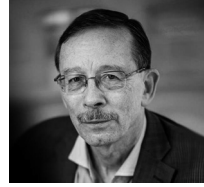


Kan vi få ett skattesystem som både är stabilt och tillåter skiftande politiska prioriteringar? En bred skattereform gillas av ekonomer, gradvisa förändringar förordas av politiker. Möjligen finns där en tredje väg, skriver professorn i nationalekonomi Lars Calmfors.



Stabilitet i politisk turbulens

Lars Calmfors

Skatternas utformning och nivå är – och kommer alltid att vara – en av de viktigaste ekonomiskpolitiska frågorna. Skälen är uppenbara. Skatteintäkterna bestämmer hur stora offentliga utgifter som på sikt kan finansieras. Skatterna bidrar vidare till att omfördela inkomster i samhället. Samtidigt påverkas såväl individers som företags beteende av beskattningen. Den är därför central för hur viktiga makroekonomiska variabler som sysselsättning, sparande, investeringar och tillväxt utvecklas.

Det finns en grundläggande skillnad mellan den politiska debatten om skatter och ekonomers diskussion om dessa. Den förra tenderar att handla om huruvida enskilda skatter ska höjas eller sänkas. Oberoende av vilken skatt som det gäller brukar partier till vänster förorda en höjning och partier till höger en sänkning. Det kan gälla beskattningen av arbete lika väl som beskattningen av kapitalinkomster eller drivmedel. Med en sådan inriktning på diskussionen riskerar helhetsperspektivet att gå förlorat. Det är i stället detta som ekonomdiskussionen vanligtvis fokuserar på. Under de senaste femton åren har en rad förslag om en bredare skattereform

publicerats.¹ Men dessa har inte gjort något större avtryck i den politiska debatten. Det är tydligt att vi ekonomer misslyckats med att lägga fram övertygande argument för behovet av systemtänk på skatteområdet.

Den övergripande principen för ett bra skattesystem är att de skatteintäkter som krävs för att finansiera en viss storlek på de offentliga utgifterna ska tas in på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt, det vill säga så att vi får ut så mycket välfärd som möjligt för medborgarna av våra samlade resurser. Det sker om skillnaderna mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk avkastning av olika aktiviteter är så liten som möjligt.

De samhällsekonomiskt mest effektiva skatterna är sådana som syftar till att korrigera privatekonomiska kalkyler för olika aktiviteter så att hänsyn tas till de negativa välfärdseffekter som uppstår för andra än utövarna (så kallade externaliteter). Typexempel är verksamheter som leder till utsläpp av växthusgaser och andra miljöstörningar. Men sådana skatter kan endast täcka en liten del av de intäkter som behövs för att finansiera de önskade offentliga utgifterna. Detta ligger i sakens natur eftersom syftet med dessa skatter är att minska de skattebaser som de avser.

Den helt överväldigande delen av skatteintäkterna måste komma från aktiviteter som det innebär samhällsekonomiska välfärdsförluster att begränsa genom beskattning. Den vägledande principen bör då vara *neutralitet*, det vill säga att skatterna ska förändra vårt beteende så lite som möjligt jämfört med hur vi skulle agera i frånvaro av skatter, så att vi inte handlar på ett sätt som vi egentligen inte vill bara därför att det är skattemässigt fördelaktigt. Därför

¹ Se till exempel Sørensen, Peter Birch. 2010. *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. ESO 2010:4; *Svensk Finanspolitik*. 2011. Finanspolitiska rådets årsrapport; Hansson, Åsa. 2014. "Så får vi ett effektivt skattesystem", i Mats Bergstrand (red.), *En skattereform för 2000-talet*. pmj; *Ett enklare och effektivare skattesystem*. 2020. Finanspolitiska rådet; Eklund, Klas. 2020. *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag om en genomgripande skattereform*. ESO 2020:7; Hansson, Åsa. 2022. *Ett skattesystem för Sverige i en global värld*. SNS 2022; och Hansson, Åsa. 2023. *Digitaliseringens konsekvenser för skattesystemet*. Entreprenörskapsforum.

bör i första hand sådana aktiviteter beskattas vars omfattning är relativt okänslig för hur höga skattesatserna är. Det är huvudtanken bakom teorin om så kallad *optimal beskattning*. Ett skattesystem som konsekvent bygger på den principen riskerar emellertid att bli ytterst komplicerat. Det skulle strida mot andra grundläggande önskemål om *enkelhet* och *transparens*. Dessa egenskaper är viktiga för att skattesystemet ska ha *legitimitet*, för att hålla nere de *administrativa kostnaderna* och för att inte olika typer av *skatteplanering* ska löna sig för mycket.

Ett pragmatiskt sätt att närma sig neutralitet är *likformig beskattning*. Det betyder att likartade aktiviteter (inkomster) beskattas på samma sätt. Man ger då upp strävan att finjustera skattesystemet med differentierade skattesatser för att på så sätt minimera välfärdsförlusterna av att olika (liknande) verksamheter kan vara olika känsliga för beskattning. Men man vinner i stället i enkelhet och transparens. Ett ytterligare skäl för sådan likformig, i stället för optimal, beskattning är att vår kunskap om skatternas effekter på beteendet på olika områden är mycket ofullständig.

Mitt bidrag disponeras på följande sätt:

- Ett första huvudavsnitt beskriver kort 1990/91 års stora skattereform och de revideringar som därefter skett av skattesystemet.
- Nästa huvudavsnitt innehåller några centrala förslag på hur skattesystemet bör förändras. De gäller beskattningen av arbete, kapital, ägda bostäder och konsumtion.
- Det tredje huvudavsnittet diskuterar hur förändringar ska kunna komma till stånd. Är den lämpligaste vägen en ny stor skattereform eller är den gradvisa mindre förändringar? Å ena sidan finns det behov av stabilitet i grundläggande skatteregler, men å andra sidan måste det ges utrymme för olika politiska majoriteter att genomföra sin skattepolitik, eftersom skilda avvägningar mellan samhällsekonomisk effektivitet och fördelning utgör en av de viktigaste partiskiljande frågorna.

1990/91 års skattereform och utvecklingen därefter

Efter flera års utredande genomfördes 1990/91 den så kallade *århundradets skattereform* efter en uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Folkpartiet (idag Liberalerna).² Reformen baserades på tydliga principer om neutralitet och likformighet. En allmän strävan var att bredda skattebaserna för att möjliggöra sänkta skattesatser. Några av de viktigaste förändringarna var följande:

- Marginalskatten på de högsta arbetsinkomsterna sänktes så att den skulle ligga runt 50 procent ("hälften kvar"). Det skedde genom att den högsta statliga inkomstskatten blev 20 procent.
- Inkomstskatten blev dual. Medan beskattningen av arbetsinkomster förblev progressiv, fast mindre så än tidigare, infördes en proportionell beskattning av kapitalinkomster på 30 procent. Att skattesatsen för kapitalinkomster sattes lägre än den högsta marginalskattesatsen för arbetsinkomster motiverades med att den förra avsåg den nominella, och inte den reala, avkastningen. Samma skattesats på 30 procent tillämpades för olika slag av kapitalinkomster och motsvarande avdrag för ränteutgifter (upp till 100 000 kronor).
- Fastighetsskatten bestämdes till en sådan nivå att det skulle föreligga neutralitet mellan bostadsinvesteringar och andra investeringar, det vill säga så att avkastningen på kapital skulle beskattas ungefär lika mycket om detta placerades i en bostad eller i någon annan tillgång (aktier, obligationer eller banksparende).
- En enhetlig momssats på 25 procent infördes för momsbelagda varor och tjänster (samtidigt som andra verksamheter, till exempel sjuk-, tand- och hälsovård, utbildning, samt bank- och försäkringstjänster förblev momsbefriade).

² 1990/91 års stora skattereform beskrivs översiktligt i *Svensk finanspolitik*. 2011. Finanspolitiska rådets årsrapport.

De senaste decenniernas förändringar i skattesystemet

Under decennierna efter 1990/91 års skattereform har av olika skäl en lång rad skatteförändringar genomförts som inneburit avsteg från de grundläggande principerna om neutralitet och likformighet. Följande är de viktigaste:

- Under 1990-talskrisen införde den dåvarande socialdemokratiska regeringen en extra statlig skatt på fem procent på de högsta arbetsinkomsterna (den så kallade värnskatten). Det innebar en lika stor höjning av den högsta marginalskatten. Januariavtalet 2019 mellan Socialdemokrater, Miljöpartiet, Centern och Liberalerna innebar dock att värnskatten avskaffades från och med 2020, vilket således innebar en återgång till ruta ett.
- Borgerliga regeringars införande av jobbskatteavdrag i flera steg från och med 2007 har sänkt den genomsnittliga skatten på inkomster av arbete i förhållande till inkomster från sociala ersättningar. En avtrappning av jobbskatteavdraget för höga inkomster infördes 2016 av Socialdemokraterna och Miljöpartiet när de utgjorde regering. Det innebar en höjning av marginalskatten med tre procentenheter i avtrappningsintervallet. Avtrappningen har nu tagits bort av Tidöpartierna från och med 2025.
- En lång rad förändringar av kapitalinkomstbeskattningen har gjorts. Dessa har kommit att innebära att olika slags kapitalinkomster beskattas med olika skattesatser. Dessutom tillämpas olika principer. Investeringsparkonton (ISK-konton), kapitalförsäkringar och pensionssparande schablonbeskattas, medan principen i övrigt är att beskattningen avser faktiska kapitalinkomster. Sammantaget har förändringarna inneburit lägre kapitalinkomstskatter än enligt den stora skattereformen. I samma riktning har den lägre inflationen än under 1980-talet verkat: En större del av den nominella avkastningen på kapital är nu real.
- Ett av de största avstegen från principen om likformighet är att den borgerliga alliansregeringen från och med 2008 ersatte den stora skattereformens fastighetsskatt med en kommunal fastighetsavgift på 0,75 procent av taxeringsvärdet med ett lågt tak

– idag knappt 11 000 kronor – som innebar att fastighetsbeskattningen sänktes för nästan alla småhusägare. Samtidigt sänktes beskattningen av bostadsrättsföreningar.

- Principen om enhetlig moms har övergivits. Idag finns tre olika momssatser: 6, 12 och 25 procent. Dessutom är vissa tjänster momsbefriade.

Det är svårt att läsa in några övergripande principer i de förändringar som gjorts. Det har snarare varit fråga om att tillfredsställa varierande önskemål i olika situationer. En del förändringar har förstås varit motiverade av nya ekonomiska omständigheter – till exempel införandet av jobbskatteavdraget för att motverka en mycket högre arbetslöshet än tidigare och lägre bolagsskatter när dessa sänkts i vår omvärld – men summan av alla enstaka förändringar innebär ändå att skattesystemet allt mer fått karaktären av ett lapptäcke.

Vi har fått ett skattesystem som egentligen ingen tagit ställning till som helhet utan i stället är summan av ett antal revideringar vid olika tillfällen. Det är lite som med de statliga utgiftsbesluten innan budgetprocessen reformerades på 1990-talet: en nerifrån-och-upp-process där de samlade utgifterna var resultatet av en rad enskilda riksdagsbeslut i stället för dagens uppifrån-och-ner-beslut om den totala utgiftsramen.³ Därför finns starka skäl för att stanna upp och ta ställning till hur ändamålsenligt skattesystemet är idag.

Önskvärda förändringar av skattesystemet

Även om förslagets exakta utformning varierat, finns en betydande enighet bland ekonomer om i vilka riktningar skattesystemet borde reformeras. Enligt min mening avser de viktigaste önskvärda förändringarna:

³ Se Calmfors, Lars. 2023. *Nytt ramverk för finanspolitiken*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen. SOU 2023:92.

- Balansen mellan beskattningen av arbetsinkomster och kapitalinkomster
- Beskattningen av olika slags kapitalinkomster
- Beskattningen av ägda bostäder
- Momsen

Vart och ett av dessa områden behandlas nedan.

Balansen mellan skatter på arbetsinkomster och kapitalinkomster

Som påpekades ovan har de högsta marginalsatserna på arbetsinkomster sänkts genom borttagandet av värnskattefrån och med 2020 och slopandet av nedtrappningen i jobbskatteavdraget från och med i år. Men Sverige ligger fortfarande internationellt sett mycket högt med en total marginaleffekt på de högsta arbetsinkomsterna på cirka 72 procent om hänsyn tas, inte bara till inkomstbeskattning, utan också konsumtionsbeskattning och skattemedelens av de sociala avgifter som betalas av arbetsgivarna.⁴

Det finns stort forskningsstöd för att en så hög marginaleffekt har betydande negativa effekter på inkomsterna före skatt. Det sker genom flera olika mekanismer: färre arbetade timmar, mindre ansträngning på jobbet, mindre av utbildning och kompetenshöjning, färre övergångar till bättre betalda jobb och mer av skatteundandragande av olika slag. Ytterligare sänkningar av de höga marginaleffekterna kan därför antas öka de samlade inkomsterna – och därmed välfärden – i samhället.

Marginaleffekten skulle kunna sänkas genom att den nuvarande statsskatten på 20 procent på höga inkomster reduceras eller rentav avskaffas. En annan möjlighet är att ta bort de sociala avgifterna på arbetsinkomster över förmånstaket i olika socialförsäkringar. De statsfinansiella kostnaderna för sådana skattesänkningar skulle sannolikt vara små eftersom inkomsterna före skatt kan antas öka betydligt. Eventuellt skulle skattesänkningarna finansiera sig själva

⁴ Se López, Santiago Calvo och Sánchez de la Cruz, Diego. 2024. *Overview and Analysis of the Impact of Marginal Taxes on High Incomes in the European Union*. Tax Foundation Europe.

eller leda till ökade skatteintäkter. Det gäller särskilt om till exempel dagens rut- och rotavdrag samt skatterabatterna för utländska experter samtidigt avskaffas.⁵ Det kan vara motiverat eftersom dessa inslag i skattesystemet tillkommit just för att motverka de negativa effektivitetseffekterna av de höga marginalsatterna.

Lägre beskattning av höga inkomster skulle innebära ökad spridning av de disponibla inkomsterna i samhället. För att motverka det kunde det vara motiverat att öka den genomsnittliga beskattningen av kapitalinkomster, som är mer ojämnt fördelade än arbetsinkomster.⁶ En nackdel med det är dock att det kan leda till samhällsekonomiska effektivitetsförluster som motverkar effektivitetsvinster av lägre beskattning av arbetsinkomster.

Ett välkänt resultat inom skatteforskningen är att effektivitets-skäl under vissa förutsättningar – bland annat att kapitalet utgörs av sparade arbetsinkomster – talar för att kapitalinkomster inte alla ska beskattas. Annars dubbelbeskattas de ursprungliga arbetsinkomsterna och drivkrafterna för sparande blir för svaga. Mer realistiska antaganden ger mindre extrema slutsatser men effektivitetsargument kan ändå motivera en lägre beskattning av kapital- än av arbetsinkomster.⁷ Hur stora effektivitetsförlusterna av en högre genomsnittlig kapitalinkomstbeskattning skulle bli beror på hur en sådan skulle genomföras. Om förändringen sker samtidigt som dagens skillnader i den effektiva beskattningen av olika slags kapitalinkomster elimineras, skulle motverkande effektivitetsvinster uppkomma. Detta diskuteras i de två följande avsnitten.

Mer enhetliga kapitalinkomstskatter

Sedan skattereformen 1990/91 har en rad förändringar av kapitalinkomstbeskattningen gjorts. Såväl skattesats som beskattnings-

⁵ Se Waldenström, Daniel och Lundgren, Jacob. 2024. "Så kan den statliga inkomstskatten avskaffas", *Dagens Nyheter*, 10 november.

⁶ Se till exempel *Mer till alla, mest till några*. 2024. Kunskapsverket <https://www.kunskapsverket.org/artiklar/mer-till-alla-mest-till-nagra>.

⁷ Se till exempel *Svensk Finanspolitik*. 2018. Finanspolitiska rådets årsrapport.

princip varierar numera mellan olika slags kapitalinkomster på ett sätt som det inte går att se någon genomtänkt systematik i.

Faktiska utdelningar och realisationsvinster beskattas med 30 procent för aktier i noterade bolag utanför ISK, med 25 procent för aktier i onoterade bolag och med 20 procent för aktier i fåmansbolag. Reavinstskatten på fastigheter är 22 procent. Skattesatsen för ränteintäkter och avdragsprocenten för ränteutgifter är 30 procent. Avkastningen på ISK och kapitalförsäkringar är sedan 2025 skattefri för placeringar upp till 150 000 kronor. Detta belopp ska 2026 höjas till 300 000 kronor. Avkastningen på högre belopp beskattas löpande med 30 procent på en schablonintäkt utan koppling till den faktiska avkastningen. Individuellt och kollektivt pensionssparande schablonbeskattas på liknande sätt men där är skattesatsen i stället 15 procent.

Kapitalinkomstbeskattningen borde göras mer enhetlig.⁸ Det är svårt att se några skäl för systematiskt olika hög effektiv beskattning av olika slags kapitalinkomster.

En kärnfråga är om huvudprincipen bör vara beskattning av faktiska kapitalinkomster eller schablonbeskattning. Den senare är enklare och har fördelen att inte skapa inlåsnings effekter. Men en nackdel är mindre fördelningspolitisk träffsäkerhet.

Hur ska reglerna utformas om de två beskattningsprinciperna även fortsättningsvis ska användas parallellt? Dagens beskattning av ISK kan framstå som mycket förmånlig i förhållande till beskattningen av aktier i depå. Men frågan är komplex. Den effektiva skattesatsen på de senare aktierna sjunker, ju längre de behålls. Det beror på att skatten på kapitalvinster inte betalas förrän dessa realiserats och aktieägaren därför under tiden får ett gratis lån från staten. Dessutom är risken med ISK större därför att eventuella kapitalförluster inte reducerar skatten.

En högre beskattning av utdelningar och realisationsvinster för aktier i fåmansbolag skulle ha fördelen att incitamenten

⁸ Förutom i de angivna referenserna i fotnot 1 har sådana förslag framförts i till exempel *Kapitalets beskattning i Sverige*. 2018. SNS Konjunktur- rådsrapport och *Svensk finanspolitik*. 2018. Finanspolitiska rådets årsrapport.

för inkomstomvandling, genom att det som egentligen är arbetsinkomster tas upp som lägre beskattade kapitalinkomster enligt de så kallade 3:12-reglerna, blir svagare. Även lägre marginalsatser på arbetsinkomster skulle verka i samma riktning.

Beskattningen av ägda bostäder

Det största problemet i kapitalbeskattningen gäller ägda bostäder. Idag utgår en kommunal fastighetsavgift på 0,75 procent av taxeringsvärdet för småhus. Men taket i kronor innebär att avgiften är starkt regressiv: Skatteprocenten blir lägre, ju högre fastighetens värde är. Detta är motsatsen till skatt efter "bärkraft". För bostadsrätter utgår en fastighetsavgift på drygt 1 600 kronor eller högst 0,3 procent av taxeringsvärdet per bostad.⁹ Avgiften betalas av bostadsrättsföreningen. Fastighetsbeskattningen svarar för en betydligt lägre andel av de totala skatteintäkterna i Sverige än inom OECD i genomsnitt.

Eftersom det finns en stark samvariation mellan värdet av egna ägda fastigheter och förvärvsinkomster, skulle ett återinförande av en proportionell fastighetsskatt (utan tak) kunna balansera fördelningseffekterna av lägre statlig skatt på arbetsinkomster. Fastighetsskatten bör vara densamma för bostäder i småhus och bostadsrätter. Den inkomstutjämnande effekten av en fastighetsskatt skulle bli ännu starkare om den gjordes progressiv, alltså om skattesatsen steg med värdet på bostaden.

Den tidigare fastighetsskatten hade svag legitimitet. Många har svårt att förstå skälen för att betala skatt på något som inte uppfattas som en inkomst. Det finns få ämnen som föranleder fler ilska reaktioner för en nationalekonom än när man argumenterar för en beskattning av ägda bostäder värd namnet. Lite skämtsamt kan sägas att det är "nationalekonomens börda" att försöka förklara att fastighetsskatten faktiskt är en inkomstskatt: på värdet av de boendetjänster som ägaren till en bostad *slipper* betala hyra för till

⁹ Dessutom tas en statlig fastighetsskatt på 1 procent av taxeringsvärdet ut för den del av fastigheten som definieras som uthyrda lokaler.

en hyresvärd och i stället betalar till sig själv. Detta skulle bli tydligare om fastighetsskatten utformades som en beskattning av en schablonintäkt med samma skattesats som för andra kapitalinkomster. Köp av bostad är en form av kapitalplacering. Den gynnas i förhållande till andra kapitalplaceringar om det inte tas ut någon fastighetsskatt. Det driver upp bostadspriserna och snedvrider investeringarna i samhället så att alltför stora resurser används till att bygga småhus och bostadsrätter.

Det är ett misslyckande för ekonomkåren att vi inte bättre lyckats förklara logiken bakom en fastighetsbeskattning.¹⁰ Ett skäl kan vara att vi inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt de problem som denna skatt kan innebära. Eftersom skatten inte är relaterad till en inkomst i vanlig mening, utan till en schablonmässigt uppskattad kostnadsbesparing, kan den vara svår att betala för en del hushåll. Dessa kan få *likviditetsproblem*. Det gäller även om en högre fastighetsskatt kombineras med sänkta andra skatter i en skattereform, eftersom det inte kommer att gå jämnt ut för många. Det finns emellertid flera sätt att hantera detta på:

- En *begränsningsregel* av liknande slag som fanns tidigare och som sätter ett tak för skatten i förhållande till inkomsten. En nackdel är dock att marginals-katten på förvärvsinkomster stiger för dem som omfattas av regeln, eftersom inkomstökningar då betyder högre fastighetsskatt.
- *Uppskjuten skattebetalning* tills bostaden säljs. En sådan regel bör bara gälla en del av fastighetsskatten så att inte uppskovsbelop-

¹⁰ Detta diskuteras mer utförligt i Calmfors, Lars. 2021. *Mellan forskning och politik – 50 år av samhällsdebatt*, Ekerlids förlag. Ett sådant försök till pedagogik om fastighetsskatten är Calmfors, Lars. 2019. "Därför är fastighetsskatten logisk". *Dagens Nyheter*, 24 augusti. Ett bra exempel på den argumentation som det gäller att övervinna är Cwejman, Adam. 2020. "Ut ur mitt hem, Calmfors". *Göteborgs-Posten*, 4 september. Denna artikel hävdar att "det är något omoraliskt med att årligen beskatta redan beskattade pengar, särskilt som boendet är en utgift för hushållet – inte en inkomst". Detta är ett vanligt sätt att resonera om fastighetsskatten, men inte om momsen trots att precis samma argument skulle kunna anföras om den.

pen riskerar att stiga över bostadens marknadsvärde. Ett sådant system finns i Danmark.

- Att ta ut skatten på bostadens *inköpsvärde* – eller snarare en uppräkning av det i takt med den allmänna prisutvecklingen – i stället för på dess marknadsvärde som i vissa områden kan stiga mycket snabbt ("skärgårdsänkans" problem). Då blir skatten mer förutsägbar. Men samtidigt blir liknande bostäder i samma område olika beskattade beroende på när de köpts och det blir mer oförmånligt att flytta, vilket är nackdelar.

De tre nämnda metoderna för att hantera de olägenheter som en fastighetsskatt kan ge upphov till har således alla både för- och nackdelar. Det talar för att försöka hitta en lämplig kombination av dem.

Många tror att högre fastighetsbeskattning skulle försvåra för unga att komma in på bostadsmarknaden. Det är emellertid fel. Följden skulle bli ett prisfall som kompenserar dem för de ökade boendekostnaderna. Däremot gör förstås de nuvarande ägarna av bostäder kapitalförluster till följd av detta. Detta är ett argument för att en eventuell höjning av fastighetsbeskattningen bör ske gradvis.

Reducerade eller slopade ränteavdrag är ett alternativ till högre fastighetsskatt som ofta diskuteras. Men det är sämre eftersom symmetrin mellan kapitalinkomstskatt och ränteavdrag skulle slås sönder. Den som kan finansiera sitt bostadsköp med eget (eller föräldrarnas) kapital skulle favoriseras i förhållande till den som måste låna.

Enhetlig moms

Idag tillämpas tre olika momssatser för varor och tjänster som är momsbelagda. För de flesta utgår en moms på 25 procent. Men för livsmedel samt hotell- och restaurangtjänster är momsen tolv procent. Den är sex procent för tidningar, böcker, transporter (flyg-, tåg-, buss- och taxiresor) samt idrotts- och många kulturaktiviteter.

Optimal beskattningsteori kan motivera skillnader i beskattning mellan olika typer av konsumtion. Tanken är då att konsumtion bör beskattas mer ju mindre priskänslig den är, eftersom snedvrid-

ningseffekterna då är mindre.¹¹ Men det går inte att se något sådant mönster i dagens momsstruktur. Enligt optimala beskattningsresonemang borde konsumtion av livsmedel beskattas högre – inte som nu lägre – än de flesta andra typer av konsumtion, eftersom den enligt olika studier tycks vara relativt prisokänslig. Detta går på tvärs mot hur de flesta konsumenter tycks tänka: att livsmedelskonsumtion bör beskattas lågt därför att den är *nödvändig*. Detta är emellertid irrelevant: det är just därför att livsmedel är oundgängliga varor som de har låg priskänslighet. Resonemanget leder fel därför att det tycks utgå från att beskattning syftar till att främja konsumtion av produkter vilka upplevs som nyttiga av den enskilda individen. Det är i regel inte avsikten. Den är i stället att ta in de skatteintäkter som behövs för att finansiera önskade offentliga utgifter på ett sätt som ger så små förskjutningar av konsumtionsmönstret i förhållande till en situation utan skatter, och därmed så små välfärdsförluster, som möjligt.

Ett annat vanligt argument för låg moms på livsmedel är att den omfördelar inkomster till förmån för lägre inkomsttagare, som lägger en större del av sina utgifter på dessa varor än inkomsttagare med högre inkomster. Detta är visserligen sant, men många analyser har visat att låg livsmedelsmoms är ett ineffektivt instrument för inkomstutjämning eftersom också högre inkomsttagare med större livsmedelskonsumtion får del av den lägre momsen. Bidragshöjningar eller inkomstskattesänkningar som riktas mot låginkomst-hushåll, och då särskilt sådana med barn, är mer kostnadseffektiva omfördelningsåtgärder.

Beskattning av arbetsinkomster driver en kil mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk avkastning av arbete och snedvrider därmed valet mellan marknadsarbete och fritid. En ytterligare aspekt på momsen har därför att göra med om produkter konsumeras tillsammans med (är komplement till) fritid eller i stället för den (är substitut för fritid). Snedvridningar av valet mellan arbete och fritid kan motverkas genom att beskatta varor och tjänster som utgör komplement till fritid hårdare än varor och tjänster som är

¹¹ Se den inledande diskussionen i uppsatsen.

substitut. Men dagens differentierade momssatserna åstadkommer inte heller detta utan verkar åt motsatt håll, eftersom momsen är nedsatt på aktiviteter vilka helt eller delvis konsumeras tillsammans med fritid som kultur- och idrottsevenemang samt hotell- och restaurangtjänster.

Det skulle föra för långt att utforma momsen enligt optimala beskattningsprinciper. Men en rimlig strävan bör vara att momsstrukturen inte ska gå på tvärs mot dem. Det talar för en enhetlig moms. Detta skulle också tillgodose krav på enkelhet. Gränsdragningsproblem skulle vidare undvikas och därmed olika försök till skatteundandragande och skattefusk motverkas då incitamenten att omklassificera konsumtion i syfte att få en mer förmånlig skattebehandling blir mindre. En enhetlig moms skulle även minska riskerna för lobbying av olika intressen för mer gynnsamma momsvillkor.

En översyn av momsskattesatserna borde dessutom innefatta en omprövning av den nuvarande momsbefrielsen för områden som sjuk-, tand- och hälsovård samt utbildning. Det kan vara tekniskt svårare att momsbelägga bank- och försäkringstjänster, men där bör andra lösningar för att åstadkomma en lika hög beskattning som för annan konsumtion övervägas.

Med ett mål om lika stora momsintäkter som idag skulle en enhetlig momssats komma att ligga betydligt lägre än dagens högsta skattesats på 25 procent. En annan möjlighet är att lägga den enhetliga momsen på 25 procent för att få in större momsintäkter. Dessa skulle kunna användas för att minska beskattningen av arbetsinkomster. En fördel med detta är att incitamenten för sparande (uppskjuten konsumtion) skulle stärkas, eftersom arbetsinkomster som används till det då skulle beskattas lägre – beskattningen sker först när de sparade medlen används för konsumtion. Det framhålls ibland också att högre konsumtionsbeskattning skulle göra det svårare att undanhålla inkomster från beskattning, eftersom även undanhållna inkomster beskattas när de används för konsumtion. Mot detta bör dock ställas att det under senare år förekommit omfattande momsbedrägerier, främst genom att exporterande företag som köpt varor från svenska företag kunnat dra av ingående

moms och fått denna utbetalad till sig, samtidigt som de senare aldrig betalat in utgående moms.¹²

Hur reformeras skattesystemet bäst?

Vilken är den bästa processen för att få till stånd lämpliga reformer av skattesystemet? Det finns i princip två vägar:¹³

- En bred skattereform där ett stort antal skatter samtidigt förändras.
- Gradvisa förändringar som successivt för systemet i en planerad riktning.

Ekonomer brukar argumentera för den förra strategin, medan många politiker – framför allt i praktisk handling – verkar föredra den senare. Det gäller inte minst den nuvarande borgerliga regeringen som valt att göra gradvisa mindre förändringar av olika skatter i stället för att försöka få till stånd en omfattande skattereform.

En bred skattereform

En bred skattereform har den stora fördelen att de som beslutar om den tvingas att tänka i systemtermer, det vill säga att vid ett och samma tillfälle ta ställning till helheten i de skatteförändringar som görs. Det brukar också framhållas att förändringar av skattereglerna då kan vara lättare att genomföra därför att de möter mindre motstånd från berörda grupper, eftersom dessa kan antas vinna på vissa åtgärder samtidigt som de förlorar på andra. Ett mer tveksamt argument är att det skulle vara lättare att få politisk acceptans när det samtidigt sker så många förändringar att det är svårt för medborgarna att genomskåda de fullständiga konsekvenserna

¹² Se till exempel Lindberg, Anders. 2025. "Så kan ett momsbedrägeri gå till", *Dagens Nyheter*, 16 oktober.

¹³ Även Klas Eklunds bidrag i denna volym diskuterar dessa två vägar.

– sådan bristande transparens brukar vi i andra sammanhang inte betrakta som någon demokratisk vinst.

Överenskommelser mellan flera partier över de politiska blockgränserna lär vara en förutsättning för en bred skattereform. Annars kommer förmodligen reformen att rivas upp när nya politiska majoriteter uppstår. Stora reformer som följs av motreformer skulle innebära en instabilitet i skattereglerna som vore skadlig för ekonomin. Samtidigt innebär kravet på bred politisk enighet ett stort hinder för att en bred skatteform ska komma till stånd. Olika avvägningar mellan samhällsekonomisk effektivitet ("tillväxt") och omfördelning, som är styrande för vilken skattepolitik som eftersträvas, bestämmer ju i hög grad de politiska konfliktlinjerna. En skattepolitisk borgfred riskerar att rycka undan möjligheten för politiska partier att driva just de frågor som definierar dem inför väljarna.

Detta betyder att det förmodligen krävs ett mycket dysfunktionellt skattesystem för att en blocköverskridande överenskommelse om en bred skattereform ska bli möjlig igen. En sådan situation förelåg på 1980-talet före den stora skattereformen. Men så stora är inte problemen idag.

Om man ska förlita sig på breda skattereformer för att rätta upp skattesystemet, får man räkna med att sådana görs sällan och att långa tidsperioder däremellan karakteriseras av successivt ökande avsteg från systematiska principer. Dessa sker när regeringar av olika partifärg genomför partiella reformer i linje med sina avvägningar mellan olika ekonomiskpolitiska mål och gör gradvis skattesystemet allt mindre logiskt sammanhängande. En ny bred skatteform kommer då inte till stånd förrän problemen blivit så uppenbara att det uppstår politisk enighet om att systemet måste "nollställas" igen.

Stegvisa mindre justeringar av skattesystemet

Alternativet till en stor skattereform är stegvisa mindre förändringar som över tid skulle kunna uppnå samma slutresultat. Det tycks vara den metod som Tidöpartierna förordar. Den uppenbara fördelen är att sådana mindre justeringar kan genomföras lättare.

Den lika uppenbara nackdelen är att det är svårt att styra sådana mot ett lämpligt och väl definierat slutmål.

Risken är stor att slutresultatet av stegvisa, mindre förändringar blir summan av ett antal enskilda beslut i stället för ett genomtänkt system. En grundförutsättning för att undvika detta är förmodligen en tydlig målinriktning. Men också en sådan lär kräva ett visst mått av samförstånd över de politiska blockgränserna om den ska överleva varierande politiska majoritetsförhållanden. Sådant samförstånd behöver dock inte nödvändigtvis existera ex ante utan kan också uppstå ex post. Ett bra exempel är de jobbskatteavdrag som infördes av alliansregeringen under åren 2006–14. Socialdemokraterna och Miljöpartiet motsatte sig inledningsvis dessa, men valde sedan i regeringsställning att ändå behålla dem.

Den nuvarande regeringens försök i den ekonomiska vårpropositionen 2024 att formulera en målinriktning för skattepolitiken tyder på att en sådan stegvis strategi kan vara svår redan för *en* politisk sida.¹⁴ Dessa skattepolitiska riktlinjer innehåller så många kriterier att de knappast kan ge någon konkret vägledning. Skatterna ska enligt riktlinjerna ha högt förtroende; vara rättssäkra, förutsägbara, legitima, begripliga, tydliga, transparenta, förenliga med EU-rätten och effektiva som styrmedel; öka drivkrafterna för arbete, utbildning, företagande, investeringar och entreprenörskap; bidra till god konkurrenskraft för företagen samt till generell och rättvist fördelad välfärd och ökad tillväxt; samt säkerställa skatteintäkter. Dessutom ska beskattningen inte innebära onödigt stora administrativa kostnader, motverka skattefusk och skatteundandragande, ske i nära anslutning till inkomsternas förvärvande och grundas på breda skattebaser och låga skattesatser. De enda kriterier för ett bra skattesystem som *inte* nämns är tyvärr just de som ekonomer brukar framhålla: neutralitet och likformighet.

Det är svårt att se varför de krafter som gradvis luckrat upp 1990/91 års stora reform inte skulle fortsätta att verka ”systemhotande” i en stegvis reformprocess. Varför skulle de plötslig gå

¹⁴ *Proposition 2023/24:100* s. 84–86. Se också Calmfors, Lars. 2024. ”Regeringen tar principlösheten i skattepolitiken till nya höjder”. *Dagens Nyheter*, 3 mars.

att tämja så att de drar i systemförstärkande riktning? Liknande incitament som till exempel styrt mot momsnedläggningar på vissa områden (för att ge lägre livsmedelspriser, förstärka turistrelaterade branschers konkurrenskraft och skapa jobb i restaurangbranschen) eller sänkta drivmedelsskatter (för att motverka tillfälliga prisuppgångar) kan antas förbli lika starka framöver som tidigare.

En tredje väg?

Ett grundproblem för skattepolitiken är spänningen mellan behovet av systemtänkande och behovet för de politiska partierna av att utifrån olika ideologiska ståndpunkter kunna driva olika skattefrågor och låta väljarna ta ställning till dem. En bra utformning av skattesystemet kräver att denna spänning kan hanteras.

Kanske borde ekonomer sluta tänka i termer av en stor reform av skattesystemet över hela linjen och i stället sänka ambitionerna till systemlösningar på delområden som lämnar andra frågor åt sidan att hanteras i den vanliga politiska processen.

Man kunde till exempel försöka nå en bred politisk överenskommelse om *strukturen* i kapitalinkomstbeskattningen. En sådan uppgörelse skulle kunna fokusera på principerna för beskattningen (schablonbeskattning eller beskattning av faktiska inkomster) och vilka skattesatser som bör tillämpas för olika slags kapitalinkomster om den effektiva beskattningen av dessa ska vara likvärdig. En sådan uppgörelse om kapitalinkomstskatternas struktur behöver inte hindra att olika regeringar sedan kan välja olika *nivåer* på den enhetliga kapitalinkomstbeskattningen utifrån sina politiska preferenser. Men det vore en stor fördel med ett samförstånd om att sådana nivåförändringar normalt ska genomföras utan att förändra den relativa beskattningen av olika kapitalinkomster.

På liknande sätt kunde man försöka bryta ut frågan om olika momssatser från andra skattepolitiska frågor och komma överens mellan partierna om en enhetlig moms utan att behöva binda upp sig för momsnyvån. En sådan överenskommelse kan också behöva omfatta andra åtgärder för att tillgodose vissa av de mål som ursprungligen motiverade momsdifferentieringen. Det skulle kunna gälla riktade bidrag eller inkomstskattesänkningar för låg-

inkomstgrupper och barnfamiljer (för att hantera följderna av en högre livsmedelsmoms) eller sysselsättningspolitiska insatser (till exempel i den mån som en högre restaurangmoms förväntas ge negativa effekter på vissa gruppers sysselsättning).

Den grundläggande utgångspunkten för förslagen ovan är att de politiska partierna inte är villiga att lämna ifrån sig möjligheterna att konkurrera om väljarna med olika förslag om vilka nivåer den samlade beskattningen av kapitalinkomster och konsumtion ska ligga på. Dessa frågor är ideologiskt laddade. Men frågorna om dessa skatters struktur, det vill säga vilka skattesatser som ska tillämpas för olika slag av kapitalinkomster och olika slag av konsumtion, har betydligt mindre ideologisk sprängkraft. Därför kunde det vara ändamålsenligt att försöka bryta ut dem, så att inte överenskommelser på dessa områden omöjliggörs av oenighet om den allmänna nivån för dessa skatter. Det skulle till och med kunna vara en politisk fördel vid regeringsbildningar att vissa frågor är utlösta redan i förväg.

Jag argumenterade i avsnittet om balansen mellan beskattning av kapitalinkomster och arbetsinkomster för att skatterna på de högsta arbetsinkomsterna borde sänkas i utbyte mot en högre genomsnittlig skatt på kapitalinkomster. Det skulle vara betydligt mer komplicerat att nå bred politisk enighet om en sådan bytesaffär än om förändringar i strukturen för kapitalinkomstbeskattningen eller momsstrukturen. Men inte heller detta borde nödvändigtvis vara omöjligt. De ideologiska skiljelinjerna mellan olika partier gäller i första hand hur skatterna ska fördelas mellan inkomsttagare med högre och inkomsttagare med lägre inkomster. En kombinerad höjning av den genomsnittliga skatten på kapitalinkomster och sänkning av marginalskatten på de högsta arbetsinkomsterna skulle kunna göras så att det inte sker några stora förändringar i spridningen av de *totala* inkomsterna.

Det finns starka ideologiska motsättningar mellan de politiska partierna om hur hög den allmänna skattenivån ska vara. Det är svårt att tänka sig politiska kompromisser på denna punkt som består över tid. Men det skulle kunna vara ändamålsenligt att försöka lyfta ut frågan om relationen mellan beskattning av kapitalinkomster och beskattning av arbetsinkomster från dagspolitiken.

Tanken är alltså att en överenskommen relation mellan skattesatserna ska behållas även när en regering vill ändra den allmänna skattenivån i ekonomin.

Man skulle till exempel kunna ställa upp en princip om att en – enhetlig – kapitalinkomstskattesats och den högsta marginals-katten för arbetsinkomster normalt ska ändras *gemensamt*. Regeringar bestående av partier till höger (som kan antas vilja minska den allmänna skattenivån) skulle i så fall samtidigt sänka både kapitalinkomstskattesatsen och den högsta marginals-kattesatsen för arbetsinkomster. Vänsterregeringar (som kan antas vilja öka den allmänna skattenivån) skulle samtidigt höja båda dessa skatter.¹⁵ Det är förstås svårt att tänka sig – och inte heller önskvärt – att man i förväg ska enas om någon exakt formel för relationen mellan olika skattesatser som sedan ska följas slaviskt. En mer realistisk väg kunde vara att försöka uppnå en principiell samsyn om att normalt försöka upprätthålla vissa relationer mellan olika skattesatser.

En uppenbar invändning mot tankarna ovan är att det kan vara svårare att nå breda överenskommelser om skatterna när man har färre skatteparametrar att spela med. Man skulle till exempel inte kunna byta en sänkning av marginals-katten på de högsta arbetsinkomsterna mot enbart högre beskattning av ägda bostäder, vilket ibland föreslagits i den skattepolitiska debatten.

Det finns förstås inte någon tradition av politiska uppgörelser om relationer mellan olika skatter som ska ligga fast när den allmänna skattenivån ändras. En sådan princip skulle ibland kunna försvåra önskvärda anpassningar av skattesystemet till nya omstän-

¹⁵ Idén har viss likhet med de "Östlindska reduktionskoefficienterna". Nationalekonomiprofessorn Anders Östlund föreslog på 1950-talet, som en form av statlig inkomstpolitik för att få kontroll på löneinflationen, att arbetsmarknadens parter visserligen skulle få förhandla fritt om lönerna, men att regeringen skulle ha rätt att efter avslutade förhandlingar reducera alla löner proportionellt – så att alla relativlönerna förblev oförändrade – om detta ansågs önskvärt ur stabiliseringspolitisk synpunkt. Se Lindbeck, Assar. 1975. *Svensk ekonomisk politik*. Aldus, s. 61–62, och Östlund, Anders. 1957. "Kan arbetsmarknaden göras mindre inflationistisk". *Recept mot inflation*. Finansdepartementet. Förslaget genomfördes aldrig.

digheter. Min tankeskiss kan framstå som akademisk och verklighetsfrämmande. Men mot detta får ställas att det krävs nytänkande för att bryta de politiska låsningar som finns i fråga om skattesystemet. Det är olyckligt om dessa tillåts förhindra förändringar även på punkter där det kan finnas en politisk enighet om att nuvarande förhållanden är dysfunktionella. Förhoppningsvis kan därför mina resonemang ändå ge några utgångspunkter för fortsatt tänkande om hur man skulle kunna utforma breda skatteuppgörelser och samtidigt ändå lämna utrymme för olika politiska konstellationer att följa sina ideologiska kompasser i skattepolitiken.

