



EN
SKATTEREFORM

FÖR EN NY TID

FÖRSLAG FRÅN SSU OCH LUF
TILL EN BLOCKÖVERSKRIDANDE
SKATTEREFORM



FÖRFATTARE
NILS LAGER & MAX SJÖBERG

Bakgrund

Det har nu gått nästan 30 år sedan den skattereform som kom att kallas "Århundredets skattereform" arbetades fram av Socialdemokraterna och Liberalerna. Det var en historisk omläggning av skattesystemet från ett system med höga marginalskatter och med många avdragsmöjligheter till ett system med lägre skattesatser, få avdragsmöjligheter och breda skattebaser.

"Århundredets skattereform" var ett nödvändigt svar på de stora förändringar som skedde genom den ökande internationella konkurrensen om arbetskraft, kapital och företagslokaliseringar. Sedan dess har dock stora förändringar av förutsättningarna för ekonomin skett, genom teknisk utveckling såväl som institutionella förändringar med allt från EU-medlemskap till smartphones.

Under samma tid har stora förändringar av skattesystemet genomförts, vilket gått emot de grundläggande principer reglerna från början utformats efter. Skattesystemet har blivit oöverskådligt och ogenomträngligt och avstegens konsekvenser för andra delar av skattesystemet kan ofta inte bedömas. Samtidigt är den parlamentariska situationen mer komplicerad än tidigare och det är svårt att få större reformer genomförda utan breda parlamentariska samarbeten.

Vår bedömning är att det är ohållbart att fortsätta med enstaka korrigeringar av skattesatser och avdrag för att möta dagens samhällsproblem. Det behövs en bred och samlad skattereform.

Vem

En ny skattereform behöver ha en bred parlamentarisk förankring för att vara stabil över tid och ge människor såväl som företag långsiktiga spelregler. Ett skattesystem kan aldrig vara statiskt, och olika politiska avvägningar vad gäller skatternas samlade storlek måste kunna finnas beroende på regeringskonstellationens politiska avvägningar.

Våra moderpartier gjorde den historiska överenskommelsen om ”århundradets skattereform”. Då räckte deras riksdagsmandat till för en sådan reform. Idag är den parlamentariska situationen en helt annan.

Idag krävs medverkan av många fler partier för att skapa förutsättningar för långsiktighet och stabilitet. Trots att flera partier uttryckligen beslutat att en samlad skattereform bör genomföras har inga märkbara initiativ tagits för att åstadkomma detta under mandatperioden.

Därför bör den regering som tillträder 2018, oavsett hur den ser ut, ta initiativ till ett brett parlamentariskt arbete i syfte att komma fram till principer, utgångspunkter och mer konkreta förslag för en blocköverskridande skattereform.

Vi har gjort det

SSU och LUF har tidigare visat att det går att komma överens om man först enas om viktiga utgångspunkter och principer. 2013 arbetade vi tillsammans fram en skiss på en ny skattereform. Detta trots att våra förbund har skilda ekonomisk-politiska utgångspunkter, politiska agendor och därmed olika uppfattningar om nivå på det samlade skatteuttaget. Sedan dess har flera ytterligare förändringar i skattesystemet gjorts, somliga i rätt, andra i fel riktning utifrån vårt perspektiv. Men argumenten för en samlad skattereform har blivit än starkare under de fyra år som har gått.

Att LUF och SSU gör detta tillsammans ska inte ses som något inspel i regeringsfrågan. Snarare tvärtom, alldeles oavsett hur en kommande regering ser ut så behöver en skattereform baseras på ett bredare parlamentariskt stöd i sina grunder än vad det är sannolikt att någon tänkbar regering har. Samtidigt finns det en historisk kontext, våra moderpartier har visat att det går att komma överens om en stor reform trots delvis skilda uppfattningar tidigare och vi har visat att vi kan komma överens i nutid.

Därför uppmanar vi våra moderpartier att nu tydligt uttrycka att ett block- och regeringsöverskridande arbete med en skattereform bör sättas igång efter valet 2018 oavsett hur regeringskonstellationen faller ut.

Utgångspunkter

De många förändringar inom skattesystemet som genomförts de senaste 25 åren har sällan styrts av några principiella samlade argument. I politiken idag cirkulerar många förslag till förändringar av enskilda skatter, höjningar såväl som sänkningar, införande av nya avdrag och nedsättningar. Inte heller dessa styrs av någon samlad princip.

Om man istället försöker komma överens om principer och utgångspunkter som förslagen ska vägledas av är det betydligt lättare att också komma fram till konkreta förslag till förändringar. Därför bör ett arbete för en ny skattereform ta sitt avstamp i principer och utgångspunkter. Vi har förslag till hur dessa kan lyda:

Principer

Skattereformen i sin helhet ska leda till ökad tillväxt, minskad arbetslöshet, ökad sysselsättning och fler arbetade timmar.

Jobb och tillväxt är vägen till långsiktigt stabil finansiering av offentliga utgifter oavsett vilken exakt nivå på det samlade skatteuttaget som väljs. När man väger olika skatter och dess nivåer mot varandra är det den samlade effekten för framväxten av fler jobb i Sverige som ska vara det viktiga. Jobben måste också växa fram i hela Sverige, och motverka växande klyftor mellan stad och land. Det måste därför också bli bättre villkor för växande företag. Vi strävar efter att det måste bli bättre möjligheter och villkor för jobb såväl i bruksorter som förorter.

Skattereformen ska ha små fördelningspolitiska effekter och skattereformen ska vara fullt finansierad.

Givet att SSU och LUF samt våra moderpartier har skilda fördelningspolitiska ambitioner såväl vad gäller nivåer som områden bör en skattereform vara fördelningspolitiskt neutral så långt möjligt, och utgå från en bibehållen total skattenivå. Samtidigt bör en skattereform särskilt syfta till att det blir en tydligare utbildningspremie för att bidra till ökad social mobilitet och göra det mer lönsamt att arbeta och utbilda sig.

Skattereformen ska vara inriktad mot enhetligare skattesatser vilket nås genom avskaffande av avdrag och subventioner. Höjda skatter på konsumtion, kapital och fastigheter finansierar sänkta skatter på arbete.

När olika avdrag och nedsättningar tas bort ökar både transparensen och förutsägbarheten i skattesystemet. Skattekonsekvenser av ett beslut ska vara förutsägbara för individ och företag och skatteuttaget ska vara så synligt som möjligt för skattebetalaren. Det ska bli lättare att göra rätt och svårare att göra fel. Genom enhetlighet ger lika stora intäkter i samma inkomstslag också samma slutliga skatteuttag.

Vidare bör skattepolitiken möta den stora utmaningen som klimathotet och annan miljöförstöring utgör genom att få människor att betala för sin miljöpåverkan. Det bör dock förtydligas att välfungerande miljöskatter är självförstörande, vilket gör att sänkta skatter på arbete inte långsiktigt kan finansieras med effektiva miljöskatter. Istället finansieras sänkt skatt på arbete med ökad beskattning av konsumtion samt kapital i allmänhet och fastigheter i synnerhet.

En skiss på en skattereform

För att visa att det är möjligt att komma överens har vi använt ovan nämnda principer för att göra en skiss på en mindre skattereform. Vi är övertygade om att fler områden bör tas med och att man behöver gå mer på djupet av regelverken för att lösa utmaningar såsom skatteflykt och att skillnader i kommunala beskattningar ökar i landet. De stora förändringar som globalisering och digitalisering medför kommer sannolikt att kräva flera omfattande omläggningar i skattesystemet.

Inkomstskatter

En ny inkomstskatt

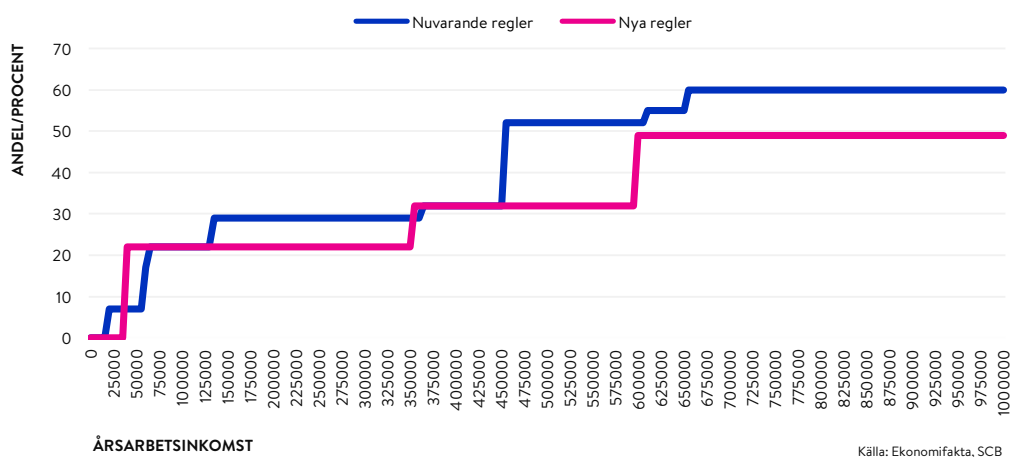
I en skattereform är det centralt att skatten på arbete sänks och att marginalsattennivåerna minskar. Det måste bli mycket mer lönsamt att utbilda och anstränga sig. Inkomstskatten behöver därför sänkas för att skapa en tydligare utbildningspremie.

Vi föreslår ett generöst och enhetligt grundavdrag på 40 000 kr samt en progressiv skatteskala med tre marginalsattennivåer. Staten inför en nedsättning om tio procentenheter på kommunalskatten upp till en första brytpunkt vid 29 000 kr i månadslön. Därefter erläggs den kommunala inkomstskatten (idag 32,12 %) oreducerad upp till den andra brytpunkten, 49 000 kr. Därefter tillkommer en statlig inkomstskatt om 17 procentenheter. Den högsta marginalsattennivån kommer då att vara drygt 49 procent, vilket leder till att alla inkomsttagare får behålla minst hälften av en löneökning. Detta bedöms kosta ungefär 110 miljarder kronor (SCB (FASIT), egna beräkningar)

Systemet illustreras i nedanstående tabell.

Årsinkomst, kr	Skattesats
0 – 39 999	0 %
40 000 – 350 999	$32,12 - 10 \% = 22,12 \%$
351 000 – 600 999	32,12
601 000 -	$32,12 + 17 \% = 49,12 \%$

Marginalskatter 2018, nuvarande regler och alternativt förslag, med 49 procent som högsta marginalskatt



Avskaffat reseavdrag och avdrag för dubbelt boende

Avdrag för resor till och från arbetet får idag göras för den del av resekostnaden som överstiger 10 000 kronor. En mycket stor del av reseavdragen består i kostnader för långa bilresor, som dessutom är mycket svårkontrollerade. Vi anser inte att ensamåkande i personbil bör uppmuntras genom att vara avdragsgillt och föreslår att reseavdraget avskaffas. Detta ger 5,5 miljarder. Ytterligare en dryg miljard varje år ges i skatteavdrag för dubbla boenden. Det är förvisso sant att en del tvingas ha två bostäder på grund av sitt jobb, men den kostnaden bör bäras av individen själv, eller arbetsgivaren, och inte lämpas över på skattebetalarkollektivet.

Konsumtionsskatter

Enhetlig mervärdesskatt

Vid den stora skattereformen var ambitionen att införa en generell mervärdesskatt för varor och tjänster, och att den utgjorde en substantiell finansiering av skattereformen.

Ganska tidigt halverades dock momsens på livsmedel, och sedan dess har nya nedsättningar följt på gamla, och hela skalan med skattesatser på 0, 6, 12 och 25 % används.

Argumentationen för varför en vara eller tjänst ska ha en lägre skattesats än 25 % är ofta många, och disparata. Det kan vara fördelningspolitiska skäl, att viss verksamhet ska främjas för att den på olika sätt är samhällsnyttig eller nyttig för den enskilde, att jobb ska skapas men sammantaget ger detta hela tiden nya gränsdragningsproblem och olika kampanjer för nya sänkningar för nya varor och tjänster.

Momsen är en bra och stabil skattebas. Vi anser inte heller att nedsatt moms bör användas för att styra människors beteende oavsett vilka argument som används.

Den sänkta livsmedelsmomsen är inte ett effektivt fördelningsverktyg (Regeringens skrivelse 2016/17:98 s 23) men en höjning behöver ändå kombineras med mer träffsäkra förändringar av transfereringar, exempelvis höjt bostadstillägg för pensionärer och höjt underhållsstöd.

Förutom gränsdragningsproblem och påtryckningskampanjer från intressegrupper kostar de skilda skattesatserna administrativ hantering i företagen, särskilt i småföretag.

Vi föreslår därför att mervärdesskatten görs enhetlig med 25 %. Det bör gälla livsmedel, restaurang och catering samt rumsuthyrning, personbefordran, tidningar och böcker, kulturella föreställningar, djurparker, kommersiell idrott, skidliftar och, inte minst, guidning i naturområden. Detta genererar 60 miljarder i ökade skatteintäkter.

RUT- och ROT-avdrag

Även om en skattereform ska sträva efter enhetlighet finns det goda argument för att i vissa fall riktat sänka höga skatteklivar. Och även om vi föreslår sänkta inkomstskatter, vilket sänker skattekliven, så är den fortfarande hög när vi ska köpa tjänster. Genom RUT och ROT är det många som köper tjänster och systemen är nu väl inarbetade. Dessutom har fler jobb gått från att vara svarta till vita samtidigt som avdragen är viktiga för bibehållandet av jobb med låga kompetenskrav.

Reglerna har ändrats från och med 2016, så att taket för skattereduktionen för RUT-tjänster har sänkts till 25 000 kr per person, medan skattereduktionen för ROT-tjänster kan bli upp till 50 000 kronor. Vi anser att taket för ROT också ska sättas till 25 000 kr. Detta beräknas ej ge någon märkbar effekt på skatteintäkter, men gör systemet mer enhetligt och lättöverskådligt.

Kapitalbeskattning

Vi identifierar idag primärt fyra problem med dagens kapitalbeskattning. Vi har fått ett väldigt invecklat system med i praktiken åtta olika procentsatser, vilket gör beskattningen både komplicerad att förstå men även ökar risken för att intressegrupper tillåts påverka skattesystemet. I dagens skattesystem har även fastigheter en särställning i sin väldigt låga och regressiva beskattning samtidigt som ränteavdrag leder till en subventionering av skuldsättning. Vidare skapar principen om realisationsvinstbeskattning stora inlåsnings effekter på bostadsmarknaden. En skattereform bör därför sträva efter enkelhet, neutralitet och effektivitet. För att möjliggöra en ändamålsenlig beskattning av kapital föreslås även att ett register över finansiella tillgångar och skulder återinförs.

Större enhetlighet i kapitalbeskattningen

Vi föreslår en återgång till den tidigare principen om harmoniserade skattenivåer, men ser samtidigt de inlåsnings effekter på bostadsmarknaden som realisationsvinstbeskattningen på privatbostäder innebär. Den särställning som övriga former av kapital fått för att kompensera för risk bör dock ej ses som rättfärdigade, då riskkompensation uppkommer genom en ökad förväntad avkastning vid finansiella investeringar.

Med detta som bakgrund föreslår vi en övergång till två skattesatser, 20 % på realisationsvinsten för privatbostäder och 30 % för övriga typer av kapital. Vår bedömning är att i fallet för privatbostäders realisationsvinster behöver en avvägning göras mellan enhetlighet och en effektiv beskattning med små snedvridningar, samtidigt som en höjd fastighetsbeskattning kompenserar för den lägre realisationsbeskattningen. Detta förväntas inbringa 5 miljarder kr.

Höjd fastighetsbeskattning

Det finns en väldigt stark asymmetri i dagens kapitalbeskattning där avkastning på fastigheter beskattas väldigt lågt med en kommunal fastighetsavgift på 0.75 % av taxeringsvärdet, med ett tak på 7 687 kr vilket motsvarar ett taxeringsvärde på ca 1 miljon kr. Detta skapar en kraftigt regressiv beskattning som gynnar bostadsägare och ägare av väldigt dyra fastigheter oproportionerligt samt bidrar till att kapitalbeskattningen avviker från principen om effektiv beskattning.

Argumenten för en fastighetsskatt är starka. Det är en skattebas med väldigt liten rörlighet och låg samhällsekonomisk förlust då människors beteende påverkas till en liten grad. Samtidigt har den särställning som fastigheter fått i kapitalbeskattningen lett till ökade priser på bostadsmarknaden. Den tidigare fastighetsskatten togs bort främst på grund av att ett bostadsköp är en illikvid och svårförutsägbar investering, vilket gör att en beskattning av tillgången kan leda till stora likviditetsproblem. Icke-realiserade värdeökningar möjliggör dock ökad belåning som kan mer än väl täcka ökade skattekostnader.

Vårt förslag är att ta bort taket på dagens fastighetsavgift och införa en schablonmässig fastighetsbeskattning på 1% av taxeringsvärdet för småhus för att skapa ett mer rättvist och neutralt kapitalbeskattningssystem. Avgiften bör även höjas för flerbostadshus.

Likviditetsproblemen som skulle kunna uppstå i och med detta förslag bör minimeras i och med att skatten även införs tillsammans med en kraftigt minskad marginals katt på tjänst. Totalt beräknas detta inbringa 20 miljarder kronor.

Minskade ränteavdrag

Idag får räntekostnader på upp till 100 000 dras av med 30 %, därutöver med 21 %. Detta betyder att bostadskreditkostnaden subventioneras med 30 % vilket driver på mot högre skuldsättning, samtidigt som det skapar asymmetrier gentemot hyresbostäder.

Vid en kommande ränteuppgång kommer också skattebortfallet för staten att öka. Fortsatt skulduppbyggnad och förväntade räntehöjningar kan leda till att skattebortfallet upp till fyrdubblas. Detta gör det angeläget att en begränsning av ränteavdragen påbörjas snarast, detta eftersom det med dagens låga ränteläge inte påverkar hushållens ekonomi med någon dramatik utan man hinner anpassa sig successivt. På sikt bör avdraget avskaffas helt. Vi föreslår att ränteavdraget halveras vilket inbringar 9 miljarder.

Utred införande av en boxmodell

En viktig faktor vid skattereform är att förslagen bör ha starkt folkligt stöd. De ovan nämnda förslagen har trots modifieringar vissa legitimitetsproblem samt kommer inte åt problemet med realisationsbeskattning av fastigheter. Realisationsbeskattning har skapat stora inlåsnings effekter på framförallt bostadsmarknaden på grund av dagens ”flyttskatt”, men även i andra marknader.

Ett alternativ till dagens system för kapitalbeskattning är en s.k. boxmodell som skulle helt ersätta dagens system. Detta finns i Nederländerna och förslag för svensk modell finns att utreda vidare.

Boxmodellen innebär att tillgångar tas upp efter förväntad avkastningsnivå och risk, och en avkastning beräknas som schablon t ex 4 %, vilken sedan löpande beskattas med 30 %.

Det innebär att värdeförändringar beskattas det år de uppkommer och inte när de realiserar.

Detta vore en förenkling av dagens system, liknande dagens ISK-beskattning. Den kommer även åt de inlåsnings effekter som dagens system skapar på bostadsmarknaden och minskar den starka regression som finns i dagens fastighetsbeskattning. Den ökar också skatteuttaget i inkomstlaget kapital samt bibehåller ränteavdrag för låga bostadslån men avskaffar ränteavdrag för höga bolån.

Vidare skulle förslaget innebära att kapitalbeskattningens syfte, att beskatta avkastning, förtydligas samt att staten tar en mindre risk, vilket är önskvärt i en global ekonomi. Samtidigt finns många frågor kvar att lösa, inte minst hur en övergång skulle kunna genomföras.

Med detta som bakgrund stödjer vi att en översyn av skattereform bör ha ett särskilt uppdrag till att utreda en kapitalbeskattning för en ny tid i form av en boxmodell.

Miljöskatter

En bra miljöskatt leder till att intäkterna från densamma sjunker. Därför kan varaktiga skattesänkningar på arbete inte statistiskt finansieras med kraftigt höjda miljöskatter. Syftet med beskattning av tjänst och kapital är att finansiera offentliga utgifter, medan miljöskatter har till syfte att låta människor betala för den miljöpåverkan man har. Vi föreslår med detta som bakgrund följande tre ändringar i dagens miljöskatter.

Koldioxidskatt

Sverige har idag en relativt hög koldioxidskatt. Men det finns enligt vår uppfattning både möjlighet och goda skäl för att ytterligare höja något och föreslår därför en nivå som innebär 6 miljarder i intäkter.

Inför en flygskatt

Flygresor står för en stor andel av svenskarnas klimatpåverkande utsläpp, men flyget står inte för miljö- och klimatkostnaden på samma sätt som övriga transportslag. Detta motiverar en ökad beskattning av flygresor. På grund av internationella konventioner och EU-regler inte möjligt att idag införa en direkt flygskatt där bränsle beskattas, men en beskattning kan fortfarande göras av varje flygresa. Vi föreslår att en flygskatt som beräknas inbringa 3 miljarder.

Avskaffa sjöfartsstödet

Det är enligt vår uppfattning helt otidsenligt att ha ett rent industristöd som sjöfartsstödet kvar. Näringspolitiken bör inte bestå av olika typer av subventioner, likaväl som den inte bör bestå av olika skattenedsättningar. Detta ger en besparing på 1.5 miljarder.