

De många förändringarna sedan 1990/91 års skattereform har gett ett mer svåröverskådligt och i vissa delar mindre effektivt skattesystem. En ny skattereform kan ge samlade nyttovinster för medborgarna utan att behöva leda till en ojämna inkomstfördelning. En enhetlig moms bör införas vilket bland annat innebär höjd moms på mat. Fastighetsskatten bör återinföras och värnskatten avskaffas. Nedsättningen av de sociala avgifterna för unga bör samtidigt slopas. Däremot finns det invändningar mot att sänka skatten på kapitalinkomster. Men en genomgripande skattereform kan förmodligen bara komma till stånd i en situation där det skulle uppstå ett starkt tryck för att öka skattekvoten i syfte att stärka välfärden. Det skriver Lars Calmfors, professor vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.

Kapitel 2

Skattereform kräver tryck i välfärdsfrågan

Lars Calmfors

Skatter är nödvändiga för att finansiera offentlig konsumtion, offentliga investeringar och offentliga transfereringar som syftar till en jämnare inkomstfördelning. Samtidigt driver alla skatter som inte utgår som klumpsummor (det vill säga som fasta belopp oberoende av omfattningen av den aktivitet som beskattas) en kil mellan samhällsekonomisk och privatekonomisk avkastning och leder därför till beteendeförändringar. När individer och företag fattar beslut på grundval av löner och priser *efter* skatt agerar de annorlunda än om de skulle fatta beslut på grundval av löner och priser *före* skatt som i de flesta fall kan antas spegla samhällsekonomiska intäkter och kostnader.¹ Beskatt-



¹ Undantaget är när en aktivitet har så kallade *externa effekter* på andra än dem som utför den. Ett typexempel är miljöskadlig verksamhet där den privatekonomiska kostnaden för den som utför aktiviteten inte speglar den fulla samhällsekonomiska kostnaden till följd av effekter på andra. Beskattning av sådan

ningen i sig skapar således snedvridningar vilka innebär att samhällets resurser utnyttjas på ett ineffektivt sätt och därmed ger nyttoförluster för medborgarna som måste ställas mot nyttovinster och fördelningseffekterna av de offentliga utgifter som finansieras.

1990/91 års skattereform²

Det var uppenbart att det skattesystem som vi hade i Sverige under 1980-talet var mycket ineffektivt. Höga marginalsatser i kombination med stora skillnader i beskattningen av olika slags inkomster och stora avdragsmöjligheter innebar kraftiga snedvridningar. Skillnader i beskattningen av olika typer av kapitalinkomster ledde till överinvesteringar i boende på bekostnad av andra typer av sparande. Skattesystemet uppmuntrade till skatteplanering och skatteflykt.

De stora bristerna i skattesystemet ledde fram till 1990/91 års stora skattereform, *Århundradets skattereform*, som grundades på en uppgörelse över den politiska blockgränsen mellan Socialdemokraterna och Folkpartiet. Innebörden var att skattebaserna breddades och att skattesatserna sänktes. En enhetlig moms på 25 procent infördes. Den högsta marginalskatten på arbetsinkomster sattes till 50 procent. Inkomstskattesystemet blev dualt med en lägre (nominell) beskattning av alla kapitalinkomster (30 procent) än den högsta beskattningen av arbetsinkomster.³ Beskattningen av fastigheter utformades så att avkastningen på en kapitalplacering i en bostad skulle beskattas på samma sätt som placeringar i andra tillgångar som banksparande och aktier. Vidare sänktes bolagsskatten till 30 procent samtidigt som möjligheterna till avdrag och undantag reducerades.

verksamhet bidrar därför till ett bättre utnyttjande av samhällets resurser. Men sådana skatter räcker bara till att finansiera en liten del av de offentliga utgifterna.

² Skattereformen beskrivs och analyseras utförligt i Agell med flera (1995).

³ Den låga nominella beskattningen motiverades av att beskattningen av *real* kapitalinkomster annars skulle bli hög, eftersom en del av den nominella kapitalavkastningen endast utgör kompensation för inflation.

De vägledande principerna bakom skattereformen var *enkelhet* och *neutralitet*. Med det senare avsågs att skattesystemet inte skulle gynna vissa aktiviteter på bekostnad av andra. Däremot spelade överväganden om så kallad *optimal beskattning* knappast någon roll. Enligt detta synsätt ska aktiviteter vilkas omfattning inte påverkas så mycket av skatter beskattas högre än andra aktiviteter (givet att samma fördelningsmål kan uppnås), eftersom de inledningsvis beskrivna effektivitetsförlusterna då totalt sett blir mindre.

Förändringarna av skattesystemet

Sedan den stora skattereformen har en lång rad förändringar av skattesystemet gjorts av både socialdemokratiska och borgerliga regeringar.⁴ De viktigaste förändringarna är följande:

- Den enhetliga momsen har övergetts. Lägre momssatser har införts för livsmedel, böcker, kulturevenemang, olika turistrelaterade verksamheter som hotell och skidliftar samt senast restaurangtjänster.
- Den högsta statliga marginals-katten har höjts med fem procentenheter (den så kallade *värns-katten*), vilket innebär att den totala marginals-katten (inklusive kommunals-katten) idag i genomsnitt uppgår till cirka 57 procent.
- Arvs- och gåvoskatten liksom förmögenhetskatten har avskaffats.
- Ett jobbskatteavdrag har införts i fem steg. Avdraget har gjorts nästan dubbelt så stort för personer över 65 år som för personer under denna ålder.
- Skattereduktioner har införts för hushållsnära tjänster (RUT-avdraget) samt för reparationer, om- och tillbyggnader (ROT-avdrag).
- De sociala avgifterna har sänkts för ungdomar och personer äldre än 65 år. Avgiftssänkningar har också skett för långtidsarbetslösa, långtids-sjukskrivna och nyanlända invandrare.
- Fastighetsskatten har ersatts av en låg kommunal avgift.
- Bolagsskatten har sänkts flera gånger.
- Inkomstskatten för personer över 65 år har sänkts.

⁴ Se till exempel Finanspolitiska rådet (2011).

Förändringarna innebär att skattesystemet har blivit mycket mer komplicerat och svåröverskådligt än enligt 1990/91 års skattereform. Hur ska man se på det?

En första aspekt gäller avvägningen mellan å ena sidan principerna om enkelhet och likformighet och å andra sidan överväganden om optimal beskattning. Enkelhet och likformighet är värdefulla i sig därför att det blir lättare för alla att förstå skattesystemet, man undviker gränsdragningsproblem och möjligheterna till skatteplanering och skattefusk minskar. Enkla och enhetliga skatteregler minskar också utrymmet för lobbying som syftar till att uppnå skattefavörer för enskilda grupper eller sektorer i ekonomin genom olika särlösningar. Men man kan enligt min mening på goda grunder hävda att överväganden om optimal beskattning tillmättes alltför liten betydelse i 1990/91 års skattereform.

Optimala beskattningshänsyn ger ett starkt stöd för RUT-avdraget.⁵ Argumentet är att eget hushållsarbete (som inte beskattas) är ett nära substitut till att köpa sådana tjänster (med beskattade medel), eftersom denna typ av egenarbete inte kräver så mycket specialistkunskap. Därför kan man anta att den vanliga inkomstbeskattningen ger upphov till stora samhällsekonomiska effektivitetsförluster till följd av att hushållen har starka drivkrafter att minska sitt beskattade marknadsarbete för att i stället utföra obeskattat egenarbete. RUT-avdraget motverkar dessa drivkrafter. Ett liknande resonemang kan föras angående ROT-avdraget, även om argumentet är svagare här, eftersom byggnadsarbeten av olika slag i regel kräver mer av specialistkunnande än hushållsarbete.

Optimala beskattningsresonemang ger också starkt stöd för jobbskatteavdraget. Forskning som utförts efter 1990/91 års skattereform tyder på att individers beslut om huruvida de överhuvud taget ska *delta* i arbetskraften är mer känsliga för skatteförändringar än valet av arbetstid om man ändå arbetar.⁶ Jobbskatteavdrag, som innebär lägre beskattning av inkomster av arbete än av andra inkomster (arbetslöshetsersättning, sjukpenning, sjukersättning och så vidare) är därför ett effektivt sätt att stärka drivkrafterna för arbete så att de stämmer bättre överens med det samhällsekonomiska värdet.

⁵ Se till exempel Finanspolitiska rådet (2010).

⁶ Se till exempel Kleven och Kreiner (2006).

Optimala beskattningshänsyn kan däremot inte motivera avstegen från en enhetlig moms. Utifrån sådana resonemang finns inga skäl till att momsen ska vara lägre för livsmedel än för andra varor och tjänster. Tvärtom borde matmomsen vara högre. Skälet är att livsmedelskonsumtion är förhållandevis okänslig för prisförändringar. Högre matmoms skulle därför leda till en förhållandevis liten konsumtionsminskning och därför till endast begränsade snedvridningar. Det är också svårt att se några stora fördelningsvinster med den lägre matmomsen.⁷ Visserligen använder låginkomsthushåll en större andel av sina inkomster till livsmedelskonsumtion än hushåll med högre inkomster, men riktade stöd till låginkomsthushåll skulle vara en mer effektiv fördelningspolitik.

Den lägre momsen för böcker, kulturevenemang, skidliftar, camping och så vidare, alltså för varor och tjänster som konsumeras tillsammans med fritid, går också på tvärs mot optimala beskattningshänsyn. Även här är det motiverat med en högre beskattning än för andra varor och tjänster. Det skulle nämligen vara ett indirekt sätt att beskatta fritid och därmed att minska de snedvridningar som uppkommer till följd av att marknadsarbete är beskattat och därför gör den privatekonomiska avkastningen lägre än den samhällsekonomiska.⁸

Den avskaffade fastighetsskatten utgör ett grundskott mot principen om neutralitet i beskattningen. Det beror på att värdet av att inte behöva betala någon hyra vid eget boende inte längre beskattas. Om man ser eget boende som en investering beskattas därför avkastningen lägre än avkastningen på andra investeringar. Ser man i stället eget boende som konsumtion, beskattas det lägre än annan konsumtion. Dagens skattesystem styr därför investeringar och konsumtion mot eget boende på liknande sätt som före 1990/91 års skattereform.⁹

Flera av de skatteförändringar som genomförts av den nuvarande borgerliga regeringen har motiverats av omsorg om sysselsättningen. Sådana överväganden bör idag tillmätas betydligt större vikt än de gjorde i 1990/91 års skattereform som beslutades i ett mycket gott arbetsmarknadsläge. Såväl jobbskatteavdraget som de sänkta arbetsgivaravgifterna för ungdomar syftar till att öka sysselsättningen. Forskningsresultat från framför allt USA och Storbritannien ger stöd för att jobbskatteavdraget är en effektiv

⁷ Mervärdesskatteutredningen (2006).

⁸ Se Kleven med flera (1990).

⁹ Se Sörensen (2010).

åtgärd för att öka sysselsättningen på sikt.¹⁰ Forskningen ger emellertid knappast något stöd för att sänkta arbetsgivaravgifter leder till långsiktigt högre sysselsättning.¹¹ Den troliga effekten är i stället att lönerna blir i motsvarande grad högre. Man kan också ifrågasätta varför det är viktigare att minska arbetslösheten bland ungdomar än bland äldre. Ungdomars arbetslöshetsperioder är i genomsnitt betydligt kortare än äldres. De framtida inkomst- och sysselsättningsmöjligheterna tycks också skadas mindre av en arbetslöshetsperiod för ungdomar än för äldre. Siffrorna för ungdomsarbetslösheten framstår vidare som mycket allvarligare än de egentligen är därför att de inkluderar heltidsstuderande som söker arbete endast som komplement till studierna och därför att ungefär hälften av ungdomarna inte deltar i arbetskraften (som antalet arbetslösa sätts i relation till).¹²

Även i bästa fall – om de skulle ha effekt på sysselsättningen – framstår de sänkta arbetsgivaravgifterna för ungdomar som en dyr åtgärd eftersom de avser alla ungdomar, också dem som skulle få arbete utan nedsättningen. Däremot är de nedsatta socialavgifterna för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden (långtidsarbetslösa, långtidssjukskrivna och så vidare) betydligt mer motiverade eftersom de riktas mot just de grupper som man vill integrera på arbetsmarknaden.

Skattesänkningarna för personer över 65 år kan inte motiveras av effektivitetsargument eftersom de i första hand gäller pensionsinkomster. Däremot finns det ”rättsviseskäl” för dessa skattesänkningar: de reducerar den inkomstminskning (efter skatt) som uppkommer vid pensionering (och som är ett problem i den mån som inkomsttagarna inte är så förutseende att de i förväg fullt ut balanserar inkomstminskningen genom ökat sparande) och ”kompenserar” de pensionärer som inte fått del av jobbskatteavdragen under sin aktiva tid.

Den tidigare förmögenhetsskatten reducerade avkastningen på sparande. Därmed bidrog den till att snedvrída individernas konsumtionsbeslut, så att konsumtionen i närtid ökade på bekostnad av konsumtionen i framtiden. Det utgjorde ett effektivitetsskäl för att ta bort förmögenhetsskatten. Ett annat skäl var att förmögenhetsskatten lättare kunde tas ut på vissa tillgångar än andra och därför påverkade hur sparandet fördelades

¹⁰ *Utvärdering av jobbskatteavdraget* (2012) ger en översikt över denna forskning.

¹¹ Detta diskuteras i Finanspolitiska rådet (2009).

¹² Konjunkturinstitutet (2012) diskuterar utförligt ungdomsarbetslösheten.

mellan olika tillgångar. Ett tredje problem med förmögenhetsskatten var att den kunde leda till att mycket förmögna personer hellre bosatte sig i andra länder med lägre eller ingen sådan beskattning. Liknande resonemang kan föras om arvs- och gåvobeskattningen i den mån som individers sparande betingas av en önskan att spara för efterlevande.¹³ Samtidigt finns en uppenbar målkonflikt mellan borttagandet av dessa tillgångsskatter och mål om en jämn inkomstfördelning. Denna målkonflikt har accentuerats av att fördelningen av disponibla inkomster blivit ojämnare under de två senaste decennierna, vilket i hög grad hänger samman med en ojämnare fördelning av realisationsvinster och andra kapitalinkomster.¹⁴

Värnskatten

Det kan finnas skäl att särskilt kommentera värnskatten, det vill säga den höjning av den högsta statliga marginals-katten på arbetsinkomster med 5 procentenheter som gjordes 1995 och som sedan blivit kvar för de högsta inkomsttagarna. Den utgår idag för personer med inkomster över cirka 50 000 kronor i månaden. Denna skattehöjning utgjorde en del av budgetkonsolideringen efter den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet. Samtidigt stod höjningen i strid med principen i 1990/91 års skattereform om "hälften kvar" av inkomsten sedan skatt betalats.

Som jag ser det har flera av skälen för att undvika höga marginals-katter förstärkts sedan 1990-talet.

Ett första argument gäller *traditionella effektivitetsaspekter*. Generellt säger ekonomisk teori att de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna av beskattning växer mer än proportionellt med marginals-katten. Det är lätt att förstå intuitivt: höjs marginals-katten från 50 till 75 procent har det en viss effekt på drivkrafterna att arbeta, höjs den från 75 till 100 procent försvinner de helt. Vid 1990/91 års skattereform grundades beräkningarna av effektivitetsförlusterna på skattningar av så kallade arbetsutbudselasticiteter, alltså av hur mycket antalet arbetade timmar påverkas av en skatte-

¹³ Dessa frågor diskuteras mer utförligt i Finanspolitiska rådet (2011).

¹⁴ Se till exempel *Fördelningspolitisk redogörelse* (2013).

förändring. Senare empirisk forskning har i stället i hög grad studerat hur den *beskattningsbara inkomsten* påverkas. Den är av uppenbara skäl betydligt mer känslig för skatteförändringar än bara antalet arbetade timmar, eftersom individen också kan anpassa hur hårt denna arbetar, kompetensutveckling och utbildning till beskattningen. Tar man hänsyn till det, så leder höga marginalsatser till betydligt större samhällsekonomiska kostnader än man tidigare trodde.¹⁵

Det finns ett teoretiskt argument för att marginalsatserna bör vara låga på de allra högsta inkomsterna, det så kallade *Phelps-Sadka-argumentet* (efter upphovsmännen).¹⁶ I sin mest extrema form säger argumentet att marginalsatserna på de allra högsta inkomsterna bör vara noll. Resonemanget är följande. Anta att vi har en grupp höginkomsttagare som arbetar ett visst antal timmar – vilket ger en viss inkomst – men inte mer därför att de inte tycker att det lönar sig med den marginalsats som gäller. Anta nu att marginalsatserna sänks till noll enbart för inkomster omedelbart över höginkomsttagarnas tidigare nivå. I så fall lönar det sig för dem att arbeta mer. Därmed får de en nyttovinst. Samtidigt – om beskattningen upp till den tidigare högsta inkomstnivån förblir oförändrad – så betalar de lika mycket skatt som tidigare. Ingen annan förlorar därför på arrangementet: det är en så kallad paretooptimal förändring: en grupp vinner utan att någon annan förlorar (även om inkomstfördelningen förstås blir ojämnare).

Resonemanget ovan gäller ett extremfall. Anta i stället att den högsta marginalsatsen – över den tidigare högsta inkomstnivån – sänks men fortfarande hålls över noll. Då kan man i princip åstadkomma förbättringar för alla. Höginkomsttagarna arbetar mer. Det innebär högre skatteintäkter som då kan användas till ökade transfereringar för andra.

Ett annat argument för borttagande av värnskatten gäller *internationell rörlighet* för högutbildade och konkurrensen om den arbetskraften. Sådana argument spelade inte någon större roll i samband med 1990/91 års skattereform men bör tillmätas större vikt idag. Globaliseringen har nämligen inneburit en förändring av världshandeln. Länder som Sverige måste i högre grad koncentrera sig på kunskapsintensiv produktion. Då är det en fördel om vi bättre kan konkurrera om den mest kvalificerade

¹⁵ Se Aronsson och Walker (2010) och Pirttilä och Selin (2011).

¹⁶ Se till exempel Slemrod med flera (1994).

arbetskraften, som har blivit rörligare än tidigare. I det sammanhanget kan det ses som ett problem att Sverige under de två senaste decennierna inte följt med i den internationella trenden mot lägre marginalsatser för de högsta inkomsttagarna.¹⁷

Det är vidare svårt att se några starka *statsfinansiella* argument för värnsskatten. Det är rimligt att tro att denna skatt ökade skatteintäkterna kortsiktigt när den infördes, även om den inte gav några stora belopp. Den viktigaste effekten var förmodligen att åstadkomma legitimitet för de andra finanspolitiska åtstramningar som genomfördes under 1990-talets budgetkonsolidering. Men det argumentet gäller inte längre. Samtidigt tyder flera kalkyler på att ett borttagande av värnsskatten skulle finansiera sig självt eller i varje fall ha mycket låga statsfinansiella kostnader till följd av positiva effekter på arbetsutbudet.¹⁸

Diskussionen ovan innebär att man bör se mer negativt på värnsskatten idag än tidigare. Mot detta måste man förstås ställa fördelningsargument. Inkomstfördelningen har blivit ojämnare sedan 1990/91 års skattereform. Det är i princip ett argument för mer progressiva skatter eftersom värdet av omfördelning då ökar: ekonomer tror ju att nyttoförändringen av en inkomstförändring är större ju lägre inkomsten är (vilket innebär att nyttoökningen för en låginkomsttagare av en inkomstöverföring från en höginkomsttagare är större än nyttominskningen för den senare). Frågan är emellertid hur ändamålsenlig en hög marginalsatt på arbetsinkomster är för att minska inkomstskillnaderna, eftersom dessa till stor del beror på ojämnt fördelade kapitalinkomster och på om det finns andra sätt att åstadkomma en sådan inkomstutjämning.

Skälen för en ny skattereform

Skattesystemets utformning måste alltid spegla en avvägning mellan effektivitets- och fördelningsmål. Det är uppenbart att dessa mål ofta stått i konflikt med varandra när olika förändringar genomförts under de två senaste decennierna. Jobbskatteavdraget innebär att inkomstskillnaderna ökar

¹⁷ Denna trend beläggs i till exempel Torres med flera (2012).

¹⁸ Finanspolitiska rådet (2011).

mellan dem som har arbete och dem som inte har det (samtidigt som det är möjligt att inkomstskillnaderna på sikt minskar mellan låg- och höginkomstgrupper om fler låginkomsttagare får arbete till följd av avdraget).¹⁹ Värns-katten innebär samhällsekonomiska effektivitetsförluster samtidigt som inkomstfördelningen blir jämnare. Slopade förmögenhets-, arvs- och gåvoskatter gör inkomstfördelningen skevare men ger effektivitetsvinster. Samtidigt förefaller det klart att de selektiva momssänkningarna skapat ökade snedvridningar utan att ge några påtagliga fördelningsvinster. Den slopade fastighetsskatten innebär effektivitetsförluster samtidigt som den har negativa fördelningseffekter. Sänkningarna av de sociala avgifterna för ungdomar är förmodligen en ineffektiv sysselsättningspolitik.

En ny skattereform skulle kunna ge samlade nyttovinster för medborgarna utan att behöva leda till en ojämna inkomstfördelning. En sådan skattereform bör innefatta följande delar:

- Ett återinförande av en enhetlig moms. Det skulle innebära höjda momssatser för livsmedel, böcker, tidningar, kulturevenemang, hotell, restauranger, skidliftar med mera. Dessa höjda momssatser skulle kunna användas till att sänka den generella momsnivån. En sådan enhetlig moms skulle ge nyttovinster därför att beskattningen av livsmedelskonsumtion (som är mindre känslig för prisökningar än många andra typer av konsumtion) och av aktiviteter som är komplement till (obeskattad) fritid skulle öka, samtidigt som beskattningen av annan konsumtion skulle minska. Alternativt skulle momshöjningarna på idag lågbeskattade varor och tjänster kunna användas för att sänka inkomstskatten.
- Idag är finansiella tjänster undantagna från moms. Ett skäl är att det ofta inte finns någon explicit prissättning på dessa tjänster. Bankerna tar i stället till stor del betalt genom sina räntemarginaler mellan in- och utlåning. Detta gör det svårt att momsbelägga finansiella tjänster. Ett alternativ skulle kunna vara att ta ut en extraskatt på förädlingsvärdet (summan av löner och vinster) i finanssektorn. Därmed skulle inte längre finanssektorn gynnas skattemässigt i förhållande till andra sektorer. Intäkterna från en sådan skatt skulle kunna användas till att sänka andra skatter.

¹⁹ Denna fråga diskuteras bland annat i Budgetpropositionen (2012) och Finanspolitiska rådet (2013).

- Fastighetsskatten bör återinföras. Syftet skulle vara att uppnå neutralitet mellan investeringar i boende och andra investeringar samt neutralitet mellan boende- och annan konsumtion. En ytterligare fördel skulle vara att hushållens drivkrafter att överbelåna sig för bostadsköp skulle reduceras. Det skulle minska riskerna för bostadsprisbubblor som kan skapa makroekonomisk instabilitet. En återinförd fastighetsskatt kan kombineras med en sänkning av realisationsvinstbeskattningen vid bostadsförsäljningar och generösare uppskovsregler för att betala dessa skatter. Därigenom skulle de inlåsnings effekter som idag minskar rörligheten på bostadsmarknaden reduceras. Liksom gällde tidigare bör det finnas olika dämpnings- och begränsningsregler som håller nere fastighetsskatten för låginkomsttagare.
- Ett avskaffande av värnskatten. Den kan antas ha stora negativa samhällsekonomiska effekter. Som diskuterades ovan skulle en sådan förändring innebära små eller kanske inga statsfinansiella kostnader, men den skulle förstås öka inkomstskillnaderna mellan hög- och låginkomsttagare. En återinförd fastighetsskatt kan emellertid motverka detta. En kombination av avskaffad värnskatt och återinförd fastighetsskatt borde därför göra skattesystemet mer samhällsekonomiskt effektivt samtidigt som fördelningsmål kan tillgodoses.
- Nedsättningen av de sociala avgifterna för ungdomar bör slopas eftersom det är oklart varför just ungdomar bör gynnas på detta sätt och om åtgärden har några större sysselsättningseffekter. Det skulle kunna möjliggöra en generell sänkning av de sociala avgifterna eller generella inkomstskattesänkningar.

Beroende på vilka fördelningsmål som man vill uppnå kan en skattereform kombineras med högre transfereringar på olika områden precis som skedde i samband med 1990/91 års skattereform. Det kan gälla barnbidrag, särskilt stöd till ensamstående föräldrar och rentav högre tak i arbetslöshetsförsäkringen eller mer generös sjukpenning/sjukersättning (om man tycker att de sänkningar som skett gått alltför långt eller att vinsterna av en skattereform av ovan skisserat slag överstiger de negativa sysselsättningseffekter som kan uppkomma genom sådana transfereringsökningar).

Det har också ibland framförts förslag om en sänkning av kapitalinkomstbeskattningen. En sådan skulle öka hushållens drivkrafter för spa-

rande och därför minska risken för överbelåning. Ett argument emot en sådan förändring är emellertid att den ökning av skillnaderna i disponibel inkomst som skett till stor del hänger samman just med mer ojämnt fördelade kapitalinkomster. I så fall framstår det som mer attraktivt att enbart begränsa möjligheterna till ränteavdrag mot arbetsinkomster, även om det förstås skulle skapa större ojämlikhet i bostadskonsumtionen mellan individer med och utan egen förmögenhet. I sammanhanget bör man också komma ihåg att kapitalinkomstbeskattningen faktiskt sänkts sedan 1990/91, eftersom lägre inflation idag innebär att beskattningen av de reala kapitalinkomsterna (de kapitalinkomster som inte bara är kompensation för inflationen) är lägre.

Finns det förutsättningar för en skattereform?

Är det troligt att det skulle gå att genomföra en skattereform av ovan skisserat slag? En rimlig bedömning är att förutsättningarna är väsentligt sämre än de var inför 1990/91 års reform. Bristerna i det dåvarande skattesystemet var så mycket större. Det fanns då också ett utbrett missnöje med skatterna. Det finns det inte idag. Det är inte en fråga om något skattesystem i kris utom om att det går att göra ett antal förbättringar som ger betydande nyttovinster. Men det är osannolikt att det räcker för att skapa förutsättningar för en genomgripande reform av det skisserade slaget.

Ett uppenbart hinder är att det är svårt att skapa förståelse för fördelarna av till exempel högre matmoms och återinförd fastighetsskatt. Det beror till stor del på att människor instinktivt tycks reagera mot beskattning av "nödvändiga" varor och aktiviteter som livsmedel och boende. Det är mycket svårt att få förståelse för argumentet att om vi vill ha skatteintäkter av en viss omfattning, så är det bra att lägga skatterna just på "nödvändiga saker" eftersom människor ändå kommer att fortsätta att konsumera mycket av dem och det därför inte blir så stora beteendeeffekter (utan en fortsatt konsumtion i överensstämmelse med människors preferenser). Men det upplevs uppenbarligen ofta som illegitimt att beskatta sådant som är "nödvändigt" och där det därför inte finns några möjligheter för den enskilda personen att undkomma skatten, trots att detta är en förut-

sättning för att få in tillräckliga skatteintäkter. Det verkar som om sådana irrationella ”skattefogdereaktioner” mot att behöva betala skatt tar över många människors tänkande i skattefrågor just i fråga om fastighetsskatten och livsmedelsmomsen.²⁰

När det gäller fastighetsskatten är det också svårt att förklara att det som ska beskattas är värdet av en utebliven hyreskostnad för den boende. Människor har uppenbarligen svårt att se det som en intäkt eftersom den inte utgår i form av någon synlig betalningsström.

Jag kan egentligen bara se förutsättningar för en ny större skattereform i en situation. Det är om det skulle uppstå ett starkt politiskt tryck för att återigen öka skattekvoten i syfte att finansiera högre transfereringar och mer av offentligt finansierad konsumtion (mer resurser till skola, sjukvård och äldreomsorg). Ett sådant tryck skulle kunna uppkomma därför att många transfereringar (till exempel den högsta arbetslöshetsersättningen) inte följt med löneutvecklingen och därför att en åldrande befolkning vill ha mer av offentligt finansierad välfärd. I ett sådant läge skulle värdet av högre offentliga utgifter på ett mycket konkret sätt kunna komma att ställas mot olika skattehöjningar. Chanserna att få stöd för en enhetlig moms och återinförd fastighetsbeskattning borde då vara betydligt större än annars. Jag tror att det bara är i en sådan situation som det går att få till stånd en tillräckligt djupgående diskussion om hur skattesystemet bäst utformas. Min bedömning är att vinsterna av enbart en omfördelning av skatterna inte betraktas som tillräckligt stora av de flesta medborgare. Det kan tyckas pessimistiskt – och är det också i viss mening – men samtidigt är det förstås viktigare med ett bra utformat skattesystem ju högre skattekvoten är i ett samhälle.

Referenser

- Agell, J., Englund P. och Södersten J. (1995), *Svensk skattepolitik i teori och praktik. 1991 års skattereform*, Bilaga 1, SOU 1995:104.
- Aronsson, T. och Walker, J. (2010), ”Labor supply, tax base and public policy in Sweden”, i Freeman, R., Swedenborg, B. och Topel, R. (red.), *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*, SNS, Stockholm.

²⁰ Se också Calmfors (2012).

- Budgetpropositionen* (2012), Proposition 2012/13:1, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- Calmfors, L. (2012), "Dags för en ny skattereform", *Dagens Nyheter*, 27 december.
- Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2013), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Fördelningspolitisk redogörelse* (2013), Bilaga 2, Proposition 2012/13:100, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- Kleven, H.J. och Kreiner, C.T. (2006), "The marginal cost of public funds: Hours of work vs labor force participation", *Journal of Public Economics* 90.
- Kleven, H. Richter, W. och Sörensen, P.B. (2000), "Optimal taxation with household production", *Oxford Economic Papers* 52.
- Konjunkturinstitutet (2012), *Konjunkturläget*, juni.
- Mervärdesskatteutredningen (2006), *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*, Slutbetänkande, SOU 2006:90, Fritzes, Stockholm.
- Pirttilä, J. och Selin, H. (2011), *Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?*, Bilaga 12, Långtidsutredningen 2011.
- Slemrod, J., Yitzhaki, S., Mayshar, J. och Lundholm, M. (1994), "The Optimal Two-Bracket Linear Income Tax", *Journal of Public Economics* 53.
- Sörensen, P.B. (2010), *Swedish tax policy: Recent trends and future challenges*, ESO 2010:4.
- Torres, C., Mellbye, K. och Brys, B. (2012), Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules, OECD Taxation Working Papers No. 12.
- Utvärdering av jobbskatteavdraget* (2012), Bilaga 5, Proposition 2011/12:100, Sveriges Riksdag, Stockholm.