

# Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden.

Författare: Katinka Hort\*

2016-04-07



## Om gruppen

Kristina Persson, Minister för Strategi och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete har inrättat tre analysgrupper med uppgift att bistå kansliet för strategi och framtidsfrågor i dess arbete med regeringens framtidsarbete. De tre analysgrupperna är Arbetet i framtiden, Grön omställning & konkurrenskraft samt Global samverkan. Varje grupp arbetar i frihet under ledning av två ordföranden. Resultaten ska kommuniceras löpande med regeringen som i sin tur kan föra in förslagen i det löpande arbetet inom Regeringskansliet.

Grupperna arbetar självständigt och dess förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller ställning. Denna PM har tagits fram till analysgruppen, som underlag för gruppens diskussion om framtidens policy.

Ordförande för gruppen är Annelie Nordström och Klas Eklund. Därutöver består gruppen av åtta ytterligare ledamöter.

## Ledamöter

Anna Breman, Swedbank  
Pontus Braunerhjelm, professor KTH och Entreprenörskapsforum  
Eva Mörk, professor Uppsala Universitet  
Jesper Roine, professor Handelshögskolan  
Luciano Astudillo, Malmö kommun  
Åke Svensson, vd Teknikföretagen  
Åsa-Pia Järliden, LO  
Azita Shariati, vd Sodexo Sverige

## Huvudsekreterare

Katinka Hort

## Skatt för framtidens arbete och hållbar utveckling

Finanseringen av nödvändiga reformer för framtidens arbete och för utvecklingen av kvaliteten i välfärden och offentliga verksamheter i stort kräver ett omfattande skatteuttag. Höga skatter och transfereringar riskerar att påverka incitamenten och leda till lägre ekonomisk effektivitet. Samtidigt visar erfarenheterna att god ekonomisk utveckling mycket väl kan kombineras med och även främjas av ett omfattande gemensamt åtagande och relativt jämlika disponibla inkomster. En förutsättning är dock att skattesystem är väl utformat

I ett kortare perspektiv kan finansieringsbehoven hanteras inom ramen för nuvarande skattesystem. Men i ett längre perspektiv finns ett behov av en ny bred skatteöverenskommelse, som stödjer den gröna omställningen och möter förväntade förändringar i arbetslivet. Tyngdpunkten i beskattningen behöver förskjutas från skatt på arbete till ökat inslag av resurs- och miljöstyrande skatter. Skillnaderna i beskattning mellan arbete och kapital behöver också ses över för att minska de spänningar i skattesystemet som kan komma att öka med den digitala ekonomin och nya former av arbete.

### 1. Högt skatteuttag motiverat men kräver väl utformad skattestruktur

De långsiktiga trender som är av stor betydelse för framtidens arbetsmarknad – digitalisering och robotisering, globalisering samt en åldrande befolkning och omfattande migration – ställer även stora krav på ett väl fungerande skattesystem. Att upprätthålla en hög internationell konkurrenskraft i ekonomin, öka sysselsättningsgraden och motverka de växande inkomstklyftorna kräver väl fungerande offentliga funktioner såsom utbildning och forskning, infrastruktur, barn- och äldreomsorg, insatser för att rusta nyanlända för den svenska arbetsmarknaden och mycket annat. Det kräver ett omfattande skatteuttag men också att skattesystemet är utformat så att det stöder framtidens arbets- och näringsliv och en grön omställning av både produktion och konsumtion.

\*Katinka Hort är fil dr i nationalekonomi och huvudsekreterare för analysgruppen Arbetet i framtiden. Rapporten har tagits fram till underlag för diskussion inom analysgruppen. Analyser och slutsatser svarar för författaren själv för.

En stor offentlig sektors betydelse för den ekonomiska utvecklingen och vad som avgör vilka konsekvenser ett högt skatteuttag får är frågor som återkommande diskuteras både i den allmänna politiska debatten och i akademiska sammanhang. Å ena sidan framhålls risken för att höga skatter och transfereringar kan påverka incitamenten och leda till lägre ekonomisk effektivitet. Å den andra att påpekas att det finns länder som har lyckats kombinera god ekonomisk utveckling med stor offentlig sektor, hög skattekvot och relativt jämlika inkomster.

Dessa frågeställningar behandlades bl.a. i en bilaga till 2011 års Långtidsutredning: ”Offentliga sektorns betydelse för ekonomisk utveckling”. Där konstateras att det inte finns något klart samband mellan den offentliga sektorns storlek och ekonomisk tillväxt utan att det beror både på hur skattestrukturen ser ut och hur de offentliga intäkterna används.

Den samhällsekonomiska effekten av ett högt genomsnittligt skatteuttag beror dels på skattestrukturen, dels på hur skatteintäkterna används. Ju högre skatteuttag desto viktigare att strukturen utformas så att snedvridande effekter begränsas liksom utrymmet för skatteplanering och skatteundandragande. Likaså ökar betydelsen av att intäkterna används på ett sätt som båda stärker den produktiva kapaciteten i ekonomin och stöder viljan och förmågan att göra rätt för sig. Inkomstrelaterade socialförsäkringar kan bidra till betalningsviljan på ett mycket konkret och tydligt sätt, men även kvaliteten i verksamheterna har betydelse. Kvaliteten i skola, vård och omsorg liksom i andra offentligt finansierade verksamheter som infrastruktur och myndighetsutövning påverkar både enskilda människors och företagens beredskap att betala skatt och förutsättningarna att utveckla vår produktiva förmåga och ha ett dynamiskt näringsliv. I bilagan till LU11 konstateras att produktiva utgifter har en positiv inverkan på det ekonomiska resultatet om de finansieras med de minst snedvridande skatterna. Vidare kan välfärdsutgifter, som till exempel leder till en bättre utbildad befolkning, vara dubbelt gynnsam för ekonomin genom att stärka förutsättningarna för tillväxt och bidra till ökad jämlikhet. Det konstateras också att de nordiska ländernas offentliga utgifter har en relativt stark inriktning mot produktiva utgifter.

Det totala skatteuttaget har minskat relativt kraftigt sedan 2000-talets början, från omkring 50 procent år 2000 till knappt 43 procent 2015. Samtidigt finns stora behov på många områden av betydelse för både välfärden och ekonomins produktiva förmåga, som exempelvis skolan, och infrastrukturen. Utmaningarna de kommande 10-15 åren är stora redan om vi begränsar oss till att upprätthålla innehållet i det nuvarande offentliga åtagandet.<sup>1</sup> Därför finns inget utrymme att sänka det samlade skatteuttaget utan snarare ett behov av ökade skatteintäkter.

---

<sup>1</sup> Konjunkturinstitutets bedömning i Konjunkturläget för mars 2016 är att ett oförändrat offentligt åtagande kräver skattehöjningar på mellan 25 och 30 miljarder kronor per år fram till 2020.

Det bör i första hand uppnås genom att få fler i arbete. Men i den mån de investeringar som detta kräver förutsätter en viss ökning av skatteuttaget är det också motiverat förutsatt att det utformas så att de snedvridande effekterna begränsas.

Ett fortsatt högt skatteuttag ställer stora krav på att skattesystemet utformas så att det stöder samhällsekonomin utveckling i önskad riktning. Skattestrukturen bör stödja en hållbar utveckling i begreppets tre dimensioner. Det behöver främja ekonomins internationella konkurrenskraft, arbete och företagande. Det ska också bidra till att motverka klyftor mellan människor och se till att alla kan vara med och bidra till det gemensamma välbefinnandet. Vidare ska det bidra till att minska våra ekologiska fotavtryck genom minskad materiell resursförbrukning och miljökadlig verksamhet.

I debatten framförs från allt fler håll att det är dags för en ny större skattereform. I det lite längre perspektivet finns också ett behov av en ny bred skatteöverenskommelse som stödjer den gröna omställningen och möter framtidens förändringar i närings- och arbetsliv. De grundläggande principerna bakom 1990-talets skattereform är fortfarande giltiga. Hit hör principerna om enkelhet och likformighet i beskattningen och den om breda baser till förmån för lägre skattesatser. Avvägningar mellan effektivitet och fördelning måste också alltid göras. Sedan reformen genomfördes har flera hundra förändringar genomförts. Stora och allvarliga avsteg från principerna om enkla och likformiga regler har gjorts. Möjligheterna till skatteplanering har ökat på ett sätt som leder tanken tillbaka till den situation som rådde före skattereformen – då idén bakom regelverket var en sak, praktiken en annan.

I en sådan reform finns det tre områden som är särskilt angelägna att se över.

1. Skattestruktur som underlättar och stödjer en mer hållbar konsumtion och övergång till en mer resurssnål ekonomi
2. Översyn av skillnaderna i beskattning mellan arbete och kapital i syfte att minska de spänningar som kan komma att öka med den digitala ekonomin och nya anlitandeformer
3. Översyn av beskattningen av olika former av boende i syfte att bredda skattebasen och få en mer neutral bostadsbeskattning.

Därutöver behöver betydelsen av andra förändringar kopplade till digitaliseringen uppmärksammas, som exempelvis möjligheterna till beskattning av olika fenomen inom den s.k. delningsekonomin.

## 2. Förhållandet mellan skatt på arbete och skatt på materiella resurser

Från många håll framförs att skatten på arbete behöver sänkas och ersättas med ett större uttag av miljöstyrande skatter. En sådan förskjutning av skatteuttaget motiveras med hänvisning till både sysselsättningsmål och miljömål.

De senaste 15 åren har riksdagen fattat beslut om en rad sänkningar av skatten på arbete. I början av 2000-talet skedde det främst genom att skattereduktionen för pensionsavgiften infördes successivt. Därefter reducerades uttaget genom jobbskatteavdragen, RUT- och ROT-avdragen och nedsatta arbetsgivargifter. Sedan 2014 har skatteuttaget på arbete ökat något, främst genom utfasningen av nedsättningen av socialavgifterna för unga. Parallellt med dessa förändringar i den statliga skatten har dock skatten på arbetsinkomster ökat på den kommunala nivån, inte bara i absoluta termer utan också som andel av de totala skatteintäkterna. Det samlade skatteuttaget på arbete som andel av de totala skatteintäkterna har därför inte minskat. Den andel av skatten som baseras på arbete har istället ökat med en procent, vilket framgår av tabell 1.

Tabell 1 Skatteuttagets fördelning mellan olika skattebaser 2000 och 2016. Miljarder kronor löpande priser

Skattebas	2000		2016	
	Miljarder kronor	Procent av skatteintäkterna	Miljarder kronor	Procent av skatteintäkterna
Arbete	770	66%	1252	67%
- varav moms på tjänster	61	5%	118	6%
Materiell konsumtion/miljö	217	19%	386	21%
- varav moms på varor	138	12%	267	14%
Kapital	161	14%	200	11%
Övrigt	16	1%	19	1%
Totalt	1165	100%	1857	100%

Källa: SCBs Nationalräkenskaper och egna beräkningar

Anm. I skatt på arbete ingår direkta och indirekta skatter exkl. skattereduktioner samt moms på tjänster. I skatt på materiell resursförbrukning ingår moms på varor och punktskatter på alkohol och tobak, energi, miljö och vägtrafik. I skatt på kapital bolagsskatt, hushållens skatt kapitalinkomster, avkastningsskatt och fastighetsskatt

Indelningen av skatterna i tabellen har gjorts i syfte att särskilt belysa hur det totala skatteuttaget är fördelat mellan framförallt arbete å ena sidan och materiell resursförbrukning

och miljöstyrande skatter å den andra. Till de senare har inte bara alla punktskatter förts utan även den delen av momsen som avser varor.<sup>2</sup>

Av tabell 1 framgår också att arbete utgör den helt dominerande skattebasen. I år förväntas den svara för 67 procent av de totala skatteintäkterna medan skatten på materiell konsumtion och miljöstyrande verksamheter svarar för 21 procent. Det sätter vissa begränsningar för hur omfattande sänkningar av skatten på arbete som kan åstadkommas genom ett ökat uttag av resurs- och miljöstyrande skatter. Detta illustreras i tabell 2. En sänkning av arbetsbeskattningens andel av det totala skatteuttaget med 10 procent kräver att intäkterna från de resurs- och miljöstyrande skatterna ökar med 50 procent, från 386 till 579 miljarder kronor. Det motsvarar en höjning av den *genomsnittliga* momssatsen på varor från dagens ca 20 procent till ca 29 procent.<sup>3</sup>

Tabell 2 Skatteuttagets fördelning mellan olika skattebaser 2016. Miljarder kronor.

Skattebas	Faktisk fördelning		Neutral omfördelning	
	Miljarder kronor	Procent av skatteintäkterna	Miljarder kronor	Procent av skatteintäkterna
Arbete	1252	67%	1058	57%
Materiell konsumtion/miljö	386	21%	579	31%
Kapital	200	11%	200	11%
Övrigt	19	1%	19	1%
Totalt	1857	100%	1857	100%

Källa: SCBs Nationalräkenskaper och egna beräkningar

Anm. I skatt på arbete ingår direkta och indirekta skatter exkl. skattereduktioner samt moms på tjänster. I skatt på materiell resursförbrukning ingår moms på varor och punktskatter på alkohol och tobak, energi, miljö och vägtrafik. I skatt på kapital bolagsskatt, hushållens skatt kapitalinkomster, avkastningsskatt och fastighetsskatt

Slutsatsen av denna räkneövning är främst att större sänkningar av arbetets bidrag till skatteintäkterna förutsätter betydligt större höjningar, relativt sett, av de resurs- och miljöstyrande skatterna. Att vi har ett högt tryck på att utveckla arbetsprocesser och teknik så att arbetsproduktiviteten höjs är ingen nackdel. Men för att bidra till en hållbar utveckling behöver det balanseras med ett högre tryck på effektiviteten i resursanvändningen. Enligt Vinnova har arbetsproduktiviteten närmast fördubblats de senaste två decennierna. Samtidigt

<sup>2</sup> Uppdelningen av momsen på varor och tjänster bygger på Coicop-fördelningen av hushållens konsumtion i Nationalräkenskaperna, SCB. Den proportionella fördelningen av av momsen i andra sektorer har antagits vara densamma som i hushållssektorn.

<sup>3</sup> I dagsläget rymmer det som här avgränsats som varukonsumtion varor med olika momssatser, främst 12 och 25 procent.

har effektiviteten i resursanvändningen förbättrats med mindre än 10 procent.<sup>4</sup> En effektivare grön omställning av både produktion och konsumtion kräver en ökad miljöstyrning där skattesystemet bör vara ett centralt verktyg. Samtidigt är det viktigt att påpeka att i samma utsträckning som de miljöstyrande skatterna bidrar till att styra om resursanvändningen till mer miljövänlig konsumtion och produktion som kommer de också begränsa intäkterna från dessa skattebaser. Möjligheterna att via en grön skatteväxling av det här slaget säkra den långsiktiga finansieringen av offentlig verksamhet är därför begränsade.

Ett ökat uttag av punktskatter är en del i en sådan strategi. Det handlar framförallt om att öka beskattningen av energi för både uppvärmning och som drivmedel men också andra miljöskatter. En omläggning av momsstrukturen till ökad beskattning av inhemsk varukonsumtion och minskad beskattning av olika tjänster kan vara en annan.<sup>5</sup> En sådan omläggning skulle inte bara främja en mer hållbar konsumtion utan också styra mot mer arbetskraftsintensiv produktion med positiva effekter på sysselsättningen.<sup>6</sup> En fördel är också att den inte begränsar svenska företags internationella konkurrenskraft eftersom den har samma inverkan på efterfrågan på inhemskt producerade varor som på varor producerade i utlandet.

Lägre moms på tjänster och högre på varor skulle i sig bl.a. reducera kostnaderna för reparation och underhåll. Istället för att slänga trasiga prylar och köpa nytt skulle intresset av att reparera och återbruka saker och ting öka.<sup>7</sup> För att förstärka denna effekt bör ytterligare möjligheter att främja återvinning via momsstrukturen undersökas. På punktskattesidan skulle högre skatt på avfall styra i samma riktning.

Med hänvisning till statsstödsreglernas begränsningar på möjligheterna att med skattesystemet främja biobränslen kan det också vara dags att byta strategi när det gäller miljöstyrningen inom detta område, både när det gäller energi som används till uppvärmning och som drivmedel. Förutsättningarna att helt och hållet lägga över styrningen mot fossilfria bränslen på andra instrument (certifikat, kvoter etc.) bör utredas. Det skulle handla om att ersätta koldioxidskatten med andra instrument för att styra utsläppen. Därmed skulle basen

---

<sup>4</sup> Se Vinnova Rapport 2015:14 s. 18.

<sup>5</sup> Hitintills har medlemsstaternas möjligheter att tillämpa reducerade skattesatser begränsats av de ramar som sätts av bilaga III till mervärdesskattedirektivet. I den "Action plan on VAT" (COM(2016) 148) som nyligen offentliggjorts vill kommissionen dock initiera en diskussion om en ordning som ger medlemsstaterna större utrymme att själva bestämma över strukturen i mervärdesskatten.

<sup>6</sup> Se Paul Klein och Conny Olovsson "Bör varor och tjänster beskattas lika?" i Ekonomisk debatt nr 3 2015 för en utförlig diskussion av de samhällsekonomiska motiven för att skattemässigt gynna tjänster i förhållande till varor.

<sup>7</sup> Två mer avgränsade förslag med denna inriktning är i skrivande stund under beredning inom regeringskansliet. Det ena gäller sänkt mervärdesskatt från 25 till 12 procent för mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier. Det andra gäller en skattereduktion för reparation och underhåll av vitvaror. Två promemorior kring dessa frågor har remitterats.



för energibeskattningen breddas till att omfatta all energiproduktion, även grön sådan. Vi skulle med andra ord få två instrument för två olika syften – generell styrning mot minskad resursförbrukning via energiskatten, riktad styrning mot ökande andel fossilfria bränslen med andra instrument. Jämfört med andra gröna skatter skulle en sådan breddning av energibeskattningen också ge ett mer stabilt tillskott till skatteintäkterna. Förutsättningen är dock att effektiva alternativa styrmedel för en ökad andel gröna bränslen kan ersätta koldioxidskatten.

### 3. Förhållandet mellan arbets- och kapitalinkomstbeskattningen

Diskussionen i föregående avsnitt pekade på förutsättningarna för att skifta tyngdpunkten i skatteuttaget från arbete till mer miljömotiverade skatter. Ett minskat uttag av skatt på arbete kan dock utformas på många olika sätt. Som redan berörts kan det t.ex. ske via momsstrukturen genom reducerad skatt på tjänster. Eftersom tjänster i allmänhet är mer arbetsintensiva, samtidigt som inhemskt konsumerade tjänster i hög grad är producerade i Sverige, skulle det kunna påverka sysselsättningen positivt. Ett annat är att minska uttaget av inkomstskatt. I den mån man är ute efter att motverka de fördelningspolitiska effekterna av höjda energi- och miljöskatter och högre total konsumtionsbeskattning bör inriktningen vara att reducera det genomsnittliga skatteuttaget i form av t.ex. höjda grundavdrag. I den allmänna debatten är dock inriktningen i allmänhet att ett minskat skatteuttag på arbete främst bör användas till att sänka marginalskatterna på höga inkomster. Motivet till detta kan dock variera.

Ett handlar om att höga marginalskatter påverkar arbetsutbudet negativt och därför ger begränsade effekter på skatteintäkterna i ett längre perspektiv. Även om det kan diskuteras hur stora dessa effekter är visar forskningen tydligt att de finns och att de kan vara betydande. Effekten kan dock variera mellan olika grupper och vara beroende av hur de genomförs.

Ett annat motiv handlar om den s.k. utbildningspremien som är låg i Sverige jämfört med andra länder<sup>8</sup> och anses minska intresset för högre utbildning. Genom att i första hand slopa värnskatten skulle utbildningspremien kunna höjas. Resonemanget baseras till stora delar på teoretiska argument och beräkningar av avkastningen på utbildning som fokuserar på genomsnittliga löneskillnader mellan personer med olika lång utbildning. De empiriska beläggen för utbildningspremiens negativa inverkan på människors utbildningsval är dock begränsade.<sup>9</sup> Hänsyn måste också tas till att högre utbildning inte bara har betydelse för lönen

---

<sup>8</sup> För en rättvisande internationell jämförelse av utbildningspremierna är det viktigt att också beakta att högre utbildning i Sverige är offentligt finansierad.

<sup>9</sup> Peter Fredriksson "Economic Incentives and the Demand for Higher Education" Scandinavian Journal of Economics, 1997 genomförde dock en studie av hur andelen som går vidare till högre studier påverkas av universitetsutbildades genomsnittliga lön efter skatt i relation till motsvarande lön för personer med enbart gymnasieutbildning och fann ett visst positivt samband.

utan också för människors ställning på arbetsmarknaden. Risken för arbetslöshet minskar mycket tydligt med utbildningsnivån och högre utbildning leder i allmänhet till fysiskt mindre belastande och mer självständiga jobb. Risken för både fysisk och psykisk ohälsa är också tydligt relaterad till utbildningsnivån som därmed gör det möjligt för många att finnas kvar i arbetslivet längre. Sammantaget innebär detta att de mått på utbildningspremien som normalt refereras till underskattar den faktiska utdelningen av högre utbildning och implicit överskattar marginalskatternas betydelse för intresset att gå vidare till sådan utbildning. Kanske är det en del av förklaringen till att tydliga empiriska belägg för de högsta marginalskatternas inverkan på intresset av högre utbildning saknas.

Ett annat problem med den relativt höga marginalskatten på arbete är de spänningar den skapar mellan arbets- och kapitalinkomstbeskattningen i det svenska duala skattesystemet. När systemet infördes, som en bärande del i 1991 års skatterreform, var spännvidden mellan den högsta skattesatsen på arbetsinkomster och skattesatsen på kapitalinkomster cirka 21 procent (51 kontra 30 procent). För att förhindra skatteundandragande i fåmansföretag i form av omvandling av arbetsinkomster till kapitalinkomster infördes samtidigt de s.k. 3:12 reglerna. De kritiserades för att vara alltför rigorösa och har successivt mjukats upp.

Genom en rad olika förändringar, både i och utanför 3:12 reglerna, har spännvidden ökat till omkring 40 procent (60 kontra 20 procent). Från att tidigare ha varit en spärr mot skatteundandragande utgör 3:12 reglerna idag närmast en stimulans. Allt större belopp söker sig därför till den lågbeskattade fällan där kapitalinkomstskatten enligt 3:12-reglerna är 20 procent. Mellan 2007 och 2012 ökade det från 25 till drygt 50 miljarder kronor. Samtidigt fanns det ett sparat utdelningsutrymme på närmare 500 miljarder kronor som, sett över en längre period, kan komma att utnyttjas för beskattning till 20 procent med nuvarande regler.<sup>10</sup>

Nya former för arbetets organisering, där allt fler övergår (helt/delvis) från anställning till uppdrag i egen firma, ökar trycket på att det duala skattesystemet nyttjas för skatteplanering där arbetsinkomster tas ut som inkomst av kapital. Analyser behöver göras för att undersöka i vilken utsträckning detta sker och vad som egentligen ligger bakom det faktum att den största delen av den ökade inkomstspridningen i Sverige kan hänföras till skillnader i kapitalinkomster/vinster, inte till ökad lönespridning. Beroende på vad en sådan analys visar behöver olika sätt att minska skillnaden i skatteuttag mellan arbete och kapital undersökas.

I direktiven till den pågående utredningen om de s.k. 3:12-reglerna pekar regeringen på de ökade spänningar som uppkommit mellan beskattning av arbets- och kapitalinkomster sedan

---

<sup>10</sup> Se t.ex. Erik Åsbrink "Dags för en ny skattereform" i Mats Bergstrand (red) "En skattereform för 2000-talet", 2014.



skattereformen. Utredningens uppdrag är att se över 3:12-regelverket i syfte att begränsa möjligheterna till inkomstomvandling och lämna förslag till förändringar av reglerna inom ramen för nuvarande duala skattestruktur som utredningen finner lämpliga. I ett längre perspektiv bör man dock undersöka möjligheterna att genom förändringar i den grundläggande strukturen undgå dessa spänningar. I ett sådant sammanhang bör olika modeller prövas förutsättningslöst. En lösning kan vara att avveckla det duala systemet och beskatta arbets- och kapitalinkomster lika. Med tanke på kapitalets flyktighet i den globala ekonomin bör det i så fall främst ske genom att skatten på arbetsinkomster sänks, men också genom att slopa de skattenedsättningar som finns på vissa kapitalinkomster och (åter)införa en enhetlig kapitalskatt.<sup>11</sup> De fördelningspolitiska konsekvenserna av en sådan förändring behöver naturligtvis hanteras. Samtidigt bör man i analysen av en sådan omläggning beakta fördelningseffekterna av de möjligheter till skatteundandragande som nuvarande regler ger.

#### 4. Beskattningen av olika former av boende

Framtidens arbetsmarknad ställer stora krav på att utbudet av bostäder med olika upplåtelseformer motsvarar behoven, och inte styrs av skillnader i t.ex. skattebelastningen. Nuvarande skatteregler missgynnar framförallt hyresrätten. Därför behöver förändringar genomföras för en mer neutral bostadsbeskattning. Det är också viktigt att skattesystemet utformas så att rörligheten på bostadsmarknaden begränsas så lite som möjligt.

Här är två noteringar på sin plats. Den första gäller reavinstbeskattningens betydelse för rörligheten i relation till den löpande fastighetsbeskattningen. I debatten hävdas ofta att det framförallt är reavinstskatten som begränsar rörligheten och att det främst är den skärpta reavinstbeskattningen som bidragit till att minska rörligheten de senaste åren. Man förbiser då den betydelse som fastighetsskatten hade för benägenheten att anpassa sitt boende när hushållet minskar i storlek. När fastighetsskatten ersattes med en fastighetsavgift blev det betydligt mindre kostsamt att bo kvar i stora lägenheter och hus än tidigare. En rimlig hypotes är att den slopade fastighetsskatten har betydligt större negativ inverkan på rörligheten på bostadsmarknaden än den skärpta reavinstbeskattningen. I en framtida översyn av skattesystemet är det viktigt att den samlade betydelsen av de olika delarna i fastighetsbeskattningen beaktas.

Den andra noteringen gäller beskattningens betydelse för rörligheten på bostadsmarknaden – i relation till andra faktorer. Såsom debatten förs på många håll kan man få intrycket att rörligheten på bostadsmarknaden försämrats kraftigt på senare tid. Att det råder bostadsbrist

---

<sup>11</sup> Se t.ex. Erik Åsbrink "Dags för en ny skattereform" i Mats Bergstrand (red) "En skattereform för 2000-talet", 2014.

och att svårigheterna att få tag i en bostad är stora, framförallt hyresrätter och i tillväxt-regionerna, finns det ingen anledning att ifrågasätta. Men den bild som ofta tecknas i debatten är att också rörligheten bland dem som har en bostad har försämrats och att reavinstskatten har en stor roll att spela i detta. En sänkning av reavinstskatten, hävdas det, skulle bidra till att ökad rörlighet och ett mer effektivt utnyttjande av bostadsbeståndet vilket skulle mildra bostadsbristen.

Innan förändringar i skattesystemet, eller andra åtgärder, vidtas för att öka rörligheten inom beståndet bör denna föreställning granskas närmare. Resultaten av en studie som Hyresgästföreningen nyligen publicerat<sup>12</sup> visar på en anmärkningsvärd stabilitet i rörligheten inom olika delar av beståndet under perioden 1999-2012, trots stora förändringar i fastighetsbeskattningen under denna period. Studien visar att rörligheten i riket som helhet är omkring 13 procentenheter högre i det hyrda beståndet jämfört med det ägda (äganderätt och bostadsrätt), men i båda bestånden ligger den i stort sett stilla under perioden. Även i Stockholm, där andelen boende i hyrt respektive ägt boende skiftat kraftigt under perioden är rörligheten anmärkningsvärt stabil. Andelen i ägt boende ökade från 37 till 57 procent, främst genom ombildning av hyresrätter till bostadsrätter, men inga tecken på försämrad rörlighet syns i siffrorna, snarare tvärtom. Andelen i ägt boende som flyttar varje år ökade från 12 till 14 procent mellan 1999 och 2012.<sup>13</sup> Det ska dock påpekas att analysen bara omfattar rörligheten bland de boende i arbetsför ålder. Innan mer bestämda slutsatser dras om olika faktorerens betydelse för rörligheten på bostadsmarknaden totalt sett bör därför motsvarande analys göras för personer 65 år och äldre.

Slutligen bör det påpekas att även om fastighetsskatten i princip har ersatts av en fastighetsavgift så betalar en betydande del av alla hushåll i praktiken fortfarande fastighetsskatt. För alla med en bostadsfastighet med ett taxeringsvärde under ca 1 miljon kronor är fastighetsavgiften konstruerad som en fastighetsskatt och motsvarar 0,75 procent av taxeringsvärdet. Idén med övergången till fastighetsavgift var att den satte ett tak på hur hög fastighetsskatten kunde bli. Med tanke på de legitimitetsproblem som fanns kring fastighetsskatten kan ett sådant tak vara motiverat – men det kan också ge upphov till motsatta legitimitetsproblem då det inte är uppenbart varför skatten ska vara densamma för en attraktiv bostadsfastighet värd flera miljoner som för ett hus med ett värde på en miljon. Nivån på taket bör därför diskuteras, i synnerhet med tanke på att avdragsrätten för bostadslåneräntor fortfarande är obegränsad. I en framtida översyn bör man överväga att

---

<sup>12</sup> "Rörligheten på den svenska bostadsmarknaden" Andreas Pistol, Ramböll, och Maria Brandén, Linköpings universitet och Stockholms Universitet, 2016.

<sup>13</sup> Skillnaden i rörlighet mellan det ägda och det hyrda beståndet är betydligt mindre (3-4 procentenheter) i Stockholm än genomsnittet för riket men också den är stabil under perioden.

höja taket på fastighetsavgiften samtidigt som man inför en begränsning av avdragsrätten. En sådan reform bör genomföras successivt för att ge hushållen tid att anpassa sig.

## 5. Anpassning till den digitala ekonomin

Digitaliseringen innebär bl.a. att lokaliseringsbegreppet suddas ut, vilket kan förväntas ha konsekvenser för skattesystemet och kräva anpassningar. Det påverkar både beskattningen av varor och tjänster och inkomstbeskattningen av arbete och näringsverksamhet. Även konsekvenserna av fenomen som den s.k. delningsekonomin medför behöver uppmärksammas. En utredning tillsattes 2015 för att få ett bättre kunskapsunderlag om hur delningsekonomin ser ut och vad den innebär utifrån olika perspektiv. Den ska bl.a. resonera om huruvida befintlig lagstiftning inom olika områden är ändamålsenlig eller om det finns behov av justeringar. Beträffande skattesystemet pekas i direktiven särskilt på att delningsekonomin från olika håll anses öka risken för framväxt av en svart eller grå sektor.

Skatteverket har också fått i uppdrag att under 2016 kartlägga och analysera delnings-ekonomins påverkan på skattesystemet. En första delrapport<sup>14</sup> har nyligen lämnats. Där konstateras att det idag inte ser ut att bli några större skillnader i skatteintäkter på kort sikt beroende på om en verksamhet bedrivs inom delningsekonomin eller på traditionellt vis. Samtidigt framhålls att de långsiktiga effekterna på skatteintäkterna hänger på hur delnings-ekonomi utvecklas och på hur den traditionella marknaden påverkas och förändras av detta. Därför är det viktigt att frågan följs upp.

## 6 Slutord

I ett kortare perspektiv kan de mindre justeringar av skattesystemet som krävs för att klara finansieringen av de gemensamma uppgifterna hanteras enskilt och inom ramen för den nuvarande skattestrukturen. Men i ett mer långsiktigt perspektiv behöver ett mer samlat grepp tas för en mer omfattande anpassning av skattesystemet till de utmaningar vi ser på arbetsmarknaden och för att underlätta en grön omställning av ekonomin. Erfarenheterna från skattereformen i början av 1990-talet visar att en bredare ansats där flera uppgifter löses samtidigt genom ett paket med många olika inslag kan vara lättare att genomföra än många mindre och successiva åtgärder. De fyra områden som diskuterats i denna rapport bör vara centrala i ett sådant reformarbete.

---

<sup>14</sup> Se Skatteverket "Kartläggning och analys av delningsekonomins påverkan på skattesystemet", rapport 2016 dnr 1 31 129651-16/113