



Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

20 maj 2003
YTTRANDE
Dnr: 6-13-02

Betänkandet Våra skatter? (SOU 2002:47)
(Fi2002/4400)

Skattebasutredningen bedömer att det finns goda skattemässiga förutsättningar att även i framtiden kunna finansiera ett väl fungerande välfärdssamhälle på dagens ambitionsnivå. Utredningens tidsperspektiv är 10-15 år.

Konjunkturinstitutet instämmer i huvudsak i denna bedömning i den mening att det i detta tidsperspektiv sannolikt är möjligt att förena ett skatteuttag motsvarande 50 procent av BNP med en relativt god samhällsekonomisk utveckling. Den grundläggande orsaken är att den allra största delen av skatteuttaget ur ekonomisk synvinkel utgör skatter på arbetsinkomster i form av arbetsgivaravgifter, inkomstskatter och moms och att arbetskraften är förhållandevis internationellt orörlig i det valda tidsperspektivet. Som konstateras av utredningen krävs dock att skatteuttaget successivt anpassas bl.a. med hänsyn till den ökande internationaliseringen. En ur ett samhällsekonomiskt perspektiv naturlig anpassning är därvid att skatteuttaget successivt minskar för internationellt rörliga skattebaser som t.ex. bolagsvinster och ökar för mindre rörliga skattebaser som t.ex. fastigheter. Härvid, liksom i yttrandet i övrigt, utgår Konjunkturinstitutet från ett samhällsekonomiskt eller välfärdsekonomiskt perspektiv, där målen är dels att uppnå en så hög välfärd som möjligt för personer som är bosatta i Sverige och dels en fördelning av denna välfärd som överensstämmer med de fördelningspolitiska värderingar som företräds av riksdagen.

En annan viktig frågeställning som, enligt Konjunkturinstitutets mening, utredningen inte belyser i tillräcklig utsträckning är hur nivån för det samhällsekonomiskt mest lämpliga skatteuttaget påverkas av en successivt ökande internationalisering. Allmänt kan sägas att en ökande internationalisering med alltmera integrerade kapital-, varu- och arbetsmarknader ökar de svenska skattebasernas känslighet för de svenska skattesatserna. Detta medför att den s.k. marginalkostnaden för offentliga inkomster, dvs. den samhällsekonomiska kostnaden för att öka skatteintäkterna med en krona, ökar trendmässigt vid oförändrade regler. Därmed tenderar också de samhällsekonomiskt optimala skattesatserna att minska trendmässigt. Marginalkostnaden för offentliga inkomster beror i första hand på hur elastiska skattebaserna är för olika skattesatser och dessa elasticiteter blir inte nödvändigtvis lägre vid högre skattesatser i omvärlden utan beror främst på graden av internationell integration. De samhällsekonomiskt optimala skattesatserna tenderar därför att successivt minska över tiden oberoende av om

skatterna i utlandet ökar eller minskar. Detta skäl för ett successivt minskande svenska skattesatser mildras således inte av att skatteuttaget i övriga Europa kan komma att öka av bl.a. demografiska skäl. Om frågan gäller det samhällsekonomiskt mest lämpliga skatteuttaget uppkommer därför en mera markant konflikt mellan å ena sidan att ökande internationalisering talar för successivt minskande skattesatser och å andra sidan att den demografiska utvecklingen särskilt efter år 2008 tenderar att öka de offentliga utgifterna och därmed påkalla ökande skattesatser. En tydligare identifiering av denna konflikt skulle allmänt förstärka utredningens slutsatser om att det är samhällsekonomiskt önskvärt att genomföra förändringar som breddar skattebaserna som t.ex. åtgärder som främjar ett högre arbetsutbud avseende såväl antalet personer som antalet arbetade timmar per person.

En tredje viktig frågeställning som delvis men i alltför begränsad utsträckning belyses av utredningen är hur den successivt ökande internationaliseringen ändrar förutsättningarna för inkomstutjämnning genom det samlade skatte- och transfereringssystemet. Därmed menas dels icke aktuariemässig omfördelning över livscykeln genom t.ex. barnbidrag, studiesubventioner och obligatoriska pensioner och dels omfördelning mellan individer i ett livscykelperspektiv genom t.ex. att proportionella skatter används för att finansiera transfereringar som är ungefär lika stora för alla. Allmänt kan sägas att successivt alltmera internationellt rörliga skattebaser gradvis ökar de samhällsekonomiska kostnaderna för sådan omfördelning genom att ett starkt omfördelande system som det svenska i ökande utsträckning leder till att perioder då individer är s.k. "nettobetalare" i ökande utsträckning förläggs till andra länder medan perioder då individer är "nettomottagare" i ökande utsträckning förläggs till Sverige. Ett typexempel är att studieperioder som är starkt subventionerade i Sverige förläggs till Sverige, därefter följande perioder med höga arbetsinkomster förläggs till utlandet och senare perioder med höga vårdkostnader förläggs till Sverige. Ett i ett livscykelperspektiv förhållandevis starkt omfördelade system som det svenska kan medföra att personer som är nettobetalare i ett livscykelperspektiv i successivt ökande utsträckning undviker Sverige medan personer som är nettomottagare i ett livscykelperspektiv lockas till Sverige. En successivt ökande internationalisering kan på dessa två sätt successivt öka den samhällsekonomiska kostnaden för ett starkt utjämnande skatte- och transfereringssystem, vilket kan leda till anpassningar av två slag. Den ena typen av anpassning är att omfördelningar över livscykeln avseende t.ex. studier, föräldradighet, arbetslöshet, sjukdom och pension i ökade utsträckning sker genom aktuariemässiga system som minskar den enskildes egentliga nettobetalningar och nettomottaganden under olika delar av livet. Den andra typen av anpassning är att graden av utjämnning mellan individer även i ett livscykelperspektiv kan komma att justeras nedåt, vilket innebär fördelningspolitiska nackdelar. Enligt utredningens bedömning är personers internationella rörlighet fortfarande så pass begränsad att dessa aspekter ännu har måttlig betydelse. Konjunkturinstitutet delar i huvudsak denna bedömning men vill påpeka att bedömningen är beroende av att nuvarande regler för bl.a. flykting- och arbetskraftsinvandring upprätthålls samt att förhållandena kan komma att ändras på ett nu svåröversägbart sätt när EU utvidgas till att omfatta betydligt fler stater med förhållandevis låg ekonomisk standard. En mera utförlig analys av frågan om inkomstutjämnning och internationalisering samt anpassningar av ovan indikerat slag vore av stort

intresse dels för att belysa den mera långsiktiga utvecklingen och dels för att öka beredskapen för det fall att den internationella rörligheten skulle öka snabbare än vad som nu bedöms vara sannolikt.

Sammantaget är enligt Konjunkturinstitutets bedömning de långsiktiga återverkningarna av successivt ökande internationalisering på framtida samhälls-ekonomiskt väl avvägda skatter och utgifter större än vad som framkommer i utredningen. Detta gäller i synnerhet i ett ännu längre perspektiv och för det fall att den internationella rörligheten skulle öka snabbare än vad som nu förutses.

De ur policysynvinkel viktigaste delarna av utredningen gäller analys och förslag om hur skattesystemet bör justeras med hänsyn till befintliga brister och vid den grad av internationalisering som nu bedöms vara mest sannolik under de närmaste 10-15 åren. Konjunkturinstitutet instämmer i huvudsak i den ekonomiska analys som görs avseende effekter av och brister i nuvarande skatteregler. Institutet instämmer i bedömningen att det av såväl effektivitets- som fördelningsskäl är angeläget att skattesystemet allmänt präglas av så låga skattesatser som möjligt och därmed så breda skattebaser som möjligt. Många av de undantag och nedsättningar som finns i nuvarande skatteregler har inte tillräckliga motiv ur samhällsekonomisk synvinkel och skulle med fördel kunna elimineras tillsammans med en motsvarande sänkning av skattesatserna. Lägre skattesatser är angelägna samhällsekonomiskt eftersom det oftast är den formella skattesatsens nivå som bestämmer storleken på den samhällsekonomiska kostnaden för skatteuttaget.

Institutet delar också utredningens bedömning att det är angeläget att vårda och utveckla skattesystemet minst lika bra som under de senaste två decennierna samt att det är angeläget att genomföra aktualiserade förändringar så snart som möjligt.

Mot denna bakgrund gör Konjunkturinstitutet följande bedömning av utredningens mera konkreta förslag avseende ändrade skatteregler.

Förmögenhetsskatt

Institutet instämmer i utredningens bedömning att nuvarande förmögenhetsskatt präglas av undantag och nedsättningar som innebär nackdelar ur såväl effektivitets- som fördelningssynvinkel. Skillnaderna i skatteuttag för olika tillgångar liksom möjligheterna till kringgående är så stora att de samhällsekonomiska snedvridningarna liksom avstegen från principen om horisontell rättvisa torde vara stora i förhållande till de fördelar som uppnås avseende utjämning och skatteintäkter. Förmögenhetsskatten bidrar också till skattefusk i form av oredovisade tillgångar i utlandet samt till att rika svenska och utländska medborgare undviker att bosätta sig i Sverige. En generell förmögenhetsskatt genomgående baserad på marknadsvärden som även inkluderar bl.a. privat och offentligt försäkringssparande ger vid oförändrade grundavdrag samma skatteintäkter som för närvarande vid en mycket låg skattesats. Detta vore fördelaktigt såväl effektivitets- som fördelningssmässigt jämfört med nuvarande regler. Det är inte heller uppenbart att en sådan generell förmögenhetsskatt skulle vara samhällsekonomiskt sämre än ett alternativt skatteuttag som ger motsvarande

skatteintäkter och fördelningseffekter som t.ex. en höjning av den statliga inkomstskatten på höga arbetsinkomster. Om en sådan likformig förmögenhets-skatt ändå inte är genomförbar instämmer Konjunkturinstitutet i förslaget att avskaffa förmögenhetsskatten som en del av en fullfinansierad skattereform med fördelningspolitiskt motverkande inslag. En betydande fördel med att helt avskaffa förmögenhetsskatten är att hela regelverket inklusive de komplicerade s.k. begränsningsreglerna kan slopas. Genomgripande förenklingar av detta slag är angelägna bl.a. för att i möjligaste mån balansera de tillkommande komplikationer som ofta följer av andra ofta EU-relaterade förändringar av skattesystemet.

Arvs- och gåvoskatt

Även nuvarande arvs- och gåvoskatt utmärks av många undantag och nedsättningar som innebär samhällsekonomiska snedvridningar samt mycket stora möjligheter till kringgående, vilket skapar horisontella orättvisor. Även dessa skatter bidrar till skattefusk i form av oredovisade tillgångar i utlandet samt till att rika personer bosätter sig i andra länder än Sverige. Ett samhällsekonomiskt intressant alternativ är en proportionell skatt på marknadsvärderad kvarlätenskap inklusive försäkringsförmögenhet utöver ett skattefritt belopp. En sådan kvarlätenskapsskatt skulle utgå oberoende av hur arvet fördelas, vilket innebär en betydande förenkling jämfört med nuvarande regler. Vid en sådan mycket bred skattebas skulle det vid oförändrade skatteintäkter räcka med en mycket låg skattesats. Det är inte uppenbart att en sådan skatt skulle vara samhällsekonomiskt sämre än ett alternativt skatteuttag som ger motsvarande skatteintäkter och utjämnings effekter som t.ex. en höjning av den statliga inkomstskatten på höga arbetsinkomster. Om en sådan likformig kvarlätenskapsskatt inte är genomförbar förordas att även dessa slopas som en del av en fullfinansierad skattereform med fördelningspolitiskt motverkande inslag. Utredningens förslag om att avskaffa skatterna endast för skatteklass 1 innebär att huvuddelen av skatteintäkterna försvinner utan att det komplicerade regelverket och dess administration kan slopas. Även ur effektivitets- och fördelningssynvinkel kan det ifrågasättas om en fördelning av ett arv mellan t.ex. två barn, sex syskonbarn och tre hjälpsamma grannar bör missgynnas skattemässigt jämfört med om hela arvet tillfaller de två barnen.

Bolagsskatt och periodiseringsfonder

Bolagsskatten liksom motsvarande uttag av skatt på s.k. expansionsmedel inom enskild näringsverksamhet är ekonomiskt en skatt som utgår för kapital som används i Sverige i form av t.ex. maskiner och byggnader. I en starkt förenklad modell för en liten öppen ekonomi innebär en sådan skatt på lång sikt att kapitalavkastningen före skatt blir motsvarande högre genom en lägre kapitalvolym i Sverige, varvid skatten övervältras på löntagarna i form av lägre reallön. I detta tidsperspektiv finns det enligt denna modell inga samhällsekonomiska fördelar med denna skatt jämfört med en proportionell skatt på arbetsinkomster. Även i ett kortare tidsperspektiv och i en något mindre förenklad modell innebär en sänkning av bolagsskatten betydande fördelar genom att fysiska investeringar i Sverige stimuleras samt genom att olika finansieringskällor för fysiska investeringar får en mera likartad skattebelastning främst genom att aktiekapital i

mindre grad missgynnas jämfört med lånat kapital. En sänkning av bolagsskatten skulle också medföra att internationella företags överskott i högre grad skulle redovisas i Sverige och därmed leda till en större svensk skattebas. Ur ett nationellt samhällsekonomiskt perspektiv utgör detta en fördel. Denna typ av återverkningar utgör samtidigt ett skäl för Sverige och andra länder att träffa internationella överenskommelser om minimiskattesatser avseende bolagsskatten. Eftersom sådana minimiskatter knappast lär överstiga 20 procent talar ovan nämnda samhällsekonomiska skäl för att bolagsskatten sänks från nuvarande 28 procent till 25 alternativt 20 procent.

En av utredningen aktualiserad finansieringskälla för skattesänkningar är minskade eller slopade avsättningar till s.k. periodiseringsfonder. En sådan förändring är i stor utsträckning likvärdig med en höjning av bolagsskattesatsen. Med hänsyn till ovan nämnda samhällsekonomiska fördelar med sänkt bolagsskattesats menar Konjunkturinstitutet att denna finansieringskälla bör användas exklusivt för att sänka bolagsskattesatsen så att det samlade uttaget av bolagsskatt inte höjs. En sänkning av bolagsskattesatsen finansierad genom reducerade avsättningar till periodiseringsfonder framstår som fördelaktig ur samhällsekonomisk synvinkel bl.a. då den formella skattesatsen skulle bli lägre, varför en sådan skatteomläggning förordas. Om en minskad avsättning till periodiseringsfonder i stället används för att minska t.ex. förmögenhetsskatten finns det en risk för att den sammantagna effekten blir negativ ur samhällsekonomisk synvinkel åtminstone om stor vikt läggs vid fördelningseffekter.

Beskattning av arbetsinkomster

Som nämnts ovan beskattas arbetsinkomster i ekonomisk mening genom arbetsgivaravgifter (egentligen skattedelen av dessa), kommunal och statlig inkomstskatt samt moms och motsvarande indirekta skatter. Högre arbetsinkomster leder också i många fall till lägre bostadsbidrag, högre avgifter för barnomsorg och vård samt ibland även, som en följd av olika begränsningsregler, högre fastighets- och förmögenhetsskatt. Den sammantagna s.k. skattekillen för extra arbetsinkomster blir därmed mycket hög. Detta leder till samhällsekonomiska snedvridningar genom att en ökad arbetsinsats, t.ex. genom övergång från deltid- till heltidsarbete, övergång från icke arbete till arbete samt övergång till ett mera välbetalt arbete kanske på annan ort, ger en förhållandevis begränsad effekt på den disponibla inkomsten. En betydande skattekil för arbetsinkomster är omöjlig att undvika vid ett samlat skatteuttag på de nivåer som är normala i EU-länderna. Även för denna skattekil gäller dock att en minskning av skattekillen skulle ge förhållandevis stora effektivitetsvinster när minskningen sker från en mycket hög nivå, vilket är fallet för Sverige. Efter hand som arbetskraften blir alltmer internationellt rörlig förstärks de nationella samhällsekonomiska skälen för att sänka skattekillen för arbetsinkomster. Slutatsen är att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv framstår som angeläget att reducera även den sammantagna skattekillen för arbetsinkomster. Detta kan ske genom t.ex. att inkomstgränsen för statlig inkomstskatt höjs, att de statliga inkomstskattesatserna sänks, att bostadsbidraget omvandlas till inkomstoberoende stöd samt genom ett förstärkt samband mellan avgifter och förmåner i socialförsäkringssystemen. Den av utredningen aktualiserade höjningen av ersättningstaken i a-kassan samt sjuk- och föräldraförsäkringarna skulle redu-

cera skattekillen för arbetsinkomster i berörda inkomstintervall men riskerar också att reducera det egentliga arbetsutbudet genom ökad ersättning för olika alternativ till arbete. Den sammantagna nettoeffekten för den samhällsekonomiska effektiviteten kan mycket väl vara negativ. Även ur fördelningssynvinkel framstår förändringen som tveksam då den innebär högre disponibla inkomster enbart för personer som har inkomster utöver nuvarande inkomstgränser.

Finansiering samt balanserande fördelningseffekter

Konjunkturinstitutet delar utredningens bedömning att såväl offentligfinansiella skäl som fördelningsskäl talar för att slopade och sänkta skatter av ovan diskuterat slag kompletteras med andra förändringar som i största möjliga utsträckning finansierar skattesänkningarna samt motverkar eventuella oönskade fördelningseffekter. Finansiering genom eliminering av samhällsekonomiskt omotiverade lättnader och undantag kan bidra till att de sammantagna förändringarna blir än mera fördelaktiga ur samhällsekonomisk synvinkel.

Mot denna bakgrund tillstyrker Konjunkturinstitutet förslaget om minskade skatteavvikelser för pensionsavsättningar. En minskning av nuvarande skatteförmåner för pensionssparande framstår som angelägen även med hänsyn till att framtida pensionsutbetalningar i ökande utsträckning kommer att beskattas i det land pensionären är bosatt. Även en minskning av periodiseringsfonderna tillstyrks men endast under förutsättning att den till minst 100 procent balanseras av en sänkning av bolagsskattesatsen. Konjunkturinstitutet tillstyrker också ett slopade av nedsättningen av arbetsgivaravgiften med inriktning på mindre företag som en delfinansiering av ovan tillstyrka skattelättnader.

Utöver dessa tre av utredningen utpekade finansieringsmöjligheter skulle man som en del av en något mera ambitiös skattereform, som även inkluderar sänkt bolagsskatt och sänkt skattekill för arbetsinkomster, kunna överväga ytterligare finansieringsmöjligheter t.ex. med utgångspunkt i den mycket omfattande lista med skatteavvikelser som ibland publiceras som en bilaga till regeringens s.k. Vårproposition. En möjlighet är att se över reglerna för beskattning av löneförmåner och slopa t.ex. den nuvarande skatteförmånen för hemdatörer. Detta skulle innebära förenklingar för såväl anställda som arbetsgivare. En annan möjlighet är att bredda fastighetsskatten till att omfatta åtminstone alla markvärden. En tredje möjlighet är att bredda skattebasen för kapitalinkomstbeskattningen genom att slopa de uppskov som idag medges bl.a. vid aktiebyten. En fjärde möjlighet är att alltid ta ut marknadsmässig hyra eller motsvarande för knappa rättigheter som delas ut av den offentliga sektorn. Detta kan gälla t.ex. utsläppsrättigheter för koldioxid, radiosändningsrättigheter, eftertraktade avgångstider på flygplatser, mjölkkvoter, 3G-licenser samt bilkörning vid trängsel (s.k. trängselavgifter). För var och en av dessa finansieringskällor finns givetvis också nackdelar men dessa får avvägas mot fördelarna med därigenom möjliggjorda skattesänkningar.

Avslutning

Sammanfattningsvis tillstyrker Konjunkturinstitutet en skattereform av det slag som aktualiseras av utredningen med inriktningen att sänka de samhällsekonomiskt mest skadliga skattesatserna och finansiera detta genom basbreddningar som i största möjliga utsträckning också ger balanserande fördelningseffekter. Skattereformen kan med fördel göras något mera omfattande än vad som föreslås av utredningen samt genomföras successivt utan tidsfördröjningar med utgångspunkt i det omfattande och gedigna underlag som föreligger bl.a. som ett resultat av skattebasutredningens arbete.

Med vänlig hälsning

Ingemar Hansson
Generaldirektör