

Mer fokus på miljö, fördelning och internationellt samarbete behövs i skattereformen

OLOF JOHANSSON-STENMAN
OCH THOMAS STERNER

KOMMENTAR

Det svenska skattesystemet, som alla skattesystem, är naturligtvis komplext. Att utvärdera föreslagna modifieringar av det i form av en sammanhållen reform är självfallet också svårt, bl a då målfunktionen är flerdimensionell och innefattar incitamentseffekter samt fördelningseffekter i ett dynamiskt perspektiv. Dessutom måste hänsyn tas till politiska restriktioner och upplevd subjektiv rättvisa liksom indirekta effekter på det politiska landskapet av t ex förändrad ojämlikhet. Samtidigt måste det tas i beaktning att effekterna av olika åtgärder är osäkra.

Som Eklund (2020) framhåller är det trettio år sedan den senaste reformen och hög tid för en ny reform. Eklunds utredning är välskriven och många förslag intressanta. I denna kommentar väljer vi att fokusera på två områden av mycket stor betydelse, inte minst globalt, nämligen 1. miljö/klimat och 2. fördelning/ojämlikhet.

Om ett skattesystem är bra eller inte och hur det bör modifieras är uppenbart normativa frågor där man inte kan härleda *bör* från är. Eklund hanterar detta genom att vara tämligen explicit med utgångspunkterna avseende att graden av ojämlikhet inte bör få tillåtas att öka samtidigt som den offentliga sektorns storlek hålls approximativt konstant, liksom att det är önskvärt med ett lättförståeligt skattesystem med låg snedvridning av incitamenten och ett ”system där medborgarna bestämmer mer” (s 11). Våra egna reflektioner grundas i omtanke om mänsklig välfärd såväl i Sverige som globalt, nu och i framtiden,

med särskilt fokus på den globala utvecklingen i framtiden.

Eklund skriver: ”Sverige bör intensifiera sina försök att vässa EU:s utsläpps-handelssystem, få EU-medlemmarna att anta högre CO₂-skatt samt agera på internationella klimatmöten för global samordning och höjning av koldioxidskatter. Om EU gör allvar av sina planer på en *Carbon border tax* – i praktiken en sorts tullar på import på varor med stort CO₂-innehåll – bör Sverige medverka” (s 19). Vi är i huvudsak eniga, men vi menar samtidigt att det globala perspektivet även bortom EU kunde betonas mer. Bland annat anser vi att Sverige bör vara pådrivande när det gäller att införa nationella CO₂-skatter, eller motsvarande, globalt (eller i så många länder som möjligt). Skulle detta lyckas behövs ju inte de betydligt krångligare systemen med importtullar.

Vi menar mer allmänt att det viktigaste målet för klimatpolitiken är kostnadseffektivitet i bred mening, dvs att den *globalt* får så stor effekt som möjligt i förhållande till kostnaden (se t ex Hassler m fl 2020). Ofta menar man i stället att utsläppen *i Sverige* minskar så mycket som möjligt per krona (eller, analogt, att det kostar så lite som möjligt för den utsläppsreduktion som åstadkoms). Distinktionen är viktig eftersom klimatfrågan är global och ytterst beror på de globala utsläppen där utsläppen i Sverige, ja även i EU, är jämförelsevis små. Sveriges möjlighet att påverka ligger i vår eventuella roll som pådrivare och/eller som ett gott exempel. Exemplet är därför mycket viktigare än vad utsläppen i Sverige direkt innebär för klimatet. Detta betyder dock inte att kostnadseffektivitet i den snävare meningen är oviktigt. Tvärtom. Om vi i Sverige lyckas minska utsläppen till en låg (eller ingen) samhällsekonomisk kostnad så är det naturligtvis mycket mer attraktivt för andra länder att ta efter än om samma utsläppsminskning skett till priset av

Olof Johansson-Stenman är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Han forskar främst inom beteendekonomi, offentlig ekonomi och miljöekonomi. Olof.Johansson@economics.gu

Thomas Sterner är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Hans forskning berör huvudsakligen ekonomiska styrmedel för miljö, klimat och naturresurser. Thomas.Sterner@economics.gu.se

svåra umbäranden. Däremot är inhemsk kostnadseffektivitet inte det enda som påverkar den totala kostnadseffektiviteten.

Inom många politikområden finns en avvägning mellan värdet av att gå före och kostnaden därav; har man högre skatter (oavsett för miljö, kapital eller arv) finns en risk att verksamheter flyttar. Å andra sidan kan man inte nå en optimal politisk nivå om inte något land går före och aktivt arbetar för en global eller regional samordning.

Om det internationella perspektivet är principiellt uppenbart för klimatfrågan så är det kanske inte lika uppenbart när det gäller fördelningspolitiken. Även här är dock det internationella perspektivet, och möjligheter och svårigheter med internationell koordinering, centrala. Eklund föreslår t ex inte återinförda arvs-, gåvo- eller förmögenhetsskatter (till skillnad från t ex Jämlikhetskommissionen (SOU:2020:46)), till skillnad från fastighetsskatter, just med motiveringen att en stor del av dessa rörliga skattebaser riskerar att försvinna utomlands. Sådana farhågor är förstas väl motiverade och om det vore fråga om att sådana skatter ensidigt skulle återinföras i Sverige vore det rimligt med noggranna utredningar först. På samma sätt som med internationella miljöfrågor ligger alltså ett betydligt värde i internationell koordinering för att motverka snålskjutsåkarproblematiken på skatteområdet. Vi är förstas inte alls först med att påpeka detta; internationell koordinering var ju t ex en av de mest centrala politisk-ekonomiska rekommendationerna i Piketty (2015) (se även Roine 2014). Det vill säga vad som är ett bra och klokt utformat skattesystem i Sverige beror starkt på hur skattesystemen ser ut i andra, inklusive europeiska, länder. Samarbete kring sådana frågor kan naturligtvis ske i olika former och förutsätter inte nödvändigtvis en utveckling i riktning mot en

mer långtgående politisk union, som ett slags Europas förenta stater, som bl a Piketty upprepat har argumenterat för. (Huruvida ett sådant mer intensifierat och långtgående europeiskt politiskt samarbete är önskvärt eller inte tar vi inte ställning till här, uppenbart finns både potentiella fördelar och risker med en federal utveckling.)

Sverige var tidigare ett omtalat exempel på en marknadsekonomi med höga ambitioner beträffande jämlikhet. I den senaste skattereformen 1990 var dock fokus på att sänka den tidens höga marginalskafter. Då koldioxidskatterna infördes, sänktes inkomstskatterna kraftigt och samtidigt avskaffades såväl arvs som gåvo- och förmögenhetsskatter. Flera andra skatter såsom moms reformerades också. Nu är Sverige ett av relativt få OECD länder som inte har arvsskatter. Sådana skatter finns i Tyskland, England och USA. 40 procent är en vanlig nivå (historiskt var nivåerna än högre). På detta område är Sverige alltså ett lågskatteland som förvårar för andra länder att använda sådana skatter. Medan inkomstojämlikheten har ökat i de flesta västländer mer allmänt de senaste decennierna så har ökningen varit särskilt snabb i Sverige.

Det är, för övrigt, inte alls uppenbart för oss att Eklunds förslag uppfyller ens den måttliga ambitionen att inte öka ojämlikheten. Det finns utjämnande inslag framför allt via fastighetsbeskattningen men samtidigt sänks inkomstskatten kraftigt för alla över 50 000 kr/månad; skatten på vissa kapitalskatter höjs medan andra sänks till en mer enhetlig nivå på 25 procent.

När det gäller klimatskatter, är det bråttom att bidra till en omställning till ett fossilfritt samhälle. Prissättning av utsläpp är generellt ett effektivt och centralt styrmedel för ändamålet. Prissättningen i sig medför inte nödvändigtvis skatteintäkter; exempelvis kan man använda utsläppsätter och man kan allo-

keras dessa gratis. Praxis är dock snarare, och i ökande omfattning, att auktionera ut rätterna (vilket ju också genererar intäkter). Eklund skriver att man inte kan skatteväxla i större skala eftersom gröna skatter på sikt urholkar sin egen skattebas. Det stämmer att vårt mål är att vara fossilfria efter 2050 (eller 2045) och om detta uppnås fås förstås inga skatteintäkter, men det hindrar ju inte att en hög beskattning av fossila utsläpp skulle kunna ge betydande intäkter för en skatteväxling under det närmaste kvartseklet.

I många länder ifrågasätts i dag ekonomiska styrmedel för klimatpolitiken. Fossila intressen i olje-, kol- och gasbranschen vill naturligt nog undvika beskattning. Här finns en del av världens största och starkaste företag och en del stora länder. Till denna koalition kommer även den industri som använder mycket (fossil) energi såsom bilindustrin.

Tack vare den förra skattereformen 1990 fick Sverige en koldioxidskatt mycket tidigt. Tack vare denna gynnsamma inramning och det faktum att Sverige inte har egna fossila fyndigheter eller företag kom motståndet mot koldioxidskatter att vara svagt i Sverige och acceptansen hög. Resultatet är att Sverige har en av de högsta koldioxidskatterna i världen; ekonomin har knappast tagit någon skada av detta (Andersson 2019) och opinionen har vant sig. Skatten är om inte populär så någorlunda accepterad. Skatten kritiserar dock ibland då det konstateras att skatten inte gäller någon större andel av de svenska utsläppen. En av orsakerna till att denna andel är relativt begränsad är att exempelvis olja till uppvärmning som var vanligt förr har (i stort sett) upphört. Men orsaken att den upphört är ju till stor del den höga skatten! Detta bör därför inte tas till intäkt för att skatten inte ”fungerar” utan tvärtom illustrerar det just hur väl den fungerar. Skatteintäkter är

alltså inget bra mått på hur väl en miljöskatt fungerar. När utsläppen minskar får man återgå till att beskatta andra intäkter.

Ett dilemma för ett land som går före med en sådan skatt är dock hanteringen av konkurrensutsatta verksamheter och risken för koldioxidsläckage (*carbon leakage* – att verksamheter flyttar till andra länder). Sverige löste detta genom ett system av undantag för en del konkurrensutsatt verksamhet som gradvis fasas ut. I verkligheten har detta varit en lång och komplicerad process (se Martinsson m fl 2020). I korthet kan man säga att det huvudsakliga undantaget i dag är de stora industrier som är med i det europeiska utsläppshandelssystem EU ETS. Övriga undantag har huvudsakligen gällt fiskebåtar, inlandsbanans diesellok, växthus m m. Övrig industri (utanför ETS) hade tidigare en generell nedsättning på 75 procent. De flesta av dessa nedsättningar har gradvis avskaffats.

Eklund ger ett antal förslag på klimat- och miljöområdet i vilka vi instämmer men vi anser att man skulle kunna gå längre på ett antal områden. Utrymmet här är mycket begränsat men vi nämner förslag under fyra rubriker: 1. Vårda och utveckla den svenska CO₂-skatten. 2. Arbeta för en förstärkning av internationellt samordnade styrmedel. 3. Koldioxidsinbindning och 4. Andra miljöfrågor. För en utförligare diskussion se exempelvis Sterners och andras bidrag i Henriksson (2020).

När det gäller svensk CO₂-skatt är det viktigt som internationellt exempel att det sköts exemplariskt, att undantag tas bort (för jordbruk, fiske, gruvnäring, diesellok m m). Att kunna vårda denna skattereform – ta bort de sista undantagen (bortsett från ETS) och bibehålla en god ekonomi och en acceptans för skatten är av stor betydelse som ett gott exempel för andra länder. Sedan kan den behöva gradvis höjas och breddas.

Tänkbara breddningar inkluderar andra klimatpåverkande skatter såsom metan. De är ofta mer komplicerade eftersom de är svårare att mäta men ett enkelt exempel kanske vore genom en skatt på kött från idisslare. Andra utvidgningar kan vara plast. Det finns ingen orsak att stanna vid just plastpåsar – all plast ger ju så småningom upphov till koldioxid och dessutom till en rad andra miljöproblem. På samma sätt borde nog all användning av fossila bränslen som råvara (även till konstgödsel, kemikalier m m) beskattas.

Vi har redan nämnt den stora betydelsen av att förstärka den internationella politiken där den kan samordnas för att undvika koldioxidläckage och liknande problem. Sverige har redan spelat en viktig roll i den senaste reformen som kraftigt höjt priset i EU:s utsläppshandelssystem och det arbetet behöver förstärkas. Ett annat uppenbart och viktigt exempel gäller flyget. En stor orsak till motstånd mot bensinskatter är att folk tycker att det är orättvist att inte flygresenärer betalar. Flyget inom EU är med i EU ETS men det innebär ju en låg beskattning jämfört med drivmedel till bilar. Det internationella flyget kräver mer samordning och internationellt arbete.

Även om vi är framgångsrika med att snabbt minska utsläppen av koldioxid och andra klimatpåverkande gaser kommer vi troligen att också behöva använda metoder för att fånga in, binda och oskadliggöra eller lagra koldioxid. Det vore bra om man kunde subventionera sådan inbindning så att priset på koldioxid kunde fungera symmetriskt som en kostnad för utsläpp och ett bidrag för infångning. Detta skulle inte bidra till skatteintäkter, tvärtom, men vore likväl viktigt ur klimatsynpunkt (Hassler m fl 2020).

Det finns även exempel utanför klimatarbetet. I antologin Henriks-son (2020) finns artiklar exempelvis av

Crépin som diskuterar skatt på land som differentieras utifrån hur väl den sköts ur miljösynpunkt. Det har blivit alltmer populärt att diskutera cirkulär ekonomi och ett konkret och naturligt styrmedel för att göra ekonomin mer cirkulär torde vara att se över beskattningen av mineral- och gruvrätter. Sverige har i ett internationellt perspektiv ovanligt generösa villkor för dem som driver gruvor (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser 2016); gruvägarnas ställning är t ex stark gentemot markägare och samhälle och de betalar relativt lite skatt och andra avgifter i ett internationellt perspektiv.

Avslutningsvis vill vi betona att miljö- och fördelningspolitiken intimt hänger ihop utöver att båda kan bedrivas effektivare med hjälp av internationell koordinering. Bland annat har det visat sig att ett av de främsta styrmedel vi känner till för en effektiv klimatpolitik – höjda koldioxidspriser – kan vara svåra att genomföra i den starkt polariserade samhällsdebatt som följer av den ökade ojämlikheten. Detta visas inte minst av reaktionerna från de ”gula västarna” när Frankrike försökte höja koldioxidskatterna och samtidigt sänkte förmögenhetsskatterna.

Dessutom finns en ideologisk kritik från delar av en vänster och ekologisk rörelse som inte tycker om marknads-mässiga styrmedel eller tror att de kommer vara tillräckligt effektiva. En kritik som framförs är att de är orättvisa, vilket är särskilt känsligt i ett läge när ojämlikheten ökar. Vi menar att det är en risk att denna debatt tar överhanden och försvagar den klimatpolitik som behövs och gör den så mycket dyrare att andra delar av opinionen slår bakut och vänder sig emot målsättningen med ett fossilfritt samhälle överhuvudtaget.

Medan Eklund utgår från i princip oförändrade ambitioner så har vi alltså sett en ökande inkomstojämlikhet i de flesta västländer de senaste decennierna

och trenden är alltjämt ökande. Detta har i sin tur oroat många inom ett tämligen brett politiskt spektrum. Det finns välgrundad oro för ökad populism och för en söndring av samhällsgemenskapen som i sin tur kan försvåra arbetet för många andra angelägna mål. Av dessa skäl vore det intressant att också fundera över en skattereform med mer långtgående fördelningspolitiska ambitioner, inte minst för att motverka bakomliggande ojämlikhetsökande mekanismer bortom politiken, vilket förstås, återigen, accentuerar vikten av internationellt samarbete.

REFERENSER

- Andersson, J J (2019), "Carbon Taxes and CO₂ Emissions: Sweden as a Case Study", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol 11, s 1–30.
- Eklund, K (2020), *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag till en genomgripande skattereform*, ESO 2020:7, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Hassler, J m fl (2019), *SNS Konjunkturrådsrapport 2020 – svensk politik för globalt klimat*, SNS Förlag, Stockholm.
- Henriksson, R (2020), "Växla upp! 12 bidrag för en bättre grön skatteväxling", Fores, Stockholm.
- Klenert, D m fl (2018), "Making Carbon Pricing Work for Citizens", *Nature Climate Change*, vol 8, s 669–677.
- Martinsson, G, L Sajtos, P Strömberg och C Thomann (2020), "Carbon Pricing and Firm-level CO₂-abatement: Evidence from a Quarter of a Century Long Panel", manuskript, Swedish House of Finance, Stockholm.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2016), "Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse", Rapport 2016:06, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.
- Piketty, T (2015), *Kapitalet i tjugoförsta århundradet*, Karneval förlag, Stockholm.
- Roine, J (2014), *Thomas Pikettys Kapitalet i det tjugoförsta århundradet – sammanfattning, svenskt perspektiv*, Volante, Stockholm.
- SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*, betänkande av Jämlikhetskommissionen.