

VAD ÄR EN BRA SKATT?

Gustav Karreskog
Caspian Rehbinder
Isak Trygg Kupersmidt

Ung
Liberal

BÄTTRE SKATTER

Skattesystemet utgör grunden för välfärdsstaten. Rätt utformat kan det fungera för att uppmuntra bra beteende och avskräcka sådant som går ut över andra, samtidigt som det får in de resurser som krävs för till exempel vård, skola och omsorg. Intaget av skatter innebär även en stor belastning för samhällsekonomin, och felaktigt utformat kan det leda till att kväva företagande och andra produktiva verksamheter. Den här rapportserien syftar till att ge en introduktion till vad som är bra och dåliga skatter, hur det svenska skattesystemet fungerar, och vad som skulle kunna göras bättre.

Den första rapporten handlar om vad som är en bra skatt, vilka kvaliteter ett skattesystem borde ha och hur man kan förstå effekten skatter har på samhällets ekonomi. Den grundläggande insikten är att människor inte tycker om att bli av med sina surt förvärvade pengar, och kommer göra sitt bästa för att få behålla dem. I de följande rapporterna i serien Bättre skatter analyseras det svenska skattesystemet utifrån de principer som läggs fram här, och nya förslag förs fram.

Den andra rapporten handlar om inkomstskatter. Det finns många olika former av skatt på inkomster i Sverige. Skatt på inkomst av tjänst, skatt på inkomst av kapital och arbetsgivaravgifter. Rapporten går igenom hur de olika skatterna ser ut i dag, och vad dagens system har för brister.

Den tredje rapporten handlar om konsumtionsskatter. Den största delen handlar om den största konsumtionsskatten – moms. Moms är en skatt som läggs på nästan alla varor, med olika skattesatser beroende på vilken vara det är. Andra konsumtionsskatter som berörs i rapporten är punktskatter av olika slag, på bland annat energi, alkohol och koldioxid.

Den fjärde rapporten handlar om skatteutgifter. Skatteutgifter är skatt som aldrig betalas in på grund av något av alla undantag som finns i skattelagstiftningen. Här ryms bland annat RUT och ROT, ränteavdraget, den differentierade moms och de tunga industriernas undantag från koldioxidbeskattning.

Avslutningsvis sammanfattas slutsatserna från tidigare rapporter med ett förslag på hur ett effektivt, transparent och lättbegripligt skattesystem skulle kunna se ut.

Vi hoppas att rapporterna kan vara till nöje för politiskt intresserade som vill ha en introduktion till skattepolitik, och att de leder till både bättre skatter och bättre debatt om skatterna.

Gustav Karreskog
Isak Kupersmidt
Caspian Rehbinder

december 2014

INLEDNING

Den offentliga sektorns utgifter står för drygt 50 procent av Sveriges BNP. Mer än hälften av alla varor och tjänster som konsumeras i Sverige betalas alltså med pengar som passerat genom skatteverket. I den här texten försöker vi på ett enkelt sätt sammanfatta hur man kan resonera kring skatter, vad som är den riktiga kostnaden av att ta in skatt och vad som kännetecknar ett bra skattesystem. Hur stora den offentliga sektorns utgifter bör vara är en viktig fråga och en av de stora skiljelinjerna i politiken. Målet med den här rapporten är dock inte att diskutera den offentliga sektorns storlek. Här undersöks istället frågor om hur skatterna hämtas in – något som spelar större roll än vad man först kan tro.

Skatterna är nödvändiga för att staten ska kunna finansiera de politiska åtagandena. Men hur de ska utformas blir lätt knivigt. Är en skatt bra om alla måste betala lika mycket, eller ska den som kan betala mer betala mer? Är det kanske en bra idé att bara beskatta riktigt höga löner och lyxkonsumtion i stil med kultur, smycken och spavistelser för att på så sätt inte belasta den viktigaste konsumtionen med skatt? För att svara på de frågorna måste vi först förstå vad skatterna har för effekt på människors agerande.

VAD ÄR EN BRA SKATT?

Vid en första anblick är det lätt att tro att effekten av skattetrycket till största del är vem som får bestämma över hur en i förväg given summa pengar ska fördelas. Alltså att pengar som inte tas in i skatt får de enskilda enskilda medborgarna bestämma över, och lägges därmed främst på saker som gynnar medborgaren och personer i hans omgivning, medan pengar som via skatten går in till det offentliga bestäms över gemensamt och går därför till gemensamma projekt så som infrastruktur och till individer i behov av till exempel sjukvård eller försörjningsstöd. Med det synsättet är det lätt att motivera högre skatter; man behöver bara ställa allmänintresset mot individens särintresse. Så enkelt är det dock inte i verkligheten, av en enkel anledning: människor tycker inte om att betala skatt, och kommer göra sitt bästa för att slippa göra det, och på så sätt påverka mängden pengar som finns att fördela.¹

Ett exempel får illustrera problemet med skatter. Anna och Bertil bor i en mellanstor stad i Sverige. Anna är väldigt förtjust i mat, och framför allt smörstekt bacon. Det har dock lett till att Annas midja växt, och hennes favoritskjorta har blivit lite trång. Det är inget större bekymmer för henne, men hon skulle kunna tänka sig att betala upp till 150 kronor för att någon ska sy om skjortan så att den passar bättre. Bertil å andra sidan, driver ett litet skrädderi och kan tänka sig att sy om skjortan om han själv i slutändan får minst 100 kronor i plånboken för det. Situationen är alltså upplagd för en för alla parter gynnsam affär. Om Anna betalar Bertil 125 kronor för att sy om skjortan skulle både Bertil och Anna bli 25 kronor gladare än vad de

1 Möjligen är Mona Sahlin och Anders Borg undantag, men de flesta tycker inte att det är häftigt att betala skatt.

var tidigare. Samhället som helhet skulle alltså bli 50 kronor rikare.

Det här typen av transaktioner är kärnan i marknadsekonomier, och grunden för det moderna samhällets välstånd. Människor med olika preferenser, kompetenser och behov kan genom att byta tjänster och varor med varandra se till att alla får det bättre. Tyvärr så kan skatter störa den här spontana ordningen. Om Bertil måste betala 50 procent av det han tjänar till staten innebär detta att han måste ta minst 200 kronor betalt för att vilja sy om Annas skjorta. Eftersom Anna endast är beredd att betala 150 kronor innebär det att skatten förstört förutsättningarna för en gynnsam affär. Anna skulle då få dras med sin obekväma skjorta, och Bertil skulle inte få in några pengar. Staten skulle inte heller tjäna någonting. Allt skulle bli sämre för alla.

Det här är vad som i nationalekonomin kallas för en dödviktsförlust, alltså den förlust i produktion och konsumtion som följer av att individer och företag undviker skatt. Att undvika skatt kan handla om skatteplanering, att köpa något man inte vill ha lika mycket för att det beskattas lägre, eller som i fallet med Anna och Bertil, att helt enkelt avstå från en för alla inblandade gynnsam affär. Om lön till exempel beskattas lägre än vinst från företag kommer fler vilja jobba och färre bedriva företagsverksamhet, även om det för vissa som jobbar egentligen vore bättre att bedriva företagsverksamhet. Om restaurangmat har högre moms än mat köpt i affären kommer fler välja att laga egen mat än vad som vore optimalt.² Är det avdragsgillt att ha läxhjälp i hemmet men inte att köpa motsvarande tjänst i en annan lokal kommer oroliga föräldrar köpa läxhjälp i hemmet och inte betala för pedagogisk programvara, läxhjälp i grupp eller andra tjänster som kanske vore effektivare för just dem.

Att pengar förflyttas mellan individ och stat är i sig inte nödvändigtvis någon förlust för samhället som stort. Att transaktioner som Annas och Bertils inte blir av är däremot en förlust för alla, och är den egentliga kostnaden för samhället med beskattning. En vägledande princip bör därför vara att ta in skatterna på ett sådant sätt att man minimerar dödviktsförlusterna.

I Sverige har den samhällsekonomiska kostnaden för ytterligare en skattekrona beräknats till mellan två och fyra kronor. Det innebär att när staten tar in den sista skattekronan så försvinner ett värde motsvarande mellan två och fyra kronor från samhället.³ Frågan är alltså inte om det är bättre om staten eller individen har en krona, utan om det är bättre att staten har en krona än att individen har tre. Det här ställer väldigt höga

2 En spännande tanke här är faktiskt att arbete man gör för sig själv inte beskattas till skillnad från arbete man betalar någon annan för att göra. Det bästa vore kanske om man kunde ta in skatt varje gång någon lagar en god middag till sig själv motsvarande vad det skulle vara värt att betala för. I praktiken visar det sig dock att det är en helt omöjlig idé som inte skulle uppskattas av någon annan än skattenördar utan verklighetsförankring.

3 Hur dessa siffror tas fram är såklart väldigt komplicerat och kan ske på en mängd olika sätt. Se exempelvis Hansson (2009).

krav på att staten använder skattepengarna mycket effektivare än medborgaren.⁴ Många debattörer verkar omedvetna om – eller låter bara bli att nämna – att det är just de här effektivitetsförlusterna som är det skadliga för samhället, och pratar istället om att individer alternativt staten borde få bestämma över en viss mängd pengar. Den typen av argumentation för tillbaka debatten till den felaktiga premissen att skattesatsen handlar om hur en fix produktion ska fördelas, istället för att se till helheten.

Hur stor dödviktsförlusten av en skatt är beror framför allt på hur den tas in. Det avgörande i fallet med Anna och Bertil är inte hur mycket skatt de har betalat förut, utan hur mycket skatt som kommer dras vid den specifika transaktionen. Inom nationalekonomin kallas det att beslut tas på marginalen. De samhällsskadliga dödviktsförlusterna beror inte på det totala skattetrycket, utan på skatten som tas ut på den sista handlingen – den så kallade marginals-katten. För många ekonomer framstår därför ett system med en så kallad klumpsummeskatt som en våt dröm.⁵ Med en klumpsummeskatt betalar alla medborgare lika många kronor i skatt. I Sverige ligger skatteintäkterna på ungefär 1 600 miljarder kronor om året vilket innebär att en klumpsummeskatt i Sverige skulle hamna på cirka 210 000 kronor för alla myndiga medborgare.⁶ Med en sådan skatt skulle marginals-katten vara noll procent, alla transaktioner skulle kunna ske utan att skatten kom emellan och förstörde. Dödviktsförlusterna skulle helt försvinna. Det är lätt att förstå den teoretiska tjusningen med det systemet, men i praktiken fungerar det tyvärr sämre. Människor är olika. Alla kan inte tjäna 210 000 kronor om året för att betala skatten. Dessutom är de flesta överens om att den som tjänar mer också bör betala lite mer och ta ett större ansvar för det gemensamma.

Klumpsummeskatt är alltså en dålig idé. Men den illustrerar skillnaden mellan skattetryck och marginals-katt. I Sverige är det i dag så att marginals-katterna för de flesta lönetagare är mycket högre än det totala skattetrycket. Någon som tjänar tillräckligt mycket för att betala värnskatt kommer att möta en total marginals-katt på upp till 73 procent.⁷ Samtidigt är skattetrycket bara 44 procent av BNP.⁸ För att få en låg marginals-katt finns det olika skatter man kan använda, som alla har sina för- och nackdelar.

4 Något som garanterat inte alltid är fallet. Se till exempel Borgs (2013).

5 Många ekonomer föredrar att prata på engelska. Då kallas skatten lump sum tax.

6 Beräknat på ca 7,7 miljoner myndiga i Sverige 2014 och ett totalt skatteintag på ungefär 1 600 miljarder.

7 Om man räknar med arbetsgivaravgift, statlig inkomstkatt, genomsnittlig kommunalskatt och en genomsnittlig moms på 22 procent. Om jobbskatteavdraget ska fasas ut kommer ytterligare tre procentenheter läggas på detta.

8 Den uppmärksamma märker här att siffran är lägre än de 51 procent som nämndes i början. Den ännu mer uppmärksamma märker också att vi har pratar om skattetryck och inte offentliga utgifter. Den stora skillnaden mellan dessa två går att härleda till det mycket nedslående minustecknet som syns längst ner i landets kommunala och statliga budgetar.

På grund av hur skatter påverkar folks beteenden kan de även användas till att påverka människors konsumtionsval. En del konsumtion påverkar fler än bara köpare och säljare. Ett typiskt exempel på detta är utsläpp. Om jag köper en liter bensin och bränner den kommer jag bara betala för själva bensinen – inte för kostnaden av den försämrade miljön. För att rätta till sådana effekter kan man använda punktskatter, så att varor beskattas efter deras sammanlagda konstad. Då inkluderar priset även de negativa konsekvenserna som drabbar andra. På så sätt tvingas konsumenten att ta hänsyn till totala kostnaden när beslutet tas. Skatter som rättar till externa kostnader på det sättet kallas Pigouskatter.⁹

ANDRA FORMER AV KVALITET

Hittills har vi framför allt tittat på effektiviteten i skattesystemet. Utöver effektivitet finns det flera andra viktiga egenskaper som ett skattesystem bör ha.¹⁰ Ett av de viktigaste målen för skattesystemet är att det ska vara legitimt, det vill säga att de som utsätts för skatten tycker det är rättvist att de betalar den. När det gäller den totala samhällsekonomin så skulle det teoretiskt sätt kunna vara mest effektivt om all skatt betalas av låginkomsttagare.¹¹ Det skulle dock inte godtas av speciellt många som legitimt, bland annat då pengarna anses göra mer nytta hos de som är fattiga än de som är rika. Om skattesystemet inte uppfattas som legitimt riskerar acceptansen för skattefusk att öka. I en demokrati kommer ett system som upplevs illegitimt av medborgarna snabbt skjutas sönder av reformer, sär- lagstiftning och avdrag. Om skattesystemet ska kunna upprätthållas måste det alltså uppfattas som legitimt av medborgarna.

Det finns ofta stora motsättningar mellan effektivitet och legitimitet. Död- viktsförluster uppstår när personer försöker undvika att betala skatt, det är därför effektivt med skatter som inte går att undvika.¹² Just de skatterna uppfattas ofta som illegitima. Ett typiskt exempel är fastighetsskatten som av de absolut flesta nationalekonomer uppfattas som väldigt bra då den är effektivt svår att undvika.¹³ Däremot är den mycket impopulär bland väljarna då den uppfattas som omotiverad och orättvis – av precis samma skäl. Den här motsättningen utgör ett pedagogiskt problem för politiker och ekonomer. Om väljarna till fullo förstod att om skatten är svår för mig så gäller detsamma för min granne, så skulle kanske deras inställning till skatter som är svåra att smita ifrån ändras.

Vissa egenskaper hos ett skattesystem kan vara ännu viktigare än effektiviteten för att bygga upp legitimitet. Några sådana är transparens, förut- sebarhet, likformighet och rättssäkerhet. Transparens och förutsebarhet

9 Namngivna efter ekonomen Arthur Cecil Pigou.

10 Se Lodin (2007) för en omfattande diskussion om detta.

11 Effektivt i den snävaste av alla bemärkelser: att det skulle maximera BNP.

12 Som till exempel klumpsummeskatt

13 Se Bergstrand m.fl. (2014).

handlar om att de som betalar skatt ska veta vad de betalar, hur de betalar och hur mycket de betalar. Skatten ska vara uppenbar för den som drabbas. Det här är någonting som Sverige inte lever upp till – av de totala skatteintäkterna är det nästan 90 procent som har begränsad eller låg synlighet.¹⁴ Likformighet handlar om att liknande handlingar ska beskattas på liknande sätt – till exempel att lönen för en bagare beskattas likadant som lönen för en revisor.

Enkelhet i systemet är inte bara viktigt av demokratiska skäl, utan bidrar med även till effektivitet. Ett komplicerat skattesystem kostar mycket i administration. Komplicerade system innebär också en svårighet för medborgarna att förutsäga konsekvenserna av olika inkomster och försvårar planering och minskar förutsägbarheten. Då personer inte tycker om osäkerhet så riskerar det att leda till att folk är onödigt försiktiga, vilket tillsammans med svårigheter att planera kan leda till stora effektivitetsförluster.

SAMMANFATTNING

Att driva in skatter har mycket större effekter för samhällsekonomin än bara omfördelning. Höga marginalskatter leder till att väldigt många samhällsekonomiskt gynnsamma affärer aldrig blir av. Marginalskatterna i dag är så höga att den faktiska kostnaden för att driva in ytterligare en kronor i skatt till staten beräknas vara mellan två och fyra kronor. Ett system som inte är enhetligt är oftast skadligt, då det snedvrider individens beteenden mer än nödvändigt. Samtidigt gör politiska skäl att skattesystemet lätt fylls av kryphål, undandag och andra skadliga detaljer om man inte är vaksam.¹⁵

Bra och genomtänkta skatter kan minska många av dessa problem. När man utformar ett skattesystem ska man sträva efter att påverka människors beteenden så lite som möjligt och därför göra skatten så enhetlig som möjligt. Skattesystem bör också vara transparenta och enkla. Ett skattesystem behöver slutligen gillas av medborgarna, vilket ibland tvingar fram svåra avvägningar mellan effektivitet och legitimitet.

14 Lodin (2007), s. 24. Till dessa skatter hör bland annat arbetsgivaravgifterna och moms.

15 Ett bra exempel är jordbrukssubventioner. Nästan alla förlorar på det, då de får betala högre skatt som går till jordbruksstöd. Men de förlorar så lite att det inte lönar sig att organisera sig mot subventionen. De få som tjänar på dem däremot, tjänar så pass mycket att de är villiga att anstränga sig för att behålla subventionerna. För en politiker som vill vinna val är det därför ofta smartare att gynna särintressen, även om samhället totalt förlorar på det. Se Olson (1971) för en viktig analys.

KÄLLOR

Andersson, Rune, Hans Bergström, Lars Calmfors, Kjell-Olof Feldt, Åsa Hansson, Magnus Henrekson, Sven-Olof Lodin, Peter Melz, Erik Åsbrink, Ann Öberg (2014). »Skattesystemet ett lappverk – en ny stor reform behövs« i Dagens Nyheter, 2014-01-22

Borgs, Martin (2013). 365 sätt att slösa med dina skattepengar. Stockholm: Hydra förlag

Ericson, Peter & Johan Fall (2009). Skatter: vem, var och hur? - en översikt av skatternas struktur och vem som betalar dem, Svenskt Näringsliv

Flood, Lennart, Katarina Nordblom & Daniel Waldenström (2013). Dags för enkla skatter! Konjunkturrådets rapport 2013, SNS förlag

Hansson, Åsa (2009). Vad kostar beskattning – analys av den samhällsekonomiska kostnaden av beskattning, Svenskt Näringsliv

Jakobsson, Ulf & Göran Normann (2009). Nya principer för beskattning i en ny tid – eller lapptäckets återkomst, Svenskt Näringsliv

Jordahl, Henrik & Mikael Stenkula (2009). Skatter och snedvridning av konkurrensen, Konkurrensverket

Lodin, Sven-Olof (2007). »Kvalitetskriterier för en god skattelagstiftning«, Ekonomisk Debatt 2007:8

Olson, Mancur (1971). The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press

Riksrevisionen (2010). Enhetlig beskattning?, RiR 2010:11

Santesson (2011). »Västvärldens största skattereform« i Neo, 2011:6
Sørensen, Peter Birch (2010). Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges, ESO

OM FÖRFATTARNA

GUSTAV KARRESKOG är matematiker och nationalekonom. Han har en masterexamen i matematik och läser masterprogrammet i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han undervisar på Stockholms universitet och Handels, och kombinerar sina studier med forskning i matematik. Gustav men gillar för långa meningar med många komma-tecken, eftersom idealet är att så mycket information som möjligt ska få plats i varje mening, allt annat vore slöseri på meningar.

ISAK KUPERSMIDT är självutnämnd expert, och kan, utöver att sin masterexamen i matematik, skryta med att förstå jobbskatteavdraget. Han läser masterprogrammet i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm, och jobbar på Matematiska institutionen vid Stockholms universitet. Där lär han universitetets nationalekonomistudenter att räkna, och forskar om kvantgrafer.

CASPIAN REHBINDER är vice ordförande i Centerstudenter Stockholm och momsfanatiker. Utöver enhetlig moms gillar Caspian flugor, musik där folk bara skriker, statens offentliga utredningar, och Oxfordkomma. Han läser sista året på masterprogrammet i statsvetenskap på Stockholms universitet, och spår en ljus framtid för sig själv som liberal proffstyckare. På sikt hoppas han på att få flytta till en lägenhet med fler väggar att täcka med bokhyllor.

Ung
Liberal