 000	0,42
Västra Götalands län	2 087 000	0,39
Stockholms län	4 098 000	0,20
Huddinge	4 063 000	0,20
Täby	5 406 000	0,15
Danderyd	9 390 000	0,09

Källa: SCB

Utan skattetak skulle den genomsnittlige villaägaren i Danderyd betala cirka 70 000 i fastighetsskatt per år i stället för 8 000 kronor.

Vid tillfället för försäljning av fastigheten är enbart 22/30 av vinsten skattepliktig. Därefter finns en möjlighet att skjuta upp deklarationen av vinsten under lång tid, till en räntekostnad.<sup>67, 68</sup> Värdet av de samlade uppskoven som medgivits var över 300 miljarder kronor 2018.<sup>69</sup> Det innebär att svenska fastighetsägare har en omfattande skatteskuld till staten.

#### 5.4 DÄRFÖR SKA VI BESKATTA KAPITALINKOMSTER

Situationen i dag är sammanfattningsvis att i stort sett inga kapitalinkomster förutom räntor beskattas regelmässigt med 30 procent. Kapitalinkomsterna har vuxit kraftigt. Denna utveckling är den viktigaste orsaken till de ökade inkomstskillnaderna.

Det har funnits en diskussion inom skatteforskningen om huruvida det är rätt att beskatta kapitalinkomster. En utgångspunkt för ett sådant resonemang är att

<sup>67</sup> Taket för det maximala uppskovsbeloppet höjdes från 1,45 miljoner kronor till 3 miljoner kronor för försäljningar av privatbostäder som gjordes efter den 30 juni 2020.

<sup>68</sup> Regeringen har föreslagit att den årliga kostnaden för att skjuta på beskattningen av en bostadsvinst, ofta kallad "uppskovsränta", ska tas bort. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Se promemoria Fi2020/02530/S1.

<sup>69</sup> Ibid.

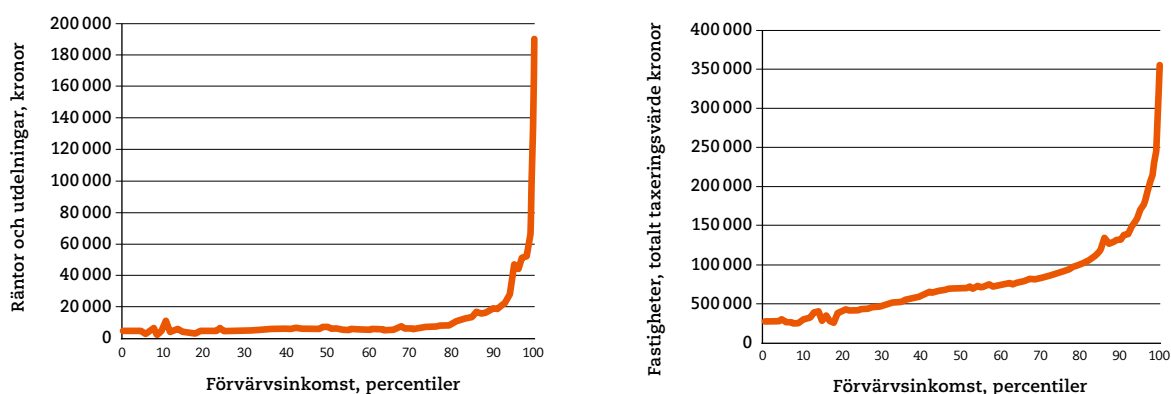
kapital är sparad arbetsinkomst (och därmed redan beskattad). På senare tid har synen att kapitalbeskattning utgör en viktig del i ett skattesystem dock kommit att präglats av forskningen.<sup>70</sup> Alla kapitalinkomster är inte sparade arbetsinkomster (exempelvis arv, lotterivinster, engångseffekter av skatteförändringar eller lägre räntor). En högre arbetsinkomst kan dessutom både ge ett större utrymme att spara eller att faktiskt arbeta lite mindre och lägga mer tid på sin bostad eller val av finansiella placeringar.

En central utgångspunkt för förespråkare för en positiv kapitalbeskattning är att det är rationellt att beskatta individer med högre förmåga mer. Flera studier visar på att individers förmåga att göra fördelaktiga finansiella investeringar skiljer sig åt.<sup>71</sup> Ett tecken på att så är fallet är att individer med höga arbetsinkomster också har höga kapitalinkomster och mer värdefulla fastighetsinnehav. Skälen till detta kan vara flera: de kan ha ett större sparande och kan därmed investera större belopp, de kan ha tillgång till sociala nätverk, kulturellt kapital och information som möjliggör bättre val av investeringar.

Räntor, utdelningar, sparande i ISK eller högt värderade fastigheter och bostadsrätter fördelar sig inte slumpmässigt i den svenska befolkningen. De koncentreras i toppen av inkomstfördelningen. Av de totala kapitalinkomsterna går över hälften till Sveriges rikaste procent och i princip alla kapitalinkomster går till de rikaste tio procenten.

I siffror för Sverige syns ett tydligt samband mellan höga arbetsinkomster och kapitalinkomster.

**FIGUR 5.2 KAPITALINKOMST OCH FASTIGHETSVÄRDEN I INKOMSTFÖRDELNINGEN**



Källa: SNS (2018).

<sup>70</sup> SNS (2018).

<sup>71</sup> Ibid.

Ännu ett viktigt skäl att beskatta kapitalinkomster är att de inte är jämnt fördelade över könen. År 2018 uppgick kvinnors kapitalinkomster till 46 procent av männens.<sup>72</sup>

Ekonomer förespråkar vanligtvis en likformig kapitalbeskattning, där kapitalinkomster beskattas på samma sätt oavsett hur de uppkommer. Ett sådant förhållningssätt bygger på synen att lagstiftaren inte ska påverka allokeringen av kapital mellan olika investeringsalternativ.

Konsensus i forskningen kan beskrivas som att individernas kapitalskatter påverkar investeringsbeslut i valet mellan olika tillgångar men att den totala volymen inte påverkas mer än marginellt av skatten.<sup>73</sup> I en liten öppen ekonomi med fri kapitalrörlighet, som Sverige, där investeringar till stor del finansieras med kvarhållna vinster – har svenska ägarskatter ingen betydelse eftersom avkastningskravet på bolagen bestäms på en internationell marknad. Annorlunda uttryckt, investeringskapitalet kan komma från hela världen men enbart svenska ägare träffas av svenska ägarskatter, avkastningskravet sätts därför före skatt.

En invändning mot synsättet att svenska ägarskatter inte har någon större betydelse är att det antas finnas en viss home bias – det vill säga att inhemska ägare har en större betydelse för svenska företag än utländska. Detta landar dock i en fråga om svensk riskkapitalförsörjning i dag är för låg och ligger utanför ramen för denna rapport.

Ofta används kapitalets internationella rörlighet som ett argument mot att beskatta kapitalinkomster. Svenskar är dock skattskyldiga i Sverige oavsett varifrån inkomsterna kommer. Med en omfattande koordinering av kapitalskatter och informationsutbyte mellan stater blir den kvarstående möjligheten att flytta till ett annat land för att slippa beskattas i Sverige. Alternativen för den som vill flytta till ett land med lägre kapitalbeskattning är dock inte så många. Många länder inom OECD har högre skatt på kapitalinkomster än Sverige.

I en internationell jämförelse av den generella skattesatsen på utdelningar ligger Sverige exempelvis någonstans i mitten av OECD-länderna.<sup>74</sup> Det är viktigt att poängtera att en sådan jämförelse är av den högsta skattesatsen. Som vi tidigare har visat finns det många undantag från den i den svenska beskattningen.

Sammanfattningsvis leder denna genomgång fram till en syn att kapitalinkomster bör beskattas mer än i dag samt att de bör likabehandlas i skattehänseende.

---

72 Regeringens proposition 2020/21:1. Bilaga 4.

73 SNS (2018), s128. Se även Finanspolitiska rådet (2020) och Finanspolitiska rådet (2019).

74 Konjunkturinstitutet (2019).

En likformig behandling av samtliga kapitalinkomster innebär att även fastigheter ska omfattas av den nya skattesatsen.

## 5.5 FÖRSLAG: EN ENHETLIG KAPITALBESKATTNING SOM ÄVEN OMFATTAR BOSTÄDER

### Beskattning av kapitalinkomster:

- ◆ Slopa samtliga särregler för beskattning av kapital.
- ◆ Inför en enhetlig kapitalinkomstskatt på 35 procent.
- ◆ Behåll ränteavdragen.<sup>75</sup>

### Bostadsbeskattning:

- ◆ Slopa systemet med en kommunal fastighetsavgift.<sup>76</sup>
- ◆ Inför en markskatt för småhus och bostadsrätter.
- ◆ Basera beskattningen av bostadsrätter på det faktiska marknadsvärdet.
- ◆ Beskatta hela reavinsten med enhetlig skattesats. Skatten kvittas mot tidigare inbetald skatt på värdeökningen.
- ◆ Räntor på nuvarande uppskov ska tas ut.
- ◆ Uppskoven fasas ut på sikt.
- ◆ Nuvarande begränsningsregel som begränsar skatten för permanentbostäder, i förhållande till inkomsten, utvidgas till samtliga inkomsttagare.<sup>77</sup>

Förslaget med en enhetlig kapitalinkomstskatt innebär att dagens mångfaceterade kapitalbeskattningsregler förenklas betydligt. Skatten på räntor och utdelningar höjs från dagens 30 procent. Förslaget innebär att den (i genomsnitt) gynnade sparformen Investeringsparkonto slopas, att skatten för utdelning och kapitalvinst på onoterade aktier höjs från 25 procent och att skatten för utdelning och kapitalvinst på kvalificerade aktier i fåmansbolag höjs från 20 procent. Det innebär vidare att skatten på kapitalvinst vid försäljning av privatbostad höjs från 22 procent och att skatten på privat pensionssparande höjs från 15 procent.

Motivet till en likabehandling av samtliga kapitalinkomster är att hushållens val av sparande och investeringar inte ska påverkas av skatteregler. Vi visar i tabell

<sup>75</sup> Ränteavdragen är i dag begränsade över 100 000 kronor. Denna regel kan även fortsättningsvis användas för att reglera omfattningen av avdragen.

<sup>76</sup> Kommunerna kompenseras enligt finansieringsprincipen.

<sup>77</sup> Gäller i dag pensionärer och de med sjuk- och aktivitetsersättning.

5.1 vilken stor nedsättning skattesatserna i kombination med metoden att använda schablonintäkter får på den effektiva beskattningen. Det har bidragit till prisökningar för villor och bostadsrätter och ett stort sparande inom ISK.

Enligt Finanspolitiska rådets uppskattningar skulle en enhetlig beskattning av kapitalinkomster på 35 procent ge en skatteinkomstökning på cirka 24 miljarder kronor (här inkluderas även deras förslag till ökad beskattning av utdelningsinkomsterna från fåmansbolagen – vi återkommer till det i kapitel 7).<sup>78</sup> En ökad beskattning av räntor och utdelningar riktar sig i mycket hög utsträckning till de med de allra högsta inkomsterna, vilket kan ses tydligt i figur 5.2.

### 5.5.1 Motiv till fastighetsskattens utformning

Även fastighetsskatten ska inordnas i en enhetlig kapitalbeskattning. Systemet med en särskild fastighetsskatt ersätts i vårt förslag med ett system där en schablonintäkt (baserad på marknadsvärdet) läggs till övriga kapitalinkomster. Detta ska dock inte likställas med användningen av schablonintäkt inom ISK. Detta eftersom överavkastningen kommer att beskattas vid försäljningen.

Skatten på inkomsten eller avkastningen av en fastighet tas i dag ut i två led: en skatt på den löpande avkastningen (procent på taxeringsvärdet) och en på värdestegringen (köp/sälj). Summan av dessa är skatten på den totala avkastningen. Den föreslagna schablonintäkten är i vårt förslag tänkt att motsvara hela avkastningen på fastigheter. Vid försäljning av fastigheten ska skatten på kapitalvinsten kvittas mot den redan inbetalda löpande skatten på värdestegringen. På så vis beskattas enbart övervinster vid försäljningen.

Vi räknar här med en schablonintäkt om 4 procent, med ett antagande om en realränta på 2 procent och 2 procents inflation. Detta antagande kräver dock en egen utredning. För närvarande är realräntorna mycket låga (och inflationen under målet om 2 procent).

**Den nya markskatten:** Fastighetsskatter benämns ofta som ”den mest effektiva skatten” av ekonomer. Allra tydligast gäller detta för skatt på själva marken. Att en fastighetsskatt på byggnader och mark inte har snedvridande effekter stämmer inte helt. Investerares beslut att bygga mer eller nytt på sin mark kan påverkas av skatter på fastigheten eller byggnaderna. Investeraren kan då välja att bebygga tomten mer eller mindre beroende på vad det får för skattekonsekvenser. Eftersom utbudet på marken dock inte kan påverkas av investeraren, kommer en skatteökning på land enbart påverka värdet för ägaren och inte själva investeringsbeslutet (givet att skatten är densamma som för andra, likvärdiga investeringar). I dag beskattar vi båda delarna eftersom taxeringsvärdet till en del grundar sig på värdet för marken och till en del själva byggnaden.

---

<sup>78</sup> Finanspolitiska rådet (2020).



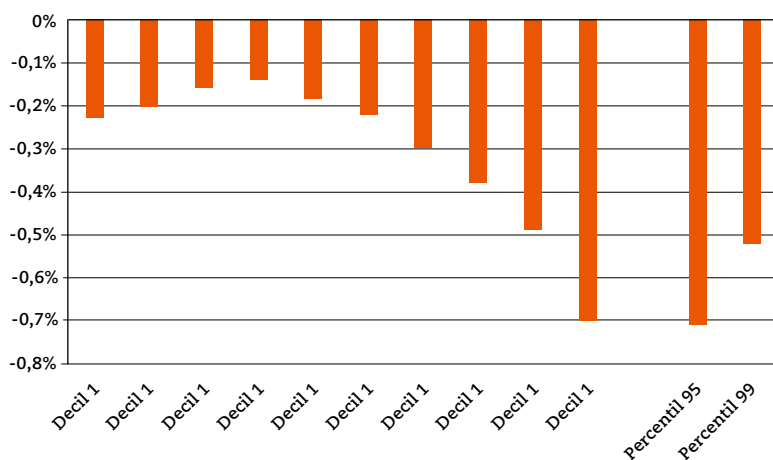
Vi föreslår att den nya skatten på småhus baseras på markvärdet.

För att förhindra att den nya skatten på bostäder ska innebära likviditetsproblem för hushåll med begränsade inkomster föreslår vi att en begränsningsregel liknande den som i dag gäller för pensionärer utvidgas till samtliga hushåll.

Vid utformningen av en ny markskatt menar vi att det även vore lämpligt att se över möjligheten att skatten ska betalas in månadsvis, via preliminärbeskattningen. Även detta för att underlätta för hushållen att jämna ut sina inkomster och utgifter över året.

Den kommunala fastighetsavgiften gav 2019 skatteintäkter på cirka 18,7 miljarder kronor, där småhus utgör den större delen av underlaget. En beskattad schablonintäkt baserad enbart på markvärdet för småhus skulle betyda cirka 24 miljarder i skatteintäkter.<sup>79</sup> En sådan förändring skulle i störst utsträckning bäras av höginkomsttagare – i synnerhet om den kompletteras med en begränsningsregel för låginkomsttagare.

**FIGUR 5.3** EFFEKT PÅ INKOMSTDECILER AV SLOPAD KOMMUNAL FASTIGHETSAVGIFT OCH EN NY MARKSKATT PÅ SMÅHUS, PROCENTUELL FÖRÄNDRING AV DISPONIBELINKOMST



Källa: SCB, beräkningar i FASIT 2018 version 3.

<sup>79</sup> Med ett statistiskt antagande att det totala taxeringsvärdet för marken är 1 684 miljarder kronor. Källa: SCB (2019). Schablonintäkten 4% och skatten 35%.

Om bostadsrätterna värderades utifrån marknadsvärdet och man även här skulle ta ut skatt på markvärdet skulle det ge cirka 11 miljarder i skatteintäkter.<sup>80</sup>

Sammanlagt skulle vår förslagna markskatt på småhus och bostadsrätter öka den löpande beskattningen av fastigheter med cirka 16 miljarder (24+11-19). I beräkningen ovan ingår inte kapitalvinsterna. I takt med att bostadsstocken omsätts kommer intäkterna från kapitalvinstskatten att minska som en följd av vårt förslag, eftersom en del av kapitalvinstskatten ska kvittas mot den redan inbetalda löpande skatten.

Fastigheter är i allmänhet inte en lätttrölig tillgång och inget privatpersoner i allmänhet har möjlighet att spekulera i. Nuvarande regelverk innebär dock ett väldigt förmånligt skatteläge för individer i storstadsområdena, vilket sannolikt bidragit till att driva upp tillgångspriserna. För att undvika stora effekter på fastighetspriser kan systemet införas stegvis. En stegvis inflyttning av avkastningen på fastigheter i den enhetliga kapitalbeskattningen kommer att ha motsatt effekt på tillgångsvärdena.

Införandet av en markskatt har en tydlig regionalpolitisk inverkan. I dag fungerar taket på fastighets skatten som en kraftig subvention till fastighetsägare i storstadsområden. Den nya markskatten kommer att följa de faktiska värdena, vilket innebär att skatten i storstadsområdena ökar medan den minskar i många kommuner i övriga landet.

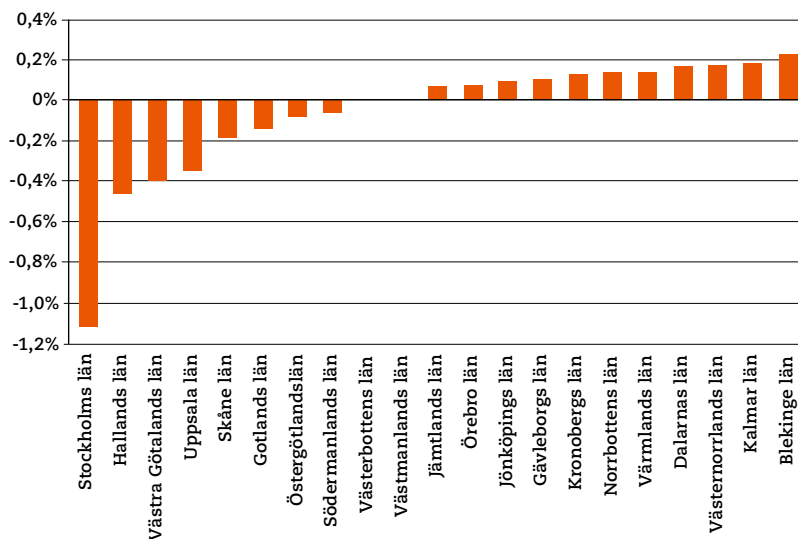
---

<sup>80</sup> Enligt Finansräkenskaperna är det totala marknadsvärdet för hushållens bostadsrättsandelar 2 900 miljarder kronor.

Källa: SCB (2020)d, SCB (2020)e. Marknadsvärdet utgörs av både mark- och byggnadsvärdet. Vi antar att bostadsrätternas andel mark- respektive byggnadsvärde av det totala marknadsvärdet fördelar sig som för taxeringsvärdena på mark respektive byggnader. Då blir nuvarande marknadsvärde för bostadsrättsföreningarnas mark 1 030 miljarder kronor (drygt 35% av marknadsvärdet utgörs av markvärdet).

Taxeringsvärdet sätts till 75 procent av det uppskattade marknadsvärdet – cirka 775 miljarder kronor. Schablonintäkt på 4 % och skatt 35%.

**FIGUR 5.4** EFFEKT PÅ LÄNSVISA INKOMSTER AV SLOPAD KOMMUNAL FASTIGHETSAVGIFT OCH EN NY MARKSKATT PÅ SMÅHUS, PROCENTUELL FÖRÄNDRING AV DISPONIBELINKOMST



Källa: SCB, beräkningar i FASIT 2018 version 3.

## 5.6 FÖRMÖGENHETSSKATT

När förmögenhetsskatten slopades 2007 sänktes skatten för de allra rikaste i Sverige. De som beskattades var de som hade mer än 1,5 miljoner kronor kvar av sina tillgångar när alla skulder räknats bort. För ett hushåll gällde att de som hade mer än 3 miljoner i nettotillgångar betalade förmögenhetsskatt.

En del av argumentationen var att skatten ansågs vara förhållandevis lätt att planera bort och att skatten var illegitim eftersom alla tillgångar inte omfattades på samma sätt. Ett annat argument var att den hade en hämmande effekt på svenska investeringar. Det senare saknade helt grund, enligt vår mening.<sup>81</sup>

En skatt på förmögenhet är ett attraktivt sätt att omfördela från rika till fattiga. Så mycket som 63 procent av den totala förmögenhetsskatten år 2005 betalades in av personer i decilgrupp 10. Den nettoförmögenhet som tillhörde kvinnor motsvarade 73 procent av männens nettoförmögenhet.

En skatt som omfattar alla typer av tillgångar vore den mest rättvisa och effektiva förmögenhetsskatten. En förmögenhetsskatt har dock ofta utformningen av en schablonintäkt baserad på (netto)marknadsvärden. Detta innebär att endast normalavkastningen träffas av den tänkta skatten medan överavkastningar blir skattebefriade.

<sup>81</sup> För en utförlig genomgång av argumentationen, se LO (2008).

## 5.7 FÖRSLAG: ÖVERVÄG NYA EGENDOMSSKATTER

- ◆ Inför lyxskatter på stora hus och stora båtar.

Vårt förslag på en ny, enhetlig kapitalbeskattning innebär att hushållens förmögenheter träffas av kapitalinkomstskatter i betydligt större utsträckning än i dag, tillsammans med den nya markskatten och skatten på bostadsrätter.

Vi menar att det i ett första steg är motiverat att fokusera beskattningen på faktiska inkomster, snarare än förmögenhetsstockar. Samtidigt innebär vårt förslag om markskatt ett avsteg från denna princip eftersom det innebär att byggnadens avkastning kommer att undantas. Som vi tidigare har argumenterat finns skäl till en sådan ordning.

Om de föreslagna reformerna inte ger avsedd effekt på omfördelning av tillgångar och inkomster finns dock legitima argument för att systemet kompletteras med en skatt på bostadsfastigheters byggnadsvärde. Det finns även möjlighet till andra typer av "lyxbeskattning". Nedan följer två exempel.

**Lyxbostadsskatt:** Införandet av den föreslagna markskatten innebär att en relativt stor tillgång undantas från beskattning, nämligen värdet av fastighetens byggnad. Av både fiskala skäl och omfördelningsskäl kan man därför införa en skatt på lyxbostäder. Om basen för skatten utgörs av fastigheter med ett taxerade byggnadsvärde över 2 miljoner kronor (2019) skulle det innebära att de 15 procent småhus med högst byggnadsvärde omfattades av skatten. 2019 var summan av det taxerade byggnadsvärdet för dessa småhus 938 miljarder kronor.<sup>82</sup> En lyxbostadsskatt av småhusbeståndet på 1 procent skulle sålunda ge cirka 9 miljarder kronor i skatteintäkter.

Lyxbostadsskatten bör även omfatta bostadsrättsbeståndet. På grund av bristande statistik över fördelningen av byggnadsvärdet i bostadsrättsbeståndet blir dock skattens intäkt från denna källa mer oviss. Vid samma utformning av beskattningen av byggnadsvärdet som för småhus (brytpunkt vid 2 miljoner kronor) uppskattar vi att detta skulle ge ytterligare cirka 5 miljarder i skatteintäkter.<sup>83</sup>

I kombination med förslaget om markvärdeskatt på småhus och bostadsrätter skulle skatteinkomsten från beskattningen av fastigheter öka med nästan 30 miljarder kronor.

---

<sup>82</sup> SCB (2020).

<sup>83</sup> Beräkningen utgår ifrån ett antagande om att byggnadsvärdets andel av det totala taxeringsvärdet är samma som för småhus.

**Lyxbåtskatt:** Ett ytterligare komplement till omfördelade skatter skulle kunna vara att beskatta de högst värderade båtarna. En skatt på 1 procent av värdet på de 0,5 procent högst värderade båtarna (värda över 2 miljoner kronor) skulle bidra med drygt 160 miljoner kronor till statens finanser. Om i stället samtliga båtar som värderas till över 600 000 kronor (2 procent av beståndet) skulle beskattas med 1 procent skulle skatteinkomsterna öka till drygt 260 miljoner kronor.<sup>84</sup>

---

84 Samtidigt utgör marknadsvärdet för båtarna till ett värde över 600 000 kr ungefär 50 procent av det samlade marknadsvärdet på båtstocken. Vår föreslagna beskattning är inriktad på omfördelning men det kan även finnas skäl att beskatta båtliv ur miljöhänsyn, då bör dock skatten ha en annan utformning. Källa: Bustos & Örjes (2020).

# 6

## CENTRALA REFORMOMRÅDEN: ARVENS BETYDELSE FÖR FÖRMÖGENHETSFÖRDELNINGEN<sup>85</sup>

Den totala årliga överföringen av arv och gåvor i Sverige uppskattades till 370 miljarder kronor 2016 – en fördubbling sedan 1990-talet.<sup>86</sup> Detta är till och med något mer än värdet av hushållens samtliga kapitalinkomster som var 367 miljarder kronor samma år.

De som har de största inkomsterna och förmögenheterna ärver också mest (i absoluta tal). Exempelvis är ungefär hälften av alla miljardärer i Sverige arvingar.<sup>87</sup> 40 procent av Sveriges totala förmögenheter är ärvda.

Många – både liberaler och inom arbetarrörelsen – utgår från idén om att individer ska ha jämlika möjligheter i livet. Man är också överens om att det ska löna sig att utbilda sig, att arbeta och att anstränga sig. Skillnaden i synsätt är dock tydlig när det gäller utfall – där en liberal (något tillspetsat) menar att utfallen inte behöver utjämnas – medan arbetarrörelsen också har som mål att skapa ett mer jämlikt utfall, genom att minska inkomstklyftorna i samhället.

Problemet med stora inkomstskillnader är att de återföds och förstärks via arv. Det gör att även ojämlikhet och skillnader i makt, status och inflytande lever vidare från generation till generation. Stora obeskattade arv och gåvor befäster en över- och underordning i samhället som strider mot en progressiv syn på rättvisa.

Detta gör att frågan om arvs- och gåvoskatt får en särskild ideologisk betydelse. Samtidigt behöver politiska förändringar även ta hänsyn till arvets betydelse

<sup>85</sup> Avsnittet baseras i stor utsträckning på Bustos & Örjes (2020).

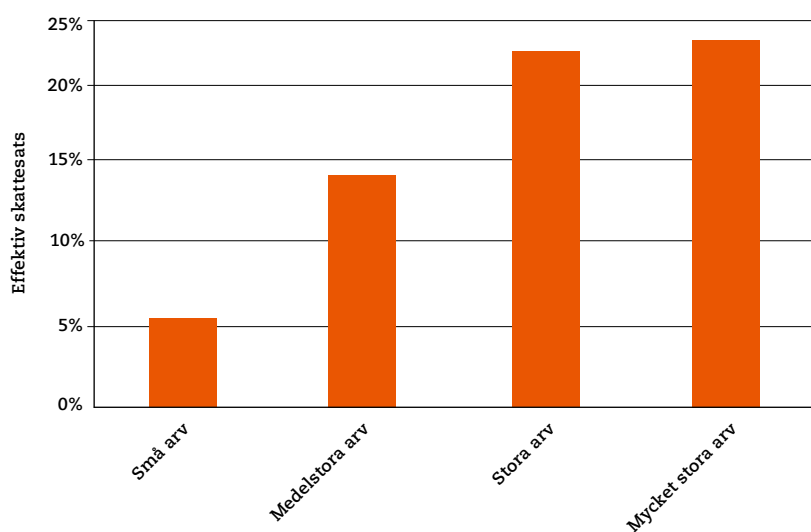
<sup>86</sup> SNS (2018).

<sup>87</sup> Ohlsson, Roine och Waldenström (2014).

för många låg- och medelinkomsttagare. För många hushåll är möjligheten att överlämna de ofta relativt begränsade resurser som har samlats ihop under ett liv till nästa generation inte oviktig.

Historiskt sett har arvs- och gåvoskatterna varit omfördelande mellan rika och fattiga men skatteintäkterna förhållandevis små – cirka 0,1 procent av BNP. Diagrammet nedan visar att den tidigare svenska arvs- och gåvoskatten hade en omfördelande effekt i termer av att de större arven beskattades högre än de mindre.

**FIGUR 6.1** EFFEKTIV GENOMSnittLIG SKATTESATS PÅ PRIVATA ARV 2004



Källa: Henrekson & Waldenström (2014).

Arvs- och gåvoskatten slopades dock av den socialdemokratiska regeringen 2004. Motivet var att arvsskatten uppfattades som illegitim i en tid av omfattande skatteplanering samtidigt som allt fler fick betala höga totala skatter på tillgångar. Ett problem var att skatten samvarierade med fastighets- och förmögenhetsskatten, vilket kunde ge höga sammantagna skatter på större egendomar. Kritiken var att makar kunde få det ekonomiskt svårt att bo kvar i ett gemensamt hus efter den enes bortgång. Samma typ av svårighet lyftes för generationsskiftet av företag.

Dessa svårigheter löstes dock ut av Egendomsskattekommittén – en offentlig utredning tillsatt för att se på den samlade effekten av skatt på fastigheter, förmögenheter och arv.<sup>88</sup> Utredningens förslag för arv i var korthet en helt slopad arvskatt på näringsstillgångar, tillsammans med en låg värdering av

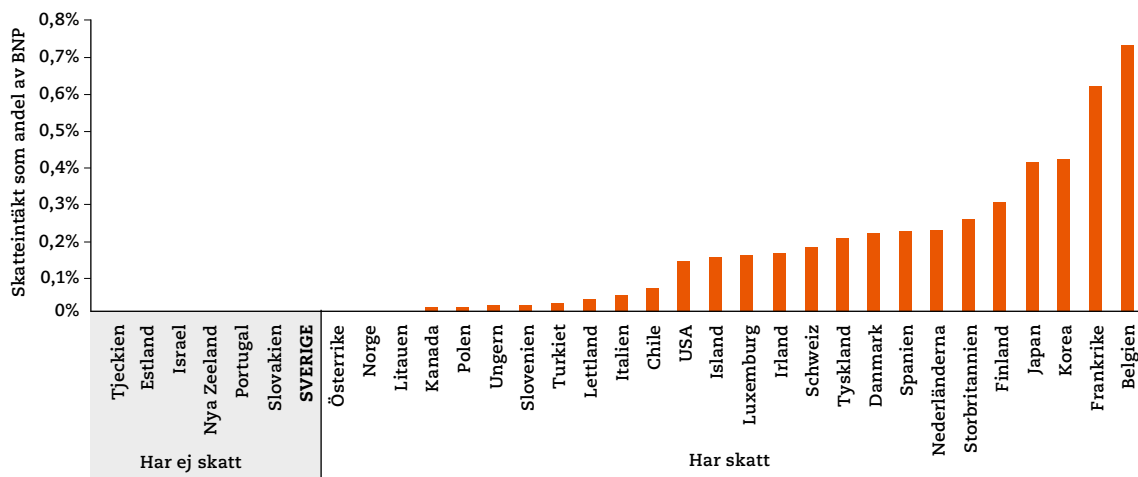
<sup>88</sup> I betänkandet SOU 2004:66 som presenterades redan i juni 2004. Resten av skatterna behandlades i huvudbetänkandet Reformerade egendomsskatter SOU 2004:36 som kom i mars 2004.

näringsstillgångar vid gåvoskatt (15 procent av marknadsvärdet). Skatt på arv mellan makar slopades redan den 1 januari 2004.

Vidare föreslog man en enhetlig värdering av tillgångar (och skulder) till 50 procent av taxeringsvärdet eller marknadsvärdet.<sup>89</sup> Eftersom värderingen av tillgångarna skulle sänkas föreslogs endast en marginell höjning av grundavdragen, i form av en real anpassning. Skatten föreslogs vara proportionell på 30 procent.

Förslaget skulle ha inneburit betydligt mindre möjligheter att planera bort arvs-skatten. En likformighet i värdering skulle ha inneburit en högre skatt för större arv men den lägre värderingen skulle dock gett lägre skatt för de största arven. Innan utredningens förslag hann remitteras kom beskedet att skatten skulle slopas i Sverige. Arvs- och gåvoskatter är dock fortfarande vanliga i vår omvärld.

**FIGUR 6.2 ARVS- OCH GÅVOSKATTER I OECD, PROCENT AV BNP 2018**



Källa: OECD (2019).

### 6.1 FÖRSLAG: EN NY ARVSSKATT

- ◆ Inför en ny arvsskatt med höga grundavdrag och en proportionell skatt på 10–20 procent.<sup>90</sup> Komplettera med gåvoskatt.

En återinförd arvsskatt motiveras av att den bidrar till en ökad utjämning av förmögenheter. Arv verkar dessutom korrelera med förmåga och höga arbetsinkomster, vilket på samma sätt som för kapitalinkomster ger motiv till beskatt-

<sup>89</sup> Regelverket var att vissa tillgångar värderades till 100%, aktier till 75% och onoterade tillgångar till 30%.

<sup>90</sup> Vi har här utgått från underlagsrapportens förslag. Skatten kan mycket väl göras progressiv.



ning. En arvsskatt utjämnar skillnader i levnadsvillkor mellan generationer och gör det mer lönsamt att arbeta än att leva av sitt arv.

Skatten bör grundas på en enhetlig värdering av tillgångar till marknads- eller taxeringsvärde. Vårt förslag är att mindre arv bör undantas från beskattningen med ett högt grundavdrag om exempelvis 400 000 kronor.<sup>91</sup> Det gör att arv från låg- och medelinkomsttagare ofta inte berörs av en återinförd arvsskatt. Skattesatsen kan sättas till 10-20 procent.<sup>92</sup> Arvsskatten mellan makar bör inte återinföras.

Som komplement till detta bör det införas en gåvoskatt med ett grundavdrag om 50 000 kronor över en treårsperiod samt en proportionell skatt om 10 procent.

Många OECD-länder tar ut en arvsskatt motsvarande åtminstone 0,2 procent av BNP. För Sveriges del skulle det motsvara skatteintäkter på cirka 10 miljarder kronor år 2020. Enligt en beräkning i underlagsrapport nr 3 skulle ovan beskrivna reform innebära så mycket som 14-17 miljarder kronor i arvsskatt per år (beräknat för 2017). Gåvoskatten skulle ge cirka 5-7 miljarder.<sup>93</sup>

---

91 Detta belopp sättas utifrån hur stor andel av arven man anser det rimligt att beskatta. När det väl är satt bör det indexeras efter ökningen i tillgångspriser.

92 Länder som USA, Storbritannien, Tyskland (50%) och Frankrike har betydligt högre skatt på de största arven.

93 Beräkningen är dock baserad på en enhetlig skattesats om 10 %, se bilaga B i Bustos & Örjes (2020).

## 7

## CENTRALA REFORMOMRÅDEN: BESKATTNINGEN AV FÅMANSBOLAGEN

### 7.1 EN LÖNSAM SKATTEPLANERING<sup>94</sup>

De så kallade 3:12-reglerna ger arbetande ägare i fåmansbolag betydligt lägre skatt på sin inkomst än vad vanliga löntagare betalar.<sup>95</sup> En stor majoritet av dessa inkomster går till den rikaste tiondelen av befolkningen.

Skatten på höga arbetsinkomster (inklusive arbetsgivaravgifter) är i dag 64 procent<sup>96</sup>, medan skatten på utdelningar från fåmansbolag är 37 procent<sup>97</sup>. Att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster är särskilt gynnsamt (och möjligt) för arbetande ägare. Lagstiftningen på detta område är komplicerad men kan kort sägas ursprungligen vara tänkt att förhindra att ägare av fåmansägda företag fritt ska kunna välja om de ska ta ut vinst som lågbeskattade kapitalinkomster eller högre beskattad lön. För att begränsa denna möjlighet sätter reglerna ett gränobelopp för hur mycket delägare till fåmansbolag maximalt får ta ut i utdelning. Detta bestäms i den så kallade förenklingsregeln med ett schablonbelopp eller i huvudregeln baserat på aktiers anskaffningsvärde och företagets löner. Reglerna syftar också till att skapa likvärdighet med annan bolagsbeskattning så att fåmansbolag ska kunna konkurrera på lika villkor på marknaden med andra bolag.<sup>98</sup>

94 Avsnittet baseras i huvudsak på Lager & Swahn (2020).

95 Definitionen av fåmansföretag är ett AB eller enskild firma där max fyra personer äger mer än 50 procent av de röstberättigade aktierna. Närstående anses som en person.

96 Summan av arbetsgivaravgifter på 31,42 %, genomsnittlig kommunalskatt på 32,12 % samtlig statlig inkomstskatt på 20 %.

97 Summan av bolagsskatt på 21,4 procent och skatt på utdelningar 20 %.

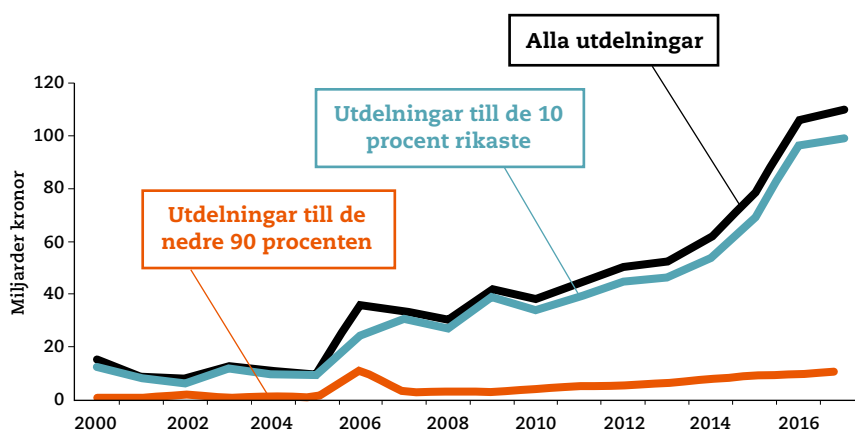
98 Runt 467 000 delägare i 320 000 fåmansbolag omfattas av reglerna för arbetande ägare. Dessa företag har tillsammans över 800 000 anställda.

Dessa regelverk blev väsentligt generösare efter en reform år 2006, där skatten för utdelningar sänktes från 30 procent till 20 procent, samtidigt som gränsvärdet för utdelningen höjdes.<sup>99</sup>

Utdelningsinkomsterna, det vill säga pengar som tas ut som vinst i stället för lön, från dessa bolag var ungefär 10 miljarder 2005 och ökade sedan från 20 miljarder vid året för reformen, 2006, till 111 miljarder år 2017. Detta år utgjorde utdelningarna från fåmansbolag cirka 70 procent av alla utdelningsinkomster i Sverige och nästan hälften av hushållens totala (netto)kapitalinkomster.

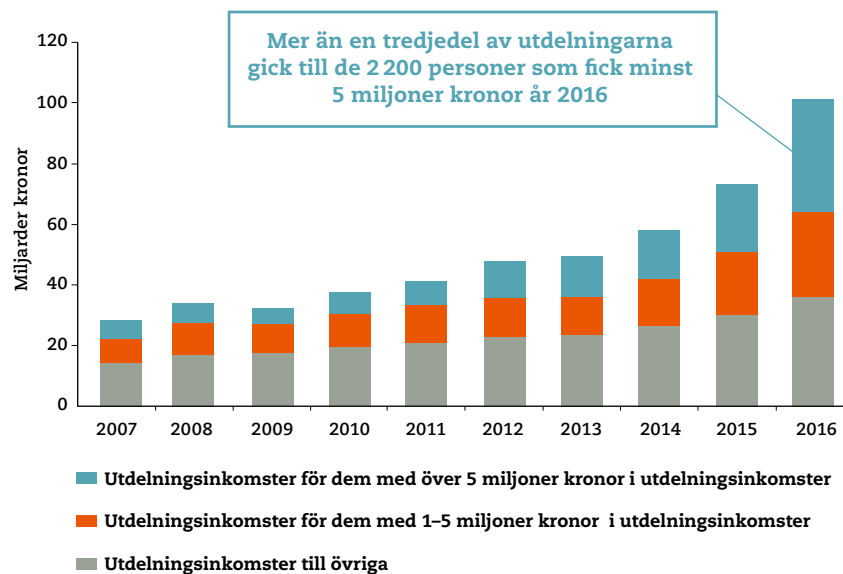
Nästan alla utdelningar, ungefär 98 miljarder kronor, gick till de 10 procenten i befolkningen som hade högst inkomst år 2017 (se figur 7.1). Ungefär 70 miljarder gick den rikaste procenten i hela befolkningen sett till disponibel inkomst. Dessa utdelningar går ofta till personer med miljoner i utdelningsinkomster (se figur 7.2). Utdelningarna är i stor mån koncentrerade till personer i storstäder.

**FIGUR 7.1 FÖRDELNING AV UTDELNINGSSINKOMSTER 2009–2017**



Källa: Lager & Swahn (2020), samt Långtidsutredningen 2019.

<sup>99</sup> Reformen baserades på förslag i utredningen Edin, Hansson, Lodin (2005) som bland annat hade i uppdrag att minska skatteuttaget med 1 miljard kronor.

**FIGUR 7.2 TOTALA UTDELNINGAR FÖRDELADE PÅ STORLEK, 2000–2017**

Källa: Lager & Swahn (2020), samt ESV (2018).

80 procent av de arbetande ägarna är dessutom män. De har en högre ålder än genomsnittet och tenderar i högre utsträckning att vara högutbildade. Därtill är benägenheten att vara delägare klart större bland höginkomsttagare.

Den skattelättnad som reformen 2006 innebar syftade till att "förbättra den skattemässiga behandlingen av riskfyllda investeringar" – egentligen att frångå principen om skatteneutralitet till fåmansbolag i jämförelse med andra bolag. Empiriska undersökningar visar att effekten av reformen inte blev den avsedda, de ökade utdelningarna kan inte tolkas komma från ökade företagsvinster och mer entreprenörskap, som ökat antal företag med faktisk verksamhet.<sup>100</sup> Reformeringen av regelverket 2006 ledde heller inte till ökad sysselsättning, även om lönerna bland anställda ökade. Slutsatsen om de ökade utdelningarna är snarare att det sker en omfattande inkomstomvandling bland höginkomsttagare. Antalet fåmansbolag som är holdingbolag och skalbolag som används i skatteplanerings-syfte har även ökat kraftigt.

En viktig förklaring till de ökade utdelningarna är att företag med noll anställda har ökat sina utdelningar, men merparten av utdelningarna tycks härstamma från företag med flera anställda. Att en läkare, exempelvis, startar eget bolag och tar ut en större del av lönen som utdelning är sålunda inte den enda förklaringsmodell som kan användas för de ökade utdelningarna. En tillväxt av antalet partnerbolag – bolag med ett spritt ägande som ofta betalar ut löner

<sup>100</sup> Se exempelvis Alstaedsater, Jacob, Vejsiu (2014). För en genomgång av forskningen på det svenska regelverket, se Lager & Swahn (2020).

upp till statlig inkomstskatt, för att därefter ge utdelning – är också en viktig delförklaring.<sup>101</sup>

Våra slutsatser kring konsekvenserna av detta regelverk är i korthet att det bidrar till ökade inkomstskillnader, det innebär ett omfattande skattebortfall<sup>102</sup>, urholkar legitimiteten för skattesystemet och stärker inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Det ger även missvisande statistikunderlag gällande utvecklingen av olika inkomster.

## 7.2 FÖRSLAG: SKÄRPNINGAR I DAGENS 3:12-REGLER ELLER SLOPAD DUAL BESKATTNING

- ◆ Sänk gränsbeloppet och det lönebaserade utrymmet.
- ◆ Begränsa det sparade utdelningsutrymmet genom en årsspärr och sänkning av uppräkningsräntan.
- ◆ Utdelningen beskattas med den generella kapitalinkomstskatten på 35 procent.
- ◆ Utred ett slopande av det duala skattesystemet.

Det är helt nödvändigt att reformera detta område. Det alternativ som har diskuterats i olika former är att det sker genom att reglerna för arbetande ägare stramas åt för att minska inkomstomvandlingen inom ramarna för dagens skattesystem. Även våra förslag syftar till att skärpa dagens regelverk.

Vårt förslag till höjd kapitalbeskattning till en enhetlig nivå, bidrar till att minska spänningen mellan de två inkomstlagen. Höjda förmånstak i försäkringssystemen är ett sätt att minska på skillnaden från andra hållet (eftersom skattedelen i arbetsgivaravgifterna blir mindre).

I en större reformering av regelverket bör man sträva efter att inkomst av enbart den del av utdelningen/kapitalvinsten som kan ses som avkastning på det kapital som aktieägaren satt in i bolaget ska beskattas som inkomstslaget kapital. Den del av utdelningen/kapitalvinsten som inte kan hänföras till avkastning på satsat kapital måste anses som resultatet av aktieägarens fysiska eller intellektuella insatser. Denna del ska därför beskattas som inkomst av tjänst.

I underlagsrapport 2 till vår skatteutredning finns beräkningar för hur stora kostnaderna kan vara med anledning av nuvarande regelverk. Författarna uppskattar skattebortfallet 2018 till följd av fåmansbolagens gynnsamma beskatt-

<sup>101</sup> SOU 2016:75.

<sup>102</sup> År 2018 mellan 9 och 29 miljarder kronor och för år 2017 mellan 12 och 38 miljarder kronor. Vidare kan dagens samlade gränsbelopp i framtiden kosta staten mellan 109 och 413 miljarder kronor.

ning till mellan 9 och 29 miljarder kronor.<sup>103</sup> Det finns därmed betydande osäkerhet i hur stor den egentliga skatteinkomstökningen av en sådan förändring kan komma att bli.

Ett alternativ till att reformera befintligt regelverk är att helt överge den nuvarande särbehandlingen av arbets- och kapitalinkomster i skattesystemet och övergå till att beskatta alla inkomster lika. Den skilda behandlingen av inkomster från arbete och kapital har visat sig vara mycket svår att upprätthålla. Stora delar av dagens kapitalinkomster är sannolikt arbetsinkomster som bytt form till utdelning och kapitalvinster. Samtidigt gör allt mer regler för att förhindra detta att systemet är komplext och svårt att förstå. Att vid en mer genomgripande skattereform slopa det duala beskattningssystemet skulle göra dagens regler för arbetande ägare överflödiga.

---

103 I underlagsrapporten har man utgått ifrån nuvarande skattenivåer.

# 8

## CENTRALA REFORMOMRÅDEN: KLIMATSKATTER OCH SKATTEVÄXLING

### 8.1 LEGITIMITET OCH RÄTTVISA BÖR VARA RIKTMÄRKEN<sup>104</sup>

De direkta miljö- och klimatskatter ska betraktas som styrmedel i miljöpolitiken, där de fiskala intäkterna betraktas som en eventuell positiv bieffekt.<sup>105</sup> Reformeringen av miljö- och klimatskatter behöver därför inte ske inom ramen för en skattereform, utan bör snarare formas inom ramen för en samlad och genomtänkt miljöpolitik.

För att miljöskatterna ska få ett brett folkligt stöd måste de ha en god fördelningsprofil. I flera länder förs en diskussion om hur klimatskatter kan kombineras med fördelningspolitiska ambitioner. En modell som lyfts fram internationellt är en klimatåterbäring där hela skatteintäkten från en koldioxidskatt delas ut till befolkningen med fokus på låginkomsttagare och landsbygd.<sup>106</sup>

I Sverige var grön skatteväxling en idé som fick betydande uppmärksamhet kring millennieskiftet och i samband med en omfattande offentlig utredning utreddes tankeramemot noggrant.<sup>107</sup> Slutsatsen då var att grön skatteväxling i praktiken inte fungerar om skatteintäkternas reala värde ska bibehållas. I och med det så kallade Januariavtalet återuppväcktes modellen och i avtalet slås det fast att en ”kraftfull grön skatteväxling ska genomföras”. Samma slutsats gäller fortfarande; det är inte möjligt att långsiktigt sänka skatten på en stabil skattebas (arbete) och ersätta detta med höjd skatt på en instabil skattebas (utsläpp) utan att försvaga skatteintäkterna. Den gröna skatteväxlingen kommer

<sup>104</sup> Avsnittet baseras på Hållö (2020).

<sup>105</sup> Exempelvis är energiskatten rent fiskal. Likaså vissa delar av fordonsbeskattning, även om nya bonus malus blandar ihop de två syftena.

<sup>106</sup> Se exempelvis Mark Cameron (2018) och Boyce (2018).

<sup>107</sup> SOU 1997:11.

inte heller att förbättra fördelningsprofilen i skattesystemet. Tvärtom försämras den när ökade intäkter från koldioxidskatt används för att finansiera det skattebortfall som uppkommer av avskaffad värnskatt och nya sänkta skatter på arbete.

Sveriges klimatutsläpp är med 1/3 vardera koncentrerad till industrin och inrikes transporter.<sup>108</sup> Det är således dessa två områden som behöver stå i centrum om Sverige ska klara av att nå sina höga klimatmål.

Sverige anses i dag ha den högsta normalskattenivån i världen på koldioxid. Men "normalskattenivån" är missvisande då endast en begränsad del av den svenska ekonomin är föremål för den. Orsaken till att nivån på koldioxidbeskattningen inte följer nivån på utsläppen är flera. En är att de industrianläggningar som täcks av EU:s system för handel med utsläppsrätter sedan år 2011 inte betalar koldioxidskatt, och då utsläppsrätternas pris har varit lågt har systemet i praktiken gett ett väsentligt lägre pris för koldioxidutsläpp innanför än utanför den handlande sektorn.

Det är tydligt att transportsektorn behöver öka takten i omställningen. För att lyckas med detta behöver ökade ekonomiska incitament riktas mot sektorn. I det klimatpolitiska ramverket framgår att år 2030 ska utsläppen från inrikes transporter ha minskat med 70 procent jämfört med 2010. För att uppnå klimatmålen inom transportsektorn via ekonomiska incitament för drivmedlet krävs en mycket betydande höjning av pumppriserna.

Bränslebeskattning är i dag det främsta ekonomiska styrmedlet för omställningen av transportsektorn. Skatten är effektiv som styrmedel men har en tydligt mer negativ inverkan på boende på landsbygden. Behoven av bil som transportmedel är där störst och substituten lägst.<sup>109</sup>

Vår slutsats är att höjd koldioxidskatt behöver kompletteras med andra ekonomiska incitament som har god träffsäkerhet men en bättre fördelningsprofil.

---

108 Den resterande tredjedelen kommer främst från Jordbruket, arbetsmaskiner och produktionen av el och värme. Källa: Naturvårdsverket (2017).

109 Pyddoke, Swärdh, Algers, Habibi & Sedehi Zadeh (2019).



## 8.2 FÖRSLAG: KLIMATVÄXLING – INTE SKATTEVÄXLING

- ◆ Höjd koldioxidskatt kombineras med...
- ◆ ... negativa ekonomiska incitament för höginkomsttagare i storstäder och positiva ekonomiska incitament för låg- och medelinkomsttagare utanför storstäderna.

Koldioxidskatten kommer vara fortsatt central för omställningen i Sverige. Vi förespråkar dock att (en höjning av) koldioxidskatten kompletteras med en klimatväxling där negativa ekonomiska incitament för höginkomsttagare i storstäder (oftast män) finansierar positiva ekonomiska incitament för låg- och medelinkomsttagare utanför storstäderna (oftare kvinnor).

En möjlig modell är att införa en klimatväxling där höjd skatt och avgifter på klimatpåverkan finansierar ekonomiska subventioner som minskar utsläppen på andra klimatområden. Tankeramen är att växla intäkter från ett negativt skatteincitament (piska) till ett positivt skatteincitament (morot). I vår underlagsrapport sattes fokus på möjligheten att kraftigt minska antalet äldre bilar med betydande klimatutsläpp genom en skrotningspremie, och finansiera denna utfasning med en ny beskattning av bilkörning i storstädernas innerstadsmiljö. Huvudpoängen är att visa hur man kan använda beskattning för att både hämma klimatnegativa beteenden och uppmuntra klimatpositiva beteenden. Det är bättre än den nuvarande gröna skatteväxlingen – som sänker skatten bestående (på arbete) och höjer den på en skattebas som ska försvinna. Den slutliga effekten blir en permanent skattesänkning, vilket är ohållbart i längden.

Klimatskatter omfattas, av naturliga skäl, inte av samma krav på enhetlighet och likabehandling som bör vara grunden för inkomstskatterna. Denna del av skattesystemet är till för att styra produktion och konsumtion och inte för att maximera skatteintäkterna.

## EFTERORD

Höga skatter framhålls ofta som skadliga. För arbetsvilja. För investeringar. För viljan att utbilda sig. Men att ledande politiker och ekonomer hävdar att ”skatter är skadliga” gör det inte mer sant. I Sverige upplever vi just nu tydligt hur ett antal viktiga samhällsliga funktioner, som rättsväsende, sjukvård och äldreomsorg, får allt svårare att fylla sina uppgifter. En orsak är att de är tydligt underfinansierade, beroende på otillräckliga skatteintäkter.

Skatter är inte skadliga, de gör tvärtom en oerhörd massa nytta, och det är mer än dags att påminna om det. Och med det också att syna teserna om att de skadar arbetsvilja och sysselsättning.

På 1970-talet dök den så kallade Lafferkurvan upp i debatten. Enligt teorin skulle skatteintäkterna minska om skattekvoten passerar sin optimala nivå. Förespråkarna hävdade nämligen att människor då skulle välja att arbeta mindre än tidigare. När skatteuttaget passerat denna optimala nivå skulle en sänkning därför leda till att skatteintäkterna faktiskt ökade genom att folk åter började arbeta mer. Skattesänkningarna skulle alltså finansiera sig själva.

Kurvan i sig säger ingenting om var denna optimala nivå skulle ligga, bara att en sådan nivå skulle finnas. Den underliggande tesen att höga skatter var skadliga passade emellertid väl ihop med den ny- och marknadsliberalism som började formeras under 1970- och 80-talet, och där den centrala tesen är att statens/politikens inflytande över ekonomin borde minimeras. Så trots att många ekonomer redan från början var kritiska till Lafferkurvan blev den till ett (förmodat) vetenskapligt alibi för en skattesänkarpolitik som i grunden hade ideologiska, och intressestyrda, förtecken.

Särskilt populärt blev antagandet att skattesänkningar inte behövde leda till något bortfall av skatteintäkter, utan snarare till öknings. Denna effekt började tillskrivas alla sänkningar av inkomst- och företagsskatter, oavsett startnivå.

Det brukade kallas ”dynamiska effekter” och var länge ett mycket åberopat argument från konservativa och liberala partier.

I enlighet med det har skattesänkningar – direkta eller i form av olika sorters subventioner – blivit den svenska borgerlighetens patentmedicin mot alla typer av samhällsproblem. Även mot sådana som helt uppenbart har uppstått som följd av otillräckliga skatteintäkter.

För skatter betalar ett antal nyttigheter, som har betydelse både för den enskilde, ekonomin och samhällslivet. Otillräckliga skatteintäkter i förhållande till de krav som ställs på dessa nyttigheter betyder alltså problem. Och det är vad vi i Sverige just nu tydligt märker av: ett antal viktiga skattefinansierade verksamheter, som sjukvården, rättsväsendet och äldreomsorgen, har växande problem att svara mot de behov de är avsedda att täcka.

Problemen har tydligt samband med otillräckliga resurser. En otillräcklighet som i sin tur kan härledas till ett antal omfattande skattesänkningar. Som alltså inte har finansierat sig själva. Underfinansieringen av välfärden och andra offentliga verksamheter är alltså i högsta grad medvetet framkallad av partier som vurmar för stora skattesänkningar.

Skatter är ett effektivt sätt att betala för nyttigheter som både enskilda individer och samhället som helhet behöver. Utbildning och forskning, sjuk- och hälsovård, infrastruktur och rättsväsende – allt har betydelse för produktiviteten i ekonomin. Privata finansieringsformer kan aldrig skapa de sammanhängande system som krävs, och inte heller system med tillräcklig täckningsgrad. Några kommer alltid att lämnas utanför. Det skapar stora ojämlikheter i människors faktiska livsvillkor, och det är ett rättviseproblem. Som dessutom växer med generationsskiftena, eftersom skillnaderna i uppväxtvillkor leder till olika möjligheter i vuxenlivet – som i sin tur förstärker de ursprungliga skillnaderna.

Men det innebär också produktivitetsförluster för ekonomin. Om många bara får kort och kanske inte särskilt bra utbildning så sänks kompetensnivån i arbetslivet. Om många inte kan få behövlig sjukvård så påverkar det arbetsförmågan. Illa utbyggd infrastruktur försvårar både arbetskraftens rörlighet och företagans transporter. Och så vidare. Det krävs helt enkelt skattefinansiering för att åstadkomma den sorts heltäckande och sammanhängande system som är viktiga faktorer för både effektivitet och produktivitet i ekonomin.

Tidigare i denna rapport har frågan om hur höjda skatter påverkar arbetsutbudet belysts. (Deras påverkan tycks vara högst begränsad.) Däremot är det i sammanhanget klokt att inse att barnfamiljers arbetsutbud (och särskilt då kvinnornas) hänger nära ihop med tillgången till god barnomsorg. Även det förutsätter skattefinansiering. På samma sätt innebär brister i äldreomsorgen

att anhöriga (återigen mest kvinnor) väljer att minska sin arbetstid för att täcka upp för dessa brister. Även den utvecklingen syns faktiskt också i Sverige i dag.

Dessutom riskerar sociala och ekonomiska klyftor att bli destabiliserande både för ekonomin och samhället. Inte minst ekonomer inom OECD och Världsbanken påpekar att de spänningar som stora klyftor skapar mellan olika grupper stör ekonomin och tillväxten. Och skattepolitik, eller kanske snarare de nyttigheter som skatterna möjliggör, bidrar till minskade klyftor.

Skatter är således mycket nyttiga, sett i ett övergripande samhällsperspektiv. Ska man alltså se det som att vi har en konflikt mellan den nytta som de gör på samhällsnivå och den skada de ställer till på individnivå?

Nja. Det är naturligtvis sant att skattesystemet måste utformas med hänsyn till att det har effekter på så många plan. Men tesen om skatters generella skadlighet på sådant som arbetsvilja och arbetsutbud ska – som har påpekats – betraktas med stor skepsis. Den håller nämligen inte för en närmare granskning.

För de första går det inte att visa att höga skattenivåer med automatik innebär lägre arbetskraftsdeltagande eller sämre näringslivsklimat. Det räcker egentligen med att hänvisa till de nordiska länderna. Sverige, Norge och Danmark återfinns alla på listan över länderna med den högsta skattekvoten. De återfinns likaså på listan över länderna med den högsta förvärvsfrekvensen. Liksom på listorna över stabila, innovativa och starka ekonomier.

Det avgörande är inte skattekvotens storlek, utan hur skattesystemet är uppbyggt och vad skatterna finansierar. Det senare handlar om vad som återgår till medborgarna i form av tjänster, typ skola och sjukvård, och ekonomiska transfereringar som pensioner eller barnbidrag. De svenska skatterna är ju inte pengar som dras undan från medborgarna och försvinner någonstans i det blå; de betalar ett antal nyttigheter, nyttigheter som egentligen alla under livets olika skiften använder sig av.

Låt oss inte missta oss här: om dessa nyttigheter inte hade betalats via skatten så hade man fått lov att betala på för dem på något annat sätt. Om nu skatten ska ses som en utgift för medborgarna så lyfter den samtidigt av andra kostnader som man hade fått utan skatt: skolavgifter av olika slag, egna sjukvårdsförsäkringar, egna pensionsavsättningar, högre priser i kollektivtrafiken och så vidare. Skatterna innebär i mycket en omfördelning av kostnader över livscykeln och mellan inkomstgrupper. De flesta löntagare får, räknat över livet, tillbaka lika mycket eller mer i form av offentliga tjänster och transfereringar än vad de betalat in i skatt.

Och detta, att skatterna alltså gör stor nytta för de enskilda skattebetalarna, är förstas skälet till acceptansen för skatteuttaget.

Att en hög skattekvot inte med automatik får negativa effekter för tillväxt och sysselsättning beror på individbeteenden. Det är oftast annat än skattenivån som är avgörande för arbetsvilja och arbetsutbud. Låt oss därför granska påståendet att skatter är skadliga just utifrån vad data säger om just individbeteenden.

I den ny- och marknadsliberala vågen från 1980-talets slut spelade teorierna om individuella ekonomiska incitament stor roll. Det mesta av mänskliga beteenden förutsattes kunna styras med hjälp av inte minst skattesänkningar, särskilt sänkningar av inkomstskatten.

Givetvis spelar ekonomiska incitament – exempelvis skattesystemets utformning – en roll för människors ageranden. Det finns åtskilliga exempel på hur höjningar av det som vi kan kalla användarskatter – på alkohol, på fossila bränslen, på kemikalieanvändning – har minskat förbrukningen. Skatter kan alltså absolut användas som ekonomiskt styrmedel för att påverka beteenden. Men som sätt att minska alkoholrelaterade skador, klimatförändringar eller användande av hälsofarliga kemikalier kan skatterna knappast kallas skadliga. Tvärtom: skattehöjningen fungerar ju här helt enkelt prishöjande, och därmed konsumtionsdämpande.

Samtidigt är sambandet inte ens här helt entydigt och automatiskt verkande. Prishöjningar på varor som upplevs som centrala för produktionen, för att få vardagslivet att fungera, eller som helt enkelt är svåra att ersätta med något annat, kan i vissa fall i stället innebära att ett hushåll drar ner på annan konsumtion. Syftet är i så fall att kunna behålla utrymmet för oförändrad användning av den vara som skattehöjningen har gjort dyrare.

Effekterna av ett visst ekonomiskt incitament beror med andra ord på hur det fungerar i relation till alla de andra incitament, krav, behov och faktiska valmöjligheter som styr tillvaron. Det gäller alla skatteförändringar. De individuella reaktionerna på en förändring styrs av ett antal faktorer vid sidan av själva skatteuttaget – vilket också innebär att Lafferkurvan inte bör användas som vägvisare för praktisk politik. Praktisk politik kan aldrig utgå från bara en variabel, eftersom det alltid är fler som är inblandade.

Det finns två huvudargument mot att skattesänkningar skulle betala sig själva genom den ökning av arbetsutbudet och med det skatteunderlaget som de påstås ge upphov till.

Det ena handlar om att valet att arbeta mer, i de fall det verkligen finns ett val (se nedan), inte bara handlar om vad man kan vinna i pengar. Det handlar

också om vad man då förlorar i tid att använda till andra ändamål. Om tid är en bristvara, och ekonomin ändå är hygglig, blir valet sannolikt att inte arbeta mer. Det gäller särskilt som skattesänkningen ju faktiskt innebär att man får högre disponibel inkomst för samma mängd arbete som tidigare. Det här blir ofta extra påtagligt för barnfamiljer, för vilka tid ofta är en bristfaktor. Slutsatsen kan snarare bli att man minskar sin arbetstid.

Det andra argumentet är att valet att arbeta mer ofta inte finns för andra än en mindre grupp konsulter, egenföretagare, stafettläkare, exempelvis. Att utforma skattesystemet efter en begränsad grupp som oftast redan har relativt höga inkomster är högst tveksamt. De flesta har trots allt inte dessa valmöjligheter. Den som har ett jobb med rätt till övertidsersättning bestämmer inte själv över detta övertidsarbete, det gör arbetsgivaren. Och den som har ett jobb utan rätt till övertidsersättning får inte mer betalt för att hen jobbar ytterligare några timmar extra. Att hitta några timmars extraarbete vid sidan av det ordinarie är inte självklart enkelt – och antagligen, med tanke på uppoffringen i tid, inte heller särskilt lockande.

Den som jobbar ofrivillig deltid, är timanställd eller så kallad behovsanställd rår inte heller över möjligheten att arbeta fler timmar. Många i den situationen vill inget hellre – men har inte valet att göra det. Detsamma gäller de arbetslösa. Det är inte brist på vilja att arbeta som gör att många är långtidsarbetslösa. Det handlar snarare om svårigheten för dem att få ett arbete över huvud taget – eftersom arbetsgivaren efterfrågar kvalifikationer som de inte har. Här handlar det alltså om strukturella faktorer i dagens arbetsliv som inte påverkas av sänkta inkomstskatter. I dessa fall är det helt andra typer av åtgärder som behövs, inte minst ökade utbildningsmöjligheter som leder till jobb. Även det kräver resurser – som bäst och mest rättvist dras in via skatten.

Ekonomerna ser givetvis allt detta, och väger in det i sina modeller. Men de teoretiska modellberäkningar de gör brukar inte sällan visa att de positiva effekterna av skattesänkningar är tydliga. Däremot visar beräkningar som utgår från empiriska data över hur folk faktiskt betar sig på betydligt lägre effekter än modellberäkningarna. Över huvud taget visar den typen av beräkningar att känsligheten för skatteförändringar sannolikt är liten.

Det gäller också marginalskatteförändringar. I den skattepolitiska debatten spelar marginalskatter en stor roll. Men verkligheten tycks snarare stämma med den gamle finansministern Gunnar Strängs uppfattning: detta är något som vanligt folk inte bryr sig om.

Marginalskatteeffekter blir tydligast när skatteskalen är progressiv – när det procentuella skatteuttaget är högre för högre inkomster. En inkomstökning kan alltså innebära att man flyttar upp i ett högre skatteskipt, med en högre skatt.

Argumenten om de negativa effekterna av det har främst handlat om att de gör folk mindre intresserade av att göra yrkeskarriär och ta ett bättre betalt jobb. Studier baserade på empiriska data bekräftar inte den hypotesen. Och varför, egentligen, skulle en något högre beskattning få ett stort antal människor att avstå från ett jobb med intressanta arbetsuppgifter, mer inflytande och högre status – och samtidigt faktiskt en nettolöneökning?

Det tydligaste exemplet på detta är kraven på att avskaffa värnskatten – det enda extra progressionsskiktet i den statliga inkomstskatten, tillsammans med avtrappningen av jobbskatteavdraget. Här har företrädare för mer välavlönade grupper hävdade att den hindrade folk från att satsa på yrkeskarriär och mer kvalificerade arbetsuppgifter. Men i praktiken är det uppenbart få personer som har avstått från karriär och mer kvalificerade uppgifter beroende på just marginalskatten. Att vilja ha lägre skatt är en sak. Att låta sitt yrkesliv styras av några procentenheter högre eller lägre skattenivå är uppenbart något annat. Så fungerar och tänker inte de flesta människor.

Det som däremot påverkar beteenden är undantag, specialregler, olika sorters avdragsmöjligheter, skillnader i beskattning mellan olika inkomstslag och över huvud taget allt som minskar likformigheten i skattesystemet. För alla olikheter och särbestämmelser öppnar både för rent fusk och för skatteplanering. Det är för systemsmartha höginkomsttagare mycket vanligt att flytta pengar från hårdare till lägre beskattade inkomstslag. Sådant beteende skadar legitimiteten för skattesystemet, eftersom alla skattebetalare uppenbart inte behandlas lika. Och för att det leder till att människor med goda inkomster betalar lika mycket eller till och med mindre i skatt än personer med lägre inkomster. Dessutom innebär det alldeles uppenbart att skatteintäkterna sjunker.

Så om det inte är sant att skatter alltid är skadliga, så kan man nog säga att vissa utformningar av själva skattesystemet är det!

En del av dessa särregler och avdragsmöjligheter har motiverats med samhällsnytta, särskilt då positiva effekter för sysselsättningen. Men att de resulterande skattesänkningarna hamnar hos grupper med högre inkomster upplevs av många som djupt orättvist. Att de faktiska effekterna för arbetsmarknaden samtidigt har blivit mindre än vad som har utlovats (ibland knappt ens marginella) gör att de flesta undantag och avdrag inte heller går att motivera av tillväxtskäl.

Här någonstans finns kanske en central punkt. Skattesystemet har förvisso effekter för det ekonomiska livet som måste vägas in när det utformas. Men skattedebatten handlar också om ekonomiska egenintressen. Partsintressen kan i och för sig överensstämma med samhällsintressen. Men det är alltid klokt att källkritiskt kontrollera om sambandet verkligen finns – eller om det bara låter så.

Och framför allt: skatte- och välfärdspolitik handlar ytterst om hur man vill att samhället ska se ut. Skatter är något av det mest ideologiska som finns. En relativt hög skattekvot som finansierar en generell välfärdspolitik innefattande både sociala tjänster och ekonomiska transfereringar skapar en typ av samhälle, med mer av jämlikhet. En lägre skattekvot innebär mindre utrymme för välfärdstjänster och skapar en annan typ av samhälle, med större ojämlikheter. Särskilt om den, som i dag, innebär stora försämringar av skyddet vid sjukdom och arbetslöshet.

Även när man förordar den högre skattekvoten och den mer omfattanden välfärds- och fördelningspolitiken så finns det dock ekonomiska realia att ta hänsyn till. Likaväl som det finns skäl att noga överväga vilken utformning av själva skattesystemet som är såväl rationell som rättvis. Framför allt handlar det om hur olika inkomstslag ska beskattas. Men då ska man samtidigt vara noga med att pröva vilka ekonomiska realia som verkligen är realia. Och dit hör inte den slagordsliknande tesen om skatters skadlighet. Skatter kan vara väldigt nyttiga!

Jag hoppas att den här skriften ska stimulera en klok och insiktsfull diskussion inom arbetarrörelsen om hur vi kan skapa ett skattesystem som är både mer rättvist, som bidrar till att minska klyftorna och som bidrar till att finansiera den välfärd som de flesta av oss ser som djupt nyttig!

**Anne-Marie Lindgren**, analyschef Tankesmedjan Tiden



## REFERENSLISTA

- Alstaedsater, Jacob, Vejsiu (2014). 3:12-Corporations in Sweden: *The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups*. ESO-rapport 2014:2. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Blomqvist (2016). *NPM i välfärdsstaten: hotas universalismen?*. Statsvetenskaplig tidskrift (1). Lund: Fahlbeckska stiftelsen.
- Borg (2009). *Den långsiktiga finansieringen: välfärdspolitikens klimatfråga?*. ESO-rapport 2009:1. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Boyce (2018). *Carbon Pricing: Effectiveness and Equity*. Ecological economics: the journal of the International Society for Ecological Economics. Amsterdam: Elsevier.
- Cameron (2018) *Carbon dividends would benefit Canadian families*. Toronto: Cleanprosperity.
- Christensen (2013). *Nordisk skattepolitikk mot 2030*. Fafo-notat 2013:07. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Edin, Hansson, Lodin (2005) *Reformerad ägarbeskattning – effektivitet, prevention, legitimitet*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Erlandsson, Storm, Stranz, Szebehely & Trydegård (2013). *Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation*. Stockholm: Stockholms universitet. Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan.
- ESV (2016). *Prognos, Statens budget och de offentliga finanserna*, November 2016. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- Finanspolitiska rådet (2019). *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning – Hur påverkas hushållen?* Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Finanspolitiska rådet (2020). *Ett enklare och effektivare skattesystem*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Goldmann & Kahlin McVeigh (2019). *Klimatåterbärning – visar Kanada vägen?* Stockholm: Tankesmedjan FORES.
- Henrekson & Waldenström (2014). *Inheritance Taxation in Sweden 1885–2004: The Role of Ideology, Family Firms, and Tax Avoidance*. Economic History Review. Welwyn Garden City: Economic History Society.
- Kommunal (2019) *Skatteväxling för välfärden – ett idéprogram*. Stockholm: Svenska Kommunalarbetsareförbundet.
- Konjunkturinstitutet (2019). *Svenska skatter i en internationell jämförelse*, SNS Förlag.
- Lewin (2009). *Efter skattereformen – en genomgång av svensk skattepolitik 1992–2009*. Underlagsrapport till Riksrevisionen 2009. Stockholm: Riksrevisionen.
- LO (2008). *Vad händer med skatterna? Kommentar till skatteförändringar år 2007 och 2008*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2019) *Välfärdspolitik och jämlikhet Insikter från jämförande socialpolitisk forskning*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2020). *Makteliten – i en egen bubbla*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.

- Ohlsson, Roine & Waldenström (2014). *Inherited Wealth over the Path of Development: Sweden, 1810–2010*. IFN Working Paper No. 1033. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.
- Naturvårdsverket (2017) *Fördjupad analys av svensk klimatstatistik*. Rapport 6782. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Promemoria Fi2019/02421/S1. Finansdepartementet. *Avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värnsskatt)*.
- Promemoria Fi2020/02530/S1. Finansdepartementet. *Avskaffad schablonintäkt på uppskovsbelopp*.
- Proposition 1989/90:110. *Om reformerad inkomst- och företagsbeskattning*.
- Proposition 2020/21:1. *Fördelningspolitisk redogörelse (Bilaga 3)*.
- Proposition 2020/21:1. *Ekonomisk jämställdhet (Bilaga 4)*.
- Pyddoke, Swärdh, Algiers, Habibi & Sedehi Zadeh (2019). *Long-term responses to car-tax policies: Distributional effects and reduced carbon emissions*. Working Papers in Transport Economics 2019:4. Stockholm: VTI.
- Rickne (2019), *Kvinnor med flyktingbakgrund i rutsubventionerade företag*. SNS Analys nr 56. Stockholm: SNS Förlag.
- Riksrevisionen (2020)a, *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*, RiR 2020:2. Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2020)b *Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen?* RiR 2020:11. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2019)c. *Det kommunala utjämnningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning* RiR 2019:29. Stockholm: Riksrevisionen.
- Skattebasutredningen (2000) *På egna ben – förslag till en reformerad kommunal finansiering*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- SKL (2012) *Välfärdstjänsternas utveckling*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Skr. 2019/20:98. Regeringen. *Redovisning av skatteutgifter 2020*.
- SNS Konjunkturråd (2018). *Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU 1995:104. Kommittén för utvärdering av skattereformen. *Skattereformen 1990–1991. En utvärdering*.
- SOU 1997:11. Skatteväxlingskommittén. *Skatter, miljö och sysselsättning*.
- SOU 2000:34. Fastighetsskattekommittén. *Likformig och neutral fastighetsbeskattning*.
- SOU 2002:47. Skattebasutredningen. *Våra skatter?*
- SOU 2004:36. Egendomsskattekommittén. *Reformerade egendomsskatter*.
- SOU 2004:66. Egendomsskattekommittén. *Reform av arvs- och gåvoskatter*.
- SOU 2016:75. Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag.
- SOU 2019:65. Finansdepartementet. *Långtidsutredningen 2019*.
- SOU 2020:46. Jämlikhetskommissionen. *En gemensam angelägenhet*.
- Tillväxtanalys (2020), *Skattesubventioner riktade till branscher – vad ger de för sysselsättningseffekter?* Östersund: Tillväxtanalys.

### Underlagsrapporter:

- Hållö (2020), *Klimatväxling. Nya idéer för mer rättvis och effektiv klimatbeskattning*, Underlagsrapport nummer 1 till Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning.
- Lager & Swahn (2020), 3:12, *arbete eller kapital? En rättvisare beskattning för arbetande företagare*, Underlagsrapport nummer 2 till Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning.
- Bustos & Örjes (2020). *Skatten och kapitalet, En effektivare egendomsbeskattning*. Underlagsrapport nummer 3 till Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning. Stockholm: Tankesmedjan Tiden.
- Gunnar Lantz (2020). *Skatten och Geografin. Mindre skillnader i kommunalskatt*. Underlagsrapport nummer 4 till Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning. Stockholm: Tankesmedjan Tiden.

Blomqvist (2020), Skatta eller gråta – om marginalskatternas betydelse för arbetsutbudet. Underlagsrapport nummer 5 till Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning. Stockholm: Tankesmedjan Tiden.

### Datakällor:

- OECD (2020) OECD data; social spending. [<https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>]. (hämtat 2020-10-10).
- SCB (2020)a Nationalräkenskaper. Skattekvot och skatteintäkter, 1980–2019 [<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper-kvartals-och-arsberakningar/>]. (hämtat 2020-10-10).
- SCB (2020)b Befolkningsframskrivningar. Folkmängd efter kön, ålder och födelseland 1970 och 2019 samt framskrivning 2070. [<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/tabell-och-diagram/folkmand-efter-kon-alder-och-fodelseland-och-framskrivning/>]. (hämtat: 2020-10-09).
- SCB (2020)c. Offentligekonomi. Totala kommunala skattesatser 2020, kommunvis. [<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalskatterna/pong/tabell-och-diagram/totala-kommunala-skattesatser-2020-kommunvis/>]. (hämtat: 2020-10-09).
- SCB (2020)d. Fastighetstaxeringar. Fastighetstaxering för småhus (typkod 220, 221). Taxeringsvärden och genomsnittliga taxeringsvärden efter region och typkod. År 1998 – 2019 [[https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_BO\\_\\_BO0601\\_\\_BO0601A/GenomsnTaxvSmaN/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0601__BO0601A/GenomsnTaxvSmaN/)]. (hämtat: 2020-10-09).
- SCB (2020)e. Hushållens finansiella ställningsvärden, 2019:2–2020:2. [<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/finansmarknad/finansrakenskaper/sparbarometern/pong/tabell-och-diagram/hushallens-finansiella-stallningsvarden/>]. (hämtat: 2020-10-09).
- SCB (2020)f. Fastighetstaxeringar. Fastighetstaxering för småhus-, hyreshus-, industri-, täkt-, elproduktions-, och specialenheter efter region och typkod. År 1998 – 2019. [[https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_BO\\_\\_BO0601\\_\\_BO0601A/TaxeringsvardeOvriga/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0601__BO0601A/TaxeringsvardeOvriga/)]. (hämtat: 2020-10-09).

### Tankesmedjan

Tiden vill stimulera progressiv debatt kring de avgörande utmaningar som samhället står inför: klimatomställning, trygghet i förändring och minskad ojämlikhet.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att driva progressiv politik i en tid som är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk, låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi deltar i den politiska debatten, analyserar samhällsproblem, tar fram rapporter med reformförslag och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden ger även ut den socialdemokratiska idétidskriften Tiden.

tankesmedjan  
**TIDEN**

[tankesmedjantiden.se](http://tankesmedjantiden.se)