



Finansdepartementet

103 33 Stockholm

DNR 02-2037-DIR

2003-05-28

Yttrande över betänkandet *Våra skatter?* (SOU 2002:47)

1. Inledning

Sveriges riksbank har beretts tillfälle att yttra sig över Skattebasutredningens betänkande "Våra skatter?" (SOU 2002:47). Betänkandet omfattar bedömningar och förslag som har såväl ekonomiska, politiska som juridiska aspekter. Riksbankens yttrande fokuserar uteslutande på de ekonomiska aspekterna. Tyngdpunkten har lagts på utredningens diskussion om behovet av att bevara likformigheten i skattesystemet och de problem den fortgående internationaliseringsprocessen och den ogynnsamma demografiska utvecklingen utgör för den framtida finansieringen av de offentliga åtagandena. Den diskussion som utredningen för kring omfattningen av den svarta sektorn, förbättrad skattekontroll och informationsinhämtning är viktig men kommenteras inte i detta remissvar.

I den första delen av remissvaret för Riksbanken en principiell diskussion om skattesystemets roll i samhällsekonomin och vilka krav Riksbanken menar bör ställas på skattesystemet. I detta sammanhang kommenterar också Riksbanken utredningens diskussion kring behovet av att bevara likformigheten i skattesystemet i enlighet med 1990/1991 års skattereform. Därefter kommenterar Riksbanken utredningens bedömningar kring möjligheten att upprätthålla det svenska skatteuttaget i framtiden. Avslutningsvis kommenteras utredningens bedömningar och förslag inom respektive skatteområde.

2. Riksbankens allmänna utgångspunkter

Skattesystemets utformning påverkar arbetsutbudet och kapitalbildningen och därmed den potentiella tillväxten. En högre potentiell tillväxt gör det lättare att kombinera en hög faktisk tillväxt med låg inflation. Utformningen av skattesystemet har också betydelse för hur den statsfinansiella situationen påverkas vid olika konjunkturlägen, vilket i sin tur kan påverka det makroekonomiska klimatet och därmed också penningpolitiken. Skattesystemets utformning kan också ha betydelse för lönebildningen och den finansiella stabiliteten; ett skat-

tesystem som i hög grad gynnar kredittagande och leder till låg soliditet hos aktörerna i ekonomin kan i vissa situationer bidra till finansiell instabilitet.

Skattesystemets mest grundläggande (allokeringspolitiska) uppgift är att finansiera den offentliga sektorns utgifter. Skattesystemet kan också användas i allokeringspolitiskt syfte för att minska exempelvis miljöförstöring och missbruksproblem. En annan uppgift är att påverka inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Skatter kan också användas i stabiliseringspolitiskt syfte för att uppnå mål som full sysselsättning och en stabil prisnivå. Den senare uppgiften skulle bli mer central vid ett eventuellt svenskt deltagande i valutaunionen.¹

Riksbanken menar att det är angeläget att skattesystemet är utformat så att skatteintäkterna dras in så effektivt som möjligt, det vill säga utan att det snedvrider hushållens- och företagens beslut *mer än nödvändigt*. Utredningen skriver att ett likformigt skattesystem (d.v.s. en likformig beskattning av inkomster, varor, tjänster och insatsfaktorer) - det vill säga den utformning skattesystemet i stort sett fick i och med 1990/1991 års skattereform - kan tolkas som ett effektivt skattesystem. Denna tolkning beror dock på hur begreppet effektivitet definieras. Riksbanken menar därför att det kan finnas skäl att kort inledningsvis diskutera vad som egentligen menas med ett effektivt skattesystem.

Den ekonomiska litteraturen tillhandahåller flera olika teorier för hur skattesystemet bör vara utformat utifrån olika avvägningar mellan effektivitet i produktionen och fördelning av konsumtionsmöjligheter mellan olika medborgare. Gemensamt för dessa teorier är att skattesystemet, givet ett visst val av omfördelning, ska utformas så att det maximerar den samhälls-ekonomiska välfärden. Det är svårt, inom denna teoribildning, att hitta stöd för att en likformig beskattning skulle vara optimal. Det finns dock andra argument som talar för att ett likformigt skattesystem har stora förtjänster. Önskemål om horisontell rättvisa (d.v.s. att inkomster av samma storlek bör beskattas på samma sätt) och krav på att minimera skatteplanering samt administrativa skäl talar för att ett likformigt skattesystem kan vara att föredra. Dessa argument vägde tungt bakom 1990/1991 års skattereform.

Kravet på en ökad likformighet i skattesystemet i samband med 1990/1991 års skattereform ska ses mot bakgrund av de problem skattesystemet led av tidigare. Inkomstskattesystemet utmärktes före 1990/1991 års skattereform av höga marginalsattesatser och olika behandling av olika typer av inkomster och investeringar. Denna brist på likformighet i skattesystemet ledde till att olika aktörer av skatteskäl valde lösningar som inte skulle ha valts i annat fall. Den ledde också till horisontell orättvisa då hushåll och företag med likartade ekonomiska förhållanden kom att beskattas olika. Regelsystemet var också svåröverskådligt, mycket till följd av att skattesystemet under årens lopp hade ålagts andra uppgifter än de grundläggande. Den formella progressiviteten i skattesystemet var hög. Den högsta formella marginalsattesatsen på löpande inkomster översteg 80 procent. Stora möjligheter till skatteplanering och skattefusk i kombination med omfattande avdragsmöjligheter, som ofta ledde

¹ Se vidare Riksbankens yttrande över betänkandet *Stabiliseringspolitik i valutaunionen* (SOU 2002:16), Dnr 02-773-DIR.

fram till nolltaxering, gjorde dock att skattesystemet var långt mindre inkomstutjämnande än vad den formella progressiviteten i skattesystemet gav sken av. De generösa ränteavdragen bidrog också till en – ur ett samhällsekonomiskt perspektiv – inoptimal kreditgivning och till bubblan i fastighetspriserna i slutet på 80-talet. Många av dessa problem kom att elimineras eller minska i och med 1990/1991 års skattereform som just innebar att skattesystemet gjordes mer likformigt och generellt.

Riksbanken menar att 1990/1991 års stora svenska skattereform - "århundrades skattereform" - är ett viktigt landmärke för skattesystemets utformning i Sverige. Det är angeläget att de utmaningar skattesystemet nu står inför hanteras på ett sätt som innebär att de svagheter skattesystemet led av före 1990/1991 års skattereform inte återinförs.

Utifrån en mer pragmatisk utgångspunkt, dock ändå delvis inspirerad av teorin om optimal beskattning, menar Riksbanken att skattereglerna bör vara någorlunda stabila över tiden eftersom det bidrar till att skapa större säkerhet om de ekonomiska konsekvenserna av ett visst valt handlingsalternativ. Ett annat önskemål är att skattesystemet inte ska ge upphov till alltför stora marginaleffekter. Höga marginalskatter i exempelvis beskattningen av arbetsinkomster minskar hushållens incitament att jobba, byta arbete eller flytta till orter med fler arbetstillfällen. Höga marginalskatter i arbetsinkomstbeskattningen minskar också den så kallade utbildningspremien. Alla dessa faktorer menar Riksbanken kan ha stor betydelse för den potentiella tillväxten och också för möjligheterna att hantera de negativa effekterna av den demografiska utvecklingen. En ökad rörlighet på arbetsmarknaden kommer också att vara angelägen vid ett eventuellt svenskt medlemskap i valutaunionen.

3. Riksbankens synpunkter på utredningens syn på behovet av likformighet

Utredningen menar att det är angeläget att bibehålla likformigheten i skattesystemet, i enlighet med skattereformens utformning, i så stor utsträckning som möjligt. Riksbanken delar, mot bakgrund av vad som ovan anförts, denna bedömning och menar också att utredningen har gjort en förtjänstfull analys av fördelarna med ett likformigt skattesystem. I vissa avseenden menar dock Riksbanken att utredningen går längre än skattereformen i sina strävanden efter likformighet:

Utredningen skriver att ur ett teoretiskt perspektiv borde värdestegring beskattas då den uppstår och inte då den realiserats för att skapa en likvärdig beskattning av kapitalvinster och löpande avkastning (ränta och utdelning). Utredningen konstaterar samtidigt att en beskattning av orealiserad värdestegring är förknippad med många problem vilket i vissa fall kan motivera att värdestegring beskattas först när den realiserats. Utredningen menar ändå att ambitionen så långt som möjligt bör vara att försöka beskatta orealiserad värdestegring löpande.

Riksbanken menar att utredningens analys av behovet att beskatta orealiserad värdestegring är ofullständig. De problem avsaknaden av en sådan beskattning ger upphov till har i betän-

kandet getts oproportionerligt mycket utrymme i förhållande till analysen av de praktiska problem en sådan beskattning skulle vara förknippad med. En omedelbar beskattning av orealiserad värdestegring är svår att tillämpa i praktiken eftersom många tillgångar är svåra att värdera och skulle också riskera att ge upphov till stora likviditetsproblem för många hushåll. Den skattepliktiga inkomsten skulle därtill sannolikt uppvisa stora fluktuationer över tiden. En beskattning av orealiserad värdestegring skulle av likformighetsskäl vidare kräva att avdrag skulle medges också för orealiserade kapitalförluster, vilket periodvis skulle kunna skapa stora problem för de offentliga finanserna, till exempel vid kraftiga fall i priserna på aktiemarknaden.

Utifrån skattereformens grundprincip om behovet av likformighet i skattesystemet har utredningen utformat ett eget "kompletterande" synsätt som går ut på att inkomsten kan anses beskattas i tre "stationer" och att arbets- respektive kapitalinkomster bör beskattas likformigt i varje led. I det första ledet - det vill säga i produktionen - menar utredningen att det av likformighetsskäl är rimligt att både löner och vinster beskattas med en skattesats kring 30 procent (vinsten beskattas i produktionsledet med bolagsskatt och på lön utgår socialavgift). I det andra ledet - hushållsledet - beskattas sedan utdelning och kapitalvinster med en nominell skattesats på 30 procent och för en bred majoritet beskattas löner i hushållsledet också med ca 30 procent (den kommunala inkomstskatten). Utredningen konstaterar dock att den progressivitet som på grund av den statliga inkomstskatten finns i beskattningen av förvärvsinkomster inte finns för kapitalinkomster och att det är ett avsteg från denna likformighetssyn. I det tredje ledet - konsumtionsledet - beskattas nettoinkomsterna en gång till i form av mervärdesskatt och andra indirekta skatter. Beskattningen är här densamma oavsett vilken källa inkomsten har.

Riksbanken anser att utredningen inte har visat varför det är angeläget att löner och vinster beskattas på samma sätt just i *produktionsledet*. Även om företag och hushåll i juridisk mening är olika skattesubjekt ägs företagen i slutänden av hushållen. Det viktiga för likformigheten - menar Riksbanken - är att hushållens arbets- och kapitalinkomster *totalt sett* beskattas på ett någorlunda likartat sätt. Det borgar för horisontell rättvisa och minskar incitamenten till inkomstomvandling och behov av specialregler som exempelvis 3:12-reglerna (som syftar till att undvika att ägare till fåmansaktiebolag omvandlar arbetsinkomster till mer förmånligt beskattade kapitalinkomster). Riksbanken menar vidare att svaret på frågan om huruvida det i praktiken råder någorlunda likformighet i produktionsledet i beskattningen av vinster och löner blir väsentligt olika beroende på hur skattesatserna definieras. Om löner och vinster ska beskattas med samma skattesats i produktionsledet bör det vara skattedelen av socialavgiften som ska jämföras med bolagsskatten och inte hela socialavgiften.² En annan relevant fråga menar Riksbanken är huruvida jämförelsen ska utgå från genomsnittliga eller marginella skattesatser respektive nominella eller effektiva skattesatser.

Givet det inkomstbegrepp som las fast vid skattereformen borde av likformighetsskäl, menar Riksbanken, kapital- och arbetsinkomster beskattas på ett likvärdigt sätt. Vid skattereformen

² Den del av socialavgiften som berättigar till förmåner bör i detta sammanhang inte betraktas som en skatt.

bestämde den nominella skattesatsen för kapitalinkomster, vid ett antagande om en realränta på 3 procent och en inflation på 4 procent, så att kapitalinkomstskatten skulle bli rimlig i förhållande till den reala avkastningen och också i förhållande till marginalbeskattningen av arbetsinkomster. Det ansågs lämpligt att den reala kapitalavkastningen skulle beläggas med en skatt som motsvarar förvärvsinkomstskatten plus skattedelen av socialavgifterna. Riksbanken menar att dessa riktlinjer inte efterlevs idag. Sedan skattereformen har den högsta marginalskattesatsen höjts från 50 till 55 procent (vid en kommunal skattesats på 30 procent). Den lägre inflationstakten innebär också att det reala skatteuttaget på kapitalinkomster har minskat betydligt sedan skattereformen. På marginalen är idag således arbetsinkomster hårdare beskattade än kapitalinkomster jämfört med vad som gällde direkt efter skattereformen. Beaktas dessutom att socialavgiften till sin helhet på marginalen kan betraktas som en ren skatt för inkomster som inte är förmånsgrundande, blir skillnaden i beskattningen av kapital- och arbetsinkomster än större.

4. Riksbankens synpunkter på utredningens bedömning av möjligheten att i framtiden upprätthålla nuvarande skatteuttag

Utredningen har, enligt sina direktiv, haft som huvuduppgift att analysera hur skattesystemet - bland annat mot bakgrund av den fortgående internationaliseringsprocessen - bör vara utformat i framtiden under restriktionen att "...de välfärdspolitiska ambitionerna ska bevaras på dagens nivå". En relevant fråga är därför i vilken utsträckning det går att upprätthålla ett högt skatteuttag trots den fortgående internationaliseringsprocessen. En tänkbar lösning - som också anges i kommittédirektiven - är att försöka omfördela skatteuttaget från rörliga till mindre rörliga skattebaser. En annan lösning är att slopa ett antal skatteavvikelser. En tredje möjlighet är att begränsa skatteflykt genom ett ökat informationsutbyte mellan länder. Utredningen har i huvudsak koncentrerat sin analys kring de två sista metoderna. Riksbanken kommenterar här de första två metoderna och återkommer kortfattat till den sista metoden i samband med en kommentar kring utredningens bedömningar och förslag inom kapitalinkomstbeskattningsområdet.

Omfördelning av skatteuttaget från rörliga till orörliga skattebaser

En omfördelning av skatteuttaget från skattebaser som är mycket utsatta för internationaliseringen till skattebaser som är mindre utsatta skulle exempelvis kunna innebära att realkapital - särskilt fastigheter - beskattas hårdare än finansiellt kapital, att arbetsinkomster beskattas än hårdare än kapitalinkomster och att nödvändighetsvaror, som exempelvis baslivsmedel, beskattas hårdare än kapitalvaror och lyxvaror med en låg priselasticitet och varor som kan handlas utomlands via internet eller genom gränshandel. Förutom att det med ett sådant skattesystem skulle bli enklare att upprätthålla skatteintäkterna till den offentliga sektorn i en värld med internationaliserade marknader, skulle det minska effektivitetsförlusterna i ekonomin. Ett sådant skattesystem skulle dock vara ett stort avsteg från intentionen i 1990/1991 års skattereform om en likformig beskattning av olika ekonomiska aktiviteter. En ökad skillnad i beskattningen mellan kapital- och arbetsinkomster menar Riksbanken skulle riskera att leda till ytterligare horisontell orättvisa eftersom hushåll med likartade ekonomiska förutsättningar då behandlas olika. Ett sådant system skulle också skapa ökade incitament till inkomstomvandling, skatteplanering och skattefusik. När det gäller beskattningen av fastigheter visar de senaste årens erfarenheter att det kan vara svårt att upprätthålla fastighets-

skatteuttaget i perioder då fastighetspriserna (och taxeringsvärdena) ökar kraftigt. Att beskatta nödvändighetsvaror - som exempelvis livsmedel - hårdare än kapitalvaror kan vara svårt att förena med fördelningspolitiska mål. Mot denna bakgrund gör Riksbanken bedömningen att det är svårt att i någon större utsträckning omfördela skatteuttaget från rörliga till mindre rörliga skattebaser. Riksbanken menar också att även om en omfördelning av skatteuttaget vid ett givet totalt skatteuttag vore möjligt skulle det inte lösa problemet fullt ut eftersom även det *totala* skatteuttaget har betydelse för skatteflykten.

Slopande av omotiverade skatteavvikelser

Vid en diskussion kring hur skatteintäkterna ska kunna upprätthållas i framtiden, mot bakgrund av den demografiska utvecklingen och den tilltagande internationaliseringen, delar Riksbanken kommitténs uppfattning att det kan finnas skäl att kritiskt granska om det finns "omotiverade" skattesubventioner - så kallade skatteavvikelser - i skattesystemet. Riksbanken menar att en granskning av skatteavvikelser bör vara ett centralt inslag i en diskussion kring framtida skatteekonomiska prioriteringar. Därför är det angeläget att regeringen även fortsättningsvis löpande publicerar skatteavvikelseberäkningar i de årliga vårpropositionerna.

En detaljerad skatteavvikelse redovisning kan därtill tydliggöra om utgiftstaket kringgås. Till skillnad från utgiftsförslag omfattas inte skattesänkingsförslag av något tak (eller egentligen golv). Skattesänkingsförslag ges därmed inte samma noggranna prövning i budgetprocessen som analoga utgiftsförslag. Utgiftstaket kan därmed kringgås genom att utgiftsreformer, som hotar utgiftstaket, ersätts med skattereduktioner som i praktiken ger samma effekt. Syftet med utgiftstaket riskerar att urholkas om utgiftsreformer som hade hotat utgiftstaket istället ersätts med skattereduktioner. Skatteavvikelse redovisningen - om den är fullständig - tydliggör eventuella försök att kringgå utgiftstaket men utgör inget formellt hinder för ett sådant förfarande. Riksbanken har i två tidigare remissyttranden³ pekat på att det kan vara värt att pröva om skatteavvikelserna bör integreras i budgetprocessen i den meningen att nytillkomna skatteförmåner bör föranleda en sänkning av utgiftstaket.

Skatteförändringar måste - i ljuset av de framtida påfrestningar skattesystemet står inför - sättas in i ett mer långsiktigt sammanhang. En ökad formell betydelse av skatteavvikelse redovisningen i budgetprocessen skulle kunna bidra till att flytta över fokus till mer långsiktiga överväganden på det skatteekonomiska området. Riksbanken menar också att det vore önskvärt att regeringen i samband med skatteavvikelse redovisningen i den årliga vårpropositionen redovisar syftet med de skatteavvikelser som finns i skattesystemet. Skatteavvikelser kan givetvis vara motiverade av olika skäl, men då bör syftet med avvikelserna lyftas fram. En öppen och tydlig redovisning av motiven bakom skatteavvikelserna skulle underlätta en diskussion om framtida skattepolitiska prioriteringar.

³ Yttrande över betänkandet *Stabiliseringspolitik i valutaunionen* (SOU 2002:16), Dnr 02-773-DIR och Yttrande över promemorian "Starkare ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att minska sjukfrånvaron" (Ds 2002:63), Dnr 03-217-DIR.

Det kan finnas skäl att ompröva den offentliga sektorns verksamhet och finansiering

Utredningen har, i princip, varit bunden vid restriktionen att de förslag som presenteras ska rymmas inom ramen för ett totalt sett oförändrat skatteuttag. Utredningen har också gjort bedömningen att det förefaller vara möjligt att upprätthålla skatteuttaget i framtiden. Utredningens bedömning är att det sannolikt blir lättare för Sverige att höja skatterna eller genomföra andra reformer för att finansiera en ökad försörjningsbörda eftersom alla EU-länder står inför ungefär samma demografiska problem som Sverige. Utredningen konstaterar dock att det blir viktigt att noggrant följa hur de andra länderna väljer att lösa sina ökade försörjningsbördor.

Riksbanken menar att utredningen har en väl optimistisk syn på möjligheterna att bevara nuvarande skatteuttag i framtiden. När det gäller problemen med kapitalflykt och emigration menar Riksbanken att analysen inte enbart kan göras utifrån en jämförelse av skillnader i förhållanden mellan Sverige och EU-området. Kapital och arbetskraft kan också försvinna från Sverige till länder utanför EU-området. Tecken finns redan idag på att skatteuttaget utgör ett problem när det gäller exempelvis utlokaliseringen av de större företagens huvudkontor och forskningsavdelningar och möjligheten att rekrytera utländsk expertis till Sverige.

Utredningen tar i första hand sikte på de problem den fortgående internationaliseringsprocessen kan komma att medföra för det svenska skattesystemet under den kommande tioårsperioden. Utredningen har därtill gjort en förtjänstfull analys av den demografiska utvecklingen, men inte analyserat fullt ut vilka konsekvenser det kan komma att få för skattesystemet och vilka tänkbara reformer det kan komma att kräva i ett längre perspektiv än kommande 10-årsperiod. Riksbanken gör bedömningen att den ogynnsamma demografiska utvecklingen är ett minst lika stort problem som den fortgående internationaliseringen. Mot bakgrund av att den demografiska utvecklingens konsekvenser bedöms bli stora först fr.o.m. 2008 och att det är angeläget att skapa ett långsiktigt hållbart skattesystem, borde utredningens betänkande ha utformats med större hänsyn tagen till dessa förhållanden. Riksbanken vill därför ta detta tillfälle i akt att kommentera denna aspekt lite närmare.

Den demografiska utvecklingen, tillsammans med den fortgående internationaliseringsprocessen, kan komma att utsätta välfärdssystemet för mycket stora påfrestningar. Riksbanken menar därför att det är av yttersta vikt att en bred diskussion kommer till stånd om hur välfärdssystemet ska finansieras och organiseras i framtiden. Det är bättre att en sådan diskussion påbörjas redan nu än att vi hamnar i en situation där problemen redan blivit för stora och då det blir svårt att hinna med de nödvändiga reformer som krävs. I takt med att andelen äldre växer kan det också bli svårt att få igenom angelägna reformer om denna grupp i första hand mår om sina egna intressen. Erfarenheterna kring arbetet med att införa det nya pensionssystemet visar vidare att det tar tid att få till stånd mer omfattande förändringar av välfärdssystemet.

Det är flera frågor som bör vara centrala vid en diskussion kring hur skattesystemet och den offentliga sektorns verksamhet bör utformas i framtiden:

Den demografiska utvecklingen med ett minskat arbetsutbud talar för att skatteintäkterna kommer att sjunka i framtiden medan utgifterna kommer att öka. Om inga utgiftsreformer kommer till stånd kommer det, allt annat lika, bli nödvändigt att öka skatteuttaget i framtiden på den arbetande delen av befolkningen. Riksbanken menar att en höjning av det redan höga skatteuttaget riskerar att ytterligare försämra incitamentsstrukturen och minska den potentiella tillväxten.

Det finns en uppenbar risk för att internationaliseringsprocessen och den ekonomiska integrationen i framtiden kan komma att tvinga fram relativt stora sänkningar inom vissa skatteområden. Om likformigheten ska kunna upprätthållas i skattesystemet vid ett sådant scenario, är det sannolikt att det totala skatteuttaget måste sänkas. Ett alternativ skulle vara att bara sänka de mest utsatta skatterna och därmed acceptera ett större inslag av olikformighet i skattesystemet. Riksbanken menar dock att även om det kan bli nödvändigt med vissa mindre justeringar på en del områden riskerar ett alltför stort inslag av olikformighet i skattesystemet att leda till horisontell orättvisa, ökad skatteplanering och en snedvriden resursallokering.

Om bedömningen görs att det ändå skulle vara möjligt att höja skatteuttaget, är en relevant fråga om skattekvoten ska höjas successivt i takt med att kostnaderna för vård och omsorg ökar eller om det finns skäl att redan nu ha ett högt skatteuttag och låta skattekvoten vara någorlunda konstant över tiden. Att ha en hög skattekvot (och därmed ett högt överskottsmål) redan nu menar Riksbanken kan vara önskvärt om man anser att de som nu är i arbetskraften själva bör bidra till de pensioner och ökade kostnader för vård och omsorg som de själva kommer att ge upphov till i framtiden. Därmed undviks en inkomstomfördelning från kommande yrkesverksamma generationer till nuvarande yrkesverksamma generation.⁴ Regeringens nuvarande saldomål på 2 procent ligger i linje med dessa önskemål.⁵ En i detta sammanhang relevant fråga är i vilken utsträckning det skulle vara möjligt att lyfta över vissa delar från socialförsäkringssystemet till avtalsförsäkringarna. Sådana reformer skulle minska behovet av en höjning av skatteuttaget.

5. Riksbankens synpunkter på utredningens bedömningar och förslag inom respektive skatteområde

⁴ En sådan ordning ligger också inom ramen för önskemålet om att skattereglerna bör vara stabila över tiden.

⁵ Däremot är det inte rimligt med ett så högt överskottsmål för all framtid eftersom det skulle innebära att den offentliga sektorn bygger upp omotiverade nettofordringar på allmänheten. Se vidare Riksbankens Yttrande över betänkandet *Stabiliseringspolitik i valutaunionen* (SOU 2002:16), Dnr 02-773-DIR.

5.1. Beskattningen av kapitalinkomster

Företagsbeskattningen

Utredningen konstaterar att på en avreglerad kapitalmarknad - där avkastningskravet är internationellt bestämt - är det (den förväntade) lönsamheten *efter* bolagsskatt som styr företagets investeringsbeslut. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att det är svårt för en liten öppen ekonomi som Sverige att i någon större utsträckning avvika i nivå på bolagsbeskattningen. Utredningen gör bedömningen att Sveriges position framstår som fördelaktig vid en internationell jämförelse av den nominella bolagsskattesatsen och anser att Sverige bör försöka bibehålla denna position. Utredningen menar att det i dagsläget inte finns någon anledning att sänka den nominella skattesatsen men att det bör finnas en beredskap att följa med ner till en skatt på 25 procent om viktiga konkurrentländer skulle komma att sänka bolagsskattesatsen. Enligt utredningen bör Sverige dock inte delta i vad utredningen benämner ett "race to the bottom", d.v.s. till skattekonkurrens som till slut leder till minimala bolagsskattesatser. Om bolagsskattesatsen ändå skulle behöva sänkas på sikt menar utredningen att en sänkning bör finansieras med ett slopande av periodiseringsfunds-systemet som utredningen, utifrån ett teoretiskt resonemang, bedömer sakna positiva tillväxteffekter. Utredningen menar istället att det på sikt, vid sidan av det "carry-forward" system som idag finns (som innebär att tidigare förluster får kvittas mot framtida vinster), kan finnas skäl att införa ett så kallat "carry-back" system där förlustavdrag får göras mot tidigare års vinster. Utredningen menar vidare att ett slopande av nedsättningen av socialavgiften för mindre företag (lönesummor upp till 852 000 kronor) bör övervägas då även den saknar positiva tillväxteffekter.

Riksbanken delar utredningens bedömning att den svenska bolagsbeskattningen framstår som relativt konkurrenskraftig vid en jämförelse av *nominella* bolagsskattesatser. Riksbanken anser dock att en jämförelse av nominella skattesatser riskerar att bli missvisande på grund av förekomst av bokslutmässiga dispositioner och skattemässiga justeringar av olika slag och att det därför hade varit mer relevant att jämföra *effektiva* bolagsskattesatser.

Riksbanken har inget att invända mot utredningens förslag på att avskaffa periodiseringsfunds-systemet som en delfinansiering av en framtida sänkt nominell bolagsskattesats och inte heller mot idén om att på lång sikt införa ett "carry-back" system. Nuvarande periodiseringsfunds-system fungerar dock, åtminstone i viss utsträckning, som ett "carry-back" system. Reglerna innebär att företaget har möjlighet att avsätta en viss del av inkomsten före bolagsskatt till periodiseringsfond. De avsatta medlen återförs till beskattning senast 6 år efter avsättningen. Det innebär att företaget har en viss möjlighet att återföra en del av tidigare vinster de år företaget gör förluster. Under alla omständigheter innebär reglerna för periodiseringsfondavsättning att beskattningen av en del av vinsten skjuts upp. Därigenom blir den effektiva bolagsskattesatsen och kapitalkostnaden för nyinvesteringar lägre. Av detta skäl delar Riksbanken inte utredningens bedömning att periodiseringsfunds-reglerna nödvändigtvis saknar positiva tillväxteffekter.

Riksbanken vill lyfta fram att kombinationen av ett "carry-back" och "carry-forward" system kan fungera som en automatisk stabilisator i ekonomin eftersom ett sådant system

innebär att företagen får goda möjligheter att utjämna resultatet efter skatt över tiden. Att åstadkomma en förstärkning av de automatiska stabilisatorerna, utan att samtidigt öka snedvridningseffekterna i ekonomin, skulle kunna vara en fördel särskilt vid ett eventuellt svenskt medlemskap i valutaunionen.

Riksbanken delar helt utredningens bedömning att den nuvarande "nedsättningen av socialavgiften med viss inriktning på mindre företag" sannolikt saknar positiva tillväxteffekter. Utredningen hänvisar till en rapport av Riksdagens revisorer "Sänkta socialavgifter – har det någon effekt?" (2000/01:8) som visar att nedsättningen inte är en kostnadseffektiv åtgärd för att öka sysselsättningen. I denna rapport görs bedömningen att varje nyskapat arbetstillfälle som den nedsatta socialavgiften ger upphov till kostar ca 1,5 miljoner kronor, vilket är 5-10 gånger mer än en normal arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Ett skäl till den höga kostnaden är att "dödviktseffekten" är mycket hög till följd av att den nedsatta socialavgiften inte enbart ges till företag med lönesummor understigande 852 000 kronor utan till alla företag (detta för att minska problem med tröskeeffekter). Den nedsatta socialavgiften, menar Riksbanken, har sannolikt skapat ett visst antal arbetstillfällen i de mindre företagen men i storföretagen har nedsättningen knappast haft någon effekt på nyanställningarna. Empirisk forskning visar dessutom att större delen av en socialavgiftsförändring på sikt övervältras i bruttolönen och att företagens lönekostnader därmed blir oförändrade. Det innebär att även om den nedsatta socialavgiften kan ge vissa positiva sysselsättningseffekter på kort sikt, är det tveksamt om den över huvudtaget har några positiva sysselsättningseffekter på lång sikt. Med tanke på de finansieringsproblem den offentliga sektorn står inför menar Riksbanken att den här typen av ineffektiva åtgärder bör undvikas.

Beskattningen av hushållens kapitalinkomster

Utredningen konstaterar att det - på grund av stora skillnader i utformningen av skattesystemen - är svårt att göra en rättvisande jämförelse av kapitalinkomstbeskattningen mellan olika länder. Vid en bedömning av risken för att svenskar flyttar kapital utomlands för att undgå beskattning menar dock utredningen att det bör vara av mindre intresse huruvida kapitalinkomstskattesatsen i Sverige överstiger den i utlandet med ett visst antal procentenheter. Svenska kapitalägare som vill undgå beskattning flyttar troligen i första hand kapital till länder som inte tar ut någon källskatt alls och som heller inte lämnar ut information om kapitalinnehav till det land kapitalägarna är skattskyldiga i. En sänkning av den generella kapitalinkomstskattesatsen skulle därför sannolikt inte lösa detta problem i någon större omfattning. En sänkning av kapitalinkomstskatten menar utredningen också skulle leda till en ökad spänning mellan beskattningen av kapitalinkomster och arbetsinkomster och vid oförändrade 3:12-regler öka problemet med inkomstomvandling. Utredningen menar - bland annat mot denna bakgrund - att möjligheten att ha en relativt hög kapitalinkomstbeskattning i Sverige i första hand vilar på möjligheten att internationellt komma överens om att information om kapitalinnehav bör lämnas ut mellan länder. Utredningen menar att Sverige med kraft bör arbeta för att EU:s så kallade "Sparandedirektiv" kommer till stånd. Utredningens bedömning är att "Sparandedirektivet" - om det kommer till stånd - skulle vara "ett mycket viktigt steg på vägen till en större autonomi i ländernas kapitalinkomstbeskattning".

Riksbanken delar utredningens syn att det kan finnas skäl att bidra till ett ökat internationellt samarbete inom kapitalinkomstbeskattningsområdet men ifrågasätter utredningens bedömning att den principöverenskommelse om "Sparandedirektivet" som träffats inom EU skulle vara "ett mycket viktigt steg på vägen till en större autonomi i ländernas kapitalinkomstbeskattning". Sparandedirektivet avses endast omfatta pengar på bankkonton, räntebärande värdepapper o.d. Uppgörelsen gäller således inte till exempel aktier och blandfonder med en övervägande andel aktier. Ett slutligt villkor för att uppgörelsen skall träda ikraft är därtill att ett antal länder utanför EU också ansluter sig. Ett annat problem som återstår att lösa är hur informationsutbytet i praktiken ska gå till. Förslaget med alla dess restriktioner bör åtminstone i det korta perspektivet ses som ett rent principförslag. Det kommer knappast - i det fall det genomförs - att minska kapitalflykten i någon större utsträckning så länge det inte utvidgas till att omfatta även andra kapitalinkomster än rena ränteinkomster. Reformen skulle dessutom sannolikt leda till en viss substitution från bankkonton och räntepappersfonder till aktie- eller blandfonder alternativt till att finansiellt kapital istället flyttas till skatteparadis.

När det gäller förmögenhetsskatten menar utredningen att det inte finns någon annan skattebas som är förknippad med så många undantag och nedsättningar. Rörande arvs- och gåvoskatten menar utredningen att det är förhållandevis lätt att undgå dessa skatter helt eller undkomma med en starkt reducerad skatt. Utredningen menar vidare att arvsskatten utgör ett påtagligt problem vid arvsskiftet i familjeägda företag. Utredningen konstaterar att även om dessa skatter har en starkt *vertikal* omfördelningseffekt riskerar de många olika undantagen och goda möjligheter till såväl laglig som olaglig skatteplanering att leda till stora *horisontella* orättvisor.⁶ Mot denna bakgrund drar utredningen slutsatsen att den nuvarande konstruktionen strider mot de grundläggande principerna i det svenska skattesystemet. Riksbanken har inget att invända mot dessa bedömningar och slutsatser.

5.2 Beskattning av arbetsinkomster

Sett både till genomsnitts- och marginalsattesatser är inkomstbeskattningen hög i Sverige i förhållande till de flesta andra länder. Frågan är hur detta påverkar arbetsinkomstskattebasens rörlighet. I litteraturen och debatten brukar arbetsinkomstskattebasen betraktas som förhållandevis trögrörlig. Språkbarriärer, kulturella skillnader och starka kopplingar till födelselandet är kanske viktigare faktorer än skatteuttaget. Utredningen gör också, mot denna bakgrund, bedömningen att basen för arbetsinkomstbeskattningen är relativt stabil. Utredningen menar istället att det största framtida problemet när det gäller skatteintäkterna från förvärvsinkomstbeskattningen ligger i den ogynnsamma demografiska utvecklingen och att det därför kommer att vara angeläget att öka arbetsutbudet i den arbetsföra delen av befolkningen framöver.

Riksbanken delar i huvudsak dessa bedömningar. Riksbanken vill dock tillägga att det finns en risk för att en hög beskattning av arbetsinkomster riskerar att leda till att ett antal välutbildade svenskar flyttar utomlands. På motsvarande sätt försvårar det rekryteringen av väl-

⁶ Med vertikal omfördelning menas en omfördelning av resurser från hushåll med högre inkomster till hushåll med lägre inkomster.

utbildad arbetskraft till Sverige, ett problem som redan föranlett speciella regler i skattesystemet. Effekten på skattebasen av detta är förmodligen marginell i det korta perspektivet men för den ekonomiska tillväxten och de framtida skatteintäkterna menar Riksbanken att det är viktigt att såväl kunna behålla högutbildade svenskar som att locka till sig utländsk arbetskraft. Riksbanken menar därför att de samhällsekonomiska kostnaderna med nuvarande skattesatser på arbete kommer att öka i takt med den ökande ekonomiska integrationen.

Vid en granskning av de offentliga regelverkens betydelse för arbetsutbudet är det inte bara angeläget att beakta skattesystemet utan också transfereringssystemet. Riksbanken har i ett tidigare remissyttrande uppmärksammat problemet med de höga sjukskrivningstalen och vilken betydelse sjukförsäkringssystemet kan ha i detta sammanhang.⁷ Riksbanken menar vidare att även frågor som höjd pensionsålder, en förbättrad integrering av invandrare på arbetsmarknaden och en ökad arbetskraftinvandring bör vara centrala vid en sådan granskning.⁸

5.3 Beskattning av varor och tjänster

Sverige har jämte Danmark den högsta mervärdesskattesatsen inom EU. Mot bakgrund av tilltagande gräns- och internethandel gör utredningen bedömningen att det på lång sikt finns en uppenbar risk för att det kommer att bli svårt för ett enskilt land att avvika alltför mycket när det gäller nivån på mervärdesskattesatsen. Utredningen menar att Sverige på sikt bör ha en beredskap att minska gapet mellan den svenska skattesatsen på 25 procent och EU:s miniminivåskattesats på 15 procent. Utredningen menar att den generella mervärdesskattesatsen i ett första steg skulle kunna sänkas till 22 procent och finansieras genom ett borttagande av många av de nedsättningar och undantag som finns. Om det internationella politiska trycket eller skattekonkurrensen tilltar menar utredningen att det kan finnas skäl för Sverige att sänka mervärdesskattesatsen något mer.

Riksbanken delar i allt väsentligt utredningens bedömning på detta område. Under förutsättning att likformighetssynen ska tillämpas även inom mervärdesbeskattningen - vilket Riksbanken menar att det finns skäl för - bör skattenedsättningar av olika slag undvikas.

5.4 Utredningens förslag på skattereform

Mot bakgrund av de problem utredningen identifierar inom de olika skatteområdena och med syfte att stärka likformigheten i skattesystemet, föreslår utredningen följande skattereform:

⁷ Se Riksbankens Yttrande över promemorian "Starkare ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att minska sjukfrånvaron" (Ds 2002:63), Dnr 03-217-DIR.

⁸ Se även Riksbankens Yttrande över betänkandet *Stabiliseringspolitik i valutaunionen* (SOU 2002:16), Dnr 02-773-DIR.

Skatteavvikelserna för pensionsavsättningar, nedsättningen av socialavgiften med viss inriktning på mindre företag, reglerna för periodiseringsfondavsättning och eventuellt avvikelserna inom mervärdesbeskattningen bör slopas.⁹ De extra skatteintäkter detta ger kan användas för att (i) slopa arvs- och gåvoskatten för skatteklass 1 (bl.a. makar och bröstarvingar), (ii) bredda basen för förmögenhetsskatten och sänka skattesatsen (om detta inte går bör förmögenhetsskatten slopas), (iii) sänka bolagsskattesatsen till 25 procent om det bedöms nödvändigt, (iv) höja taken inom a-kassan, sjuk- och föräldraförsäkringen och sänka den statliga inkomstskatten (om finansieringen medger) i syfte att dels minska marginaleffekterna i de berörda inkomstskikten, dels minska trycket på 3:12-reglerna, och (v) sänka den generella mervärdesskattesatsen.

Riksbanken har redan kommenterat delar av detta reformpaket i samband med diskussionen inom respektive skatteområde ovan. Bortsett från vad som redan ovan anförts delar Riksbanken i det stora hela kommitténs bedömning av behovet av ett sådant reformpaket. Riksbanken menar dock att det kan finnas skäl att kommentera ett par av förslagen ytterligare:

När det gäller utredningens förslag om att avskaffa nedsättningen av avkastningsskatten på privat pensionssparande menar Riksbanken att en sådan åtgärd är motiverad utifrån argumentet att skattesystemet inte ska snedvrída olika former av sparande. Det finns heller inget skäl att tro att denna skattesubvention, i stor utsträckning, bidrar till ett ökat totalt sparande i ekonomin; den omfördelar i första hand sparandet. Riksbanken menar att även demografiska skäl talar för att denna skattesubvention bör ses över. Ett skattemässigt gynnat privat pensionssparande kan innebära att fler skattebetalare väljer att gå i pension tidigare än vid 65 års ålder (enligt gällande regler kan det privata pensionssparandet betalas ut från 55 års ålder), vilket bidrar till att minska det totala arbetsutbudet. Sett enbart mot bakgrund av den demografiska utvecklingen och dess effekt på det samlade arbetsutbudet, är denna skatteförmån inte optimal. I den mån man från politiskt håll av *andra skäl* ändå anser att privat pensionssparande fortsättningsvis bör skattegynnas, menar Riksbanken att det kan vara värt att pröva om den åldersgräns från vilken de privata pensionerna tidigast får betalas ut kan höjas. Därmed skulle problemet med alltför tidiga pensionsavgångar kunna minskas.

Förslagen att höja taken i a-kassan och sjukförsäkringen är av helt annan karaktär än de övriga förslag som utredningen presenterar. Varför de finns med i betänkandet är inte uppenbart. Riksbanken menar att de föreslagna förändringarna på goda grunder kan antas bidra till att öka sjukfrånvaron och (den frivilliga) arbetslösheten och därmed minska det totala arbetsutbudet.

På direktionens vägnar:

Lars Heikensten

Kerstin Alm

⁹ Det fördelningspolitiska problem en höjning av mervärdesskatten på livsmedel ger upphov till menar utredningen kan lindras genom en höjning av barnbidraget.

I beslutet har deltagit: Lars Heikensten (ordförande), Eva Srejber (förste vice ordförande), Lars Nyberg, Kristina Persson och Irma Rosenberg.

Föredragande har varit: Robert Boije.