

Hur bör konsumtion beskattas?

Spencer Bastani

Hur bör konsumtion beskattas?

Hur bör konsumtion
beskattas?

Spencer Bastani

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 275 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

Hur bör konsumtion beskattas?

Spencer Bastani

© 2021 Författaren och SNS Förlag
Tryck: Books on Demand, Tyskland
ISBN 978-91-88637-65-9

INNEHÅLL

Förord	7
Sammanfattning	9
I INLEDNING	16
2 KONSUMTIONSBESKATTNING I SVERIGE OCH ANDRA LÄNDER	18
3 BALANSEN MELLAN SKATT PÅ ARBETE OCH KONSUMTION	22
4 VAD ÄR EN OPTIMAL BESKATTNING AV VAROR OCH TJÄNSTER?	33
5 HUR PÅVERKAS PRISERNA PÅ VAROR OCH TJÄNSTER AV KONSUMTIONSSKATTER?	37
6 ARGUMENT MOT DIFFERENTIERADE SKATTER PÅ VAROR OCH TJÄNSTER	44
7 ARGUMENT FÖR DIFFERENTIERADE SKATTER PÅ VAROR OCH TJÄNSTER	49
8 BESKATTNING AV BOSTÄDER	64
9 MERVÄRDESBESKATTNING (MOMS)	68
10 SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	77
Referenser	81

Förord

KONSUMTIONSSKATTER svarar i Sverige för cirka 28 procent av de totala skatteintäkterna. Skatt på arbete utgör ungefär 58 procent, medan skatt på kapital står för resterande 14 procent. Trots att konsumtion är en betydande skattebas är den ekonomisk-politiska diskussion som förs om den inte särskilt djuplodande. Det vill skatteforskaren Spencer Bastani ändra på genom sin rapport »Hur bör konsumtion beskattas?«.

Spencer Bastani är docent i nationalekonomi, verksam vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och knuten till Uppsala Center for Fiscal Studies, Uppsala universitet, samt Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

I rapporten tar han ett helhetsgrepp på hur varor och tjänster bör beskattas. Utgångspunkten är både teoretisk och praktisk. Han analyserar hur en optimal konsumtionsbeskattning bör se ut enligt modern skatteteori och granskar hur priser på varor och tjänster påverkas av konsumtionsskatter. Särskild uppmärksamhet ägnas åt att beskriva och värdera fördelar och nackdelar med differentierade skatter. Ett kapitel behandlar boende som en tjänst som skulle kunna beskattas. Momsen, den till värdet viktigaste konsumtionskatten, studeras mot bakgrund av den differentiering och de undantag som finns. I rapporten analyseras också konsumtionsskatternas roll i skattesystemet i bredare bemärkelse och konsekvenserna av att ändra balansen mellan skatter på arbete och konsumtion. Analysen leder fram till ett antal förslag, bland annat en enhetlig och breddad moms på 25 procent kombinerad med sänkta skatter på arbete.

Rapporten ingår i SNS forskningsprojekt »Skatter i en globaliserad värld«. Det är SNS förhoppning att den ska bidra till ökad kunskap och diskussion om konsumtionsbeskattningens utformning och hur den ska användas tillsammans med övriga skatter.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportförfattaren. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Forskningsprojektet följs av en referensgrupp med representanter för ett tjugotal företag, myndigheter och organisationer. Från referensgruppen erhålls också finansieringen till projektet. SNS framför ett tack till referensgruppen, som består av AstraZeneca, Bostadsrätterna, Ekonomistyrningsverket, EQT, FAR, Investor, Konjunkturinstitutet, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Mellby Gård, Motormännen, Skatterättsnämnden, Skatteverket, Spotify, Stora Enso Swedish Private Equity & Venture Capital Association, Svenskt Näringsliv Sveriges akademikers centralorganisation, Teknikföretagen, Tjänstemännens centralorganisation, Uniper och Vattenfall. Katarina Nordblom, professor i nationalekonomi vid Göteborgs universitet, ingår i referensgruppen som representant för SNS vetenskapliga råd.

Mats Persson, professor emeritus i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, har vid ett akademiskt seminarium kommenterat en tidigare version av rapporten. SNS tackar för värdefulla och konstruktiva synpunkter.

Författaren, och SNS, är också tacksamma för värdefulla synpunkter från Åsa-Pia Järliden Bergström, Johan Fall, Jacob Lundberg, Katarina Nordblom, Eva Samakovlis och Håkan Selin, samt referensgruppens ledamöter.

Stockholm i maj 2021

Stefan Sandström
forskningsledare, SNS

Sammanfattning

I DEN EKONOMISK-POLITISKA debatten ägnas mycket uppmärksamhet åt arbetsinkomst- och kapitalbeskattning, medan konsumtionsbeskattning inte ges lika stort utrymme. När skatt på konsumtion diskuteras lyfts oftast specifika aspekter fram, som momsens differentierade skattesatser, utan att konsumtionsbeskattningens roll i skattesystemet i bredare bemärkelse blir belyst. Syftet med den här rapporten är att fylla detta tomrum genom att ta ett helhetsgrepp på konsumtionsbeskattningen och utifrån teoretiska resonemang redogöra för både principdiskussioner och praktiska frågeställningar om konsumtionsskatternas tillämpning i Sverige.

Konsumtionsbeskattning innebär att individer beskattas utifrån hur mycket de förbrukar av det som produceras i ekonomin. Detta skiljer sig från arbetsinkomstbeskattning där skattebasen speglar hur mycket individer bidrar till samhällets produktion. Vissa menar att konsumtionsbeskattningen därigenom är mer rättvis än arbetsinkomstbeskattningen och lyfter samtidigt fram att konsumtionsbeskattning ger människor större utrymme att påverka i vilken grad de utsätts för beskattning eftersom de mer eller mindre själva kan styra sin konsumtion.

I Sverige och inom EU beskattas konsumtion huvudsakligen genom moms. I normalfallet innebär momsen att företagen lägger på en proportionell skatt på priset vid försäljning som betalas in till staten. Företagen blir sedan kompenserade för momsen de betalar på insatsvarorna de använder i sin produktion. Därför är momsen ingen kostnad för företagen, utan skatten skjuts framåt tills den når slutkonsumenterna. Vid sidan om momsen beskattas vissa varor, till exempel alkohol, tobak och energi, med punktskatt, vilket är en skatt som tas ut på varje såld enhet. Tillsammans utgör momsen och punktskatterna knappt 30 procent av Sveriges totala skatteintäkter.

Ekonomer föreslår med jämna mellanrum en övergång till ett skattesystem som enbart beskattar konsumtion, exempelvis genom så kallad utgiftsbeskattning, där skattebasen något förenklat utgörs av summan av alla inkomster som inte sparas eller investeras. En sådan konsumtionsbeskattning har ännu inte införts i bred skala i något land, framför allt på grund av höga övergångskostnader. I Sverige var utgiftsbeskattning föremål för statliga utredningar på 1970- och 1980-talen, men förslagen blev aldrig verklighet. I stället valde man en annan väg i början på 1990-talet med den stora skattereform som lade grunden för det skattesystem vi har i dag.

I den här rapporten tar jag grundstrukturen i det svenska skattesystemet som given och fokuserar på konsumtionsbeskattning i form av skatter på varor och tjänster. I detta sammanhang är jag särskilt intresserad av två frågor:

- › Hur bör olika varor och tjänster beskattas?
- › Hur mycket bör konsumtion beskattas jämfört med andra skattebaser?

Hur bör varor och tjänster beskattas?

En viktig fördel med konsumtionsskatter är att de kan användas för att påverka människors konsumtionsval. De flesta länder använder punktskatter för att minska sådant som kan verka skadligt på människors hälsa och på miljön. Syftet med dessa skatter är att förbättra den ekonomiska effektiviteten genom att korrigera för så kallade externa effekter. Dessa effekter innebär att de priser på varor och tjänster som observeras på en fri marknad inte fullt ut speglar konsumtionens samhälls-ekonomiska påverkan. I detta sammanhang har forskning visat att skatter på konsumtion som har skadlig påverkan på miljö och hälsa bör *rikta in sig på det underliggande miljö- eller hälsoproblemet* och sättas på nivåer som *motiveras av de skador som konsumtionen medför*, och inte användas som allmänna verktyg att få in skatteintäkter.

Sverige bryter mot dessa principer på flera sätt, exempelvis genom flygskatten som inte riktar in sig på utsläppen utan i stället fördyrar varje flygbiljett, och genom energiskatterna som ofta inte är miljöekonomiskt motiverade utan syftar till att generera skatteintäkter. Dessa skatter leder till snedvridningar när individer och företag anpassar sig på olika sätt för att undvika skatterna. De leder också till godtyckliga fördelningseffekter, exempelvis baserat på vilka varor människor gillar att konsumera, var i landet de bor eller vilka yrkesval de gjort. Detta bryter mot principen att det är individers förmåga att betala skatt som ska styra skattesystemets utformning.

Ett av de tydligaste budskapen inom skatteforskningen är att, bortsett från externa effekter, varor och tjänster i regel ska beskattas med *samma skattesats* och konsumtionsskatter-

na *inte ska differentieras av fördelningsskäl*, eftersom det är mer träffsäkert och effektivt att använda inkomstskatter och transfereringar för att uppnå fördelningpolitiska ambitioner. Inkomsten är nämligen ett bättre mått på förmåga att betala skatt än konsumtionen av enskilda varor och tjänster. Dessutom leder inkomstskatten i motsats till konsumtionsskatter inte till skattedrivna konsumtionsbeslut. I Sverige är exempelvis den lägre momsen på livsmedel motiverad av fördelningsskäl, vilket är ineffektiv skattepolitik. Det viktiga är vilken fördelningsprofil skatterna och transfereringarna har som helhet.

Momsens problematiska utformning

Den svenska momsen bryter mot principen att varor och tjänster ska beskattas så likformigt som möjligt. I Sverige är momsen i normalfallet 25 procent, men flera varor och tjänster har en lägre skattesats, exempelvis livsmedel, transporter och böcker. Detta riskerar leda till snedvridna konsumtionsval och välfärd förluster när människor inte köper de varor de helst vill ha utan i stället anpassar sin konsumtion till skatterna.

Många branscher och sektorer är också undantagna från moms, exempelvis bostäder, försäkringar och finansiell verksamhet. Dessa undantag är minst lika problematiska som de reducerade skattesatserna, men diskuteras mer sällan. Företag i branscher med momsundantag lägger inte på moms på sin försäljning men får heller inte någon ersättning för momsen på inköp. Momsen blir därmed en kostnad i verksamheten, något som brukar kallas dold moms, som företagen måste täcka genom ett högre pris. Detta gör att varor som produceras av företag i momsundantagna branscher blir mindre attraktiva för momspliktiga företag eftersom de inte kan dra av den dolda momsen. Problemet med dold moms leder till snedvridningar i företagets produktionsbeslut eftersom företagen inte använder de insatsfaktorer som gör produktionen mest effektiv, utan också tvingas ta hänsyn till skatterna, exempelvis genom att producera insatsfaktorer i egen regi i stället för att köpa in dem via marknaden.

De reducerade moms-satserna och momsundantagen leder till kostnader för samhället i form av snedvridna konsumtionsval, snedvridningar i företagets inköpsbeslut, snedvriden konkurrens, administrativt krångel, gränsdragningsproblem och omotiverad omfördelning mellan sektorer i samhället. Problemen och oförutsägbarheten förstärks av att företagen anpassar sina priser till skatterna i olika utsträckning i olika branscher beroende på de enskilda varumarknadernas efterfrågan, produktionsförhållanden och konkurrenssituation.

Högt upp på den politiska dagordningen borde stå en momsreform som tar bort de reducerade skattesatserna och breddar skattebasen genom färre momsundantag samtidigt

som individer och företag kompenseras, där sänkt skatt på arbete för låga och medelhöga inkomster är en viktig komponent. Förmodligen finns det goda förutsättningar att få bred politisk majoritet för en sådan momsreform. En fullständig övergång till likformig moms går inte att verkställa utan förändringar i EU:s momsdirektiv, men det finns utrymme för förändringar inom ramen för direktivet och goda ekonomiska skäl att från svenskt politiskt håll försöka påverka dem.

Ett viktigt skäl till att momsen ser ut som den gör i dag är momsens politiska ekonomi. Om en bransch får sänkt skatt brukar det inte dröja länge tills röster höjs för att andra branscher också ska få sänkt skatt. Att återställa skatter som sänkts är inte lätt, inte minst eftersom branscherna anpassat sig till den lägre skatten. Ibland motiveras sänkt konsumtionskatt utifrån ett uttryckt behov av att gynna branscher som anställer unga eller individer som står långt från arbetsmarknaden. Det är dock mer effektivt att åtgärda källan till sysselsättningsproblemen, exempelvis genom sänkta arbetsgivaravgifter, vilket är branschneutralt och samtidigt undviker att påverka människors konsumtionsval.

Subventioner av varor och tjänster som uppmuntrar till arbete och ansträngning

Skattesystemet kan uppmuntra eller *subventionera* konsumtion av vissa varor och tjänster, antingen genom en lägre skattesats eller genom en skattereduktion som innebär att en del av konsumtionsutgiften får dras av från skatten. Dessa särregler i skattelagstiftningen redovisas av regeringen som *skattesubventioner* och innebär avvikelser från likformig beskattning av varor och tjänster.

Skatteforskningens huvudbudskap är att varor och tjänster bör beskattas så likformigt som möjligt med i huvudsak två undantag. Det första undantaget belyste jag ovan och det är punktskatter vars syfte är att förbättra den ekonomiska effektiviteten genom att korrigera för så kallade externa effekter. Det andra undantaget är varor och tjänster som bidrar till högre arbetsutbud, som hushållsnära tjänster och barnomsorg. Dessa bör subventioneras för att motverka den skattekil, orsakad av de höga marginalskatterna på arbete, som påverkar individens val mellan att själv utföra dessa tjänster och att köpa dem på marknaden. Genom en reducerad skattekil ökar incitamenten till marknadsarbete i förhållande till hushållsarbete, vilket i sin tur kan leda till ett ökat arbetsutbud och en ökad specialisering i ekonomin.

I Sverige medges skattereduktioner vid köp av hushållsnära tjänster och renoveringar genom rot- och rutavdragen. Detta är alltså välmotiverade inslag i skattesystemet med tanke på sambandet mellan dessa tjänster och arbetsutbudet.

Konsumtionen av varor och tjänster subventioneras inte bara av skattesystemet utan också av de offentliga utgifterna. I Sverige tillhandahålls exempelvis vård, skola och omsorg av det offentliga, antingen gratis eller mot en låg avgift. Den huvudsakliga skillnaden mot subventioner via skattesystemet är att valfriheten begränsas eftersom det offentliga oftast erbjuder en begränsad kvantitet till en given kvalitet. Diskussionen om i vilken utsträckning subventioner ska ske genom statens intäktssida eller utgiftssida ligger utanför ramen för denna rapport, men det är värt att konstatera att i Sverige subventioneras barnomsorg genom statens utgiftssida. Det finns olika skäl till detta, varav ett är att uppmuntra till arbete och ansträngning. För att den offentligt tillhandahållna barnomsorgen ska uppfylla detta syfte är det dock viktigt att den håller tillräckligt hög kvalitet.

Balansen mellan skatt på arbete och konsumtion

I skattedebatten får varuskatternas differentiering ofta stor uppmärksamhet, medan *balansen* mellan konsumtionsbeskattning och andra skatter inte diskuteras lika ofta.

En vanlig uppfattning är att skattesystemet skulle bli mer effektivt om skatterna på konsumtion höjdes och skatterna på arbete sänktes eftersom det skulle göra det mer lönsamt att arbeta. Det är emellertid ett tveksamt argument för konsumtionsbeskattning eftersom syftet med att tjäna arbetsinkomst är att kunna använda denna inkomst till att konsumera, antingen i dag eller i framtiden. Däremot är konsumtion en bredare skattebas än arbete på grund av att konsumtion inte enbart finansieras av beskattade arbetsinkomster, utan också av bland annat förmögenhet, svartarbete, turism och gränshandel. En skatteväxling från arbete till konsumtion kan därmed innebära en effektivare finansiering av den offentliga sektorn.

Det finns också fördelningsargument för en skatteväxling från arbete till konsumtion som inte verkar ha diskuterats tidigare i den svenska skattedebatten. Skatt på konsumtion innebär, i motsats till skatt på arbete, beskattning av konsumtion finansierad av vissa kapitalinkomster som är starkt koncentrerade bland individer med höga arbetsinkomster. Exempel på sådana kapitalinkomster är lågt beskattade utdelningar som tillfaller ägare av fåmansbolag inom ramen för 3:12-reglerna samt avkastningar på sparande i investeringssparkonto (ISK) som överstiger schablonintäkten.

Incitamenten att »sätta sig på bolag« i syfte att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster inom ramen för de så kallade 3:12-reglerna är ett ofta uppmärksammat inslag i det svenska skattesystemet. En

skatteväxling från arbete till konsumtion innebär en utökad beskattning av konsumtion som finansieras av sådana lågt beskattade kapitalinkomster och leder även till minskade incitament till inkomstomvandling om skatteväxlingen samtidigt medför sänkt marginalsatt på höga arbetsinkomster.

När individer sparar är en del av avkastningen kompensation för att konsumtionen skjuts på framtiden och kan betraktas som den normala avkastningen på en investering som kan jämföras med statslåneräntan. Denna avkastning beskattas varken av skatter på arbete eller konsumtion. Däremot beskattar konsumtionskatter avkastningar utöver denna normalnivå, så kallade överavkastningar. Denna egenskap hos konsumtionsbeskattningen är särskilt relevant i Sverige där en stor del av sparandet sker inom ramen för investeringssparkonton (ISK) som enbart beskattar den normala avkastningen (schablonintakten) och låter överavkastningen vara skattefri (vilket är en slags regressiv kapitalinkomstbeskattning).

Balansen mellan skatt på arbete och övriga skatter har inte uppmärksammats i särskilt hög utsträckning av forskare, men mycket tyder på att Sverige skulle kunna tjäna på att öka andelen av skatteintäkterna som kommer från konsumtion genom en reform där alla varor och tjänster beskattas med 25 procent, momsbasen breddas, skatterna på arbete sänks för låga och medelhöga inkomster, företagen kompenseras och transfereringarna till hushållen justeras. Jag utreder inte här detaljerna i en sådan skatteväxling. Men det är ett förslag som borde utredas närmare. En mer långtgående reform skulle också skifta en betydande del av skattebördan från punktskatterna till momsbasen.

Slutsatser och rekommendationer

Baserat på ovanstående är mina slutsatser följande:

1. Konsumtionsbeskattningen bör vara så likformig som möjligt och inte användas för att uppnå fördelningspolitiska mål eftersom dessa uppfylls på ett mer träffsäkert sätt genom skatter på arbete och riktade transfereringar till hushållen.
2. Varor och tjänster som leder till mer ansträngning, fler arbetade timmar och ökad specialisering bör subventioneras av skattesystemet för att motverka snedvridningar orsakade av höga marginalsatt på arbete. Därför är exempelvis rotavdraget, och i viss utsträckning rotavdraget, ändamålsenliga inslag i skattesystemet. Att dessa avdrag utnyttjas av höginkomsttagare är inget skäl för att avskaffa dem eftersom det är i denna grupp skattekilarna är som högst.
3. Skatter på konsumtion som har skadlig påverkan på miljö och hälsa bör rikta in sig på det underliggande miljö- eller hälsoproblemet och sättas på nivåer som motiveras av de

skador som konsumtionen medför. De bör inte användas som allmänna verktyg för att få in skatteintäkter.

4. Skatter på konsumtion påverkar individers arbetsutbud på liknande sätt som arbete, men konsumtion är en bredare skattebas eftersom den inte enbart finansieras av arbetsinkomster, utan också av förmögenhet, svartarbete, turism och gränshandel. En skatteväxling från arbete till konsumtion skulle därför kunna leda till en effektivare finansiering av den offentliga sektorn.
5. En skatteväxling från arbete till konsumtion kan vara attraktiv av fördelningskäl eftersom den leder till utökad beskattning av vissa kapitalinkomster som är starkt koncentrerade bland individer med höga arbetsinkomster. Exempel på sådana kapitalinkomster är lågt beskattade utdelningar som tillfaller ägare av fåmansbolag inom ramen för 3:12-reglerna samt avkastningar på sparande i investeringssparkonto (ISK) som överstiger schablonintäkten.

Mina rekommendationer är följande:

1. Utred hur momsens kan göras likformig och hur basen kan breddas inom ramen för en större momsreform. En sådan reform består av två delar:
Steg 1: Höj de reducerade skattesatserna på 12 och 6 procent till 25 procent och kompensera samtidigt individer och företag genom exempelvis reducerade arbetsgivaravgifter, sänkt skatt på arbete för låga och medelhöga inkomster och ökade transfereringar.
Steg 2: Bredda momsbasen genom färre momsundantag. Momsundantagen uppfattas ofta vara givna av EU-regler, men även utan förändringar på EU-nivå finns goda möjligheter att bredda momsbasen.

Sammantaget innebär detta en *skatteväxling från arbete till konsumtion*.

2. Reformera punktskatterna.
Utred möjligheten att ersätta energiskatterna med höjd moms och höjd skatt på koldioxid på ett intäktsneutralt och klimatneutralt sätt.
Undvik symbolskatter, exempelvis flygskatten och plastpåseskatten, och använd i stället skatter som riktar in sig på de underliggande miljöproblemen.

I. Inledning

I DEN EKONOMISK-POLITISKA DEBATTEN ägnas mycket uppmärksamhet åt arbetsinkomst- och kapitalbeskattning medan konsumtionsbeskattning inte ges lika stort utrymme. När skatt på konsumtion diskuteras lyfts oftast specifika aspekter fram, som momsens differentierade skattesatser, utan att konsumtionsbeskattningens roll i skattesystemet i bredare bemärkelse blir belyst. Syftet med den här rapporten är att fylla detta tomrum genom att ta ett helhetsgrepp på konsumtionsbeskattningen och utifrån teoretiska resonemang redogöra för både principdiskussioner och praktiska frågeställningar om konsumtionsskatternas tillämpning i Sverige.

Konsumtionsbeskattning innebär att individer beskattas utifrån hur mycket de förbrukar av det som produceras i ekonomin. Detta skiljer sig från arbetsinkomstbeskattning där skattebasen speglar hur mycket individer bidrar till samhällets produktion. Vissa menar att konsumtionsbeskattningen därigenom är mer rättvis än arbetsinkomstbeskattningen och lyfter samtidigt fram att konsumtionsbeskattning ger människor större utrymme att påverka i vilken grad de utsätts för beskattning eftersom de mer eller mindre själva kan styra sin konsumtion.

Ekonomer föreslår med jämna mellanrum en övergång till ett skattesystem som enbart beskattar konsumtion, exempelvis genom så kallad utgiftsbeskattning, där skattebasen, något förenklat, utgörs av summan av alla inkomster som inte sparas eller investeras. En sådan konsumtionsbeskattning har ännu inte införts i bred skala i något land, framför allt på grund av höga övergångskostnader. I Sverige var utgiftsbeskattning föremål för statliga utredningar på 1970- och 1980-talen, men förslagen blev aldrig verklighet.¹ I stället valde man en annan väg i början på 1990-talet med den stora skattereform som lade grunden för det skattesystem vi har i dag.

I den här rapporten tar jag grundstrukturen i det svenska

I. SOU 1976:62 och SOU 1986:40.

skattesystemet som given och analyserar konsumtionsbeskattning i form av skatter på varor och tjänster. Jag fokuserar särskilt på två frågor. Den första frågan är hur olika varor och tjänster ska beskattas. Den andra frågan är hur mycket konsumtion ska beskattas i förhållande till andra skattebaser och vilka ekonomiska konsekvenser som följer av en skatteväxling från arbete till konsumtion.

Ett utmärkande drag för rapporten är att den beaktar hur konsumtionsbeskattningen samverkar med resten av skattesystemet, i synnerhet kapitalbeskattningen och arbetsinkomstbeskattningen. Rapporten anknyter därför till tidigare rapporter som i detalj behandlat kapitalbeskattningen (Waldenström, Bastani och Hansson 2018) och arbetsinkomstbeskattningen (Bastani och Selin 2019).²

I rapporten beskriver jag skatters effekter på ekonomin huvudsakligen utifrån den ekonomisk-teoretiska forskningen. Skälet till detta är att skatters effekter på ekonomin inte alltid kan styrkas av empiri på grund av att empiriska undersökningar inte finns tillgängliga, är svåra att genomföra, inte är trovärdiga eller har tvetydiga effekter. Ett annat skäl är att en rapport som är heltäckande både vad gäller teori och empiri skulle bli alldeles för omfattande. Ett viktigt syfte med rapporten är pedagogiskt; att försöka markera en röd tråd genom ett snårigt och komplext område av skattesystemet och bana väg för en diskussion om konsumtionsskatternas utformning och omfattning förankrad i den senaste skatteforskningen.

Rapporten är disponerad på följande vis. I kapitel 2 ges en översikt av konsumtionsbeskattning i Sverige och andra länder. Kapitel 3 förklarar konsumtionsbeskattning och betydelsen av balansen mellan skatt på konsumtion och arbete. Kapitel 4 ger en introduktion till den moderna teorin om optimal omfördelande inkomstbeskattning och optimala skatter på varor och tjänster samt diskuterar relaterade ämnen, exempelvis vad målet med skattepolitiken antas vara. I kapitel 5 diskuteras konsumtionsskatternas ofta oförutsägbara och svårkvantifierade fördelningseffekter. Kapitel 6 beskriver de huvudsakliga argumenten till förmån för likformig eller neutral beskattning av varor och tjänster och kapitel 7 går igenom argumenten för differentierade varuskatter. Kapitel 8 behandlar beskattning av bostäder och kapitel 9 diskuterar mervärdesbeskattning (moms). Slutligen presenteras i kapitel 10 några slutsatser och förslag.

2. Rapporten utgör också ett komplement till rapporter som analyserat specifika delar av konsumtionsbeskattningen, såsom Blomquist, Brissle och Sandberg-Nilsson (2019), Lundberg (2019), Brännlund och Kriström (2020), Rendahl (2021), Sundén (2019). Se även Eklund (2020).

2. Konsumtionsbeskattning i Sverige och andra länder

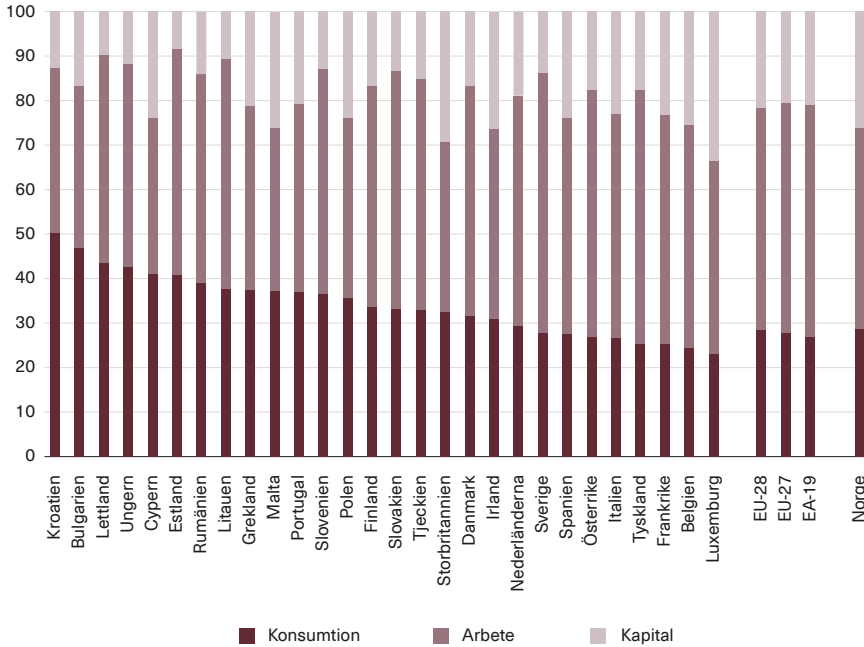
OLIKA LÄNDER FÖRLITAR SIG på konsumtionsbeskattning i olika grad. Figur 1 visar konsumtionsskatternas andel av de totala skatteintäkterna i olika EU-länder. Det framgår att konsumtionsskatterna är mest betydelsefulla i bland annat Ungern, Bulgarien och Kroatien, där de utgör över 40 procent av alla skatteintäkter, och mindre betydelsefulla i bland annat Belgien, Frankrike och Tyskland, där de utgör runt 25 procent av skatteintäkterna. I jämförelse med andra länder inom EU ligger alltså Sverige ganska lågt med runt 28 procent av skatteintäkterna från konsumtion. I denna jämförelse är konsumtionsskatterna i Sverige även mindre betydelsefulla än i våra nordiska grannländer.³ En anledning till Sveriges relativt låga siffra i denna jämförelse är att Sverige, i förhållande till andra länder, beskattar arbete högt.

Ett annat sätt att mäta betydelsen av konsumtionsskatterna är att titta på de totala skatteintäkterna från alla konsumtions-skatter i förhållande till den totala inhemska konsumtionen, vilket blir en slags genomsnittlig aggregerad skattesats på konsumtion. Figur 2 visar storleken på denna skattesats och hur den fördelas mellan olika konsumtionsskatter bland EU-länder 2018. I denna jämförelse framstår Sverige som ett land med kraftigare beskattning av konsumtion. En anledning till detta är den relativt höga standardmomsen på 25 procent. I EU ligger den genomsnittliga standardmomsen på mellan 21 och 22 procent. Den högsta standardmomsen har Ungern, 27 procent.

Det är inte bara nivån på standardmomsen som har betydelse för skatteintäkterna från momsen, utan också i vilken omfattning ett land tillämpar reducerade skattesatser på vissa kategorier av varor och tjänster, samt i vilken omfattning branscher och sektorer är undantagna från moms. Detta kommer att diskuteras mer ingående i kapitel 9, men det kan vara intressant att titta närmare på vilka konsekvenser

3. Inom OECD har USA den lägsta graden av konsumtionsbeskattning i förhållande till övrig beskattning, där motsvarande siffra är 17 procent.

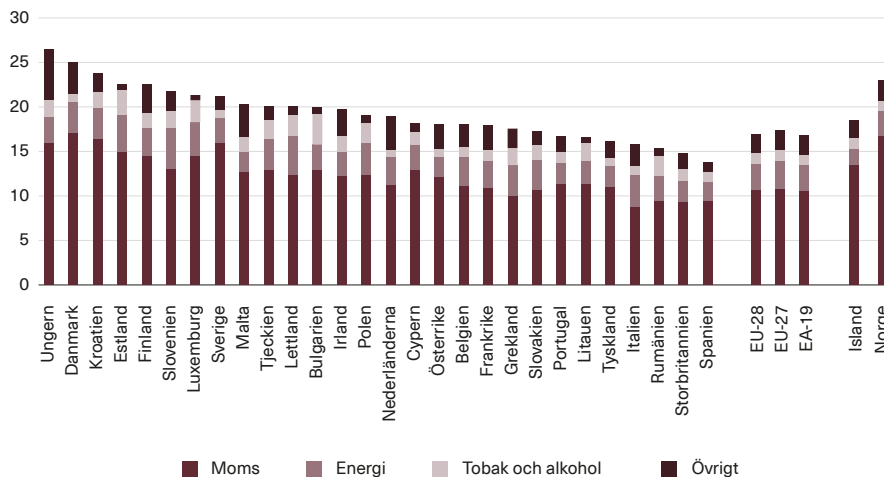
Figur 1. Uppdelning av de totala skatteintäkterna i olika EU-länder, 2018.



Källa: European Commission, DG Taxation and Customs Union. Data: Eurostat. Konsumtions-skatterna består huvudsakligen av moms samt punktskatter på energi, tobak och alkohol. För detaljer, se European Commission (2020a).

undantagen och de reducerade skattesatserna får för skatteintäkterna i Sverige. Finansdepartementet beräknar så kallade skatteutgifter i en årlig skrivelse. De viktigaste posterna som rör mervärdesskatt och skattereduktioner återges i tabell 1. Den i särklass mest kostsamma avvikelser från likformig moms är den reducerade skattesatsen på livsmedel som under 2020 innebar ett uppskattat intäktsbortfall på 33,6 miljarder kronor. Andra stora intäktsbortfall följer av den reducerade skattesatsen på restaurang- och cateringtjänster samt personliga transporttjänster (personbefordran). Det framgår också att rot- och rutavdragen sammantaget innebär en utgift på 15,75 miljarder kronor.

Figur 2. Uppdelning av den genomsnittliga aggregerade skattesatsen på konsumtion i EU, 2018 (procent).



Källa: European Commission, DG Taxation and Customs Union. Data: Eurostat. I kategorin "Energi" inkluderas skatter på bensin och diesel, naturgas, kolkraft och elektricitet samt koldioxidskatter, men inte transportskatter (såsom fordonsskatter) och skatter på andra utsläpp än koldioxid. För detaljer, se European Commission (2020a).

Tabell 1. Skatteutgifter för mervärdesskatt överstigande 0,1 miljard kronor samt för rotarbete och ruttjänster, 2020.

Mervärdesskatt, miljarder kronor	
Livsmedel (12 %)	33,60
Restaurang- och cateringtjänster (12 %)	9,59
Personbefordran (6 %)	6,53
Lotterier (undantag från skatteplikt)	5,96
Läkemedel (kvalificerat undantag från skatteplikt)	2,98
Försäljning av tomtmark och byggnader (undantag från skatteplikt)	2,31
Tidningar och tidskrifter (6 %)	2,29
Kommersiell idrott (6 %)	1,77
Rumsuthyrning (12 %)	1,67
Böcker och broschyrer (6 %)	1,42
Entréavgiftsbelagda kulturella föreställningar (6 %)	1,13
Internationell personbefordran (kvalificerat undantag från skatteplikt)	0,78
Omsättning i ideella föreningar (undantag från skattskyldighet)	0,46
Upphovsrätter (6 %)	0,45
Sänkt mervärdesskatt på vissa reparationer (12 %)	0,28
Transport i skidliftar (6 %)	0,27
Omsättningsgräns för mervärdesskatt (undantag från skattskyldighet)	0,27
Vissa posttjänster och frimärken (undantag från skatteplikt)	0,20
Skattereduktion, miljarder kronor	
Rotarbeten	9,77
Ruttjänster	5,98

Källa: Finansdepartementet (2021, tabell 3.5 och 3.8).

3. Balansen mellan skatt på arbete och konsumtion

OM ALLA VAROR OCH TJÄNSTER beskattas med samma skattesats, så kallad *likformig* eller *neutral* beskattning, så påverkar konsumtionsbeskattning individer på ungefär samma sätt som skatt på arbete; det man tjänar kommer nämligen förr eller senare att konsumeras. Därför leder både skatter på arbete och konsumtion till att det blir mindre lönsamt att arbeta fler timmar eller att investera i utbildning.⁴ Precis som skatter på arbete påverkar konsumtionsskatterna inte heller i någon större utsträckning hur lönsamt det är att spara, eftersom skatten på konsumtionen är densamma oavsett om den sker i dag eller om ett antal år, förutsatt att skattesystemet inte förändras. Skatter på kapitalinkomster, å andra sidan, gör det dyrare att konsumera i framtiden än i dag, eftersom en sådan skatt sänker den avkastning (ränta) som kompenserar individen för att konsumtionen skjuts på framtiden.

I diskussioner om konsumtionsbeskattningens utformning är det användbart att skilja på frågan om hur stor den allmänna graden av konsumtionsbeskattning i ekonomin bör vara och i vilken grad skatter på olika varor och tjänster bör differentieras. I detta kapitel jämför jag *likformig varubeskattning* med arbetsinkomstbeskattning och kapitalinkomstbeskattning samt diskuterar olika situationer där balansen mellan olika skatter har stor betydelse. Varuskatternas *differentiering* tas upp i kapitel 6 och 7.

3.1 Likheter mellan skatt på konsumtion och skatt på arbete

Sambandet mellan beskattning av alla varor och tjänster med samma skattesats (likformig beskattning) och beskattning av arbetsinkomster kan illustreras genom att betrakta en individs budgetvillkor. Jag antar för enkelhets skull att det finns två

4. Av den anledningen inkluderas ibland konsumtionsskatter när effektiva marginalskatter på arbete beräknas.

varor, x_1 och x_2 , med priserna p_1 och p_2 , och betecknar individens arbetsinkomst med y . Individens budgetrestriktion är därmed

$$p_1x_1 + p_2x_2 = y. \quad (1)$$

Inom ramen för denna enkla modell, påverkar skatt på arbete och konsumtion individer på exakt samma sätt. För att se detta, anta att staten vill införa en likformig skatt på försäljningsvärdet, en så kallad *ad-valorem*-skatt, med skattesats t_c . Detta innebär att utgifterna i vänsterledet multipliceras med $(1+t_c)$. Om exempelvis skatten är 25 procent är $1+t_c=1,25$. Vi får dock ett matematiskt ekvivalent uttryck om vi i stället multiplicerar högerledet med $1/(1+t_c)=1/(1,25)=0,8$, vilket är samma sak som en proportionell skatt på arbete med 20 procent som låter individen behålla $0,8=1-0,2$ av varje intjänad krona.⁵

I ruta 1 görs en utvikning där *ad-valorem*-skatt och styckskatt på konsumtion jämförs.

Ibland hävdas det att ökad beskattning av konsumtion och minskad skatt på arbete kan få individer att öka sitt arbetsutbud genom att arbeta fler timmar och/eller anstränga sig

5. Analysen ovan jämförde proportionella skatter på konsumtion med proportionella skatter på arbete. En viktig skillnad mellan skatt på konsumtion och arbete är att skatter på konsumtion i de flesta fall är proportionella medan skatter på arbete ofta är progressiva. Fördelningsaspekter och progressivitet kommer att diskuteras i avsnitt 3.6 och 3.7.

RUTA 1. SKILLNAD MELLAN AD-VALOREM-SKATT OCH STYCKSKATT

I Sverige beskattas konsumtion huvudsakligen genom moms och punktskatter. Momsen är en *ad-valorem*-skatt vilket är en skatt på försäljningsvärdet (priset gånger kvantiteten). Om priset på en vara är p och den konsumerade kvantiteten q innebär en *ad-valorem*-skatt med skattesats t att utgiften för konsumenten är $(1+t)pq=pq+tpq$. Punktskatter är konsumtionskatter som tas ut på specifika varor och tjänster och är vanligtvis utformade som *styckskatter* som är skatter på den konsumerade kvantiteten. Med en styckskatt med skattesats t blir utgiften för konsumenten i stället $(p+t)q=pq+ tq$.

Den viktiga skillnaden är att skattebetalningen från *ad-valorem*-skatten påverkas av priset, medan skatteintäkterna från styckskatten endast beror på den konsumerade kvantiteten. För ett givet pris p är en styckskatt med skattesats t ekvivalent med en *ad-valorem*-skatt med skattesats t/p . Styckskatter är lämpliga när staten vill styra konsumenternas beteende till att konsumera en lägre kvantitet av en viss vara, som i fallet med miljöskatter. För andra ändamål är *ad-valorem*-skatter mest ändamålsenliga eftersom en högre konsumtionsutgift vanligtvis är förknippad med en högre förmåga att betala skatt.

mer. Detta är i allmänhet felaktigt eftersom, som konstaterades ovan, alla arbetsinkomster förr eller senare kommer att användas till konsumtion. En viktig skillnad mellan skatt på konsumtion och arbete är dock att skatt på arbete har en direkt effekt på individens arbetsutbud och ansträngning medan effekterna av en skatt på konsumtion beror på hur individen väljer att konsumera. Om konsumtionen sker långt i framtiden, eller inte alls, bryts ekvivalensen mellan arbetsinkomstbeskattning och konsumtionsbeskattning.⁶

3.2 Likheter mellan skatt på konsumtion och skatt på kapital

Konsumtion är en bredare skattebas än arbete eftersom konsumtion inte enbart finansieras av arbetsinkomster utan också av exempelvis förmögenhet och kapitalinkomster. I detta avsnitt analyserar jag hur detta påverkar jämförelsen mellan skatt på konsumtion och arbete och belyser vissa likheter mellan beskattningen av konsumtion och beskattningen av kapital.

Anta att det finns två perioder och att individen finansierar sin konsumtion i båda perioderna med hjälp av arbetsinkomst i första perioden. För enkelhets skull antar jag att det bara finns en konsumtionsvara i varje period och att producentpriset på konsumtionsvaran är lika med 1. Jag antar också att individen är indifferent mellan 1 krona konsumtion i dag och $1/(1+r)$ kronor i morgon där r är statslåneräntan som också bestämmer avkastningen på sparandet och kostnaden av att låna. Individens budgetrestriktion är nu

$$c_1 + \frac{c_2}{1+r} = y, \quad (2)$$

där konsumtionen i period 1 och 2 betecknas med c_1 och c_2 . Här är vänsterledet nuvärdet (det diskonterade värdet) av individens konsumtion och högerledet är nuvärdet av individens resurser som utgörs av arbetsinkomsten. Även här är skatt på arbete likvärdigt med skatt på konsumtion eftersom vi kan upprepa resonemanget i förra avsnittet. Ekvation (2) är ett specialfall av (1) som uppnås om vi sätter $p_1=1$ och $p_2=1/(1+r)$ och därmed betraktar konsumtionen i de två perioderna som olika varor konsumenten väljer mellan. Det är också värt att notera att en skatt på konsumtion inte snedvrider valet mellan att konsumera i dag (period 1) och i morgon (period 2), eftersom om vi multiplicerar (2) med en skatt så höjs priset på konsumtionen med samma faktor i period 1 och 2.⁷

En intressant skillnad mellan skatt på arbete och konsumtion uppstår då vi tar hänsyn till individens eventuella förmögenhet. Anta nu att individer utöver sin arbetsinkomst y har en förmögenhet W som antingen kan representera ett oväntat

6. En annan aspekt är att en ökad konsumtionsbeskattning kombinerad med en motsvarande sänkning av skatten på arbete kan göra det mer lönsamt att arbeta (eller öka ojämlikheten, beroende på hur man ser det) om nivån på de skattefria bidragen, såsom bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd, inte ökar i samma utsträckning som konsumtionsskatterna.
7. Vi tar här endast hänsyn till nuvärdet av individens skattebetalningar över livscykeln och abstraherar från individernas preferenser för konsumtion i olika stadier av livscykeln.

arv i period I eller en förmögenhet som har ackumulerats innan skatterna infördes.⁸ I detta fall blir budgetrestriktionen följande:

$$c_1 + \frac{c_2}{1+r} = y + W. \quad (3)$$

Här ser vi att skatt på arbete och konsumtion inte längre är likvärdigt eftersom en del av konsumtionen finansieras av förmögenheten W . I detta fall är konsumtionsbeskattning i stället ekvivalent med en proportionell skatt på *både arbetsinkomst och förmögenhet*. Beskattningen av förmögenhet är en viktig skillnad mellan konsumtionsbeskattning och arbetsinkomstbeskattning.⁹

Att beskatta förmögenhet kan ses som någonting positivt, eftersom det kan leda till minskade förmögenhetsskillnader mellan individer. Det kan också upplevas som orättvist då det innebär att förmögenhet, som ofta har skapats genom inkomster som redan har beskattats, beskattas en gång till. En skatteväxling från arbete till konsumtion har därför en övergångsproblematisering eftersom den innebär en ökad beskattning av förmögenhet som ofta består av tidigare beskattade arbetsinkomster. En viktig del av denna övergångsproblematisering är att förändringar i konsumtionsbeskattning har olika effekter på olika individer beroende på var i livsrytmen de befinner sig när skatterna reformeras.

3.3 Utgiftsbeskattning

Beskattning av konsumtion kan ske på olika sätt i praktiken. Ett sätt är att, som i Sverige, ta ut skatt när varor och tjänster konsumeras. Ett annat sätt att beskatta konsumtion är genom *utgiftsbeskattning* där skattebasen, något förenklad, utgörs av alla inkomster som inte sparas eller investeras. Den grundläggande principen bakom utgiftsbeskattning illustreras matematiskt i ruta 2.

När konsumtionen beskattas genom utgiftsbeskattning kan skattebetalningarna knytas samman till skattebetalarens identitet till skillnad från när konsumtionen beskattas i samband med anonyma transaktioner av varor och tjänster. Detta innebär att utgiftsskatter kan göras progressiva. I Sverige utreddes möjligheten att införa progressiv utgiftsbeskattning i statliga utredningar på 1970- och 1980-talen, men förslagen blev aldrig verklighet.¹⁰ Progressiva konsumtionsskatter har dock återigen aktualiserats i ljuset av ökande förmögenhetsskillnader (se till exempel Frank 2016).

Utgiftsbeskattning är ganska informationskrävande eftersom individens sparande måste kunna observeras med tillräckligt hög precision. Ett problem är att när inkomsten minus

8. Det vill säga att förmögenheten W är exogen, vilket är ett uttryck för variabler som antas inte påverkas av individers beteende.

9. Analysen ovan är förenklad eftersom vi antagit att förmögenheten är given i period I och att det enda syftet med sparandet är att jämna ut konsumtionen över livsrytmen (exempelvis genom pensions-sparande), vilket förvisso är det viktigaste skälet till att spara för de flesta människor. Det innebär dock att vi abstraherat från andra skäl att ackumulera förmögenhet, såsom möjligheten att finansiera investeringar, ge ett arv till nästa generation eller att ha en buffert inför oförutsedda händelser.

10. Se SOU 1976:62 och SOU 1986:40.

RUTA 2. UTGIFTSBESKATTNING

Principen bakom utgiftsbeskattning kan illustreras genom att utgå från ekvation (2) och göra observationen att konsumtionen i period 1 är inkomsten minus det belopp som individen sparar mellan de två perioderna och att konsumtionen i period 2 är det sparade beloppet plus ränta, med andra ord, $c_1 = y - s$ och $c_2 = (1+r)s$. Vi får då

$$c_1 + \frac{c_2}{1+r} = (y-s) + \frac{(1+r)s}{1+r} \quad (4)$$

Vi kan alltså konstatera (inom ramen för denna enkla modell) att det är likvärdigt att beskatta konsumtionen av alla varor och tjänster med samma skattesats i bägge perioderna och att beskatta arbetsinkomster minus sparandet i period 1 samt sparandet (inklusive avkastning) i period 2.

sparandet utgör skattebasen för arbetsinkomstbeskattningen har individer inte bara incitament att felrapportera sin arbetsinkomst, utan även sitt sparande i syfte att minska den beskattningsbara konsumtionen. Av praktiska skäl är det därför nödvändigt att medge avdrag endast för sparformer där kontrollmöjligheterna är tillräckligt goda. En intressant aspekt är att utgiftsbeskattning beskattar konsumtionen oavsett om den sker inom landets gränser eller utomlands.

En slags utgiftsbeskattning har tidigare använts i begränsad skala i Sverige för privat pensionssparande. Innan systemet avskaffades 2015 fick man ett skatteavdrag för insättningar till privat pensionssparande under ett gränsbelopp. Skatt betalades senare på det sparade beloppet, inklusive eventuell avkastning, när pensionerna betalades ut.¹¹ Ett problem med att låta skattebetalare dra av stora andelar av sitt sparande vid beskattningen av arbetsinkomsten är att avdrag tidigt i livet och beskattning senare i livet kan leda till uteblivna skatteintäkter, exempelvis från människor som har sitt arbetsliv i Sverige men pensionerar sig utomlands. Detta var ett av skälen till att avdraget för pensionssparande avskaffades.

11. Se Finansdepartementet (2015) för mer information om skatteavdraget som minskades från 12 000 kronor till 1 800 kronor 2015 och sedan avskaffades helt.

3.4 Beskattning av överavkastningar

I de två föregående avsnitten antogs att avkastningen på individers sparande och investeringar är lika med r som också är lika med diskonteringsräntan som gällde såväl för individer som för statens beräkningar av skatteintäkter. Denna riskfria ränta kan ses som den kompensation en individ kräver för att

skjuta konsumtionen på framtiden, också kallad den »normala« avkastningen, och approximerades med statslåneräntan. De kapitalinkomster som observeras i praktiken speglar dock betydligt mer än den normala avkastningen. Faktiska avkastningar innehåller både kompensation för risk (den förväntade riskpremien) och förhöjda avkastningar till följd av exempelvis informationsfördelar, skalavkastningar (att investera större belopp genererar ibland en högre avkastning) och jordräntor (exempelvis till följd av ofullständig konkurrens, patent eller naturliga monopol). De observerade kapitalinkomsterna speglar också skillnader mellan förväntade och faktiska avkastningar till följd av faktorer som ligger utanför individens kontroll. Hur påverkar detta jämförelsen mellan skatt på arbetsinkomst och konsumtion?

I ruta 3 illustreras en viktig skillnad mellan arbetsinkomstbeskattning och konsumtionsbeskattning, nämligen att konsumtionsbeskattningen beskattar »överavkastningen« definierad som skillnaden mellan den faktiska avkastningen och den normala avkastningen (däremot beskattar varken arbetsinkomstbeskattning eller konsumtionsbeskattning den normala avkastningen på sparandet).

När det finns överavkastningar är konsumtionsbeskattning i stället ekvivalent med beskattning av arbetsinkomster och en skatt på kapitalinkomster som tillåter en skattefri normalavkastning, vad som kallas *rate of return allowance*, RRA. Detta illustreras i ruta 4. Ett liknande system för kapitalbeskattning tillämpas på aktieinvesteringar i Norge och på kapitalinkomster från onoterade bolag i Finland.¹²

Att beskatta konsumtion är fördelaktigt ur ett fördelningsperspektiv eftersom överavkastningen utsätts för beskattning. Samtidigt är konsumtionsbeskattning attraktivt ur ett effektivitetsperspektiv eftersom den normala avkastningen på sparandet inte beskattas, vilket undviker att snedvrیدا hur individer väljer att konsumera i olika stadier i livet.¹³ Det övergripande budskapet i forskningslitteraturen om optimal kapitalbeskattning, nyligen sammanfattat i Bastani och Waldenström (2020), är dock att både den normala avkastningen och överavkastningen bör beskattas.¹⁴ Därför bör konsumtionsbeskattning kombineras med skatter på kapitalinkomster (som beskattar både den normala avkastningen och överavkastningen).

Ett viktigt budskap från detta avsnitt är att en skatteväxling från arbete till konsumtion innebär en oförändrad beskattning av den normala avkastningen på sparandet men innebär en utökad beskattning av överavkastningar. En utökad beskattning av överavkastningar genom en sådan skatteväxling kan anses särskilt angelägen i Sverige där en stor del av sparandet sker inom ramen för investeringssparkontot (ISK), som till sin konstruktion är »regressiv« i och med att det endast beskattar den normala avkastningen och *inte* överavkastningen.¹⁵

12. En liknande kapitalinkomstbeskattning rekommenderades också för cirka 10 år sedan av den viktiga skatterapporten i Storbritannien som leddes av ekonomipristagaren James Mirrlees (Mirrlees m.fl. 2011). Budskapet har nyligen återupprepat av samma institut som släppte den tidigare rapporten, se Adam och Miller (2021).
13. Att konsumtionsbeskattningen beskattar överavkastningar är också effektivt i den mån dessa speglar tur och omständigheter snarare än hårt arbete. Det är dock ineffektivt i den utsträckning dessa överavkastningar är viktiga drivkrafter till entreprenörskap och riskfyllda investeringar som är nödvändiga för tillväxt och internationell konkurrenskraft.
14. Samma slutsats nås även av Banks och Diamond (2010), en av underlagsrapporterna till Mirrlees m.fl. (2011). Ett skäl till att beskatta den normala avkastningen är om det finns ett samband mellan förmåga och hur mycket individer värdesätter framtida konsumtion eftersom detta leder till att individer med högre förmåga sparar större belopp än individer med låg förmåga, även när de har samma arbetsinkomst. Se avsnitt 7.8 samt Diamond och Spinnewijn (2011), Golosov m.fl. (2013).
15. Att närvaron av överavkastningar på investeringar är ett argument för att beskatta kapitalinkomster har belysts i forskningslitteraturen av bland annat Gahvari och Micheletto (2014) samt Gerritsen, Jacobs, Rusu och Spiritus (2020) där argumentet, i grova drag, bygger på en positiv korrelation mellan förmåga och överavkastningar. Ett bidrag med min rapport är att påpeka att ett liknande resonemang kan användas för att motivera en skatteväxling från arbete till konsumtion. Att reda ut detaljerna i ett sådant resonemang ligger utanför ramen för rapporten och planeras för framtida forskning.

RUTA 3. BESKATTNING AV ÖVERAVKASTNINGAR

Betrakta en individ som inte enbart får den normala avkastningen på sin investering, utan också en överavkastning σ , vilket leder till att konsumtionen ges av $c_1 = (y-s)$ i period 1 och av $c_2 = (1+r+\sigma)s$ i period 2. Med en proportionell skatt på konsumtion med skattesats t och under antagandet att staten diskonterar skatteintäkterna med faktorn $1/(1+r)$ ges nuvärdet av skatteintäkterna, som vi betecknar med R , av följande ekvation

$$R = t\left(c_1 + \frac{c_2}{1+r}\right) = t(y-s) + \frac{t(1+r+\sigma)s}{1+r} = ty + \frac{t\sigma s}{1+r} \quad (5)$$

Vi ser att när vi introducerar överavkastningar är konsumtionsbeskattningen inte längre ekvivalent med beskattningen av arbetsinkomster eftersom skatten på arbetsinkomst inte beskattar överavkastningen σ .*

* Den fundamentala skillnaden mellan skatt på arbetsinkomst och konsumtion är att med en skatt på arbete tas hela skatten ut i period 1. Med en skatt på konsumtion tas endast en del av skatten ut i period ett (på grund av avdraget för individens sparande) och resten i period 2. Resultatet blir att de framtida skatteintäkterna blir beroende på individens investeringsteknologi som kan vara annorlunda än statens. I frånvaro av överavkastningar är statens och individens investeringsteknologi densamma, vilket skapar likvärdighet mellan skatt på arbete och konsumtion. I närvaro av överavkastningar uppstår en skillnad som bestäms av den diskonteringsränta staten tillämpar på den osäkra skattebetalningen i period 2. I forskningslitteraturen har vilken diskonteringsränta som bör användas diskuterats flitigt, se Ashan (1989, 1990), Zodrow (1995) och Ashan och Tsigaris (1998). Se även Kaplow (1994) och Gentry och Hubbard (1997).

RUTA 4. SKATT PÅ KAPITALINKOMST MED SKATTEFRI NORMALAVKASTNING

Ekvation (5) kan skrivas

$$R = ty + \frac{t\sigma s}{1+r} = ty + \frac{t(r+\sigma)s - trs}{1+r} \quad (6)$$

Vi ser därför att i närvaro av överavkastningar är skatt på konsumtion likvärdigt med en proportionell skatt t på arbetsinkomster och kapitalinkomster samt en skattereduktion (RRA) med beloppet som tillfaller individen i period 2 (skattefri normalavkastning).

3.5 Inkomstomvandling från arbete till kapital

En skatteväxling från arbete till konsumtion har också konsekvenser för beskattningen av ägare av fåmansbolag. I Sverige kombineras progressiv beskattning av arbetsinkomster med proportionell beskattning av kapitalinkomster inom ramen för det duala skattesystemet. Detta är ett i grunden bra skattesystem som tillåter skatten på kapitalinkomst att vara lägre än skatten på arbetsinkomst, vilket kan vara motiverat i ljuset av kapitalets betydelse för investeringar och tillväxt samt kapitalets internationella rörlighet.¹⁶ En nackdel är dock att det kan leda till inkomstomvandling eftersom individer har incitament att starta företag i syfte att inom ramen för 3:12-reglerna klassificera vad som väsentligen är arbetsinkomst som kapitalinkomst.¹⁷

En sänkt skatt på arbete för låga och medelhöga inkomster i kombination med ökad skatt på konsumtion innebär en ökad beskattning av individer som finansierar sin konsumtion med hjälp av arbetsinkomster omvandlade till lågt beskattade kapitalinkomster. Incitamenten till inkomstomvandling minskar dessutom om en sådan reform innebär sänkt marginalskatt på arbete för individer som i dag betalar statlig inkomstskatt.¹⁸ Såvitt jag vet har detta argument för konsumtionsbeskattning inte tidigare belysts i skattedebatten.

3.6 Fördelningsaspekter

I Sverige är skatter på konsumtion proportionella, vilket betyder att samma skattesats gäller oavsett hur mycket man konsumerar (exempelvis momsens som i de flesta fall är 25 procent). Skatten på arbetsinkomster är däremot progressiv eftersom individer med högre inkomst betalar en större andel av sin inkomst i skatt, på grund av exempelvis den statliga inkomstskatten och jobbskatteavdraget. Det innebär att ju mer skattesystemet förlitar sig på proportionella konsumtionsskatter, desto mindre progressivt blir skattesystemet som helhet. Denna skillnad fångades inte i exemplen ovan, eftersom vi antog att skatten på arbetsinkomst, precis som skatten på konsumtion, var proportionell.

En vanlig kritik mot skattesystem som förlitar sig på en hög grad av konsumtionsbeskattning är att de är regressiva eftersom rikare hushåll tenderar att konsumera en mindre del av sin inkomst än fattigare hushåll. Detta följer av att rikare hushåll använder sina inkomster i högre utsträckning till att finansiera investeringar och att bygga upp förmögenhet (något som den enkla modellen i avsnitt 3.1 inte tog hänsyn till). Därför är det svårt att med *enbart* konsumtionsskatter uppnå ambitiösa omfördelningsambitioner – såvida inte en progressiv skatt på

16. Se Bastani och Waldenström (2020).
17. I en kommande rapport, Selin (2021), förs en omfattande diskussion om inkomstomvandling och det duala skattesystemet.
18. En sänkt skatt på arbete behöver inte innebära sänkt marginalskatt på arbete för individer med höga inkomster. Detta illustreras av exempelvis jobbskatteavdraget som fasas ut vid höga inkomster.

konsumtion införs (se avsnitt 3.3).

I Sverige kombineras emellertid skatter på konsumtion med progressiva skatter på arbete och skatt på kapitalinkomster. Det innebär att trots att en stor del av Sveriges skatteintäkter kommer från konsumtion, betalar hushåll med högre inkomst en större andel av sin inkomst i skatt på arbete och skatt på kapital jämfört med låginkomsthushåll. Oavsett om statens skatteintäkter kommer från inkomster eller konsumtion sker också en stor del av omfördelningen i Sverige via de offentliga utgifterna, bland annat genom att hushåll med olika inkomst i olika grad drar nytta av den offentliga servicen.¹⁹

19. Om hushåll med högre inkomst inte är nöjda med den kvalitet på en tjänst som erbjuds av det offentliga, måste de köpa denna tjänst privat. Eftersom de betalar för den offentliga tjänsten via skatten, men inte utnyttjar den, blir detta en kostnadsbesparing för det offentliga och därmed en indirekt omfördelning från hushåll med hög inkomst till hushåll med låg inkomst.

3.7 Progressiva konsumtionsskatter

Kan man ha progressiva skatter på konsumtion? För att besvara denna fråga är det först viktigt att skilja på två typer av progressiv konsumtionsbeskattning. Den ena är en progressiv konsumtionsskatt på all konsumtion, vilket innebär att ju högre total konsumtion en individ har, desto större andel av sin totala konsumtion betalar individen i skatt. Detta kräver i regel ett sofistikerat system för att observera individernas totala konsumtion (exempelvis utgiftsbeskattning som diskuterades i avsnitt 3.3). Den andra är att ha progressiva skatter på specifika varor och tjänster, vilket skulle innebära att själva skattesatsen varierar med hur många enheter man köper eller hur mycket man spenderar på en viss vara eller tjänst.

Att ha progressiva skatter på enskilda varor och tjänster är i regel svårt på grund av så kallat skattearbitrage. Om det fanns en progressiv skattesats på exempelvis cigaretter skulle en rökare som redan har köpt många cigaretter under året, och därmed möter en hög marginalskatt på cigarettinköp, kunna be en vän eller släkting att köpa cigaretter i rökarens ställe och därmed minska sin skatt. Att bekämpa sådant beteende är både komplicerat och kostsamt för samhället. I skatteforskningen är det därför vanligt att anta att varuskatter, av praktiska skäl, bör vara »anonyma«, det vill säga att skattesatsernas storlek ska vara oberoende av köparens identitet och därmed inte vara progressiva.

Det som gör det möjligt att ha en progressiv skatt på arbetsinkomster är att Skatteverket får information från arbetsgivare om vad folk tjänar och sedan kan avgöra om en individ måste betala en högre marginalskatt (statlig inkomstskatt). Det är samtidigt svårt för en individ med hög marginalskatt att övertyga sin arbetsgivare att föra över en del av sin arbetsinkomst till en annan individ i syfte att minska skattebördan.

Det finns ett par undantag där det faktiskt är möjligt att ha progressiva konsumtionsskatter. En icke-linjär (progressiv) fastighetsskatt är till exempel möjlig och skulle sannolikt på ett mer effektivt sätt kunna uppnå samhällets omfördelningsam-

bitioner jämfört med en proportionell fastighetsskatt under förutsättning att det förmodade sambandet mellan bostadsförmögenhet och förmåga finns (se kapitel 7 och 8).²⁰ Ett annat exempel är en icke-linjär skatt på elkonsument, vilket eventuellt kan motiveras av effektivitets- eller fördelningskäl.

20. Ett enkelt exempel på en progressiv fastighetsskatt är en proportionell fastighetsskatt med ett grundavdrag.

3.8 Ekonomiska kriser

Individer försöker upprätthålla sin konsumtion med hjälp av sparade medel när inkomsterna viker samtidigt som en ökad osäkerhet om framtiden kan leda till att individer sparar mer och konsumerar mindre. Detta innebär att olika skattebaser reagerar på olika sätt på exempelvis konjunkturförändringar och att flödet av skatteintäkter till statskassan påverkas av hur skatteintäkterna fördelas mellan olika skattebaser. Att inte förlita sig för mycket på en enskild skattebas kan därför vara viktigt för stabiliteten i skatteintäkterna över tid. Detta är ett argument för att beskatta även konsumtion och inte enbart inkomster.

Konsumtionsskatter kan också fungera som ett konjunkturpolitiskt verktyg. Att enhetligt sänka momsen är ett sätt att öka konsumtionen i breda delar av befolkningen och därmed stimulera den aggregerade efterfrågan. Tysklands regering införde till följd av coronapandemin ett speciellt stödprogram som innehöll en tillfällig sänkning av momsen under sex månader, från 1 juli till 31 december 2020. Standardmomsen sänktes från 19 till 16 procent, och den reducerade momssatsen sänktes från 7 till 5 procent. Det är dock oklart hur effektiva sådana tillfälliga momssänkningar är för att stimulera konsumtionen. Forskning har visat att företag vid en momssänkning inte sänker priserna i samma utsträckning som de höjer priserna vid en momshöjning. Vissa företag avstår till och med helt från att ändra sina priser på grund av administrativa kostnader som uppstår vid prisjusteringar (Benzarti m.fl. 2020).

Ett annat kanske mer effektivt sätt att stimulera ekonomin när räntorna är låga, och penningpolitiken har begränsad kraft, är att påverka individens förväntningar om framtida priser genom förannonserade skattereformer. Feldstein (2002) föreslog en förannonserad höjning av konsumtionsskatten kombinerad med en förannonserad sänkning av skatten på arbete som ett mer eller mindre intäktsneutralt sätt att stimulera ekonomin genom att människor får incitament att tidigarelägga sina inköp av exempelvis sällanköpsvaror. Eftersom det handlar om en skatthöjning kan konsumenterna i högre utsträckning lita på att företagen kommer att ändra sina priser som en reaktion på reformen, givet den asymmetri som beskrevs i föregående stycke.

Ett skifte från arbetsinkomstbeskattning till konsumtionsbeskattning kan också vara ett sätt att öka ett lands kon-

kurrenskraft genom att påverka handelsbalansen. Detta kan liknas vid en devalvering orsakad av finanspolitiken (se Farhi, Gopinath och Itskhoki 2014). Genom att exempelvis sänka arbetsgivaravgifterna och höja momsens minskar lönekostnaden för exporterande företag samtidigt som den högre momsen inte påverkar priset på exportvaror, eftersom moms inte läggs på export.

21. Se även Kesselman (1989) och Richter och Boadway (2005).

3.9 Administrativa kostnader och skattefelet

Det teoretiska resultatet i avsnitt 3.1 – att beskattning av alla varor och tjänster med samma skattesats är likvärdigt med beskattningen av arbetsinkomster – tar inte hänsyn till att det kan finnas skillnader i de administrativa kostnaderna med att beskatta arbete respektive konsumtion. Dessa kostnader anses mycket viktiga av beslutsfattare och praktiker men har fått förvånansvärt lite uppmärksamhet i den ekonomiska forskningen.

Personlig inkomstbeskattning bygger på principen att individer och företag rapporterar in uppgifter om individers arbetsinkomster och kapitalinkomster till Skatteverket. Konsumtionsbeskattning å andra sidan bygger på att företag tar ut skatt vid transaktioner av varor och tjänster som de sedan skickar vidare till Skatteverket. På grund av dessa skillnader i hur skatterna samlas in kan därför balansen mellan skatt på arbete och konsumtion spela roll för skattesystemets administrativa kostnader och omfattningen av skattefusk.

Ett viktigt exempel är beskattningen av icke-deklarerade inkomster, till exempel utländska inkomster. I den utsträckning dessa inkomster finansierar konsumtion i Sverige genereras skatteintäkter från konsumtionsskatterna. En ökad grad av konsumtionsbeskattning i förhållande till inkomstbeskattning kan därmed leda till ökade skatteintäkter. En sådan roll för varuskatter har studerats av bland annat Boadway, Marchand och Pestieau (1994). En kritik av detta argument har framförts av Kesselman (1993) som menar att de sektorer av ekonomin som inte betalar inkomstskatt samtidigt tenderar att vara de som kringgår att betala konsumtionsskatter, och därför är skatter på arbete och konsumtion ungefär likvärdiga ur ett skattefusksperspektiv.²¹ Gordon och Nielsen (1997) hävdar däremot att inkomstskatter och konsumtionsskatter undviks på olika sätt, och att det därför är fördelaktigt med skattesystem som beskattar både arbete och konsumtion. Det här är ett område med hög policyrelevans där mer forskning behövs.

4. Vad är en optimal beskattning av varor och tjänster?

I FÖRRA KAPITLET jämfördes *likformig* konsumtionsbeskattning med arbetsinkomstbeskattning. Jag konstaterade att dessa skatter i många fall påverkar individer på samma sätt, men belyste också viktiga skillnader, exempelvis i beskattningen av konsumtion som finansieras av förmögenhet. Det konstaterades också att den relevanta frågan inte är om man ska beskatta arbete *eller* konsumtion, utan i stället vad som är den rätta *balansen* mellan skatter på arbete och konsumtion i skattesystemet. Nästa steg är att diskutera om och hur skatterna på olika varor och tjänster bör differentieras, men innan dess kommer jag att gå igenom den grundläggande teorin om optimal inkomstbeskattning med optimal varubeskattning och hur priser på varor och tjänster påverkas av konsumtionsskatter. Jag börjar med optimal inkomst- och varubeskattning.

4.1 Skattepolitikens målfunktion

Optimal beskattning syftar till ett skattesystem som på bästa sätt uppfyller samhällets ambitioner med skattepolitiken och väger skatternas fördelar mot deras nackdelar. En analys av optimal beskattning kräver därför att skattepolitikens målfunktion specificeras. Denna målfunktion gör det möjligt att jämföra konsekvenserna för den samhällsliga välfärden av olika skattesystem. I denna rapport utgår jag från att statens mål är att maximera samhällets välfärd, som utgörs av befolkningens sammanvägda (individuella) välfärd, vilket är det vanligaste antagandet i forskningslitteraturen. En typisk ansats är att alla individer i samhället rangordnas efter deras förmåga att generera välfärd och att staten har som mål att maximera en viktad summa av dessa individers välfärd. Vikterna är upp till politikerna att bestämma, men ett vanligt antagande är att staten har positiv preferens för omfördelning. Detta innebär att

vikterna är större för individer med låg förmåga (och därmed låg inkomst) än för individer med hög förmåga (och därmed hög inkomst).²² Även om graden av önskvärd omfördelning kan skilja sig mellan beslutsfattare med olika politiska uppfattningar är en tämligen universellt accepterad princip att staten åtminstone ska ge stöd till individer som har en oförmåga att arbeta. Därför är omfördelningsproblemet intressant och relevant för i princip alla utvecklade ekonomier.

I regel innebär förändringar i ekonomisk politik att vissa grupper får det bättre och andra får det sämre. Ibland går det dock att identifiera så kallade Pareto-förbättringar, det vill säga förändringar av den ekonomiska politiken som medför att vissa får det bättre utan att andra får det sämre. En situation där en Pareto-förbättring skulle kunna inträffa är om staten tar bort en riktigt dålig och ineffektiv skatt och ersätter den med något betydligt mer effektivt, som resulterar i högre skatteintäkter.²³ Ett välkänt pedagogiskt verktyg är den så kallade Laffer-kurvan som för en given skattebaselasticitet (ett mått på hur mycket skattebasen förändras vid beskattning) beskriver hur hög en skatt kan vara innan skatteintäkterna faktiskt börjar minska om man höjer skatten ytterligare.²⁴ Bastani och Selin (2019) finner att om man använder de vanligaste och mest trovärdiga uppskattningarna av skattebasens rörlighet skulle skatteintäkterna i Sverige faktiskt kunna öka om man sänkte marginalskatten för de allra högsta inkomsterna.²⁵ Det innebär att även en regering som enbart bryr sig om de sämst ställda i samhället bör oroa sig för de höga marginalskatterna.

4.2 Den äldre litteraturen om optimal beskattning av varor och tjänster

Under lång tid var det dominerande synsättet att analysera optimala varuskatter baserat på Frank Ramseys arbeten från 1920-talet (Ramsey 1927). Denna forskningslitteratur beskrev hur staten på det mest effektiva sättet kan få in en given mängd skatteintäkter genom att beskatta olika konsumtionsvaror. Slutsatsen från Ramsey-modellen var bland annat att staten bör sätta högre skatter på varor som är relativt prisokänsliga, det vill säga varor vars efterfrågan inte påverkas speciellt mycket av priset.²⁶ Detta ledde fram till policyslutsatser som att mat och andra nödvändigheter av effektivitetsskäl bör beskattas högre än andra varor. En kritik mot modellen var att den inte tog hänsyn till fördelningseffekterna.

Ramsey-modellen vidareutvecklades senare av Diamond (1975) till att omfatta inkomstskillnader mellan individer. Detta ledde till andra slutsatser som att mat i stället skulle ha en lägre skattesats ifall låginkomsthushåll spenderar en större andel av sin inkomst på mat (trots att matkonsumtion är relativt prisokänslig och därför effektiv att beskatta). Det

22. Bastani och Lundberg (2017) beräknar vilka vikter som kan rationalisera den *observerade* svenska skatteskalen under perioden 1971–2012. Bastani och Selin (2019) beräknar hur olika antaganden gällande dessa vikter påverkar utseendet på den *optimala* inkomstskatteskalen för Sverige.

23. På ett mer filosofiskt plan existerar dock sällan rena Pareto-förbättringar eftersom människor i regel har olika preferenser och det alltid finns undantagsindivider som av olika anledningar föredrar ineffektiva utfall.

24. Detta kan enkelt förstås genom att betrakta en hypotetisk sänkning av marginalskatten på arbete från 100 procent till 99 procent. När marginalskatten är 100 procent får individen inte behålla någonting alls av en inkomstökning. I detta läge finns det inga incitament att arbeta fler timmar eller på andra sätt öka sina inkomster. Att sänka skatten från 100 till 99 procent kan därför bara ha oförändrade eller positiva effekter på skatteintäkterna.

25. Marginalskatten på de allra högsta arbetsinkomsterna, den så kallade värmskatten, togs bort 2020.

26. I det allmänna fallet kompliceras dock resultatet av det faktum att en skatt på en vara kan ha effekter på efterfrågan på andra varor och vice versa.

blev dock svårt att dra några konkreta policy slutsatser från denna analys eftersom det var oklart hur man skulle väga fördelningseffekterna mot effektivitetseffekterna. Mer specifikt var det oklart hur mycket av fördelningsansvaret som skulle tillskrivas varuskatterna eftersom staten ju omfördelar både med progressiv inkomstbeskattning och med transfereringar, och dessa policyinstrument tog man inte tillräcklig hänsyn till i modellen. För att komma fram till en optimal struktur på varuskatterna behövdes därmed ett nytt ramverk som kunde väga effektivitetseffekterna mot fördelningseffekterna.

4.3 Den moderna teorin om optimal inkomstbeskattning och varubeskattning

Till skillnad från Ramsey-modellen utgår »modern« skatteforskning från Mirrlees (1971) och en ansats där individer skiljer sig åt i sin förmåga att tjäna inkomst och där staten omfördelar och finansierar offentliga utgifter med hjälp av progressiv inkomstbeskattning. Den viktiga teoretiska insikten är att den fundamentala svårigheten vid utformningen av skatter är informationsbrist. Staten kan inte observera individers förmågor, och individer har inga incitament att uppge dessa för staten. Skattesystemet måste därför vara baserat på det som staten kan observera till rimliga kostnader, såsom arbetsinkomster, konsumtion, kapitalinkomster och ibland förmögenhet och fastigheter.²⁷ Eftersom ryggraden i de flesta skattesystem består av progressiv (icke-linjär) beskattning av arbetsinkomster, utgår forskningen vanligtvis från att det finns en sådan skatt och studerar sedan hur andra skatter (såsom konsumtionsskatter och kapitalskatter) kan komplettera denna beskattning.

Den progressiva skatten på arbetsinkomster antas vara en matematisk funktion $T(y)$ som vid varje inkomstnivå y beskriver vilken skatt en individ ska betala. Den disponibla inkomsten ges av $b=y-T(y)$. Funktionen $T(y)$ tillåts vara negativ, vilket fångar in möjligheten att ge transfereringar till hushållen (en transferering räknas som en negativ skatt). Därför brukar forskningen betrakta transfereringar till hushållen som en del av den progressiva skatten på arbetsinkomster.

När optimal varubeskattning studeras i detta ramverk blir forskningsfrågan: På vilket sätt kompletterar varubeskattningen den progressiva beskattningen av arbetsinkomster? I det moderna ramverket visar det sig att den optimala varubeskattningen följer helt andra regler än vad som var fallet i Ramsey-modellen. För det första är det inte nödvändigtvis så att en vara som har låg elasticitet (en vara där efterfrågan är relativt okänslig för beskattning) ska bära en högre skattesats. För det andra, till skillnad från Diamond (1975), bör varor som konsumeras i högre proportion av låginkomsthushåll i regel

27. Ibland görs skatter beroende av personliga egenskaper som individer inte kan påverka och som innehåller information om deras förmåga att tjäna inkomst, så kallad skräddarsydd beskattning (Akerlof 1978). I Sverige har vi erfarenhet av åldersberoende beskattning i form av sänkt arbetsgivaravgift för unga och ett mer generöst jobbskatteavdrag för äldre (se till exempel Weinzierl 2011 och Bastani, Blomquist och Micheletto 2013 för forskningsstudier om optimal åldersberoende beskattning). I transferencesystemet bygger barnbidragen på informationsinhämtning om antal barn i hushållet, och försörjningsstödet är baserat på en mängd detaljer om individers levnadsförhållanden och ekonomiska omständigheter.

inte bära lägre skattesatser, eftersom omfördelningen bäst sker via den progressiva inkomstbeskattningen kombinerat med transfereringar till hushållen. Varuskatternas optimala differentiering studeras närmare i kapitel 6 och 7. Men först följer en diskussion om hur skatter på olika varor och tjänster påverkar priserna i ekonomin.

5. Hur påverkas priserna på varor och tjänster av konsumtionsskatter?

NÄR SKATTEREFORMER DISKUTERAS får fördelningseffekterna ofta stor uppmärksamhet. Om sänkningar av marginalskatten på arbete föreslås, sker vanligtvis en beräkning av hur stor skattesänkningen blir i kronor och ören för olika inkomstgrupper. På liknande sätt kan man beräkna hur införandet av en skatt eller en subvention på en vara eller tjänst påverkar olika inkomstgrupper utifrån hur varje grupp konsumerar. Det vanligaste är att beräkna genomsnittliga skattesatser som dividerar skattebetalningarna med individens eller hushållets inkomst. En skatt där den genomsnittliga skattebetalningen ökar med inkomsten brukar kallas progressiv, och en skatt där den genomsnittliga skattebetalningen minskar med inkomsten brukar kallas regressiv. Att beräkna fördelningseffekter på detta vis är rena bokföringsmässiga övningar som inte kräver ekonomisk teori.

En mer sofistikerad fördelningsanalys tar även hänsyn till beteendeförändringar till följd av beskattningen. I alla grundläggande läroböcker i nationalekonomi förklaras att det inte nödvändigtvis är den som har ansvaret att betala in skatten som bär dess ekonomiska börda. Anledningen är att skatter och subventioner påverkar individers konsumtionsbeslut och företagets produktionsbeslut, vilka i sin tur påverkar (de relativa) priserna i ekonomin och därmed fördelningen av välfärd. Den del inom forskningsområdet offentlig ekonomi som studerar vilka grupper i samhället som bär bördan av olika skatter på kort och lång sikt med hänsyn till hur marknaderna anpassar sig kallas för *skatteincidens*. Det som är relevant för den sociala välfärden är hur en skatt påverkar fördelningen av välfärd mellan individer på lång sikt. Eftersom individers välfärdsnivåer sällan går att observera får ekonomer oftast nöja sig med att studera hur skatter påverkar priserna i ekonomin (såsom priserna på varor och tjänster, löner och kapitalavkastningar).

Vilka priser man är intresserad av beror på vilken fråga man vill besvara. När det gäller en skatt på bensin kan det vara av intresse att studera hur den påverkar bensinpriset för att ta reda på hur bördan av skatten fördelas mellan producenter och konsumenter. Om det gäller en höjd marginalskatt på höga inkomster kan det vara av intresse att studera effekterna på lönerna (priserna på arbete) för olika yrkesgrupper. En skattehöjning kan göra det svårt för företag att locka till sig högkvalificerad arbetskraft från utlandet eller få människor i Sverige att investera i krävande utbildningar, vilket kan leda till ett minskat utbud av högkvalificerad arbetskraft. Detta kan i sin tur leda till att lönen för högkvalificerade arbetsgrupper ökar i förhållande till lågkvalificerad arbetskraft, vilket är en indirekt fördelningskonsekvens av förändringen i marginalskatt. Detta exempel illustrerar vikten av att analysera skatteincidens i allmän jämvikt, det vill säga att inte bara studera skatters effekter på de marknaderna där de införs, utan även på andra marknader.

Det finns fler exempel på när en analys av skatteincidens är viktig. Ett införande av en proportionell fastighetsskatt likt den som existerade i Sverige innan 2008 skulle sannolikt leda till betydande prisfall på bostäder. Sådana kapitaliseringseffekter innebär en omfördelning mellan befintliga bostadsägare och framtida bostadsägare. En ytterligare konsekvens av detta skulle kunna vara att många befintliga bostadsägare i storstadsregionerna upplever att boendekostnaden är för hög och därför väljer att bosätta sig på landsbygden. Detta skulle i sin tur kunna driva upp bostadspriserna på landsbygden, vilket leder till fördelningseffekter eftersom existerande husägare på landsbygden blir rikare och unga på landsbygden får det svårare att komma in på bostadsmarknaden. Ett annat exempel är bolagsskatten, som är en skatt på företagets vinster och som betalas av företagen. Vid första anblick kan det uppfattas vara motiverat att av fördelningsskäl beskatta bolagsvinster eftersom bolagsägande är koncentrerat till den övre delen av inkomstfördelningen. En höjning av bolagsskatten skulle dock kunna leda till att företag flyttar sin verksamhet utomlands där bolagsskatten är lägre, vilket kan leda till minskad efterfrågan på arbetskraft och lägre löner. I detta fall skulle man säga att incidensen av bolagsskatten ligger på arbete, och inte på kapitalägarna, i motsats till fördelningsambitionerna med skatten.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det är mycket viktigt för beslutsfattare att ha en god förståelse för incidensen av olika skatter eftersom det ofta kan vara stora skillnader mellan fördelningen av den lagstadgade incidensen (baserat på vem som har ansvaret att betala in skatten) och de som faktiskt påverkas av skatten (den som bär den ekonomiska bördan av skatten). Att bygga upp en sådan förståelse kräver både teoretiska och empiriska studier. I kapitel 6 kommer

jag att argumentera för att just svårigheterna att kvantifiera fördelningseffekterna av konsumtionsskatter är ett skäl att undvika differentierad varubeskattning.

Avsnitt 5.1 till 5.3 beskriver hur ekonomer vanligtvis analyserar konsumtionsskatternas effekter på priserna. Avsnitten 5.2 och 5.3 behandlar skatteincidens i allmän jämvikt och under ofullständig konkurrens. De är ganska komplicerade och kan därför betraktas som överkurs.

5.1 Skatteincidens i partiell jämvikt

Den enklaste teoretiska analysen av skatteincidens, som är bekant för de flesta som läst nationalekonomi på grundläggande nivå, handlar om hur bördan av en skatt på en vara fördelas mellan konsumenter och producenter på en specifik marknad som präglas av fullständig konkurrens. Det spelar då inte någon roll om det är producenterna eller konsumenterna som har det formella ansvaret att betala skatten, utan det som spelar roll är hur känsligt utbudet är relativt efterfrågan. Hur priskänslig efterfrågan är bestäms av hur enkelt det är för konsumenter att ställa om sin konsumtion som en reaktion på skatten och beror bland annat på i vilken utsträckning det finns lägre beskattade substitut för den vara som beskattas. Hur priskänsligt utbudet är bestäms av i vilken utsträckning företagen kan skala upp eller ner sin verksamhet, vilket beror på företagets produktionsteknologi, förekomsten av fasta produktionsfaktorer samt möjligheterna för företagen att ställa om och sälja andra varor. Läroboksmodellen är väldigt enkel, men illustrerar den mycket viktiga och relativt allmängiltiga poängen att det är de ekonomiska aktörer som har svårast att undvika skatten som bär den största ekonomiska bördan av skatten.

Det bör noteras att litteraturen som studerar skatteincidens är separerad från litteraturen som studerar optimal varubeskattning (som presenterades i avsnitt 4.2). Litteraturen om optimal varubeskattning antar vanligtvis att produktionsteknologin är linjär, vilket innebär att priset är konstant och att företagen kan producera obegränsat med enheter till det givna priset. I denna situation faller bördan av alla konsumtionsskatter helt på konsumenterna. Optimal varubeskattning med endogena priser är ett intressant men ett mer eller mindre utforskat forskningsområde (se Kushnir och Zubrickas 2020 för en studie på detta område).

5.2 Skatteincidens i allmän jämvikt

Läroboksanalysen som beskrevs i det föregående avsnittet studerar vad som händer på en enskild marknad. Detta brukar kallas en analys i *partiell jämvikt*. En analys i *allmän jämvikt* tar även hänsyn till hur en skatt påverkar andra marknader. Om exempelvis en skatt på äpplen införs kan detta leda till att det efterfrågas färre äpplen och fler päron (ett substitut till äpplen). Detta leder troligtvis inte bara till ett lägre pris på äpplen, utan också till ett högre pris på päron, vilket påverkar konsumenterna och producenterna av päron. Detta är en effekt på en annan marknad än den där skatten infördes och fångas inte av analysen i partiell jämvikt.²⁸ I takt med att äppelproduktionen minskar, och päronproduktionen ökar, ändras också efterfrågan och priserna på insatsfaktorerna i produktionen av äpplen och päron, vilket har ytterligare fördelningseffekter.²⁹ I allmänna jämviktsanalyser är målsättningen vanligtvis inte att skilja mellan »producenter« och »konsumenter«. Syftet är i stället att spåra skatternas påverkan till priset på produktionsfaktorerna, såsom lönen för olika yrkesgrupper eller avkastningen på kapital.

Den klassiska analysen av skatteincidens i allmän jämvikt är Harberger (1962) som analytiskt studerade incidensen av en bolagsskatt i en modell med två varumarknader och två insatsfaktorer (arbete och kapital). Att tillåta fler varumarknader och fler insatsfaktorer kräver komplicerade simuleringsmodeller. Dessa modeller, som exempelvis diskuteras i Shoven och Whalley (1984, 1992), gör det möjligt att utifrån data på faktiska priser och konsumtionsbeslut simulera effekterna av skattereformer under specifika antaganden om efterfrågan på varor och företagets produktionsteknologi. Fokus i dessa studier är hur en skatt påverkar priserna i ekonomin och allokeringen av produktionsfaktorer mellan sektorer, men tar vanligtvis inte hänsyn till skatters effekter på ekonomins totala resurser, som påverkas av dynamiska aspekter som sparande, kapitalackumulering, migration och internationella kapitalflöden.

5.3 Skatteincidens med olika grader av marknadskonkurrens

En begränsning med de enklaste analyserna av skatteincidens är att de fokuserar på marknader med perfekt konkurrens där priserna anpassas huvudsakligen beroende på produktions- och efterfrågeförhållanden. Ett exempel är marknaden för äpplen. På marknader som präglas av ofullständig konkurrens kan marknadsaktörerna delvis styra över priserna, och i dessa fall är ekonomers förmåga att teoretiskt förutspå skatternas effekter på priserna mycket begränsad. Ett exempel är priset

28. Eftersom en skatt på en vara eller tjänst gör individer fattigare kan i princip alla marknader påverkas genom att individer konsumerar mindre av varor och tjänster.
29. Dessa priseffekter på insatsfaktorerna är märkbara om det finns stora skillnader i vilka insatsfaktorer som används i päronproduktionen jämfört med äppelproduktionen.

för en hamburgare på en restaurang på landsbygden.

En monopolsituation är enkel att analysera, åtminstone i teorin, men på marknader där det finns ett begränsat antal aktörer är det i regel mycket svårt att förutsäga hur bördan av en skatt kommer att fördelas. En annan komplikation är olika former av regleringar som påverkar i vilken utsträckning priser och kvantiteter tillåts förändra sig till följd av efterfrågeförändringar. Om det exempelvis finns lagstadgade prisgolv eller pristak, kommer naturligtvis skatternas effekter på priserna vara annorlunda än i en situation där marknaderna fritt tillåts anpassa sig. Det kan också finnas överenskommelser om hur priserna ska anpassa sig till olika skatter, bland annat genom branschorganisationer.

En annan viktig konsekvens av ofullständig konkurrens på varumarknaderna är att det kan uppstå en skillnad mellan styckskatter och ad-valorem-skatter (se ruta 1). På marknader med perfekt konkurrens där priserna på alla varor och tjänster är givna, och inte påverkas av skatter, är ad-valorem- och styckskatter likvärdiga på så sätt att det alltid går att hitta en styckskatt som resulterar i samma skattebördan som en ad-valorem-skatt och vice versa. På marknader som präglas av ofullständig konkurrens där marknadsaktörerna har viss möjlighet att påverka priset uppstår dock en viktig skillnad mellan punktskatter och mervärdesskatter, både i termer av effektivitet och fördelning. I ett klassiskt bidrag visade Suits och Musgrave (1953) att mervärdesskatter kan vara mer effektiva på marknader som präglas av monopol.³⁰ Skälet är att en skatt på värdet av en transaktion gör efterfrågan mer priskänslig då skatten ökar med priset, och det blir därmed mindre lönsamt för företaget att utnyttja sin monopolmakt för att begränsa kvantiteten och höja priset.³¹

5.4 Empiriska studier av momsförändringar

Det finns ett stort antal empiriska studier av skatteincidens. Jag kommer här endast fokusera på ett par studier av prisetekterna av momsförändringar. Harju, Kosonen och Skans (2018) studerade sänkningarna i restaurangmomsen som ägde rum i Finland 2010 och i Sverige 2012 och såg att det fanns stora skillnader i hur olika företag ändrade sina priser som reaktion på skatteförändringarna. De flesta restauranger som inte tillhörde specifika kedjor ändrade inte sina priser alls samtidigt som många restaurangkedjor valde att sänka sina priser med hela skattesänkningen. På längre sikt valde dock många restaurangkedjor att återgå till högre priser. Överlag visar resultaten att övervältringen på konsumenterna i form av lägre priser för restaurangsektorn som helhet var ganska måttlig, åtminstone på kort sikt. I detta fall handlade det om

30. Delipalla och Keen (1992), Skeath och Trandel (1994.) samt Anderson, de Palma och Kreider (2001) vidareutvecklade detta resultat och visade att mervärdesskatter är mer effektiva än styckskatter även på vissa oligopolmarknader.
31. Att mervärdesskatter är effektivare än styckskatter när det råder ofullständig konkurrens på varumarknaderna är dock inte ett allmänt resultat. Colombo och Labrecciosa (2013) visar till exempel att när konkurrensen mellan företag tar formen av upprepade interaktioner, kan mervärdesskatter öka sannolikheten att företagen går samman med varandra och utnyttjar sin marknadsstyrka, vilket kan leda till mer ineffektiva produktionsbeslut och lägre välfärd jämfört med då staten använder styckskatter.

en skattesänkning och effekterna skulle potentiellt kunna vara annorlunda vid en skattehöjning. Benzarti m.fl. (2020) studerade momsförändringar i frisörsektorn i Finland, som mestadels består av oberoende företag och inte kedjor, och fann att företagen i allmänhet var mycket mer benägna att höja priset när momsen höjdes jämfört med att sänka priset när momsen sänktes (se även Kosonen 2015 som studerade den första delen av reformen).

5.5 Skatters synlighet kan påverka incidensen, effektiviteten och legitimiteten

Nästan alla studier antar att det är priserna efter skatt som styr individers beteende. Det spelar därför inte någon roll om priset ökar på grund av att producenterna kräver ett högre pris eller på grund av att skatten höjs. Forskning inom beteendekonometri belyser dock att det är kostsamt för individer att samla in information. Därför används enkla tumregler i stället för sofistikerad optimering i samband med konsumtionsbeslut, vilket exempelvis kan innebära att individer inte fäster samma uppmärksamhet på en prisförändring som orsakas av en skatt på producenterna och en prisförändring som orsakas av en skatt i konsumentledet (se Chetty, Looney och Kroft 2009 för empirisk evidens). I dessa fall kan det därför spela roll för fördelningsanalysen vem som har det lagliga ansvaret att betala in skatten, i motsats till traditionella analyser.

En annan konsekvens av dessa beteendemodeller är att det kan finnas effektivitetsvinster av att höja mindre synliga skatter. Blumkin, Ruffle och Ganun (2012) studerar med hjälp av ett laboratorieexperiment en beslutssituation där inkomstskatter och konsumtionsskatter teoretiskt sett bör påverka individens beslutssituation på samma sätt, men finner att individer trots detta underskattar konsumtionsskatterna. Det kan därför vara så att konsumtionsskatter påverkar arbetsutbudet mindre än inkomstskatter i praktiken på grund av hur dessa skatter uppfattas av skattebetalare.

Ett liknande argument framförs ibland när det gäller arbetsgivaravgifterna. De flesta ekonomer är överens om att bördan av (skatteandelen av) arbetsgivaravgifterna huvudsakligen faller på arbetstagarna i form av lägre löner.³² Det borde därför inte spela någon roll om skatt på arbete tas ut via skatt på arbetsinkomst eller via arbetsgivaravgift. Ändå får arbetsgivaravgifterna relativt liten uppmärksamhet i den offentliga debatten, och många skattebetalare kanske inte fullt ut tar hänsyn till att deras löner skulle vara högre om företagen slapp betala arbetsgivaravgift. Detta talar för att det skulle kunna finnas effektivitetsvinster när det gäller effekter

32. Arbetsgivaravgifter är ett samlingsnamn för olika skatter och avgifter som betalas av företag som anställer arbetskraft. Ungefär en tredjedel av arbetsgivaravgiften är ren skatt oavsett inkomstnivå. För tillräckligt höga inkomster (över förmånstaket) är alla arbetsgivaravgifter 100 procent skatt. Eftersom merparten av arbetsgivaravgifterna inte är öronmärkta för specifika syften utan går in i statskassan tillsammans med övriga skatter, är det rimligt att betrakta arbetsgivaravgifterna som skatter och inte avgifter. En ytterligare aspekt är att vad som är en avgift för en person kan vara en ren skatt för en annan person, beroende på i vilken utsträckning de offentligt finansierade tjänsterna utnyttjas. Se även diskussionen i Flood, Nordblom och Waldenström (2013, s. 34).

på arbetsutbudet av att dela upp skatten på arbete mellan personliga inkomstskatter och arbetsgivaravgifter. Det kan dock ifrågasättas om det är rimligt att staten använder skatters brist på synlighet för att öka den ekonomiska effektiviteten, och det går att argumentera för att det finns demokratiska skäl till att de skatter individer betalar bör vara så synliga som möjligt.

6. Argument mot differentierade skatter på varor och tjänster

I SVERIGE BESKATTAS olika varor och tjänster på olika sätt. Finns det problem med detta? Syftet med detta kapitel är att gå igenom de fyra viktigaste ekonomiska argumenten *mot* differentierad beskattning av varor och tjänster. Dessa argument kommer att fungera som en naturlig utgångspunkt i nästa kapitel där argument *för* differentierade skatter på varor och tjänster analyseras.

6.1 Snedvridningar i människors konsumtionsmönster

Det första och viktigaste argumentet mot differentierade skatter på varor och tjänster är att de leder till effektivitetsförluster (snedvridningar) eftersom människor inte köper den kombination av varor de helst vill ha, utan också tar hänsyn till skatterna.³³ Sådana snedvridningar orsakas inte enbart av en differentierad moms, utan även av punktskatter på exempelvis alkohol och tobak. Om differentierad varubeskattning ska vara samhällsekonomiskt gynnsamt, måste vinsterna av den överstiga effektivitetsförlusterna till följd av snedvridningarna i konsumtionsbesluten.

Som förklarades i kapitel 4 utgår jag från att staten har möjlighet att använda progressiv inkomstbeskattning och rikta transfereringar till hushållen. Därför är den relevanta teoretiska utgångspunkten den välkända studien av Atkinson och Stiglitz (1976). Den visade att i frånvaro av interna och externa effekter (som tas upp i nästa kapitel) bör *alla varor och tjänster beskattas med samma skattesats* om följande två antaganden är uppfyllda: (i) individers konsumtionspreferenser är orelaterade till deras förmåga att tjäna inkomst och (ii) det finns ingen koppling mellan hur mycket individer arbetar och vilka varor och tjänster de konsumerar.³⁴

33. Snedvridningarnas totala omfattning kan mätas genom att beräkna med vilket belopp varje individ skulle behöva kompenseras för att kunna uppnå samma välfärdsnivå som innan de differentierade skatterna infördes och sedan summera dessa belopp och subtrahera de totala skatteintäkterna från varuskatterna.

34. I Atkinson-Stiglitz modell är likformig beskattning ekvivalent med att inte ha några varuskatter alls. En teknisk detalj är att Atkinson-Stiglitz antar att staten använder icke-linjära (progressiva) varuskatter (och därmed antar att staten observerar konsumtionsval på individnivå). Resultatet är dock detsamma om man begränsar varuskatterna till att vara linjära och därmed anonyma (se till exempel Edwards, Keen och Tuomola 1994 och Jacobs och Boadway 2014). Ett motsvarande resultat om likformig varubeskattning när inkomstskatten är linjär visades av Deaton (1979).

Även om det finns exempel på varor och tjänster där dessa antaganden inte är uppfyllda (de diskuteras i nästa kapitel) är det centrala budskapet att likformig beskattning av varor och tjänster bör ses som den naturliga utgångspunkten vid diskussioner om skattesystemets utformning. Under de givna antagandena spelar det alltså ingen roll hur priskänsliga olika varor och tjänster är eller i vilken utsträckning varor konsumeras av fattiga eller rika hushåll. Det ska ändå vara samma skattesats på alla varor. Det spelar heller ingen roll hur mycket staten bryr sig om dem som har det sämst ställt. Det är ändå mer effektivt att omfördela med hjälp av inkomstbeskattning och transfereringar än med differentierad varubeskattning.

Enligt Atkinson-Stiglitz-resultatet ska konsumtionskatterna inte utformas utifrån fördelningsskäl eftersom det är mer effektivt att använda det progressiva inkomstskattesystemet och transfereringar till hushållen för detta ändamål.³⁵ Detta förutsätter dock att staten fritt kan välja den skatt eller transferering som ska gälla vid varje inkomstnivå.³⁶ I verkliga ekonomier finns det praktiska och politiska begränsningar i hur skatter och transfereringar kan justeras och därmed i vilken utsträckning fördelningseffekterna av exempelvis en momsreform kan neutraliseras.³⁷

6.2 Snedvridningar i företagets produktionsbeslut

Det andra huvudsakliga argumentet mot differentierad varubeskattning är att sådan beskattning kan skapa snedvridningar i företagets produktionsbeslut. Innan systemet med mervärdesbeskattning infördes på bred front i flera länder, var det vanligt med försäljningsskatter som togs ut på all form av försäljning, oavsett om försäljningen skedde till ett företag eller en slutkonsument. I ett sådant läge skapar differentierad varubeskattning inte bara snedvridningar i konsumtionsmönster, utan också i företagets produktionsbeslut. Dessutom kan så kallade skatt-på-skatt-effekter uppstå när varor produceras i flera steg av olika företag och skatt tas ut i varje led av produktionen, vilket kan leda till ett ineffektiva skattedrivna beslut om att producera i egen regi för att slippa mellanstegen.

De flesta moderna sätt att beskatta konsumtion är utformade så att skatten endast tas ut vid försäljning till slutkonsument. Detta gäller såväl moms som försäljningsskatter riktade mot slutkonsumenter (till exempel *retail sales tax* i USA).³⁸ Detta innebär att den differentierade varubeskattningen endast snedvrider individers konsumtionsmönster och inte företagets beslut om vilka insatsfaktorer de ska använda, åtminstone i teorin. I praktiken uppstår ändå snedvridningar i produktionen, till exempel på grund av de många och omfattande momsundantagen som diskuteras närmare i kapitel 9.

35. Detta kan förstås utifrån perspektivet att den fundamentala restriktionen på skattepolitiken är informationsbrist. Staten vill omfördela från individer med hög förmåga till individer med låg förmåga, men kan inte observera individers förmågor, utan endast deras inkomster och konsumtionsval. Under de givna antagandena i modellen avslöjar människors konsumtionsval ingenting om deras förmåga, vilket innebär att differentierad varubeskattning endast snedvrider individers konsumtionsmönster utan att underlätta omfördelningen i ekonomin.
36. Matematiskt innebär detta att staten väljer funktionen $T(Y)$ som introducerades i avsnitt 4.3.
37. Flexibiliteten i det svenska skattesystemet att neutralisera fördelningseffekter bestäms huvudsakligen av jobbskatteavdraget, den statliga inkomstskatten och de offentliga utgifterna (såsom behovsprövade transfereringar). Möjligheterna att med hög precision påverka disponibelinkomsterna är därmed begränsade i vissa inkomstintervall och för vissa hushållstyper.
38. När det gäller momsen, som kommer att diskuteras närmare i kapitel 9, så lägger företagen på den på sin försäljning (utgående moms), men blir kompenserade för den som de betalar på sina insatsfaktorer (ingående moms). Momsen blir därmed ingen kostnad i verksamheten, och den formella skattebördan skjuts fram tills den når slutkonsumenten. Momsen har fördelen att företagen inte måste ha koll på om de säljer till företag eller slutkonsumenter. Försäljningsskatter av den typ som existerar i exempelvis USA saknar den fördelen. I en välkänd studie uppskattade Ring (1999) att så mycket som 40 procent av försäljningsskatten i USA, som formellt ska betalas av slutkonsumenterna, faktiskt betalas av företag.

Därför är snedvridningar i företagens produktionsbeslut ett relevant argument mot differentierad varubeskattning även i Sverige.

En av de mest välkända artiklarna inom forskningsfältet offentlig ekonomi, Diamond och Mirrlees (1971), visade att likformiga skatter, eller inga skatter alls, är det som är mest effektivt att använda på insatsvaror i produktionen. Resultatet bygger på observationen att olika skattesatser på olika insatsvaror snedvrider inte bara företagens produktionsbeslut (företag väljer insatsfaktorer inte bara baserat på vad som resulterar i den högsta produktionen, utan också baserat på hur insatsfaktorerna beskattas), utan även leder till förändrade konsumtionspriser, och därmed ytterligare snedvridningar i form av skattedrivna konsumtionsval bland konsumenterna. Genom en likformig beskattning av insatsvarorna och genom att i stället differentiera skatterna på de slutgiltiga konsumtionsvarorna kan en Pareto-förbättring uppnås, eftersom snedvridningarna begränsas till enbart konsumtionsbesluten.

Resultatet i Diamond och Mirrlees (1971) bygger dock på två viktiga antaganden. Det första antagandet är att företagets vinster fullständigt kan beskattas. Det andra antagandet är att alla varor och tjänster som säljs till konsumenter kan beskattas. Det finns flera exempel där dessa antaganden inte är uppfyllda i praktiken.³⁹

När det gäller det första antagandet har Dasgupta och Stiglitz (1972) visat att insatsvaror i sektorer som präglas av ofullständig konkurrens eller sektorer där priserna är högre än långsiktiga marginalkostnader (som i fallet med naturliga monopol) bör beskattas med högre skattesatser. Bensin är ett exempel på en sådan vara. Att beskatta bensin snedvrider produktionen, men kan vara ett sätt att beskatta monopolvinster i oljeindustrin som inte kan beskattas på andra sätt.

När det gäller det andra antagandet är det uppenbart att det finns flera konsumtionsvaror som antingen inte får beskattas (på grund av EU-regler) eller som är svåra att beskatta av praktiska skäl. I dessa fall kan skatter på insatsfaktorer i produktionen av varor och tjänster fungera som ett substitut för skatter på den slutgiltiga konsumtionen av varor och tjänster. Här måste de minskade snedvridningarna i konsumtionen vägas mot de snedvridningar som införs i produktionen. Ett exempel på en tjänst som är svår att beskatta är förmedling av finansiella tjänster. En statlig utredning (SOU 2016:76) föreslog en särskild löneskatt på jobb i den finansiella sektorn. En sådan löneskatt skulle driva upp priserna på de finansiella tjänsterna och därmed bidra till en mer likformig konsumtionsbeskattning (en effektivitetsvinst), men skulle samtidigt leda till att det blir dyrare att anställa personal i den finansiella sektorn jämfört med andra sektorer i ekonomin (en effektivitetsförlust).⁴⁰

39. Ett annat fall där differentierad beskattning av insatsfaktorer kan vara motiverat diskuteras av Naito (1999), som studerar en ekonomi där låg- och högkvalificerad arbetskraft kombineras för att producera varor. Om varubeskattningen är sådan att den gynnar sektorer av ekonomin som förlitar sig mer på lågkvalificerad arbetskraft, och arbetsutbud från olika yrkesgrupper är imperfekta substitut, kan detta resultera i att lönerna för individer med låg förmåga ökar relativt lönerna för individer med hög förmåga. Detta skapar omfördelning via lönefördelningen i stället för via skattesystemet, och kan därmed innebära att en given mängd omfördelning i samhället kan ske till en lägre effektivitetsförlust.
40. En särskild löneskatt i den finansiella sektorn skulle också kunna leda till att banker och finansbolag ersätter personal i Sverige med personal utomlands.

Ibland motiveras lägre skatter på vissa sektorer, till exempel restaurangsektorn, av att dessa anställer ungdomar och individer med lägre utbildning. Att skattesubventionera sådana sektorer kan vara samhällsekonomiskt gynnsamt om det leder till lägre långtidsarbetslöshet och andra samhällsvinster som följer av en högre sysselsättning. Det är dock inte uppenbart att differentierad konsumtionsbeskattning bör användas i syfte att öka sysselsättningen, eftersom det finns andra policyåtgärder som direkt angriper källan till sysselsättningsproblemen, det vill säga skillnaden mellan individers produktivitet och företagens kostnad för att anställa. Denna skillnad kan minskas genom skattesänkningar (exempelvis sänkt arbetsgivaravgift), lägre löner eller utbildningsinsatser som ökar individers produktivitet. Dessa åtgärder är branschneutrale sätt att öka sysselsättningen som undviker problemen med differentierade varuskatter.

Slutsatsen är att skatter på insatsfaktorer i regel ska undvikas eftersom de snedvrider både produktionsbeslut och konsumtionsbeslut. De kan däremot användas som ett substitut för beskattning av slutliga konsumtionsvaror i de fall dessa är svåra eller omöjliga att beskatta på annat sätt.

6.3 Varuskatternas politiska ekonomi

Det tredje huvudsakliga argumentet mot differentierad varubeskattning handlar om varuskatternas politiska ekonomi. Ett viktigt argument för en likformighetsprincip i konsumtionsbeskattningen är att det gör skattesystemet mindre sårbart för påtryckningar från branschintressen. Kostnaderna handlar inte bara om att varuskatterna riskerar att utformas på ett sätt som inte är samhällsekonomiskt gynnsamt, utan också om att olika intressegrupper och politiker lägger ned tid och resurser på opinionsbildning kring varuskatternas differentiering – resurser som skulle kunna läggas på mer samhällsekonomiskt gynnsamma aktiviteter. Erfarenheter från tidigare skattereformer visar dock hur svår likformigheten är att upprätthålla. Efter den stora skattereformen 1991 dröjde det inte många år tills ett flertal avsteg gjordes från reformens grundprinciper (se Agell, Englund och Södersten 1995).

de la Feria och Walpole (2020) presenterar en intressant analys av varuskatternas politiska ekonomi där de framför att det är just det faktum att ett utgångsläge med likformiga varuskatter uppfattas som en regressiv skattepolitik som gör det möjligt för intressegrupper att driva fram momsundantag och momsnedläggningar. Detta då egenintresset kan maskeras som ett intresse för att öka omfördelningen i ekonomin och att skattesänkningar som gynnar stora väljargrupper tenderar att lättare få politiskt stöd. Det kan också vara så att effekten av momssänkningar är synligare och enklare att förstå än ex-

empelvis förändringar i inkomstskatten, till exempel för unga väljare med mindre erfarenhet av skattesystemet.

6.4 Omotiverad och svårkvantifierad omfördelning mellan grupper i samhället

Det fjärde huvudsakliga argumentet mot differentierad varubeskattning är att det kan leda till godtycklig och svårkvantifierad omfördelning mellan olika grupper i samhället. Som konstaterades i kapitel 5 delas den ekonomiska bördan av en skatt mellan individerna i samhället på ett potentiellt mycket komplext sätt. En sänkt skatt på varor och tjänster producerade i en viss sektor får fördelningseffekter som gynnar särskilda producenter och underleverantörer på bekostnad av andra. De aktörer som gynnas blir det delvis på grund av att de rådde ha verksamhet i rätt sektor, snarare än att de förtjänar en lägre skatt. Differentierad varubeskattning skapar också omfördelning baserat på individers konsumtionspreferenser. Till exempel leder en lägre moms på böcker och en högre moms på biobesök till omfördelning från individer som gillar att gå på bio till individer som i stället föredrar att vara hemma och läsa böcker. Detta kan betraktas som en godtycklig omfördelning i ekonomin och strider mot ansatsen att det är individers förmåga att tjäna inkomst som ska vara styrande vid skattesystemets utformning.⁴¹

6.5 Gränsdragningsproblem

Ett annat argument mot differentierad varubeskattning är att det leder till resurskrävande gränsdragningsproblem. Ett exempel är diskussionen om huruvida skidliftar bör ses som transporttjänster och beskattas med 12 procent eller om de bör ses som nödvändiga för en viss form av idrottsutövning och därmed beskattas med 6 procent. Det går att göra en lång lista på rättsfall över liknande gränsdragningsproblem som man skulle slippa om alla varor och tjänster beskattades på samma sätt. Gränsdragningsproblemen är samhällsekonomiskt kostsamma inte enbart för att de leder till vad som i många fall kan upplevas som en godtycklig beskattning, och därmed skapa legitimitetsproblem, men också för att betydande samhällsresurser går åt till att diskutera och reda ut hur gränserna ska dras.

41. Här bör nämnas att om man visste hur individers förmåga att tjäna inkomst påverkade deras konsumtionsmönster, skulle differentierad varubeskattning i stället kunna vara ett sätt att öka beskattning av förmåga i ekonomin. Jag återkommer till detta i avsnitt 7.9.

7. Argument för differentierade skatter på varor och tjänster

FINNS DET OMRÅDEN där det är ekonomiskt motiverat att ha olika skatter på olika varor och tjänster? I detta kapitel går jag igenom de viktigaste argumenten som framförts till förmån för differentierad beskattning av varor och tjänster. Det bör noteras att de argument som presenteras här inte är argument för en differentierad moms. Detta eftersom i de flesta situationer där olikformig konsumtionsbeskattning är motiverad, kan den olikformiga beskattningen oftast bättre uppnås genom åtgärder som ligger utanför momssystemet. Om till exempel staten vill minska miljöfarlig konsumtion är det bättre att använda en punktskatt där skattebördan är proportionell mot den konsumerade kvantiteten i stället för en skatt på försäljningsvärdet (eftersom det vanligtvis är den konsumerade kvantiteten som orsakar miljöskadan).⁴² Om staten vill subventionera barnomsorg behöver detta inte ske genom nedsatt moms, utan kan ske i form av nedsatt skatt på arbetsinkomst (en skattereduktion) eller som i Sverige genom offentlig finansiering av barnomsorg mot en låg avgift.

42. En punktskatt är också mer träffsäker eftersom den har en direkt effekt på företagets produktionsbeslut, till skillnad från moms som är en skatt i konsumentledet.

7.1 Externa effekter

Ekonomisk effektivitet kräver att de priser på olika varor och tjänster som konsumenterna möter inte enbart speglar produktionskostnaderna, utan också de samhällsekonomiska kostnader som följer av konsumtionen. Det mest uppenbara undantaget till regeln om att varor och tjänster ska beskattas lika är konsumtion som har externa effekter, det vill säga konsumtion som inte bara påverkar konsumenten utan också välfärden för en tredje part. Miljöskatter, till exempel, motiveras genom att de ökar kostnaden för miljöskadlig konsumtion så att även de negativa miljöeffekterna fångas in i det pris som konsumenterna betalar. Ett annat exempel är statuskonsum-

tion, där den upplevda nyttan av att konsumera något beror på hur mycket andra konsumerar, vilket innebär att en individs ökade konsumtion kan ha negativa effekter på andras nytta. Det kan också hävdas att utbildning har externa effekter, eftersom det inte bara leder till mer kvalificerade jobb, utan också till bredare samhällsvinster, exempelvis i form av kunskapsöverföring mellan människor.

Staten kan korrigera den underkonsumtion eller överkonsumtion som följer av externa effekter genom flera styrmedel. Ett sätt att korrigera en överkonsumtion är att helt enkelt reglera hur stora kvantiteter av olika varor och tjänster som får konsumeras. Ofta kan det dock vara mer kostnadseffektivt att använda skatter för att påverka individens beteende, eftersom individer och företag på detta sätt får ekonomiska incitament att själva hitta de bästa lösningarna att minska sin skadliga påverkan och ställa om sitt beteende eller sin produktion.

I denna rapport kommer begränsat med uppmärksamhet att ägnas åt hur den ekonomiska politiken på miljö och klimatområdet ska utformas, eftersom dessa och relaterade frågor nyligen har behandlats av Hassler m.fl. (2020), Martinsson och Strömberg (2020) och Brännlund och Kriström (2020). Jag kommer dock kortfattat att redogöra för hur man ska se på externa effekter inom ramen för den analysapparat som används i denna rapport samt diskutera konceptet grön skatteväxling.

EN KORT TEORETISK BAKGRUND

Pigou (1920) lärde oss att den optimala skatten på konsumtionen av en vara som har en negativ extern effekt bör vara lika stor som den marginella samhällsskadan som orsakas om ytterligare en enhet konsumeras. Om samhällsskadan av att släppa ut ytterligare ett kilo koldioxid är 20 kronor, bör, enligt den så kallade pigouvianska principen, skatten vara 20 kronor per kilo koldioxid. Pigouvianska skatter höjer de priser *efter skatt* som konsumenterna möter så att priserna inte enbart fångar de privata kostnaderna för att producera ytterligare en enhet, utan också de samhälleliga marginalkostnaderna.

En allmän princip för skatter med syfte att motverka externa effekter är att skatten bör läggas så nära källan som möjligt. Det är därför vi i Sverige har en koldioxidskatt på bensin för att komma till rätta med den externa effekten. Fordonsskatten är däremot ett trubbigt instrument att komma åt utsläppen eftersom dessa bestäms av hur mycket man kör bilen.

Den klassiska pigouvianska analysen utgår från en värld där staten inte behöver använda snedvridande skatteinstrument för att finansiera offentliga utgifter och omfördela inkomster. Sandmo (1975) vidareutvecklade Pigous tankar och kom fram till att externa effekter enbart påverkar hur man ska sätta skatterna på de varor som orsakar de externa effekterna, men inte på andra varor. Detta var ett viktigt vetenskapligt bidrag efter-

som det antydde att utformningen av miljöskatter, exempelvis skatt på bensin och diesel, kunde separeras från utformningen av övriga skatter.

En begränsning med Sandmo (1975) var att analysen endast tillät proportionella skatter på varor och tjänster och därmed inte fullt ut tog hänsyn till omfördelningsproblematiken. Senare studier vidareutvecklade analysen inom ramen för den moderna teorin för optimal beskattning, där staten antas att, utöver varuskatter som är oberoende av köparens identitet, använda en icke-linjär (progressiv) skatt på arbetsinkomster för att omfördela och samla in skatteintäkter. En av de första studierna i denna tradition var Pirttilä och Tuomala (1997) som bekräftade Sandmos slutsats att externa effekter endast påverkar hur man ska sätta skatterna på de varor som orsakar dessa externa effekter, men att de optimala varuskatterna påverkas av inkomstbeskattningens utformning. Med andra ord: senare studier visade att miljöskatternas och inkomstskatternas utformning i regel inte kan separeras.

GRÖN SKATTEVÄXLING OCH GRÖN SKATTEPOLITIK

Miljöskatter står numera högt upp på den politiska dagordningen. Att beskatta miljöskadliga utsläpp har länge inte bara betraktats som ett effektivt sätt att uppnå miljöpolitiska mål, utan också som ett sätt att få in skatteintäkter. Ibland talas det om grön skatteväxling, som innebär att staten använder skatteintäkterna från miljöskatterna för att sänka andra skatter som upplevs som skadliga, till exempel på arbete.⁴³ Med den ambitionen sätts miljöskatterna högre än vad som skulle motiveras om enbart miljöskadan var styrande. Den gröna skatteväxlingen hävdas slå två flugor i en smäll: öka incitamenten till att arbeta och samtidigt minska utsläppen. Det finns fyra huvudsakliga problem med den gröna skatteväxlingen:

1. De gröna skatterna utgår inte från långsiktigt hållbara skattebaser. I takt med att den miljöfarliga verksamheten minskar, minskar också skatteintäkterna från de gröna skatterna.
2. Miljöskatterna påverkar, precis som de flesta skatter, incitamenten till att arbeta negativt. Den sammantagna effekten av den gröna skatteväxlingen behöver därför inte leda till ökade incitament till arbete.
3. Grön skatteväxling har ofta ofördelaktiga fördelningseffekter. Inkomstskatten slår brett i befolkningen, men miljöskatter slår hårdast mot individer som har svårast att ställa om sin konsumtion på ett miljövänligt sätt (till exempel individer på landsbygden som är beroende av bil och inte har tillgång till kollektivtrafik).
4. Miljöskatterna utgör en mycket liten del av de totala skatteintäkterna jämfört med skatterna på arbete. Detta innebär att staten antingen måste drastiskt höja skatterna på existerande miljöskatter eller hitta nya gröna skattebaser.⁴⁴

43. Det akademiska ursprunget till detta argument, som kallas »the double dividend hypothesis«, är från Pearce (1991) och Oates (1991).

44. Skatteväxlingar är också allmänt politiskt komplicerade eftersom det är svårt att få politiskt stöd för skattereformer där en skatt höjs och en annan sänks. Ett exempel är skatteväxlingen från arbete till kapital där bland annat Bastani och Waldenström (2021a) fann i en enkätundersökning att ett löfte om att sänka andra skatter inte märkbart ökade stödet för olika kapitalskatter.

En annan aspekt som begränsar statens möjlighet att motverka externa effekter och samla in skatteintäkter via gröna skatter är risken att den skadliga aktiviteten flyttar utomlands. Denna risk är mest uppenbar när det gäller företag som kan flytta sin produktion till länder med lägre beskattning av utsläpp. Detta riskerar inte bara att leda till ökade globala utsläpp, utan också till att Sverige går miste om arbetstillfällen och skatteintäkter. Miljöskatterna som drabbar företag är, precis som bolagsbeskattningen, föremål för skattekonkurrens. En effektiv grön skattepolitik kräver därför koordination mellan länder.

7.2 Subventioner av vissa varor kan leda till ökat arbetsutbud

Vid sidan av externa effekter är det starkaste argumentet för differentierad varubeskattning sambandet mellan efterfrågan på vissa varor/tjänster och arbetsutbudet, med andra ord situationer där det andra antagandet i Atkinson-Stiglitz inte är uppfyllt (se avsnitt 6.1). Christiansen (1984) visade att subventionering av varor som efterfrågas mer av individer som jobbar fler timmar och beskattning av varor som efterfrågas mer av individer som har mer fritid kan minska snedvridningarna av den progressiva inkomstbeskattningen och därmed möjliggöra mer effektiv omfördelning. Resultatet påminner om det klassiska resultatet av Corlett och Hague (1953) som förespråkar att varor som är komplement till fritid ska beskattas högre än andra varor, även om logiken är något annorlunda.⁴⁵

Enligt ovanstående logik bör varor såsom golfklubbor och fiskeredskap beskattas med högre skattesatser. Den typen av skattedifferentiering finns dock inte i praktiken. Kanske är det så av politiska skäl eftersom sådana skatter skulle vara mycket impopulära. Men det skulle också kunna vara på grund av en medvetenhet om att människor inte skulle jobba mer om varor som används mycket på fritiden beskattades högre. De skulle kanske helt enkelt bara ha en mindre rolig och meningsfull fritid eller röra sig mindre (vilket är interna och externa effekter, interna effekter diskuteras i avsnitt 7.5). Däremot finns det många praktiska exempel där varor som är *komplement till arbete* subventioneras.

7.3 Subventioner av barnomsorg och äldreomsorg

Det viktigaste exemplet på en vara eller tjänst som efterfrågas i högre utsträckning av individer som jobbar fler timmar är barnomsorg, som ju är nödvändig för att föräldrar med små barn ska kunna arbeta. När barnomsorg subventioneras och

45. Corlett-Hague-resultatet bygger på ramverket som utvecklades av Ramsey (1927), medan Christiansen (1984) analyserar varubeskattning inom det moderna ramverket för optimal inkomstbeskattning som följer Mirrlees (1971) och Atkinson och Stiglitz (1976). Christiansen (1984) diskuterar relationen mellan det »nya« resultatet och det klassiska resultatet i Corlett och Hague (1953).

subventionen finansieras via inkomstskatten leder en minskning i arbetsutbudet inte bara till förlorad inkomst, utan också till ett lägre utnyttjande av den skattesubventionerade barnomsorgen. Detta motiverar individer att upprätthålla sina höga inkomster när de möter progressiv inkomstbeskattning.⁴⁶

Ett antal studier har försökt kvantifiera storleken på välfärdsvinsterna av subventionerad barnomsorg och jämfört olika sätt att subventionera barnomsorg. Dessa studier har belyst att vilket sätt som är bäst på att subventionera barnomsorg beror på vad man kan anta att staten kan observera till rimliga kostnader. Eftersom det kan vara svårt för staten att i skattesystemet använda information om det exakta antalet timmar som barn är i förskolan (eftersom det kan leda till att föräldrar eller förskolor har incitament att rapportera felaktiga uppgifter) är det vanligast att subventionera utgifterna (priset gånger kvantiteten), exempelvis via en skattereduktion.

Bastani, Blomquist och Micheletto (2020) studerar hur barnomsorg bör subventioneras när staten har tillgång till progressiv inkomstbeskattning och transfereringar till hushållen. Studien belyser att de som jobbar fler timmar och därmed efterfrågar mer barnomsorg inte säkert har högre utgifter än de som jobbar färre timmar. Det kan exempelvis vara så att det finns välutbildade föräldrar med hög lön som väljer att jobba deltid, men samtidigt konsumerar barnomsorg av hög kvalitet med ett högt timpris, till exempel på grund av att de sätter högre vikt vid barnens humankapitalbildning. Författarna framför att vinsterna av att subventionera barnomsorg förmodligen är störst på marknader där kvaliteten på barnomsorgen som erbjuds via marknaden är relativt homogen och prisskillnaderna inte så stora. Resultaten pekar på att offentligt tillhandahållen barnomsorg med en standardiserad kvalitet är ett effektivt sätt att subventionera barnomsorg.⁴⁷

Slutsatsen är alltså att det inte är självklart att det är fördelaktigt att subventionera barnomsorg som erbjuds av den privata marknaden, men att den svenska modellen med offentligt tillhandahållen och huvudsakligen offentligt finansierad barnomsorg av given kvalitet kan vara en bra lösning i ekonomier med höga omfördelningsambitioner. Ett liknande argument kan göras till förmån för offentligt tillhandahållen och subventionerad äldreomsorg, eftersom sådana subventioner kan öka arbetsutbudet bland individer (vanligtvis i åldern 55+) med äldre närstående som har ett omsorgsbehov. När det gäller offentligt tillhandahållen barnomsorg och äldreomsorg som finansieras av skatter är det dock viktigt att kvaliteten upplevs som tillräckligt god och att det finns tillräcklig valfrihet och flexibilitet. De positiva arbetsutbudseffekterna riskerar annars att utebli eftersom individerna kan känna sig tvungna att antingen köpa tjänster med högre kvalitet på den privata marknaden (och därmed betala för tjänsterna två gånger, vilket innebär en högre effektiv marginalskatt) eller själva stå för omsorgen.

46. Den stora genomgången av skattesystemet i Storbritannien under ledning av James Mirrlees (Mirrlees m.fl. 2011), rekommenderade att varor och tjänster bör beskattas med samma skattesats med undantag för just barnomsorg som bör subventioneras i förhållande till andra varor.
47. Föräldrar som inte är nöjda med denna kvalitet kan välja en annan inrättning, men är då tvungna att betala hela eller delar av kostnaden själv. Det finns också en diskussion om i vilken utsträckning subventionsgraden ska öka eller minska med hushållets inkomst, se särskilt Ho och Pavoni (2020).

7.4 Subventioner av hushållsnära tjänster, underhåll och reparationer

På liknande sätt som barnomsorg kan subventionering av hushållsnära tjänster, som städning, trädgårdsarbete och i viss utsträckning reparationer och underhåll, också minska snedvridningarna som orsakas av den progressiva arbetsinkomstbeskattningen. Likt barnomsorg kan exempelvis ett rent och städat hem antingen produceras i hushållet eller köpas externt på marknaden. En subvention motverkar den skattekil som påverkar individens val mellan att själv utföra dessa tjänster och att köpa dem på marknaden. Detta kan i sin tur leda till ett ökat arbetsutbud och ökad specialisering (att individer i högre utsträckning jobbar med de uppgifter som de är mest kvalificerade för).

Effekterna av subventioner på arbetsutbudet när det gäller hushållsnära tjänster och reparationer är förmodligen inte lika stora som för barnomsorg, men kan potentiellt leda till ett ökat arbetsutbud bland ett större antal individer – inte bara familjer med små barn.⁴⁸ Särskilt stora skulle effekterna kunna vara för arbetsutbudet bland personer med äldre föräldrar i behov av sådan hjälp i hushållet som kan köpas på marknaden.

I Sverige subventioneras konsumtionen av hushållsnära tjänster genom rutavdraget och anlitaandet av hantverkare för att utföra renoveringar och underhåll i hemmet genom rotavdraget.⁴⁹ Syftet med rot- och rutavdrag är dock inte enbart att öka arbetsutbudet och graden av specialisering. Ett uttalat mål har också varit att minska graden av svartarbete i ekonomin och att gynna sektorer som anställer individer som står långt från arbetsmarknaden i syfte att öka sysselsättningen. Även om detta är relevanta mål kan det finnas andra policyverktyg som är bättre lämpade för denna uppgift.

När det gäller rotavdraget, som statsfinansiellt är mycket större än rutavdraget, har det också motiverats av konjunkturskäl eftersom byggbranschen är väldigt cyklisk. Rotavdraget är förmodligen ett ganska effektivt konjunkturpolitiskt verktyg eftersom hushållen har stor kunskap om det och reagerar kraftigt på regelförändringar.

Man kan alltså konstatera att det finns många fördelar med rot- och rutavdragen.⁵⁰ Det måste dock fortfarande beaktas att det är en form av differentierad beskattning av varor och tjänster, vilket har de nackdelar som belystes i kapitel 6. Subventionerna snedvrider individers val mellan att konsumera hushållsnära tjänster och andra varor/tjänster och kan också leda till omotiverad omfördelning mellan grupper i samhället (exempelvis baserat på hur man bor, hur mycket man värdesätter renoveringar och ett rent och städat hem, snarare än vilken förmåga man har att betala skatt). En annan aspekt är att dessa avdrag inte bara subventionerar konsumtionen, utan

48. En kvantifiering av i vilken utsträckning hushållsnära tjänster bör subventioneras har nyligen gjorts av Köhne och Sachs (2019) baserat på amerikanska data. Tidigare studier som har analyserat hur varor som antingen kan produceras i hemmet eller köpas på marknaden ska beskattas är Anderberg och Balestrino (2000), Kleven, Richter och Sørensen (2000), Cremer och Gahvari (2015) och Olovsson (2015).
49. Detta är avdrag på skatten. En alternativ form av subvention är ett avdrag på den beskattningsbara inkomsten, vilket innebär att subventionsgraden blir högre för dem som har högre marginalskatt.
50. Ett antal empiriska undersökningar har gjorts de senaste åren och det allmänna budskapet är att rutavdraget är ett effektivt sätt att göra hushållstjänster billigare för konsumenterna eftersom endast en liten del av subventionerna förefaller ha gått åt till högre löner och ökad vinst inom sektorn. Riksrevisionen (2020) konstaterar att avdraget har lett till att vissa grupper som köper tjänsterna arbetar mer och höjer sina inkomster, men ifrågasätter att reformen skulle vara självfinansierad. Rickne (2019) diskuterar rutavdragets betydelse för sysselsättningen och konstaterar att många av de sysselsatta inom rutsubventionerade företag är kvinnor och utrikes födda. Tillväxtanalys (2019) studerar avdragets effekter på företagets tillväxt och överlevnad och finner positiva effekter på anställningar, nettoomsättning, arbetsproduktivitet och överlevnad. Något som är svårare att fastställa empiriskt är avdragets effekter på graden av specialisering i ekonomin och individers vilja att anstränga sig i sitt arbete. Dessa effekter är enligt mig de viktigaste, men är samtidigt svårkvantifierade, och kan uppenbara sig först på lång sikt.

även produktionen av dessa tjänster och specifika branscher i ekonomin, såsom byggsektorn.

Ibland kritiseras rot- och rutavdragen på grund av att de huvudsakligen används av höginkomsttagare. Det är dock i denna grupp som behovet av att reducera skattekilarna är som störst. Dessutom bör, som konstaterats tidigare, inte beskattningen av varor och tjänster bedömas utifrån hur de påverkar olika inkomstgrupper i och med att fördelningseffekter som beror på inkomst kan neutraliseras av inkomstbeskattningen.

51. Man kan också tänka sig att individen är bättre på att förstå hur det egna beteendet påverkar den egna välfärden jämfört med hur det egna beteendet påverkar andras välfärd.

7.5 Interna effekter

Många studier inom beteendekonometri dokumenterar att individer tenderar att överkonsumera vissa varor på grund av problem med självkontroll och felaktiga uppfattningar om vilken nytta olika former av konsumtion medför (till exempel på grund av informationsbrist). Interna effekter syftar på situationer där individer tar beslut som inte maximerar deras egen välfärd. På liknande sätt som med externa effekter kan interna effekter motivera differentierad beskattning.

Differentierad varubeskattning som motiveras av interna effekter är inte okontroversiell eftersom det bygger på idén att staten vet bättre än medborgarna själva vad som maximerar deras välfärd. Detta kan ses som paternalism och en inskränkning i individens självbestämmande. En annan fråga är dock om statligt ingripande verkligen behövs, eller om de privata marknaderna på egen hand kan komma fram med lösningar (exempelvis smarta mobilapplikationer som hjälper individer att fatta bättre konsumtionsbeslut). Om det finns ett konstaterat marknadsmisslyckande är det heller inte säkert att ett statligt ingripande ger ett bättre utfall, utan det beror på hur effektivt staten kan korrigera marknadsmisslyckandet (se Köszegi 2005 för en diskussion). Argumentet för differentierad beskattning är därför svagare för interna effekter än för externa effekter.⁵¹

Ett exempel som diskuterats flitigt de senaste åren är den potentiella överkonsumtionen av sockerrika produkter, såsom läsk och godis. Här föreligger en intern effekt om individen inte tar hänsyn till hur konsumtionen av socker påverkar den framtida hälsan. Flera länder har infört eller planerar att införa regleringar och skatter för att minska konsumtionen av socker. Norge har till exempel haft en sockerskatt sedan 1981 som 2020 uppgick till drygt 20 kronor per kilo. Ett annat exempel som ofta diskuteras är den potentiella underkonsumtionen av energieffektiva varor, till exempel energisåla kylskåp. Dessa varor kan vara dyrare vid inköp, men lönar sig i längden i form av lägre elkostnader. Om individen endast reagerar på det högre priset vid inköpstillfället och inte fullt ut tar hänsyn till de lägre framtida elkostnaderna, kan en intern effekt föreligga

och ett statligt ingripande vara motiverat, antingen genom en subvention eller ökad information.

Interna och externa effekter hänger ihop eftersom konsumtion som har interna effekter ofta tenderar att påverka samhället i form av externa effekter. Därför pratar man i dessa fall ibland om dubbla samhällsvinster med skatter eller subventioner (se till exempel Allcott, Lockwood och Taubinsky 2014). När det gäller sockerkonsumtion kan man tänka sig att en skatt inte bara leder till bättre hälsa för konsumenten (en positiv intern effekt), utan också till samhällsvinster i form av minskade framtida kostnader för skattefinansierad sjukvård (en positiv extern effekt). När det gäller energieffektiva produkter kan en subvention leda till långsiktigt minskade privata elkostnader (en positiv intern effekt, se Allcott och Taubinsky 2015), men också en mindre klimatpåverkan (en positiv extern effekt).

När sjukvården är offentligt finansierad och det finns omfattande sociala skyddsnet, har individers konsumtionsbeslut konsekvenser för de offentliga utgifterna. Skatter på exempelvis onyttig mat är därför enklare att motivera i ett land som Sverige där sjukvården är skattefinansierad än i länder där individerna själva fullt ut måste stå för sina egna vårdkostnader. Skatter på varor som har negativa interna effekter (exempelvis på hälsan) kan därmed ses som extra försäkringspremier man måste betala för att kompensera staten för den ökade risken för framtida sjukvårdskostnader.

När skatter används för att mildra interna effekter kan detta ge upphov till fördelningseffekter som kan vara svåra att neutralisera med andra skatter – vilket även belystes när jag diskuterade externa effekter ovan. Skatter tenderar att slå hårdast mot de grupper som har svårast att undvika dem, och i regel tenderar skatter och subventioner som avser att korrigera interna effekter att vara regressiva. Varor med högt sockernehåll konsumeras i högre utsträckning av hushåll med lägre inkomster och dyra, energieffektiva vitvaror, bilar med mera konsumeras i högre utsträckning av individer med höga inkomster.

Allcott, Lockwood och Taubinsky (2019a) har tagit fram ett teoretiskt och empiriskt ramverk som kan användas för att studera hur en sockerskatt (och liknande skatter) bör utformas. Den optimala utformningen av en sockerskatt beror på följande faktorer:

1. Hur skattebördan av en sockerskatt fördelas mellan hushåll med olika inkomster, det vill säga hur efterfrågan på socker varierar med hushållsinkomsten.
2. Hur priskänslig efterfrågan på socker är i olika inkomstgrupper.
3. Hur stora hälsovinster av beteendeförändringarna är i olika inkomstgrupper.

4. I vilken grad det går att använda skatteintäkterna från skatten till att, åtminstone delvis, kompensera för sockerskattens regressiva effekter
5. Vilka externa effekter sockerkonsumtionen har på samhället som helhet, till exempel i form av vårdkostnader.

Allcott, Lockwood och Taubinsky (2019a) finner i sina beräkningar på amerikanska data att skatter på mellan 30 och 60 procent av priset på drycker med tillsatt socker kan vara samhällsekonomiskt motiverat.⁵²

I en översiktsartikel presenterar Allcott, Lockwood och Taubinsky (2019b) ett antal konkreta vägledande principer till beslutsfattare när det gäller sockerskatter.⁵³ Ett första budskap är att sockerskatter rimligtvis bör sättas för att maximera den sociala välfärden och inte för att minimera konsumtionen av socker. Om målet vore att minimera sockerkonsumtionen skulle staten helt enkelt kunna förbjuda onyttig mat och dryck, såsom läsk. Men ett sådant perspektiv tar inte hänsyn till den nytta som konsumenterna får av sockerkonsumtionen eller hur ett sådant förbud skulle påverka producenterna. I stället bör skatten endast sättas för att korrigera marknadsmisslyckandet i form av externa och interna effekter.

Ett annat budskap är att den offentliga politiken bör försöka minska konsumtionen i de grupper som uppskattningsvis genererar de största externa och interna effekterna. Därför är det särskilt angeläget att påverka sockerkonsumtionen bland barn, eftersom vanor som etableras tidigt i livet kan få långsiktiga effekter. Precis som alla skatter som syftar till att korrigera interna och externa effekter bör skatterna hamna så nära källan som möjligt. Den bästa skatten bör därför baseras på antal gram socker, och inte på till exempel mängden sockerhaltig dryck.⁵⁴

En vanlig kritik mot sockerskatter är att de är regressiva eftersom individer med låg inkomst tenderar att konsumera mer sockerrika produkter, och därmed skulle betala mer i sockerskatt. Detta är visserligen sant, och som diskuteras ovan kan skatteintäkterna delvis användas för att kompensera dessa hushåll. Men man måste ta hänsyn till att hälsovinster också kan vara störst för individer med låg inkomst. Det betyder att den sammantagna effekten av sockerskatten kan vara att gynna individer med låg inkomst.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det finns goda skäl för en sockerskatt och även ny forskning som kan vägleda utformningen av en sådan skatt. Denna forskning har dock inte tagit hänsyn till svårigheterna med gränshandel. Den norska erfarenheten visar att en sockerskatt som inte är koordinerad med grannländerna inte blir särskilt lyckad.

52. Författarna rapporterar att amerikanska hushåll med låg inkomst konsumerar cirka 100 liter sockerhaltig dryck per år. Motsvarande siffra för hushåll med hög inkomst är cirka 50 liter.
53. Ett annat viktigt exempel där de interna effekterna kan vara stora gäller lotterier och vadslagning, där många av de teoretiska och empiriska verktyg som utvecklats för att studera sockerskatter kan tillämpas.
54. En fråga är hur man ska behandla fruktdrycker såsom juice som har ett högt sockernehåll. Vissa forskare menar att socker från fruktjuice är precis lika skadligt som socker från drycker med tillsatt socker. Att undanta fruktdrycker från skatt är bara motiverat om de positiva interna och externa effekterna från juice överstiger de negativa effekterna i form av högt sockernehåll.

7.6 Utbildning

Utbildning betraktas oftast som investering i humankapital. Genom att utbilda sig ökar individen sin produktivitet och inkomst i framtiden på bekostnad av ökad ansträngning och förlorad inkomst i dag. Ibland betraktas utbildning inte enbart som ett sätt för arbetstagaren att öka sin produktivitet, utan också som ett sätt att signalera sin befintliga produktivitet gentemot potentiella arbetsgivare. Men utbildning kan också ses som konsumtion, och är därför relevant att kortfattat diskutera i denna rapport om konsumtionsbeskattning.

Utbildning tillhör kategorin av varor som brukar kallas *merit goods*. Med det avses varor och tjänster som samhället subventionerar eftersom de anses ha positiva externa eller interna effekter eller anses vara varor som alla individer bör konsumera (enligt en princip som brukar kallas *commodity egalitarianism*). Hur utbildning ska subventioneras är en komplex fråga som inte kan redogöras för fullständigt här. Inom ramen för den begreppsapparat jag har använt för att studera konsumtionsbeskattning kan dock två konstateranden göras: (i) i den mån utbildning kan betraktas som en konsumtionsvara påverkar utbildningssubventioner individens konsumtionsval och medför därför snedvridningar (vilket exempelvis kan medföra att individer konsumerar för mycket utbildning relativt andra varor) och (ii) det kan finnas skäl att subventionera utbildning för att motverka snedvridningarna på individens utbildningsval som orsakas av höga marginalskatter (se Bovenberg och Jacobs 2005). Progressiv inkomstbeskattning minskar incitamenten till att investera i utbildning, eftersom höga marginalskatter minskar avkastningen på sådana investeringar. Detta är en snedvridning på samma sätt som att höga marginalskatter leder till minskade incitament att anstränga sig på arbetsplatsen eller arbeta fler timmar.⁵⁵

I Sverige subventioneras utbildning huvudsakligen genom att den finansieras av det offentliga. Samtidigt produceras utbildningen av både privata och offentliga aktörer. Därför är en viktig fråga inte bara i vilken grad olika typer av utbildning subventioneras, utan också vilken roll det offentliga bör ha i produktionen av utbildning. Att utreda dessa frågor skulle kräva en egen rapport. Det går dock att konstatera att vissa delar av den offentligt tillhandahållna utbildningen i Sverige skulle kunna klassas som konsumtion eftersom den inte uppenbart har till syfte att öka individens marknadsproduktivitet. Att subventionera utbildning som har konsumtionskaraktär genom skattemedel leder till snedvridningar i individens konsumtionsval på samma sätt som andra subventioner och reducerade skattesatser och kan endast motiveras om det finns tydliga positiva externa effekter (såsom folkbildning).

Det finns exempelvis kurser på högskolor och universitet som inte uppenbart har till syfte att göra studenterna mer an-

55. Samtidigt kan det progressiva skattesystemet i kombination med sociala skyddsnet uppmuntra till mer riskfyllda investeringar i utbildning, med andra ord, investeringar i utbildningar där avkastningen är osäker.

ställningsbara eller förbereda för mer kvalificerade arbetsuppgifter. Dessa kurser subventioneras både genom att de erbjuds gratis och medger möjligheter till studiebidrag och studielån. Detta leder till snedvridningar eftersom kurserna blir mer attraktiva än de kurser som erbjuds av privata aktörer, som inte bara kostar pengar, utan också i flera fall är belagda med moms. På liknande sätt går det att hävda att public service bör ha en återhållsamhet i programutbudet och begränsa sin verksamhet till sådant som har positiva externa effekter (exempelvis kunskapsbildande program) och inte i alltför hög utsträckning snedvrida konsumtionsval och konkurrens genom skattefinansierad underhållning. Detta är dock en komplex fråga eftersom underhållningsprogram kan vara nödvändiga för att marknadsföra den statsfinansierade medieplattformen. De kan även bidra till social och kulturell sammanhållning, vilket kan klassas som en positiv extern effekt.

7.7 Statuskonsumtion och nollsummespel

Det är väletablerat i forskningslitteraturen att individer inte bara bryr sig om den egna konsumtionen, utan också om hur den förhåller sig till andras konsumtion (se till exempel Alpizar, Carlsson och Johansson-Stenman 2005). Detta innebär att konsumtion har negativa externa effekter eftersom personer som ser andra konsumera får en försämring av sin egen relativa position. Följande exempel med de båda grannarna A och B ger en enkel illustration.

Anta att granne A bygger en swimmingpool på sin tomt. Detta kan medföra en negativ extern effekt för B som inte har en swimmingpool och ser sin granne A svalka sig i sommarvärmen. Samtidigt är det möjligt att A får lite extra njutning av att veta att den har en swimmingpool och inte grannen B. Om nu B också skulle bygga en swimmingpool skulle B slippa känna suget efter pool, samtidigt som A inte längre kan glädja sig över att vara den enda grannen med pool. Nu kan både A och B svalka sig i poolen och allt är frid och fröjd.

Problemet uppstår om B får för sig att bygga en större pool än A, inte enbart för att B känner det vore skönt med en större pool, utan också för att det är roligt att ha en större pool än vad A har. Detta kan i sin tur leda till att A, som en reaktion på B:s beteende, också bygger ut sin pool, vilket i sin tur kan leda B till att göra sin pool ännu större, och så vidare. Slutresultatet kan då bli att A och B har två lika stora pooler som egentligen är mycket större än vad de hade byggt om det inte fanns några grannar.

Detta är ett så kallat nollsummespel. A och B har spenderat extra resurser på att bygga ut sina pooler utan att i slutändan få någon direkt glädje av detta. I ett sådant läge kan en poolskatt

eller en reglering av den maximala yta som en pool får uppta leda till att både A och B får det bättre. Exemplet är också ett effektivitetsargument för progressiv fastighetsbeskattning, eftersom en sådan skatt gör det dyrare att finansiera marginella kvalitetsökningar i bostaden, som kan leda till liknande nollsummespel.⁵⁶

Rent allmänt är det svårt att avgöra om relativa konsumtionsjämförelser motiverar differentierad varubeskattning eftersom det är svårt att avgöra vilka varor som är mest utsatta för statusjämförelser, och detta kan även förändras över tid. Om man inför en extra skatt på en vara som anses vara statusfylld i dag, är det möjligt att andra varor som för tillfället inte är beskattade blir uppgraderade till statusvaror. Det finns också andra problem. Ett välkänt exempel är skatten på lyxbåtar i Florida i USA i början av 1990-talet som sänkte hela Floridas lyxbåtsindustri eftersom konsumenterna i stället valde att importera båtar.

Av ovanstående anledningar brukar därför vanligtvis statuskonsumtion ses som ett argument för progressiv inkomstbeskattning eller progressiv konsumtionsbeskattning som slår lika på alla varor och tjänster (se diskussionen om utgiftsbeskattning i avsnitt 3.3) snarare än höga skatter på specifika statusvaror eller lyxvaror. Detta är i synnerhet fallet om individer huvudsakligen bryr sig om hur deras totala inkomst eller konsumtion förhåller sig till relevanta jämförelsepersoners inkomster och konsumtion.⁵⁷

7.8 Ett optimalt skattesystem beskattar förmåga

De tre sista avsnitten i detta kapitel är något mer teoretiska än resten av rapporten. En möjlighet är därför att direkt gå vidare till kapitel 8.

Enligt optimal beskattningsteori är syftet med skattesystemet att omfördela utifrån individers förmåga att generera inkomst, eller mer allmänt deras förmåga att uppnå välfärd. Den grundläggande svårigheten är att staten inte observerar dessa förmågor och i stället måste förlita sig på att beskatta det som är observerbart till rimliga kostnader. Att välja ett optimalt skattesystem handlar därför inte bara om att välja skatteparametrar, såsom skattesatser, brytpunkter och avdrag, utan också om att hitta de skattebaser som så bra som möjligt approximerar individers förmåga att betala skatt – samtidigt som skatternas effekter på individers beteende minimeras.

Den enklaste modellen som används för att studera optimal omfördelning beskattning antar att individer skiljer sig åt utifrån deras förmåga att tjäna arbetsinkomst och analyserar utformningen av en progressiv skatt på arbetsinkomster och proportionella skatter på varor och tjänster. Förmågan att

56. Se Aronsson och Mannberg (2015) för en analys av hur skattepolitiken kan ta hänsyn till de negativa externa effekter som följer av statusmotiverad boendekonsumtion.

57. Hur inkomstjämförelser och konsumtionsjämförelser påverkar skattepolitiken studeras bland annat av Persson (1995) och Aronsson och Johansson-Stenman (2008).

tjäna arbetsinkomst är i denna modell den enda skillnaden mellan individer. I detta ramverk visade Atkinson-Stiglitz (se avsnitt 6.1) att det i regel inte finns något skäl att beskatta varor och tjänster på olika sätt eftersom individer med samma arbetsinkomst konsumerar på samma sätt, vilket innebär att individers konsumtionsval inte innehåller någon information om individers förmåga utöver det som redan förmedlas av deras arbetsinkomster. Beskattning av arbetsinkomster är därför tillräckligt för att uppnå ekonomins omfördelningsambitioner och skatter på varor och tjänster blir onödiga. Det finns heller inget skäl att beskatta kapitalinkomster eller förmögenhet eftersom det följer av modellen att individer med samma arbetsinkomst har samma förmögenhet och kapitalinkomst.⁵⁸

De senaste två decennierna har forskningslitteraturen utvecklats den grundläggande modellen på sätt som fångar in att individer med olika förmåga skiljer sig åt i flera dimensioner som har relevans för skattepolitiken. När individer skiljer sig i mer än en dimension gäller inte längre Atkinson-Stiglitz-logiken och differentierade skatter på varor och tjänster kan vara användbart. Det har till exempel visats att bland individer med samma arbetsinkomst tenderar individer med hög förmåga att spara mer, vilket innebär att en skatt på kapitalinkomst eller förmögenhet blir ett indirekt sätt att beskatta förmåga. Detta resultat bygger på forskning där man funnit att människor med hög förmåga (enligt bland annat IQ-tester) tenderar att spara mer, vilket i flera sammanhang har förts fram som ett övertygande argument för att beskatta sparande och kapitalinkomster.⁵⁹ Individer med olika förmåga kan också mer allmänt skilja sig åt när det gäller konsumtionspreferenser, vilket kan motivera olika skatter på olika varor och tjänster som ett sätt att beskatta förmåga. Detta studeras i avsnitt 7.9. Vidare kan skillnader i förmögenhet leda till att individer med samma arbetsinkomst konsumerar på olika sätt, vilket studeras i avsnitt 7.10.

7.9 Förmåga och skillnader i konsumtionspreferenser

När individer med samma förmåga har samma preferenser för konsumtion innehåller individers konsumtionsval ingen information om deras förmåga utöver den information som redan förmedlas av deras arbetsinkomster. Om det däremot finns ett positivt samband mellan förmåga och konsumtion av vissa varor och tjänster, vilket innebär att det första antagandet i Atkinson-Stiglitz inte är uppfyllt, kan staten beskatta dessa varor som ett sätt att utöka beskattningen av förmåga i ekonomin. På samma sätt kan staten vilja subventionera – eller beskatta med en relativt lägre skattesats – sådana varor som hushåll med låg förmåga konsumerar mer av. Detta gäller all-

58. Ett viktigt undantag, som diskuterades i avsnitt 7.2–7.4, är en vara eller tjänst vars efterfrågan samvarierar med individens arbetsutbud. Anledningen till att olikformig beskattning är optimal i detta fall är att sådana skatter kan fungera som en indirekt skatt på förmåga. Ett sätt att förstå detta är att utgå från att arbetsinkomsten som beskattas ges av $Y=wh$ där w är förmågan att tjäna arbetsinkomst (lönen) och h är arbetsutbudet (antal arbetade timmar). Eftersom vi kan skriva om detta som $w=Y/h$ kan vi se att om vi kunde beskatta både arbetsinkomsten Y och arbetsutbudet h kunde vi också beskatta förmågan w . Eftersom staten inte kan beskatta arbetsutbudet h (i en vidare bemärkelse är det omöjligt att observera vilken ansträngning som ligger bakom en viss arbetsinkomst) kan förmåga beskattas på ett mer träffsäkert sätt genom att kombinera skatter på Y och skatter på varor och tjänster som samvarierar med h .

59. Se Diamond och Spinnewijn (2011), Golosov m.fl. (2013) och Bastani och Waldenström (2020).

så trots att staten har tillgång till progressiv inkomstbeskattning och transfereringar till hushållen.

När det finns ett samband mellan preferenser och förmåga fyller differentierad varubeskattning två syften. För det första kan den utöka mängden omfördelning i ekonomin. För det andra kan den progressiva inkomstbeskattningens snedvridningar minskas.

Att mängden omfördelning kan utökas kan förstås genom att betrakta två individer med olika förmåga men med exakt samma arbetsinkomst.⁶⁰ Här kan inkomstbeskattningen inte skilja mellan dessa individer men det kan konsumtionsbeskattningen om individer med olika förmåga konsumerar olika varor.⁶¹

Att den progressiva inkomstbeskattningens snedvridningar kan minskas beror på att individer med hög förmåga som jobbar färre timmar i syfte att minska sin beskattningsbara inkomst, och därmed reducera sin skattebörda, kommer att efterfråga varor och tjänster på ett annat sätt än individer med låg förmåga med samma arbetsinkomst. Om individer med hög förmåga gillar hummer och champagne, och skattesystemet skiftar en del av skattebördan från inkomstskatten till varuskatterna på dessa varor, påverkar inte detta välfärden hos individer med låg förmåga, men gör det mindre attraktivt för individer med hög förmåga att ha en låg inkomst, eftersom deras livsstil baserat på hummer och champagne har fördyrats, och inte kan upprätthållas om arbetsinkomsten är låg. Detta ger incitament till individer med hög förmåga att upprätthålla sina höga inkomster, vilket är en effektivitetsvinst.⁶²

Resultaten ovan påminner om Diamond (1975), men i stället för att ha högre skatt på varor som konsumeras mer av individer med hög inkomst är rekommendationen att hårdare beskatta varor som föredras eller konsumeras mer av individer med hög förmåga.⁶³

Skillnader i konsumtionspreferenser mellan individer är dock inte ett särskilt starkt argument för differentierad varubeskattning eftersom vi har mycket begränsad empirisk kunskap om sambandet mellan förmåga och konsumtionsval.⁶⁴ Forskning av Kaplow (2008) och Gauthier och Laroque (2009) visar dessutom att om det går att identifiera skillnader i konsumtionsmönster som beror på förmåga och samtidigt knyta dessa skillnader till observerbara och verifierbara personliga attribut (exempelvis ålder) är det bättre att basera inkomstbeskattningen på dessa attribut i stället.⁶⁵ På så vis undviks snedvridningar i individers konsumtionsbeslut (se kapitel 4). Slutsatsen är därför att skillnader i preferenser mellan individer snarare bör ses som ett argument *mot* differentierad varubeskattning än ett argument *för* differentierad varubeskattning.

60. Eftersom individen med hög förmåga behöver jobba färre timmar för att uppnå en given inkomstnivå, kommer individen med hög förmåga jobba färre antal timmar än individen med låg förmåga vid den givna arbetsinkomsten. Om det *andra* antagandet i Atkinson-Stiglitz är uppfyllt kommer dock inte det lägre arbetsutbudet att påverka vilka varor de väljer att konsumera. Skillnaden i konsumtionsbeteende drivs därför i detta exempel helt och hållet av skillnader i preferenser.

61. Allra helst skulle staten vilja göra konsumtionsskatterna inkomstberoende vilket är användbart eftersom andelen individer med hög respektive låg förmåga skiljer sig åt vid olika inkomstnivåer.

62. Bastani och Waldenström (2021b) finner att individer som reagerar på den progressiva inkomstbeskattningen och samlas vid brytpunkten för statlig inkomstskatt både har högre förmåga och högre kapitalinkomster, vilket antyder att beskattningen av kapitalinkomster skulle göra inkomstbeskattningen mer effektiv enligt en liknande princip.

63. Vilken roll heterogenitet i preferenser har för utformning av inkomstbeskattningen och varubeskattningen har analyserats av bland annat Saez (2002), Blomquist och Christiansen (2008), Kaplow (2008), Golosov m.fl. (2013), Gordon och Kopeczuk (2014), Gauthier och Henriët (2018) och Allcott, Lockwood och Taubinsky (2019a).

64. Den huvudsakliga empiriska svårigheten är att skilja mellan effekten av att ha en hög förmåga från effekten av att ha en hög inkomst på individers konsumtionsval.

65. Beskattning av inkomster är vad som brukar kallas en direkt form av beskattning; den kan baseras på personliga egenskaper. Beskattning av konsumtion är oftast en indirekt form av beskattning, och därmed anonym, och kan inte skraddarsys utifrån personliga egenskaper.

7.10 Förmögenhet och skillnader i konsumtionsbeteende

Ett mer subtilt fall där Atkinson-Stiglitz-resultatet om likformig beskattning inte håller är när individer med hög förmåga har större disponibel inkomst än individer med låg förmåga, trots att de har samma arbetsinkomst (se Cremer, Pestieau och Rochet 2001, 2003). Ett skäl skulle vara om det är så att inom en grupp individer som har samma arbetsinkomst så har individer med hög förmåga en större sannolikhet att ha ärvd förmögenhet eller en partner eller familj som bidrar med utökade konsumtionsmöjligheter. I ett sådant läge kommer individer med hög förmåga som jobbar färre timmar i syfte att minska sin beskattningsbara inkomst, och därmed minska sin skattebörda, ha mer resurser till konsumtion än vad individer med låg förmåga med samma arbetsinkomst har. Dessa högförmågeindivider kommer att efterfråga varor och tjänster på ett annat sätt än lågförmågeindivider, vilket leder till resultatet att det i regel är optimalt att ha högre skatter på varor som har högre inkomstelasticitet, det vill säga varor som efterfrågas mer av individer med högre disponibel inkomst.⁶⁶ Detta resultat är anmärkningsvärt, eftersom det antyder att olika varors inkomstelasticitet kan vara relevant vid utformningen av varubeskattningen, trots att staten har tillgång till en progressiv skatt på arbetsinkomster.⁶⁷

En viktig observation är att i ovanstående resonemang konsumerar individer med olika förmåga på olika sätt på grund av att de har olika förmögenhet, inte olika preferenser. Till skillnad från preferenser går förmögenhet att beskatta. Därför är det mer effektivt att beskatta förmögenheten – som är källan till skillnaderna i konsumtionsbeteende – än att differentiera konsumtionsbeskattningen, vilket snedvrider individers konsumtionsval.

66. Resultatet beror på hur incitamentsproblemen ser ut i ekonomin i förhållande till den tvådimensionella fördelningen av förmåga och förmögenhet. Det enklaste fallet erhålls när det är perfekt korrelation mellan förmåga och förmögenhet.
67. Ett liknande resultat visas av Bastani, Blomquist och Pirttilä (2014) där individer antas behöva betala för barnomsorg. Eftersom individer med hög förmåga som jobbar färre timmar i syfte att minska sin beskattningsbara inkomst (för att minska sin skattebörda) behöver köpa färre timmar barnomsorg, har de också en högre disponibel inkomst (förutsatt att individer med hög förmåga med lägre arbetsutbud inte köper en betydligt högre kvalitet, så att utgifterna fortfarande är lägre, se Bastani, Blomquist och Micheletto 2020). Att beskatta varor med högre inkomstelasticitet blir då ett sätt att göra det mindre attraktivt för individer med hög förmåga att minska sin arbetsinkomst, och kan därmed göra arbetsinkomstbeskattningen mer effektiv.

8. Beskattning av bostäder

DEN VIKTIGASTE KONSUMTIONSVARAN för de flesta hushåll är bostaden, och därför förtjänar bostadsbeskattningen ett eget kapitel. Beskattningen av bostäder och fastigheter är ett av de mest komplexa områdena inom skatteforskningen och det finns inget land som hittat den perfekta lösningen. Något som bidrar till komplexiteten är att bostaden samtidigt är en investering och en konsumtionsvara.

En vanlig uppfattning är att bostadsägande i Sverige är subventionerat och att dessa subventioner överstiger de positiva samhälleffekter som bostadsägande kan tänkas medföra. Det är dock svårt att veta exakt i vilken utsträckning bostäder är subventionerade, eftersom man måste ta hänsyn till alla skatter, avgifter och subventioner som påverkar finansieringen, produktionen och konsumtionen av bostäder.

Diskussionen om hur fastigheter bör beskattas utgår oftast från att en ägd bostad är en investering med en avkastning som huvudsakligen består av hyresintäkter. Den som äger en fastighet kan antingen sälja dessa boendetjänster på marknaden genom att hyra ut eller välja att själv bo i fastigheten, det vill säga hyra ut till sig själv. I Sverige måste en fastighetsägare som hyr ut sin bostad betala kapitalinkomstskatt på överskottet av uthyrningen (hyresintäkter minus kostnader, såsom driftkostnader och kapitalkostnader). Denna skatt kan jämföras med den bolagsskatt som fastighetsbolagen betalar. Däremot måste ingen motsvarande skatt betalas på hyran när fastighetsägaren hyr ut till sig själv.⁶⁸ Detta leder till skattedrivna skillnader mellan att äga och hyra en bostad. Om fastigheter dessutom är lägre beskattade än andra investeringar leder detta till att det investeras för mycket i bostäder jämfört med andra former av investeringar. Dessa aspekter av beskattningen av bostäder har uppmärksammats av flera rapporter under de senaste åren. Englund (2020), till exempel, förespråkar att skapa större symmetri i kapitalbeskattningen genom en ny fastighetsskatt

68. Den kommunala fastighetsavgiften som 2008 ersatte den tidigare fastighetsskatten kan delvis betraktas som en skatt på denna hyra.

som gäller både småhus och bostadsrätt.⁶⁹

Det går också att diskutera beskattningen av fastigheter ur ett konsumtionsperspektiv. För en person som hyr en bostad bestäms konsumtionen av marknadshyran. För en person som bor i en ägd bostad kan konsumtionen beräknas i form av en *uppskattad hyra* beräknad på fastighetens marknadsvärde. Den uppskattade hyran kan liknas vid den hyra som skulle gälla om fastighetsägaren, i stället för att själv bo i bostaden, hyrde ut den på marknaden.⁷⁰

Ett sätt att beskatta konsumtionsvärdet av ägda bostäder är att utöka momsstaten. I dagsläget utgår ingen moms på uthyrning och försäljning av fastigheter.⁷¹ Konsumtionsvärdet av att bo i en bostad man äger (den uppskattade hyran) är också formellt undantaget från moms i EU:s mervärdesskattedirektiv (se avsnitt 9.1). Dessa momsundantag strider mot likformig konsumtionsbeskattning som kräver att konsumtion av boendetjänster beskattas på samma sätt som andra konsumtionsvaror.

Eftersom det inte är någon moms på uthyrning är det rimligt att det heller inte är någon moms på den uppskattade hyran som uppstår när man bor i en bostad som man själv äger, det vill säga när man hyr av sig själv. Om man däremot skulle vilja utöka momsstaten till att även innefatta uthyrning av fastigheter, bör man av likformighetsskäl även införa någon form av konsumtionsbeskattning på den uppskattade hyran.

Ett möjligt sätt att ta ut moms på den uppskattade hyran är att ta ut moms vid köp av nybyggda bostäder. Detta kan motiveras av att priset på en bostad bör spegla det diskonterade värdet (nuvärdet) av alla framtida boendetjänster (hyresintäkter). Att lägga moms på nya bostäder är dock inte idealt eftersom det är en mycket liten del av konsumtionsnyttan som uppstår i direkt anslutning till köpet, medan resten konsumeras kontinuerligt under innehavstiden.⁷² Dessutom skulle en momsbeläggning av nya bostäder medföra en svår övergångsproblem, eftersom det skulle innebära stora och plötsliga skatteskillnader gentemot det existerande bostadsbeståndet.

I Sverige har vi en skatt på fastighetstransaktioner genom stämpelskatten.⁷³ Denna skatt kan ses som en skatt på den uppskattade hyran och därmed bostadskonsumtionen. Problemet med stämpelskatten är att den inte är proportionell mot boendekonsumtionen, eftersom den medför en högre beskattning av fastigheter som oftare byter ägare (och bostadsägare som oftare byter bostad) och dessutom minskar rörligheten på bostadsmarknaden. Den är dock enkel att administrera eftersom den tas ut i samband med fastighetstransaktioner.

Ett annat sätt att beskatta konsumtionsvärdet av ägda bostäder är genom en årlig fastighetsskatt baserad på den uppskattade hyran. Fördelen med en sådan skatt är att den sprider ut skattebördan för fastighetsägaren under innehavstiden och därför tar hänsyn till att bostäder är en vara som konsumeras

69. Englund (2020) lyfter även fram att en fastighetsskatt är ett sätt att beskatta latent (uppbyggda) kapitalvinster, vilket kan mildra de inläsnings effekter som kan uppstå när all kapitalvinstbeskattning sker vid försäljning (realisation). Se även Waldenström, Bastani och Hansson (2018) och Bastani och Selin (2019).

70. Det är vanligt att räkna med att bostadspriserna och hyrorna på lång sikt anpassar sig så att den årliga kostnaden av att bo i en bostad man äger motsvarar den årliga kostnaden av att hyra en bostad av motsvarande storlek och kvalitet, se Himmelberg, Mayer och Sinai (2005).

71. Däremot är det moms på byggverksamhet. För fastighetsbolag är momsbefrielsen inte entydigt en fördel eftersom de inte heller kan dra av moms på sina inköp. En momsbeläggning av uthyrningsverksamhet kommer därför inte entydigt öka skatteintäkterna, det skulle kanske till och med kunna leda till minskade skatteintäkter. Dessutom skulle en momsbeläggning innebära en betydande omfördelning mellan företag, eftersom företag som står i begrepp att göra stora investeringar skulle få en skattefördel genom möjligheten att dra av momsen på sin byggverksamhet samtidigt som de som redan har gjort stora investeringar och bara har kostnader för det löpande underhållet förmodligen skulle få en skattenackdel. Effekterna av en momsbeläggning beror också på när i konjunkturen den införs och i vilken utsträckning priserna anpassar sig.

72. Bostäder är vad ekonomer brukar kalla en varaktig vara. Bilar och båtar är exempel på andra varaktiga varor. Optimal beskattning av varaktiga varor diskuteras av Köhne (2018).

73. För privatpersoner uppgår stämpelskatten till 1,5 procent av köpeskillingen vid en fastighetstransaktion. För juridiska personer (utom bostadsrättsföreningar och ideella föreningar) gäller den betydligt högre stämpelskatten på 4,25 procent.

över många år.⁷⁴ Med andra ord, under förutsättning att uthyrning av fastigheter momsbeläggs, finns det alltså argument för fastighetsskatt i dubbel bemärkelse, dels som en kapitalinkomstskatt, dels som en konsumtionsskatt.

Hur stor »konsumtionsdelen« av fastighetsskatten måste vara för att skapa likformighet i konsumtionsbeskattningen (under förutsättning att hyror beläggs med moms) är en svår fråga. Detta eftersom man måste ta hänsyn till samtliga skatter, avgifter, bidrag, subventioner och regleringar som påverkar konsumtionen och produktionen av fastigheter. Sannolikt skulle kapitalargumentet och konsumtionsargumentet för en fastighetsskatt sammantaget motivera nivåer på beskattningen som är högre än den fastighetsskatt som existerade i Sverige innan 2007, vilket med största sannolikhet skulle vara svårt att motivera politiskt.

Det finns ett stort politiskt motstånd mot fastighetsbeskattning. En anledning kan vara att det är en skatt som måste betalas oavsett om det har skett en ekonomisk transaktion eller inte, vilket ger upphov till legitimitetsproblem (och vissa skulle till och med hävda att det är en inskränkning av äganderätten). Därför upplevs kanske moms på nybyggnation och stämpelskatt som mer legitima eftersom dessa endast måste betalas när man tar ett aktivt beslut om att köpa en bostad och undviker därmed också fastighetsskattens likviditetsproblem, det vill säga risken att personer med låg inkomst inte har råd att betala skatten.⁷⁵ Dessa skatter baserar sig också på det korrekta marknadsvärdet och inte det uppskattade taxeringsvärdet.

Som påpekats i tidigare kapitel är det inte någon större skillnad mellan att beskatta arbetsinkomster och att beskatta de varor och tjänster som individer konsumerar, och bostaden är den i särklass största konsumtionsutgiften för de flesta hushåll. Om målet är att bibehålla den övergripande skattenivån och undvika negativa effekter på arbetsutbudet måste därför en ökning av skatten på fastigheter i syfte att skapa ökad likformighet i kapitalbeskattningen eller konsumtionsbeskattningen ske i kombination med motsvarande sänkningar i skatten på arbete (och lättnader för pensionärer).

Hittills har diskussionen om beskattningen av bostäder fokuserat på likformigheten i kapitalbeskattningen och konsumtionsbeskattningen. Det är dock inte uppenbart att det är optimalt att beskatta bostäder på ett likformigt sätt. Till att börja med kan bostadsägande ha positiva externa effekter, vilket är ett argument för lägre beskattning av bostäder (se exempelvis Rossi-Hansberg och Sarte 2012). Det hävdas exempelvis ibland att de som äger sin bostad tar bättre hand om den och är mer benägna att engagera sig i bostadsområdet. Samtidigt vet vi från diskussionen i kapitel 7 att det är motiverat med högre skattesatser på varor som konsumeras i högre utsträckning av individer med hög förmåga. Bostäder skulle kunna vara en sådan konsumtionsvara.⁷⁶ Om målet är

74. I princip skulle man kunna tänka sig att ersätta momsen på bilar och båtar med en årlig beskattning. Fordonskatten är en sådan årlig skatt för fordon, men motiveras av andra skäl.

75. Likviditetsproblemen har historiskt dämpats med hjälp av begränsningsregler (som begränsar fastighetsskatten för hushåll med låg eller ingen inkomst) och dämpningsregler (som begränsar i vilken utsträckning plötsliga förändringar i taxeringsvärden påverkar fastighetsskatten).

76. Bland individer med samma arbetsinkomst finns det individer med både låg och hög bostadsförmögenhet. Om individer med hög bostadsförmögenhet också har högre förmåga, leder kombinationen av progressiv beskattning av arbetsinkomster och beskattning av fastigheter till mer effektiv och träffsäker omfördelning, se avsnitt 7.9.

att beskatta förmåga kan man också tänka sig att fastighets- skatten bör vara progressiv så att en stor del av husägarna överhuvudtaget inte skulle behöva betala skatten (se Bastani och Selin 2019). Man kan också tänka sig en fastighetsskatt med olika skattesatser på markvärdet och byggnadsvärdet eller en fastighetsskatt som är differentierad mellan bebyggelse i stad och landsbygd.

En återstående fråga är ränteavdragen. I Sverige får hushåll avdrag för ränteutgifter som uppstår när bostadsinvesteringar finansieras genom lån. Dessa regler följer av principerna bakom svensk kapitalbeskattning som formulerades i början av 1990-talet och som hade kapitalbeskattningens neutralitet i åtanke. Det huvudsakliga skälet till dessa ränteavdrag är att det skattemässigt inte ska spela någon roll om man finansierar en investering med eget kapital eller lånade pengar. När man finansierar en bostadsinvestering med eget sparande är kostnaden den avkastning *efter skatt* man skulle fått om man inte använde pengarna till en bostadsinvestering. När man finansierar en bostadsinvestering med lånade pengar ges kostnaden av räntan på lånet efter eventuella ränteavdrag. Om man exempelvis i stället för att investera i en bostad med eget kapital sätter in pengarna på banken kommer avkastningen (räntan) att beskattas med 30 procent. För att inte för mycket eget kapital ska gå till bostadsinvesteringar krävs att räntekostnaden vid lånefinansiering subventioneras med 30 procent.⁷⁷

Att medge ränteavdrag är också förenligt med tanken att en person som äger en bostad och hyr ut till sig själv, det vill säga bor i sin ägda bostad, bör beskattas på samma sätt som ett fastighetsbolag. Ett fastighetsbolag betalar bolagsskatt på överskottet från uthyrningsverksamheten där räntekostnaderna är en del av de avdragsgilla kostnaderna.⁷⁸ Eftersom den nuvarande fastighetsavgiften inte motsvarar bolagsskatten i detta exempel finns det alltså ett ytterligare skäl att begränsa ränteavdragen. Reducerade ränteavdrag kan också motiveras av fördelningsskäl, eftersom de som gör störst ränteavdrag har högst arbetsinkomster (och kanske också högst förmåga).

Avslutningsvis bör sägas att fastighetsförmögenhet, till skillnad från andra former av förmögenhet, exempelvis bolagsägande, är ganska jämnt fördelad i befolkningen. Därför är det tveksamt om utökad fastighetsbeskattning eller reducerade ränteavdrag kan motiveras av fördelningsskäl.⁷⁹

77. Notera att ett ränteavdrag på 30 procent skapar neutralitet mellan lånefinansiering och eget kapital endast om skattesatsen 30 procent gäller för avkastningen på alla former av investeringar (likformig kapitalbeskattning). I praktiken är det bara räntor som beskattas fullt ut med 30 procent (se Englund 2016). Detta tyder på att ränteavdragen är för höga i Sverige eftersom de är anpassade till en skattesats på 30 procent.
78. Företagens avdragsrätt för negativa räntenetton begränsades dock 2019 till 30 procent av resultatet före skatt, räntor, värdeminskingsavdrag och avskrivningar eller till högst 5 miljoner kronor.
79. Det påståendet gäller såvida vi inte talar om en progressiv fastighetsskatt av den typ som studerades av Bastani och Selin (2019). En annan fördelningseffekt av utökad fastighetsbeskattning (eller reducerade ränteavdrag) är kapitaliseringseffekter, som leder till omfördelning mellan »insiders« (de som redan är etablerade på bostadsmarknaden) och »outsiders« (de som ännu inte har etablerat sig på bostadsmarknaden).

9. Mervärdesbeskattning (moms)

EN POPULÄR FORM av konsumtionsbeskattning är mervärdesbeskattning, också kallad moms. Momsen är den viktigaste formen av konsumtionsbeskattning i Sverige och även inom EU. Den fungerar som så att alla företag lägger en proportionell skatt på sin försäljning (utgående moms) men blir kompenserad för den proportionella skatt de betalar på inköpsvärdet av insatsvarorna i sin produktion (ingående moms). Momsen är därför ingen bokföringsmässig kostnad för företagen, utan skatten skjuts framåt tills den når företagen som säljer till slutkonsumenterna.⁸⁰ Där läggs den på försäljningspriset och betalas av konsumenterna. Momsen är en ad-valorem-skatt eftersom den, till skillnad från punktskatter, är en skatt på försäljningsvärdet och inte på den konsumerade kvantiteten.

Eftersom det är konsumenterna som i slutändan betalar moms, är mervärdesbeskattning likvärdig med en skatt på försäljning till slutkonsumenter, så kallad *retail sales tax* (RST).⁸¹ Momsen skiljer sig dock från RST eftersom alla företag i produktionskedjan hjälper till att samla in skatten i stället för att ansvaret helt och hållet ligger på företagen som säljer till slutkonsumenterna. Detta anses motverka skattefusk då företag har incitament att ta ut moms på sina varor och tjänster eftersom det är nödvändigt för företaget att kunna redovisa den utgående moms för att kunna dra av den ingående moms. En annan skillnad är att momspliktiga företag inte behöver hålla koll på vilka företag som är slutkonsumenter, utan moms läggs på all försäljning oavsett om försäljningen sker till företag eller konsumenter. Momsen undviker därmed problem som kan uppstå när varor produceras i flera steg av olika företag och skatt tas ut i varje led av produktionen, vilket kan leda till ineffektiva skattedrivna beslut om att producera i egen regi för att slippa mellanstegen.

I kapitel 6 presenterades de huvudsakliga ekonomiska argumenten mot att ha olika skatter på olika varor och tjänster och

80. Ibland beskrivs momsens som en skatt på värdeökningen i varje led av produktionen av varor och tjänster. Syftet med momsens är dock inte att beskatta mervärdet, utan att åstadkomma en effektiv skatt på slutkonsumtionen av varor och tjänster.
81. Ett exempel är *sales tax* i USA som är en försäljningsskatt som administreras på delstatsnivå.

i kapitel 7 diskuterades situationer där det finns skäl att avvika från likformig beskattning. Det är värt att poängtera att inget av de argument som presenterades i kapitel 7 är *för* differentierad moms. Detta på grund av att exempelvis subvention av hushållsnära tjänster, barnomsorg med mera eller beskattning av miljöskadlig konsumtion bäst sker genom åtgärder som ligger utanför momssystemet. Därför är rekommendationen i denna rapport att momsen bör vara likformig, vilket inte bara innebär att skattesatserna på olika varor och tjänster som är belagda med moms bör likställas, men också att momsbasen bör breddas.

82. Med skattekonkurrens avses här att länder strategiskt sänker sina konsumtionskatter för att locka till sig utländska köpare. Miniminivån på momsen sätter en nedre gräns för hur låga skattesatser sådan konkurrens kan resultera i.

9.1 EU:s mervärdesskattedirektiv

Sverige kan inte helt fritt på nationell nivå välja hur momsen ska utformas då den regleras av EU:s mervärdesskattedirektiv. Dessa direktiv stipulerar bland annat att det ska finnas en normalnivå för momsen på minimalt 15 procent samt maximalt två reducerade momssatser som inte får understiga 5 procent. Direktivet specificerar också vilka varor och tjänster som får (men inte måste) ha den lägre skattesatsen. I Sverige tillämpas en normalskattesats på 25 procent och två reducerade momssatser på 12 respektive 6 procent. Den lägre momssatsen på 12 procent gäller framför allt livsmedel och den reducerade skattesatsen på 6 procent gäller till exempel för böcker och stora delar av kultursektorn. Direktivet specificerar också att vissa sektorer ska vara undantagna från moms, till exempel den offentliga sektorn, uthyrning av fastigheter, sjukvård och utbildning i privat sektor, postväsendet, försäkringssektorn och i viss mån även lotterier och vadslagning. Att hitta den bästa utformningen av momsen kräver därför både ett arbete på nationell nivå, där den utformas på bästa sätt inom de ramar som ges av momsdirektivet, och ett parallellt arbete på EU-nivå för att få till ekonomiskt gynnsamma förändringar i direktivet. Blomquist, Brissle och Sandberg-Nilsson (2019) för en utförlig diskussion om vilka reformer av momsen som är möjliga att genomföra på nationell nivå, inom ramen för direktivet.

Direktivet och samarbetet inom EU har både för- och nackdelar. Den viktigaste fördelen är att samarbetet kring momsen inom EU underlättar för länder att ta ut moms på transaktioner som sker mellan olika EU-länder. En annan fördel är att miniminivåerna på skattesatserna motverkar skattekonkurrens eftersom enskilda länder har incitament att sänka sin moms för att till exempel locka till sig gränshandel, vilket i sin tur kan trigga andra länder att göra samma sak. Vidare begränsar direktivet antalet momssatser som får tillämpas vilket bidrar till återhållsamhet vad gäller skattesatsernas differentiering.⁸² Tvärt emot vad kanske många tror finns det ingenting i direkti-

vet som hindrar att länder på nationell nivå väljer att ha likformig moms på varor och tjänster som produceras i momspliktiga sektorer. Den viktigaste nackdelen med direktivet är dock de stipulerade undantagen som minskar skattebasens storlek och leder till snedvridningar. Dessa undantag minskar på ett dramatiskt sätt Sveriges möjligheter att ha en effektiv konsumtionsbeskattning. Ett annat problem är att momsreglerna vid handel mellan EU-länder är sårbara för momsbedrägerier.

9.2 Differentierad moms leder till snedvridningar

Olika momssatser på olika varor och tjänster innebär en differentierad konsumtionsbeskattning. Som diskuterats tidigare leder sådan beskattning till ett ineffektivt skattestyrt konsumtionsbeteende och i många fall till gränsdragningsproblem som inte bara kan skapa frustration hos skattebetalare utan också påverka skattesystemets legitimitet. I Sverige har vi en lägre moms på mat, huvudsakligen motiverad av fördelnings-skäl. Men som konstaterats flera gånger i olika rapporter är detta inget kostnadseffektivt sätt att omfördela till barnfamiljer och hushåll med låg inkomst (se till exempel Riksrevisionen 2018). Det är mer träffsäkert och effektivt att använda skatter och transfereringar till att uppnå fördelningspolitiska målsättningar eftersom detta undviker att snedvrider hur mycket individer väljer att spendera på mat jämfört med andra varor. Dessutom tenderar de med högre inkomst att spendera mer på mat i absoluta termer, även om matkonsumtionen utgör en större andel av inkomsten bland låginkomsthushåll. En lägre skatt på mat kan heller inte motiveras utifrån positiva interna eller externa effekter, eftersom matmomsen inte gör skillnad på nyttig och onyttig mat. Det finns dock ett antal utmaningar med en momsreform, som jag återkommer till i avsnitt 9.11.

9.3 Momsundantag leder till snedvridningar och uteblivna skatteintäkter

Momsen är den huvudsakliga skatten på konsumtion i Sverige. Därför är det problematiskt att en så stor del av den konsumtion som sker i ekonomin (drygt 30 procent) är undantagen från moms. En stor del av den potentiella momsskattebasen utnyttjas helt enkelt inte. Momsundantagen är problematiska av flera skäl. De leder inte bara till skattedrivna skillnader i konsumentpriser på liknande sätt som differentierade momssatser, utan snedvrider också företagets produktionsbeslut

och omfördelar mellan företag och mellan sektorer på godtyckliga grunder.

Företag i sektorer som har momsundantag lägger inte på moms på sin försäljning, men behandlas som slutkonsumenter när de köper insatsvaror från momspliktiga företag. Med en moms på 25 procent betyder det alltså att alla inköp blir 25 procent dyrare. Momsen blir en kostnad i verksamheten som skickas vidare i form av högre priser, något som brukar kallas *dold moms*. Den dolda moms gör att varor och tjänster som produceras av företag i momsundantagna sektorer blir mindre attraktiva för momspliktiga företag att köpa då den dolda moms inte kan dras av från den utgående moms. Detta är en snedvridning i företagets produktionsbeslut. Det kan också leda till att företag med momsundantag väljer att producera vissa insatsfaktorer själva i stället för att köpa in dessa från momspliktiga sektorer då det blir ett sätt att undvika att betala moms.⁸³

De företag som tjänar på momsundantagen är huvudsakligen de som säljer direkt till konsumenter och har produktionsprocesser med få förädlingssteg, eftersom de kan ta ut lägre priser för sina varor och tjänster. Momsundantagen är huvudsakligen en nackdel för företag i mitten av förädlingskedjan som säljer sina produkter till momspliktiga företag, vilket kan resultera i högre priser för slutkonsumenten, särskilt om det är många förädlingssteg inblandade. Med andra ord, momsundantagen och snedvridningarna i produktionsbesluten spiller över på konsumentpriserna och leder till ytterligare snedvridningar i individers konsumtionsbeslut (jämför diskussionen om Diamond-Mirrlees i avsnitt 6.2).

Sammanfattningsvis leder momsundantagen både till underbeskattning och överbeskattning. För ekonomin som helhet finns det dock beräkningar som visar att om momsundantagen helt skulle tas bort skulle skatteintäkterna öka, även om en sådan reform skulle ha stora fördelningskonsekvenser för individer och företag.⁸⁴

9.4 Differentierad moms och momsundantag har oklara fördelningseffekter

Att studera fördelningseffekterna av en likformig moms som omfattar all form av konsumtion är relativt enkelt eftersom den påverkar individer på ungefär samma sätt som en skatt på arbete. Att kvantifiera fördelningseffekterna av en moms med reducerade skattesatser och många undantag är betydligt svårare. En anledning är, som poängterades i kapitel 5, att den som har det lagliga ansvaret att betala in en skatt inte nödvändigtvis är den som bär bördan av skatten utan vem som

83. Situationen är ännu mer komplicerad för företag som har så kallad blandad verksamhet, det vill säga att företaget har verksamhet i både momspliktiga och momsbefriade delar av ekonomin samtidigt, vilket leder till en gränsdragningsproblematik. Det finns också ett antal branscher som har ett så kallat kvalificerat undantag som innebär att de tar ut 0 procent moms på sin försäljning men har rätt till återbetalning av ingående moms (detta gäller exempelvis företag som omsätter läkemedel).
84. Lundberg (2019) beräknar att ett borttagande av momsundantagen skulle leda till en ökad beskattning av exempelvis banker och försäkringsbolag (vilket följer logiken ovan eftersom detta är branscher med få förädlingssteg), men en minskad beskattning av exempelvis fastighetsbolag (eftersom problemet med dold moms är synnerligen stort i denna sektor på grund av kostnader för byggande, underhåll med mera).

bär bördan beror i stället på varumarknadernas efterfrågan, konkurrenssituation och produktionsförhållanden. Något som lätt glöms bort är att det inte bara är de differentierade moms-skattesatserna som har fördelningseffekter, utan också momsundantagen.

9.5 Administrativa kostnader för företagen och Skatteverket

Även om momsen i teorin har många administrativa fördelar jämfört med traditionella försäljningsskatter medför den i praktiken betydelsefulla administrativa kostnader för företagen som på ett korrekt sätt måste rapportera ingående och utgående moms till Skatteverket. Momsen medför också stora administrativa kostnader för Skatteverket, som har i uppdrag att kontrollera rapporteringen. De administrativa kostnaderna är dock i mindre grad kopplade till momsens teoretiska utformning och i större grad till de specialregler och undantag som präglar hur momsen tillämpas i praktiken. Därför skulle en breddad och reformerad moms i riktning mot ökad likformighet inte bara öka den ekonomiska effektiviteten, utan också minska de administrativa kostnaderna för företagen. Här behövs mer forskning för att ta reda på bland annat hur stora momsens administrativa kostnader är jämfört med inkomstbeskattningen och om en skatteväxling från arbete till konsumtion skulle medföra lägre eller högre administrativa kostnader.⁸⁵

Skatteverket jämför årligen de fastställda och teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter, det så kallade skattefelet. Från och med 2020 presenteras skattefelet per skatteslag vilket kommer att underlätta att följa skattefelets utveckling inom varje skatteslag i framtiden. Jämförbarheten är dock ännu inte tillräckligt god för att kunna bedöma hur skattefelet skulle påverkas av att skifta skattebördan från arbete till konsumtion eller vice versa.⁸⁶

9.6 Momsen och den finansiella sektorn

Den finansiella sektorn i Sverige är huvudsakligen undantagen från moms. Svårigheten med att ta ut moms på finansiella tjänster är att definiera mervärdet som ska beskattas, i synnerhet när det gäller förmedlingen av finansiella transaktioner. En finansiell tillgång har en potentiellt obegränsad livstid och kan vara föremål för ett stort antal transaktioner. Beskattning av transaktioner innebär högre skatt på tillgångar som handlas oftare och på investerare som gör fler transaktioner, och de ekonomiska skälen till detta är inte uppenbara.

För ett par år sedan tillsattes en offentlig utredning (SOU

85. Ett sätt att uppskatta momsens administrativa börda är att mäta hur många timmar ett medelstort företag spenderar på att administrera momsen under ett år. PWC har på uppdrag av Världsbanken studerat detta. Uppskattningarna visar att i Sverige spenderar företag i genomsnitt 36 timmar under ett år för att administrera momsen och andra konsumtionsskatter. Motsvarande siffra i Danmark och Norge är 40 respektive 44 timmar. Lägst uppskattad administrativ tid bland de nordiska länderna har Finland med 24 timmar (se PWC and World Bank Group 2018, figur 49, s. 78.)

86. Skatteverket (2021) rapporterar att det kontrollerbara skattefelet för inkomst av tjänst och näringsverksamhet för privatpersoner 2020 uppgick till 10,2 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,3 procent av den fastställda skatten. När det gäller mervärdesskatt ligger motsvarande siffra för 2018 (det senaste året för vilket det finns tillgänglig statistik) på 15,1 miljarder, vilket motsvarar 3,4 procent av den fastställda mervärdesskatten.

2016:76) med direktivet att ta fram ett förslag till en skatt på finanssektorn som minskar den skattefördel som sektorn antas ha till följd av undantaget från mervärdesskatt. Utredningen uppskattade skattefördelen av undantaget för den finansiella sektorn till 18,3 miljarder kronor för 2013 och 19,1 miljarder kronor för 2018 och föreslog att de undantagna sektorerna i stället ska betala en finansiell aktivitetsskatt baserad på lönekostnader och vinst som motsvarar det mervärde som inte mervärdesbeskattas. Detta ansågs av utredningen att vara bättre än en skatt på finansiella transaktioner. Av praktiska skäl ansåg utredningen att det är lämpligast att enbart basera beskattningen på lönekostnaderna, det vill säga avgiftsunderlaget för socialavgifter i verksamheten, då en sådan skatt slår jämnare över olika typer av finansiella företag. Skattesatsen föreslogs vara 15 procent, men utredningen menade att en skattesats på 40 procent skulle vara nödvändig för att helt eliminera skattefördelen av momsbefrielsen.

En ny bankskatt har diskuterats flitigt i Sverige. Under hösten 2020 lade regeringen fram ett förslag på en sådan skatt som innebär att banker och kreditinstitut ska betala skatt på den del av deras skulder som är hänförlig till deras verksamhet i Sverige (om de totala skulderna överstiger 150 miljarder). Syftet är dock inte att åtgärda momsbefrielsen i den finansiella sektorn utan att i stället att beskatta bankernas risktagande.⁸⁷ Det återstår att se om skatten blir verklighet. Oavsett vad som händer med bankskatten finns det anledning att se över momsundantaget i den finansiella sektorn som en del av en större momsreform.

9.7 Momsen och den offentliga sektorn

En stor del av den verksamhet som bedrivs i statlig, kommunal och regional regi är momsundantagen, till exempel verksamhet inom vård, skola och omsorg. Statliga myndigheter har ingen avdragsrätt för ingående moms. Däremot finns ett särskilt system som kompenserar myndigheterna för den ingående moms. Kommunerna har avdragsrätt för ingående moms i den del av verksamheten som är momspliktig, men har ett annat kompensationssystem som ersätter kommunen för ingående moms i den delen av verksamheten som är momsbefriad. En ambition med kompensationssystemen är att de ska vara utformade så att det inte ska spela någon roll om tjänsterna produceras av den offentliga verksamheten eller av en privat aktör på uppdrag av den offentliga verksamheten.⁸⁸

Att den offentliga sektorn till stora delar är undantagen från moms har förmodligen historiska skäl i och med att denna verksamhet tidigare var både offentligt finansierad och producerad. I dag finns en stor blandning av privat och offentlig finansiering och produktion av vård, skola och omsorg. Detta

87. Om bankerna inte är tvungna att bära de fulla konsekvenserna av sitt risktagande (vilket kan vara fallet då svenska staten förmodligen skulle stötta bankerna vid en kris), föreligger en negativ extern effekt på samhällsekonomin. En skatt i syfte att minska risktagandet kan därför vara motiverat. Regeringens förslag har dock kritiserats av bland annat Riksbanken med motiveringen att den föreslagna skatten inte är tillräckligt starkt kopplad till risktagande.
88. Lundberg (2017) påpekar dock att kompensationssystemet ger offentligfinansierad produktion av varor och tjänster en skattefördel eftersom momskompensationen innebär att vissa tjänster kan produceras billigare av kommunen jämfört med privata företag, vilket skapar incitament för höjda kommunalskatter och en ineffektivt stor offentlig sektor.

leder i sig till särskilda utmaningar för mervärdesskatten (se till exempel Lundberg 2019, Blomquist, Brissle och Sandberg-Nilsson 2019).

Att det finns speciella regler i den offentliga sektorn är kanske inte så konstigt, och behöver inte vara ineffektivt. Dessa system har också vuxit fram under lång tid. Det finns dock ett antal mer specifika frågor som förtjänar att utredas närmare, exempelvis det faktum att privata vårdföretag får schablonersättning för momsens snarare än ersättning utifrån faktiska kostnader och hur exempelvis skolpengen ska utformas när både privata och kommunala skolor erbjuder utbildning på samma marknad.

89. Beräkningen bygger på ett antagande om att momsgapet är noll för att undvika komplicerade antaganden om hur momsgapet hänger samman med momssatsernas nivå och vilka sektorer som är momspliktiga.

9.8 Momsgap

Med momsgap menas skillnaden mellan de teoretiska skatteintäkterna från momsen och de skatteintäkter som faktiskt samlas in. Denna skillnad orsakas av bland annat skattefusk och skatteplanering, att företag inte har råd att betala momsen eller att de har gått i konkurs samt fel i administrationen av momsen. En rapport på uppdrag av Europeiska kommissionen uppskattar att momsgapet inom EU i genomsnitt under 2018 var cirka 10 procent av de förväntade skatteintäkterna. Variationen mellan länder är dock stor. Sverige har lägst momsgap i EU, cirka 1 procent, vilket kan jämföras med exempelvis Rumänien som har ett momsgap på närmare 35 procent (European Commission 2020b). Det är ett tecken på att momsen i Sverige fungerar bättre än i andra länder. Beräkningarna bör dock tolkas med försiktighet eftersom de bygger på många antaganden. Internationella jämförelser är också svåra, eftersom de nationalräkenskaper som beräkningarna bygger på inte konstrueras på samma sätt i alla länder.

9.9 Policygap

Skillnaden mellan de faktiska skatteintäkterna och de skatteintäkter som skulle inkomma om momsen var likformig och utan undantag, brukar kallas policygap. I EU som helhet uppskattas policygapet till drygt 44 procent. Detta betyder att 44 procent av den potentiella momsbasen inom EU inte utnyttjas.⁸⁹ I Sverige uppskattas policygapet till drygt 46 procent, där cirka 8 procent beror på att Sverige har nedsatt moms på vissa kategorier av varor och tjänster, och cirka 38 procent beror på momsundantagen. Sverige kan på nationell nivå välja att ha samma moms på de varor och tjänster som är momspliktiga, och det finns några få momsundantag som också Sverige på egen hand kan ta bort. Därför uppskattas den del av policygapet som kan åtgärdas till cirka 15 procent.

9.10 Internationella aspekter

Fram tills nu har jag huvudsakligen diskuterat konsumtionsbeskattning i en nationell kontext och bortsett från det faktum att i många fall produceras en vara i ett land och konsumeras i ett annat. Givet konsumtionsskatternas stora fiskala betydelse och den allt mer ökande internationella handeln är värdet av ett välfungerande internationellt ramverk för konsumtionsbeskattning stort. Det är också därför det finns ett gemensamt regelverk för mervärdesskatten inom EU.

Det finns två grundläggande principer för konsumtionsbeskattning i en internationell kontext. Den ena är *destinationsprincipen*, som innebär att skatten tas ut i det land där konsumtionen sker.⁹⁰ Merparten av konsumtionsbeskattningen inom EU sker enligt denna princip. Den andra är *ursprungsprincipen*, som innebär att momsens stegvis tas ut i de olika länderna där produktionen sker i proportion till det skapade mervärdet. Det pågår en intensiv diskussion om de relativa fördelarna med destinationsbaserad varubeskattning och ursprungsbaserad beskattning av varor och tjänster inom EU.

Fördelen med destinationsprincipen är att konsumenten måste betala samma skatt på varor och tjänster oavsett var de är producerade. Därför snedvrider destinationsbaserad beskattning inte valet mellan konsumtion av inhemskt producerade varor och importvaror. I praktiken tillämpas destinationsprincipen genom att ingen skatt läggs på export men varje land lägger på moms på importerade produkter. Problemet med detta är att det är resurskrävande för staten att hålla koll på allt som importeras för att konsumeras eller bidra till produktion i Sverige då det kräver omfattande gränskontroller. När det gäller import från andra EU-länder är detta dock inte lika problematiskt eftersom det finns ett regelverk som kräver att företag som har betydande försäljning till svenska konsumenter också behöver momsregistrera sig i Sverige.

Ursprungsprincipen innebär i stället att varje land ansvarar för att beskatta den produktion som sker inom landets gränser. Dessa skatter kommer sedan att vara inbakade i priset på de varor som exporteras, och ingen skatt läggs på vid import. Detta löser det huvudsakliga problemet med destinationsbaserad beskattning, men introducerar andra problem. Om det finns skillnader i momssatser mellan länder, innebär ursprungsprincipen att producenter i olika länder betalar olika mycket moms på sina insatsfaktorer. Detta kan leda till att två identiska varor som produceras till samma kostnad i två olika länder kan ha olika priser för konsumenten. Skillnader i momssatser mellan länder leder till skattedrivet konsumtionsbeteende, då individer har incitament att köpa varor från de länder med de lägsta varuskatterna. Detta kan innebära att företagen gör skattedrivna beslut om var de ska lokalisera sin produktion och att länder bedriver skadlig skattekonkurrens

90. När ett företag i Sverige köper varor från länder inom EU och åberopar ett giltigt VAT-nummer uppstår vad som kallas *omvänd skattskyldighet*, vilket innebär att köparen har ansvaret för att betala in den svenska momsens till Skatteverket. När ett företag i Sverige säljer varor till ett annat EU-land innebär den omvända skattskyldigheten att företaget kan dra av den ingående momsens, trots att ingen utgående moms redovisas. Om en konsument i Sverige köper en vara från ett annat EU-land ska momsens vara inkluderad i priset och säljaren ska ta ut och betala in svensk moms, förutsatt att företagets totala försäljning till Sverige överstiger ett visst gränobelopp. Andra regler gäller vid handel utanför EU. Om ett företag i Sverige köper varor utanför EU måste företaget betala importmoms. Om en konsument köper en vara från ett land utanför EU måste konsumenten vanligtvis betala moms som tas ut av transportföretaget innan varan levereras.

för att locka till sig företagens produktion, vilket kan resultera i ineffektivt låga skatter (Mintz och Tulkens 1986, Kanbur och Keen 1993, Lockwood 2001).

Ett särskilt intressant område är gränshandel. Som redan nämnts tillämpar EU huvudsakligen destinationsbaserad beskattning. Detta gäller dock inte gränshandel, där beskattningen huvudsakligen sker enligt ursprungsprincipen. Det innebär att individer har incitament att åka över gränsen för att handla billigare varor. Ett exempel är gränshandel av alkohol, där den högre skatten på alkohol i Sverige leder till att svenskar åker söderut och handlar. Ett annat exempel är den norska sockerskatten som har lett till en omfattande gränshandel i Sverige.⁹¹

91. Denna gränshandel har lyfts fram i Norge som ett argument för att sänka den norska sockerskatten. En slutsats som kan dras är att effektiv sockerbeskattning kräver att länder koordinerar med varandra. Om Sverige också skulle införa en sockerskatt skulle denna gränshandel minska.

9.11 Vilket kunskapsunderlag behövs för en momsreform?

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett stort reformbehov av momsen i Sverige eftersom endast en del av den potentiella skattebasen för momsen utnyttjas. En eliminering av momsundantagen och en harmonisering av skattesatserna till samma enhetliga skattesats på exempelvis 25 procent skulle leda till minskade ekonomiska snedvridningar och ökade skatteintäkter. Dessa skatteintäkter kan sedan användas för att kompensera individer och företag för momshöjningen. Utformningen av momsen styrs visserligen av ett antal EU-regler. Men det finns ändå utrymme för reformer inom ramen för dessa.

Som konstaterades ovan är ett första steg för att bana vägen för en momsreform att utreda vilka reformer som går att genomföra inom ramen för momsdirektivet. Ett andra steg är att kvantifiera vilka fördelningseffekter en sådan reform skulle få. Ett tredje steg är att fundera hur dessa fördelningseffekter kan neutraliseras (exempelvis genom justeringar av jobbskatteavdraget, bostadsbidraget, barnbidragen, pensioner och övriga transfereringar) om målet är en fördelningsneutral reform. En möjlighet att kompensera företagen – och i viss mån även konsumenterna – skulle kunna vara en permanent sänkning av arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna liknande den sänkning som infördes av regeringen under en begränsad period 2020 till följd av coronapandemin.

10. Slutsatser och förslag

MODERN FORSKNING inom offentlig ekonomi rekommenderar att alla varor och tjänster i regel bör beskattas med samma skattesats. Det huvudsakliga skälet till detta är att undvika skattedrivna konsumtionsbeslut och produktionsbeslut. När varor och tjänster beskattas på olika sätt köper individer inte enbart de varor de helst vill ha, utan tar också hänsyn till skatterna, vilket leder till välfärdsförluster. Om företagen också måste betala olika skatter på insatsvarorna i produktionen leder det till ytterligare förluster då skatterna driver företagen till att använda en ineffektiv kombination av insatsvaror.

En vanlig kritik mot konsumtionsskatter är att de är regresiva eftersom höginkomsttagare konsumerar en lägre andel av inkomsten. Kanske är denna kritik skälet till att länder som förlitar sig mycket på konsumtionsbeskattning ofta har lägre skatter på vissa varor, såsom livsmedel. Detta är dock ineffektiv skattepolitik eftersom det är mer träffsäkert och effektivt att använda progressiv inkomstbeskattning och transfereringar för att uppnå fördelningspolitiska ambitioner. På så vis undviks snedvriden konkurrens, skattedrivna konsumtionsbeslut och godtycklig omfördelning baserad på individens konsumtionspreferenser, som ofta har svag koppling till förmågan att betala skatt.⁹²

Det finns i huvudsak två områden där det är motiverat att avvika från likformig konsumtionsbeskattning men inte från likformig moms.

Det första området är konsumtion som har skadlig påverkan på miljö och hälsa. Här kan punktskatter användas för att förbättra den ekonomiska effektiviteten genom att korrigera för så kallade externa effekter. Dessa effekter innebär att de priser på varor och tjänster som observeras på en fri marknad inte fullt ut speglar konsumtionens samhällsekonomiska påverkan. Skatterna bör dock rikta in sig på det underliggande miljö- eller hälsoproblemet och sättas på nivåer som motiveras

92. Fördelningseffekterna av differentierad varubeskattning är också synnerligen svårkvantifierade eftersom skatterna inte bara leder till skillnader i priser efter skatt, utan även till skillnader i priser före skatt, beroende på hur företagen anpassar dem till skatterna.

av de skador som konsumtionen medför, och inte användas som allmänna verktyg att få in skatteintäkter.

Det andra området är varor och tjänster vars efterfrågan beror på arbetsutbudet, som barnomsorg och hushållsnära tjänster. Genom att subventionera dessa tjänster via skattesystemet, exempelvis med skattereduktioner, eller genom de offentliga utgifterna, som i den svenska barnomsorgsmodellen, kan snedvridningarna som orsakas av höga marginalskatter på arbete motverkas. Samtidigt kan den skattekil som påverkar individers val mellan att själva utföra dessa tjänster och att köpa dem på marknaden minskas, vilket ökar incitamenten till marknadsarbete i förhållande till hushållsarbete och leder till ökad specialisering.

En vanlig uppfattning är att skattesystemet skulle bli mer effektivt om skatterna på konsumtion höjdes och skatterna på arbete sänktes eftersom det skulle göra det mer lönsamt att arbeta. Det är emellertid ett tveksamt argument för konsumtionsbeskattning eftersom syftet med att tjäna arbetsinkomst är att kunna använda denna inkomst till att konsumera, antingen i dag eller i framtiden. Däremot är konsumtion en bredare skattebas än arbete på grund av att konsumtion inte enbart finansieras av beskattade arbetsinkomster, utan också av bland annat förmögenhet, svartarbete, turism och gränshandel. En skatteväxling från arbete till konsumtion kan därmed innebära en effektivare finansiering av den offentliga sektorn.

En skatteväxling från arbete till konsumtion innebär också en indirekt utökad beskattning av vissa kapitalinkomster. Ett uppmärksammat inslag i det svenska skattesystemet är incitamenten att »sätta sig på bolag« i syfte att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster inom ramen för 3:12-reglerna. En skatteväxling från arbete till konsumtion innebär en utökad beskattning av konsumtion som finansieras av sådana lågt beskattade kapitalinkomster och leder även till minskade incitament till inkomstomvandling om skatteväxlingen medför sänkt marginalskatt på höga arbetsinkomster.

När individer sparar är en del av avkastningen kompensation för att konsumtionen skjuts på framtiden och kan betraktas som den normala avkastningen på en investering som kan jämföras med statslåneräntan. Denna avkastning beskattas varken av skatter på arbete eller konsumtion. Däremot beskattar konsumtionsskatter avkastningar utöver denna normalnivå, så kallade överavkastningar.⁹³ Eftersom en stor del av sparandet i Sverige sker inom ramen för investeringssparkonton (ISK) som enbart beskattar den normala avkastningen på kapital och låter överavkastningen vara skattefri (vilket är en slags regressiv kapitalbeskattning) kan beskattningen av överavkastningar i konsumtionsbeskattningen ses som extra fördelaktigt.⁹⁴

93. Skatt på kapitalinkomst beskattar både normalavkastningen och överavkastningen.
94. Beskattningar av överavkastningar kan motiveras av fördelningsskäl om individer med högre inkomst/förmåga får högre avkastningar på sina investeringar och av effektivitetsskäl i den mån överavkastningarna speglar tur och omständigheter snarare än hårt arbete och omsorgsfulla investeringar. Här bör noteras att överavkastningar också är viktiga för att skapa incitament till riskfyllda investeringar och entreprenörskap som är nödvändiga för Sveriges internationella konkurrenskraft och tillväxt.

FÖRSLAG

Utifrån resonemangen och slutsatserna i rapporten föreslår jag att det utreds hur en enhetlig och breddad moms på 25 procent kan införas samtidigt som individer och företag kompenseras. Eftersom sänkta skatter på arbete, exempelvis reducerade arbetsgivaravgifter och sänkt skatt på låga och medelhöga arbetsinkomster, spelar en viktig roll i en sådan kompensation, innebär detta en skatteväxling från arbete till konsumtion. Progressiviteten i skatterna på arbete bör behållas av fördelningsskäl. Men för att uppmuntra till arbete och ansträngning bör samtidigt varor och tjänster som bidrar till högre arbetsutbud fortsättningsvis subventioneras, exempelvis genom bibehållet rutavdrag och fortsatt offentlig finansiering av barnomsorg.

En enhetlig och breddad moms skulle inte bara leda till minskade snedvridningar i konsumtionsbeslut och företagsbeslut, utan också till att olika branscher i större utsträckning konkurrerar på samma villkor vad gäller de skatter de måste ta ut på sin försäljning. De administrativa kostnaderna för företagen, gränsdragningsproblemen samt problemen med dold moms skulle också minska. En enhetlig och breddad moms borde därför stå högt upp på den politiska agendan.⁹⁵

Att ha en moms grundad på sunda ekonomiska principer är inte omöjligt. I den stora rapporten om skattesystemet i Storbritannien, Mirrlees m.fl. (2011, s. 484), lyftes Nya Zeeland fram som ett gott exempel på hur en likformig och bred moms är möjlig.⁹⁶ Eftersom en momsreform huvudsakligen handlar om att skapa ökad ekonomisk effektivitet genom ökad likformighet, samtidigt som fördelningseffekterna neutraliseras, borde det finnas goda förutsättningar för en väl utformad momsreform att vinna bred politisk majoritet.

Ett viktigt skäl till att momsen ser ut som den gör i dag är momsens politiska ekonomi. Om en bransch får sänkt skatt brukar det inte dröja länge förrän röster höjs för att andra branscher också ska få sänkt skatt. Att återställa skatter som sänkts är inte lätt, inte minst eftersom branscherna anpassat sig till den lägre skatten, men också på grund av att det alltid är lättare att sänka skatter än att höja dem. Ibland motiveras sänkt konsumtionsskatt utifrån ett uttryckt behov av att gynna branscher som anställer unga eller individer som står långt från arbetsmarknaden. Det är dock mer effektivt att åtgärda källan till sysselsättningsproblemen, exempelvis genom sänkt arbetsgivaravgift, vilket är branschneutralt och inte påverkar människors konsumtionsval.

En fullständig övergång till likformig moms går inte att verkställa utan förändringar i EU:s momsdirektiv. Det finns dock utrymme för förändringar inom ramen för direktivet. Nyckeln till en lyckad momsreform är möjligheten att kompensera individer och företag genom skattesänkningar och ökade transfereringar. Exakt hur detta ska gå till, och vad som

95. Detta är inte den första rapporten som argumenterar för en enhetlig och breddad moms. Momsens problematiska utformning inom EU har debatterats i decennier. I Sverige rekommenderade Mervärdeskattesatsutredningen (SOU 2006:90) redan för 15 år sedan att momsen skulle göras likformig, även om de problematiska momsundantagen inte har fått lika mycket uppmärksamhet. Undantagen har nyligen uppmärksammats av bland annat Lundberg (2017, 2019) och Blomquist, Brissle och Sandberg-Nilsson (2019).
96. Systemet att beskatta konsumtion i Nya Zeeland, som introducerades 1986, beskrivs i detalj av Bengte, Pallot och Slack (2013).

lagtekniskt går att genomföra, behöver utredas. Kanske måste en momsreform ske inom ramen för en mer genomgripande skattereform.

Det är värt att notera att en fullständig övergång till likformig moms också påverkar hur bostäder bör beskattas. I Sverige, och i många andra länder, är uthyrning av fastigheter undantagen från moms. Därför är det rimligt att bostäder inte beskattas som konsumtion. Om däremot hyror skulle beläggas med moms är det av likformighetsskäl rimligt att även ägda bostäder beskattas som konsumtion, antingen genom att lägga moms på nybyggnation eller införa någon form av fastighetsskatt.⁹⁷ I Sverige beskattas konsumtionen av bostäder delvis genom stämpelskatten som visserligen undviker fastighetsskattens likviditetsproblem och är lätt att administrera men som innebär en högre skatt på fastigheter som oftare byter ägare, vilket är omotiverat, och dessutom gör det mindre lönsamt att flytta.

En mer ambitiös skattereform borde också åtgärda problemen med punktskatterna. Ett exempel är energiskatterna som ofta inte är miljöekonomiskt motiverade utan syftar till att generera skatteintäkter. Dessa skatter leder till snedvridningar när individer och företag anpassar sig på olika sätt för att undvika skatterna. De leder också till godtyckliga fördelningseffekter, exempelvis baserat på vilka varor människor gillar att konsumera, var i landet de bor eller vilka yrkesval de gjort. Detta bryter mot principen att det är individens förmåga att betala skatt som ska styra skattesystemets utformning. Det bör utredas hur energiskatterna kan ersättas med höjd moms och höjd skatt på koldioxid på ett intäktsneutralt och klimatneutralt sätt.⁹⁸ Vidare bör symbolskatter, som flygskatten och plastpåseskatten undvikas. De bör i stället ersättas med skatter som riktar in sig på de underliggande miljöproblemen. Det finns med andra ord en hel del att ta tag i för dem som är intresserade av att förbättra det svenska skattesystemet. Förhoppningen är att den här rapporten ska kunna fungera som underlag i diskussioner om en framtida skattereform där konsumtionsskatternas omfattning och utformning behandlas.

97. Detta är ett annat argument för fastighetsbeskattning än det som vanligen förekommer i skattedebatten, vilket har att göra med likformigheten i kapitalbeskattningen. Om man ser bostaden som en konsumtionsvara bör den beskattas i likhet med andra varor och tjänster för att inte orsaka snedvridningar i människors konsumtionsval. Om man ser bostaden som investering, bör den beskattas som andra investeringar för att inte snedvrider individens investeringsbeslut.

98. Se Brännlund och Krström (2020) för ett utförligt förslag hur energiskatterna skulle kunna reformeras på detta sätt.

- ADAM, S. OCH H. MILLER (2021). *Taxing work and investment across legal forms: pathways to well-designed taxes*. IFS Report R184. London: The Institute for Fiscal Studies.
- AGELL, J., P. ENGLUND OCH J. SÖDERSTEN (1995). »The tax reform of the century: An introduction«. *Swedish Economic Policy Review* 2: 219–228.
- AKERLOF, G. A. (1978). »The economics of ‘tagging’ as applied to the optimal income tax, welfare programs, and manpower planning«. *American Economic Review* 68(1): 8–19.
- ALLCOTT, H., B. B. LOCKWOOD OCH D. TAUBINSKY (2014). »Energy policy with externalities and internalities«. *Journal of Public Economics* 112: 72–88.
- ALLCOTT, H., B. B. LOCKWOOD OCH D. TAUBINSKY (2019a). »Regressive sin taxes, with an application to the optimal soda tax«. *The Quarterly Journal of Economics* 134(3): 1557–1626.
- ALLCOTT, H., B. B. LOCKWOOD OCH D. TAUBINSKY (2019b). »Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence«. *Journal of Economic Perspectives* 33(3): 202–227.
- ALLCOTT, H. OCH D. TAUBINSKY (2015). »Evaluating behaviorally motivated policy: Experimental evidence from the lightbulb market«. *American Economic Review* 105(8): 2501–2538.
- ALPIZAR, F., F. CARLSSON OCH O. JOHANSSON-STENMAN (2005). »How much do we care about absolute versus relative income and consumption?«. *Journal of Economic Behavior and Organization* 56(3): 405–421.
- ANDERBERG, D. OCH A. BALESTRINO (2000). »Household production and the design of the tax structure«. *International Tax and Public Finance* 7: 563–584.

- ANDERSON, S. P., A. DE PALMA OCH B. KREIDER (2001). »Tax incidence in differentiated product oligopoly«. *Journal of Public Economics* 81(2): 173–192.
- ARONSSON, T. OCH O. JOHANSSON-STENMAN (2008). »When the Joneses' consumption hurts: Optimal public good provision and nonlinear income taxation«. *Journal of Public Economics* 92(5–6): 986–997.
- ARONSSON, T. OCH A. MANNBERG (2015). »Relative consumption of housing: Marginal saving subsidies and income taxes as a second-best policy?«. *Journal of Economic Behavior and Organization* 116: 439–450.
- ASHAN, S. M. (1989). »Choice of tax base under uncertainty: Consumption or income?«. *Journal of Public Economics* 40(1): 99–134.
- ASHAN, S. M. (1990). »Risk-taking, savings, and taxation: A re-examination of theory and policy«. *Canadian Journal of Economics* 23(2): 408–433.
- ASHAN, S. M. OCH P. TSIGARIS (1988). »The design of a consumption tax under capital risk«. *Journal of Economics* 68(1): 53–78.
- ATKINSON, A. B. OCH J. E. STIGLITZ (1976). »The design of tax structure: Direct versus indirect taxation«. *Journal of Public Economics* 6(1–2): 55–75.
- BANKS, J. OCH P. A. DIAMOND (2010). »The base for direct taxation«. Kapitel 6 i Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, B. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles och J. Poterba (red.), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- BASTANI, S., S. BLOMQUIST OCH L. MICHELETTO (2013). »The welfare gains of age-related optimal income taxation«. *International Economic Review* 54(4): 1219–1249.
- BASTANI, S., S. BLOMQUIST OCH L. MICHELETTO (2020). »Child care subsidies, quality, and optimal income taxation«. *American Economic Journal: Economic Policy* 12(4): 1–37.
- BASTANI, S., S. BLOMQUIST OCH J. PIRTTILÄ (2014). »How should commodities be taxed? A counter-argument to the recommendation in the Mirrlees Review«. *Oxford Economic Papers* 67(2): 455–478.
- BASTANI, S. OCH J. LUNDBERG (2017). »Political preferences for redistribution in Sweden«. *Journal of Economic Inequality* 15(4): 345–367.
- BASTANI, S. OCH H. SELIN (2019). *Skillnad på marginalen – En ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*. Rapport för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- BASTANI, S. OCH D. WALDENSTRÖM (2020). »How should capital be taxed?« *Journal of Economic Surveys* 34(4): 812–846.

- BASTANI, S. OCH D. WALDENSTRÖM (2021a). »Perceptions of inherited wealth and the support for inheritance taxation«. *Economica* 88(350): 532–569.
- BASTANI, S. OCH D. WALDENSTRÖM (2021b). »The ability gradient in tax responsiveness«, mimeo.
- BENGE, M., M. PALLOT OCH H. SLACK (2013). »Possible lessons for the United States from New Zealand's GST«. *National Tax Journal* 66(2): 479–498.
- BENZARTI, Y., D. CARLONI, J. HARJU OCH T. KOSONEN (2020). »What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes«. *Journal of Political Economy* 128(12): 4438–4474.
- BLOMQUIST, E., O. BRISSELE OCH A. SANDBERG-NILSSON (2019). »Reformera den svenska momsbasen: Dags att ifrågasätta undantagen«. *Svenskt Näringsliv*.
- BLOMQUIST, S. OCH V. CHRISTIANSEN (2008). »Taxation and heterogenous preferences«. *Finanzarchiv* 64(2): 218–244.
- BLUMKIN, T., B. RUFFLE OCH Y. GANUN (2012). »Are income and consumption taxes ever really equivalent? Evidence from a real-effort experiment with real goods«. *European Economic Review* 56(6): 1200–1219.
- BOADWAY, R., M. MARCHAND OCH P. PESTIEAU (1994). »Towards a theory of the direct-indirect tax mix«. *Journal of Public Economics* 55(1): 71–88.
- BOVENBERG, A. L. OCH B. JACOBS (2005). »Redistribution and education subsidies are Siamese twins«. *Journal of Public Economics* 89(11–12): 2005–2035.
- BRÄNNLUND, R. OCH B. KRISTRÖM (2020). *Hur reformera svensk energi- och miljöbeskattning?* Stockholm: SNS Förlag.
- CHETTY, R., A. LOONEY OCH K. KROFT (2009). »Salience and taxation: Theory and evidence«. *American Economic Review* 99(4): 1145–1177.
- CHRISTIANSEN, V. (1984). »Which commodity taxes should supplement the income tax?«. *Journal of Public Economics* 24(2): 195–220.
- COLOMBO, L. OCH P. LABRECCIOSA (2013). »How should commodities be taxed? A super-game-theoretic analysis«. *Journal of Public Economics* 97: 196–205.
- CORLETT, W. J. OCH D. C. HAGUE (1953). »Complementarity and the excess burden of taxation«. *Review of Economic Studies* 21(1): 21–30.
- CREMER, H. OCH F. GAHVARI (2015). »Atkinson and Stiglitz theorem in the presence of a household production sector«. *Economics Letters* 126: 91–95.
- CREMER, H., P. PESTIEAU OCH J. C. ROCHET (2001). »Direct versus indirect taxation: The design of the tax structure revisited«. *International Economic Review* 42(3): 781–800.

- CREMER, H., P. PESTIEAU OCH J. C. ROCHET (2003). »Capital income taxation when inherited wealth is not observable«. *Journal of Public Economics* 87(11): 2475–2490.
- DASGUPTA, P. OCH J. STIGLITZ (1972). »On optimal taxation and public production«. *Review of Economic Studies* 39(1): 87–103.
- DEATON, A. (1979). »Optimal uniform commodity taxes«. *Economics Letters* 2(4): 357–361.
- DELIPALLA, S. OCH M. KEEN (1992). »The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition«. *Journal of Public Economics* 49(3): 351–367.
- DIAMOND, P. OCH J. A. MIRRLI (1971). »Optimal taxation and public production I: Production efficiency«. *American Economic Review* 61(1): 8–27.
- DIAMOND, P. A. (1975). »A many-person Ramsey tax rule«. *Journal of Public Economics* 4(4): 335–342.
- DIAMOND, P. OCH J. SPINNEWIJN (2011). »Capital income taxes with heterogeneous discount rates«. *American Economic Journal: Economic Policy* 3(4): 52–76.
- EDWARDS, S., M. KEEN OCH M. TUOMALA (1994). »Income tax, commodity tax and public good provision«. *FinanzArchiv* 51(4): 472–487.
- EKLUND, K. (2020). *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*. Rapport för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:7. Stockholm: Finansdepartementet.
- ENGLUND, P. (2016). »En mer neutral kapitalbeskattning: Fördelningseffekter av begränsade ränteavdrag«. Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/3.
- ENGLUND, P. (2020). *En ny bostadsbeskattning*. Stockholm: SNS Förlag.
- EUROPEAN COMMISSION (2020a). *Taxation trends in the European Union*. 2020 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2020b). *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*. 2020 final report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FARHI, E., G. GOPINATH OCH O. ITSKHOKI (2014). »Fiscal devaluations«. *Review of Economic Studies* 81(2): 725–760.
- FELDSTEIN, M. (2002). »Commentary: Is there a role for discretionary fiscal policy?«. *Proceedings – Economic Policy Symposium – Jackson Hole, Federal Reserve Bank of Kansas City* 151–162.
- DE LA FERIA, R. OCH M. WALPOLE (2020). »The impact of public perceptions on general consumption taxes«. *British Tax Review* 5: 637–669.

- FINANSDEPARTEMENTET (2015). »Slopad avdragsrätt för privat pensionssparande«. Lagrådsremiss.
- FINANSDEPARTEMENTET (2021). »Redovisning av skatteutgifter 2020«. Skr. 2020/21:98.
- FLOOD, L., K. NORDBLOM OCH D. WALDENSTRÖM (2013). *Konjunkturrådets rapport 2013: Dags för enkla skatter!* Stockholm: SNS Förlag.
- FRANK, R. H. (2016). *Success and Luck: Good Fortune and the Myth of Meritocracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- GAHVARI, F. OCH L. MICHELETTO (2016). »Capital income taxation and the Atkinson-Stiglitz Theorem«. *Economics Letters* 147: 86–89.
- GAUTHIER, S. OCH F. HENRIET (2018). »Commodity taxes and taste heterogeneity«. *European Economic Review* 101: 284–296
- GAUTHIER, S. OCH G. LAROQUE (2009). »Separability and public finance«. *Journal of Public Economics* 93: 1168–1174.
- GENTRY, W. M. OCH R. G. HUBBARD (1997). »Distributional implications of introducing a broad-based consumption tax«. *Tax Policy and the Economy* 11: 1–47.
- GERRITSEN, A., B. JACOBS, A. V. RUSU OCH K. SPIRITUS (2020). »Optimal taxation of capital income with heterogeneous rates of return«. CESifo Working Paper nr 8395.
- GOLOSOV, M., M. TROSHKIN, A. TSYVINSKI OCH M. WEINZIERL (2013). »Preference heterogeneity and optimal capital income taxation«. *Journal of Public Economics* 97(11–12): 160–175.
- GORDON, R. H. OCH W. KOPCZUK (2014). »The choice of the personal income tax base«. *Journal of Public Economics* 118: 97–110.
- GORDON, R. H. OCH S. B. NIELSEN (1997). »Tax evasion in an open economy: Value-added vs. income taxation«. *Journal of Public Economics* 66(2): 173–197.
- HARBERGER, A. C. (1962). »The incidence of the corporation income tax«. *Journal of Political Economy* 70(3): 215–240.
- HARJU, J., T. KOSONEN OCH O. N. SKANS (2018). »Firm types, price-setting strategies, and consumption-tax incidence«. *Journal of Public Economics* 165: 48–72.
- HASSLER, J., B. CARLÉN, J. ELIASSON, F. JOHNSON, P. KRUSELL, T. LINDAHL, J. NYCANDER, Å. ROMSON OCH T. STERNER (2020). *Konjunkturrådets rapport 2020: Svensk politik för globalt klimat*. Stockholm: SNS Förlag.

- HIMMELBERG, C., C. MAYER OCH T. SINAI (2005). »Assessing high house prices: Bubbles, fundamentals and misperceptions«. *Journal of Economic Perspectives* 19(4): 67–92.
- HO, C. OCH N. PAVONI (2020). »Efficient child care subsidies«. *American Economic Review* 110(1): 162–199.
- JACOBS, B. OCH R. BOADWAY (2014). »Optimal linear commodity taxation under optimal non-linear income taxation«. *Journal of Public Economics* 117: 201–210.
- KANBUR, R. OCH M. KEEN (1993). »Jeux sans frontières: Tax competition and tax coordination when countries differ in size«. *American Economic Review* 83(4): 877–892.
- KAPLOW, L. (1994). »Taxation and risk taking: A general equilibrium perspective«. *National Tax Journal* 47(4): 789–798.
- KAPLOW, L. (2008). »Optimal policy with heterogeneous preferences«. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 8(1).
- KESSELMAN, J. R. (1989). »Income tax evasion. An intersectoral analysis«. *Journal of Public Economics* 38(2): 137–182.
- KESSELMAN, J. R. (1993). »Evasion effects of changing the tax mix«. *Economic Record* 69(2): 131–148.
- KLEVEN, H., W. F. RICHTER OCH P. B. SØRENSEN (2000). »Optimal taxation with household production«. *Oxford Economic Papers* 52: 584–594.
- KOSONEN, T. (2015). »More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes«. *Journal of Public Economics* 131: 87–100.
- KUSHNIR, A. OCH R. ZUBRICKAS (2020). »Optimal income taxation with endogenous prices«. Mimeo.
- KÖHNE, S. (2018). »On the taxation of durable goods«. *International Economic Review* 59(2): 825–857.
- KÖHNE, S. OCH D. SACHS (2019). »Pareto-efficient tax deductions«. CESifo Working Paper nr 7744.
- KÖSZEGI, B. (2005). »On the feasibility of market solutions to self-control problems«. *Swedish Economic Policy Review* 12: 65–94.
- LOCKWOOD, B. (2001). »Tax competition and tax coordination under destination and origin principles: A synthesis«. *Journal of Public Economics* 81(2): 279–319.
- LUNDBERG, J. (2017). »Kommunernas momsundantag«. Timbro.
- LUNDBERG, J. (2019). »En bred och enhetlig moms: Mer rättvisa och mindre krångel«. Timbro.
- MARTINSSON, G. OCH P. STRÖMBERG (2020). »Hur påverkas företags utsläpp av ett pris på koldioxid? En longitudinell studie över ett kvarts sekel«. SNS Analys nr 68.

- MINTZ, J. OCH H. TULKENS (1986). »Commodity tax competition between member states of a federation: Equilibrium and efficiency«. *Journal of Public Economics* 29(2): 133–172.
- MIRRLEES, J. A. (1971). »An exploration in the theory of optimum income taxation«. *Review of Economic Studies* 38(2): 175–208.
- MIRRLEES, J., S. ADAM, T. BESLEY, R. BLUNDELL, S. BOND, R. CHOTE, M. GAMMIE, P. JOHNSON, G. MYLES OCH J. POTERBA (2011). *Tax by Design. The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- NAITO, H. (1999). »Re-examination of uniform commodity taxes under a non-linear income tax system and its implication for production efficiency«. *Journal of Public Economics* 71(2): 165–188.
- OATES, W. E. (1991). »Pollution charges as a source of public revenues«. Kapitel i Giersch, H. (red.), *Economic Progress and Environmental Concerns*. Springer-Verlag.
- OLOVSSON, C. (2015). »Optimal taxation with home production«, *Journal of Monetary Economics* 70: 39–50.
- PEARCE, D. W. (1991). »The role of carbon taxes in adjusting to global warming«. *Economic Journal* 101: 938–948.
- PERSSON, M. (1995). »Why are taxes so high in egalitarian societies?«. *Scandinavian Journal of Economics* 97(4): 569–580.
- PIGOU, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- PIRTTILÄ, J. OCH M. TUOMALA (1997). »Income tax, commodity tax and environmental policy«. *International Tax and Public Finance* 4: 379–393.
- PWC AND WORLD BANK GROUP (2018). »Paying Taxes 2018«.
- RAMSEY, F. P. (1927). »A contribution to the theory of taxation«. *The Economic Journal* 37(145): 47–61.
- REND AHL, P. (2021). *Konsumtionsbeskattning av digitala tjänster*. Stockholm: SNS Förlag.
- RICHTER, W. F. OCH R. BOADWAY (2005). »Trading off tax distortion and tax evasion«. *Journal of Public Economic Theory* 7(3): 361–381.
- RICKNE, J. (2019). »Kvinnor med flyktningbakgrund i rutsubventionerade företag«. SNS Analys nr 56.
- RIKSREVISIONEN (2018). *Nedsatt moms på livsmedel – priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet*. En granskningsrapport från Riksrevisionen, RiR 2018:25.
- RIKSREVISIONEN (2020). *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*, RiR 2020:2.
- RING, R. J. (1999). »Consumers' share and producers' share of the general sales tax«. *National Tax Journal* 52(1): 79–90.

- ROSSI-HANSBERG, E. OCH P.-D. SARTE (2012). »Economics of housing externalities«. *International Encyclopedia of Housing and Home* 2: 47–50.
- SAEZ, E. (2002). »The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes«. *Journal of Public Economics* 83(2): 217–230
- SANDMO, A. (1975). »Optimal taxation in the presence of externalities«. *The Swedish Journal of Economics* 77(1): 86–98.
- SELIN, H. (2021). *Den duala inkomstskatten*. Stockholm: SNS Förlag (under utgivning).
- SHOVEN, J. B. OCH J. WHALLEY (1984). »Applied general-equilibrium models of taxation and international trade: An introduction and survey«. *Journal of Economic Literature* 22(3): 1007–1051.
- SHOVEN, J. B. OCH J. WHALLEY (1992). *Applying General Equilibrium*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SKATTEVERKET (2021). »Årsredovisning för Skatteverket 2020«.
- SKEATH, S. OCH G. A. TRANDEL (1994). »A Pareto comparison of ad valorem and unit taxes in noncompetitive environments«. *Journal of Public Economics* 53(1): 53–71.
- SOU 1976:62. *Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ? Teknik, funktion, effekter*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1986:40. *Utgiftsskatt*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2016:76. *Skatt på finansiell verksamhet*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SUITS, D. B. OCH R. A. MUSGRAVE (1953). »Ad valorem and unit taxes compared«. *The Quarterly Journal of Economics* 67(4): 598–604.
- SUNDÉN, D. (2019). *Synd och skatt – En ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:2. Stockholm: Finansdepartementet.
- TILLVÄXTANALYS (2019). »Utvärdering av RUT-avdraget – effekter på företagets tillväxt och överlevnad«. PM 2019:08.
- WALDENSTRÖM, D., S. BASTANI OCH Å. HANSSON (2018). *Konjunkturrådets rapport 2018: Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Stockholm: SNS Förlag.
- WEINZIERL, M. (2011). »The surprising power of age-dependent taxes«. *The Review of Economic Studies* 78(4): 1490–1518.
- ZODROW, G. R. (1995). »Taxation, uncertainty and the choice of a consumption tax base«. *Journal of Public Economics* 58(2): 257–265.

KONSUMTIONSSKATTER svarar i Sverige för cirka 28 procent av skatteintäkterna. Konsumtion utgör därmed en betydande skattebas. Trots detta förs ingen särskilt djuplodande ekonomisk-politisk diskussion om konsumtionsbeskattningen. Det vill skatteforskaren Spencer Bastani ändra på genom sin rapport *Hur bör konsumtion beskattas?*

Med utgångspunkt i teori och praktik tar han ett helhetsgrepp på beskattningen av varor och tjänster och studerar den viktigaste konsumtionsskatten, moms. Han analyserar hur en konsumtionsbeskattning som uppfyller skattepolitikens målsättningar bör se ut och beskriver och värderar såväl fördelar som nackdelar med differentierade skatter. Konsumtionsskatternas roll i skattesystemet i bredare bemärkelse analyseras också med ett särskilt fokus på konsekvenser av att ändra balansen mellan skatter på arbete och konsumtion i skattesystemet.

Spencer Bastani är docent i nationalekonomi, verksam vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och knuten till Uppsala Center for Fiscal Studies, Uppsala universitet, samt Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

Rapporten ingår i SNS forskningsprojekt »Skatter i en globaliserad värld«.

ISBN 978-91-88637-65-9



9 789188 637659