

Skattereformen 1991 – hur lyckad blev den?

PETER ENGLUND

är professor emeritus vid Handelshögskolan i Stockholm och Uppsala universitet.

Hans forskning har främst rört skatter, bostäder och finansiella kriser. Han deltog i den forskargrupp som utvärderade 1991 års skattereform. Peter.Englund@hhs.se

Tankar om en stor skattereform står åter på agendan och många talar om 1991 års reform som en förebild. I denna artikel ska jag beskriva ”århundradets skattereform” mot bakgrund av den tidens ekonomiska miljö och skattedebatt. Vilka syften hade reformen och hur väl nåddes de? Hur mycket har reformen urholkats efter nära tre decennier och hur skulle en stor reform kunna se ut i dag?

1. 1980-talets skattesystem och skattedebatt

Årtiondena efter andra världskriget expanderade den svenska välfärdsstaten i snabb takt. Den offentliga sektorn växte och skatetrycket höjdes. Samtidigt ökade ambitionerna att omfördela inkomster. 1980 var den högsta marginals-katten 90 procent och den genomsnittlige löntagaren betalade 60 procent skatt på marginalen.¹ Efter Bretton Woods-systemets sammanbrott i början på 1970-talet hade den ekonomiska politiken också tappat kontrollen över inflationen, som nådde tvåsiffriga nivåer. Realräntan efter skatt var negativ.

Problemen gällde skatterna både på arbets- och kapitalinkomster. De mycket höga marginaleffekterna försvagade incitamenten för marknadsarbete och utbildning, kanske till den grad att skattesänkningar skulle vara självfinansierande. Genom att kapitalinkomster, efter avdrag för ränteutgifter, lades ovanpå arbetsinkomsterna blev realräntan efter skatt inte bara negativ utan kom också att skilja sig kraftigt från hushåll till hushåll. Asymmetrier mellan beskattningen av olika slags kapitalinkomster förstärktes också av inflationen. Exempelvis baserades den skattepliktiga intäkten från boende i eget hem på en schablonintäkt på ett par procent av taxeringsvärdet, medan räntor var fullt avdragsgilla (och på den tiden låg räntorna ofta över tio procent). Dessutom var skatten på kapitalvinster i praktiken låg genom generösa avdragsregler och möjlighet att skjuta upp skattebetalningen. Följden blev att den som ägde sin bostad många gånger fick ”betalt för att bo” (Sandelin och Södersten 1978). Asymmetrier i beskattningen öppnade också upp för en alltmer omfattande skatteplanering.

Insikterna om problemen fördjupades av utvecklingen inom nationalekonomisk skatteforskning. Nya teorier formulerades om hur skattesystemet kunde finna en balans mellan målen om effektivitet och inkomstutjämnning (Mirrlees 1971; Atkinson och Stiglitz 1980). Ingemar Hansson, som senare kom att spela en central roll i reformeringen av skattesystemet, visade

¹ Siffrorna inkluderar sociala avgifter (Du Rietz m fl 2013, figur 5).

Artikeln bygger delvis på min inledning vid Nationalekonomiska Föreningens möte ”En ny skattereform - samtal utifrån Ingemar Hanssons tankar” i februari 2019. Där presenterade jag och diskuterade den skiss till skattereform som Ingemar Hansson arbetade på vid tiden för sin bortgång i augusti 2018. Mötet finns dokumenterat på <https://www.nationalekonomi.se/node/4701#>.

hur man kunde beräkna den samhällsekonomiska kostnaden för höjda skatter (Hansson 1984; Hansson och Stuart 1985). I internationella projekt påvisades stora gap mellan de avkastningskrav som företag måste ställa på olika slags investeringar och avkastningen efter skatt för den individ som i slutändan står för finansieringen (King och Fullerton 1984; Auerbach m fl 1995).

Flera faktorer bidrog till att göra det gamla skattesystemet alltmer ohållbart. Avreglerade finansiella marknader gjorde skatteplanering allt lättare och mer lönsam även för gemene man. Internationaliserade kapitalmarknader underlättade skatteflykt. Detta började också undergräva legitimiteten för skattesystemet. Dess omfördelande verkan sågs av många som godtycklig och det fanns tecken på att skattemoralen i samhället började luckras upp. ”Nolltaxerarna” blev allt fler och vissa ansåg att Sverige höll på att bli ”en nation av fifflare” (Myrdal 1978).

Allt detta ledde till en intensiv skattepolitisk debatt. Statliga utredningar utarbetade förslag till genomgripande systemreformer: real beskattning (SOU 1982:1) och utgiftsskatt (SOU 1986:40). Inget av förslagen kom dock att genomföras. I stället kom man att följa en mer pragmatisk bana, med gradvisa reformer inom ramen för en nominell inkomstbeskattning. I april 1981 beslöts att sänka marginalskatterna i vanliga inkomstlägen och samtidigt begränsa värdet av underskottsavdragen från kapitalinkomster till som högst 50 procent. Reformen som infördes gradvis mellan 1983 och 1985 har gått till historien som ”den underbara natten”, eftersom den beslöts i nattliga förhandlingar över blockgränsen mellan den folkpartistiske finansministern Rolf Wirtén och den socialdemokratiska oppositionens talesman Kjell-Olof Feldt.

Med den underbara nattens reform togs ett viktigt steg i rätt riktning, men det var långt ifrån tillräckligt. Fortfarande var realräntan efter skatt negativ, något som bidrog till en explosiv ökning av hushållens lån när taket för bankernas utlåning avskaffades 1985.

Reformuppgörelsen visade att det nu fanns en bred politisk samsyn om behovet av en mer djupgående skattereform. I den andan tillsattes tre parlamentariskt sammansatta utredningar med uppgift att se över hela skattefältet. Utredningarna arbetade snabbt och effektivt och kunde presentera sina betänkanden under försommaren 1989: *Reformerad inkomstbeskattning* (SOU 1989:33), *Reformerad företagsbeskattning* (SOU 1989:34) och *Reformerad mervärdesskatt m m* (SOU 1989:35). Grunden för ”århundradets skattereform” var nu lagd. En proposition kunde läggas på nästa vårriksdags bord och efter beslut i juni 1990 gällde nya skatteregler fullt ut från januari 1991.

Reformprocessen framstår som mycket effektiv. Utredningsarbetet var väl samordnat mellan de olika utredningarna som också hade till sitt förfogande ett kvalificerat sekretariat. Statssekreteraren i finansdepartementet Erik Åsbrink var ordförande i två av utredningarna och Ingemar Hansson hade en central roll som sekreterare i inkomstskatteutredningen. Icke desto mindre tog det alltså fyra år från utredningsstarten 1987 till att det nya skattesystemet var på plats 1991.

2. Århundradets skattereform – de bärande principerna

Reformen kan sammanfattas med nyckelorden ”lägre skattesatser och bredare skattebaser”. Skatten på förvärvsinkomster sänktes i alla inkomstlagen. Statsskatten reducerades till 20 procent och utgick nu bara på inkomster över en viss gräns, som var indexerad och satt så att den breda majoriteten, 85 procent av alla vuxna, bara betalade kommunalskatt. Den samlade marginalskatten på toppinkomster sänktes därigenom från 75 till 50 procent (vid 30 procents kommunalskatt). I lägre inkomstlagen, där marginalskatten tidigare varit 50 eller 65 procent, kunde det motsvara en halvering av marginalskatten.

Samtidigt breddades skattebaserna. Inom beskattningen av arbetsinkomster eliminerades vissa avdragsmöjligheter. Vidare utvidgades momsen till att omfatta en rad tidigare skattebefriade områden såsom persontransporter, post- och teletjänster och hotell- och restaurangtjänster. Dessa höjningar träffade ca 40 procent av den privata konsumtionen.

Ur systemsynpunkt var dock den viktigaste förändringen att kapitalinkomsterna, netto efter ränteavdrag, lyftes ut ur beskattningen av hushållens inkomster och gavs en enhetlig skattesats på 30 procent, lika för alla skattebetalare och i princip lika för alla slags kapitalinkomster. Sverige blev, tillsammans med våra nordiska grannländer, pionjär för en sådan dual beskattning av arbets- och kapitalinkomster (Birch Sørensen 1994). Skatten blev nu mer enhetlig för olika slags inkomster. Vinster vid försäljning av fastigheter och finansiella tillgångar kom att beskattas fullt ut vid försäljningstidpunkten och den tidigare tidsgränsen där skatten på aktievinster var lägre efter mer än två års innehav togs bort. Härigenom minskade utrymmet för olika former av skatteplanering.²

Den egna bostaden är för de flesta hushåll den viktigaste kapitaltillgången. Tidigare hade den skattepliktiga avkastningen från småhus beräknats enligt en progressiv skala i förhållande till taxeringsvärdet. Det rädde således en dubbel progressivitet, där den marginella skattebelastningen ökade både med fastighetens värde och med ägarens inkomst. Denna dubbla progressivitet ersattes nu av en proportionell fastighetsskatt på 1,5 procent av taxeringsvärdet, lika för alla. Skattesatsen kan tänkas som likvärdig med övrig kapitalskatt på 30 procent under antagande av tre procents real avkastning och två procents inflation. Därutöver skärptes bostadsbeskattningen genom att möjligheten att få uppskov med att betala kapitalvinstskatt avskaffades.

Också företagsbeskattningen reformerades och förenklades. Även här sattes skattesatsen till 30 procent, en halvering jämfört med tidigare. Samtidigt reducerades möjligheterna att bilda obeskattade reserver. Det blev

² Likformig kapitalbeskattning leder till effektiv kapitalallokering genom att rangordningen av olika investeringsalternativ blir densamma före och efter skatt. Hänsyn till inkomstfördelning i kombination med att kapitalinkomster är koncentrerade till högre inkomster kan dock tala för avsteg från likformighet med exempelvis en progressiv skatt på fastigheter i förhållande till taxeringsvärde; se Waldenström m fl (2018) och Bastani och Selin (2019).

därigenom mindre fördelaktigt att behålla överskott inom företagen och mer attraktivt att dela ut dem. Avsikten var att kapital inte skulle låsas in i historiskt lönsamma företag.

Med olika skattesatser på arbete och kapital blev det i många fall viktigt om en inkomst klassades som förvärvsinkomst eller kapitalinkomst. Särskilt för småföretagare öppnades nya möjligheter till skatteplanering genom att ta ut inkomster i form av utdelning från det egna aktiebolaget. I syfte att minska sådana möjligheter infördes särskilda begränsningsregler.

Var det möjligt att genomföra en omfattande reform med stora skattesänkningar utan stora effekter på inkomstfördelningen? Den frågan besvarades med kalkyler som visade att effekterna av sänkt skatt på arbete, särskilt för högre inkomster, och breddad moms, vilka tenderade att öka inkomstklyftorna, motverkades av minskat värde för underskottsavdrag och skärpt skatt på kapitalvinster. Därutöver innehöll reformen riktade stöd i form av höjda barnbidrag och bostadsbidrag. Simuleringar visade att reformen sammantaget var i stort sett neutral avseende fördelningen av disponibla inkomster.

3. Hur gick det?

Beteckningen århundradets skattereform syftar inte bara på att den var mer långtgående än kanske någon skattereform i mannaminne, men också på en förväntan om att den skulle bli bestående. Dessa förväntningar kom i någon mån på skam direkt. Redan under de första åren gjordes flera avsteg. Inte minst togs en del av sänkningen av inkomstskatten tillbaka. Grundavdraget sänktes och indexeringen av gränsen för statsskatt avskaffades. Mest uppmärksammat blev höjningen av den statliga inkomstskatten, från 20 till 25 procent, som infördes 1995. Denna sk värnskatt annonserades som ett temporärt led i budgetsaneringen efter 1990-talskrisen, men har visat sig bestå fram till i dag. Vidare luckrades enhetligheten i momssatser upp. Skatten på livsmedel sänktes till 12 procent och en särskild ”turistmoms” på 18 procent infördes på hotell- och restaurangtjänster samt transporter. Skatten på aktieutdelningar liksom uppskovsmöjligheten för kapitalvinstskatten på småhus hann både avskaffas och återinföras inom loppet av ett par år.

När riksdagen fattade beslut om reformen beslöt man samtidigt att låta utvärdera dess effekter. När utvärderarna avlämnade sitt betänkande (SOU 1995:104) skilde sig således det system de kunde observera på viktiga punkter från vad som ursprungligen beslutats. Oavsett detta var det ännu alltför tidigt att dra säkra slutsatser om reformens verkningar, eftersom de eftersträvade effekterna på arbetsutbud, sparande och kapitalallokering kunde förväntas uppnås först efter ett antal år. Utvärderingen försvårades också av att reformen sjösattes 1991, året innan den värsta ekonomiska krisen sedan 1930-talet bröt ut. Utvärderingen fick därför mer karaktären av en eftertänksam analys *ex ante* än en utvärdering med facit i hand *ex post*.

Med den brasklappen i åtanke karakteriserade utvärderarna refor-

men som ett investeringsprojekt där långsiktiga allokeringarvinster fick vägas mot kortsiktiga kostnader i form av eventuella negativa effekter på inkomstfördelning och skatteintäkter. I förarbeten och proposition hade de negativa effekterna utmålats som små eller obefintliga. Detta visade sig inte stämma fullt ut. Inte minst följdes reformen av exploderande budgetunderskott. Reformen hade beräknats medföra ett bruttobortfall av inkomster för staten på så mycket som 6 procent av BNP, vilket i huvudsak skulle kompenseras med ökade intäkter från skatt på kapital och konsumtion och mindre generösa avdragsregler. I finansieringen räknades också in ett mindre belopp från ökade skatteintäkter genom ökat förvärvsarbete till följd av sänkta marginalskatter. De stora budgetunderskotten i början på 1990-talet berodde förstas inte i första hand på skattereformen utan på den djupa ekonomiska krisen. Men de skattebaser som tänktes bidra till finansieringen utvecklades särskilt svagt och Kristoffersson (1995) kunde visa att skattereformen medförde ett underskott på ca 1,5 procent av BNP givet skattebasernas faktiska utveckling. Med facit i hand kan man också konstatera att reformen genomfördes vid en olycklig tidpunkt, när ekonomin var på väg in i en djup depression. Krisen hade andra huvudorsaker, men enligt utvärderarnas beräkningar (Agell m fl 1995, kap 6) bidrog reformen till att fördjupa depressionen genom att den stimulerade hushållens finansiella sparande och därigenom minskade konsumtionen.

Vad gäller ambitionen att undvika negativa fördelningseffekter var slutsatsen att reformen höll vad den hade lovat, åtminstone i ett kortsiktigt perspektiv. Under krisåren ökade visserligen inkomstspridningen före skatt, men skatte- och bidragssystemens samlade bidrag till att utjämna inkomstskillnader, mätt med skillnaden i Ginikoefficient före och efter skatter och bidrag, var i stort sett densamma efter som före reformen (Björklund m fl 1995). Detta gällde om man tittade på fördelningen av disponibel inkomst per konsumtionsenhet över alla hushåll. När man delade upp hushållen efter familjesammansättning kunde man dock se en något större omfördelning bland barnfamiljer men en minskad omfördelning bland hushåll utan barn.

Den mer neutrala kapitalbeskattningen syftade till att påverka allokeringen av reala investeringar, framför allt genom att avleda resurser från bostäder till övrigt näringsliv. Här blev man omedelbart bönhörd över hövan. Mellan 1991 och 1995 föll småhuspriserna reallt med en fjärdedel, något som fick den uppenbara effekten att bostadsbyggandet nästan stannade av helt. Även om fallet i byggande också berodde på den allmänna krisen i ekonomin, spelade skattereformen utan tvivel en stor roll. Enligt beräkningar i Englund m fl (1995) ökade den sk brukarkostnaden i småhus (beräknad vid konstanta huspriser) med ca 40 procent till följd av reformen, framför allt som ett resultat av den sänkta avdragsrätten för räntor. Det är således inte orimligt att i huvudsak hänföra prisfallet och därmed nedgången i byggande till reformen.

Sammantaget kan man nog konstatera att reformen tog skattesystemet

ett stort steg i rätt riktning, även om det var svårt att realisera de åsyftade effektivitetsvinsterna på arbetsutbud och kapitalallokering mitt i en brinnande kris. Däremot var tidpunkten för reformen illa anpassad till konjunkturutvecklingen och i själva verket bidrog reformen till att fördjupa krisen.

4. Århundradets skattereform – vad återstår efter två decennier?

Skattereformen har fortsatt att naggas i kanten och frågan är hur mycket som återstår i dag. Alla sorters skatter har ändrats, på såväl arbete, kapital som konsumtion. På arbetsinkomster har skatten höjts inte bara genom värnskatten utan också genom den allmänna pensionsavgiften som infördes som en del i det nya pensionssystemet från 1995. Den samlade marginalskatten var i slutet av 1990-talet ca fem procent högre för nästan alla inkomster än direkt efter skattereformen. Värnskatten drogs sedan delvis tillbaka när den statliga inkomstskatten 1999 sänktes till 20 procent för flertalet, varefter endast 4–5 procent av alla individer (9–10 procent av alla heltidsarbetande) mötte en högre statlig skatt på 25 procent. Efter millennieskiftet har inkomstskatten sedan sänkts i omgångar, framför allt genom en serie jobbskatteavdrag. Vid en jämförelse mellan skatteskalorna 1998 och 2017 visar Bastani och Selin (2019) att marginalskatten sjunkit kraftigt för låg- och medelinkomsttagare, medan den är i stort sett oförändrad på närmare 60 procent för årsinkomster över 450 000 kr. Bortsett från den än så länge kvarstående värnskatten är vi i dag tillbaka vid ungefär 1991 års skatteskala.

Till skatten på arbetsinkomster kan också rot- och rutavdragen räknas. Tanken bakom dessa är att på ett kostnadseffektivt sätt motverka incitamenten att ersätta högt beskattat marknadsarbete med obeskatat hemarbete. Mycket tyder på att dessa skatteavdrag fått åsyftade effekter, väl i linje med skattereformens grundläggande filosofi att reducera de höga marginalskatternas negativa allokerings effekter.

Inom kapitalbeskattningen har ändringarna varit flera och principiellt mer långtgående. För det första har arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatterna helt avskaffats. Skälen hade mycket att göra med att dessa skatter gav stort utrymme för skatteplanering och i vissa fall ledde till skatteflykt över landets gränser samtidigt som de lämnade ett litet bidrag till statskassan. Avskaffandet av dessa skatter kan därför sägas vara i den gamla reformens anda i form av enkelhet och minskat utrymme för skatteplanering.

Andra reformer av kapitalbeskattningen utgjorde däremot tydliga principiella avsteg. Från 2007 ersattes den tidigare fastighetsskatten, som var proportionell mot fastighetens taxeringsvärde, med en sk fastighetsavgift som är proportionell endast upp till ett tak och fast i kronor däröver. Omkring hälften av alla småhus i landet och i stort sett alla hus i storstäderna har taxeringsvärden över taket och betalar således en skatt som är helt oberoende av fastighetens värde. Detta strider flagrant mot den bärande tanken i skattereformen om lika skatt för alla slags kapitalinkomster. Den

viktigaste avkastningen på ett småhus är ju värdet av boendet vilket kan uppskattas utifrån husets värde. En proportionell fastighetsskatt skapar därför hygglig neutralitet mellan investeringar i bostäder och andra sektorer. Denna neutralitet är nu bruten.

Andra ändringar har avsett beskattningen av kapitalvinster. Enligt principen att inkomster ska beskattas när de uppstår bör värdestegring beskattas löpande, oavsett om vinsterna realiserats eller ej. I praktiken – till följd av mät- och likviditetsproblem – beskattas värdestegring dock normalt först när vinsten realiserats. Detta är i sig ett avsteg från konsekvent beskattning genom att skatten på historisk värdestegring då rullas framåt räntefritt. Likviditetsproblem kan ändå kvarstå vid försäljning av en bostad om köpeskillingen behövs för att köpa en ny bostad. Därför fanns det före skattereformen en möjlighet att skjuta upp skatten om köpeskillingen återinvesterades i en ny bostad. Ett sådant uppskov förstärker dock avsteget från konsekvent inkomstbeskattning. Av det skälet avskaffade skattereformen uppskovet. Men därigenom infördes en sorts ”flyttskatt”; den som flyttade kunde inte längre utnyttja sin räntefria skattecredit på den historiska värdestegringen. En studie av Lundborg och Skedinger (1998) tyder också på att reformen hade vissa inlåsnings effekter. Flyttskatten blev dock kortlivad och från 1993 tilläts åter uppskov vid vinster över 50 000 kr.

I samband med övergången från fastighetsskatt till fastighetsavgift 2007 skärptes beskattningen av kapitalvinster. Skattesatsen höjdes från 20 till 22 procent och uppskovsbeloppet belastades med ränta. Det senare innebar att inlåsnings effekter återuppstod; den som säljer går ju nu åter miste om en räntefri skattecredit. Enligt ett räkneexempel i Finanspolitiska rådet (2018) kan vinsten av att avstå från att flytta beräknas till 6–8 procent av fastighetsvärdet om flytten skjuts upp i 20 år. I det nu aktuella januariavtalet har det annonserats att räntebeläggnings, och därmed flyttskatten, åter ska tas bort.³

Inte bara fastighetsbeskattningen har ändrats. Några år efter att fastighetsskatten avskaffats infördes en ny skattekategori för marknadsnoterade finansiella tillgångar, investeringssparkonto (ISK). I stället för gängse inkomstbeskattning av utdelning och kapitalvinster tas skatten på ISK ut enligt en schablon där den beskattningsbara inkomsten beräknas som marknadsvärdet på ISK-kontot multiplicerat med statslåneräntan plus 0,75 procent (sedermera höjt till 1 procent). Den vanliga skattesatsen 30 procent appliceras sedan på denna schablon.

Även ISK kan ses som ett principiellt avsteg från skattereformens strävan efter konsekvent inkomstbeskattning. Medan fastighetsavgiften ersatte en i princip rättvisande schablon med en mindre rättvisande schablon för att beräkna en avkastning som inte går att observera exakt, ersatte ISK en observerbar och i princip exakt beräknad skattebas (utdelning plus reavinst) med en schablon. Schablonen fjärmade således den beskattningsba-

³ <https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf>.

ra inkomsten från den faktiska. Tanken med ISK tycks främst ha varit att förenkla den ofta snåriga beräkningen av kapitalvinster, men detta gjordes alltså till priset av en schablonisering på ett område där schabloner egentligen inte behövs.

Den ursprungliga skattereformen åstadkom ökad likformighet inom kapitalbeskattningen. Samtidigt skapades en klyfta mellan skatten på arbets- och kapitalinkomster. Men inkomster kan vara svåra att öronmärka. Det gäller särskilt för egenföretagare, där överskottet i det egna bolaget beror på en kombination av nedlagt arbete och investerat kapital. I praktiken kan ägaren av ett fåmansbolag välja antingen lön som efter reformen belastades med upp till 65 procents marginalskatt (med hänsyn till arbetsgivaravgifter) eller utdelning med en total skattebelastning på drygt 50 procent i form av bolagsskatt och kapitalinkomstskatt på vardera 30 procent. Detta ursprungliga gap på 15 procentenheter ökade och minskade snart efter reformen genom att skatten på utdelningar först togs bort 1994 och sedan återinfördes året därpå. På senare år har gapet vidgats till det dubbla genom att marginalskatten på höga inkomster (inkl egenavgifter) ökat något samtidigt som såväl bolagsskatt som skatt på utdelningar från fåmansbolag sänkts till 20 procent.

I syfte att begränsa möjligheten till inkomstomvandling införde skattereformen de s k 3:12-reglerna som sätter en gräns för hur stora utdelningar som betraktas som kapitalinkomst. Det skulle leda för långt att här dissekera dessa komplicerade regler, vilka också har ändrats ett antal gånger och efter 2006 blivit gradvis mer generösa. På senare år har också utdelningsinkomster från fåmansbolag ökat kraftigt. En ESO-studie av Alstadsæter m fl (2014) tyder på att detta till stor del beror på ökad inkomstomvandling.

5. Nya förutsättningar sedan 1990

1991 års reform har således naggats i kanten på olika sätt. När det nu talas om en ny stor reform, bör vi då titta bakåt och försöka återställa århundradets reform eller har den ekonomiska miljön ändrats så mycket att det behövs ett nytänkande? Vilka är de viktigaste förändringarna sedan början på 1990-talet?

För det första har internationaliseringen gått mycket längre i dag. 1991 var valutaregleringen just avskaffad och Sverige var inte med i EU. I dag kan arbete för ett svenskt företag ofta utföras av någon som befinner sig, och beskattas, i ett annat land. Härigenom har utrymmet för avvikelser från omvärlden minskat, framför allt vad gäller skatten på arbete. Inte heller bolagsskatten kan avvika särskilt mycket från omvärlden. På andra områden, t ex skatter på konsumtion, fastigheter och kanske också på hushållens övriga kapitalinkomster, är utrymmet för avvikelser nog större. Digitaliseringen har underlättat informationsutbyte mellan skattemyndigheter i olika länder och sannolikt försvarat skatteflykt.

För det andra har miljö- och klimatproblemen blivit alltmer akuta. Det-

ta aktualiserar möjligheten till en ”grön skatteväxling”. Men skatt på koldioxidutsläpp och andra miljöskatter har ju det primära syftet att minska utsläppen och därmed skattebaserna, varför det kan vara svårt att se dem som varaktiga inkomstkällor för staten.

För det tredje har inkomstklyftorna växt betydligt de senaste 20 åren (Finanspolitiska rådet 2018). Kravet att en reform inte ska bidra till ökad inkomstspridning framstår därför som ännu viktigare i dag än år 1991. Framför allt har de allra högsta inkomsterna ökat särskilt mycket. Till stor del rör det sig om utdelningsinkomster, ofta från fåmansbolag. En begränsning av möjligheterna till inkomstomvandling från arbets- till kapitalinkomster är därför angelägen.

För det fjärde tyder akuta problem inom försvaret, rättsväsendet, skolan och vården på att utrymmet för att minska den offentliga sektorns storlek minskat. Om man inte bedömer att skattesänkningar ökar skatteunderlaget så mycket att de är självfinansierande blir slutsatsen att det blivit allt svårare att sänka skattetrycket.

6. Dagens reformbehov – återställare eller nya principer?

Förändringarna i omvärlden är knappast så radikala att de i sig ger anledning att ompröva principerna bakom 1991 års reform. Snarare talar de för att gå längre i samma riktning som reformen: lägre skatter på bredare baser.

För beskattningen av *arbetsinkomster* handlar det i huvudsak om sänkta skatter. Avskaffandet av värnskatten är ett naturligt första steg, men arbetsmarknadens internationalisering kan tala för ytterligare sänkta marginalskatter, särskilt på högre inkomster. Sänkningar måste dock avvägas mot kravet att inte öka inkomstklyftorna och att finansiera de offentliga utgifterna. Det innebär att intäkterna från andra skatter måste öka.

Ökade intäkter kan komma från skatter på *konsumtion*. Här finns det goda möjligheter till basbreddning. På en uppsjö av varor och tjänster utgår i dag låg eller ingen moms, exempelvis livsmedel och restaurang- och hotelltjänster (12 procent), persontransporter och många kulturtjänster (6 procent) och banktjänster, sjukvård m m som är helt momsfria. Det går visserligen att anföra både effektivitets- och fördelningsargument för differentierade momssatser, men dessa väger lätt mot den förenkling och inkomstökning som en enhetlig moms skulle innebära.

De största reformbehoven gäller *kapitalbeskattningen*. Argumenten för neutralitet är lika starka i dag som 1991, men här har avstegen från reformen varit mycket större, framför allt genom införandet av ISK och avskaffandet av fastighetsskatten, och här står vi i dag inför mer fundamentala principiella vägval.

1991 års reform sökte beskatta alla kapitalinkomster lika, med full avdragsrätt för underskott och skuldräntor. I praktiken är det dock svårt att uppnå full likformighet. Ett problem är att många kapitalinkomster är svåra

att mäta och kontrollera, exempelvis måste boendevärdet från småhus och bostadsrätter uppskattas med mer eller mindre grova schabloner. Vidare är det svårt att beskatta kapitalvinster löpande och om vinsterna beskattas vid försäljning krävs kännedom om inköpspris och andra avdrag, något som skapar problem både för den skattskyldige och för skattemyndigheten. En löpande beskattning kan också medföra finansieringsproblem för skattebetalarna. Om skatten, å andra sidan, tas ut vid försäljning riskerar rörligheten och likviditeten på marknaden att hämmas.

Dessa problem bidrog till att undergräva legitimiteten hos vissa kapitalskatter inom breda grupper. Särskilt gällde det fastighetsskatten. När småhuspriserna drog iväg på 2000-talet blev såväl mät- som likviditetsproblemen akuta: inte nog med att en höjd skatt skulle betalas med pengar som husägaren kanske inte hade på banken, skatten baserades också på ett taxeringsvärde som bestämdes utifrån vad mer eller mindre nära grannar fått för sina hus. En skatt utan koppling till husets värde, uppskattat eller ej, kunde ur det perspektivet för många framstå som mer legitimt – märkligt nog, kan man tycka, när det innebar att ett blygsamt radhus långt från centrum fick samma skatt som en större och bättre belägen villa.

Drivkrafterna för att införa ISK tycks ha varit mer triviala, främst att undvika krångel vid deklaration av kapitalvinster. Med ISK togs ett stort steg bort från en konsekvent beskattning av de faktiska inkomsterna genom att ersätta en skatt på faktisk avkastning med en värdebaserad schablon. Det är paradoxalt att man infört en schablon på finansiella tillgångar, vilkas avkastning går att mäta exakt, samtidigt som man minskat inslaget av schablon vid beskattningen av bostäder, där den viktigaste inkomsten (boendetjänsterna) inte går att mäta exakt.

En framtida skattereform behöver återupprätta enhetligheten inom kapitalbeskattningen. Frågan blir då enligt vilken princip. En är att återgå till 1991 års reform och beskatta faktiska inkomster så konsekvent som möjligt. Det skulle innebära att ISK avskaffades, att fastighetsskatten återinfördes, att alla kapitalvinster beskattades vid realisering och att räntor var fullt avdragsgilla. I en sådan värld skulle det enda inslaget av schablon vara en fastighetsskatt i proportion till taxeringsvärde för att beskatta boendevärdet. För att uppnå neutralitet borde fastighetsskattesatsen i så fall vara rörlig och, t ex, följa statslåneräntan. En sådan skatt skulle också leda till mindre svängningar i skatteuttag över tid, eftersom det normalt finns ett negativt samband mellan ränta och fastighetsvärde. Om fastighetsskatten sedan 1990-talet, på samma sätt som ISK, varit kopplad till statslåneräntan skulle skatten, mätt i kronor, ha varierat mycket mindre än för en skatt i konstant proportion till värdet. En sådan fastighetsskatt borde därför kunna ses som mer legitim av skattebetalarna än den fastighetsskatt som gällde före 2007.

Alternativt kan enhetlighet nås genom en bredare schablon. I den sk box-modellen (Lodin och Englund 2017) är skatten proportionell mot ett nettovärde av tillgångar och skulder. En sådan modell kan utformas på olika

sätt. Enklast kan den ses som en utvidgad, och obligatorisk, variant av ISK som även inkluderar fastigheter (inkl bostadsrätter) och skulder och där nettovärdet beskattas i proportion till statslåneräntan med ett påslag. Ett sådant system skulle vara enkelt att administrera för skattemyndigheten och lätt att förstå för skattebetalarna.

7. Läge för en ny stor reform?

Det unika med 1991 års reform var att den omfattade så många skatteändringar samtidigt. Detta sägs också ofta vara nyckeln till den politiska enigheten om reformen. Enligt det nu aktuella januariavtalet ska ”en omfattande skattereform” genomföras. Det närmare innehållet framgår dock inte. Särskilt slående är att centrala områden som kapital- och fastighetsbeskattning knappast nämns alls. Det var ju skatter på dessa områden som bidrog till att finansiera 1991 års reform och göra den fördelningspolitiskt neutral. Enligt min mening är det på dessa områden som reformbehovet är som störst i dag. Så länge de inte kommer upp på den politiska dagordningen kommer vi att få vänta på en skattereform som förtjänar beteckningen ”stor”.

REFERENSER

- Agell, J, P Englund och J Södersten (1995), *Svensk skattepolitik i teori och praktik*, bilaga 1 till SOU 1995:104.
- Alstadsæter, A, M Jakob och A Vejsiu (2014), *3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups*, ESO-rapport 2014:2.
- Atkinson, A och J Stiglitz (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, London.
- Auerbach, A, K Hassett och J Södersten (1995), *Taxation and Corporate Investment*, Tax Reform Evaluation Reports 8, Stockholm.
- Bastani, S och H Selin (2019), *Riktlinjer för reformerad inkomstbeskattning*, ESO-rapport 2019:3.
- Birch Sørensen, P (1994), ”From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in the Nordic Countries”, *International Tax and Public Finance*, vol 1, s 57–79.
- Björklund, A, M Palme och I Svensson (1995), *Assessing the Effects of Swedish Tax and Benefit Reforms on Income Distribution Using Different Income Concepts*, Tax Reform Evaluation Reports 13, Stockholm.
- Du Rietz, G, D Johansson och M Stenkula (2013), ”Swedish Labor Income Taxation (1862–2013)”, IFN Working Paper 977, Stockholm.
- Englund, P, P Hendershott och B Turner (1995), *Housing and the Tax Reform*, Tax Reform Evaluation 21, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2018), *Svensk finanspolitik 2018*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Hansson, I (1984), ”Marginal Cost of Public Funds in Sweden for Different Tax Instruments and Government Expenditures”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol 86, s 115–130.
- Hansson, I och C Stuart (1985), ”Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds in Sweden”, *Journal of Public Economics*, vol 27, s 331–353.
- King, M A och D Fullerton (red) (1984), *The Taxation of Income from Capital – A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kristofferson, A (1995), *Was the Tax Reform Fully Financed?*, Tax Reform Evaluation Reports 23, Stockholm.
- Lodin, S-O och P Englund (2017), *Yes Box – en ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning*, ESO-rapport 2017:4.
- Lundborg, P och P Skedinger (1998), ”Capital Gains Taxation and Residential Mobility in Sweden”, *Journal of Public Economics*, vol 67, s 399–419.
- Mirrlees, J (1971), ”An Exploration in the

Theory of Optimum Income Taxation”, *Review of Economic Studies*, vol 38, s 175–208.

Myrdal, G (1978), ”Dags för ett nytt skattesystem!”, *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 7, s 493–506.

Sandelin, B och B Södersten (1978), *Betalt för att bo*, SNS Förlag, Stockholm.

SOU 1982:1, *Real beskattning*, betänkande av Realbeskattningsutredningen.

SOU 1986:40, *Utgiftsskatt – teknik och effekter*, betänkande av Utgiftsskattekommittén.

SOU 1989:33, *Reformerad inkomstbeskattning*, betänkande av Utredningen om reformerad inkomstbeskattning.

SOU 1989:34, *Reformerad företagsbeskattning*, betänkande av Utredningen om reformerad företagsbeskattning.

SOU 1989:35, *Reformerad mervärdesskatt m.m.*, betänkande av Kommittén för indirekta skatter.

SOU 1995:104, *Skattereformen 1990-1991. En utvärdering*, betänkande av Kommittén för utvärdering av skattereformen.

Waldenström, D, S Bastani och Å Hansson (2018), *Konjunkturrådets rapport 2018 – kapitalbeskattningens förutsättningar*, SNS, Stockholm.