



# Sacos skattepolicy

---

Antagen av Sacos styrelse den 8 juni 2021



## Innehåll

<b>Sacos skattepolicy i sammandrag</b>	<b>3</b>
Vägledande principer för skattesystemets utformning	3
Direkt skatt på arbete	3
Indirekt skatt på arbete	3
Skatt på kapital	4
Skatt på konsumtion	4
<b>Ett reformerat skattesystem för framtidens välfärd</b>	<b>5</b>
Inledning	5
Förutsättningar för ett reformerat skattesystem	5
Samhällsutmaningar som berör skattesystemet	7
Skatt på arbete	9
Skatt på kapital	14
Skatt på konsumtion	19
Miljöskatter	20

### **Sacos skattepolicy**

Antagen av Sacos styrelse den 8 juni 2021

Thomas Andrén

© Saco 2021

[www.saco.se](http://www.saco.se)

# Sacos skattepolicy i sammandrag

## Vägledande principer för skattesystemets utformning

- Vara effektivt och upplevas som legitimt av skattebetalarna
- Vara transparent och begripligt för skattebetalarna
- Vara enkelt att administrera för arbetsgivare och skattemyndighet
- Vara utformat så att skatt betalas efter bärkraft
- Ge goda drivkrafter för arbete och utbildning
- Främja entreprenörskap och innovationer
- Minimera skatteundandragande och aggressiv skatteplanering
- Beakta centrala samhällsutmaningar
- Stärka den offentliga välfärdens finansiering

## Direkt skatt på arbete

- Marginalskatten bör inte överstiga 50 procent vid genomsnittlig kommunalskatt

### Kommunalskatten

- Kommunalskatterna bör bli mer enhetliga över landet
- Staten bör ta ett större ansvar för delar av kommunala verksamheter
- Den kommunala kostnadsutjämningen bör följas upp regelbundet
- Hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet behöver en översyn för att bättre klara regionala behov

### Statlig inkomstskatt

- Högst 20 procent av alla heltidsarbetande ska betala statlig skatt.

### Avdrag och skattereduktioner

- Jobbskatteavdraget bör behållas eftersom det har en viktig funktion
- Jobbskatteavdragets avtrappning bör tas bort
- Möjligheten att förenkla jobbskatteavdragets konstruktion bör utredas
- Rutavdraget har en viktig funktion och bör vara kvar
- Rotavdragets omfattning bör ses över och konjunkturanpassas

## Indirekt skatt på arbete

### Arbetsgivaravgifter

- Arbetsgivaravgifter ska vara försäkringsavgifter
- Försäkringsavgifterna ska vara mer försäkringsmässiga
- Taket i sjukförsäkringen bör indexeras med inkomstutvecklingen
- Lyft ur den allmänna löneavgiften som är en ren skatt och synliggör försäkringsavgifterna

## **Skatt på kapital**

### **Hushållens kapitalinkomster**

- Kapitalinkomstskatterna bör göras mer enhetliga
- Alla utdelningsinkomster bör beskattas med samma skattesats
- Skattesystemet ska inte främja inkomstomvandling
- Förmögenhets-, arvs, och gåvoskatt bör inte återinföras

### **Skatt på företagande och investeringar**

- Sverige har ett gott företagsklimat med en mycket konkurrenskraftig miljö för företag totalt sett
- Bolagsskatten är konkurrenskraftig och bör följa den internationella trenden
- Beskattningen av företagsinvesteringar är konkurrenskraftig

### **Skatteavdrag för kompetensutveckling**

- Utökade möjligheter för arbetsgivare att göra skatteavdrag på kompetensutvecklingsinsatser för anställda

### **Fastighetsskatt**

- Behåll den kommunala fastighetsavgiften
- Höj avgiften för fastigheter med höga taxeringsvärden

### **Flyttskatten**

- Ta bort uppskovstaket för uppskjuten skatt
- Stämpelskatten bör återföras till kommunsektorn
- Ränteavdragen bör fasas ut

## **Skatt på konsumtion**

### **Moms**

- Momsen bör bli mer enhetlig och reglerna förenklas
- Utred fördelningspolitiska effekter av mer enhetlig moms och kompensera berörda grupper med riktade åtgärder från utgiftssidan

### **Miljöskatter**

- Skatter som införs med miljöargument ska vara effektiva och bidra till att förbättra miljön utan att markant försämra konkurrens- och innovationskraft för företag i Sverige
- Miljöskatter måste alltid vägas av utifrån sysselsättnings- och fördelningseffekter

# Ett reformerat skattesystem för framtidens välfärd

## Inledning

Det har nu gått mer än 30 år sedan "århundradets" skattereform genomfördes i början på 1990-talet. Sedan dess har ett stort antal selektiva skatteförändringar införts med utgångspunkt från olika särintressen. Det har gjort dagens skattesystem betydligt krångligare, svåröverskådligare och mindre effektivt, vilket i förlängningen kan påverka skattesystemets legitimitet negativt. Samtidigt finns det idag ett mer uttalat behov av mer resurser till den offentliga välfärden, vilket kräver att skattesystemets utformning är så effektiv som möjligt. Även om skattesystemets brister inte är lika stora idag som under slutet av 1980-talet, så finns det fortfarande mycket att vinna på att åter ta ett helhetsgrepp om skattesystemet med syfte att effektivisera och anpassa reglerna till de förutsättningar som präglar samhället idag. Saco uttalar sig inte om huruvida skattekvoten bör öka eller minska. Däremot är Saco tydlig med att det direkta syftet med ett effektivare skattesystem är att öka skatteintäkterna till den offentliga sektorn.

En ny skattereform som tar ett helhetsgrepp om den offentliga välfärdens finansiering bör ha sin utgångspunkt i ett enklare, mindre byråkratiskt skattesystem med speciell hänsyn taget till de effektivitetsförluster och beteendeförändringar som är kopplade till olika skattebaser. Det bör ske genom att i ökad grad ta hänsyn till de utmaningar som finns i samhället idag och speciellt beakta de största problemen som belastar skattesystemet. Nedan beskrivs dessa utgångspunkter kortfattat.

## Förutsättningar för ett reformerat skattesystem

Det här avsnittet redovisar kort några av de problem som det nuvarande skattesystemet har. Det finns givetvis en mängd olika problem som kan lyftas och som berör specifika grupper. De problem som diskuteras här är av mer generell natur och drabbar samhället som helhet i någon omfattning.

### **Skatten på arbete måste sänkas**

Saco har länge argumenterat för att utbildning måste löna sig bättre. I det påståendet ligger att det idag är liten ekonomisk skillnad mellan att investera tid och pengar i en lång akademisk utbildning jämfört med att gå ut på arbetsmarknaden direkt efter gymnasiet. Sverige är bland de länder inom OECD där det lönar sig minst att utbilda sig. I det avseendet spelar skattesystemet en viss roll. De höga skatterna på arbete påverkar såväl utbildningsbeslut som incitamenten att satsa på en karriär som chef eller specialist. Dessutom försvårar det för företagen att rekrytera unga

talanger och kvalificerad arbetskraft från utlandet, vilket är av betydelse inom bland annat it och industri.

### **Skillnaden i skatt mellan arbete och kapital måste minska**

Det enskilt viktigaste problemet med dagens skattesystem är kopplat till skillnaden i beskattning av arbete och kapital. För högre inkomster är skillnaden stor, eftersom beskattningen av arbetsinkomster är progressiv medan kapitalintäkter beskattas proportionellt. Forskningen visar att skillnaden har bidragit till den inkomstjämlighet vi har idag och som till största delen beror på att inkomster från kapital är ojämnt fördelade. Skillnaden i beskattning har medfört att inkomstomvandling från arbetsinkomster till kapitalinkomster har ökat i omfattning under senare tid. Eroderande skattebaser och ökande inkomstjämlighet är negativt för samhällsekonomin och behöver beaktas i någon omfattning.

### **Skattesystemet är krångligt och byråkratiskt**

På grund av en stor mängd selektiva skatteförändringar sedan början av 1990-talet har skattesystemet blivit betydligt krångligare och mindre transparent. Att göra skattesystemet enklare och mer transparent gör att det både blir mer effektivt samtidigt som legitimiteten ökar. Problemen berör individer och företag såväl som skattemyndighetens administration och kontroll. Minskad regelbörda för bland annat skatte- och momsregler har under många år stått på företagens önskelista på förbättringar, eftersom hanteringen tar mycket tid och resurser i anspråk.

### **Socialförsäkringarna urholkas, är dolda och får en allt högre skattedel**

De indirekta skatterna på arbete står idag för en relativt stor del av statens totala skatteintäkter. Den enskilt viktigaste indirekta skatten på arbete är arbetsgivaravgifterna. Dessa ska huvudsakligen finansiera de offentliga trygghetssystemen och ska därför betraktas som försäkringspremier i första hand. Avgifterna betalas som andel av hela lönen, medan ersättningen har ett tak som följer prisutvecklingen. Över tid har detta medfört att allt färre får ut 80 procent av sin lön vid exempelvis sjukdom, eftersom inkomsterna i ekonomin har ökat betydligt snabbare än priserna. Detta har medfört att kopplingen mellan avgift och förmån har försvagats över tid och därmed urholkat försäkringsmässigheten. Arbetsgivaravgifterna innehåller också en allmän löneavgift, som inte är någon försäkringspremie, utan en ren löneskatt som också tenderar att öka över tid. Dessutom är arbetsgivaravgifterna dolda och okända för många, vilket innebär att kännedomen om dem och dess betydelse är lägre än önskvärt. I dessa avseenden finns det en betydande förbättringspotential när det gäller arbetsgivaravgifterna.

## **Samhällsutmaningar som berör skattesystemet**

För att uppnå en högre grad av effektivitet i skattesystemet ska införda och förändrade skatter påverka individers och företags val och beslut i så liten omfattning som möjligt, om det inte är skattens syfte. Att olika skatter leder till olika reaktioner hos aktörerna som berörs av skatterna är samtidigt oundvikligt. Om målet är att ha ett effektivt skattesystem så är de förväntade reaktionerna viktiga att beakta innan olika skatter införs eller förändras. Storleken och betydelsen av dessa reaktioner har förändrats över tid, vilket till viss del beror på hur samhället har utvecklats. I det här avsnittet redovisas några av de viktigaste samhällsförändringarna som behöver beaktas i skattesystemet för att främja effektiviteten.

### **Demografiska utvecklingen**

Att vi lever längre och är friskare allt högre upp i åldrarna är huvudsakligen något positivt. Men det medför också att antalet äldre som andel av befolkningen ökar, vilket betyder att den arbetande andelen av befolkningen blir mindre. En viktig orsak till att vi är friskare och lever längre är att hälso- och sjukvården kan bota och lindra många av de sjukdomar som är åldersrelaterade. Det är kopplat till ökade kostnader dels för att efterfrågan på välfärd ökar totalt sett, dels för att vi också vill att medicin-tekniken ska utvecklas ytterligare så att ännu fler sjukdomar ska kunna botas eller lindras. Detta kräver ökade resurser till offentlig sektor om den generella välfärden ska bevaras. Att skattesystemet stödjer arbetslinjen genom att skapa incitament för att arbeta längre upp i åldrarna är därför nödvändigt.

### **Globalisering och digitalisering**

Vårt samhälle blir alltmer internationaliserat och individer och företag verkar över landsgränserna i allt högre grad. Den ökade rörligheten av arbete av kapital har medfört att det uppstått problem vid beskattning. Dels för att skattebaserna har blivit mer rörliga, dels för att skattereglerna inte har anpassats till den nya utvecklingen. Digitaliseringen har dessutom gjort det möjligt för företag att verka i olika länder utan att befinna sig där fysiskt. Den här utvecklingen har skapat utmaningar för skattesystemet som behöver hanteras. Det sker bäst genom samarbete, samverkan och harmonisering av skattenivåer mellan olika länder för att därigenom reducera förekomsten av skatteundandragande och aggressiv skatteplanering.

### **Låg produktivitet**

Den låga produktivitetstillväxten är ett internationellt fenomen som till viss del är ett mysterium. Till någon del är det kopplat till företagsklimat, innovation och omställning till ny teknologi. Att produktivitetstillväxten ökar är nödvändigt för ett ökat välstånd i landet generellt sett. Skattesystemet får inte motverka en sådan tillväxt.

### **Bostadsmarknad i obalans**

Bostadsbrist i kombination med låg rörlighet på bostadsmarknaden är problematiskt. Forskningen visar att det finns ett starkt samband mellan bostadsmarknaden, arbetskraftens rörlighet och ekonomisk tillväxt. Statens bostadskreditnämnd konstaterar exempelvis att transaktionskostnaderna på bostadsmarknaden är centrala för rörligheten och den ekonomiska tillväxten. Att sänka "flyttskatterna" skulle kunna bidra till en större rörlighet på bostadsmarknaden.

### **Låga skatteintäkter för primärkommuner och regioner**

Ökade välfärdsbehov i kombination med regionaldemografiska förändringar sätter ett stort tryck på kommunernas finansieringsförmåga. Trycket på kommunerna att höja skattesatserna för att klara de ökade behoven kommer att öka i framtiden. Det blir därför nödvändigt för staten att ta ett större ansvar för delar av den kommunal verksamheten för att klara de regionala utmaningarna som redan finns idag.

### **Klimatförändringar och miljöhot**

Klimatförändringarna påverkar hela vår existens. Här krävs internationellt samarbete för att i högre grad minska människans påverkan på miljön. Skattesystemet kan skapa incitament som leder individers och företags beteenden mot mer miljövänliga och kostnadseffektiva alternativ. Framför allt behövs politisk handlingskraft för att öka omvandlingen till ett fossilfritt och mer miljövänligt näringsliv.

*Vägledande principer för ett nytt skattesystem*

**Reglerna ska:**

- vara effektiva och upplevas som legitima av skattebetalarna
- vara enkla, transparenta och begripliga för skattebetalarna
- vara enkla att administrera för arbetsgivare och skattemyndighet
- vara utformade så att skatt betalas efter bärkraft
- ge goda drivkrafter för arbete och utbildning
- främja entreprenörskap och innovationer
- minimera möjligheterna till skatteundandragande och aggressiv skatteplanering
- beakta centrala samhällsutmaningar
- stärka den offentliga välfärdens finansiering



## Skatt på arbete

Skatten på arbetsinkomster är hög i Sverige. Saco har därför sedan länge argumenterat för att den måste sänkas. Det är speciellt viktigt för ett land som inte vill konkurrera med låga löner utan med kunskap, kompetens och kvalitet. I Sacos livslönestudier framkommer att många som studerar vid universitet och högskolor aldrig kommer att kunna räkna hem sin utbildningsinvestering ekonomiskt. Det är problematiskt när exempelvis välfärdssektorn samtidigt dras med kompetensförsörjningsproblem. Ett skattesystem som bättre premierar utbildning och ansvarstagande är därför centralt. En akademisk utbildning måste löna sig för alla.

Arbetsinkomster är samtidigt den enskilt största skattebasen och står för närmare 60 procent av skatteintäkterna. Det innebär att breda skattesänkningar på arbete kommer att påverka skatteintäkterna negativt och i stor omfattning. De skattesänkningar som är riktade mot arbetsinkomster måste därför var väl utformade, och bidra till ökad sysselsättning och ett generellt ökat arbetsutbud.

### Direkt skatt på arbete

*Den kommunala inkomstskatten*

**Saco anser:**

- Kommunalskatterna bör bli mer enhetliga över landet
- Staten bör ta ett större ansvar för delar av kommunala verksamheter
- Kostnadsutjämnningen behöver ses över regelbundet
- Hela det kommunalekonomiska utjämnningssystemet behöver en översyn för att bättre klara regionala behov

Idag pågår två delvis samverkande trender som påverkar skatteintäkter och utbudet av välfärdstjänster på kommunal nivå. Det handlar dels om den pågående urbaniseringen, dels om en problematisk lokaldemografiska utveckling. Utmaningen med den åldrande befolkningen på regional nivå är större än på nationell nivå på grund av urbaniseringen. Urbaniseringen får sin energi från ett minskat behov av arbetskraft på landsbygden tillsammans med en ökad efterfrågan på arbetskraft i storstadsregionerna. Det driver fram en alltmer ogynnsam försörjningskvot i skogsregionerna, samtidigt som försörjningskvoten i storstadsregionerna förbättras. Det leder till helt skilda förutsättningar för olika kommuner att tillhandahålla en kvalitativ och likvärdig välfärd. Den regionala bilden av den demografiska utvecklingen visar tydligt hur ojämlikheten i välfärdsystemen mellan olika kommuner ökar över tid och är en utveckling som bara kan stävjas med centralpolitiska beslut.

Kommunerna finansierar sin verksamhet till största delen med hjälp av den kommunala inkomstskatten och statsbidrag. Det kommunalekonomiska utjämnningssystemet ska kompensera kommuner med sämre ekonomiska förutsättningar men klarar inte av att fullt ut utjämna skillna-

derna. Det beror till viss del på brister i ett komplicerat utjämningsystem, men också på att skillnaderna i vissa fall är stora. Det innebär att, i takt med att skatten ökar i vissa kommuner så urholkas också den kommunala servicen i dessa kommuner. SKR menar dock att det finns en viss effektiviseringspotential för stora delar av kommunernas verksamheter, men att det samtidigt finns många motverkande krafter, vilket gör det arbetet komplicerat.

Proportionell skatt som ökar trendmässigt, på grund av att kommunerna får allt svårare att finansiera sin verksamhet är ett problem. Detta måste hanteras på andra sätt än med ökade skattesatser. Att staten tar ett större ansvar för delar av de kommunala verksamheterna kommer därför att bli nödvändigt.

#### *Statlig inkomstskatt*

##### **Saco anser att:**

- Högs 20 procent av alla heltidsarbetande ska betala statlig skatt

Att den statliga inkomstskatten endast ska tas ut på inkomster över en viss nivå bygger på principer som slogs fast vid 1990–91 års skattereform. Utgångspunkten var att statlig inkomstskatt bara borde tas ut på höga inkomster (prop. 1989/90:110 s. 299). Det är en princip som Saco fortfarande ställer sig bakom. Saco menar att högst 20 procent av alla heltidsarbetande ska betala statlig inkomstskatt. Under 2021 går gränsen för statlig inkomstskatt vid en månadslön motsvarande drygt 44 000 kronor. Det innebär att allt för många vanliga löntagare omfattas av skatten.

Gränsen för den statliga inkomstskatten räknas upp med inflationen plus 2 procent i normalfallet. Vid ett flertal tillfällen har uppräkningsen skett i ett långsammare tempo. Det har bidragit till att andelen som betalar statlig inkomstskatt har ökat något över tid. Under 2019 var det omkring 1,1 miljoner skattebetalare som betalade statlig inkomstskatt enligt Skatteverket. Antalet sysselsatta i åldern 15–74 år som arbetade heltid uppgick under samma tid till drygt 4 miljoner individer enligt AKU. Det innebär att omkring 28 procent av dem betalar statlig skatt. Den andelen bör bli mindre.

#### *Jobbskatteavdraget*

##### **Saco anser att:**

- Jobbskatteavdraget bör behållas eftersom det har en viktig funktion
- Jobbskatteavdragets avtrappning bör tas bort
- Möjligheten att förenkla dess konstruktion bör utredas

Jobbskatteavdragets syfte är att öka incitamenten att arbeta. Det sker genom att inkomster från arbete ger upphov till en skattereduktion och

därför beskattas lägre än andra inkomster. I ett samhälle med generell välfärd är arbetslinjen central för att välfärdsystemets finansiering ska vara långsiktigt hållbart. Jobbskatteavdraget har därför en viktig funktion för arbetsutbudet.

Jobbskatteavdragets storlek beror på grundavdraget och individens kommunalskatt, vilket gör konstruktionen något komplicerad. Konstruktionen medför att avdraget blir högre i kronor i en kommun med hög kommunalskatt jämfört med en kommun med lägre kommunalskatt. Det innebär att jobbskatteavdraget till viss del är skatteutjämnande mellan kommuner samtidigt som kommunernas skatteintäkter inte påverkas av avdraget. Detta är positiva egenskaper.

Avdragets konstruktion innebär också att personer med lägre inkomst får ett procentuellt större avdrag i förhållande till sin inkomst än personer med högre inkomster. Det innebär att jobbskatteavdraget gynnar personer som arbetar deltid eller har lägre inkomster. Finanspolitiska rådet har tillsammans med andra bedömare konstaterat att avdraget väsentligen har ökat drivkrafterna för arbete, speciellt för den grupp som gynnas mest. Det har medfört att arbetskraftsdeltagande och sysselsättning har ökat. Dessutom har marginalsikten sänkts med flera procentenheter för låg- och medelinkomsttagare. Sammantaget har detta medfört att den disponibla årsinkomsten har ökat med omkring en månadsinkomst för skattebetalare i dessa grupper.

Ursprungligen trappades inte avdragets storlek ner för personer med högre inkomster, vilket sker idag. Konstruktionen med ett avtrappat jobbskatteavdrag skapar dock marginaleffekter, som medför att marginalsikten blir 3 procentenheter högre i inkomstintervallet där avtrappningen sker. Det har skapat en puckel på marginalsikten som huvudsakligen drabbar medelinkomsttagare. Det är en egenhet som behöver justeras eftersom marginalsikten inte ska vara lägre för högre arbetsinkomster.

#### *Husavdraget*

##### **Saco anser att:**

- Rutavdraget har en viktig funktion och bör vara kvar
- Rotavdragets omfattning bör ses över så att det bättre passar sitt syfte
- Rotavdraget bör konjunkturanpassas

Rut- och rotavdragen benämns gemensamt för husavdraget. Husavdraget är precis som jobbskatteavdraget en skattereduktion. Husavdraget ger rätt till avdrag på skatten motsvarande den del av arbetskostnaden som uppstår vid olika typer av marknadsarbeten som utförs antingen i eller i nära anslutning till bostaden eller fritidshuset. Det kan handla om om- och tillbyggnad, reparation, underhåll eller hushållsarbete.

Avsikten med att införa husavdraget var att skapa nya arbetstillfällen inom byggsektorn och sektorn för hushållsnära tjänster genom att minska hushållens incitament att göra egenarbete i hemmet. Privatpersoner skulle därigenom bli mer benägna att köpa tjänsterna till följd av den lägre kostnaden. Dessutom ville man minska andelen svart arbetskraft i de här branscherna. Men rut- och rotavdraget fungerar på olika sätt och belastar statsfinanserna i olika hög grad. Därför bör de också vara utformade på olika sätt.

Rutavdraget är idag mycket populärt och har flera positiva effekter i olika avseenden. Det främjar arbetslinjen genom att öka sysselsättningen, bidra till att omvandla svart arbetskraft till vit, och underlättar för yrkesverksamma hushåll att få ihop sin vardag. Avdraget används av kvinnor och män i alla inkomstgrupper, och berör alltså inte bara personer med höga inkomster. Rutavdraget tjänar därför sitt syfte väl. Rutavdraget är även populärt bland politiker, och antalet tjänster som omfattas tenderar därför att öka över tid. Om avdraget ska behålla sin effektivitet och legitimitet bör det inte utvidgas till att omfatta tjänster som har svag eller saknar koppling till dess huvudsyfte.

Som nämndes ovan är huvudsyftet med husavdraget att minska hushållens egenarbete i hemmet till förmån för marknadsarbete. Men rotavdraget ger även rätt till avdrag för tjänster som knappast hushållen i frånvaro av avdraget skulle utföra själva. Rotavdraget bör därför ses över avseende vilka tjänster som ingår och behållas för "enklare" tjänster som hushållet annars tenderar att utföra själv (till exempel målning, tapetsering och byggande av altan).

Vid en översyn av rotavdragets omfattning och innehåll bör det också utvärderas om avdraget inte i stället bör variera över konjunkturen då det är ett bra stabiliseringspolitiskt verktyg. En höjning av rotavdraget i en lågkonjunktur är sannolikt en effektiv stabiliseringspolitisk åtgärd när byggaktiviteten är låg. I en högkonjunktur kan rotavdraget om det inte är konjunkturanpassat tvärtom bidra till flaskhalsar och löneinflation.

#### *Marginalskatten*

##### **Saco anser att:**

- Marginalskatten inte bör överstiga 50 procent vid genomsnittlig kommunalskatt

De direkta skatterna tillsammans med avdrag och skattereduktioner skapar tillsammans en marginalskatt på arbetsinkomster som betalas på varje inkomstökning. För många skattebetalare uppgår den i dag till över 50 procent. Saco anser att ingen ska behöva betala mer än hälften av en inkomstökning i skatt.

## Indirekt skatt på arbete

### *Arbetsgivaravgiften*

#### **Saco anser att:**

- Arbetsgivaravgifterna ska vara försäkringsavgifter
- Försäkringsavgifterna ska vara mer försäkringsmässiga
- Taket i sjukförsäkringen bör indexeras med inkomstutvecklingen
- Lyft ur den allmänna löneavgiften och synliggör försäkringsavgifterna

Arbetsgivaravgiften är den enskilt viktigaste posten bland de indirekta skatterna på arbete och ger stora intäkter till statskassan. Under 2020 uppgick intäkterna till omkring 600 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 28 procent av de totala skatteintäkterna. Eftersom den inte redovisas på anställdas lönebesked är den relativt okänd för gemene man. Dolda och svårförstådda skatter kan leda till att skattebetalare underskattar eller missbedömer skattebördans storlek, vilket kan bidra negativt till skattesystemets legitimitet. Arbetsgivaravgiften ska i första hand finansiera våra offentliga trygghetsförsäkringar. Delavgifterna ska därför huvudsakligen betraktas som försäkringspremier. Eftersom premierna betalas på hela arbetsinkomsten medan förmånerna begränsas av både tak och golv, så utgör en relativt stor del av försäkringspremierna i själva verket av skatter (dolda skatter). Dessutom innehåller arbetsgivaravgiften en allmän löneavgift som uppgår till närmare 12 procent och som är en ren skatt, eftersom den inte är kopplad till någon förmån.

Vissa politiker och företagarorganisationer brukar propagera för en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna med motivet att den skulle vara bra för företagandet och sysselsättningen i Sverige. Ekonomisk forskning visar dock att arbetsgivaravgifterna till största delen bärs av löntagarna i form av lägre bruttolöner, vilket innebär att de utgör en del av individens löneutrymme. En generell sänkning skulle därför på längre sikt medföra att bruttolönerna ökade i motsvarande omfattning. En generell sänkning måste därför betraktas som en mycket kostsam och ineffektiv åtgärd för att öka företagande och sysselsättning. I stället för sänkta avgifter bör taken i trygghetsförsäkringarna höjas, speciellt sjukförsäkringen, för att på så sätt stärka sambandet mellan premie och förmån och därigenom öka försäkringsmässigheten. En lämplig utgångspunkt skulle kunna vara att 80 procent av de försäkrade ska få 80 procent av sin tidigare lön i ersättning. Det skulle i så fall kräva att taket i sjukförsäkringen indexeras med inkomstutvecklingen.

## Skatt på kapital

*Skatt på hushållens kapitalinkomster*

**Saco anser att:**

- Kapitalinkomstskatten för hushåll bör göras mer enhetlig
- Alla utdelningsinkomster bör beskattas med samma skattesats
- Skattesystemet ska inte skapa incitament för inkomstomvandling

Normalskattesatsen för kapital uppgår idag till 30 procent. Det är en nivå som klart överstiger genomsnittet inom OECD som ligger runt 17 procent. Vid skattereformen 1990–91 var utgångspunkten att skatterna skulle vara likformiga och neutrala inom respektive skattebas. När det gäller skatt på kapital är detta ett problem eftersom olika skatter har olika skattebas-elasticitet. Det innebär att beteendeeffekterna skiljer sig åt vid beskattning av olika typer av kapital, vilket till stor del är relaterat till hur lättroligt kapitalet är. Att vissa skatter är skadliga innebär att den påverkar tillväxt och investeringar i negativ riktning. Det är därför viktigt att konstatera att vissa kapitalskatter är ineffektiva (lätta att undvika), några är skadliga medan andra är svåra att undvika för skattebetalarna men saknar legitimitet. Detta är betingelser som behöver beaktas när skattesystemet ska reformeras.

Skatt på kapital står för omkring 12 procent av de totala skatteintäkterna, varav hushållen står för omkring en fjärdedel. Hushållens kapitalinkomster består till största delen av realiserade kapitalvinster, utdelningsinkomster, schablonintäkter och avdrag för hushållens ränteutgifter. Skattesatsen på dessa inkomster skiljer sig i nivå, vilket är ett avsteg från skattereformen 1990–91. Det finns därför ett visst utrymme för att göra dessa skattesatser mer enhetliga.

Sedan 2006 har hushållens utdelningsinkomster ökat kraftig, vilket nästan uteslutande beror på att utdelningsinkomsterna till delägare av fåmansföretag har ökat. År 2016 uppgick utdelningsinkomsterna till 45 procent av hushållens nettokapitalinkomster. Eftersom inkomstojämlikheten har ökat i Sverige under senare tid (förvisso från en låg nivå) och det till stor del beror på kapitalinkomster, så visar offentlig statistik att ökningen från 2013 och framåt är starkt relaterat till ökningen av utdelningsinkomster.

De ökade utdelningsinkomsterna är relaterade till den inkomstomvandling som under en viss tid har pågått i Sverige, och som innebär att arbetsinkomster omvandlas till kapitalinkomster i syfte att reducera skatten. Eftersom inkomstomvandling är en laglig form av skatteundandragande, så är det viktigt att skattesystemet i sig är utformat på ett sådant sätt att det inte uppmuntrar i det avseendet. Hushållens kapitalskattesatser bör därför göras mer enhetliga, samtidigt som skatten på arbete måste sänkas, för att därigenom göra skillnaden i beskattning av arbete och

kapital mindre. Det kommer att göra inkomstomvandlingen mindre intressant.

*Skatt på företagande och investeringar*

**Sacos bedömning är att:**

- Sverige har ett gott företagsklimat med en mycket konkurrenskraftig miljö för företag totalt sett
- Bolagsskatten är konkurrenskraftig och den svenska bolagsskatten bör fortsätta att följa den internationella utvecklingen
- Beskattningen av företagsinvesteringar är konkurrenskraftig

Saco anser att skattesystemets utformning måste främja entreprenörskap och innovationer, där exempelvis expertskatter och beskattningen vid hanteringen av personaloptioner är viktiga delar. Detta är viktigt för Sveriges konkurrenskraft och främjar produktivitet, sysselsättning och antal arbetade timmar i ekonomin, vilket är centrala faktorer för välfärdens finansiering.

Informationsföretaget Bloomberg tar årligen fram ett innovationsindex där innovationsklimatet bland världens länder rankas. Sverige har under de senaste 10 åren kommit bland de 10 högst rankade länderna på den listan och ligger på femte plats under 2020 och 2021. Under World Economic Forum 2019 konstaterades också att Sverige är ett land som skapar många start-ups. Det vill säga nystartade företag som introducerar nya produkter eller innovationer på marknader och är i behov av riskkapital för att kunna växa och bli tillväxtföretag. Det handlar alltså exakt om den typ av företag som är nödvändiga för en god utveckling av sysselsättning och tillväxt i landet. Man kan därför konstatera att Sverige har ett bra företagsklimat med hög innovationsgrad. Men, det finns många faktorer som påverkar ett lands företagsklimat, utöver skatter. Frågan är i vilken omfattning Sveriges skatteregler bidrar till det goda företagsklimatet?

Den svenska bolagsskattesatsen sattes till 30 procent efter skattereformen 1990–91. 1994 sänktes den till 28 procent och låg sedan oförändrad fram till 2008. Mellan 2013 och 2018 uppgick bolagsskatten till 22 procent och under 2019 sänktes den till 21,4 procent. Under 2021 sänktes skattesatsen åter och ligger idag på 20,6 procent. Under 1990-talet låg den svenska bolagsskatten långt under den genomsnittliga skattesatsen internationellt sett. Men den internationella utvecklingen med ständigt sänkta bolagsskatter har minskat skillnaden, vilket gjorde att även Sverige fick börja sänka bolagsskatten, vilket beskrevs ovan. Idag ligger skattesatsen något under genomsnittet bland OECD-länder och ungefär på EU:s genomsnitt, vilket beror på ett samarbete inom EU. Det innebär att Sverige fortfarande har en relativt konkurrenskraftig bolagsbeskattning.

Nominella bolagsskattesatser ger emellertid inte en fullständig bild av skattebördan på företagande och investeringar i olika länder. För att få en bättre bild av hur Sverige förhåller sig till andra länder kan skattebördan

på företagande och investeringar jämföras med andra bredare mått. OECD gör regelbundet internationella jämförelser av den effektiva marginalskatten och effektiva genomsnittsskatten på företagsinvesteringar. Statistiken visar att Sverige faller väl ut både när det gäller den effektiva marginalskatten och den genomsnittliga effektiva skatten på företagsinvesteringar. Det finns därför inget omedelbart behov att sänka dessa skatter.

Under World Economic Forum 2019 presenterades också den årliga rapporten om global konkurrenskraft. Svensk konkurrenskraft klassades då som världens åttonde bästa, från att ha legat på nionde plats 2018. I rapporten presenteras olika indikatorer som ska ge en samlad bild av konkurrenskraften. Bland annat har faktorer som infrastruktur, institutioner, anammande av ny teknik, makroekonomisk stabilitet, utbildning, finansiella marknader och näringslivets anpassningsförmåga analyserats. Bakom Sveriges framgång ligger främst makroekonomisk stabilitet med låg inflation och låg skuldkvot och digitalt kunnande. Men även investeringar i forskning och utveckling och entreprenörsanda är framträdande, enligt rapporten. Sammantaget ger detta en mycket god bild för den fortsatta utvecklingen.

#### *Skatteavdrag för kompetensutveckling*

##### **Saco anser:**

- Utökade möjligheter för arbetsgivare att göra skatteavdrag på kompetensutvecklingsinsatser för anställda

Kompetens och möjlighet till kompetensutveckling har blivit en allt viktigare del i anställningstryggheten. Digitalisering och automatisering förändrar arbetsmarknaden i allt snabbare takt. Allt fler arbetsuppgifter tas över av datorer och robotar. Många yrken kommer därför att förändras framöver. Arbetsuppgifter kommer att försvinna och nya som kräver ytterligare utbildning tillkommer. I ett läge där arbetsgivare har svårt att hitta personal med rätt kompetens och matchningen på arbetsmarknaden i många delar är trög, så blir det allt viktigare att arbetsgivare själva kompetensutvecklar sin personal, även i mer omfattande fall. Att arbetsgivarna i ökad utsträckning investerar i kompetensutveckling är inte bara bra för den anställde utan stärker konkurrenskraften för företaget och är tillväxtfrämjande för samhället och bör därför främjas.

#### *Skatt på arv, gåva och förmögenhet*

##### **Saco anser:**

- Arvs- och gåvoskatten bör inte återinföras eftersom den saknar legitimitet, ger lite pengar till statskassan, är dyr att administrera och leder till problem vid generationsskifte för familjeföretag
- Förmögenhetsskatten bör inte återinföras eftersom den är lätt att kringgå, leder till utflöde av kapital och ger lite pengar till statskassan



Ytterligare en orsak till att Sverige totalt sett har en gynnsam skatte-situation för företagande är att vi saknar arvs- och gåvoskatt (avskaffades 2004) och skatt på förmögenhet (avskaffades 2007). Orsaken till att arvs- och gåvoskatten slopades var bland annat att den försvårade vid generationsskiften för företagare. Alltså ett rent företagargument. Men arvsskatten kan också påverka viljan att arbeta och spara. Men det saknas studier som visar hur stora dessa potentiella effekter är. Bristen på legitimitet pekas dock ofta ut som en viktig orsak till att arvsskatten avskaffades. Det var till exempel lätt för personer som tog emot stora arv att undvika skatten medan arvingar som tog emot relativt små arv fick betala arvsskatten. Dessutom handlade det statsfinansiellt om relativt lite pengar. Arvs- och gåvoskatten stod för 0,2 procent av de totala skatteintäkterna 2004 när Riksdagen beslutade att den skulle avskaffas. Det fanns därför en stor enighet bland de politiska partierna att den skulle slopas.

#### *Fastighetsavgiften*

##### **Saco anser:**

- Behåll den kommunala fastighetsavgiften eftersom fastighetsskatten saknar legitimitet
- Se över avgiftens utformning och höj avgiften för fastigheter med höga taxeringsvärden

Fastighetsskatten avskaffades 2008 på grund av omfattande kritik. Kritiken mot fastighetsskatten handlade bland annat om att den genom sin utformning inte i tillräckligt stor utsträckning beaktade principen om att skatt ska betalas efter bärkraft. Skatten togs inte ut på en faktisk inkomst och kunde därför ge upphov till likviditetsproblem för många hushåll. Att behöva låna pengar för att betala skatten betraktades som orimligt. En ytterligare invändning var att skatten var oförutsägbar och skapade osäkerhet om boendekostnaderna. Eftersom skatteunderlaget för fastighetsskatten via taxeringsvärdet var kopplat till den lokala fastighetsprisutvecklingen kom skatteuttaget huvudsakligen att bestämmas av förhållanden som låg utanför den enskilde fastighetsägarens kontroll. Skatten saknade därmed legitimitet och idag finns det få partier som vill återinföra fastighetsskatten.

#### *Flyttskatten*

##### **Saco anser att:**

- Uppskovstaket bör tas bort
- Stämpelskatten bör återföras till kommunsektorn
- Ränteavdragen bör fasas ut

Arbetsmarknaden och bostadsmarknaden är intimt sammankopplade med varandra. När bostadsmarknaden fungerar sämre, fungerar också arbetsmarknaden sämre, eftersom det kan bli ett hinder för många som vill flytta för att ta de jobb som erbjuds.

I Sverige har vi idag en brist på bostäder. Det gäller framför allt i storstadsregionerna, men problemet är större än så och berör över 80 procent av kommunerna 2019. Det är ett problem som tar tid att lösa, eftersom det kräver investeringar och förändrade regler. I den offentliga debatten beskrivs ofta rörligheten på bostadsmarknaden som trög, i den meningen att människor inte flyttar i tillräckligt stor omfattning. I debatten förklaras detta till viss del av att flyttskatter begränsar många hushåll ekonomiskt från att flytta. Bostadsbrist i kombination med trög rörlighet i befintligt bestånd förvärrar situationen på bostadsmarknaden. Det har gjort att många talar om att flyttskatten måste sänkas, eftersom det kan ske relativt snabbt.

Flyttskatt avser vanligtvis tre flyttrelaterade skatter. Den första avser reavinstkatten (22 procent) som uppstår om bostaden säljs med vinst. Den andra skatten uppstår om individen väjer att använda reavinsten till att köpa en dyrare bostad. Då finns det möjlighet att begära uppskov (upp till ett uppskovstak) med att betala reavinstkatten, för vilket individen i förekommande fall får betala en uppskovsränta. Den skatten slopades med början 2021, vilket innebär att vi redan har fått vissa lättnader. Den tredje delen av flyttskatten utgörs av stämpelskatten (lagfartsavgift och pantbrev). Stämpelskatten är en ren flyttskatt. Stämpelskatten bidrar också med ganska mycket pengar till statskassan. Men internationellt sett är stämpelskatten i Sverige relativt låg. Icke desto mindre uppgick intäkterna till drygt 12 miljarder kronor under 2019, vilket gör den dyr att slopa helt. Eftersom stämpelskatten är starkt relaterad till fastigheten, så bör den i likhet med fastighetsavgiften tillföras kommunsektorn.

Hushållens skuldsättning tillsammans med en stor banksektor gör att ekonomin är känslig för ekonomiska kriser. Detta förhållande har skapat en debatt om att Sverige befinner sig i ett läge som kan utgöra en risk för den finansiella och makroekonomiska stabiliteten. Finansinspektionen har därför i flera steg infört restriktioner för att begränsa hushållens skuldsättning i termer av bolånetak och amorteringskrav. Samtidigt skriver Riksbanken i rapporter om finansiell stabilitet att motståndskraften i det finansiella systemet måste öka. Att i det läget fortsätta att subventionera hushållens lån med hjälp av ränteavdrag förefaller inte vara väl avvägt. I ett läge med mycket låga räntor är det i stället lämpligt att långsamt fasa ut ränteavdragen. Det bör därför utredas hur en sådan utfasning kan ske på bästa sätt.

## Skatt på konsumtion

*Mervärdeskatten (moms)*

**Saco anser:**

- Momsen bör bli mer enhetlig och förenklas
- Fördelningspolitiska effekter av en mer enhetlig moms måste utredas, och i prioriterade fall bör missgynnade grupper kompenseras med riktade åtgärder från utgiftssidan i statsbudgeten

Skatt på konsumtion, i form av moms och punktskatter, är efter skatt på arbetsinkomster den viktigaste källan till skatteintäkter i Sverige, vilket även gäller OECD-länder i allmänhet. Momsen är den enskilt största posten bland konsumtionsskatterna och står för drygt 77 procent. Totalt inbringade beskattningen av konsumtion och insatsvaror 585 miljarder kronor till statskassan 2020, vilket motsvarar omkring 28 procent av de totala intäkterna.

Fram till 1970-talet hade respektive EU-land sitt eget system för beskattning av tillverkning och konsumtion av varor och tjänster. Det gjorde det mycket svårt att bedriva verksamhet över gränserna och skatten kunde i många fall snedvrída konkurrensen mellan företagen. År 1977 enades EU-länderna därför om en gemensam uppsättning skatteregler (direktiv) för varor och tjänster och en allmän ram för skattesatserna.

Den svenska momsens regleras idag till stor del av EU-direktiv. Direktivet reglerar vilka varor och tjänster som får momsbeläggas och vilka som ska vara befriade från moms. Dessutom finns det vissa styrande regler som kontrollerar nivån på momsens. Det översiktliga målet med EU-direktivet är att momssatserna inom EU på lång sikt ska harmoniseras fullt ut.

EU-direktivet anger att det ska finnas en normalskattesats för momsens som inte får understiga 15 procent (25 procent i Sverige). Det får dessutom finnas maximalt två lägre momssatser som inte får understiga 5 procent (6 och 12 procent i Sverige). I övrigt finns det full nationell frihet att sätta nivåer efter de egna förutsättningarna.

Mervärdeskattsutredningen (SOU 2006:90) konstaterade i sin analys att det finns betydande gränsdragningsproblem kopplat till en differentierad moms, som inte kan lösas lagtekniskt. För att få ett effektivare system krävs en enhetlig moms. En enhetlig moms skulle dessutom vara till fördel på flera andra sätt, bland annat genom en förbättrad konkurrensneutralitet, förenklar för företag och myndigheter och bidrar till en ur statsfinansiell synpunkt stabilare skattebas. Dessutom är skattereduktionerna från normalskattesatsen kostsamma. Timbro har genomfört beräkningar som antyder att en enhetlig moms skulle öka skatteintäkterna med motsvarande 50–60 miljarder kronor.

Att skattesystemet blir så enkelt och transparent som möjligt ökar legitimiteten. Särregler och undantag i skattesystemet bör undvikas om det inte direkt stödjer sysselsättning och antal arbetade timmar totalt sett. Branschspecifikt stöd bör i första hand ske via utgiftssidan i statens budget, medan intäktssidan renodlas och effektiviseras. Saco har i tidigare utredningar framfört ståndpunkten att momsens bör renodlas till att utgöra ett finansieringsinstrument. Det finns andra och mer träffsäkra instrument för att påverka produktion, konsumtion eller köpkraft hos enskilda grupper eller som är riktade mot vissa varor och tjänster.

Vidare är det lämpligt att en förändring av momsstrukturen bör ske i samband med en större skatteomläggning där det är möjligt att också ta hänsyn till eventuella fördelningspolitiskt motiverade insatser för till exempel barnfamiljer. Som fördelningspolitisk åtgärd framstår reducerad matmoms inte som speciellt träffsäker, samtidigt som den medför betydande skattebortfall, vilket påpekades ovan.

## **Miljöskatter**

Miljö- och klimathoten kräver en effektiv miljöpolitisk verktygslåda. I en sådan verktygslåda kan miljöskatter och grön skatteväxling vara viktiga styrmedel om de är rätt utformade. Att använda väl utformade miljöskatter är samhällsekonomiskt kostnadseffektivt och stärker incitamenten för teknisk utveckling, jämfört med exempelvis subventioner och regleringar.

Det är sannolikt nödvändigt att öka miljöskatterna om vi ska kunna nå uppsatta miljö- och klimatmål. Däremot är det svårt att bedöma vad som är en möjlig storleksordning på en sådan skatt. En sådan bedömning bör ingå i uppdragsbeskrivningen till en statlig skatteutredning där hänsyn tas till relevant forskning. Ny forskning visar till exempel att det inte är storleken på skattebetalningen som har betydelse för en effektiv koldioxidskatt. Den har begränsad påverkan på företagens incitament att minska sina utsläpp och leder samtidigt till en betydande kostnadsökning och konkurrensnackdel för de största utsläpparna. Det är marginalsikten som avgör om en investering i klimatomställning lönar sig för företagen och som därmed får stor påverkan på om de kommer välja att ställa om.

Idag motiveras ett stort antal skatter med miljöargument när det snarare handlar om fiskala motiv. I själva verket finns det relativt få renodlade miljöskatter som är direkt utformade för att adressera ett specifikt miljöproblem. Uppskatningar visar att fiskala miljörelaterade skatter genererar omkring 75 miljarder kronor i skatteintäkter, medan omkring 25 miljarder kommer från renodlade miljöskatter. I stort sett hela den renodlade delen kan härledas till koldioxidskatten på fossila bränslen. Det klimatpolitiska ramverk som riksdagen antog 2017 slog fast att Sverige senast 2045 inte ska ha något nettoutsläpp av växthusgaser. Det betyder att dessa

skatteintäkter kommer att gå mot noll när målet om ett fossilfritt Sverige uppnås.

**Sacos ståndpunkter om miljöskatter:**

- Eftersom klimatproblemet är globalt bör det övergripande målet med svensk klimatpolitik vara att i förlängningen minska koncentrationen av växthusgaser i atmosfären.
- En rätt utformad miljöskatt innebär att miljöproblemet minskar över tid samtidigt som intäkterna från skatten sjunker i takt med att den miljöfarliga aktiviteten avvecklas eller ställs om.
- Det är viktigt att skilja mellan miljöstyrande skatter och skatter som används för att finansiera den offentliga verksamheten. Om målet med en miljöskatt är att helt eliminera den miljöskadliga aktiviteten så kommer skattebasen att försvinna. Då finns det ingen varaktighet i finansiering av till exempel sänkt skatt på arbete.
- Miljöskatter måste utformas så att den i största möjligaste mån inte snedvrider den inhemska konkurrensen eller markant försämrar vår internationella konkurrenskraft. Ekonomisk forskning visar att det i en internationell konkurrensutsatt ekonomi som den svenska är bättre att beskatta konsumtion än produktion.
- Miljöskatter måste alltid vägas av utifrån sysselsättnings- och fördelningseffekter. Ska vi ta ansvar för miljö och klimat måste vi självklart vara beredda att ta vissa kostnader men det är viktigt att först synliggöra prislapparna.

Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlande organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 21 självständiga örbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive egenföretagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Totalt är över 710 000 akademiker medlemmar.

Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.

