

Dags för ny skattereform

Steg för steg har skattesystemet fjärmats från principerna i 1990/91 års stora reform. Nu behövs en parlamentarisk skatteutredning. Erfarenheterna från förra gången visar att ett kvalificerat underlag betyder mycket när väl möjligheter för en blocköverskridande överenskommelse uppstår.

Alla skattesystem tenderar att gradvis bli alltmer komplicerade med nya särregler och undantag. Därför behövs från tid till annan genomgripande översyner för att skatterna inte ska bli ett oöverskådligt lapptäcke som inte följer några grundläggande principer. Detta gäller i hög grad Sverige. Skattesystemet blev under 1970- och 1980-talen alltmer samhällsekonomiskt ineffektivt med orimligt höga marginalskatter som i kombination med många undantag och stora avdragsmöjligheter uppmuntrade till skatteplanering och skatteflykt. Det föranledde "århundradets skattereform" 1990/91. Skattereformen vägledades av genomtänkta principer om neutralitet och likformighet. Den högsta marginalskatten på arbetsinkomster sänktes till 50 procent. Samtidigt blev tidigare undantagna inkomster beskattade och avdragsmöjligheterna inskränktes. En enhetlig moms på 25 procent infördes. Beskattningen av kapitalinkomster och fastigheter utformades för att ge neutralitet mellan investeringar i bostäder och andra investeringar.

Sedan den stora skattereformen har det skett en rad förändringar. Den högsta marginalskatten har höjts. Momsen har sänkts för bland annat livsmedel, en del fritidsaktiviteter och senast restaurangtjänster. Arbetsgivaravgifterna är numera lägre för ungdomar än för äldre. Jobbskatteavdraget innebär lägre beskattning av arbetsinkomster än av till exempel arbetslöshets- och sjukersättningar samt pensioner. Den statliga fastighetskatten har avskaffats.

De stora förändringarna motiverar en ny översyn av skattesystemet. Utgångspunkten bör vara i vilken grad som avstegen från principerna bakom 1990/91 års reform är motiverade.

En skillnad mot 1990/91 är att vi fått en hög bestående arbetslöshet. Därför bör skatterna mer än tidigare utformas i syfte att främja sysselsättningen. Det är ett starkt motiv för de jobbskatteavdrag som införts och som enligt forskningen är effektiva sysselsättningsåtgärder. Däremot ger sannolikt inte de lägre arbetsgivaravgifterna för ungdomar några betydande sysselsättnings effekter: förmodligen stiger lönerna på sikt lika mycket som avgifterna sänks och lämnar därmed arbetsgivarnas lönekostnader oförändrade.

En del skatteförändringar beror på att politikerna agerat populistiskt och gett efter för lobbygrupper som utnyttjat väljarnas svårigheter att sätta sig in i frågorna. Ett exempel är den låga matmomsen som gynnar livsmedelsproducenter. Ett annat är slopandet av fastighetsskatten. Den innebar en beskattning av förmånen för den som äger sin bostad att inte behöva betala

hyra. Följden är att eget boende nu beskattas mindre än annan konsumtion.

Det verkar vara en instinktiv väljarreaktion att ogilla beskattning av sådana aktiviteter som är "nödvändiga" och som det därför är svårt att undkomma genom beteendeförändringar. Boende och livsmedelskonsumtion är just två sådana exempel.

Men reaktionen är i själva verket irrationell. Skattesystemets uppgift är att med så små skadeverkningar som möjligt finansiera de offentliga utgifterna. Skadeverkningarna uppstår när skatter driver en kilt mellan samhällsekonomiskt och privatekonomiskt utbyte och därför får människor att agera på ett annat sätt än de egentligen – i frånvaro av beskattning – skulle vilja. Därför är det bra med höga skatter på konsumtion som inte påverkas särskilt mycket av dem, som på boende och livsmedel. (Skatter på direkt skadlig verksamhet – som miljöförstöring – är förstås ännu bättre men kan aldrig ge tillräckligt stora intäkter.)

Det är emellertid svårt att få genomslag för budskapet ovan. Det kräver ett stort ansvarstagande av politikerna och en vilja till blocköverskridande uppgörelser. Det fanns 1990/91 efter som det tidigare skattesystemet då helt kapsejsat. Dagens skattesystem fungerar mycket bättre än 1980-talets system. Men det har ändå skett så många illa underbyggda förändringar



Illustration: Stina Eidem

att det behövs ett nytt helhetsgrepp.

En ny skattereform borde innebära en återgång till en enhetlig moms. Finansiella tjänster, som i dag är momsbe fria, bör beskattas hårdare. Fastighetsskatten bör återinföras. Det skulle skapa ett fördelningspolitiskt utrymme att sänka de högsta marginalskatterna, vilket skulle öka drivkrafterna för arbete och utbildning. Kapitalinkomstbeskattningen bör sannolikt sänkas för att minska hushållens drivkrafter att skuldsätta sig. Samtidigt bör möjligheterna för ägare av fåmansbolag att undkomma skatt genom att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster inskränkas.

I dag finns inte förutsättningar för en bred politisk skatteuppgörelse som kan stå sig ett antal år. Men det är troligt att det i framtiden kommer att krävas samverkan över blockgränserna för att åstadkomma handlingskraftiga regeringar. Det är ett skäl för att redan nu tillsätta en parlamentarisk skatteutredning, så att det finns ett gediget beslutsunderlag den dag en blocköverskridande skatteöversyn blir politiskt möjlig. En orsak till att 1990/91 års skattereform kom till stånd var just att den föregicks av ett kvalificerat utredningsarbete under lång tid. Det är beklagligt att regeringen inte verkar beredd att ta initiativ till en sådan process.



Lars Calmfors är professor i internationell ekonomi vid Stockholms universitet och fristående kolumnist i Dagens Nyheter.