



## Sverige behöver en bred skatteöversyn

– några viktiga skattepolitiska områden, version 2

Torbjörn Hållö, LO-ekonom



© Landsorganisationen i Sverige 2012

Grafisk form: LO

Original: MacGunnar – Information & Media

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2012

ISBN 978-91-566-2812-2

LO 12.06 100

# Innehåll

Förord.....	5
Inledning.....	6
1. Målet: trygga välfärdens finansiering.....	8
2. Näringslivets villkor bör vara enhetliga och generella.....	11
3. Fördelningsprofilen på skattesystemet behöver förstärkas.....	13
4. Inkomstbeskattningen bör präglas av enhetlighet.....	16
5. En samlad strategi för miljöbeskattning behöver formos.....	18
6. Internationaliseringen kräver ökat samarbete på skatteområdet.....	20
Avslutande ord.....	22
Referenser och datakällor.....	23



## Förord

Sverige behöver ett stabilt och rationellt skattesystem. Idag finns det växande brister i det svenska skattesystemet samtidigt som nya utmaningar behöver adresseras. Det framstår som allt mer tydligt att Sverige behöver en bred skatteöversyn.

Det är enligt LO-ekonomernas bedömning viktigt att olika samhällsaktörer deklarerar sina ståndpunkter om hur skattesystemet bör utvecklas. På så sätt kan åsikter och kunskaper brytas i det offentliga samtalet. En informerad samhällsdebatt om skatter ökar möjligheterna att finna breda hållbara lösningar på skatteområdet.

LO-ekonomerna vill med denna rapport tydliggöra några av våra prioriteringar inför en ny samlad skatteöversyn. I rapporten betonas att likformighet är en central princip.

Rapporten hävdar att välfärdens finansiering måste vara huvudmålet för skattesystemet. I rapporten pekas på behovet av att adressera flera centrala frågor däribland; ineffektiva skatteundantag, växande inkomstklyftor, finanssektorns underbeskattning och den internationella skattekonkurrensen.

Rapporten gör inte anspråk på att täcka alla delar i skattepolitiken, utan är ett försök att stimulera en samhällsdebatt om Sveriges skatter.

*Ola Pettersson*  
LOs chefsekonom

# Inledning

För drygt 20 år sedan genomfördes en omfattande skattereform i Sverige. Reformen byggde på principer om ökad likformighet och neutralitet. Ett viktigt resultat av skattereformen var att skattesatserna för kapital och arbetsinkomster kraftigt sänktes samtidigt som skattebaserna breddades. Totalt genomfördes sänkta skatter och breddade skattebaser om motsvarande sex procent av BNP.<sup>1</sup>

## 1990/91 skattereform

- Full skatteplikt för naturaförmåner.
- Tjänster momsbelades, tidigare hade exempelvis frisörer inte betalt moms.
- En enhetlig momssats om 25 procent på varor och tjänster antogs.
- Kapitalskatten blev proportionell om 30 procent.
- Kapitalskatten skildes därmed från beskattningen av inkomst av tjänst där progressivitet behölls, så kallad dualbeskattning.
- Marginalskatten sänktes för en majoritet av skattebetalarna.
- Avdragsmöjligheter för lån inskränktes.
- Bolagsskatten sänktes från 57 till 30 procent.

*”Det har gått 20 år sedan genomförandet av den stora skattereformen. Även om den kom att kallas århundradets skattereform så var förhoppningen då att den skulle hålla i ungefär 20 år. [...] Jag som var med i arbetet då vet inte om jag ska tycka att det är en glad överraskning att det höll så länge, eller vara besviken över att så lite är kvar.”*

Leif Pagrotsky, riksdagsledamot (S)

Under de mer än 20 år som har gått sedan den förra skattereformen har ett stort antal avsteg gjorts från de ursprungliga principerna om likformighet och neutralitet. Ett sådant exempel är att momsen inte längre är enhetlig. Ett annat exempel är att investeringar i fastigheter idag beskattas mildare än de flesta andra kapitalinvesteringar. Ett tredje exempel är de generösa villkoren som finns för egenföretagare att beskatta inkomster som kapitalvinster.

Det lapptäcke av undantag och särlösningar som har genomförts sedan skattereformen har försämrat det svenska skattesystemets funktion. Skattesystemet kan idag i delar liknas vid en schweizerost, full med håligheter. Samtidigt har nya utmaningar för det svenska skattesystemet vuxit fram under de senaste 20 åren som behöver adresseras, inte minst Sveriges EU-inträde och den fortsatta internationaliseringen av Sveriges ekonomi.

Det som politiskt möjliggjorde den gamla skattereformen var att man i arbetet inriktade sig på skatteförändringar i form av paket. Reformen föregicks av ett omfattande

utredningsarbete. Vi menar att arbetet med en ny skattereform måste få ta tid och präglas av gedigna utredningar och ett brett parlamentariskt arbete. LO-ekonomerna menar att en bred skatteöversyn behöver genomföras. Inriktningen bör vila på likformig beskattning med breda skattebaser, få undantag och enhetliga skattesatser.

LO-ekonomerna anser att de principer om likformighet som var vägledande inför skattereformen i början på 1990-talet fortfarande är centrala och relevanta. Men det är viktigt att se att en ny bred skatteöversyn behöver möta dagens utmaningar och problem.

<sup>1</sup> Riksrevisionen ”Enhetlig beskattning”, RiR 2010:11, 2010.

Den mest realistiska vägen framåt är att regering och riksdag nu initierar ett brett utrednings- och förankringsarbete som får pågå in på början av nästa riksdagsmandatperiod.

En översyn av det svenska skattesystemet bör föras så att fler aktörer blir beredda att ta ansvar för helheten. Arbetsmarknadens parter måste tidigt involveras. Löntagarkollektivet är inte vinnare på särlösningar utan på helhetslösningar. En eventuell ny skattereform behöver ett brett partipolitiskt stöd. En reform som är välförankrad har ett stort värde då det skapar trygghet hos löntagare, kapitalägare och företagare om framtida spelregler.

LO-ekonomerna belyser i denna korta rapport några av de centrala områden som en ny skattereform behöver beakta och svara emot.

- Målet: trygga välfärdens finansiering.
- Näringslivets villkor bör vara enhetliga och generella.
- Fördelningsprofilen på skattesystemet behöver förstärkas.
- Inkomstbeskattningen bör präglas av enhetlighet.
- En samlad strategi för miljöbeskattning behöver formos.
- Internationaliseringen kräver ökat samarbete på skatteområdet.

### Varför likformighet?

LO-ekonomerna anser att skattesystemet i dess flesta delar, undantaget exempelvis beskattning av miljöbelastande verksamhet, bör präglas av likformighet. Likformighet är en metod för att skattesystemet i så liten utsträckning som möjligt ska påverka individers, hushålls eller företags ekonomiska beslut. Motsatsen till likformig beskattning är optimal beskattning som aktivt försöker påverka individers, hushålls eller företags beteende.

*”om syftet med skattereformer är att förstärka landets konkurrenskraft och förmåga att attrahera välståndsskapande resurser är tilltron till skattesystemets stabilitet och rättssäkerhet väl så viktig som skatteuttagets storlek och nivån för enskilda skattesatser.”*

Kjell-Olof Feldt f.d. finansminister (S)

# 1. Målet: trygga välfärdens finansiering

Målet med skatteuttaget är främst att finansiera offentlig välfärd. LO-ekonomerna menar att det är svårt att kombinera detta övergripande mål med andra delmål, såsom exempelvis att öka sysselsättningen. Däremot finns det skäl att anta att ett skattesystem som bygger på principer om likformighet är ekonomiskt effektivt och därmed förbättrar den samlade ekonomins funktionssätt jämfört med andra typer av skattesystem.

Välfärden kommer att kosta allt mer, inte minst på grund av att andelen äldre ökar. Även den påbörjade politiska debatten om det svenska pensionssystemets brister kan leda fram till att ökade offentlig finansiella åtaganden blir nödvändiga.

## Varför likformighet?

LO-ekonomerna anser att skattesystemet i dess flesta delar, undantaget exempelvis beskattning av miljöbelastande verksamhet, bör präglas av likformighet. Likformighet är en metod för att skattesystemet i så liten utsträckning som möjligt ska påverka individers, hushålls eller företags ekonomiska beslut. Motsatsen till likformig beskattning är optimal beskattning som aktivt försöker påverka individers, hushålls eller företags beteende.

LO-ekonomerna menar att finansieringen av den framtida välfärden i första ledet ska ske genom att vi hävdar den fulla sysselsättningen. Men skatterna kan behöva höjas.

Vår utgångspunkt är att eventuella skattehöjningar ska vara så små som möjligt. Sverige har redan idag, i en internationell jämförelse relativt höga skatter. Även om Sverige enligt internationella jämförelser inte har särdeles hög beskattning av personinkomst för grupper med goda inkomster. Enligt en undersökning från KPMG har

Sverige en lägre effektiv samlad inkomstskatt för en löntagare med 100 000 US\$ än cirka 15 andra europeiska länder.<sup>2</sup>

Ofta överskattas också den svenska skattenivån i internationella jämförelser då man inte tar hänsyn till att Sverige över en konjunkturcykel har överskott i det finansiella sparande, det vill säga har en överfinansiering av offentliga utgifter. Dessutom beskattas sociala transfereringar i Sverige, till skillnad från i många andra länder.

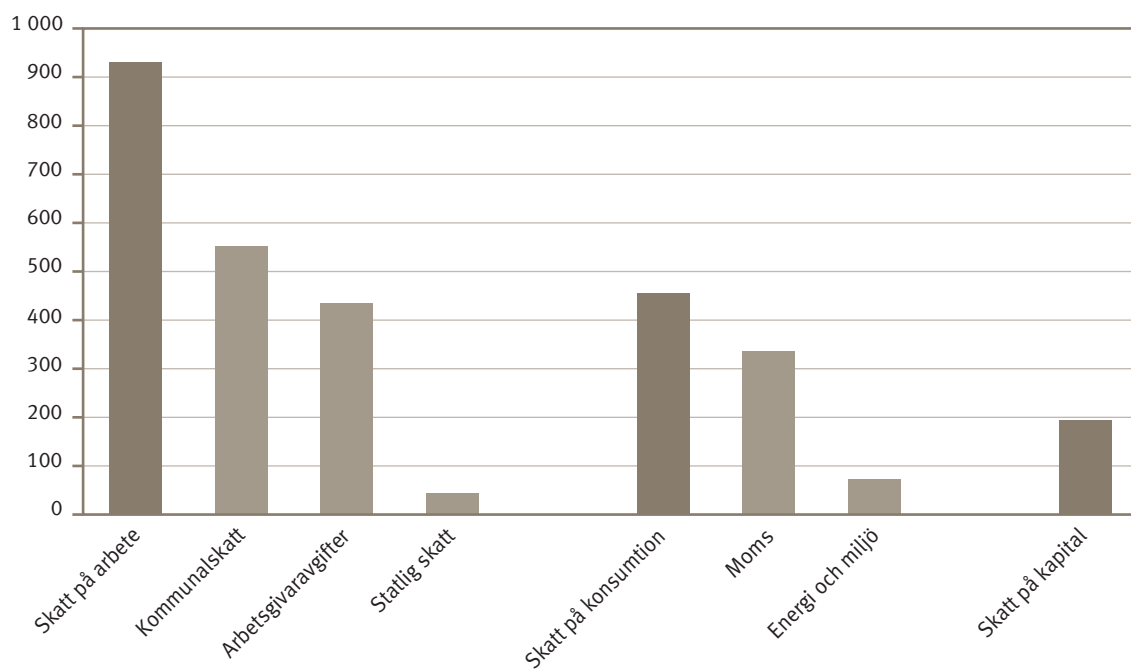
Det är viktigt att använda effektiva skattebaser på ett rationellt sätt. Om staten underlåter att använda de mest effektiva skattebaserna kommer definitionsmissigt – vid ett givet skattetryck – beskattningen av andra och mindre effektiva skattebaser behöva tas i anspråk.

Skatt på arbete är den främsta källan till skatteintäkter, varav den kommunala inkomstskatten och de sociala avgifterna utgör de största intäktskällorna. Skatt på konsumtion och skatt på kapital är de övriga två huvudgrupperna för beskattning.

2 KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011.



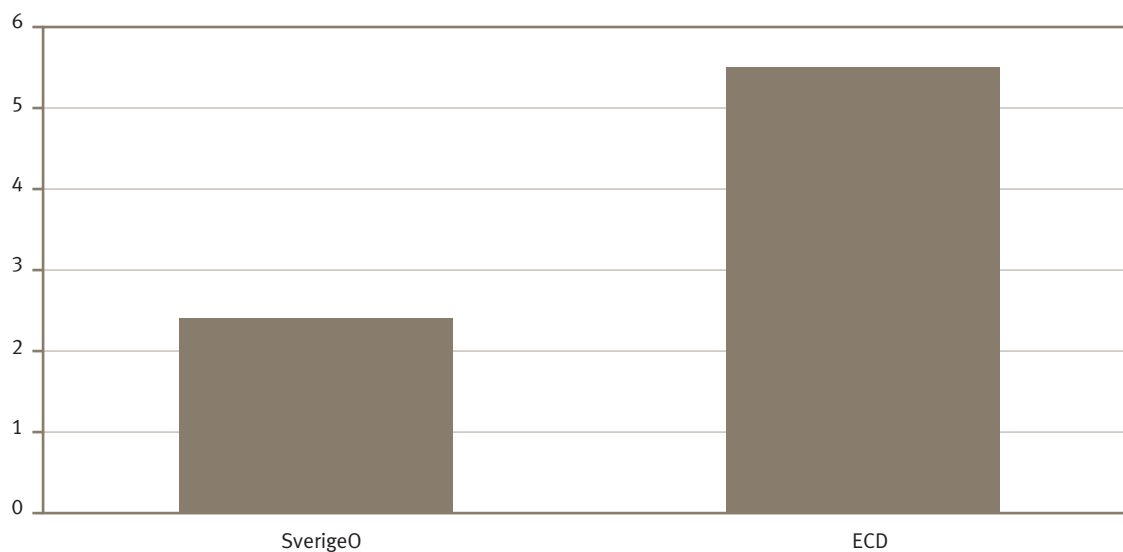
Diagram 1. Skatter: arbete, konsumtion och kapital (miljarder kronor)



Källa: BP 2012, bilaga 1. Notera att skatter grupperas i tre huvudgrupper; arbete, konsumtion och kapital. I ovan diagram redovisas också några undergrupper, kommunalskatt, statlig inkomstskatt, arbetsgivaravgifter, moms samt beskattning av energi och miljö.

I en jämförelse mellan Sverige och andra OECD-länders användning av olika skattebaser visar att exempelvis fastigheter används i mindre utsträckning i Sverige jämfört med andra länder.

Diagram 2. Andel av skatterna som kommer ifrån fastigheter, år 2009



Källa: OECD "Revenue Statistics", baserat på år 2009.

LO-ekonomerna menar att en viktig del i en skatteöversyn är att bättre utnyttja den stabila skattebas som fastigheter utgör. Det är tydligt att denna skattebas är underutnyttjad i Sverige. Ekonomisk teori är tydlig med att fastighetsbeskattning har små snedvridande effekter.

Det är önskvärt att det finns en bred politisk samsyn kring hur olika skattebaser bör användas och att det samlade skattesystemet utformas på ett sätt så att det relativt enkelt går att höja eller sänka skattenivån utan att skattesystemets funktion kraftigt förändras. På detta sätt ökar medborgarnas möjlighet att i politiska val välja nivån på välfärdsambitionerna och nivån på skatterna.

## 2. Näringslivets villkor bör vara enhetliga och generella

LO-ekonomernas syn är att företagande inom alla sektorer – industrin såväl som tjänstesektorn – måste bära sina egna kostnader. Samhället bör inte gynna vissa enskilda branscher med hjälp av skattesubventioner. Vi bejaktar en strukturomvandling som gör att branscher och företag som inte bär sina egna kostnader rationaliseras bort.

LO-ekonomerna menar att den ekonomiska politiken ska formas så att strukturomvandling underlättas. Men skattesystemet ska inte användas för att förstärka eller motverka strukturomvandlingen i näringslivet. Skattesystemet bör vara så format att det är neutralt. LO-ekonomerna anser att politiken ska sträva efter att hålla skatterna så låga som möjligt inom hela ekonomin.

Idag är det svenska skattesystemet fullt av undantag och särlösningar. Det finns nedsättningar av arbetsgivaravgiften beroende på var i Sverige du bor, hur gammal du är och om du eventuellt har varit arbetslös tidigare. På momsområdet finns undantag samt speciella moms-nedsättningar för allt från böcker till skidliftar. Permanenta skatteavdrag har införts för tjänster inom ROT- och RUT-branscherna. Flera av besluten om selektiva nedsättningar, undantag och särlösningar har formats utifrån idén om optimal beskattning. Det vill säga att skattesatsen ska spegla en vara eller tjänsts priselasticitet, helt enkelt hur känslig konsumtionen av en vara/tjänst är för en prisförändring.

### *Varför inte optimal beskattning?*

Att utforma skattenivåer för enskilda varor eller tjänster utifrån idén om optimal beskattning innebär ett flertal problem. Mest uppenbart är att det inte är möjligt att i praktiken definiera den exakta elasticiteten för varje enskild vara/tjänst. Det största problemet är att beräkna varornas inbördes priskänsligheter (korspriselasticiteter), det vill säga hur känslig är efterfrågan på exempelvis teaterbesök av att priset på exempelvis restaurangbesök blir lägre.

Ett ofta anfört argument för ROT- och RUT-avdrag är att de också minskar svartjobben. Sådana effekter finns enligt Skatteverket.<sup>3</sup> Men sambandet är komplext. En rapport från Institutet för framtidsstudier indikerar att RUT inte pressat bort de svarta jobben och visar på en fortsatt konkurrens från informella aktörer.<sup>4</sup>

Mervärdesskattesatsutredningen<sup>5</sup> kom till slutsatsen att momsuttaget bör ske med endast en momssats, det vill säga enligt principen om likformig beskattning. Samma slutsats kom Peter Birch Sørensen fram till i ett utredningsuppdrag från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).<sup>6</sup>

De omfattande nedsättningarna av moms, socialavgifter osv. är dyra och har små om några effekter på den samlade sysselsättningen. Nedsättningarna skapar däremot stora gränsdragningsproblem – ibland av närmast parodisk karaktär – så som när trädbeskärning inte

3 Skatteverket Rapport 2011:1 "Om RUT och ROT och VITT och SVART", 2011.

4 Institutet för framtidsstudier "Bland Rolexklockor och smutsiga trosor: om skattereduktioner och segmentering på den svenska hushållstjänstemarknaden" 2011.

5 SOU 2005:57.

6 ESO 2010:4, "Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges", 2010.

ger rätt till skattebidrag men däremot gräsklippning.<sup>7</sup> Det är knappast en överdrift att påstå att idag har särintresset vunnit på bekostnad av allmänintresset.

LO-ekonomerna menar att den myriad av nedsättningar, undantag och skattebidrag som subventionerar viss konsumtion på bekostnad av annan konsumtion bör avskaffas.

Tabell 1 Exempel på nedsättning/reduktion

miljarder kronor	
HUS-avdrag (ROT & RUT)	11,85
Gåvor till ideell verksamhet	0,26
Sjöfartsstöd	1,93
Nedsatta arbetsgivaravgifter	21,10
Egenavgifter, generell nedsättning	1,69
Egenavgifter, regional nedsättning	0,09
Nystartjobb – nedsatt arbetsgivaravgift	6,79

Källa: BP2012, utöver de redovisade kostnaderna för olika nedsättningar/reduktioner finns stora kostnader för exempelvis olika momsätter.

Avslutningsvis kan man konstatera att om de kostsamma nedsättningarna för vissa branscher som införts de senaste åren avskaffades (såsom nedsättningarna av socialavgifterna för unga<sup>8</sup>, HUS-avdraget och momssänkningen på restauranger) skulle ett utrymme skapas för att genomföra en generell skattesänkning för hela näringslivet om flera tiotals miljarder kronor.

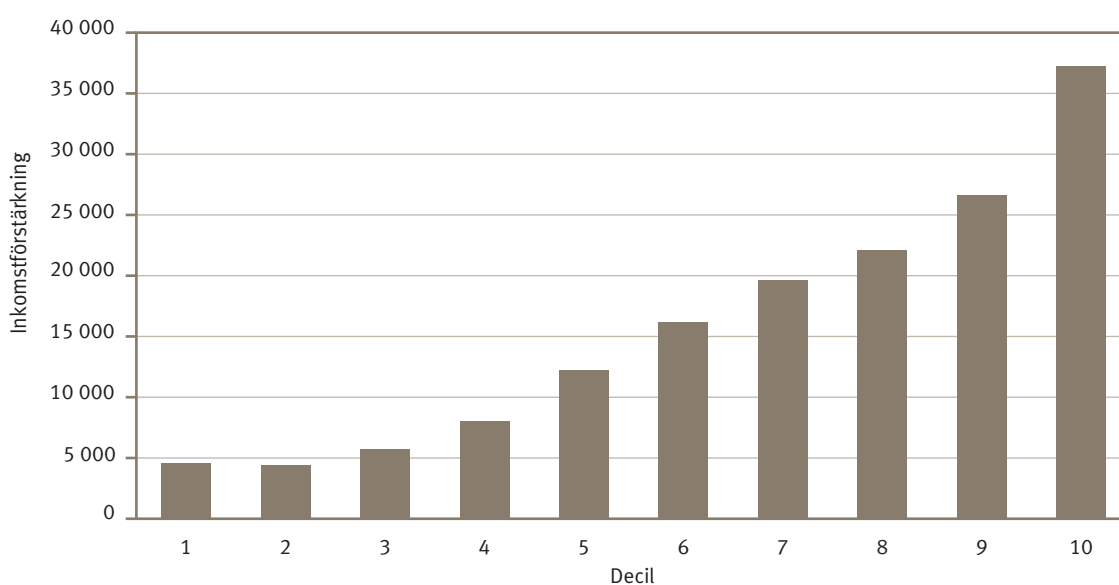
7 Enligt den sammanställning som Skatteverket redovisar på verkets hemsida.

8 Regeringen avsåg från början att sänka momsén på vissa typer av tjänster. Men efter att detta inte visade sig vara praktiskt genomförbart (bland annat på grund av EU-rättsliga invändningar) så valde man att istället gå fram med en halvering av socialavgifterna för unga.

### 3. Fördelningsprofilen på skattesystemet behöver förstärkas

LO-ekonomernas syn är att inkomst och förmögenhetsskillnaderna i samhället ska vara små. Klyftorna i Sverige har vuxit sedan början på 1980-talet. Särskilt de med de högsta lönerna har dragit ifrån övriga inkomsttagare. I LO-ekonomernas undersökning "Makteliten"<sup>9</sup> visar vi att makteliten i Sverige i genomsnitt tjänar cirka 17 gånger mer än vad en industriarbetare har i lön. Under de senaste åren har även den förda ekonomiska politiken mycket aktivt bidragit till att öka klyftorna.<sup>10</sup>

Diagram 3. Fördelningseffekten av regeringens ekonomiska politik 2006–2010



Källa: Riksdagens utredningstjänst.

9 LO-ekonomernas rapport "Makteliten – kommer tillbaka, En studieutveckling för makteliten perioden 1950 till 2010", år 2012.

10 Se till exempel Sebastian de Toro och Torbjörn Hållö DN-debatt 2011-02-15 "M:s ekonomiska politik gynnar höginkomsttagare".

### Växande ekonomiska skillnader – ”Makteliten”

LO-ekonomernas undersökning ”Makteliten” bygger på ett urval som omfattar närmare 200 maktpositioner i vårt samhälle inom olika maktsfärer. År 2010 var den genomsnittliga sammanräknade inkomsten före skatt i makteliten cirka 5,2 miljoner kronor per person, att jämföra med en genomsnittlig industriarbetarlön på cirka 300 000 kronor.

De undersökta maktpositionerna kan delas in i tre huvudgrupper: den ekonomiska, demokratiska samt byråkratiska eliten. Den ekonomiska eliten består av chefspositioner inom det privata näringslivet. Här

ingår exempelvis VD för Skanska, Volvo, Nordea och andra stora företag. År 2010 fick de 50 undersökta direktörerna en inkomst på 46 industriarbetarlöner i snitt. Det motsvarar vad en industriarbetare får ihop under en hel livstids arbete.

De stora och växande skillnaderna i samhället påverkar vilka beslut som fattas inom politik. Men skillnaderna påverkar sannolikt också hur frågor om klass och klyftor skildras i den offentliga debatten. Exempelvis hur konflikten mellan kapital och arbete skildras i media.

LO-ekonomerna anser att ekonomisk omfördelning främst bör uppnås genom ett omfattande generöst välfärdssystem som värnar allas lika tillgång till god offentlig service och generösa socialförsäkringar. Länder med högre skattekvot och som spenderar mer resurser på välfärdssystemen tenderar att ha en jämnare inkomstfördelning än länder med mer begränsade välfärdssystem. Höga skatter skapar helt enkelt förutsättningar för mindre klyftor.

LO-ekonomerna anser inte att den generella lösningen på ojämn inkomst- och förmögenhetsfördelning i samhället är en ökad progressivitet i skattesystemet. Men på några områden bör en bättre balans uppnås.

LO-ekonomerna menar att någon form av arvsskatt är eftersträvansvärd. En sådan skatt dämpar de ärvda klyftorna i samhället. En arvsskatt har synnerligen begränsade effekter på arbetsutbudet. En arvsskatt behöver kombineras med en gåvoskatt. Idag tillhör Sverige en minoritet av länder inom EU som helt saknar beskattning vid arvskiftet. 18 av 27 EU-länder har någon form av arvsskatt, bland andra Danmark, Finland och Tyskland.<sup>11</sup>

Ett annat område som är viktigt för att öka det svenska skattesystemets effektivitet och rättvisa är att fastighetsbeskattning görs effektiv. Beskattningen av fastigheter bör präglas av likformighet relativt andra kapitalinvesteringar. LO-ekonomerna anser att en fastighetsskatt ska införas som bygger på fastighetens värde. Idag har fastighetsskatten (den så kallade ”fastighetsavgiften”) ett tak som gör att enkla villor och radhus proportionellt beskattas hårdare än exklusiva villor.

Vi anser inte att det är eftersträvansvärt att höja nivån på marginalsatserna för inkomst av tjänst. Tvärtom finns anledning att sträva efter att begränsa margineffekterna inom inkomstbeskattning. Det finns dock all anledning att se över och avskaffa olika typer av avdrag som sänker den genomsnittliga skattenivån för höginkomsttagare. Vi menar att man bland annat bör se över och sannolikt avskaffa systemet med avdrag för olika hushållsnära tjänster och avdragsmöjligheterna för pensionssparande.<sup>12</sup>

11 Copenhagen Economics ”Study on inheritance taxes in EU member states and possible mechanisms to resolve problems of double inheritance taxation in the EU”, 2010.

12 Ansatsen att öka beskattningen av höginkomsttagare via avskaffade avdragsmöjligheter, istället för höjd marginalsatt, företräds också i exempelvis OECD-rapporten ”Divided we stand”, 2011.

### *Förslag om kraftig sänkt skatt för tjänstemän på riskkapitalfonder*

Idag är det vanligt att den som arbetar som tjänsteman på en riskkapitalfond, vid sidan av sin grundlön, får del av avkastningen när den överstiger ett visst tröskelvärde. Detta kallas för "vinstandel". Regeringen har våren 2012 tagit fram ett förslag där denna "vinstandel" ska beskattas som kapital, trots att det är en ersättning för utförd tjänst.

Regeringens utredning föreslår att vinstandelar,

över ett visst belopp, ska beskattas som kapital det vill säga 30 procent. Utredningens förslag innebär således en påtagligt sänkt skatt för ett antal personer med hög lön inom riskkapitalbranschen, jämfört med vad Skatteverket idag anser att de ska betala. LO-ekonomerna anser att utredningens förslag inte bör genomföras.

Idag är marginals-katten 57 procent för personer med inkomst av tjänst som överstiger kronor omkring 50 000 kronor i månaden. Det är en hög nivå. För att hantera den relativt höga nivån har olika former av undantag införts så som expertskatt (för utländska högre tjänstemän) och lättnadsregler för egenföretagare. Ett annat exempel på sär-lagstiftning för att hantera effekterna av nivån på marginals-katten är ett nytt förslag från Finans-departementet om att införa en särskild skattelagstiftning för högavlönade tjänstemän inom riskkapitalbranschen.

## 4. Inkomstbeskattningen bör präglas av enhetlighet

LO-ekonomerna menar att skattesystemet ska formars så att skatterna påverkar människors ekonomiska beslut i så liten utsträckning som möjligt. En central del i detta är att skattesystemet bör utformas så att människor inte avstår från att arbeta eller från att gå upp i arbetstid. Det ska helt enkelt löna sig att arbeta.

Men insatser för ökade drivkrafter för arbete måste göras med en förståelse för den svenska generella välfärdsmodellen. När den borgerliga regeringen försämrar inkomstskyddet i socialförsäkringarna så försvagas kopplingen mellan arbete och trygghet. På samma sätt försämrades drivkrafterna till arbete när avgiften för medlemskap i a-kassan höjdes mycket kraftigt; avgiftshöjningen blir till en extra skatt på att börja arbeta.

Jobbskatteavdraget har varit i centrum för den politiska debatten i Sverige under de senaste åren. Avdraget, som egentligen är en reduktion av inkomstskatten, har utgjort regeringens huvudstrategi för att öka sysselsättningen.

Jobbskatteavdraget har en konstruktion som innehåller flera orättvisa komponenter, bland annat bidrar jobbskatteavdraget till att urholka värdet av de sociala försäkringarna och intjänad pension. Finansieringen av jobbskatteavdraget har varit orättvis. När det första så kallade steget genomfördes år 2007 tvingades LO-arbetare i betydligt större utsträckning än tjänstemännen att betala för sina egna skattesänkningar genom avgifts- och skattehöjningar. Fortfarande idag betalar exempelvis en kock cirka fyra gånger mer än en högre tjänsteman i avgift till a-kassan.

LO-ekonomernas bedömning är att jobbskatteavdraget inte har någon större effekt på den intensiva marginalen, det vill säga arbetstiden för dem som redan är i arbete. Även om man skulle bortse från de uppenbara orättvisorna med jobbskatteavdragets konstruktion, så kan inte skattereduktionen motiveras utifrån ett sysselsättningsperspektiv.

För den grupp av löntagare som har en lön på **under cirka 28 000 kronor** i månaden är det oklart om arbetsutbudet ökar eller minskar. Det beror på vilken effekt som är starkast: att man får mer betalt av en extra timmes arbete (substitutionseffekt) eller att man får mer betalt utan att jobba mer (inkomsteffekt).

### Inkomsteffekt

= högre lön gör att man har råd att jobba mindre och istället ha mer fritid.

### Substitutionseffekt

= högre lön gör att man vill jobba mer.

Jobbskatteavdraget bidrar sannolikt till att minska arbetskraftsutbudet bland grupper med en inkomst över cirka 28 000 kronor, eftersom dessa löntagare redan har maximalt jobbskatteavdrag och därmed får mer betalt utan att jobba mer. Det betyder att för denna inkomstgrupp finns en inkomsteffekt men ingen substitutionseffekt.

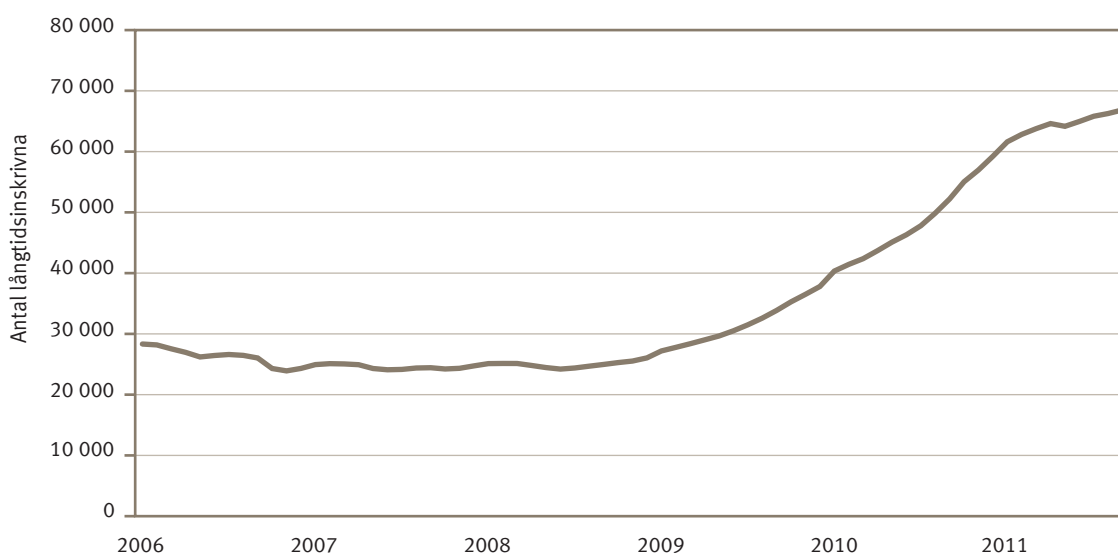
För de som inte arbetar finns enbart en substitutionseffekt. Jobbskatteavdraget bidrar sannolikt till att öka arbetskraftsutbudet för dem som inte arbetar alls. Men effekten ser olika ut mellan olika grupper. Enligt beräkningar är det tydligt att avdraget är mest effektivt för de grupper som verkligen gör ett aktivt val mellan att arbeta och inte arbeta. Ett



tydligt exempel är ”hemmafruar”, det vill säga en person som saknar egen beskattningsbar inkomst utan har sin ekonomiska försörjning från partners lönearbete.<sup>13</sup>

Det kan också konstateras att sysselsättningsutvecklingen i Sverige under den period avdraget införts och byggts ut har varit mycket blygsam. Studerar vi utanförskapets utveckling under de senaste åren mätt som långtidsarbetslösa mer än två år så kan vi konstatera att denna grupp vuxit mycket kraftigt.

Diagram 4. Utan arbete i mer än 24 månader



Källa: Arbetsförmedlingen.

Samtidigt bör man konstatera att de senaste åren är en period som präglats av stor ekonomisk oro. Det är därför svårt att utvärdera effekten av jobbskatteavdraget.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) presenterade i år en första utvärdering. I rapporten jämförs personer som har fått olika stora jobbskatteavdrag. Jämförelsen visar att sysselsättningen ökade mer bland dem som fick större skattesänkningar. Men samma grupp av inkomsttagare ökade också sin sysselsättning mer än andra åren innan jobbskatteavdraget infördes. IFAU gör bedömningen att det inte är möjligt att uttala sig om huruvida avdraget ökat sysselsättningen.<sup>14</sup>

LO-ekonomernas principiella uppfattning är att inkomstbeskattningen bör präglas av enhetlighet. Olika typer av förvärvsinkomster ska beskattas lika. En enhetlig inkomstskatt kan uppnås om jobbskatteavdraget omvandlas till ett allmänt grundavdrag som tillfaller alla inkomsttagare med någon typ av förvärvsinkomst, även pension, a-kassersättning eller sjukpenning.

<sup>13</sup> Se beräkningar i LO-rapporten ”Jobbskatteavdraget, ger ett generellt förvärvsavdrag valuta för pengarna”.

<sup>14</sup> IFAU Jobbskatteavdraget, 2012:2.

## 5. En samlad strategi för miljöbeskattning behöver formas

Inom miljöbeskattningen har stora förändringar inträffat sedan den förra skattereformen. Idag har Sverige en koldioxidsskatt som är en central del i den politiska styrningen för att nå miljöpolitiska mål.

LO-ekonomerna menar att miljöbeskattningen är ett område där beskattningen bör präglas av en annan princip än för övriga skattesystemet.

LO-ekonomerna anser att beskattningen på miljöområdet ska vila på principen att negativa externa effekter ska internaliseras. Detta kan närmast beskrivas som en optimal beskattning. Det betyder att den som orsakar miljökostnader också ska betala för skadorna. Detta blir således ett incitament att hålla nere aktiviteter som är skadliga för miljön.

Under många år präglades den politiska diskussionen kring miljöbeskattningen av idén om så kallad "grön skatteväxling". Idén är att sänka skatten på arbete och istället öka beskattningen av skattebaser som har en negativ miljöpåverkan. LO-ekonomerna menar att idén om grön skatteväxling kan vara användbar på kort sikt. Men som långsiktig strategi fungerar inte grön skatteväxling, eftersom det inte är långsiktigt möjligt att växla från en permanent skattebas (arbete) till en skattebas som man vill avveckla (utsläpp).

Koldioxidsskatten har varit ett effektivt och rationellt sätt att internalisera externa effekter. Koldioxidbeskattningen bör ha så få undantag som möjligt. Det är exempelvis angeläget att flygbränsle beskattas hårdare än vad som idag är fallet.

Vår bedömning är att det kommer att behövas mer kraftfulla verktyg för att internalisera de kostnader som person- och varutransporter orsakar i form av nedsmutsning, oljud, trängsel och trafikolyckor, genom ökad användning av skatter på faktiska transporter så som trängselskatter och kilometerskatter.

Brister i infrastrukturen kan sannolikt inte enbart lösas med nyinvesteringar. Det behövs också insatser för en mer rationell användning av befintlig infrastruktur där den som sliter mycket på infrastrukturen och orsakar miljökostnader också bidrar till att betala för slitaget.

Sverige har redan infört en skatt på transporter som åker in och ut från Stockholms innerstad. Det finns även globalt en trend för ökad användning av skatter som styr hur befintlig infrastruktur används.

Idag bär de privata persontransporterna i hög utsträckning sina egna kostnader, genom koldioxidsskatt, registreringsavgifter etc. Men kommersiella transporter har idag en lägre beskattning än vad som är lämpligt utifrån effektivitetssynpunkt. Därmed subventioneras de kommersiella transporterna med följd transporterna inte genomförs på tillräckligt effektivt.

Enligt beräkningar från Trafikverket så bär persontransporter på väg cirka 90 procent av

sina kostnader, medan godstransporter på järnväg och väg endast bär cirka 30–50 procent av sina kostnader.<sup>15</sup>

---

15 Trafikverket, *"Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050"*, 2012.

## 6. Internationaliseringen kräver ökat samarbete på skatteområdet

Sedan den senaste skattereformen genomfördes har internationaliseringen av Sveriges ekonomi ökat påtagligt. Sverige har blivit medlem av Europeiska Unionen samtidigt som integrationen inom EU har varit mycket långtgående. Den elektroniska handeln har vuxit fram. Nya länder och regioner växer sig starka och konkurrerar med Sverige om kapital, investeringar och arbetskraft. Det är uppenbart att Sveriges möjligheter att beskatta rörliga skattebaser har försvårats under de senaste 20 åren.

Finanskrisen hösten 2008 och den aktuella statsfinansiella krisen i Europa visar hur starkt sammankopplade nationella ekonomier är sinsemellan. Finanskrisen har visat på behovet av ett fördjupat internationellt samarbete för att minska risktagandet inom finanssektorn.

LO-ekonomerna menar att övervakning och reglering av finanssektorn behöver en stark europeisk federal nivå. Finanssektorn måste möta avgifter och skatter som internaliserar de risker som sektorn utsätter samhällsekonomin för. Denna typ av skatter och avgifter sätts bäst på internationell nivå.

Vi ser ett särskilt behov av europeiska avgifter och skatter som främjar bankernas incitament att ha en hög kapitaltäckning. Det kan exempelvis handla om att vidga det system Sverige har infört med stabilitetsavgifter till hela Europa, men även om att momsbelägga den finansiella sektorn.

Idag är finansiella tjänster momsbefriade vilket bidrar till att finanssektorn är underbeskattad. LO-ekonomerna anser att finanssektorn bör ha en likformig beskattning och betala moms. På grund av tekniska problem kan en momsbeläggning eventuellt ske som en schablonskatt som motsvarar en momsbeläggning av finansiella tjänster.

Förslag om en moms på finansiella tjänster har föreslagits av brittiska "Mirrlees Review" och den norska Finanskriskommittén.

Det har funnits ett förslag från EU-kommissionen om att en transaktionsskatt ska införas. Det innebär att en låg skatt tas ut varje gång en finansiell transaktion genomförs, exempelvis vid ett köp av en aktiepost. Transaktionsskatten motiveras i den allmänna debatten både som ett sätt att dämpa antalet transaktioner och utifrån fiskala motiv. Avsaknaden av moms på finansiella tjänster är också ett av argumenten bakom EU-kommissionens förslag om en transaktionsskatt.

LO-ekonomerna anser inte att det är klarlagt att en skatt på transaktioner skulle skapa större finansiell stabilitet. Däremot är det rimligt att öka beskattningen av den finansiella sektorn och då är skatt på finansiella transaktioner en intressant möjlighet. Men för att en sådan skatt ska bli framgångsrik bör även länder utanför EU införa en sådan skatt.

En av de bärande idéerna i EU är att skapa lika konkurrens mellan medlemsländerna. Men än är vi inte där. Ett exempel är skattepolitiken på områden med så kallade rörliga skattebaser. Företagsskatten, skatterna på sparande och miljöskatter varierar kraftigt mellan

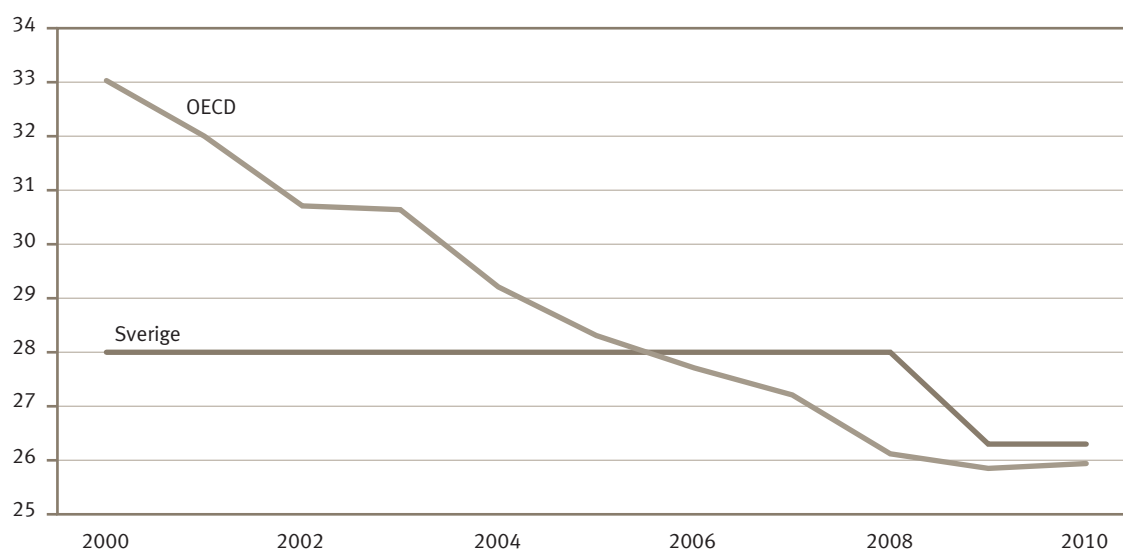
medlemsländerna. Genom att sänka alla eller vissa av dessa skatter kan de länder som vill locka till sig företag och investeringar. Det är motsatsen till rättvis konkurrens.

LO-ekonomerna ser behov av ökad skatteharmonisering inom Europa. Det behövs ett gemensamt europeiskt samarbete för att sätta stopp för osund skattekonkurrens. Vi vill se ordentliga miniminivåer på skatter som internaliserar negativa miljöeffekter, såsom skatt på koldioxid.

Även bolagsskatten behöver ökad harmonisering. Bolagsskatten är en skatt där det sker en kontinuerlig press nedåt på skattenivåer. Ett land som Irland har försökt bygga internationell konkurrenskraft genom att erbjuda en mycket fördelaktig bolagsskatt.

Idag pågår ett arbete för att harmonisera hur bolagsskatten beräknas i Europa. Detta är ett bra första steg. Men arbetet för att harmonisera hur man beräknar underlaget för bolagsskatt bör kompletteras med miniminivåer på bolagsskattesatsen. Med miniminivåer dämpas den osunda skattekonkurrensen. Även på andra skatteområden kan det vara nödvändigt att öka användningen av miniminivåer, inte minst inom miljöområdet.

Diagram 6. Sjunkande bolagsskatt globalt



Källa: KPMG's Corporate and Indirect Tax Survey 2010. Notera att skattesatsen bara är en av flera viktiga faktorer. Sveriges bolagsskattesats ska också främst jämföras med ekonomier som liknar den svenska.

Det är dock viktigt att påpeka att LO-ekonomerna anser att intäkterna från olika skatter även fortsatt ska tillfalla respektive stat. EU ska inte få egen beskattningsrätt.

EU-samarbetet har under de senaste åren tagit flera viktiga steg för att minska möjligheterna till skattefusk och skatteundandragande. Ett sådant exempel är det så kallade sparrandedirektivet som bidragit till att begränsa möjligheterna till skatteundandragande för svenskar som placerar pengar i andra EU-länder. LO-ekonomerna anser att arbetet inom EU för att förhindra skatteundandragande ska fördjupas.

## Avslutande ord

LO-ekonomerna vill med denna korta rapport peka på några av de områden som vi ser som centrala inom ramen för en bred skatteöversyn. Rapporten gör inte anspråk på att vara en heltäckande genomgång av skattesystemet, utan pekar på några centrala områden i en samlad ekonomisk politik byggd på rationalitet och rättvisa. Riksdag och regering bör påbörja ett arbete med att brett se över det svenska skattesystemet. Arbetsmarknadens parter bör på ett tidigt stadium involveras i arbetet.

Sverige tjänar på ett välfungerande skattesystem som har ett brett politiskt stöd.

## Referenser och datakällor

- Arbetsförmedlingen, månadsstatistik  
Budgetpropositionen för år 2012, bilaga 1  
Copenhagen Economics, "*Study on inheritance taxes in EU member states and possible mechanisms to resolve problems of double inheritance taxation in the EU*", 2010  
ESO, "*Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*", 2010:4  
Globaliseringsrådet, "*Mot en ny skattereform – globaliseringen och den svenska välfärden*"  
Underlagsrapport nr 27, 2009  
IFAU, "*Jobbskatteavdraget*", 2012:2  
Institute for Fiscal Studies, "*Mirrless Review*", 2010  
Institutet för framtidsstudier, "*Bland Rolexklockor och smutsiga trosor: om skattereduktioner och segmentering på den svenska hushållstjänstemarknaden*", 2011  
KPMG's *Corporate and Indirect Tax Survey 2010*  
KPMG's *Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011*  
Leif Pagrotskys, Anförande Socialdemokraternas förtroenderåd, 2011  
LO-rapporten "*Jobbskatteavdraget, ger ett generellt förvärvsavdrag valuta för pengarna*"  
LO-rapport "*Makteliten – kommer tillbaka, En studieutveckling för makteliten perioden 1950 till 2010*",  
Mervärdesskatteutredningen, SOU 2005:57  
OECD, "*Divided we stand – Why Inequality Keeps Rising*", 2011  
OECD "Revenue Statistics", baserat på år 2009  
Riksdagens utredningstjänst 2010:1805  
Riksrevisionen "*Enhetlig beskattning*", RiR 2010:11  
Skatteverket, "*Om RUT och ROT och VITT och SVART*", Rapport 2011:1  
Skatteverket.se  
Trafikverket, "*Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*", 2012



Rapporten beställs från LO-distribution:  
lo@strombergdistribution.se  
Telefax: 026-24 90 26

Juni 2012  
ISBN 978-91-566-2812-2  
[www.lo.se](http://www.lo.se)

OMSLAGSFOTO: Lars Forsstedt