

Sammanfattning

FÖR SNART 30 år sedan genomfördes vad som har kallats århundradets skattereform, en genomgripande reform av hela det svenska skattesystemet. Sedan dess har både samhället och skattesystemet genomgått stora förändringar. Arbetsinkomsternas beskattning har kanske rönt störst uppmärksamhet, men förändringarna i kapitalbeskattningen och i kapitalstockens storlek och fördelning har varit minst lika betydande. Grundprinciperna från skattereformen om likformighet och enhetlighet har i hög grad övergetts. Senare års kapitaltillväxt skapar möjligheter för investeringar och ökad tillväxt, men också oro för ökade klyftor med social och politisk sprängkraft.

SNS Konjunkturrådsrapport 2018 analyserar och diskuterar kapitalbeskattningen i Sverige och hur den bör utformas för att kunna möta framtidens utmaningar. Vi utgår från forskningens teoretiska modeller och empiriska resultat samt fakta om ekonomins och skattesystemets struktur. En röd tråd i rapporten är att skattepolitiken måste ta hänsyn till både snedvridningseffekter och fördelningseffekter. Många tidigare skatteanalyser har lagt

tonvikten vid effektivitetsaspekterna medan fördelningsdimensionen har spelat en undanskymd roll, om den alls beaktats.

Vi anser att båda perspektiven, effektivitet och fördelning, behövs när skatter ska analyseras. En effektiv skatt uppmuntrar människor att anstränga sig och minimerar ekonomiska snedvridningar. En rättvis skatt beaktar hur arbetsinkomster och kapitalägande påverkar fördelningen av välfärd och behovet av omfördelning. Skatter beslutas i en politisk kontext av ambitioner och påtryckningar där strävan efter ett effektivt och rättvist skattesystem också måste inkludera allmänhetens acceptans för skattesystemet i stort. Syftet med våra analyser och rekommendationer är att mot denna bakgrund ge vägledning i hur framtidens kapitalbeskattning bör utformas.

Bör kapital beskattas?

Sedan decennier har den teoretiska forskningen om kapitalbeskattning präglats av resultatet att skatten på kapitalinkomster bör vara noll. Dessa modeller utgår från att kapital är sparad arbetsinkomst och finner att en skatt på sparande hämmar kapitalbildning. Nyare forskning betonar i stället kapitalinkomstskatters roll i ett optimalt skattesystem. Skatter på kapital ses som samhällsekonomiskt effektiva komplement till progressiva arbetsinkomstskatter eftersom individer med högre inkomster också ofta är de som har sparat sin inkomst eller ärvt kapital. Dessutom hämmar även arbetsinkomstskatter kapitalbildning, men då av humankapital, genom att påverka utbildnings- och karriärval och viljan att anstränga sig i arbetslivet. Vårt svar på frågan om kapital bör beskattas är därför ja.

Växande kapitalvärden och ökande ekonomiska skillnader

Värdet av alla privata förmögenheter i Sverige i förhållande till de totala inkomsterna har fördubblats på 20 år, och är i dag på sin högsta nivå på över tvåhundra år. Under samma period har inkomst- och förmögenhetsskillnaderna visat en uppåtgående trend, även om Sverige fortfarande är ett av världens jämlikaste länder. Kraftiga bostadsprisuppgångar har i hög grad motverkat den effekt som ökade finansiella tillgångspriser har haft på ojämlikheten. Klyftan mellan de som äger och de som inte äger har däremot ökat i Sverige på senare tid. I toppen har förmögenheterna vuxit snabbast: de 40 rikaste familjernas andel av hela befolkningens förmögenheter har blivit sex gånger större (från 1 till 6 procent) från 1981 fram till i dag. Ärvt kapital spelar också en stor roll i Sverige, både i befolkningen i stort och bland de allra rikaste.

Erfarenheter av kapitalbeskattning

Den svenska kapitalbeskattningen har genomgått stora förändringar sedan skattereformen 1991. Grundprinciperna om enhetlighet och likformighet har frångåtts och Sverige beskattar i dag kapitalinkomster på flera olika sätt i vad som beskrivs som parallella system. Fastighetsskatten har sänkts i flera steg och är i dag nästan lägst i hela OECD. Skillnaden mellan högsta marginalsatt på arbete och kapital bland OECD-länderna är störst i Sverige, vilket innebär att personer med hög lön beskattas hårdare än personer som har inkomst från kapital i Sverige jämfört med i andra länder. Den empiriska forskningen om kapitalskatters effekter på kapitalbildning och företagande är inte entydig, men att investeringar styrs dit de beskattas lägst är ett återkommande mönster.

Den senaste tidens ökade internationella informationsutbyte har begränsat möjligheten att gömma kapital i skatteparadis, och sannolikt kommer det inom en snar framtid att krävas att kapitalägarna flyttar själva och inte enbart sitt kapital för att undgå beskattning i hemlandet.

Svenskarna är skeptiska till skattehöjningar

Skatter bestäms i en politisk kontext där väljaropinion och intressegrupper påverkar balansen mellan skatter som är ekonomiskt önskvärda och skatter som är politiskt genomförbara. Med hjälp av en enkät till ett urval av den svenska befolkningen har vi undersökt attityder till kapitalbeskattning. Svaren antyder att svenskarna överlag är skeptiska till skattehöjningar.

Stödet för en fastighetsskatt varierar, från att vara lågt när man endast frågar om en skatt på bostäder till att vara större när skatten kopplas samman med en begränsningsregel som gör att låginkomsthushåll inte behöver betala hela skatten, eller när skatten endast gäller dyra bostäder. Stödet för en arvsskatt är lägre än för en fastighetsskatt, men det ökar om arvsskatten endast skulle träffa stora arv, medan stödet för en förmögenhetsskatt är relativt stort. Trenden i skatteopinionen undersöks genom att vi ställer samma fråga som ställdes i en undersökning 2004. Resultatet visar att det fortfarande finns en övervikt i opinionen för att sänka skatterna, men övervikten har sjunkit och är lägre i dag än för 13 år sedan.

Rapportens rekommendationer för policy

Utifrån våra analyser av fakta och tidigare forskning har vi landat i ett antal rekommendationer om hur kapital bör beskattas i Sverige. Grunden för våra förslag är att skatter måste utformas utifrån *hela samhällets behov* av finansiering av gemensamma åtaganden samt en politiskt beslutad nivå på ekonomisk omfördelning.

Öka likformigheten i kapitalinkomsternas beskattning

Kapitalinkomstskatter utgör merparten av kapitalbeskattningen i Sverige. Grundprincipen i skattereformen 1991 var att kapitalinkomster skulle beskattas enhetligt och likformigt. Denna likformighet har undergrävt av ett flertal förändringar, och i dag beskattas kapitalinkomster på en rad olika sätt i något som kan beskrivas som parallella system. Konsekvenserna är en ökad risk för snedvridning av investeringar och sparbeslut, skattearbitrage och en politisk oförutsägbarhet, samtliga med potentiellt sett stora negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Våra förslag syftar till att upprätta likformigheten i kapitalinkomstbeskattningen.

- Alla kapitalinkomster bör av likformighetsskäl beskattas med en och samma generella skattesats. Detta minskar risken för negativa samhällsekonomiska effekter till följd av snedvridning av investeringar, skattearbitrage och oförutsägbarhet.
- För att uppnå en mer likformig beskattning av kapitalinkomster måste en gemensam skattesats bestämmas. Detta innebär att vissa skatter måste sänkas och andra höjas. Vi anser att 25 procent är en lämplig nivå, vilket är något lägre än den gene-

rella skatten på kapitalinkomster som i nuläget är 30 procent, men något högre än skatten på exempelvis vinster från bostadsförsäljningar och utdelningar i fåmansbolag.

- Beskattningen av pensionsförsäkringar, kapitalförsäkringar och ISK bör harmoniseras med den övriga kapitalinkomstbeskattningen. Förutom att skattesatsen bör vara densamma som för andra kapitalinkomster, anser vi att den schablonbaserade avkastningen bör avskaffas eftersom den avviker från övriga kapitalinkomster på ett omotiverat sätt. Förändringen skulle i praktiken innebära att ISK och kapitalförsäkringar försvinner.
- Nya sparformer, som underlättar och förenklar fondsparande utan att ge upphov till snedvridande skatte- och inlåsnings effekter, bör utredas. Vi presenterar en variant, ett *finansspar-konto*, där endast uttag som överstiger insättningar beskattas, och då som vanlig kapitalvinst.
- Företagsägande bör beskattas av fördelningspolitiska skäl. Dagens beskattning av företagens vinster är att föredra framför andra, förmögenhetsbaserade, varianter, trots att den minskar likformigheten med andra kapitalinkomstskatter.

Förmögenhetsskatt bör inte införas

En bred och enhetlig förmögenhetsskatt som innefattar hela nettoförmögenheten har fördelar genom att snedvridningar minimeras när alla tillgångar beskattas och den har fördelningsmässigt önskvärda inslag. Men det finns flera praktiska problem med en förmögenhetsskatt som gör den samhällsekonomiskt omotiverad. Särskilt problematisk är beskattningen av företagstillgångar (aktiekapital): värderingen av onoterade aktier är svår, likviditetsproblem kan uppstå eftersom skatten måste betalas trots att

företag går med förlust, och kapitalets rörlighet gör det möjligt att undvika skatten. Problem som dessa har inneburit att många länder särbehandlat vissa tillgångar, exempelvis onoterade aktier, vilket dock skapar nya problem gällande likformighet, rättvisa och fördelning (onoterade aktier är den största tillgången i de rikaste hushållen). Mot denna bakgrund anser vi att en förmögenhetsskatt inte bör införas.

Utred en skatt på arv och gåvor

Betydelsen av ärvt kapital har ökat i Sverige på senare tid och i dag ärvs årligen kapital till ett värde av en sjättedel av hushållens disponibla inkomster. Arven är inte jämnt fördelade, utan de arvingar som har högst inkomst är också de som ärver mest pengar. En arvsskatt är ett av politikens träffsäkrare instrument för att utjämna olikhet i livschanser. I dag har många västländer en arvsskatt, medan Sverige avskaffade sin 2004. Erfarenheterna visar att en arvsskatt är förknippad med praktiska problem kring utformning och efterlevnad, och Sverige avvek från andra länder genom att även beskatta små arv. Vårt förslag är att en skatt på stora arv och gåvor bör utredas.

En enhetlig fastighetsskatt för alla bostäder och reformerad reavinstbeskattning

Det finns flera skäl för att fastigheter bör beskattas. En fastighet flyttar inte på sig när den beskattas, vilket skiljer den från nästan alla andra skattebaser och gör den till en samhällsekonomiskt effektiv skatt. Skattebördan bör också vara densamma oavsett om en person väljer att placera sina pengar på banken och hyra sin

bostad eller väljer att använda pengarna för att köpa sin bostad. Fastighetsbeskattning skapar större likformighet i detta avseende. Det finns dessutom fördelningspolitiska motiv för en fastighets-skatt. Bostadsägare har i genomsnitt en starkare finansiell position än de som hyr sin bostad, och korrelationen mellan inkomst och värdet av bostad och fritidshus är särskilt stark högst upp i den ekonomiska fördelningen. Vi föreslår följande:

- Alla fastigheter bör beskattas i relation till sitt marknadsvärde. Vi anser att en skattesats på 1 procent av taxeringsvärdet är rimligt med hänsyn till hur kapitalinkomster beskattas. Detta är lägre än nivån som sattes i skattereformen 1991 men högre än dagens nivå.
- Skatteskillnaden mellan småhus och bostadsrätter är oskälig och bör avskaffas. Detta sker lämpligen genom att bostadsrätters taxeringsvärde harmoniseras med övriga privatbostäders taxering och taxeras med samma skattesats som övriga fastigheter.
- En begränsningsregel som minskar fastighetsskatten för hushåll med låg inkomst bör införas så att denna regel gäller samtliga hushåll, och inte enbart pensionärer som i dag.
- En mildare beskattning av kapitalvinster från bostadsaffärer bör genomföras. Vårt förslag innebär att den årliga normalavkastningen dras bort (eftersom den beskattas med löpande fastighetsskatt) och endast realisationsvinster därutöver beskattas.
- Stämpelskatten är en ren flyttskatt som minskar omsättningen på bostadsmarknaden och bör därför avskaffas.
- Benämningen »kommunal fastighetsavgift« är vilseledande och bör ersättas med den korrekta benämningen »statlig fastighetsskatt« – eftersom det är fråga om en skatt, inte en avgift, och intäkterna tillfaller staten.

Skatteväxling från arbete till kapital

En utgångspunkt i denna rapport är att den totala skattenivån i samhället tas för given. Den bestäms inom ramen för den politiska processen, medan den ekonomiska analysen inriktar sig på skatternas sammansättning och utformning. Våra förslag om förändrad kapitalbeskattning kommer troligtvis att medföra vissa skattehöjningar. Därför ger vi även förslag på andra välmotiverade skattesänkningar som bibehåller den totala skattenivån.

Vi ser både effektivitetsskäl och fördelningsmässiga argument för att balansera våra förslag om höjda kapitalskatter med sänkta marginalsatser på arbetsinkomster. Exakt hur detta ska gå till kan diskuteras. Eftersom merparten av våra föreslagna höjningar gäller fastighetsskatten och då fastighetsägandet är förhållandevis utspritt i Sverige, vore en bred sänkning av arbetsinkomstskatten motiverad. Samtidigt understryker våra analyser kopplingen mellan kapitalägande och höga arbetsinkomster, vilket motiverar sänkt marginalsatt för högre arbetsinkomster. Vi anser att balansen mellan beskattningen av kapital och arbete kan förbättras.