

Skatteväxling?

I flera länder utreds skatteväxling, med huvudsyftet att utreda huruvida den intuitivt tilltalande växlingen av skatten på arbete mot ökade skatter på miljö leder till fler jobb, bättre miljö o s v. I Norge och Sverige har två utredningar om detta nyligen avslutats. Ingen av dem presenterade konkreta förslag till större skatteväxlingsreformer. Den svenska debatten om skatteväxling är intressant, eftersom såväl förespråkare som motståndare till en svensk skatteväxlingsreform kan hitta stöd för sin argumentation i det nyligen presenterade betänkandet från skatteväxlingskommittén (SOU 1997:17). Förespråkarna kan luta sig mot det faktum att den politiska majoriteten fann en potential för skatteväxling (höjda miljöskatter, lägre skatter på arbete) på 25–30 miljarder kronor under de närmaste åren. Motståndarna kan hänvisa till de empiriska resultaten i betänkandet, vilka snarare tyder på att det inte finns någon större potential för växling. Sålunda koncentrerar sig förespråkare som Naturskyddsföreningen och Naturvårdsverket på att finna svagheter i det empiriska materialet i kommitténs arbete, medan motståndarna pekar på att flera länder utrett frågan men trots detta undvikit att ta några större steg i riktning mot skatteväxling.

Debatten kompliceras av en begreppsförvirring vad gäller vinsterna med skatteväxling. Speciellt gäller detta den s k "dubbla vinsten", vilken definieras på lite olika sätt. En populär tolkning är att en skatteväxling ger fler jobb och bättre miljö, därför att man sänker skatten på arbete och höjer

skatten på utsläpp. I sig finns det en viss poäng med att använda detta begrepp, inte minst i politiska sammanhang, när politiker och miljörelse plötsligen hamnar i en "win-win"-situation. Äntligen ett förslag som bara ger fördelar! Med denna föreställning av hur en skatteväxling påverkar samhällsekonomin är det förvånande att frågan överhuvudtaget behöver utredas. Det är lika förvånande att inte alla länder omedelbart genomfört genomgripande förändringar av skattesystemet – här finns plötsligt den gratislunch som nationalekonomer i alla tider förnekat existensen av och varför undvika ett sådant tillfälle?

Ser man till utsläpp av miljöfarliga ämnen i Sverige de senaste 25 åren framtonar en intressant bild. Under perioden 1970 till 1995 har utsläppen av svaveldioxid minskat från drygt 920 tusen ton till cirka 100 000 ton, koldioxidutsläppen har minskat från 120 till cirka 60 miljoner ton, utsläppen av bly har minskat från drygt 3 000 till cirka 300 ton, bara för att ta några exempel. Det finns således ingen större skattebas kvar, eventuellt med undantag för koldioxid. Men även i detta fall torde det finnas en övre gräns, där en höjning av skatten leder till minskade skatteintäkter. Det primära syftet med miljöskatter är inte att generera pengar till statskassan, utan att minska miljöproblemet på ett effektivt sätt.

Miljö- och energiskatterna ger idag cirka 55 miljarder. De direkt miljörelaterade skatterna ger, trots internationellt sett höga skattesatser, cirka 13,5 miljarder kronor. Resterande 41,5 mil-

jarder kommer framförallt från energiskatten på bränslen (25 miljarder), skatt på el (10 miljarder) samt fordonsskatter (6 miljarder), vilka endast i mindre omfattning är motiverade av miljöskäl. Av de "rena" miljöskatteintäkterna på 13,5 miljarder kommer cirka 13 miljarder från koldioxidskatten, medan den internationellt sett unika svavelskatten "endast" ger 190 miljoner kronor till statskassan. Sätter man detta i relation till inbetalda arbetsgivaravgifter på cirka 230 miljarder kronor inser man problematiken. Det är också väl känt från ekonomisk teori att det inte är problemfritt att växla stora och små skattebaser. Om vi fördubblar koldioxidavgiften, kan arbetsgivaravgiften sänkas med en till två procentenheter. Det finns ingen forskning som visar att detta leder till någon dramatisk sänkning av arbetslösheten. Det är inte heller givet att koldioxidutsläppen minskar globalt om höjda svenska skatter ger tillräckligt stora läckageeffekter via utrikeshandeln. Andra länder kan "följa efter" Sverige och man kan få en indirekt minskning den vägen, men hur stark denna koppling är, och om den överhuvudtaget existerar, är långt ifrån klarlagt.

Vi har i Sverige världens högsta miljöskatter och avgifter och de fungerar bra, därom föreligger ingen debatt. Argumenten för att höja dem ytterligare måste dock bygga på att vi väger fördelarna mot nackdelarna och inte på något annat. Höjningar av miljöskatter är "rättvridande" så länge skatten är lägre än den betalningsvilja som finns för den miljö kvalitetsförbättring höjningen ger upphov till. Höjningar som leder till att miljöskatten är högre än denna betalningsvilja

är, precis som alla andra skatter, "snedvridande". Det finns med andra ord ingen automatik i att höjda miljöskatter ger högre välfärd. I skrivande stund meddelar kommunikationsministern att det inte blir fler skattehöjningar på bensin före valet 1998, vilket i sammanhanget är ganska intressant.

Det är en självklarhet att varje skattekrona skall användas där den gör störst nytta. Det är lika klart att varje skattekrona växlas på något sätt – skatteintäkterna kan knappast försvinna, utan återgår till ekonomin på något sätt. Tillgänglig erfarenhet visar på nackdelarna med att öronmärka skatteintäkter för speciella ändamål. Det leder på sikt till onödiga låsningar och det finns ingen ekonomisk lag som säger att det i alla lägen är bäst att sänka skatten på arbete. Det kan vara bättre att sänka en annan skatt eller att använda intäkterna till olika typer av offentliga investeringar.

Hushållningen med vårt lands resurser, inkluderande vår natur och miljö, är ett komplicerat problem och det finns inga genvägar och förmodligen ej heller några fria luncher. Miljöskatter skall användas när det är påkallat av miljöskäl. Att argumentera för miljöskatter av andra skäl är riskfyllt, inte minst för den framtida tilltron till miljöskatter som miljöpolitiskt instrument. Pigou lärde oss att miljöskatter kan vara ett bra instrument i miljöpolitiken. I Sverige visade Erik Dahmén vägen. Ingen av dessa pionjärer talade sig varm för skatteväxling; förstoringsglasat skall sättas på miljöproblemet och det faktum att miljöskatter ofta är att föredra framför regleringar.

BENGT KRISTRÖM