

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över "Våra skatter" SOU 2002:47. Betänkande från skattebasutredningen.

Skattebasutredningen (SKUR) har haft som övergripande uppgift att lämna en samlad bedömning av hur den svenska skattestrukturen bör vara utformad i en internationaliserad värld.

I alla diskussioner om problem med skattesystemet är det viktigt att beakta hur stora de diskuterade problemen är. LOs syn är att det svenska skattesystemet som helhet är ett internationellt sett unikt välfungerande skattesystem. Trots bland de högsta skatterna i världen är skattefusket mindre än i andra länder. Acceptansen för höga skatter är stor och medborgarna försöker inte i stor utsträckning undvika beskattning. Svenskars utlandsplacerade kapital utgör ungefär 10 procent av det inhemskt placerade finansiella kapitalet. Internethandeln innebär ett skattebortfall på ungefär 0,5 miljarder kronor per år medan gränshandeln endast uppgår till 0,6 miljarder kronor per år.

Hotet mot skattesystemet från den ökande internationaliseringen kan därmed inte anses vara akut men det svenska skattesystemet bör självklart genomgå nödvändiga anpassningar när samhället förändras.

Några av de ledande principerna vid skattereformen 1990/91 var: bredda skattebaserna, sänk skattesatserna och låt höginkomsttagarna betala sina egna skattesänkningar. Utredningen anser att skattereformen inte lyckats nå upp till breda baser på några väsentliga områden, t.ex. reavinst- och pensionsbeskattningen. Utredningen föreslår därför en reform av kapitalbeskattningen. De huvudproblem utredningen ser är:

- Skatteavvikelser i bolagsbeskattningen som saknar påtagliga tillväxteffekter men som ger skattebortfall och skapar felaktiga incitament.
- Det finns påtagliga incitament för hushållen att gömma finansiella förmögenheter utomlands.
- Förmögenhets- arvs och gåvoskatten fungerar inte.

- Den högre marginals-katten på arbete i jämförelse med marginalskatten på kapital ger en betydande 3:12 problematik, dvs. att det är lönsammare för företagare att ta ut inkomster som kapitalinkomster än arbetsinkomster.
- Den uppskjutna skatten på pensionsavsättningar, främst i form av halverad avkastningsskatt, innebär mycket stora skatteförluster, är negativt omfördelande och snedvrider ekonomiska beslut.
- Den uppskjutna skatten på värdestegringar har samma negativa effekter som de på pensionsavsättningar. För stora delar av dessa avvikelser finns dock, enligt utredningen, rimligt starka motiv. Den anser att ambitionen bör vara att så långt som möjligt försöka reducera avvikelserna.

Utredningen kan tänka sig en reform där vissa skatteavvikelse¹ avskaffas, de främsta kandidaterna är:

- Skatteavvikelsen för pensionsavsättningar.
- Nedsättningen av arbetsgivaravgiften med viss inriktning på mindre företag.
- Periodiseringsfonderna.

Dessa kan, enligt utredningen, bytas mot:

- Ett slopande av arvs- och gåvoskatten för skatteklass I.
- En bredning av basen för förmögenhetsskatten och om detta är omöjligt ett slopande.
- En höjning av ersättningstaken i a-kassa, sjuk- och föräldraförsäkring, detta för att minska 3:12 problematiken.
- En höjning av barnbidragen och en eventuell momssänkning för att ge paketet en god fördelningseffekt.
- En eventuell sänkning av bolagsskatten till 25 procent.
- Om utrymme finns en sänkning av den statliga inkomstskatten.

SKUR anser att ett övergripande krav för en sådan reform är att inkomstfördelningen inte blir mer ojämn. Höginkomsttagarna måste betala sina egna skattesänkningar.

LO tror att det behövs vissa förändringar av skattesystemet. Det bästa sättet att åstadkomma förändringar är att göra stora paket där olika intressen får ge och ta. LO anser dock att vissa grundförutsättningar måste vara uppfyllda för att kunna stödja skatteförändringar. Dels att de är finansierade och dels att de är fördelningspolitiskt acceptabla. Att sänka skattesatsen genom att slopa undantag är en huvudprincip som LO stödjer.

LO håller med utredningen om att förändringar av skattesystemet bör göras i lägen då skattesystemet inte är ställt under stor press. Framför-

¹ Med skatteavvikelse avses hur mycket lägre skatten är än om den hade tagits ut med den ordinarie skattesatsen på hela basen.

hållning är viktigt för att skapa ett bra regelsystem, LO välkomnar därför en bred diskussion om skattesystemets framtid.

Majoriteten av de europeiska länderna står inför ett demografiskt tryck. Detta innebär att Sverige troligtvis inte står inför ett ökat internationellt tryck på generella skattesänkningar. Troligare är att andra länder kommer anpassa sig uppåt.

Det viktigaste med ett skattesystem är att det uppmuntrar arbete framför fritid och ger en effektiv resursanvändning i samhället. Ett ökat arbetsutbud är avgörande för att minska behovet av skatteökningar till följd av den demografiska utvecklingen. Ett bra skattesystem ger små störningseffekter på ekonomin, vilket ger hög BNP och därigenom stora baser att beskatta. Lägsta möjliga marginalskatt kan uppnås genom att man beskattar så breda baser som möjligt med en enhetlig skattesats. Låga marginalskatter är viktiga för att minimera effekter som snedvrider konsumtions- och produktionsbeslut. Sverige har jämförelsevis höga skatter men ändå bland den lägsta arbetslösheten och den högsta sysselsättningsgraden bland OECD-länderna. Detta tyder på att det inte finns något givet samband mellan höga skatter och lågt arbetsutbud.

Utredningen föreslår en mängd bra förslag på reformeringar av skatteuttagets administration som LO instämmer i. Detta remissvar kommer mer i detalj att behandla endast de förslag som vi anser vara av stor vikt.

Internationaliseringens effekter på skattesystemet

Vad innebär den ökade internationaliseringen för länders möjlighet att avvika från varandra när det gäller skattesystemets konstruktion? Utredningens viktigaste slutsats, enligt LO, är att det inte finns problem med rörliga skattebaser som är så stora att de omöjliggör finansieringen av ett omfattande välfärdssystem, ens på lång sikt.

”Vår bedömning är alltså att det finns goda skattemässiga förutsättningar att även i framtiden kunna finansiera ett väl fungerande välfärdssamhälle. En förutsättning är dock att Sverige även i framtiden kan vårda och utveckla skattesystemet minst lika bra som under de senaste två decennierna. Det kommer även i framtiden att krävas politiskt mod och kraft för att kunna genomföra många av de förändringar som blir nödvändiga för att anpassa skattesystemet till de nya förutsättningar som utvecklingen och omvärlden skapat.” (s.448).

För LO är inte huvudfrågan om politikerna har mod att sänka skatter utan om de har mod att vårda skattebaserna. Det är inte svårt att sänka skatter, däremot modigt att försvara skatter som är en viktig del av skattesystemet trots den symbolbetydelse de fått. Hur mycket skatt som kan tas ut avgörs främst av våra värderingar och vår vilja att betala skatt, inte av internationellt tryck.

Det finns, enligt utredningen, dock mindre problem som skapas av den ökade internationaliseringen. Dessa anser även LO att det är viktigt att lösa.

Skattefelet, dvs. den skatt som borde komma in men som inte kommer in, är omkring 4 procent av BNP eller 8 procent av skatteinkomsterna. 2/3 av detta beror på den svarta sektorn och 1/3 på internationella transaktioner. Skattefelet, som andel av BNP, har inte ökat under de två senaste decennierna. Troligtvis har dock fusk med inkomstskatter ersatts av fusk med kapitalskatter. Skattefelets innehåll är inte konstant över tiden. Därigenom finns det vissa skäl till oro. I en bilaga till Utredningen påpekas att det kan finnas skäl att lägga ner mer möda på att förhindra internationellt än nationellt fusk. Detta eftersom internationellt fusk innebär ett större reellt fusk när de dynamiska effekterna räknas in, dvs. effekterna av att konsumtion och investeringar sker utomlands istället för i Sverige.

Utredningen anser att Sverige bör verka för en EU-harmonisering av basnivåer och miniminivåer för de mest lättroliga skattebaserna genom majoritetsbeslut i EU. Detta eftersom det är bättre än att det som nu sker en harmonisering på lågskatteländernas villkor. Sverige har hittills varit motståndare till harmonisering av minimi- och basnivåer pga. farhågorna att det skulle öppna upp för en harmonisering av de högsta tillåtna nivåerna. En harmonisering av de högsta nivåerna är enligt LO inte acceptabel och det finns därför fog för viss försiktighet när det gäller att ge EU inflytande över skattefrågor. Samtidigt är det nödvändigt att undvika skattekonkurrens mellan EU-länderna där lågskatteländerna bestämmer nivån. Sammantaget anser LO därför att Sverige bör verka för att det införs miniminivåer på fler områden än moms inom EU.

Lockelsen till fusk när det gäller internationell anknytning är möjligheten att helt undgå skatt och inte att få ett par procentenheters lägre skatt. En av utredningens expertrapporter anser därför att höga marginalskafter på inkomster därmed inte nödvändigtvis är skadliga. LO delar denna syn. Expertrapporten visar även att det är svårt att genomföra förändringar av en kapitalskatt finansierat med en annan skatt eftersom lösningen skapar nya problem. Expertrapportens slutsats blir därför att det är svårt att genom förändringar i skatternas samman-

sättning åstadkomma en struktur som är mera robust för internationella skattefel. Regelförändringar som lättar på trycket inom ett område tenderar att ge negativa återverkningar inom andra områden.

Kapitalbeskattningen

Utredningen utgår från den riktiga antagandet att företagens agerande främst styrs av det internationellt satta avkastningskrav som aktörerna på den internationella kapitalmarknaden sätter upp. Det innebär att de svenska investeringarna i allt väsentligt är oberoende av det svenska sparandet. Beskattning av sparande kan dock få effekter på aktieägandet, vilket i sin tur ger effekter på de svenska inkomsterna. LO instämmer med utredningen i att en likformighet mellan företagens ränteutgifter och avkastningen på det egna kapitalet i teorin önskvärd men i praktiken omöjlig.

Utredningen uppskattar att det finns 250-400 mdr kronor i kapital utomlands ägt av svenskar som inte beskattas i Sverige. Är detta ett stort problem? Det är stor skillnad mellan skattebaser som är knutna till kapital som används i Sverige och skattebaser som grundas på kapital som ägs av svenskar utomlands. De förra är betydligt mer trögrörliga. Tredje kvartalet 2002, var enligt finansräkenskaperna, de svenska hushållens tillgångar i form av utländska fonder, aktier och försäkrings-sparande cirka 150 miljarder. Detta ska jämföras med hushållens totala finansiella tillgångar på cirka 3500 miljarder kronor. Att svenska hushåll har stora summor utomlands är givetvis inget positivt. Men frågan är hur stort problemet egentligen är? Vad är priset för att minska svenskars placeringar utomlands som idag inte beskattas?

Den svenska beskattningen av värdepappersfonders räntor och utdelningar skiljer sig från motsvarande beskattning i de flesta andra länder. Svenskregistrerade fonders mottagna räntor och utdelningar är skattepliktiga medan utbetalda räntor och utdelningar är avdragsgilla. Denna typ av beskattning förekommer som regel inte i andra länder, detta medför att värdetillväxten i svenska fonder blir lägre. Dessutom påförs svenska värdepappersfonder en skattepliktig schablonintäkt om 1,5 procent som med en skattesats på 30 procent innebär en avgift på 0,45 procent. Trots detta har andelen av svenskarnas fondförmögenhet som finns i utlandsregistrerade fonder minskat mellan 1996 och 2001. Problemen handlar främst om räntefonder medan aktiefonder i större utsträckning är registrerade i Sverige. LO instämmer i utredningens förslag att skattebelägga hushållen istället för fondföretagen. Skatten är redan i praktiken en skatt på hushållens avkastning i fonderna. De svenska fonderna bör få ansvaret för att betala in preliminärskatten. En annan fördel med detta system är att svenska skattebefriade institutio-

ner och utländska skatteskyldiga som fondsparar i Sverige blir rätt beskattade.

Utredningen anser att de två främsta undantagen från bolagsskatten, möjligheten att avsätta vinster till periodiseringsfonder och sänkt arbetsgivaravgift för småföretag bör slopas. Utredningen anser inte att det idag finns behov av att sänka bolagsskatten men att det måste finnas en beredskap för en sådan sänkning om flera länder sänker. En sänkning skulle i så fall finansieras av slopande av undantag från beskattningen av kapital som avsätts till periodiseringsfonder.

År 1997 infördes en lättnad i den del av arbetsgivaravgiften som är en löneskatt, tanken var att stimulera sysselsättningen i mindre företag. Lättnaden är dock generell eftersom alla företag får en lättnad motsvarande 5 procentenheter av socialavgifterna upp till en lönesumma på 850 000 kronor. För små företag, mindre än fem anställda, var tanken att detta skulle incitament att anställa. För större företag innebär lättnaden endast en vinstsubvention. Riksdagens revisorers utvärdering av skattelättnaden visar att den blivit dyrare än beräknat, 5,5 miljarder kronor istället för 2,3 miljarder kronor. Dessutom visar deras beräkningar att stödet endast skapat en sysselsättningsökning på 3600 personer. Det innebär att kostnaden för varje nyskapat arbetstillfälle är 1,5 miljoner kronor. LO stödjer därför förslaget att avskaffa detta ineffektiva sysselsättningsstöd. Dessutom anser LO att nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för företag i vissa regioner av samma skäl bör avskaffas.

Periodiseringsfonder är en vinstanknuten reserveringsmöjlighet där näringsidkaren/bolaget kan reservera medel under högst 6 år. Avsättningen är maximalt 25 procent av vinsten för aktiebolag och övriga juridiska personer och 30 procent för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Avsättningen måste återföras till beskattning senast 6 år efter avsättningstidpunkten. Reservationsmöjligheten innebär att underlaget för beskattning minskar, vilket ger upphov till en skattekredit. Detta innebär ett skattebortfall som uppgick till cirka 4 miljarder kronor år 2002. Systemet med periodiseringsfonder har i huvudsak två funktion: dels sänker de skatteuttaget på sådana investeringar som finansieras med internt genererade inkomster och dels möjliggör de att företag under goda år kan avsätta vinster för att täcka förluster under dåliga år. Reservationsmöjligheter är av särskilt värde för den kategori av företag som har svårigheter att få externt riskkapital.

Vem skulle betala ett slopande av periodiseringsfonderna? Det är inte självklart att det är kapitalägarna som kommer att betala eftersom skatteökningarna av denna typ som regel övervältras på löntagarna. Det beror på att kapitalavkastningskravet är internationellt bestämt.

Det innebär att en försämring av kapitalavkastningen, som en ökad skatt innebär, endast kan vara tillfällig om arbetslösheten inte ska öka i Sverige. För att återställa lönsamheten måste löntagarna kräva mindre löneökningar. Ett slopande av periodiseringsfonderna innebär därmed att löntagarna betalar den ökade skatten. Samma resonemang gäller för bolagsskatterna.

Utredningen saknar en redovisning av effekterna, på de företag som idag använder möjligheten, av att slopa skattesubventionen av periodiseringsfonder. Det är därför svårt att bedöma vilken effekt en sådan åtgärd skulle få för företagen. Eftersom små och medelstora företag i många fall kan ha svårt att attrahera kapital är det en viktig fråga som bör undersökas noggrannare innan beslut tas. Utredningen ger inte tillräckligt beslutsunderlag för att kunna avgöra effekterna av ett slopande av periodiseringsfonderna.

En höjning av beskattningen såsom slopande av periodiseringsfonderna innebär och en sänkning av bolagsskatterna ger inte nödvändigtvis en neutral nettoeffekt. Det beror på vilka som använder periodiseringsfonderna och vilka som kommer få betala mindre bolagsskatt. En sänkning av bolagsskatterna gynnar generellt sett anställda i högproduktiva företag eftersom de skapar större vinst per anställd.

Hur stor sänkning av bolagsskatterna räcker ett slopande av rätten att avsätta medel till periodiseringsfonder till? Den ökade intäkten 4 miljarder kronor räcker för att sänka bolagsskattesatsen med 2 procentenheter om skattebasen antas vara 200 mdr kronor. Det är dock svårt att förutsäga hur stor sänkning av bolagsskatten 4 mdr räcker till eftersom företagens beskattningsbara vinster varierar kraftigt från år till år.

Om en sänkning av bolagsskatterna gynnar högproduktiva företag, varför inte sänka denna skatt mer än den internationella skattekonkurrensen kräver? LO anser precis som utredningen att Sverige som redan har en internationellt sett låg bolagsskatt inte bör medverka till ett race to the bottom, dvs. en skattekonkurrens som innebär att alla länder slutar på en lägre nivå än det optimala. En sänkt ägarbeskattning på svenska tillgångar har som utredningen visar troligtvis liten effekt på företagens avkastningskrav och därmed inte på deras investeringsboksut. Detta eftersom det inte påverkar det internationellt satta avkastningskravet.

Sveriges kapitalbeskattning är proportionell på 30%, detta ger i internationellt hänseende låg marginalsatt. Dock finns i många länder undantag för en del av de kapitalinkomster som är beskattade i Sverige. Därigenom finns det i många fall skäl att flytta kapital till länder med så låg beskattning som möjligt. Det är därför meningslöst att genomföra små förändringar i kapitalbeskattningen så länge det finns skatte-

paradis. Utredningen anser istället att skatteuttaget måste förbättras via bättre information mellan olika länder. Ett viktigt steg i denna riktning har tagits i och med avtalet om källskatt på sparande mellan EU och Schweiz.

Det finns idag ett problem med att det är möjligt att flytta orealiserade aktier utomlands. Detta medför att den värdestegring som skett under boendetiden i Sverige inte beskattas. För att lösa detta problem vill utredningen att skattemyndigheten bygger upp ett system för löpande redovisning av värdestegringar på aktier och därigenom också redovisning av de agregerade reavinsterna. Då skulle vid utflyttningen det vara möjligt att beskatta den del som borde beskattas i Sverige. LO stödjer detta förslag.

När det gäller kapitalförsäkringar är idag svenska bolag ansvariga för att betala in avkastningsskatt medan de försäkringstagare som har en kapitalförsäkring i ett utländskt bolag är skyldig att betala in avkastningsskatten själva. Detta kan strida mot EG-rätt eftersom utländska och inhemska kapitalförvaltare särbehandlas. För att undvika problem med EG rätten bör skatteskyldigheten för avkastningsskatt föras över från bolagen till individerna. Företagen skulle fortfarande betala in primärskatt. LO stödjer detta förslag.

När det föreslås skatteförändringar på kapitalskatteområdet för småföretag är det precis som utredningen poängterar viktigt att ta hänsyn till effekterna på den så kallade 3:12 problematiken. Varje sänkning av bolagsskatterna riskerar att förvärpa 3:12 problematiken. För att minska 3:12 problematiken vill utredningen höja taken i socialförsäkringarna. Att minska 3:12 problematiken är i sig inte skäl nog att höja taken men ett bidragande skäl. LO anser att taken bör höjas främst av rättviseskäl och för att garantera den generella välfärden.

Egendomsbeskattning

Av hushållens förmögenhet beskattas idag bara 10-15 procent. Det är enligt utredningen därigenom ett typexempel på skatteuttag på en smal bas.

Utredningen anser att förmögenhets, arvs- och gåvoskatten skapar stora problem i förhållande till de intäkter som de ger. Enligt utredningen finns sannolikt ett mycket litet samband mellan förmögenheternas storlek och den skatt man betalar. Eftersom dessa skatter tillsammans med kapitalskatten på 30 procent teoretiskt kan ge mycket höga marginalskatter anses de dessutom strida mot några av de grundläggande principerna i vårt skattesystem. Detta eftersom förmögenhets, arvs-

och gåvoskatten tas ut på smala baser med höga marginalsatser. Utredningen anser dessutom att dessa skatter karaktäriseras av mängder av undantag och nedsättningar som skapar incitament till skattestyrida beslut hos hushållen. Det anses därtill vara två omfattande och svårkontrollerade lagstiftningskomplex som inbringar mindre än 1 procent av de totala skatteinkomsterna. Dessa skatter fyller emellertid, enligt utredningen, en icke oväsentlig omfördelande funktion, vilket måste tas i beaktning.

Utredningen vill därför se över förmögenhets-, arvs- och gåvoskatten och kompensera detta med ett borttagande av skatteavvikelsena för pensionsavkastningar. Utredningen anser att en nödvändig förutsättning för slopande av lägre skattesats på pensionsområdet är att de ökade skatteinkomsterna i mycket stor utsträckning återförs till motsvarande grupper genom slopad förmögenhets-, arvs och gåvoskatt. LO anser dock inte att detta är en fördelningspolitiskt neutral reform då betydligt fler pensionssparar än betalar förmögenhetsskatt.

Det är idag cirka 300 000 personer som betalar förmögenhetsskatt medan ungefär 2 000 000 människor har ett privat pensionssparande med reducerad beskattning. Av dessa 2 000 000 människor är det mindre än 10 procent som gör fullt avdrag för insättning per år. Medelbeloppet som sparas av de relativt lågavlönade som sparas är dock relativt högt, 3-4000 kronor om året. Det är således inte ovanligt med relativt stora avdrag för låginkomsttagare. Pensionssparande är vanligare hos kvinnor medan det är lika många män som kvinnor som betalar förmögenhetsskatt.

Löntagarna har inte bara ett offentligt och privat pensionssparande utan även ett kollektivt. Även detta skulle påverkas av förändrande skatteregler. En höjning av avkastningsskatten på pensionssparande från 15 till 30 procent skulle få stora effekter på de kollektiva försäkringarna. För de som får avtalspension från LO-SAF området är avgiftsnivån bestämd medan förmånsnivån avgörs av hur mycket som sparas. Tjänstemännen har däremot förmånsbestämda system, där premien kommer att behöva höjas för att garantera att de överenskomna nivåerna kan betalas ut. För arbetarna kan en högre skatt antingen innebära lägre pension eller högre premie.

För en 21-åring som kommer ny in i pensionssystemet blir det beräknade pensionsbeloppet med den nya skattesatsen cirka 80 procent av vad han annars skulle ha fått. För att kompensera detta skulle premiesatsen behöva höjas till cirka 4,5 procent, i stället för nuvarande 3,5 procent av lönen. För en 45-åring som har tidigare intjänande i STP och Avtalspension SAF-LO beräknade pensionsbeloppet med den nya skattesatsen blir cirka 85 procent av vad han annars skulle ha fått. För att kompensera detta skulle premiesatsen behöva höjas till cirka 4,6

procent, i stället för nuvarande 3,5 procent av lönen. Om vi antar att premiesatsen ska höjas från 3,5 procent till 4,5 procent av lönesumman, innebär det för hela kollektivet en premiehöjning från cirka 7,1 miljarder kronor till 9,1 miljarder kronor, d.v.s. en ökning med cirka 2 miljarder kronor.

Sammantaget talar detta för att ett borttagande av skatteavvikelserna för pensionssparande inte skulle kompenseras fördelningspolitiskt av ett slopande av förmögenhets, arvs- och gåvoskatt. Om en sådan reform genomförs måste således andra fördelningspolitiska inslag ingå. Dessutom kan förändringar av avkastningsskatten för de kollektiva avtalen ställa till problem för de ingångna avtalen. LO anser att det är mycket viktigt att noga utreda effekterna på olika grupper av ett slopande av den reducerade avkastningsskatten innan förändringar görs.

Skatt på varor och tjänster

Utredningen ser vissa problem med den nuvarande konsumtionsbeskattningen. Sverige har den högsta generella momssats i EU på 25 procent medan EU snittet är ovägt 19,5 och BNP-vägt 17,5 procent. Det finns enligt utredningen en betydande risk för ett tryck nedåt på momssatsen, detta pga. gräns- och Internethandel. Utredningen anser att det därför är troligt att den svenska momssatsen kommer att behöva sänkas. EU:s miniminivå är idag 15 procent och utredningen anser att det troligtvis räcker att minska det svenska gapet från miniminivån till 5 procentenheter. Genom att slopa undantagen är det möjligt att komma ner till 22 procent. Detta är, enligt utredningen, ett lämpligt första steg för att sedan om nödvändigt gå ner ytterligare. Behovet av momssänkningar kan dock minska om andra betydande EU-länder höjer sin generella momssats.

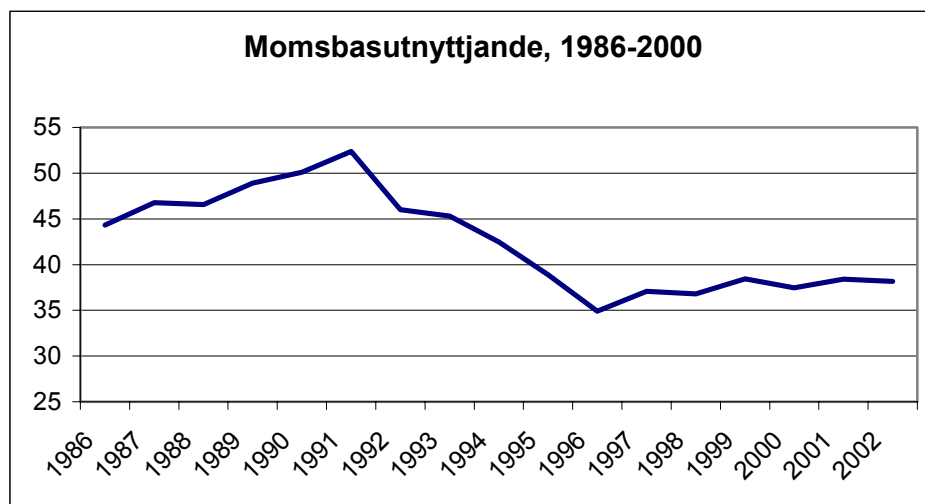
LO anser att det är viktigt att se hur liten del av momsbasen som är möjlig att handla i andra länder. Gränshandeln är relativt liten (0,6 miljarder år 1999) och en stor majoritet av befolkningen bor i områden där gränshandel i större skala inte är möjlig. En annan ofta diskuterad källa till förlust av varuskatter är den elektroniska handeln. I en bilaga till utredningen görs dock en bedömning att omfattningen på den moms som Sverige förlorar genom felaktig redovisning i samband med elektronisk handel understiger 0,5 miljarder kronor.

Sedan skattereformen 1991 har den genomsnittliga momssatsen minskat från 21,8 procent till 17,4 procent 2002, främst beroende på sänkningar av livsmedelsmomsen. Om man också inkluderar punktskatter och energiskatter i den genomsnittliga skatten för att få den implicita skatten på varor och tjänster, så har denna minskat från 34 procent

1991 till 25 procent 2002. Här är det en lägre beskattning på alkohol och tobak som tillsammans med momsattssänkningarna förklarar varför den implicita skatten minskat så påtagligt.

Den minskade privata konsumtionen och den sänkta effektiva skatten har inneburit ett minskat momsbasutnyttjande. I diagram 1 är basen den totala privata och offentliga konsumtionen. Diagrammet visar hur stora momsintäkterna är relativt hur stora de skulle vara om momssatsen var 25 procent på all konsumtion.² Det är tydligt att något hände i början av 1990-talet. Utnyttjandet av momsbasen sjönk då från över 50 till strax över 35 procent. Detta beror i huvudsak på införandet av undantag från den generella momssatsen. Därefter har utnyttjandet ökat något, men det ligger fortfarande långt ifrån nivåerna under det tidiga 1990-talet.

Diagram 1

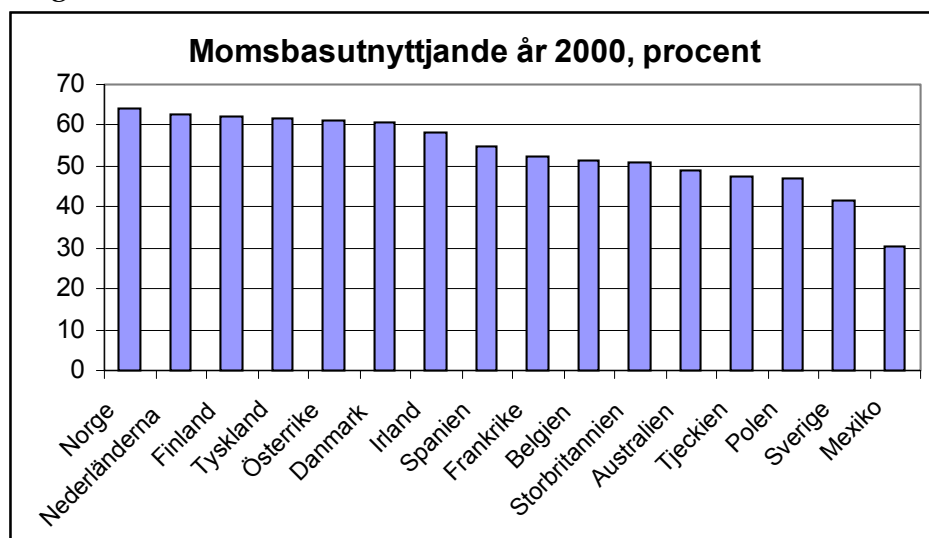


Källa: Konjunkturinstitutet, OECD, RSV samt egna beräkningar.

En internationell jämförelse av momsbasutnyttjandet ger en intressant belysning av det svenska momsuttaget, se diagram 2. Många utgår från att momsen i Sverige är hög och när det gäller skattesatsen så stämmer det. Men om man jämför hur mycket av skattebasen för mervärdesskatten, det vill säga den totala konsumtionen, som nyttjades år 2000, så var det omkring 60 procent i en rad länder i vår omvärld. I Sverige var nyttjandet av momsbasen däremot bara 40 procent. Av 17 jämförda länder år 2000 så hade alla länder utom Mexico ett högre nyttjande av sin momsbas än Sverige. Sedan dess har ytterligare avvikelser tillkommit, som t.ex. sänkt bokmoms.

² Siffran i diagrammet anger hur många procent av momsbasen som utnyttjas. Om all konsumtion beskattades med den generella momssatsen skulle momsbasutnyttjandet vara 100 procent. Hur hög den generella momssatsen är påverkar inte detta sätt att mäta momsbasutnyttjandet.

Diagram 2



Källa: OECD samt egna beräkningar.

Ett större momsuttag skulle således föra Sverige till en mer internationellt normal nivå vad gäller nyttjandet av momsbasen. Det är dock viktigt att ta hänsyn till att Sverige har en större offentlig sektor och därigenom en mindre beskattningsbar momsbas. De lägre momssatserna på framförallt livsmedel ger stora effekter på momsbasutnyttjandet. Om de lägre momssatserna slopades skulle det svenska momsbasutnyttjandet stiga med 10 procentenheter.

Det finns fyra olika momssatser i Sverige; 0, 6, 12 och 25 procent. Den generella momssatsen är idag 25 procent. De två viktigaste undantagen är livsmedel, där momssatsen är 12 procent, och persontransporter, där momssatsen är 6 procent. En enhetlig momssats skulle göra det möjligt att sänka den generella momssatsen till 21–22 procent. För att skapa likformighet och undvika snedvridningar av konsumtionen anser LO att det är önskvärt att ha en enhetlig momssats.

Höjd matmoms har dock en regressiv fördelningseffekt eftersom matkonsumtionen är en större post i låginkomsttagares totala konsumtion. I tabellen nedan visas vilka effekterna blir för olika hushåll om momsen skulle höjas till 25 procent för livsmedel. Tabellen nedan visar att fördyringen i kronor blir ungefär lika stor i hushåll i olika socioekonomiska grupper. Om hänsyn tas till olika gruppers disponibla inkomster blir det dock tydligt att en momsökning på livsmedel skulle drabba vissa grupper hårdare än andra.

Tabell 1 Utgifter i tusentals kronor för socioekonomiska grupper, per konsumtionsenhet, 2001.

| | Arbetare | Lägre tjänstemän | Mellan tjänstemän | Högre tjänstemän |
|--------------------------------------|----------|------------------|-------------------|------------------|
| Disponibel inkomst | 113 | 128 | 133 | 156 |
| Köpta livsmedel | 18,1 | 19,2 | 17,5 | 18,8 |
| Köpta livsmedel som andel av inkomst | 16,0 % | 15,0 % | 13,2 % | 12,0 % |
| Höjd moms till 25% | | | | |
| Ny livsmedelskostnad | 20,5 | 21,7 | 19,8 | 21,2 |
| Fördyrning | 2,4 | 2,5 | 2,3 | 2,4 |
| Andel av disponibel inkomst | 2,1 % | 1,9 % | 1,7 % | 1,6 % |

Källa: SCB (2001) samt egna beräkningar.

De svenska punktskatterna är de högsta i EU. År 2004 måste Sverige fullt ut tillämpa EU:s höga införelsekvoter på alkohol och tobak och detta kommer att leda till skatteförluster. Sverige kan då antingen behålla skattesatsen och se basen erodera eller sänka satsen och skydda basen. Att inte sänka skulle uppskattningsvis ge ett bortfall på 2-4 miljarder kronor. En halvering av skatteskillnaden till hälften mot det EU-land som har lägst skattesats skulle ge ett skattebortfall på 3-5 miljarder kronor.

Utredningen anser att det är bättre att sänka skatterna trots att det skulle innebära ett större skattebortfall. Detta eftersom det minskar orättvisan mellan olika konsumenter, som beroende på var de bor får olika kostnader för alkohol, och att det begränsar den illegala verksamheten. Utredningen anser dock att folkhälsoaspekter även bör vägas in. Alkoholforskningen visar tydligt på de skador på folkhälsan som sänkta alkoholpriser ger. Den skattesänkning som föreslås på 40% innebär att alkoholpriserna i genomsnitt sjunker med drygt 15%. Priselasticiteten för alkohol är i Sverige 1. Detta innebär att en procents prissänkning leder till en procents konsumtionsökning, vilket i sin tur innebär ökade alkoholskador hos befolkningen.

Avslutning

Utredningens syn att skattesystemet ständigt måste förändras för att möta förändringar i ekonomin är riktig. Samtidigt måste ett skattesystem bygga på grundläggande principer för att vara rationellt. Frågan är vilka förändringar i ekonomin som man ser? LO ser inte internationaliseringen som det stora problemet lika lite som kapital- och egendomskatterna. Det viktiga är istället arbetsutbudet. Sverige står inför ett demografiskt tryck som kommer ställa stora krav på skatte-

systemet. Det är därför nödvändigt att skattesystemet tar ut skatt på ett sätt som stör ekonomin så lite som möjligt.

Hur mycket medborgarna är beredda att göra för att undvika skatt beror på dels hur svårt det är att undvika skatt och dels vad medborgarna anser om skattefusk. Om stödet för skattsystemet är litet kommer flera vara beredda att fuska för att göra relativt små vinster. Det är därför ytterst viktigt att stärka medborgares och företags motstånd mot att fuska. Det bästa sättet att göra detta är att ha ett skatteuttag som bygger på klara principer och där skatterna används på ett effektivt sätt för att tillhandahålla efterfrågad välfärd.

LO anser

att det finns behov av att stärka likformigheten i det svenska skattesystemet.

att det bör införas en enhetlig momsats.

att det bör införas en enhetlig arbetsgivaravgift.

att förmögenhetsskatten är en viktig del av det svenska skattesystemet.

att förändringar av skattesystemet främst bör ske genom övergripande reformer där det är möjligt att kompensera olika grupper.

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby-Wedin

Albin Kainelainen