

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Våra skatter? (SOU 2002:47)

Fi2002/4400

Sammanfattning

Riksgäldskontoret delar skattebasutredningens uppfattning att det finns behov av att förändra beskattningen på ett antal områden. Vi instämmer i att en breddning av skattebaserna i kombination med sänkta marginalskattesatser skulle effektivisera skattesystemet.

Sedan skattereformen 1991 har likformigheten varit ett övergripande mål i skattelagstiftningen. Riksgäldskontoret instämmer i utredningens analys av fördelarna med ett likformigt skattesystem och välkomnar en bred upprepning bland skatteavvikelserna, dvs. avsteg från likformighetsnormen. Dessa avvikelser kan ta formen av en skattesubvention om en inkomst beskattas lägre än en angiven norm och en skattesanktion om en aktivitet beskattas högre än normen. Skatteavvikelser påverkar ekonomiska beslut och gör ofta att resurser allokteras på ett icke optimalt sätt. Det utrymme som en sådan upprepning resulterar i bör användas för att minska skattesystemets snedvridande effekter. Det finns även anledning att integrera rapporteringen av skatteavvikelserna i budgetprocessen. Detta för att undvika att utgiftstaket kringgås genom att utgifter byts ut mot minskade skatteinkomster.

Riksgäldskontoret gör bedömningen att ett avskaffande av förmögenhetsskatten skulle bidra till förbättrad kapitalbindning och minska eroderingen av kapitalskattebasen. En breddning av skattebasen till att omfatta alla viktiga tillgångsslag i kombination med en skattesatssänkning skulle göra att förmögenhetsskatten inte beror på i hur man placerar sitt sparande. En breddning av skattebasen skulle dock skapa avsevärda likviditetsproblem för många skattskyldiga.

Riksgäldskontoret tillstyrker den föreslagna reformeringen av arvs- och gåvoskatten, som bl.a. innebär att skatten slopas mellan makar och bröstarvingar. Vi ställer oss även positiv till en reformering av beskattningen av pensionssparande. För att inte snedvrیدا incitamentsstrukturen bör avkastning beskattas lika oavsett i vilken form tillgångar placeras. I detta sammanhang bör dock även den internationella utvecklingen beaktas. Hur Sverige bör organisera beskattningen av pensionssparandet beror i stor utsträckning på utvecklingen inom EU.

Riksgäldskontoret menar att nedsättningen av arbetsgivaravgiften på lönesummor upp till och med 850 000 kronor är en ineffektiv sysselsättningsåtgärd. Vi är tveksamma till effektiviteten och lämpligheten av selektiva åtgärder av detta slag. Om man trots detta vill vidta denna typ av åtgärder för att stimulera sysselsättning bör de riktas till företag som nyanställer personal.

Riksgäldskontoret ifrågasätter effektivitetsvinsterna av att avskaffa periodiseringsfunds-systemet och samtidigt sänka bolagsskattesatsen. Vi ställer oss principiellt positiv till att införa *loss carry backward-regler*, d.v.s. att företag får kvitta förluster mot historiska vinster. Ökad symmetri i bolagsskattesystemet skulle förbättra investeringsincitamenten samt ha en konjunkturstabiliserande effekt.

Taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen bör inte höjas som isolerad åtgärd. Riksgäldkontoret menar att en höjning av taken skulle göra det svårare att komma till rätta med de kraftigt stigande kostnaderna för sjukförsäkringen. Marginaleffekterna för individer med förvärvsinkomster överstigande 7,5 prisbasbelopp kan minskas genom att eliminera sjuk- och arbetslöshetsförsäkringsavgiften på inkomster mellan det gamla- och nya taket. Taket i föräldraförsäkringen kan höjas utan någon större risk för missbruk. Om förmånerna inom föräldraförsäkringen vid vård av barn likställs med förmånerna inom sjukförsäkringen är risken för missbruk begränsad till att individer temporärt kan höja sin inkomst i samband föräldraskap.

Riksgäldkontoret delar utredningens uppfattning att motiven för den särskilda matmomsen och vissa andra nedsättningar på momsområdet inte är tillräckligt starka för att motivera avsteg från normalskattesatsen. Vi välkomnar en upprepning bland dessa nedsättningar. Ett höjt barnbidrag är ett effektivt medel kompensera familjer med barn för en höjd matmoms.

Inledning

Skattebasutredningens övergripande uppgift var att bedöma hur det svenska skattesystemet bör vara utformat i en internationaliserad värld, givet dagens välfärdspolitiska ambitioner. Målet var att identifiera skattebaser som framledes kan komma att eroderas och att föreslå förändringar som leder till ett effektivare och robustare skattesystem.

Betänkandet omfattar bedömningar och förslag som täcker ett mycket vitt spektrum. Riksgäldskontorets remissyttrande fokuserar främst på de förslag som tas upp i avsnittet *En liten men viktig skattereform*.

Riksgäldskontoret anser att det är av stor betydelse att skattebasernas stabilitet analyseras i ett långsiktigt perspektiv. Utredningen har identifierat ett antal skatter som bör reformeras för att Sverige ska stå bättre rustat inför de kommande årens utmaningar. Riksgäldskontoret stödjer flera av förslagen. Vi menar att den demografiska utvecklingen gör att arbetsutbudsfrågan kommer att få större vikt. Det är därför speciellt angeläget att strävan efter breda skattebaser och lägsta möjliga marginalskatter tillåts genomsyra beskattningen av förvärvsinkomster.

Skatteavvikelser vid pensionssparande

Utredningens bedömning

Skatteavvikelsena inom pensionssparandet bör avskaffas. Enligt utredningen uppstår avvikelser vid arbetsgivarnas avsättningar för arbetstagares pensionskostnader. Avvikelsen beror på att avsättningar antas göras då individer betalar en hög marginalskatt medan pensionsutbetalningarna görs då individen har en lägre marginalskatt. Vidare föreslår utredningen att nedsättningen av avkastningsskatten på pensionssparande avskaffas. Nedsättningen orsakar stora skatteförluster och snedvrider ekonomiska beslut. Den nedsatta avkastningsskatten har även en negativt omfördelande effekt.

Riksgäldskontorets synpunkter

Avdragsgilla pensionsavsättningar

Riksgäldskontoret anser att det är av stor vikt att sparande behandlas neutralt. Icke neutrala regler snedvrider finansiella marknader och gör att sparande koncentreras till områden med förmånlig beskattning.

Avdragsrätten för pensionssparande innebär att individen tillåts spara obeskattade inkomster. Detta skiljer sig från vanligt sparande då sparandet sker med beskattade inkomster. Pensioner beskattas dock vid utbetalningen varför avdragsrätten i sig inte leder till lägre skatt. Avdragsrätten kan därför sägas vara en regelmässig olikformighet men som inte påverkar pensionsspararens nettobehållning. Riksgäldskontoret ifrågasätter därför om avsättningar för tryggnad av de anställdas pensioner ska betraktas som en skatteavvikelse. Avsättningar till privat pensionssparande anses inte vara en skatteavvikelse – vilket utredningen också påpekar – då marginalskatten är likartad vid avsättningen och pensionsutbetalningen. Det samma borde rimligtvis gälla för avsättningar som arbetsgivarna gör för sina anställdas pensioner. Möjligheten till avdragsgilla avsättningar rapporteras av denna anledning inte som en skatteavvikelse i 2003 års ekonomiska vårproposition. Avskaffandet av

avdragsrätten för pensionssparande ger därför ingen långsiktig inkomstförstärkning.

Ett avskaffande av avdragsrätten skulle dock lösa ett av Sveriges EG-rättsliga problem. För att säkerställa beskattningen av pensionsmedel medges i dagsläget endast avdrag för pensionsavsättningar till försäkringsinstitut med fast driftställe i Sverige. Det finns risk att denna ordning strider mot den fria rörligheten av kapital och tjänster. Om pensionssparande utgjordes av beskattade inkomster skulle medel kunna placeras i utländska försäkringsinstitut utan att den svenska skattebasen undergrävas. Pensionssparande med beskattade inkomster minskar således de skatteproblem som uppstår när individer rör sig över nationsgränserna.

Problemet med emigration ska dock inte överdrivas. Förvärvsarbete bygger upp individuella rättigheter i form av a-kassa, sjuk- och föräldraförsäkring. Dessa rättigheter finansieras av de arbetsgivaravgifter som tas ut på lönesumman. Vid privat pensionssparande har avsättningen legat till grund för arbetsgivaravgifter. När arbetsgivare gör avsättningar till pensionsförsäkringar betalas särskild löneskatt baserat på avsättningen. Den särskilda löneskatten ska utgöra skattedelen i arbetsgivaravgiften. Detta innebär att skattedelen i arbetsgivaravgifterna har erlagts för samtliga pensionsavsättningar. Arbetsgivarnas avsättningar berättigar inte till förmåner i form av a-kassa, sjuk- och föräldraförsäkring. På dessa avsättningar tas därför inte allmän pensionsavgift, sjukförsäkringsavgift och föräldraförsäkringsavgift ut. De medel som sätts av till privata pensionsförsäkringar berättigar till ovanstående förmåner varför också dessa avgifter tas ut på dessa avsättningar. Skattevinsten av att emigrera består därför av att pensionsavsättningar kan göras då individen betalar hög marginals katt och pensionsutbetalningarna sker i ett land med lägre marginals katt. Samtidigt minskar svenska statens kostnader för t.ex. sjukvård då individer väljer att emigrera.

Riksgäldskontoret ifrågasätter om det skattebortfall som uppstår då individer väljer att pensionera sig utomlands är allvarligare än då individer får sin utbildning i Sverige och väljer att förvärvsarbete i ett annat land. Det viktigaste för att minska den skattedrivna emigrationen borde vara att samtliga länder inom EU tillämpar samma typ av beskattning. I dagsläget medger vissa länder avdrag och beskattar utbetalda pensioner. Andra länder medger inte avdrag och beskattar heller inte utbetalda pensioner. Skattevinsten av att pensionsspara i ett land med avdragsrätt och få pensionen utbetald i ett land där pensioner inte beskattas blir då betydande. Om en individ å andra sidan pensionssparar i ett land utan avdragsrätt och flyttar till ett land som beskattar pensionsutbetalningar uppstår en betydande överbeskattning.

Avkastningsskatt

Riksgäldskontoret förordar att avkastningen på pensionssparande beskattas i nivå med normalt sparande. Enligt den nuvarande ordningen beskattas

avkastningen på pensionssparande schablonmässigt med avkastningsskatt som tas ut av försäkringsinstitutet. Den schablonmässiga avkastningen beräknas som den genomsnittliga statslåneräntan året före beskattningsåret multiplicerat med värdet av pensionstillgångarna vid beskattningsårets ingång. Denna schablonmässigt beräknade avkastning beskattas med en skattesats på 15 procent.

I princip tillstyrker Riksgäldskontoret utredningens förslag om att höja avkastningsskatten till 30 procent. Nivån på den schablonmässiga avkastningen bör dock ses över. Den föreslagna förändringen syftar till att uppnå skattemässig neutralitet mellan hushållens direkta och indirekta sparande. Huruvida en avkastningsskatt beräknad på statslåneräntan genererar ett skatteuttag som är ekvivalent med den skatt som skulle tas ut om pensionssparandet beskattades enligt vanliga regler är oklart. Den schablonmässigt beräknade avkastningen bör inte sättas till en nivå så att vanligt räntesparande diskvalificeras. Om sparandet görs inom ramen för *Individuellt pensionsparande* (IPS) och medlen står på räntebärande konto erhålls i dag en årlig avkastning på cirka 3 procent. Under 2002 var den genomsnittliga statslåneräntan 5,15 procent. Vid en skattesats på 30 procent innebär att avkastningen på detta sparande beskattas med en effektiv skattesats på nästan 52 procent.

En höjning av avkastningsskattesatsen kräver en översyn av nivån på den schablonmässigt beräknade avkastningen. Problemet med en schablonmässigt beräknad avkastning är att den kan vara korrekt i genomsnitt men i princip aldrig är rättvisande i det enskilda fallet. Ett alternativ till den nuvarande ordningen med avkastningsskatt är att beskatta kapitalvinster och räntor enligt generella regler. Detta innebär att beskattningen skulle bli oberoende av om individen kanaliserar sitt pensionssparande via en försäkring eller han själv gör samma placering. Detta skulle lösa det nationella neutralitetsproblemet men de internationella problemen skulle kvarstå.

Hur Sverige bör organisera beskattningen av pensionssparandet beror i stor utsträckning på utvecklingen inom EU. Utvecklingen går för närvarande mot ett så kallat EET-system (Exempt Exempt Taxation). Detta innebär att avdrag ska medges vid avsättningen, avkastningen på pensionssparandet ska vara skattefri och pensionen skall slutligen beskattas när den betalas ut till individen. Utredningens förslag är ett så kallat TTE-system (Taxation, Taxation, Exempt). Pensionssparande sker med beskattad inkomst, avkastningen på pensionsmedlen beskattas och pensionsutbetalningarna är slutligen skattefria. Om EET blir det rådande systemet inom EU, kan man ifrågasätta om Sverige ska genomföra en reform som resulterar i en motsatt ordning.

Nedsättning av arbetsgivaravgiften

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att nedsättningen av arbetsgivaravgifter för lönesummor under 850 000 kronor ska avskaffas. Syftet med nedsättningen var att stimulera mindre företag att nyanställa. Nedsättningen är generell, vilket innebär att samtliga företag erhåller lättningen på lönekostnader upp till och med 850 000 kronor. Anställningsbeslutet hos de företag som har en lönesumma överstigande detta belopp påverkas dock inte av nedsättningen. Nedsättning anses därför sakna påtagliga positiva tillväxteffekter.

Riksgäldskontorets synpunkter

Nedsättningen av arbetsgivaravgiften gör att marginalkostnaden för arbetskraft sänks för företag vars lönesumma understiger 850 000 kronor. Det marginella anställningsbeslutet påverkas således endast direkt för dessa företag. En generell nedsättning av arbetsgivaravgifterna för samtliga företag ter sig därför kostnadsineffektiv. Riksgäldskontoret tillstyrker därför att nedsättningen av arbetsgivaravgiften avskaffas. Vi är generellt tveksamma till effektiviteten och lämpligheten av selektiva åtgärder av detta slag. Om man trots detta vill vidtaga åtgärder för att stimulera sysselsättning bör de riktas till företag som nyanställer personal.

Bolagsbeskattning

Utredningens förslag

Utredningen anser att Sverige bör ha beredskap att sänka bolagsskattesatsen till 25 procent om viktiga länder inom EU börjar sänka bolagsskatten. Den huvudsakliga finansieringen av bolagsskattesänkningen bör vara ett avskaffande av periodiseringsfondssystemet, vilket enligt utredningen saknar påtagliga tillväxteffekter. Vid en bolagsskattesänkning anser utredningen att det måste vidtagas åtgärder för att minska incitamenten till att omvandla löneinkomster till kapitalinkomster. Vid ett avskaffande av periodiseringsfondssystemet man även överväga att tillåta att förluster får kvittas mot framtida vinster, s.k. *loss carry backward*.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret ifrågasätter om sänkt bolagsskattesats finansierad med ett avskaffande av periodiseringssystemet påverkar skattesystemets effektivitet. Basbreddningen vid 1991 års skattereform innebar att ett antal avdrag baserade på storheter som företagen kontrollerade avskaffades. Tidigare fick t.ex. lagervärdet skrivas ner till 40 procent och den beskattningsbara inkomsten minskas med motsvarande belopp. Nästkommande år återfördes detta belopp till beskattning samtidigt som en ny avsättning baserat på värdet på årets lagervärde fick göras. Denna

bokslutsdisposition skapade skatteincitament till att hålla stora lager. Kombinationen av en sänkt bolagsskattesats och den basbreddning som avskaffandet av denna typ av bokslutsdispositioner innebar en avsevärd effektivisering av skattesystemet.

Periodiseringsfondssystemet innebär att företag får minska sin skattepliktiga inkomst med 25 procent genom en bokföringsmässig avsättning. Denna avsättning återförs till beskattning senast sex år senare. Den föreslagna basbreddningen innebär att beskattningen av en del av vinsten inte får skjutas upp samtidigt som bolagsskattesatsen sänks. Det faktum att avsättningen baseras på företagets vinst gör att denna rockad inte ger de effektivitetsvinster som avskaffandet av bokslutsdispositioner baserade på t.ex. lagervärdet medförde. Generellt gäller dock att bokslutsdispositioner sänker den effektiva bolagsskattesatsen och därmed kapitalkostnaden för nyinvesteringar, precis som en sänkning av den formella bolagsskattesatsen.

Periodiseringsfondssystemet kan ses som ett alternativ till s.k. *loss carry backward*. *Loss carry backward* innebär att företag får kvitta förluster mot historiska vinster. Företag kan därigenom erhålla skatterestitution givet att de tidigare har betalat in motsvarande belopp. Den svenska skattelagstiftningen tillåter inte att förluster kvittas mot historiska vinster. Förlusten måste därför sparas och kvittas mot framtida vinster. I och med att endast det nominella värdet av förlusten får kvittas mot en framtida vinst ökar den effektiva skatten ju längre tid det tar innan tillräckliga vinster genereras för att täcka förlusten. Periodiseringsfondssystemets konstruktion innebär dock att 25 procent av årsvinsten kan sparas i obeskattat i bolaget. Dessa vinstmedel kan användas för att täcka framtida förluster. Periodiseringsfondssystemet minskar därmed risken att förluster måste sparas och kvittas mot framtida vinster.

Ur effektivitetssynpunkt bör bolagsskattesystemet vara så symmetriskt som möjligt. Detta innebär att företag betalar skatt då de genererar överskott och erhåller skatterestitution – en negativ skattebetalning – när de går med förlust. Ett helt symmetriskt bolagsskattesystem kan dock medföra problem i form av ekonomisk brottslighet. Exempelvis kan verksamheter som inte är affärsmissiga bedrivas i företagsform för att erhålla skatterestitution. Detta problem kan lösas genom *loss carry backward*.

Sammanfattningsvis ifrågasätter Riksgäldskontoret effektivitetsvinsterna av att avskaffa periodiseringsfondssystemet och samtidigt sänka bolagsskattesatsen. Ett införande av *loss carry backward* skulle öka symmetrin i skattesystemet, vilket skulle ge effektivitetsvinster. Nackdelen med *loss carry backward* är att systemet kan vara administrativt komplicerat.

Slopad arvs- och gåvoskatt

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att arvs- och gåvoskatten slopas inom skatteklass 1, bl.a. mellan makar och bröstarvingar. Arvs- och gåvoskattebasen karaktäriseras av omfattade nedsättningar och undantag. Det är även relativt lätt att med legala medel undgå dessa skatter genom aktiv planering. Arvs- och gåvoskattens konstruktion medför därmed stora horisontella orättvisor även om skatten i sig har en positiv vertikal omfördelningseffekt. Arvs- och gåvoskatten bidrar även till att kapital flyttas ur Sverige vilket leder till skattebortfall på kapitalinkomstsidan. Dessutom bidrar skatten till att försvåra generationsskiftet och kan i kombination med uttagsbeskattningen enligt 3:12-reglerna leda till extremt höga marginaleffekter.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret delar utredningens uppfattning att arvs- och gåvoskatten skadar ekonomins funktionssätt och bidrar till att kapital och företag flyttas från Sverige. Även om det är relativt lätt att med legala medel undgå dessa skatter krävs kunskaper många individer inte besitter. För att undgå skatten måste dessa individer söka extern hjälp. Resultatet blir ofta att kapital av skatteskal placeras i tillgångar som annars inte skulle väljas.

Kontoret tillstyrker därför att skatten avskaffas (inom skatteklass 1). Skiktgränserna i de övriga skatteklasserna har varit oförändrade sedan 1992. Det framgår inte om utredningen anser att det även bör göras förändringar i dessa skatteklasser. Vid en reformering av arvs och gåvoskatten anser Riksgäldskontoret att samtliga skiktgränser bör ses över. En indexering av skiktgränser skulle motverka en successiv skärpning av den reala beskattningen.

Breddning av basen för förmögenhetsskatten och sänkt skattesats, alternativt slopad förmögenhetsskatt

Utredningens förslag

Utredningen föreslår en breddning av förmögenhetsskattebasen till att omfatta alla makroekonomiskt viktiga tillgångar samtidigt som skattesatsen sänks kraftigt. Om detta skulle stöta på allt för stora problem bör förmögenhetsskatten avskaffas.

Riksgäldskontorets synpunkter

En övergång till bredare skattebaser och lägre marginalskatter har normalt en positiv effekt på en ekonomis funktionssätt. De nedsättningar och undantag som präglar förmögenhetsskattebasen kan tyckas vara godtyckliga. Bakom en del av undantagen finns dock ekonomiskt rationella

motiv även om de inte alltid framförs i den allmänna debatten. Undantagen för t.ex. huvuddelägares aktier motiveras med dessa aktier anses vara arbetande kapital. Den ekonomiskt relevanta motiveringen är flyttelasticiteten hos dessa individer är så stor att Sverige inte skulle få in särskilt mycket på att förmögenhetsbeskatta dessa tillgångar. Om dessa individer var tvungna att betala förmögenhetsskatt det s.k. arbetande kapitalet är risken stor att de skulle lämna Sverige.

Andra nedsättningar kan tyckas mer godtyckliga. Andelar i räntefonder som placerar i svenska räntebärande papper är skattepliktiga till 100 procent av marknadsvärdet. Andelar i räntefonder placerar i utländska räntebärandepapper är endast skattepliktigt till 80 procent. Om förmögenhetsskatten inte avskaffas bör en översyn göras av vilka tillgångar som är skattepliktiga och de nedsättningar som i dag existerar. Olikformigheten och undantagen gör att skattens legitimitet starkt kan ifrågasättas.

Om skattebasen breddas till att omfatta tillgångar som pensionssparande, marknadsvärderade bostadsrätter, näringsfastigheter, onoterade aktier m.m. skapas dock ett nytt *fastighetskatteproblem*. Många av dessa tillgångar genererar ingen direktavkastning. Att förmögenhetsbeskatta dessa tillgångar skulle därmed skapa likviditetsproblem för många skattskyldiga som tvingas sälja andra tillgångar för att betala skatten.

Det är generellt mycket svårt att undvika att skattebaserna eroderas om man beskattar rörliga baser högre än vad som görs i omvärlden. Baseras dessutom skatten på hela eller delar av förmögenhetsmassan accentueras detta problem ytterligare. Nästan alla OECD-länder har avskaffat förmögenhetsskatten eller tillämpar avsevärt högre fribelopp än vad som görs i Sverige. Svenska privatpersoner betalar i dag 30 procent i kapitalinkomstskatt och 1,5 procent i förmögenhetsskatt på den del av förmögenheten som överstiger fribeloppet på 1,5 miljoner kronor. Vid en nominell avkastning på 5 procent ger detta en marginell skatt på 61 procent. Vid en inflation på 2 procent motsvarar detta en real marginell skattebelastning, definierad som skatten på kapitalinkomsten och förmögenheten i förhållande till den reala avkastningen på 102 procent. Då en rörlig skattebas bidrar till ett skatteuttag i denna storleksordning är risken för kapitalflykt betydande. Det är även tveksamt om en beskattning som gör att individer inte får någon realavkastning på riskfritt sparande är försvarbart. För att få en real avkastning måste sparandet allokeras till riskfyllda placeringar med högre förväntad avkastning.

Riksgäldskontoret gör bedömningen att ett avskaffande av förmögenhetsskatten skulle förbättra den svenska ekonomins funktionssätt och minska eroderingen av kapitalskattebasen. Olikformigheten i vilka tillgångar som förmögenhetsbeskattas skapar gör att skatten beror på hur man investerar sitt sparande, vilket undergräver skattesystemets legitimitet. En breddning av skattebasen till att omfatta alla viktiga tillgångsslag i kombination med en skattesatssänkning skulle eliminera den horisontella

orättvisan men skapa avsevärda likviditetsproblem för många skattskyldiga. Ett avskaffande av förmögenhetsskatten minskar även trycket på fastighetskatten. Riksgäldskontoret förordar därför att förmögenhetsskatten avskaffas.

A-kassa, sjuk- och föräldraförsäkring

Utredningens förslag

För att minska marginaleffekterna för individer med förvärvsinkomster över 7,5 prisbasbelopp föreslår utredningen en betydande höjning av ersättningstaken i a-kassan, sjuk- och föräldraförsäkringen. Höjningen av ersättningstaken syftar även till att minska spänningen mellan arbets- och kapitalbeskattningen.

Riksgäldskontorets synpunkter

Socialförsäkringssystemet finansieras av socialavgifter och egenavgifter. De nuvarande ersättningstaken gör att individer med förvärvsinkomster överstigande 7,5 prisbasbelopp betalar försäkringspremier för en förmån de inte erhåller om de t.ex. skulle bli sjuka. En höjning av ersättningstaken innebär att avgifter som tas ut på inkomster över det nuvarande taket övergår från att vara en ren skatt till att bli en förmånsgrundande avgift.

För att ta ställning till frågan om höjda ersättningstak måste ersättningsnivåernas incitamenteffekter beaktas. I detta sammanhang bör man skilja på föräldraförsäkringen respektive sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Föräldraförsäkringsavgiften kan ses som ett sparande med ett visst omfördelande inslag. Risker för överutnyttjande är främst förknippad med *vård av barn* och bidragsdriven migration. I och med att karensregler och ersättningsnivå är förmånligare vid vård av barn än vid egen sjukdom finns det risk föräldraförsäkringen utnyttjas vid egen sjukdom. Detta skulle undvikas om förmånerna inom föräldraförsäkringen likställdes med förmånerna inom sjukförsäkringen. En höjning av barnbidraget skulle kunna kompensera barnfamiljerna för en sådan reform.

Inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen är risken för överutnyttjade större. Risken för att en höjning av ersättningstaket gör att sjukskrivningstalen ökar bland dem som har förvärvsinkomster över 7,5 prisbasbelopp är uppenbar. Ett alternativ till höjda ersättningstak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen är att ta bort sjuk- och arbetslöshetsförsäkringsavgiften mellan det gamla och nya taket. Praktisk skulle detta kunna lösas genom en skattereduktion på samma sätt som kompensationen för allmänpensionsavgift.

Sammanfattningsvis ifrågasätter Riksgäldkontoret en höjning av taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen som isolerad åtgärd. En höjning av taken skulle göra det svårare att komma till rätta med de kraftigt stigande kostnaderna för sjukförsäkringen. Om taken ska höjas bör det ske i

samband med en översyn av hela socialförsäkringssystemet. I annat fall kan margineffekterna för individer med förvärvsinkomster överstigande 7,5 prisbasbelopp kan minskas genom att eliminera sjuk- och arbetslöshetsförsäkringsavgiften på inkomster upp till det nya taket. Detta skulle även minska spänningen mellan arbets- och kapitalbeskattningen.

Taket i föräldraförsäkringen kan höjas utan någon större risk för missbruk. Om förmånerna inom föräldraförsäkringen vid vård av barn likställs med förmånerna inom sjukförsäkringen är risken för missbruk begränsad till att individer temporärt kan höja sin inkomst i samband föräldraskap.

Höjning av barnbidraget och en eventuell momssänkning

Utredningens förslag

Utredningen anser att Sverige i ett längre perspektiv bör ha en beredskap att minska gapet mellan den svenska momssatsen på 25 procent och EU:s lägsta normalskattesats på 15 procent. En sänkning till 20 procent anses rimlig om det uppstår ett starkt konvergenstryck inom EU. Ett första steg till en lägre generell momssats vore att rensa bland de existerande nedsättningarna. Motiven för den särskilda matmomsen och vissa andra nedsättningar är inte tillräckligt starka för att motivera avsteg från normalskattesatsen. Då momsens har en bred och stabil skattebas bör sänkningen initialt stanna vid 22 procent. Ytterligare sänkningar bör endast vidtagas om det politiska eller konkurrensmässiga trycket blir för stort. Vidare bör Sverige verka för en specialskattesats på e-handel och andra tjänster ska tillåtas inom EU. Denna specialskattesats ska dock minst uppgå till 15 procent.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret delar utredningens uppfattning att motiven för den särskilda matmomsen och vissa andra nedsättningar på momsområdet inte är tillräckligt starka för att motivera avsteg från normalskattesatsen. Vi välkomnar en upprepning bland dessa nedsättningar. Huruvida den inkomstförstärkning som ett avskaffande av t.ex. den särskilda matmomsen skulle medföra bör användas för att sänka den generella moms nivå kan dock diskuteras. Som utredningen påpekar har momsens en bred och stabil skattebas, främst i form av privat konsumtion. Om det i dagsläget inte finns något internationellt tryck på en momssänkning kan det frigjorda utrymmet i stället användas för att sänka skatter som är mer skadliga för ekonomins funktionssätt. Även om en momssänkning och en sänkning av förvärvsinkomstbeskattningen har likartade effekter finns det vissa skillnader. En sänkning av förvärvsinkomstbeskattningen skulle minska spänningen mellan arbets- och kapitalbeskattningen. Till skillnad från en momssänkning gynnas heller inte individer som jobbar svart av en sänkning av förvärvsinkomstbeskattningen.

Sverige bör dock verka för att man inom EU ska tillåta lägre moms på tjänster som karaktäriseras av en hög efterfrågeelasticitet. Riksgäldskontoret anser vidare att barnbidraget är ett effektivt medel kompensera familjer med barn för en höjd matmoms.

Sänkning av marginalskatten på förvärvsinkomster

Utredningens förslag

Om reformeringen av skattesystemet skapar tillräckligt ekonomiskt utrymme bör den statliga inkomstskatten sänkas. Detta skulle bidra till att öka arbetsutbudet och incitamenten till utbildning. Sänkt statlig inkomstskatt skulle även minska spänningen mellan arbets- och kapitalbeskattningen.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret delar utredningens uppfattning att en sänkt statlig inkomstskatt skulle vara positivt för arbetsutbudet samt öka incitamenten till utbildning. Det skulle även minska spänningen mellan beskattningen av arbete och kapital. Kombinationen av en progressiv beskattning av arbetsinkomster och en ifrån denna separerad och proportionell kapitalbeskattning gör att det marginella skatteuttaget på förvärvsinkomster, för personer som både betalar kommunal- och statlig inkomstskatt och där arbetsgivaravgifterna inte berättigar till ytterligare förmåner, överstiger summan av bolagskatt och kapitalinkomstskatt. De s.k. 3:12-reglerna har till uppgift att definiera hur stor del av inkomsterna som genereras i ett fåmansbolag som skall vara kapitalinkomst. Detta regelverk är mycket komplex och har utsatts för stark kritik främst från representanter för näringslivet. 3:12 reglerna kan resultera i hårdare beskattning för företagare som själva arbetar i bolaget än om de inte hade varit verksamma i bolaget. Även om 3:12- reglerna styr hur mycket av ersättningen till fåmansföretagare som bolagsbeskattas och därefter beskattas som kapitalinkomst vore det en fördel om skillnaden mellan dessa skatter och marginalskatten på arbete minskade för individer med förvärvsinkomster över 7,5 prisbasbelopp.

Marginaleffekterna skulle kunna minskas om inkomstskattebasen breddades ytterligare samtidigt som och inkomstskattesatsen sänks. Den så kallade LO-puckeln infördes i samband med skattereformen för att minska marginaleffekterna för individer med inkomster mellan 65 000 och 110 000 kronor. Rent tekniskt innebar LO-puckeln att grundavdraget trappas upp för inkomster mellan 65 000 och 105 000 kronor. Vid inkomster över 110 000 kronor trappades avdraget ner. Resultatet blev att marginalskatten minskade under upptrappningen och ökade under nedtrappningen jämfört med ett uniformt grundavdrag. En av tankarna bakom LO-puckeln var att minska marginaleffekterna för individer som gick från del- till heltid. I dagsläget sker upptrappningen mellan 58 000 och 105 000 kronor. Nedtrappningen börjar vid inkomster på 120 000 kronor. Detta innebär att

individer som ökar sin arbetstid från deltid i praktiken ofta får högre marginals katt än vad som vore fallet utan LO-puckeln.

Riksgäldskontoret anser att ett avskaffande av LO-puckeln i kombination med sänkt generellt sänkt inkomstskattesats skulle bidra till ett ökat arbetsutbud och effektivisera ekonomins funktionssätt. Andra basbreddningar som skulle kunna finansiera skattesatssänkningar på förvärvsinkomster är t.ex. att reducera det allmänna grundavdraget och den särskilda skattereduktionen. Detta skulle ge utrymme för generella skattesatssänkningar vilket skulle minska marginaleffekterna och bidra till ett ökat arbetsutbud.

Den demografiska utvecklingen gör att antalet personer i åldern 16 till 64 år gradvis kommer att minska efter 2008. Andelen av befolkningen som är i arbetsför ålder kommer således att minska. Det är därför av stor vikt att förbättra incitamenten för personer i över 64 år att stanna i arbetskraften. På den lön som betalas till personer fortsätter arbeta efter pensionsålder tas särskild löneskatt ut. Denna skatt skall motsvara skattedelen i arbetsgivaravgiften. I dagsläget uppskattas särskilda löneskatten vara närmare 4,5 procentenheter högre än skattedelen i arbetsgivaravgifterna. Nivån på den särskilda löneskatten bör därför ses över. Incitamenten att fortsätta arbeta skulle även kunna stärkas genom att endast den del av den särskilda löneskatten som motsvarar allmänpensionsavgift och ålderspensionsavgift tas ut för individer över t.ex. 65 år.

Expertskatter

Utredningens förslag

Utredningen anser att de existerande skattelättnaderna för utländska experter skall avskaffas alternativt starkt begränsas. Dessa individer anses ha samma förmåner och rättigheter som svenskar varför en kraftigt begränsad beskattning inte är motiverad. Sverige bör även inom EU och det nordiska samarbetet verka för att expertskatten för utländska nyckelpersoner slopas.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret ifrågasätter om Sverige ensidigt bör avskaffa skattelättnaderna för utländska nyckelpersoner. Ett ensidigt avskaffande skulle medföra att möjligheterna att rekrytera nyckelpersoner till Sverige försämras. Huruvida utländska experter som vistas i Sverige under en kortare tid har samma förmåner och rättigheter som svenskar kan också diskuteras. I och med att skattesystemet i viss mån omfördelar individens inkomster över livscykeln är detta inte fallet, t.ex. genom att personer som inte stannar i landet inte får del av svensk hälsovård när de blir gamla. Riksgäldskontoret anser därför att det inte är något principiellt fel att utländska experter inte betalar skatter som är av livscykelomfördelande natur.

Resurser till Riksskatteverket

Utredningens förslag

Utredningen anser att Riksskatteverket (RSV) ska få kraftigt ökade resurser för att långsiktigt öka allmänhetens kunskaper om skatter och deras användning. Ett långsiktigt opinionsarbete på detta område är viktigt för att stärka den laglydiga attityden på skatteområdet. För detta ändamål bör RSV tillföras extra anslag motsvarande 1 procent av det samlade anslaget. Detta motsvaras i dagsläget cirka 50 miljoner kronor. Resurser i samma storleksordning bör även tillföras för att utveckla det internationella samarbetet och utbyte av information.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret anser att RSV bör ge medborgarna god service och effektiv information, så att de så enkelt som möjligt kan fullgöra sina skyldigheter som skattebetalare. Att det skulle vara Riksskatteverkets uppgift att därutöver bedriva opinionsbildning i skattefrågor kan dock ifrågasättas. Skatter måste enligt lag betalas varför effekterna av kampanjer inte är självklara. Om opinionsbildning behövs för att medborgarna ska tycka att de får valuta för sina skattebetalningar bör denna bedrivas av de myndigheter som tillhandahåller de skattefinansierade nyttigheterna.

En mer principiell fråga är om skattepengar bör användas till denna typ av kampanjer, som riskerar att kritiserar för att ha politiska syften eller undertoner. Mot denna bakgrund avstyrker Riksgäldskontoret förslaget att ge RSV extra resurser för informationsverksamhet. Kontoret anser att man bör finna andra former för att sprida sådan samhällsinformation.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Thomas Franzén beslutat, efter föredragning av utredaren Gunnar Forsling. I den slutliga handläggningen har även chefsekonomen Lars Hörngren deltagit.

Thomas Franzén

Gunnar Forsling