

A vertical yellow bar with rounded corners is positioned on the left side of the page, extending from the top of the main text area down to the bottom of the page.

Skatte- reform för en ny tid

TCOs SKATTEPOLITISKA PROGRAM

Författare:

TCOs skattepolitiska arbetsgrupp

Ove Jansson, Vision, ordförande

Linda Englund, Fackförbundet ST

Johan Ernestam, Lärarförbundet

Lars Jagrén, Unionen

Marie Löök-Birgersson, Finansförbundet

Anita Vahlberg, Journalistförbundet

Karin Pilsäter, TCO

Antogs av TCO-styrelsen 2016-11-07

Form: Katarina Moberg

Tryck: Arkitektkopia 2016

Innehåll

En ny skattereform – men varför?	4
Omvärlden omvandlas	4
Lapptäcke	4
Fler och bättre jobb	5
Krav på högre intäkter förutsätter legitimitet	5
Tio utmaningar för skattesystemet	6
Utgångspunkter för programmet	7
Tar inte ställning till skattekvot	7
Fördelningspolitik	8
Avvägningar att göra	9
Avvikelser	9
Gränsdragningsproblem	10
Likformighet och neutralitet, legitimitet och effektivitet	10
Skattesystemets legitimitet	11
Tid för en ny skattereform	12
Digitalisering	12
Sänkt skatt på arbete	13
Skattepolitiskt råd	13
TCOs förslag i korthet	14
En ny skattereform	14
Internationell samverkan	14
inkomstskatt	15
Kommunal beskattning	15
Arbetsgivaravgifter	15
Konsumtion och miljöskadlig verksamhet	15
Företagande och entreprenörskap	16
Kapitalinkomster	16
Bostadsbeskattning	16

En ny skattereform – men varför?

För 30 år sedan lades grunden för den senaste stora skattereformen i Sverige. Sedan dess har mycket förändrats såväl i skattesystemet som i verkligheten och det är nu tid att lägga grunden för en samlad översyn av skattesystemet.

Omvärlden omvandlas

Den förra stora skattereformen arbetades fram i slutet av 1980-talet, i ett samhälle där Berlinmuren vacklade, men där det nya Europa ännu inte var synligt. EU hade tolv medlemmar och Sverige var inte en av dem.

Kina och Indien var fortfarande små aktörer i lågpriskonkurrensen. Ingen visste vad internet var för något och vi telefonerade via Televerket. Den höga inflationen betalade av huslånen. En mobiltelefon vägde bortåt fem kilo och klimathotet var rätt okänt. Listan på stora förändringar kan göras lång.

Lapptäcke

Sedan ”århundradets skattereform” har också hundratals förändringar gjorts i skattesystemet, dels motiverade av förändringar i verkligheten och i vår omvärld, dels motiverade av nya prioriteringar, önskemål och krav. Detta har lett till att systemet blivit ett svåröverskådligt lapptäcke.

Sedan ”århundradets skattereform” har hundratals förändringar gjorts i skattesystemet.

Därför är en ny samlad översyn befogad. Men lösningen på dagens och morgondagens utmaningar kan inte vara att försöka

vrida klockan tillbaka genom att de förändringar som gjorts under 25 år i stora drag återställs. En översyn behöver utgå från dagens och morgondagens utmaningar.

En översyn behöver utgå från dagens och morgondagens utmaningar.

Fler och bättre jobb

Målet för den ekonomiska politiken, där skattesystemet är en del, är ur TCOs perspektiv en arbetsmarknad med fler och bättre jobb, tillväxt, ökande reallöner och växande företag. Skattesystemet ska stå för finansiering av välfärd och investeringar i kunskap och infrastruktur i ett system som ger så goda villkor som möjligt för långsiktigt hållbara tillväxtvillkor.

Utgångspunkten för en översyn bör vara neutralitet och likformighet men också ett skattesystem som är effektivt och ändamålsenligt.

Målet är en arbetsmarknad med fler och bättre jobb, tillväxt, ökande reallöner och växande företag.

Digitalisering, globalisering och teknisk utveckling kan på lite sikt medföra så radikala förändringar av ekonomins sätt att fungera att en skattereform av det snitt vi skisserar här blir helt otillräcklig.

Krav på högre intäkter förutsätter legitimitet

Skattesystemet kan komma att möta krav på mer intäkter än vad som är fallet idag, inte minst beroende på demografiska förändringar och behov av större investeringar i utbildning, infrastruktur med mera. Ju större krav på skatteintäkter, desto viktigare blir utformningen av systemet. Systemet måste kunna leverera högre skatteintäkter utan att villkor för jobb och företagande försämras.

Det är då viktigt att skattesystemet har en legitimitet såväl genom att det upplevs som rättvist och effektivt som att människor upplever att de får god valuta för sina skattepengar.

Tio utmaningar för skattesystemet

Det finns viktiga utmaningar som skattesystemet måste bidra till att möta samtidigt som välfärden får en långsiktigt hållbar finansiering:

- 1** Globalisering och konkurrens om jobb med hög kvalitet och inkomster vad gäller lokalisering när verksamheter blir lägesberoende. Detta för att bidra till goda förutsättningar för näringslivet.
- 2** Ekonomins behov av utvecklingskraft genom innovation och entreprenörskap.
- 3** Digitalisering och teknisk utveckling och dess krav och möjligheter skapar stort omvandlingstryck i ekonomin, vilket förutsätter stor omställningsförmåga hos individen.
- 4** Växande krav på utbildning, även återkommande utbildning för att säkra individens ställning på arbetsmarknaden.
- 5** Kunskaps- och tjänsteekonomin ställer beskattningen av arbete inför utmaningar till exempel lokalisering i globaliseringen samt avvägningen mellan varor och tjänster.
- 6** EU-medlemskapets utveckling och fortsatt ekonomisk integration.
- 7** En bättre fungerande bostadsmarknad inte minst ökad rörlighet.
- 8** Den demografiska utvecklingen och behov av ett längre arbetsliv.
- 9** Effekterna av migration och integrationsåtgärder.
- 10** Miljöskuld och klimathot måste väga tyngre även i utformning av skatter och avgifter, med hänsyn till konkurrenskraft och utvecklingskraft.

Utgångspunkter för programmet

Skattepolitik har under lång tid varit en central fråga för TCO. Fokus har legat på inkomstskattefrågor och TCO har till exempel varit starkt pådrivande för genomförandet av individuell inkomstbeskattning, särbeskattning, för sänkta marginalskatter och indexering av skatteskalorna. Inte minst var TCO starkt bidragande i arbetet för 1990/91 års skattereform.

Tar inte ställning till skattekvot

Skattekvoten har de senaste 20 åren utvecklats från drygt 46 procent av BNP, med en topp 1999 på drygt 49 procent till knappt 44 procent 2016. Varje procentenhet motsvarar idag cirka 40 miljarder kronor. Skattekvoten påverkas såväl av vilka skattesatser som används som av BNP-utvecklingen liksom av vilka tekniker som används för offentliga insatser. Exempelvis skulle en omdefinition av ROT/RUT-avdraget till en subvention, vilket det lika gärna skulle kunna ses som, innebära en höjning av skattekvoten med 0,5 procent.

Vår utgångspunkt i detta program är en oförändrad skattekvot.

Detta ska inte ses som någon norm utan ett utslag av att det samlade behovet av skatteintäkter beror på avvägningar inom politikområden som ligger utanför TCOs bevakningsfrågor. Det är i slutänden en politisk avvägning och bedömning hur stort det totala skatteuttaget ska vara och det har TCO konsekvent avstått ifrån att ta ställning till.

Det är i slutänden en politisk bedömning hur stort det totala skatteuttaget ska vara och det har TCO konsekvent avstått ifrån att ta ställning till.

Vi vill istället skissa på en struktur där uttaget totalt kan anpas-

sas efter politiska prioriteringar. Ju mer skatt som tas ut, desto viktigare är det att skattesystemet har en bra struktur.

Fördelningspolitik

Fördelningspolitiska hänsyn måste tas, men de skattefinansierade välfärdssystemens utformning är viktigare ur fördelningsynpunkt än beskattningen i sig. Generellt är välfärdssystemen mer effektiva och framgångsrika för att skapa livschanser, fördelningsperspektiv och jämställdhet än skattesystemet. Välfärdstjänster såsom utbildning, socialförsäkringar såsom sjukförsäkring och transfereringar såsom bostadsbidrag är exempel på detta. Systemen måste vid en översyn ses samlat och samverka exempelvis vad gäller samlade marginaleffekter från skatte- och bidragssystemen.

Avvägningar att göra

Vid utarbetandet av principer för en skattereform finns det flera övergripande ställningstaganden att göra.

- Avvägning mellan likformighet, neutralitet och effektivitet
- Avvägning mellan beskattning av arbete och beskattning av kapital och konsumtion
- Avvägning mellan stabila skatteintäkter och styrande avgifter

Med likformighet menas att liknande företeelser ska beskattas på liknande sätt. Exempelvis var ett av de övergripande grunddragen i 1990/91 års skattereform att individen skulle betala 30 procent skatt på såväl inkomst av tjänst som inkomst av kapital. Momsen skulle vara 25 procent oavsett vilken vara eller tjänst man valde att konsumera. På så sätt är systemet i grunden neutralt mellan olika val.

Avvikelser

Grundprinciperna om likformighet och neutralitet har mer och mer ersatts av skatteförändringar styrda av ett effektivitetstänkande, att fler och fler företeelser ska beskattas utifrån hur känsliga de är för beskattning eller för att man vill styra beteenden, gynna vissa grupper, skapa jobb och så vidare.

Exempel på detta är att momsens på livsmedel sänkts, främst av fördelningsspolitiska skäl. Det kan dock inte visas att det i praktiken har haft en sådan effekt. Däremot ledde det till en stark gränsdragningsdebatt och restaurangbranschen har legat på hårt för att även den skulle få nedsatt moms, med det uttalade syftet att skapa fler jobb i branschen.

När momsens på böcker sänktes, i syfte att uppmuntra till läsning, var en e-bok något relativt okänt. Att e-böcker idag har

25 procent moms medan en pappersbok beläggs med 6 procent uppfattas som en anomali.

Jobbskatteavdragen infördes, med starkt argument att det skulle löna sig bättre att arbeta. Detta har dock fått till följd att likformigheten brutits för inkomst av tjänst, genom att inkomst av arbete beskattas lägre än inkomst av till exempel arbetslöshetsförsäkring.

Gränsdragningsproblem

Dessa avvikelser är problematiska av flera skäl. Varje avvikelse skapar gränsdragningsproblem (exempelvis differentierad moms) och tröskeleffekter. Konsumtionsval snedvrids i olika syften, för att minska konsumtion av något skadligt (exempelvis koldioxid) eller uppnå något positivt (exempelvis fler jobb i restaurangbranschen). Avvikelser och särlösningar riskerar dessutom att ge högre administrativa kostnader, främst i mindre företag, och motverkar därmed tillväxt och jobbskapande.

Likformighet och neutralitet, legitimitet och effektivitet

Likformighet och neutralitet bör i varje läge vara utgångspunkten.

Lika företeelser bör beskattas likvärdigt. För varje avvikelse bör starka skäl kunna redovisas tydligt. De måste vara legitima och avvikelsen samtidigt effektiv för att motiveras.

Enkelhet har ett värde i sig. Komplexitet har kostnader, inte minst för att förutsägbarheten för enskilda och företag försvåras.

**Enkelhet har ett värde i sig.
Komplexitet har kostnader,
inte minst för att förutsäg-
barheten för enskilda och
företag försvåras.**

Internationaliseringen och dess ökande konsekvenser för konkurrenskraft och utvecklingskraft kan ofta vara skäl för att införa avvikelser. Här måste också frågor om internationellt

samarbete kring skatteflykt och aggressiv skatteplanering lyftas fram.

Nästan två tredjedelar av skatteintäkterna kommer från beskattning av arbete (inklusive arbetsgivaravgifter). Det finns mycket starka skäl att se över fördelningen av beskattningen mellan olika skattebaser. För att gynna fler och bättre jobb finns det goda skäl att begränsa skatteuttaget på arbete.

För att gynna fler och bättre jobb finns det goda skäl att begränsa skatteuttaget på arbete.

Det finns också starka skäl att se över progressiviteten i inkomstskatteskalorna. Skäl i form av en ökad konkurrens och behov av att konkurrera med kunskap och innovationer.

Här finns en konflikt mellan rörlighet och likformighet. Rörligheten såväl avseende individer som produktionen av varor och tjänster har ökat. Dessutom gäller en alltmer varierad logik kring var olika delar av en vara eller tjänst kan produceras. Ofta anförs att i en globaliserad värld måste skatten anpassas snarare efter flyttkraft än efter bärkraft.

Likaså måste hänsyn tas både på kort och lång sikt vad gäller skattebaser vars beskattning syftar till att minska en företeelse, som exempelvis koldioxidskatten, och de behov av skatteintäkter som kontinuerligt finns för att finansiera de offentliga utgifterna, de fiskala behoven.

Skattesystemets legitimitet

Skattesystemets legitimitet, såväl hos företag som hos allmänhet är avgörande. Legitimiteten måste gälla både att skatten tas in på ett rimligt sätt, att grannen också betalar och att man upplever att skattepengarna används på rätt sätt till rätt saker. Valuta för skattepengarna helt enkelt.

Tid för en ny skattereform

Det är hög tid att sätta igång ett arbete syftande till en bred skattereform. En sådan reform kräver förberedelser under längre tid, inte minst behöver en bredare samsyn uppnås kring vilka problem som behöver lösas och vilka utmaningar som finns. Vår uppfattning är att skattesystemets struktur är en sådan avgörande fråga för jobb och tillväxt att det för den långsiktiga stabiliteten är viktigt att en skattereform har ett brett parlamentariskt stöd, att huvuddragen ligger fast oavsett om regeringsmakten skiftar.

Det är viktigt att en skattereform har ett brett parlamentariskt stöd.

Digitalisering

Den digitala strukturuomvandlingen, digitalisering och robotisering, innebär omvälvande förändringar i samhället i stort. Det kommer att påverka behoven av omställning för såväl företag och organisationer som individer.

En kommande skattereform behöver beakta digitaliseringen såväl utifrån förändringar av skattebaser som förändringar av teknik och metod för skatteuttaget. En skattereform måste ge svar på frågor såsom vilka skattekällor som kan växa fram och vilka som minskar, hur beskattning ska ske när affärs- transaktionerna blir allt mer gränsöverskridande, hur skattesystemet kan anpassas efter att anlitandeformer blir allt mer mångfacetterade utöver traditionell anställning. Möjligheter till mer elektroniska och enklare skatteförfaranden, även vid gränsöverskridande aktiviteter skapas också genom digitaliseringen.

Sänkt skatt på arbete

Utvecklingen talar för att skatten på arbete och kompetens

bör minska i betydelse och öka på konsumtion och miljöskadlig verksamhet.

En skattereform måste gynna omställning såväl för individer som för företag och samhället i stort.

En skattereform måste gynna omställning såväl för individer som för företag och samhället i stort.

Det är också viktigt att skattesystemet får en sådan struktur att det klarar av att leverera mer pengar än idag utan större skadeverkningar på ekonomin och utan att tappa legitimitet. Så är inte fallet idag.

Skattepolitiskt råd

Efter ett beslut om att genomföra en skattereform bör det inrättas någon form av skatteråd, med inspiration från dels Regelrådet, dels Finanspolitiska rådet. Syftet ska vara att vårda reformen. Rådet ska både kunna tillstyrka och avstyrka framtida skatteändringar utifrån stabiliteten och principerna för systemet och avge årliga rapporter om hur skattesystemet har utvecklats i förhållande till mål och principer i reformarbetet.

TCOs förslag i korthet

En ny skattereform

- En samlad bred skatteöversyn bör genomföras. Den bör ha brett parlamentariskt stöd så att stabiliteten och förutsägbarheten över tid blir god.
- Utgångspunkten för en översyn bör vara neutralitet och likformighet med ett skattesystem som ändå är effektivt och ändamålsenligt med hänsyn till Sveriges internationella konkurrenskraft.
- Beskattningen av arbete bör minska och skiftas över mot skatt på konsumtion och miljösadlig verksamhet.
- En skatteöversyn behöver hantera de stora utmaningar för beskattningen som ligger i digitalisering och teknisk utveckling.
- Resultatet av en skatteöversyn ska gynna utbildning, ansvarstagande och företagande och säkra finansieringen av välfärden.

Internationell samverkan

Det internationella samarbetet kring skattepolitik bör förstärkas. I en gränsöverskridande ekonomi behövs även gränsöverskridande samarbete kring beskattningen.

- Digitalisering och teknisk utveckling ställer ökade krav på samverkan.
- En gemensam bolagsskattebas bör införas i EU.
- Samarbetet bör förstärkas vad gäller skatteundandragande och skatteflykt.
- EU bör arbeta för att rörligheten för individer underlättas genom enklare skatteregler vid tillfälligt arbete i annat EU-land.
- EU bör inte ges utvidgad beslutskompetens på beskattningsområdet.

Inkomstskatt

Det måste löna sig bättre att utbilda sig och ta ansvar.

Inkomstskatten bör sänkas genom att färre betalar statlig inkomstskatt och att denna ska sänkas.

- Brytpunkten för statlig inkomstskatt bör höjas och skattesatsen sänkas så att principen ”hälften kvar” uppnås.
- Andra inkomstskatteförändringar som gynnar kompetensutveckling, risktagande och ansvarstagande bör övervägas såsom exempelvis kompetenssparande och förbättrade regler för personaloptioner.

Kommunal beskattning

Den kommunala inkomstskatten bör inte öka även om behoven inom vård, omsorg och utbildning ökar. Därför krävs ett väl fungerande skatteutjämningsystem och att statens finansiering av välfärdstjänsterna ökar.

- Det kommunala skatteutjämningsystemet behöver en grundläggande översyn.
- Uttaget av kommunal inkomstskatt bör inte öka, utan ökade krav på resurser måste mötas av ökad statlig finansiering.
- Den kommunala inkomstskatten bör bli mer enhetlig över landet.
- I en översyn av inkomstskatterna bör ett mål också vara att minska skillnaden mellan de effektiva ersättningsnivåerna i socialförsäkringarna före och efter skatt.

Arbetsgivaravgifter

Arbetsgivaravgifterna bör ses som försäkringsavgifter. Genom höjda tak i socialförsäkringarna ökar försäkringsmässigheten.

- Taken i arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring bör höjas.
- Taken bör indexeras mot inkomstutvecklingen.

Konsumtion och miljöskadlig verksamhet

Mer av beskattningen bör belasta konsumtion och miljöskadlig verksamhet. Momsen bör åter bli i huvudsak enhetlig. Principen bör vara att förorenaren betalar och att varje verksamhet ska bära sina egna kostnader.

- Momsen bör i huvudsak bli mer enhetlig, men nedsättningarna för till exempel kultur och media bör behållas.
- RUT och ROT bör ha samma skatterabatt och tak.
- Skatteuttaget från miljöskadlig verksamhet, trafik och energi behöver ökas.

Företagande och entreprenörskap

Skattevillkoren ska bättre gynna växande och kunskapsintensiva företag. Reformering ska syfta till att förbättra balansen mellan risk och vinst. Detta för att stärka utvecklingskraften för fler och bättre jobb.

- Bolagsskatten är viktig men jämfört med andra villkor är den konkurrenskraftig och är därför inte prioriterad att sänka i nuläget.
- Balansen mellan beskattningen av eget och lånat kapital måste förbättras liksom mellan inhemskt och utländskt ägar kapital.
- Digitalisering och gränslös verksamhet gör att beskattningen av vissa tjänster måste ses över men skattefritt kan inte vara lösningen.
- Fåmansbolagsreglerna bör reformeras så att de bättre gynnar verkligt risktagande i växande företag, men inte används som ett sätt att undvika statlig inkomstskatt.
- Ett system med personaloptioner för anställda som är med och bygger upp ett företag bör införas.

Kapitalinkomster

En översyn av kapitalinkomstbeskattningen bör utgå dels ifrån enhetlighet, dels att gynna inhemskt och privat företagsägande.

- Kapitalinkomstbeskattningen bör bli mer enhetlig. En så kallad boxmodell bör utredas.
- Det bör också övervägas om realisationsvinstskatten ska skilja mellan korta och längre innehav av tillgång.

Bostadsbeskattning

Beskattningen av bostadssektorn bör totalt sett bli något högre. Den behöver avsevärt mer utformas för att främja rörlighet och effektivt utnyttjande av befintlig bostadsstock.

- Realisationsvinstskatten för bostadsförsäljningar bör sänkas.
- Realisationsvinstskatten bör kunna skjutas upp helt vid återinvestering i bostad genom att taket för uppskovet tas bort, och avgiften för detta sänks.
- Ränteavdragen bör successivt trappas ned.
- Fastighetsavgiften bör ses över för att bli mer proportionell mot boendets värde.

Rapporten i sin helhet finns på www.tco.se/skattereform

TCO

Tjänstemännens centralorganisation – eller TCO i dagligt tal – är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Vi samlar 14 fackförbund som tillsammans har drygt 1,3 miljoner medlemmar.

Vår uppgift är att påverka politiken och samhällsutvecklingen för goda villkor i arbetslivet. Det gör vi genom att ge röst åt professionella och välutbildade människors behov av utveckling, trygghet och välfärd.

Medlemmarna i TCO-förbunden jobbar i landets privata tjänste- och industriföretag, kommuner, landsting, kyrka, statliga myndigheter och i den ideella sektorn. Vår spännvidd är stor. Bland yrkesgrupperna finns allt från ingenjörer, journalister och lärare till poliser, ekonomer och sjuksköterskor. Över 60 procent av medlemmarna är kvinnor. Cirka hälften av medlemmarna arbetar i vardera den privata och offentliga sektorn.

Våra viktigaste frågor handlar om arbetsmarknads- och utbildningsfrågor, ekonomisk politik för tillväxt, trygghetssystemen, jämställdhet och mångfald.

Tjänstemännens centralorganisation
Linnégatan 14, 114 94 Stockholm
Tel 08-782 91 00, tco.se

