

Finansiering av välfärden – skatter och kommunalekonomisk utjämning

Inledning

I början av 1990-talet så klubbades vad som ofta kallas århundradets skattereform igenom. Tanken bakom reformen var att skapa ett skattesystem i enlighet med principerna enhetlighet och likformighet. Mycket har dock förändrats sedan skattereformen genomfördes, både i skattesystemet och i samhället. Detta har lett till en ökad insikt om att skattesystemet återigen behöver reformeras.

Kommunal anser att utformningen av en ny skattereform bör utgå från tre överordnade principer:

- 1) skattesystemet ska säkerställa den långsiktiga finansieringen av den svenska välfärden,
- 2) skattesystemet ska ge ekonomiska förutsättningar för en jämlik välfärd över hela landet, och
- 3) skattesystemet ska bidra till att minska klassklyftorna i samhället.

Att vi anser dessa tre principer vara överordnade betyder inte att vi inte erkänner andra mål som viktiga. Även om enhetlighet och likformighet är viktiga principer för varje skattesystem så ser vi inte att dessa två principer har något egenvärde, utan bör istället utvärderas utifrån hur de påverkar de tre överordnade principerna. Att säkerställa den långsiktiga finansieringen av den svenska välfärden syftar inte bara till skattekvotens storlek men också till hur skattenivåer och skattetyper påverkar företagande och i sin förlängning också tillväxten i samhället.

Det här dokumentet är ett diskussionsunderlag till Kommunals seminarium "Så stärker vi välfärden". Seminariet är ett led i Kommunals arbete att ta fram vilka principer som vi anser ska styra, samt lösningar och förslag, när det gäller finansieringen av en jämlik välfärd.

Välfärdens centrala roll i det svenska samhällsbygget

Centralt i det svenska samhällsbygget har länge varit kombinationen av ett jämförelsevis högt skatteuttag och en generell välfärd för alla medborgare. Även om det svenska skattesystemet i stor utsträckning är progressivt så utmärker det sig med en relativt hög skattenivå också för lägre inkomster. Skattesystemets legitimitet och starka stöd i populationen¹ bygger i stor utsträckning på att omfattande välfärd har kommit alla i samhället till del.

Utöver den trygghet i livets olika skeenden som välfärdstaten tillhandahåller så har dess konstruktion också haft en starkt omfördelande effekt både på grund av hur skatterna tas in och hur de delas ut. Skatteintäkter är i regel differentierade – en höginkomsttagare betalar mer i skatt än en låginkomsttagare – medan välfärden i hög grad är likformig, det vill säga, alla, oavsett inkomstnivå, har rätt till samma nivå på allmänna välfärdstjänster.²

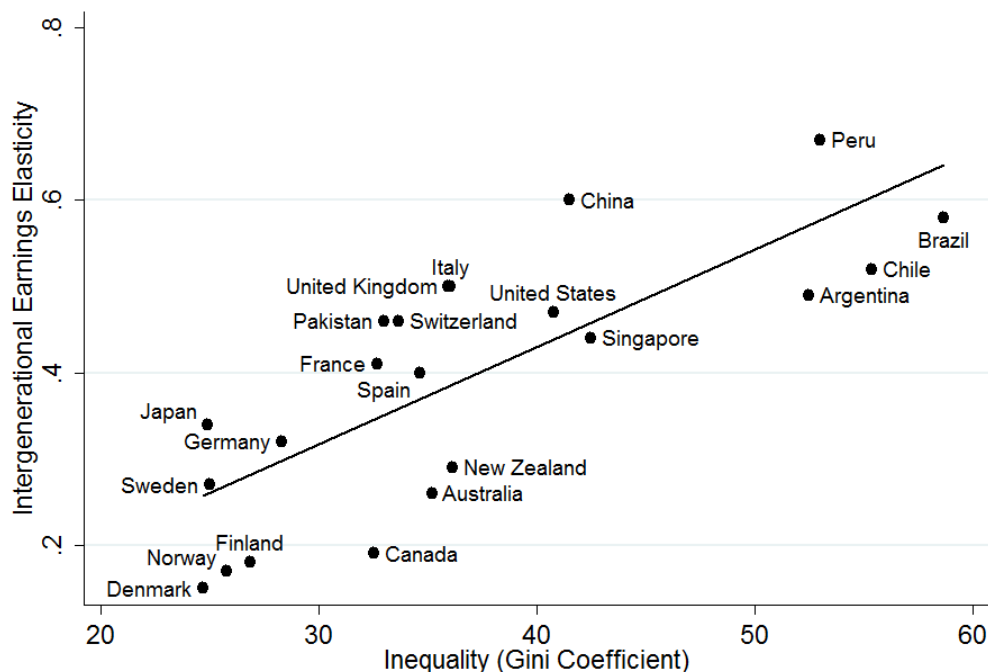
¹ En stor majoritet av svenska folket tycker att sjukvård, äldreomsorg, utbildning och barnomsorg ska finansieras via skatter och arbetsgivaravgifter. Se exempelvis *Swedish Welfare State Survey 1992 – 2010*.

² Att skattesystemet i hög grad är progressivt gör att differentieringen i intaget ökar ytterligare.

Att en stark välfärdsstat leder till ett jämlikare och därmed bättre samhälle måste enligt Kommunal vara utgångspunkten för varje diskussionen om hur skattesystemet ska reformeras. Det finns många anledningar till varför jämlikhet är eftersträvansvärt i utformandet av ett nytt skattesystem. Nedan följer några av de viktigaste punkterna.

Meritokrati förutsätter jämlikhet

Verklig rättvisa förutsätter att samhället kompenserar för ojämlika förutsättningar, exempelvis föräldrars inkomstnivå, eftersom dessa omständigheter står bortom den enskildes kontroll. Att kompensera för ojämlika förutsättningar kräver dock också relativ jämlikhet i utfall. Även ojämlikhet som reflekterar skillnader i ansträngning riskerar att skapa ojämlika förutsättningar i nästa generation. I ett rättvist samhälle måste ojämlikhetens självförstärkande effekter därför mötas med en aktiv och ambitiös fördelningspolitik. Ekonomen Miles Corak har visat ett starkt samband mellan inkomstfördelning och social rörlighet, kallat "The Great Gatsby curve".³ Figuren nedan illustrerar sambandet mellan ojämlikhet (mätt som gini- koefficienten) och den intergenerationella inkomstelasticiteten mellan fäder och söner. Ju större ojämlikhet desto lägre social rörlighet.



Figur 1: Sambandet mellan ojämlikhet och intergenerationell inkomstelasticitet

Ojämlikheten är dålig för tillit, trygghet och hälsa

Flera forskare, bland dem Nobelpristagaren Joseph Stiglitz (*The Price of Inequality*, 2012) samt Kate Picket och Richard Wilkinson (*Jämlikhetsanden*, 2009) har visat på tydliga samband mellan ojämlikhet och en rad samhällsproblem, inklusive brist på social sammanhållning, brottslighet och ohälsa.⁴

³ Corak, M. (2013) "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility", *Journal of Economic Perspectives*, 27(3): 79-102.

⁴ Se också Anderson, Mellor och Milyo (2008) "Inequality and public goods provision: An experimental analysis", *The Journal of Socio-Economics*, 35: 183-199; och Putnam (2000) *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*

Jämlikhet är bra för ekonomin

En bred och väl underbyggd forskningslitteratur visar att stora klyftor är dåligt för tillväxten.⁵ Också marknadsliberala instanser som IMF menar i sin senaste forskning att större jämlikhet leder till bättre makroekonomisk stabilitet och mer hållbar tillväxt.⁶ Omfördelning och sociala insatser är inte bara nödvändiga kostnader utan också investeringar för framtidens samhälle.

Jämlika samhällen är lyckligare

Ekonomen Richard Easterlin visade genom den så kallade Easterlinparadoxen att människors självskattade lycka inte stiger med ökad inkomst efter en viss nivå. Däremot gäller generellt att rika människor är lyckligare än fattiga människor i ett givet samhälle vid en specifik tidpunkt. Denna forskning tyder på att kopplingen mellan välmående och ekonomisk standard är relativ. Stora klyftor kan därför antas vara dåligt för låginkomsttagares psykiska välbefinnande, oberoende av den absoluta inkomstnivån. Forskare som Alesina, Di Tella och MacCulloch har också visat att en högre grad av ojämlikhet leder till att fler uppger sig vara olyckliga. Omvänt är färre olyckliga i jämlikare samhällen. Sambandet har uppvisats i studier i både USA och Europa.

Ojämlikhet ökar det demokratiska underskottet

Allt fler menar att en ökad inkomstspridning har bidragit till framgångarna för populistiska partier och rörelser som ifrågasätter den liberala demokratin. Sambandet mellan växande ojämlikhet och demokratikritik börjar helt enkelt bli svårt att förneka.⁷ Samtidigt underminerar ojämlikhet allmänhetens inflytande också i formellt fungerande demokratier. Den amerikanske statsvetaren Martin Gilens har visat att de två tredjedelarna av befolkningen med de lägsta inkomsterna helt saknar inflytande på politiska beslut – om de inte har samma åsikt som de rikaste tio procenten.⁸ Den svenske statsvetaren Mikael Persson har i sina studier funnit ett liknande mönster för svenska regeringsbeslut, om än inte lika starkt. Slutsatsen mynnar ut i ett val: vi kan ha stora klyftor eller en fungerande demokrati, men inte bägge delar.

Den långsiktiga finansieringen av den svenska välfärden

Sveriges befolkning växer och vi lever allt längre. Fram till år 2050 beräknas antalet invånare i Sverige öka från cirka 10 till 12 miljoner och under samma period beräknas dessutom medellivslängden öka från dagens medellivslängd på drygt 84 år för kvinnor och knappt 81 år för män till 87,5 år för kvinnor och drygt 85 år för män. Den förväntade utvecklingen när det gäller demografin får till följd att den så kallade demografiska försörjningskvoten kommer att öka.⁹

Demografisk försörjningskvot är ett sätt att beskriva försörjningsbördan för befolkningen som är i arbetsför ålder. Tanken är att de som är i arbetsför ålder genom sitt arbete försörjer de som för ännu inte kommit in i arbetslivet eller har lämnat det bakom sig. Det finns olika sätt att redovisa denna kvot. Här beräknas försörjningskvoten som summan av antal personer 0–19 år och antal personer 65 år och äldre dividerat med antal personer 20–64 år.

⁵ För översikt se de Dominics m.fl. (2008) "A Meta-Analysis on the Relationship between Income Inequality and Economic Growth", *Scottish Journal of Political Economy*, 55(5): 654-682; eller Atkinson (2016) *Inequality – What can be done?*, Harvard University Press

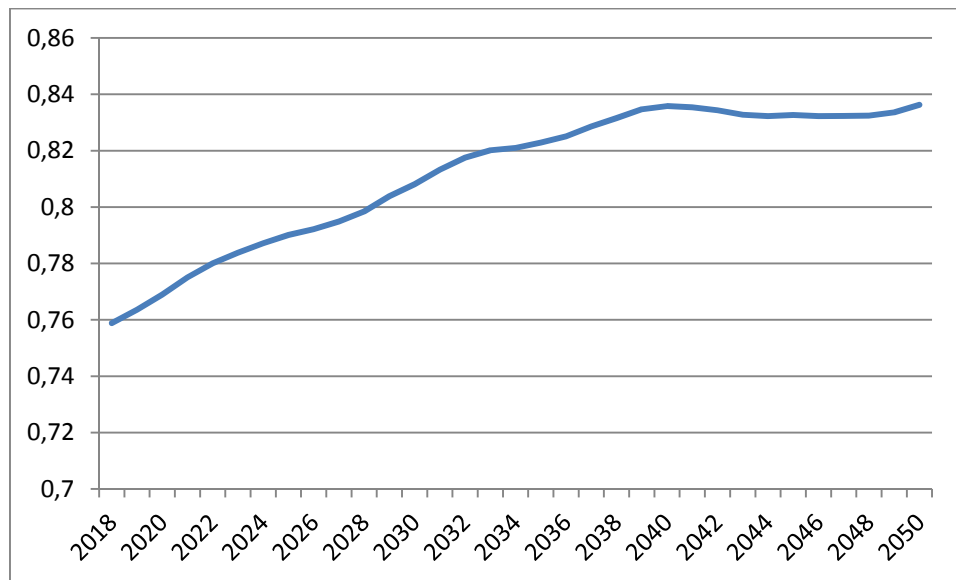
⁶ Ostry, Bergh & Tsangarides (2014) *Redistribution, Inequality, and Growth*, International Monetary Fund (IMF)

⁷ Calmfors, L. (2018) *Därför bör inte inkomstskillnaderna få fortsätta att växa i Sverige*, DN Ledare, 20180502

⁸ Gilens, M. (2014) *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, Princeton University Press

⁹ SCB:s befolkningsfamskrivning, 2018

Idag är försörjningskvoten i Sverige cirka 0,76. Det innebär att på varje person i arbetsför ålder, 20-64 år, finns det 0,76 personer som är yngre eller äldre. Figur 2 visar att försörjningskvoten beräknas stiga relativt kraftigt fram till mitten av 2030-talet där det sedan stabiliseras strax över 0,83. Det vill säga på en nivå då det på varje person i arbetsför ålder finns 0,83 personer som är yngre eller äldre.



Figur 2: Demografisk försörjningskvot, år 2018-2050

Utöver det framtida behovet av ökade resurser vet vi att välfärden idag är underfinansierad. En underfinansierad välfärd som i särskild utsträckning drabbar kvinnor, då de utgör en klar majoritet inom de värdediskriminerade välfärdsyrkena. I Kommunals stora medlemsundersökning uppger 30 procent av de anställda inom barnomsorgen att bemanningen är så låg att den innebär en risk för barnen någon gång varje vecka eller mer.¹⁰ Inom äldreomsorgen anser 42 procent att bemanningen är så låg att den utgör en risk för de äldre minst någon dag per vecka.¹¹ Det är också kvinnor som i högre grad täcker upp när välfärden inte räcker till, exempelvis genom vård av närstående. Forskningen visar att det är cirka 140 000 yrkesverksamma mellan 45 och 66 år som går ner i tid, slutar jobba eller pensionerar sig tidigare än planerat för att sköta om en närstående. Behoven av ökade resurser är inte en fråga för framtiden, de behövs nu. Bara under nästa mandatperiod bedömer Kommunal att ytterligare 135 000 fler behöver anställas i välfärden.

Mot bakgrund av dagens underfinansiering och framtidens behov menar Kommunal därför att en grundläggande princip för diskussionen om framtidens välfärdsfinansiering måste vara att resurserna ska öka.

Olika förutsättningar för en jämlik välfärd

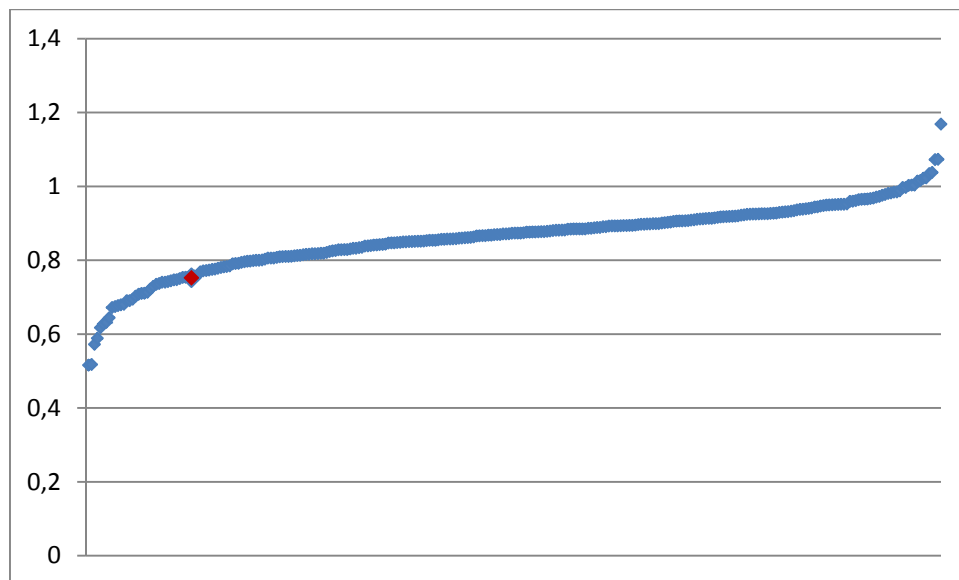
Sverige består av 290 kommuner och 20 landsting/regioner med i många fall vitt skilda förutsättningar för att bedriva vård, skola och omsorg samt leverera annan service till medborgarna. Det finns till exempel stora skillnader vad gäller demografi, geografi och skattekraft.

¹⁰ Kommunal (2017) *Trygga famnar sökes – Barnskötarnas roll i framtidens skola*

¹¹ Kommunal (2018) *Mer tid – en rapport om kvalitet och bemanning i äldreomsorgen*

Att det råder olika geografiska förutsättningar mellan olika kommuner och landsting/regioner vet alla, men för att ge lite perspektiv. När det gäller landareal så skulle Sveriges minsta kommun, Sundbyberg, få plats 2 200 gånger i den största kommunen, Kiruna. Det är visserligen en alldeles för förenklad bild, ingen får hemtjänst på Kebnekaise, men från staden Kiruna är det 94 kilometer till Abisko och 174 kilometer till Karesuando, det kan jämföras med Sundbybergs hela kommungräns som är cirka 15 kilometer. Sveriges minsta kommun vad gäller antalet invånare är Bjurholm med cirka 2 450 personer medan Stockholm är den största kommunen cirka 950 000 invånare. Den genomsnittliga skattekraften per invånare i Årjäng är 153 000 kronor och i Danderyd är den 369 000 kronor.

Även befolkningsstrukturen skiljer sig åt mellan olika kommuner och landsting. Försörjningskvoten i olika kommuner varierar mellan 0,52 i Sundbyberg och Solna och 1,07 i Borgholm och Bjurholm. Dessa kommuner är förvisso ytterligheter men variationerna är stora. I figur 3 redovisas samtliga kommuner i Sverige från lägst till högst försörjningskvot. Den röda markeringen är försörjningskvoten för Sverige.



Figur 3: Försörjningskvoten i landets kommuner

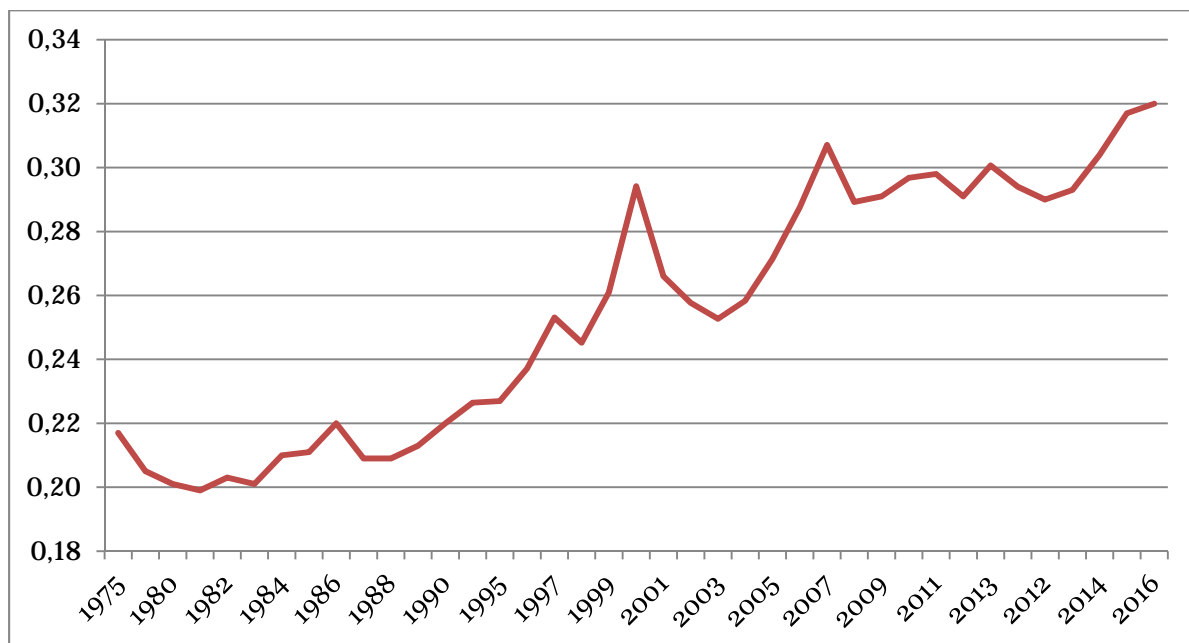
Förutsättningarna för att kunna erbjuda medborgarna välfärd skiljer sig med andra ord kraftigt i olika delar av landet.

Inkomstskillnaderna ökar

Välfärdsstatens utjämnande funktion har historiskt varit en framgångssaga, men i takt med att finansieringen har halkat efter – både vad gäller välfärdstjänster och socialförsäkringar – har denna funktion blivit svagare. 1980 var Sverige världens mest jämlika land sett till gini-koefficient, men som illustreras i figur 4 har utvecklingen sedan dess gått mot allt större klassklyftor. Sedan 1990-talet har inkomstskillnaderna vuxit snabbare i Sverige än i något annat OECD-land.¹² I SNS *Välfärdsrapport 2011* beräknades olika faktorerens bidrag till ojämlikhetsnivån i Sverige mellan 1975 – 2009. Beräkningarna visade att större delen av den långsiktiga ökningen i inkomstskillnader kunde härledas till ökade skillnader i

¹² OECD (2017) *Sweden – overview*, OECD Economic Surveys

kapitalinkomster, samtidigt som skattesystemet blivit mindre utjämnande sedan den stora skattereformen genomfördes 1990-1991.¹³



Figur 4: Gini-koefficienten i Sverige inkl. kapitalvinst, år 1975-2016

Dessa tendenser är oroväckande men inte lagbundna. Under senare år har den ökade ojämlikheten skett i bakvattnet av reall fallande inkomstförsäkringar och transfereringar, samt en rad aktiva förändringar i skattesystemet inklusive flera jobbskatteavdrag, avskaffad förmögenhetsskatt, regressiv fastighetsskatt, lägre bolagsskatt och mer generösa 3:12-regler.

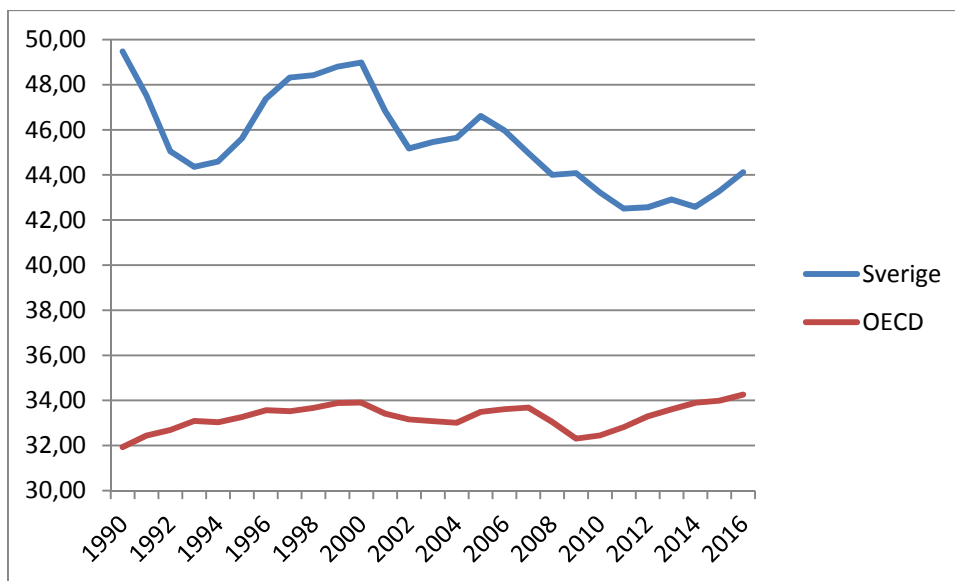
Dagens skatteintäkter

I det här avsnittet ämnar vi ge en översiktlig bild av det svenska skattesystemet. Skattekvoten är ett centralt mått i alla skattediskussioner, den mäter de totala skatteintäkterna som en andel av BNP. Figur 5 jämför skattekvoten i Sverige med OECD-genomsnittet. Sett från det perspektivet så ser vi att den svenska skattekvoten är relativt hög, vilket också återspeglar Sveriges höga välfärdsambitioner. År 2016 var skattekvoten nästan 10 procentenheter högre i Sverige än OECD-genomsnittet.

En annan bild framträder dock om vi istället jämför den svenska skattekvoten över tid. Vi ser då att skattekvoten nu ligger på historisk låga nivåer, i och med Alliansens maktillträde 2006 så pressades skattekvoten ned och nådde sin lägsta nivå 2011. Även om skattekvoten har ökat något under den senaste mandatperioden så är den fortfarande relativt låg.

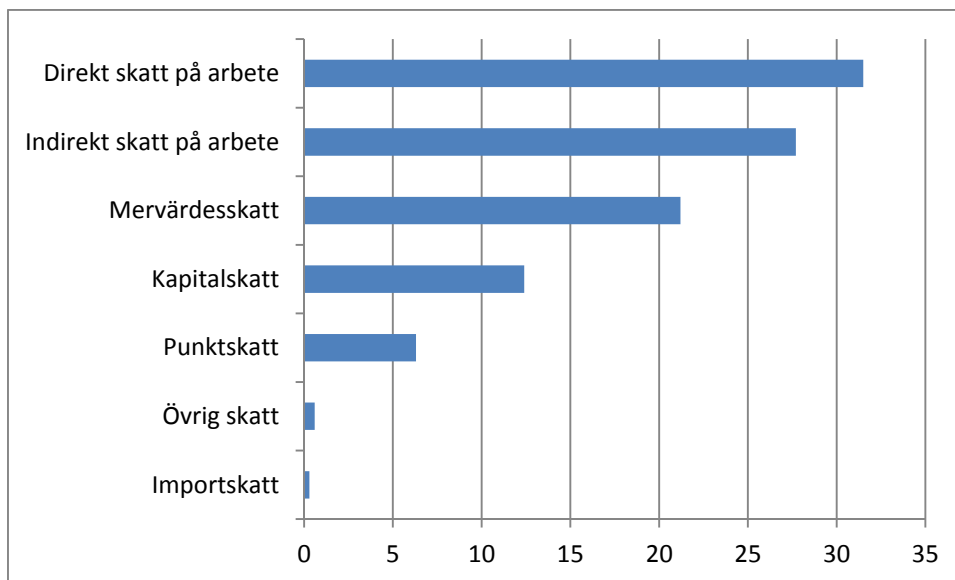
Givet den historiskt låga skattekvoten samt de stora investeringsbehov som Kommunal och andra bedömare ser inom välfärden så menar förbundet att skattekvoten måste höjas något de kommande åren.

¹³ SNS (2011) *Välfärdsrapport 2011*



Figur 5: Skattekvoten, år 1990-2016

Grovt sett så kan den svenska skattebasen delas upp i sju grupper, vilka redovisas i figur 6. Den största delen av den svenska skattebasen utgörs av direkt och indirekt skatt på arbete, vilka tillsammans utgör 59,2 % av den totala skattebasen. Mervärdesskatten (moms) och kapitalskatter är de tredje och fjärde största skattebaserna, tillsammans utgör de 33,6 % av den totala skattebasen. Punktskatter, importskatter och övriga skatter är därför relativt små skattebaser i det svenska skattesystemet och utgör tillsammans endast 7,2 % av de totala skatterna.



Figur 6: Skattebasens olika delar, 2016

Skattereformer för en hållbar välfärd

Nedan utvecklas Kommunals syn på en rad konkreta skattepolitiska områden. Utgångspunkten är principerna som framlagts ovan: behovet av mer resurser och ökad jämlikhet mellan regioner och människor.

Kommunala utjämningsystemet

I Sverige finns det i dag en politisk enighet att alla medborgarna oavsett var man bor ska ha tillgång till likvärdiga välfärdstjänster till en likvärdig kostnad, det vill säga skatter. På grund av kommunernas stora skillnader i förutsättningar avseende inkomster och kostnader krävs en omfattande omfördelningen mellan kommunerna via det så kallade kommunala utjämningsystemet. Tanken med systemet är att skillnader i kommunalskatt ska spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar.

Trots utjämningsystemet är dock skillnaderna i skattenivå betydande. Solna har lägst kommunal skattesats på 17,12 procent och Dorotea har högst på 23,85 procent. Skillnaden mellan lägst och högst kommunal skatt är därför 6,72 procentenheter.

Tabell 1: Skattesats till kommun, år 2018, lägst resp. högst, procent (Gotland undantaget)

Kommun	Lägst skattesats	Kommun	Högst skattesats
Solna	17,12	Dorotea	23,85
Österåker	17,35	Vindeln	23,65
Danderyd	17,35	Vännäs	23,65
Täby	17,55	Munkedal	23,63
Stockholm	17,90	Orust	23,61

Skillnaden i skattesats mellan landstingen/regionerna är inte lika stor men ändå påtaglig. Skillnaden mellan lägst och högst skattesats är 1,39 procentenheter. Region Skåne har lägst landstingsskatt på 10,69 procent och Stockholms landsting har högst skattesats på 12,08 procent.

Tabell 2: Skattesats till landsting/region, år 2018, lägst resp. högst, procent (Gotland undantaget)

Kommun	Lägst skattesats	Kommun	Högst skattesats
Skåne	10,69	Stockholm	12,08
Östergötland	10,70	Kronoberg	12,00
Södermanland	10,77	Uppsala	11,71
Halland	10,82	Dalarna	11,63
Västmanland	10,88	Örebro	11,55

Källa: SCB

Om det kommunala utjämningsystemet når upp till sitt syfte ska ovan nämnda skillnader i skattenivåer i stort spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå mellan kommuner och landsting/regioner.

Det finns dock inget empiriskt stöd för att det förhåller sig på det sättet. Konklusionen i en studie från Umeå Universitet är istället att utjämningsystemet inte uppnår sitt syfte.¹⁴ Skatteskillnaderna beror på att strukturella faktorer kopplade till gleshet och skalnackdelar inte beaktas fullt ut i den kommunala utjämningsen. Det innebär att det idag inte finns

¹⁴ Andersson, Lars-Fredrik (2011) *Samma skatt – samma välfärd? Effektivitet, service och skatter i kommuner och landsting*

likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service. Det är därför uppenbart att det behöver ske en större omfördelning av resurser för att skapa likvärdiga möjligheter för att finansiera en jämlik välfärd.

I Sverige består cirka 24 procent av kommunernas intäkter av statsbidrag, vilket kan jämföras med Norge där motsvarande siffra är 36 procent. Om en större andel av kommunernas och landstingens/regionernas intäkter kommer från ett utjämningsystem skulle det vara möjligt att i större utsträckning ta hänsyn till de strukturella skillnader som finns och därmed skapa ekonomiska förutsättningar för en jämlik välfärd i hela landet. Som vi ser det så finns det två sätt att göra detta på:

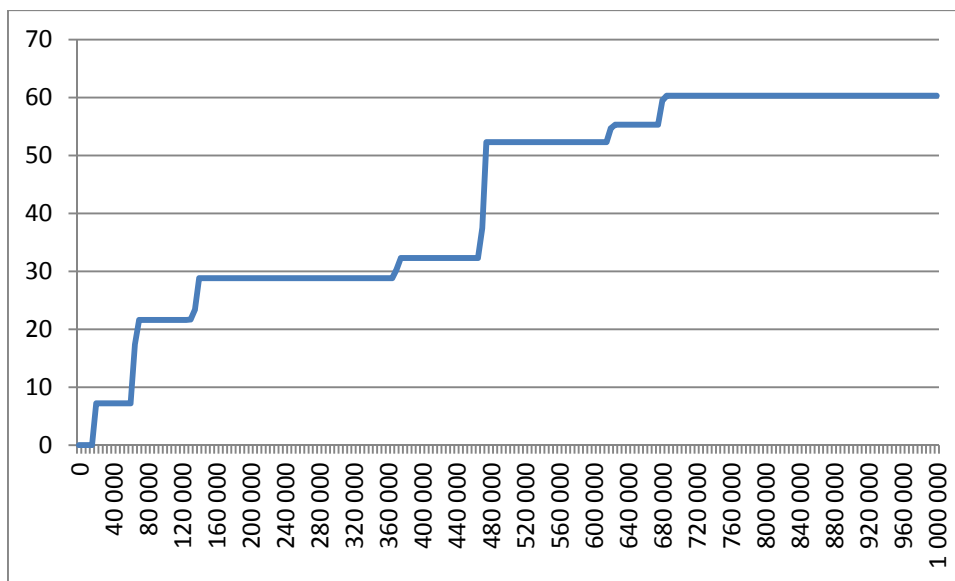
- Öka omfördelningen inom det kommunala utjämningsystemet
- Tillföra mer skattemedel till det kommunala utjämningsystemet

Skatt på arbete

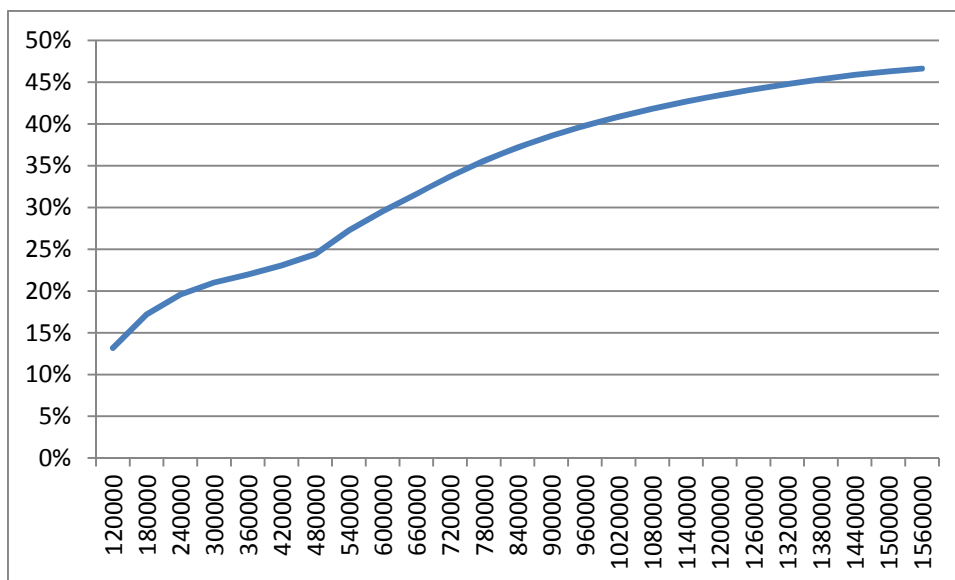
Som vi såg i figur 6 så är inkomstskatten den största skattebasen i Sverige. Inom den akademiska litteraturen finns det bred enighet om att skatt på förvärvsinkomst måste utgöra grunden i varje beskattningssystem. En av de främsta orsakerna till detta är att förvärvsinkomst är en relativt bra skattebas eftersom den inte flyttar på sig så lätt till en annan jurisdiktion. För att optimera skatteintaget måste skattenivån balanseras mot incitament till arbete. Var gränsen för en orimligt hög skattenivå går är i det avseendet svårt att säga, men såväl skattekvot som högsta marginals katt har tidigare legat klart över dagens nivåer.

Den totala inkomstskatten består av kommunalskatt, landstingsskatt och för dem som tjänar över 468 700 kronor (2018) även statlig inkomstskatt. Vid inkomster över 675 700 kronor (2018) betalas ytterligare 5 procent i statlig inkomstskatt.

En återkommande diskussion i dessa sammanhang är hur mycket skatt som betalas på den sist intjänade kronan, den så kallade marginals katten. Idag ligger den högsta marginals katten på cirka 60 procent. För en undersköterska med genomsnittslön på cirka 25 000 kronor i månaden ligger marginals katten på cirka 30 procent. I figur 7 redovisas marginals kattesatser vid olika inkomstnivåer.



Figur 7: Marginalskatten vid olika inkomstnivåer



Figur 8: Faktisk inkomstskatt i Stockholms kommun

Den faktiska skattesatsen är dock betydligt lägre. Figur 8 visar hur mycket en individ i Stockholms kommun betalar i skatt vid olika förvärvsinkomster. Vi gör bedömningen att för att klara av den framtida finansieringen av välfärden så kommer inkomstskatten att behöva höjas något. Det är dock viktigt att progressiviteten i skatteskalen behålls. Det kan dock diskuteras om jobbskatteavdraget ska trappas av tidigare.

- Inkomstskatten behöver höjas för att möta framtidens välfärdsambitioner.
- Jobbskatteavdraget bör med anledning av detta ses över.

Kapitalbeskattning

Hur kapitalbeskattningen utformas har en direkt påverkan på skattesystemets möjlighet att säkerställa den långsiktiga finansieringen av den svenska välfärden och på klassklyftorna i samhället.

Vad är kapital och varför bör det beskattas?

Kapital kan något förenklat sägas vara ett företags eller en individs resurser, vilket betyder att kapital är ett väldigt brett begrepp som innefattar flera olika typer av tillgångar. Att kapital är ett brett begrepp blir tydligt om vi tittar närmare på alla de olika typer av kapital skatter som finns: skatt på avkastningen på sparandet, kapitalvinster och företagets vinster, fastighetsskatt, arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatt. I en diskussion om kapital skatt är det därför viktigt att diskutera de olika skattebaserna separat eftersom marginaleffekterna av en skatt på kapital skiljer sig mycket åt beroende på vilken typ av kapital vi talar om.

Inom ekonomisk teori har det historiskt funnits en stark skepticism mot beskattningen av kapital. Argumentet mot kapital skatt har utgått från antagandet att kapital är arbetsinkomst som individer sparar för att utjämna sin konsumtion mellan olika tidsperioder i livet med låg respektive hög inkomst. Senare forskning inom nationalekonomin har dock kommit att peka på vikten av kapital skatter för att öka jämlikheten i samhället.

Att kapital skatterna är ett allt viktigare instrument för att komma till rätta med den ökade ojämlikheten i samhället är uppenbart om vi tittar på hur inkomststrukturen i samhället har förändrats över de senaste 20 åren. I en artikel på Ekonomistas visar Jesper Roine hur kapitalinkomster är en allt viktigare del av höginkomsttagares inkomster. För de 10 % av befolkningen med de högsta inkomsterna så ökade kapitalinkomsterna som en andel av de totala inkomsterna från lite drygt 30 % till cirka 45 % mellan 2011 och 2016.

Att inkomststrukturen förändras mot en större tyngpunkt på kapital gör att toppskiktet i den svenska inkomststrukturen påverkas mindre och mindre hur förvärvsinkomsten beskattas och mer och mer av kapital skatternas utformning. Att så är fallet blir tydligt i Konjunkturrådets rapport – *Dags för enkla skatter* – från 2013, de slår fast att förändringarna i inkomststrukturen har lett till att det svenska skattesystemet har regressiva inslag.

Vi noterar också ett regressivt inslag i skattesystemet efter 1990-talets skattereform då den översta inkomsttusenandelens skattesats understider den skatt som inkomsttagarna i toppdecilgruppens lägre halva betalar. (s. 38).

Utöver invändningen mot att beskatta kapital eftersom det är sparad arbetsinkomst så är ett vanligt förekommande argument mot flera typer av kapital beskattning istället pragmatiskt. I och med att den svenska kapitalmarknaden avreglerades i mitten av 1980-talet så har det blivit mycket lättare att flytta kapital till andra jurisdiktioner och därmed undgå skatt. För höga kapital skatter riskerar därför att skapa en kapitalflykt med stora konsekvenser för den svenska ekonomin.

Kapitalflykt är ett potentiellt stort problem för flera typer av kapital skatter och bör tas seriöst i utformandet av nya kapital skatter. Två saker bör dock framhållas i detta sammanhang. För det första har internationell samarbete, framförallt på EU nivå, lett till ett flertal avtal med skatteparadis som gör det svårare för individer att undanhålla kapital från beskattning. Mycket mer måste dock göras och EU, i kraft av sin storlek, har stora möjligheter att genom

sanktioner öka pressen på skatteparadisen. Sverige bör vara ledande i detta arbete på EU-nivå.

För det andra, att hela tiden hänvisa till att kapitalskatter inte är möjliga på grund av skatteflykt är inte en framkomlig väg i längden, speciellt inte eftersom kapitalinkomsterna blir en allt viktigare komponent i individers välståndsackumulation. Vi riskerar att undergräva legitimiteten i skattesystemet om människor med de allra högsta inkomsterna kan undgå skatt bara på grund av att inkomsterna tas ut som kapitalinkomster istället för förvärvsinkomster.

Kapitalinkomstbeskattning utgör cirka tre fjärdedelar av den svenska kapitalbeskattningen. Idag råder det stora skillnader i hur kapitalinkomstskatter beskattas i Sverige, från cirka 10 % på avkastningen för ett investeringssparkonto till över 40 % på tomtmarksinvesteringar. Det finns därför anledning att i anslutning till skattereform utreda hur mycket av den variation i skattenivåer som vi ser som är motiverad. Sannolikt skulle samhällsekonomin må bättre av att beskattningen av kapitalinkomster harmoniserades.

- Skattenivåerna på kapitalinkomster utreds och harmoniseras om inte särskilda skäl föreligger.
- Den nuvarande generella skattenivån för kapitalinkomster ligger runt 30 %, vilket bör ses som en bra utgångspunkt för diskussionen.

3:12-reglerna

Svenska företag beskattas idag på två nivåer. Å ena sidan genom en bolagsskatt på 22 % och, å andra sidan, genom en skatt på ägarnas utdelningsinkomster om cirka 30 % för börsnoterade aktier och mellan 20 % till 25 % för onoterade aktier. Att onoterade aktier beskattas lägre än noterade aktier har sin grund i en politisk vilja att gynna småföretag, särskilt fåmansbolag genom de så kallade 3:12-reglerna.

Urholkningen av 3:12-reglerna som skedde under den första hälften av 2000-talet har dock fått alvarliga konsekvenser för likformigheten i relationen mellan förvärvs- och kapitalinkomster. 3:12-reglerna har sitt ursprung i 1990-talets stora skattereform. Trots att ambitionen med reformen var likformighet och enhetlighet så bestämde sig politikerna för att införa ett dualt skattesystem i Sverige, vilket hade till följd att kapital- och förvärvsinkomster beskattades olika. Motivet bakom detta var avregleringarna av den svenska kapitalmarknaden.

Införandet av ett dualt skattesystem skapade dock nya problem eftersom det öppnade upp möjlighet för vissa individer (individer i fåmansbolag) att omvandla löneinkomster till kapitalinkomster och därmed minimera skattebördan. För att lösa det problemet infördes de så kallade 3:12-reglerna vilka syftade till att reglera hur mycket fåmansbolag kunde ta ut i kapitalinkomst. I en rapport så konstaterade Konjunkturinstitutet att 3:12-reglerna hade skapat en neutralitet i beskattningen av kapital- och arbetsinkomst.

I ett försök att stimulera entreprenörskap och egenföretagande så har politiker, från vänster till höger, efter 2003 luckrat upp reglerna för hur stor andel av vinsten som kan tas ut i kapitalinkomst. Detta har gjort det extremt lönsamt för höginkomsttagare att starta ett fåmansbolag och sedan omvandla sin arbetsinkomst till kapitalinkomst och därmed undgå den statliga inkomstskatten. Alstadsaeter och Jacob (2012) finner att de nya 3:12-reglerna har ökat inkomstomvandlingen i de högre inkomstkicketen i samhället, något som har

negativa effektivitetseffekter, fördelningseffekter och inkomsteffekter. Att 3:12-reglerna så tydligt gynnar höginkomsttagare gör att de måste ses över.

- 3:12-reglerna bör göras om och regler liknande de som gällde innan 2003 bör återinföras. Detta för att säkerställa neutralitet i beskattningen av kapital- och arbetsinkomster.

Förmögenhetsskatten

Förmögenhetsskatten avskaffades i Sverige 2007 och även om det finns starka argument för en enhetlig förmögenhetsskatt så har argumentet emot till stor del varit av praktisk natur. Två argument har ofta lyfts fram i debatten. Det första argumentet är kapitalflykt. Eftersom en förmögenhetsskatt per definition syftar till att beskatta de allra rikaste individerna i ett samhälle så finns det både starka incitament samt resurser att flytta kapitalet utomlands om en sådan skatt skulle införas.

Det andra argumentet har att göra med hur en förmögenhet ska definieras och värderas. En stor del av tillgångarna hos de allra rikaste individerna är i onoterade aktier, det är dock inte helt lätta att värdera dessa eftersom de inte omsätts på en andrahandsmarknad. En möjlig lösning på problemet skulle vara att bara beskatta noterade aktier. Det skulle dock ge förmögenhetsskatten en starkt regressiv karaktär och de allra rikaste individerna skulle i stor utsträckning undgå skatten.

- Möjligheten att återinföra en förmögenhetsskatt bör utredas.
- Om utredningen skulle komma fram till att kapitalflykten skulle bli så stor att det inte är ekonomiskt försvarbart att införa en förmögenhetsskatt så bör svenska staten åtminstone ta en ledarroll i arbetet för att införa en förmögenhetsskatt på europeisk nivå.

Arvs- och gåvoskatten

Sverige är ett av de få länder i västvärlden som inte längre har någon arvs- och gåvoskatt. Innan 2004, när arvs- och gåvoskatten avskaffades, så beskattades alla arv och gåvor efter ett grundavdrag på mellan 21 000 – 70 000 kronor beroende på släktskapet till den avlidne. Skattesatsen varierade mellan 10 % och 30 %.

Arv och gåvor är problematiska eftersom de tenderar att befästa ojämliketer mellan "familjer" över generationer. Det är också huvudorsaken till att det är den skatt som tenderar att vinna det största stödet också hos liberala krafter i samhällsdebatten. Exakt hur en sådan skatt ska utformas behöver utredas, men det finns anledning att höja grundavdraget från de tidigare 70 000 kronor. I utformandet av skatten så är det viktigt att komma ihåg att skatten inte syftar till att komma åt kapital med högt affektionsvärde hos individer utan att komma åt de stora mängder kapital som går i arv mellan generationer och på så sätt befäster ojämlikheten i samhället. Som Waldenström m.fl. visar i sin rapport *Kapitalbeskattningens förutsättningar* så har arvets betydelse i ekonomin ökat markant sedan 1970-talet, då utgjorde den årliga överföringen av arv och gåvor mindre än 8 % av hushållens disponibla inkomster, idag, cirka 40 år senare, så är samma siffra drygt 16 %.

- Arvs- och gåvoskatten återinförs.
- Nivåer för grundavdrag samt skattesatser behöver utredas.

Fastighetsskatten

Fastighetsskatten är troligtvis den skatt som finner den största uppbackningen hos ekonomer. En skatt på fastigheter är bra eftersom fastigheter är en av få kapital sorter som är orörliga och därför lättare att beskatta. Fastighetsskatt är också ett viktigt instrument för att bromsa prisökningar på bostäder och minska den privata belåningen. I ett internationellt perspektiv sticker Sverige ut - trenden i de flesta länderna har gått mot en ökad fastighetsbeskattning medan fastighetsskatten i Sverige har sjunkit. Politiskt är fastighetsskatten problematisk eftersom den är illa omtyckt bland stora väljargrupper. Det finns dock ett större stöd för en fastighetsskatt som i huvudsak riktas mot dyrare bostäder. 2008 års sänkning av fastighetsskatten går därför i viss mån i motsatt riktning sett till den allmänna opinionen eftersom den innebar en sänkning av fastighetsskatten på framförallt dyrare bostäder.

- Ersätt dagens fastighetsavgift med en progressiv fastighetsskatt med fokus på framförallt dyrare bostäder.
- Möjligheten att differentiera mellan primära och sekundära (semesterhus, övernattningslägenheter etc.) bostäder bör också utredas, och en högre skatt bör tas ut på människors sekundära bostad.

Moms

I Sverige tillämpas en normal mervärdesskattesats (25 %) och två reducerade skattesatser (6 och 12 %). Dessutom tillämpas 0-skattesats i några fall (exempelvis läkemedel som lämnas ut mot recept). Det finns flera svårigheter när det kommer till gränsdragning mellan företeelser med olika momssats, men detta avsnitt behandlar bara moms som allmän intäktskälla. 2017 inbringade moms närmare 430 miljarder kronor till statskassan. Detta motsvarar mer än 20 procent av den offentliga sektorns totala skatteintäkter. Endast arbetsgivaravgiften och den kommunala inkomstskatten är större. Fördelen med moms är att den är stabil, genererar höga intäkter och anses ha relativt små tillväxthämmande effekter i jämförelse med andra skatter. Nackdelen med moms är att den som konsumtionsskatt i praktiken är regressiv, eftersom momsens andel av inkomsten är högre för låginkomsttagare än för höginkomsttagare.

Även om moms isolerat blir regressiv är momsintäkterna viktiga för statsbudgeten vars utgiftsprofil som helhet är progressiv. Givet momsens nuvarande roll ser Kommunal i nuläget inte att momssystemet behöver förändras. I framtiden är det däremot viktigt att höjningar av moms inte blir ett substitut mot inkomstskattesänkningar eller uteblivna skattehöjningar av mer progressiv natur.

- Momsen ger stora och stabila skatteintäkter som i dagsläget är oundgängliga för välfärdens finansiering.
- Momsens regressiva profil måste kompenseras genom progressiva välfärdsinvesteringar.
- Momshöjningar bör inte ses som ett substitut mot skattesänkningar eller uteblivna skattehöjningar i framtiden.