Skattepolitiska utmaningar och prioriteringar

Av Robert Boije
Verksam på avdelningen för penningpolitik.

De senaste årens budgetsanering i kombination med en god konjunkturutveckling har lett till en kraftig förbättring av de offentliga finanserna. Från en bottennivå 1994 då statsskulden uppgick till 76 procent av BNP har statsskulden minskat till 54 procent i år, vilket med god marginal understiger Maastrichtfördragets krav. Den kraftiga förbättringen av statsfinanserna har bidragit till ett stabilare makroekonomiskt klimat. Finanspolitiken står likafullt idag inför ett antal utmaningar såväl på kort som på lång sikt. Den fortgående internationaliseringen och dess effekt på skattebasernas rörlighet är ett exempel.

Skattepolitiska utmaningar

I denna artikel diskuteras ett antal *skattepolitiska* frågor som redan har aktualiserats eller med nödvändighet kommer att aktualiseras framöver. Avsikten är att komplettera debatten och att bidra till ett helhetsperspektiv. Syftet är att tillhandahålla en ”bruttolista” på skattepolitiska utmaningar utifrån perspektivet vilka grundläggande mål skattesystemet skall eller bör uppfylla. En sådan ”lista” kan vara av intresse vid en diskussion om skattepolitiska prioriteringar för de närmaste åren.

Artikeln börjar med en kortfattad principiell diskussion om skattesystemets utformning. Varför behövs skatter? Hur bör skattesystemet vara utformat? Hur är det svenska skattesystemet utformat i praktiken och vilka principer har legat till grund för dess nuvarande utformning? Därefter diskuteras ett antal skattepolitiska utmaningar på lång sikt. Internationaliseringsprocessen med ökad skattekon-

Författaren är finanspolitisk rådgivare på Riksbanken och före detta kansliråd på Skatteavdelningen på Finansdepartementet. De slutsatser och eventuella policyrekommendationer som analysen i denna artikel ger upphov till är författarens egna och sammanfaller inte nödvändigtvis med Riksbankens uppfattning. Författaren vill tacka Staffan Viotti och Kerstin Mitlid för värdefulla kommentarer.

kurrens, medlemskapet i EU, den restriktiva budgetprocessen med utgiftstak och saldomål och framtida demografiska förändringar är alla viktiga faktorer som bör beaktas vid en bedömning av hur det framtida svenska skattesystemet kan komma att förändras. I detta sammanhang diskuteras också i vilken mån det kan finnas skäl att avvika från de principer som skattesystemet idag vilar på. Utgångspunkten för denna diskussion är regeringens så kallade skattavvikelseredovisning. Eventuella skattereformer på kort sikt bör sättas in i ett mer långsiktigt sammanhang mot bakgrund av de mer långsiktiga utmaningarna. Avslutningsvis diskuteras därför också några av de skattepolitiska frågor som idag står på den politiska agendan. Framförallt berörs reformeringen av arbetsinkomstbeskattningen, fastighetsskatten och den ”gröna” skatteväxlingen.

Principiella utgångspunkter

Skattesystemets uppgifter

Skattesystemets viktigaste uppgift är att finansiera den offentliga sektorns utgifter. En annan uppgift är att påverka inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Skatter kan också användas i stabiliserings- och allokeringspolitiskt syfte.

Skatter kan användas på olika sätt i fördelningspolitiskt syfte.

Skatter kan användas på olika sätt i fördelningspolitiskt syfte. Ett skattesystem där alla betalar lika mycket i skatt oavsett inkomst eller förmögenhet kan ändå verka omfördelande om den offentliga sektorns service omfattar skattebetalarna i olika grad. Ett proportionellt inkomstskattesystem innebär att skattebetalare betalar proportionellt lika mycket i skatt. Även om skattesatsen i ett sånt system är oberoende av inkomstens storlek betalar hushåll med högre inkomster mer skatt än hushåll med lägre inkomster. Ett sådant skattesystem verkar således mer omfördelande än det förstnämnda såvida inte hushåll med högre inkomster utnyttjar eller omfattas av offentlig service i större utsträckning än hushåll med lägre inkomster. Ett progressivt inkomstskattesystem – där skattesatsen ökar med stigande inkomst – är resultatet av ett politiskt önskemål att ytterligare öka inkomstomfördelningen gentemot ett system med proportionerlig inkomstskatt.

Stabiliseringspolitiken syftar till att uppnå samhällsekonomiska mål som full sysselsättning och stabil prisnivå.

Stabiliseringspolitiken syftar till att uppnå samhällsekonomiska mål som full sysselsättning och stabil prisnivå. Skatter kan användas i stabiliseringspolitiskt syfte genom att skatterna höjs i högkonjunkturer och sänks i

lågkonjunkturer. På detta sätt bidrar regeringen aktivt till att höja den totala efterfrågan i lågkonjunkturer eller dämpa den totala efterfrågan i högkonjunkturer i syfte att jämna ut konjunktursvängningar. Ett skattesystem med progressiva inslag i kombination med inkomstrelaterade transfereringar verkar automatiskt stabiliserande. Även i frånvaro av en aktiv stabiliseringspolitik kan skattesystemet således verka stabiliserande.

Allokeringspolitiken syftar till att korrigera för marknadsmisslyckanden.

Allokeringspolitiken syftar till att korrigera för marknadsmisslyckanden som till exempel missbruk och miljöförstöring. Höga punktskatter på bensin bidrar till att begränsa efterfrågan på bensin vilket reducerar utsläppen av bland annat koldioxid. Höga punktskatter på alkohol och tobak bidrar till att minska missbruksproblem.

Hur bör skattesystemet vara utformat?

Ett allmänt krav på ett skattesystem är att det bör vara generellt. Skattereglerna bör också vara stabila över tiden eftersom detta bidrar till att skapa större säkerhet om de ekonomiska konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Ett annat önskemål är att skattesystemet inte skall ge alltför stora marginaleffekter. Höga marginaleffekter i exempelvis beskattningen av förvärvsinkomster minskar hushållens incitament att arbeta mer, byta arbete eller flytta till orter med fler arbetstillfällen.[1]

Skattesystemets faktiska utformning – 1991 års skattereform

Grundbulten i 1991 års skattereform var att skattesystemet i så stor utsträckning som möjligt skulle vara likformigt och generellt.

Grundbulten i 1991 års skattereform var att skattesystemet i så stor utsträckning som möjligt skulle vara likformigt och generellt. Likformighetsnormen innebär att ekonomiska aktiviteter av samma karaktär skall omfattas av samma skatteregler. Andra viktiga inslag i skattereformen var kraftigt breddade skattebaser, sänkta marginalskattesatser och införande av en dual beskattningsmodell i vilken kapitalinkomster beskattas separat från förvärvsinkomster. I samband med skattereformen utformades också fastighetskatten så att den i princip skulle ge en beskattning av egnahem som var likformig med beskattningen av

[1] I bilaga 4 till 2001 års ekonomiska vårproposition redovisar regeringen beräkningar över marginaleffekternas storlek och vilken inverkan skattesystemet har på dessa.

andra kapitaltillgångar.[2] Skattereformen uppfyllde således till stora delar de grundläggande krav som kan ställas på ett skattesystem.

Som ett led i vården av 1991 års skattereform och i syfte att tydliggöra och motverka eventuell särlagstiftning, redovisar regeringen sedan våren 1996 som en bilaga till de årliga ekonomiska vårpropositionerna så kallade skatteavvikelseberäkningar. För att identifiera en skatteavvikelse måste det existerande skattesystemet sättas i relation till en vald jämförelsenorm. Den norm som används vid skatteavvikelseberäkningarna baseras i huvudsak på principen om en enhetlig eller likformig beskattning av olika ekonomiska aktiviteter i enlighet med den bärande principen bakom 1991 års skattereform. Denna norm innebär exempelvis att alla typer av inkomster skall beskattas likformigt[3] och att all konsumtion av varor och tjänster skall omfattas av samma mervärdesskattesats. Avvikelsen från en enhetlig beskattning uppfattas som en *skatteförmån* om en grupp skattskyldiga omfattas av en skattelättnad i förhållande till normen eller som en *skattesanktion* om en grupp skattskyldiga omfattas av ett överuttag av skatt i förhållande till normen.[4] Så skall till exempel enligt normen alla löpande kapitalinkomster beskattas med samma generella kapitalinkomstskattesats på 30 procent. För avkastning på exempelvis privat pensionssparande är emellertid skattesatsen nedsatt till 15 procent. De som spar i privata pensionsförsäkringar omfattas således av en skatteförmån. Denna skatteförmån beräknas inkomståret 2001 uppgå till 13 miljarder kronor.[5] Syftet med avvikelsen är att skapa incitament för den enskilde att spara till sin pension.

Avvikelsen från en enhetlig beskattning uppfattas som en *skatteförmån* om en grupp skattskyldiga omfattas av en skattelättnad i förhållande till normen och som en *skattesanktion* om en grupp skattskyldiga omfattas av ett överuttag av skatt.

Trots att skattesystemet har ändrats i flera avseenden sedan skattereformen –

[2] Att fastighetsskatten ansågs och anses utgöra en del av kapitalinkomstbeskattningen utgår från en modell där fastighetsförvärv ses som en kapitalplacering. Enligt denna modell genererar fastighetsförvärvet en icke-monetär boendeavkastning som kan likställas med den monetära avkastningen på andra kapitalplaceringar. Boendeavkastningen är inte direkt observerbar men kan beskattas indirekt genom att egnahem påförs en schablonintäkt motsvarande en viss andel av det uppskattade marknadsvärdet. Dagens fastighetsskatt är egentligen en objektskatt men kan utan vidare göras om till en schablonintäktsskatt utan att det påverkar den enskildes skattebelastning. Emellertid är det inte självklart hur schablonintäktens nivå skall fastställas. Boije och Shahnazarian (2000) redovisar vissa invändningar mot de bedömningar som gjordes i samband med skattereformen och i Fastighetsbeskattningskommitténs betänkande "Likformig och neutral fastighetsbeskattning", (SOU 2000:34).

[3] I skatteavvikelseredovisningen har regeringen valt att tillämpa likformighetsnormen så att beskattningen inom varje skatteslag skall vara likformig. Således görs ingen analys av huruvida exempelvis beskattningen av arbetsinkomster och kapitalinkomster är likformig. Vid en strikt tillämpad likformighetsnorm bör sådana eventuella skatteavvikelser också redovisas.

[4] En utförligare beskrivning ges i betänkandet Förmåner och sanktioner (SOU 1995:36).

[5] Se 2001 års ekonomiska vårproposition, bilaga 3.

skatteavvikelserapporteringen tydliggör i viss utsträckning dessa avsteg – är den bärande principen bakom skattesystemet fortfarande att det i så stor utsträckning som möjligt skall vara likformigt.

Optimal beskattningsteori

Enligt optimal beskattningsteori bör skattesystemet utformas så att det minimerar snedvridningarna i ekonomin.

Vid sidan om de allmänna krav som kan ställas på skattesystemet tillhandahåller den ekonomiska litteraturen teoretiska modeller för hur skattesystemet bör vara utformat utifrån olika avvägningar mellan effektivitet i produktionen och fördelning av konsumtionsmöjligheter mellan medborgarna. Utifrån ett renodlat effektivitetsperspektiv säger optimal beskattningsteori att skattesystemet bör utformas så att det minimerar snedvridningarna i ekonomin. Med detta menas att skattesystemet i så liten utsträckning som möjligt bör påverka hushållens och företagens val av handlingsalternativ. En enhetlig eller likformig beskattning av varor och tjänster – vilket således var en av grundbultarna i 1991 års skattereform – är enligt denna teoribildning optimal under förutsättning att det inte finns några skattefria områden. Detta förutsätter att exempelvis hemtjänster och fritid kan beskattas. De praktiska svårigheterna med ett sådant skattesystem är uppenbara eftersom det i praktiken är omöjligt att beskatta hemtjänster och fritid.

En alternativ teori säger att snedvridningarna minimeras om varor och tjänster med låg priselasticitet beskattas hårdare än varor med hög priselasticitet.

En alternativ teori säger att snedvridningarna minimeras om varor och tjänster med låg priselasticitet beskattas hårdare än varor med hög priselasticitet.[6] Sådana skatter brukar kallas Ramsey-skatter. Ett uppenbart problem med ett sådant beskattningssystem är att det kan vara svårt att förena med fördelningspolitiska mål. Teorin säger ju att nödvändighetsvaror som exempelvis baslivsmedel – som rimligtvis har en relativt låg priselasticitet – bör beskattas hårdare än ”lyxvaror” som rimligtvis har en relativt hög priselasticitet.[7] Konsumtionen av nödvändighetsvaror mätt som andel av den disponibla hushållsinkomsten är större för låginkomsttagare än för medel- och höginkomsttagare. Ett skattesystem baserat på Ramsey-skatter skulle därmed få regressiva inslag, det vill säga påverkan på den disponibla hushållsinkomsten skulle bli större för låginkomsttagare än för medel- och höginkomsttagare. Ett så-

[6] Med låg priselasticitet avses att efterfrågan på varan inte påverkas nämnvärt av prisförändringar.

[7] Atkinson och Stiglitz (1980) ger en beskrivning av teorin om optimal beskattning. Se också Rosen (1999) som tillhandahåller en mindre ”teknisk” översikt.

dant skattesystem förutsätter också att priselasticiteten kan fastställas med godtagbar precision på alla varor och tjänster.

Optimal beskattningsteori har inte påverkat utformningen av dagens skattesystem i någon större utsträckning. Eftersom fritid och hemtjänster inte kan beskattas kan nuvarande skattesystem, baserat på normen om likformig beskattning av olika ekonomiska aktiviteter, inte vara optimalt utifrån lärobokens syn. Ett likformigt skattesystem har dock andra fördelar; det uppfyller de allmänna krav som kan ställas på ett skattesystem och är lättare att administrera än ett system med differentierade Ramsey-skatter.

Optimal beskattningsteori har inte påverkat utformningen av dagens skattesystem i någon större utsträckning.

Internationaliseringens betydelse för det svenska skattesystemet

Internationaliseringens effekt på skattebaserna

De välfärdspolitiska ambitionerna avspeglas i skattesystemets omfattning och utformning. Ett vanligt sätt att mäta skattetrycket är att beräkna skattekvoten som relaterar de sammanlagda skatterna till BNP. Mätt på detta sätt har Sverige jämte Danmark det högsta skattetrycket i världen.[8] Förutsättningarna för ett fortsatt högt skattetryck i Sverige är inte enbart beroende av medborgarnas värdering av den offentliga sektorns åtaganden. Den fortgående internationaliseringen lägger vissa restriktioner på hur mycket skatt den offentliga sektorn kan ta in från företag och hushåll inom landets gränser. Internationaliseringen ökar skattebasernas rörlighet. Såväl destinationsprincipen vid varu- och tjänstebeskattningen som hemvistprincipen vid inkomstbeskattningen blir svårare att upprätthålla.[9] Globala företag har sedan

Ett vanligt sätt att mäta skattetrycket är att relatera de sammanlagda skatterna till BNP. Mätt på detta sätt har Sverige jämte Danmark det högsta skattetrycket i världen.

[8] Det bör påpekas att två olika länder med snarlika välfärdsambitioner kan ha olika skattekvot beroende på olika tekniska lösningar. I Sverige är de flesta bidrag skattepliktiga. I många andra länder är bidragen skattebefriade eller ges indirekt genom subventioner i skattesystemet. Båda de senare konstruktionerna ger en lägre skattekvot. I den ekonomiska vårpropositionen för 2001, avsnitt 5.6, görs ett försök att beräkna skattekvoten för några olika länder med hänsyn tagen till dessa skillnader.

[9] Destinationsprincipen innebär att varu- och tjänsteskatter (exempelvis mervärdesskatt) skall betalas i det land där konsumtionen sker. Destinationsprincipen skiljer sig från ursprungsprincipen som innebär att skatten skall betalas i det land där säljaren etablerat sin verksamhet. Hemvistprincipen vid inkomstbeskattningen innebär att skattesubjektet (hushållet eller företaget) skall beskattas i sitt hemland.

länge kunnat påverka sin skattebelastning genom en hög geografisk rörlighet och därmed val av skattejurisdiktion. Avreglerade kapitalmarknader och nya möjligheter att på elektronisk väg flytta finansiellt kapital har skapat nya globala placeringsalternativ för företagens och hushållens finansiella sparande. Konsumenter kan i större utsträckning handla i andra länder – delvis till följd av internet – och kan därmed helt eller delvis undgå beskattning. En alltmer kunskapsintensiv produktion och större internationell konkurrens om välutbildad arbetskraft riskerar att erodera såväl arbetsinkomstskattebasen som många andra skattebaser.[10]

Skattebasernas ökade rörlighet över nationsgränserna skapar incitament till skattekonkurrens.

Skattebasernas ökade rörlighet över nationsgränserna skapar också incitament till skattekonkurrens. Flera europeiska länder har genomfört omfattande skattereformer där skattesatserna sänkts och skattebaserna breddats. Skattekonkurrensens mest extrema form är framväxten av skatteparadis. De förbättrade möjligheterna att på elektronisk väg flytta finansiellt kapital har skapat helt nya möjligheter för skatteparadisens verksamhet. Ett antal välkända nybildade IT-företag har betydande ägarandelar via holdingbolag i skatteparadis[11].

Regeringen har tillsatt en utredning vars uppgift är att lämna en bedömning av hur skattestrukturen bör vara utformad i en värld med internationaliserade marknader.

Med hänvisning till den fortgående internationaliseringen, har regeringen tillsatt en utredning – Skattebasutredningen – vars uppgift är att lämna en samlad bedömning av hur den svenska skattestrukturen bör vara utformad i en värld med internationaliserade marknader. Utredningen skall bedöma rörligheten hos skattebaserna och i vilket tidsperspektiv ökad rörlighet kan uppkomma. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att skapa bättre underlag för framtida skattepolitiska prioriteringar. Det bör i detta sammanhang påpekas att statliga utredningar numera har kravet på sig att de förslag utredningen lägger fram skall vara statsfinansiellt neutrala. De statsfinansiella beräkningarna skall också baseras på ikraftträdandeårets skattebaser vilket innebär att man inte får räkna hem eventuella ”dynamiska vinster”. Om Skattebasutredningen föreslår att vissa skattesatser bör sänkas till följd av internationaliseringen medför finansieringskravet att andra skattesatser måste höjas eller att vissa utgifter måste sänkas. Eftersom utredningen i första hand är en skattestrukturutredning är det inte troligt att den kommer med förslag om sänkta ut-

[10] Se också: *Jakten på den försvinnande skatten* [Eklund (1998)]; *Vår förvaltning år 2010 – i globaliseringens spår* (RSV Rapport 2000:9); direktivet till Skattebasutredningen (Dir. 2000:51) och *Den nya ekonomin – Skatter* [Andersson (2000), rapport, Industriförbundet].

[11] Se Andersson (2000).

gifter. Detta innebär i praktiken att de skatteförslag utredningen kan komma att lägga inte tillåter en sänkt skattekvot. Skattebasutredningen är enligt direktiven också bunden av restriktionen att de eventuella skatteförslag som utredningen lägger fram skall möjliggöra att de välfärdspolitiska ambitionerna bevaras på nuvarande nivå. Strikt tolkat innebär denna restriktion att inkomst- och förmögenhetsfördelningen inte skall påverkas i nämnvärd utsträckning av de förslag som utredningen lägger. Det är emellertid knappast möjligt att omfördela skatteuttaget i någon större utsträckning utan att det påverkar inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

Det är givetvis också en vansklig uppgift att bedöma rörligheten hos de svenska skattebaserna. I närmast följande avsnitt förs en kortfattad kvalitativ diskussion om de olika skattebasernas utsatthet.

Kapitalbeskattning. En skattebas som varit föremål för mycket diskussion på senare tid är kapitalskattebasen. Enligt uppskattningar uppgick det icke-deklarerade utländska sparandet i slutet av 1998 till 353 miljarder kronor.[12] Med en antagen genomsnittlig avkastning på 7 procent och en inhemsk kapitalinkomstskattesats på 30 procent uppgår det årliga bortfallet av kapitalinkomstskatt till drygt 7 miljarder kronor (cirka 0,3 procent av BNP). Därutöver går staten miste om förmögenhetsskatteintäkter då en stor del av det utländska sparandet kan antas vara förmögenhetsskattepliktigt. Så länge de svenska skattemyndigheternas kontrollmöjligheter är begränsade är det rimligt att anta att det icke-deklarerade utländska sparandet kommer att fortsätta att öka. En eventuell anslutning till valutaunionen eliminerar växelkursriskerna vilket ytterligare bör öka hushållens incitament att flytta kapital utomlands.

Utlandsägandet på Stockholmsbörsen har femdubblats de senaste nio åren.

En annan fråga är i vilken utsträckning en hög kapitalbeskattning och ett därmed ökat utlandssparande också får effekter på den svenska realkapitalbildningen och skatteintäkterna på lång sikt. Samtidigt som de svenska hushållens utlandssparande har ökat, har också andelen utländska ägare av svenska aktier ökat. Andelen utlandsägda aktier på Stockholmsbörsen ökade från 8,3 procent 1991 till 39,3 procent 2000.[13] Utlandsägandet på Stockholmsbörsen har således nästan femdubblats de senaste nio åren. En hypotes är att detta fenomen är en konsekvens av den fortgående ekonomiska integrationen. Med ett sådant synsätt kan man anse att

[12] Det bör betonas att denna siffra – som utgör differensen mellan nationalräkenskapernas och finansräkenskapernas mått på sparande – är förknippad med betydande osäkerhet.
[13] SIS Ägarservice AB.

utländsk inflöde av finansiellt kapital helt eller delvis kompenserar för utflödet av svenskt finansiellt kapital i vilket fall effekterna på den svenska realkapitalbildningen borde vara små. En mer negativ tolkning är att det ökade utländska ägandet på den svenska börsen beror på att svenska ägare av svenska aktier beskattas hårdare än utländska ägare av svenska aktier. Ur ett strikt realkapitalbildningsperspektiv är dock ägarförhållandena av underordnad betydelse.

En kraftig sänkning av kapitalskatterna skulle inte behöva äventyra de offentliga finanserna i någon större utsträckning.

Skatteinkomsterna från kapitalinkomstbeskattningen och förmögenhetsbeskattningen (exklusive intäkter från fastighetsskatten, stämpelskatten, arvsskatten och gåvoskatten) beräknas i årets vårproposition uppgå till 28 miljarder kronor 2001. Detta motsvarar 2,5 procent av den offentliga sektorns totala skatteintäkter. En kraftig sänkning av kapitalskatterna skulle därför inte behöva äventyra de offentliga finanserna i någon större utsträckning.

Den svenska bolagsbeskattningen är – åtminstone idag – förhållandevis konkurrenskraftig.

Företagsbeskattning. I vilken utsträckning påverkar internationella skillnader i företagsbeskattningen skatteintäkterna? Bolagsbeskattningen påverkar i första hand realinvesteringarna. En i förhållande till omvärlden hög bolagsskatt tenderar att minska realinvesteringarna i Sverige vilket i slutänden påverkar skatteintäkterna negativt. Den svenska bolagsbeskattningen är dock – åtminstone idag – förhållandevis konkurrenskraftig. Det beror dels på att den nominella bolagsskattesatsen är förhållandevis låg, dels på möjligheten att få ner den effektiva skattesatsen genom bokslutsmässiga dispositioner och skattemässiga justeringar. Ett antal europeiska länder – däribland Tyskland och Irland – har emellertid inlett eller aviserat kraftiga bolagsskattesänkningar. Fortsätter denna trend kommer den svenska bolagsbeskattningens relativa konkurrenskraft att minska.

I den ekonomiska litteraturen råder delade meningar om huruvida dubbelbeskattningen missgynnar realinvesteringarna i Sverige.

Sverige tillämpar idag dubbelbeskattning av aktier. Aktiebolagens vinster beskattas först med bolagsskatt i företaget och sedan med utdelningsskatt och reavinstskatt i ägarledet. Debatten om lokaliseringen av de stora multinationella företagens huvudkontor har aktualiserat frågan om vilka effekter den svenska dubbelbeskattningen av bolagsvinster har på den reala ekonomin. OECD har i sina två senaste Sverigerapporter rekommenderat Sverige att se över dubbelbeskattningen. I den ekonomiska litteraturen råder dock delade meningar om huruvida dubbelbeskattningen missgynnar realinvesteringarna i Sverige. I

den ekonomiska litteraturen kan i princip fyra olika teorier identifieras. Starkt förenklat leder dessa teorier till olika slutsatser beroende på vilka antaganden som görs om vem som är marginell investerare (svenska hushåll, utländska placerare alternativt placerare vars effektiva skatt är noll) och vad som utgör den marginella finansieringskällan (belåning, nyemission alternativt kvarhållna vinster).[14]

En konsekvens av internationaliseringen är att företagen delar upp sin verksamhet globalt vilket innebär att företagen i praktiken har flera fysiska hemvister. Detta förhållande kan göra det svårt att härleda inkomsten till ett visst land. Den internationella beskattningen av företag måste därför också beaktas vid en analys av skattereglernas betydelse för realinvesteringarna och för huvudkontorens lokalisering. Att ett bolag placerar sitt huvudkontor i utlandet är i princip av underordnat intresse för skatteintäkterna så länge bolagets inkomster kan beskattas i hemlandet.

En sänkning av företagsskatterna motiverad av internationaliseringsprocessen är inte att vänta inom en snar framtid.

Skatteintäkterna från bolagsbeskattningen (exklusive avkastningsskatt) beräknas i vårpropositionen uppgå till 51 miljarder kronor 2001, vilket motsvarar 4,5 procent av den offentliga sektorns totala skatteintäkter. Då den svenska företagsbeskattningen än så länge får betraktas som förhållandevis konkurrenskraftig, är en sänkning av företagsskatterna motiverad av internationaliseringsprocessen inte att vänta inom en snar framtid.

En eliminering av dubbelbeskattningen på aktier skulle sannolikt få begränsade statsfinansiella konsekvenser.

Med tanke på att en stor del av aktierna på Stockholmsbörsen numera ägs av utlänningar och skattebefriade institutioner, skulle en eliminering av dubbelbeskattningen – vilket kan åstadkommas på olika sätt[15] – sannolikt få begränsade statsfinansiella konsekvenser. Å andra sidan är det mot bakgrund av den osäkerhet som råder kring dubbelbeskattningens effekter på den reala ekonomin svårt att entydigt motivera en sådan skattereform. En hög *total* kapitalinkomstbeskattning (bolagsskatt, utdelningsskatt, reavinstskatt och förmögenhetsskatt) i ägarledet skapar dock incitament för svenska kapitalägare att flytta *finansiellt kapital* utomlands. I den mån man anser att detta är ett större problem för samhällsekonomin än dubbelbeskattningen får man sannolikt större positiva

[14] Se Shahnazarian och Stoltz (1999) för en överskådlig och bra sammanställning av dessa olika teorier. Se också Auerbach (publiceras inom kort).

[15] Effekten av dubbelbeskattningen kan exempelvis lindras eller helt elimineras genom ett system där en skattereduktion eller bidrag kompenserar kapitalägaren för bolagsskatten (den engelska termen för detta system är ”imputation system”). Ett problem med ett sådant system är dock att det missgynnar investeringar i utlandet och utländska ägare till företag verksamma i Sverige.

effekter om man istället för att slopa dubbelbeskattningen av aktier sänker kapitalinkomstskattesatsen och förmögenhetsskatten. Problemet är emellertid att det också finns andra prioriterade skattesänkningar på den politiska agendan. Den statsfinansiella kostnaden för en halvering av kapitalskatteintäkterna[16] från kapitalinkomster och förmögenhet (cirka 14 miljarder kronor) motsvarar ungefär kostnaden för ytterligare ett steg i reformeringen av inkomstbeskattningen (inklusive justeringen av skiktgränserna).

En eventuell sänkning av den generella kapitalinkomstskattesatsen betingad av den fortgående internationaliseringsprocessen väcker också ett antal frågor kring de så kallade 3:12-reglerna. Dessa regler syftar till att hindra ägare till fåmansföretag att ta ut förvärvsinkomst i form av kapitalinkomst för att därmed få en gynnsammare beskattning. Reglerna innebär att en schablonmässigt bestämd del av inkomsterna beskattas som kapitalinkomst och att resterande del – i förekommande fall – beskattas som arbetsinkomst. Fåmansdelägare som betalar statlig inkomstskatt på 25 procent och som har en inkomst som överstiger förmånstaken i socialförsäkringarna – i vilket fall socialavgifterna på marginalen utgör en ren skatt – har en marginalskatt på 68 procent[17] på arbetsinkomstdelen. Skatten på den del som tas ut som kapitalinkomst uppgår till 49,6 procent[17]. En sänkning av den generella kapitalinkomstskattesatsen skulle innebära att differensen blir ännu större i vilket fall det kapitalinkomstbehandlade utrymmet kan komma att behöva justeras. Två mer generella förslag som också skulle lösa detta problem är att sänka den statliga inkomstskatten alternativt att inte ta ut socialavgifter på inkomster som inte är förmånsgrundande. Detta skulle dock innebära att två viktiga inkomstomfördelande inslag i skatte- och bidragssystemet skulle reduceras.

Bortfallet av skatteintäkter till följd av ökad konsumtion utomlands, gränshandel och internethandel torde än så länge vara förhållandevis litet.

Indirekta skatter. När det gäller momsskattebasen finns inga tillförlitliga uppskattningar på hur stora skatteintäkter staten går miste om till följd av ökad konsumtion utomlands, gränshandel och internethandel. I förhållande till de totala momsskatteintäkterna, som i vårpropositionen beräknas uppgå till 189 miljarder kronor 2001, torde dock bortfallet av denna konsumtion åtminstone än så länge vara förhållandevis litet och bör därför inte behöva föranleda en generell sänkning av skattesatsen på kort sikt. Ett rimligt scenario är emellertid att denna typ av konsumtion kommer

[16] Exkluderande intäkter från fastighetsskatten, stämpelskatten, arvsskatten och gåvoskatten.
[17] Enligt uppgift från Finansdepartementet.

att öka, inte minst med tanke på de potentiella skattefördelar utländska företag har när det gäller försäljning av varor och tjänster via internet. Svenska konsumenter kan därmed köpa varor och tjänster över internet till ett betydligt lägre pris än om dessa varor och tjänster istället inhandlas på konventionellt vis.

Skatteintäkterna från punktskatterna på alkohol och tobak – cirka 19 miljarder kronor – är också utsatta för internationaliseringen. De höga svenska punktskatterna på tobak och alkohol skapar incitament till smuggling. Även medlemskapet i EU sätter press på de svenska alkoholskatterna. De undantag i införselreglerna som Sverige fick vid anslutningen till EU är under avveckling vilket innebär att det kommer att bli lagligt att föra in betydligt större mängder vin, öl och sprit än vad det är idag. I budgetpropositionen för 2001 lades ett förslag om en successiv upptrappning av införselkvoterna. Däremot lades inget förslag om en sänkning av punktskatterna på alkoholhaltiga drycker. I den mån regeringen vill upprätthålla Systembolagets försäljningsvolymer är en sänkning av alkoholskatterna att förvänta.

Inkomstbeskattningen är i Sverige i förhållande till de flesta andra länder mycket hög.

Arbetsinkomstbeskattning. Sett både till genomsnittsskattesatser och marginalskattesatser är inkomstbeskattningen mycket hög i Sverige i förhållande till de flesta andra länder. Den genomsnittliga kommunala inkomstskattesatsen uppgår till cirka 31 procent. För inkomster över den så kallade undre brytpunkten utgår också statlig inkomstskatt på 20 procent och för inkomster över den så kallade övre brytpunkten utgår statlig inkomstskatt på 25 procent. Därutöver tas en allmän pensionsavgift ut på 7 procent av inkomsten upp till en viss inkomstgräns. Från och med 2001 utgår en skattereduktion på 50 procent av den allmänna pensionsavgiften. De resterande 50 procenten av den allmänna pensionsavgiften är avdragsgill vid inkomstbeskattningen av förvärvsinkomster.[18] Sammantaget innebär detta att marginalskatteeffekten varierar från 33,4 till 56 procent vid en kommunal skattesats på 31 procent. Den viktade genomsnittliga marginalskattesatsen på arbetsinkomster uppgår idag till cirka 42 procent enligt uppgift från Finansdepartementet.

Frågan är hur de höga förvärvsinkomstskatterna påverkar arbetsinkomstskattebasens rörlighet. I litteraturen och debatten brukar arbetsinkomstskattebasen betraktas som förhållandevis trögrörlig. Språkbarriärer, kulturella skillnader och

[18] Vid en kommunal inkomstskattesats på 31 procent innebär denna konstruktion att marginalskatteeffekten av såväl kommunal inkomstskatt som allmän pensionsavgift uppgår till cirka 33,4 procent [0,31+0,07-0,5x0,07-0,5x0,07x0,31)=0,334]. För inkomster överstigande 304 200 kronor betalas ingen allmän pensionsavgift, det vill säga för inkomster överstigande denna nivå bidrar inte den allmänna pensionsavgiften till att höja marginalskatteeffekten.

Möjligheten att locka utländsk arbetskraft till Sverige beror på om den svenska arbetsinkomstbeskattningen är konkurrenskraftig.

starka kopplingar till moderslandet är kanske viktigare faktorer än skattetrycket. Ett större hot är att en hög beskattning av arbetsinkomster riskerar att leda till att ett antal välutbildade svenskar flyttar utomlands. Effekten på skattebasen av dessa utflyttningar är förmodligen marginell i det korta perspektivet men för den ekonomiska tillväxten och de framtida skatteintäkterna är det viktigt att såväl kunna behålla högutbildade svenskar som locka till sig utländsk arbetskraft. Det senare blir inte minst viktigt då den demografiska utvecklingen med en ökande andel äldre i befolkningen innebär att ett färre antal arbetande personer skall försörja ett större antal icke-arbetande personer. Långtidsutredningen har uppmärksammat att behovet av arbetskraftinvandring kommer att öka i en sådan situation. Möjligheten att locka utländsk arbetskraft till Sverige beror bland annat på om den svenska arbetsinkomstbeskattningen är konkurrenskraftig – så är knappast fallet idag.[19]

Möjligheten att behålla ett högt skattetryck

EU:s finansministrar enades förra året om huvudprinciper kring en uppgörelse om källskatt på kapitalinkomster.

EU-regler om minimiskatter, informationsplikt och skattekonkurrens. Då varje nationalstat i princip har rätt att själv bestämma hur mycket skatt som ska tas ut från invånare och företag inom landets gränser saknas legala möjligheter att på global väg komma åt såväl skattekonkurrens[20] som skatteparadisens verksamhet. OECD:s svartlistning av skatteparadis och EU:s kampanj mot skadlig skattekonkurrens är i praktiken verkningslösa. Skattekonkurrensen kan bara minskas om länderna kommer överens globalt på frivillig basis. Vid Ekofin-mötet i november förra året enades EU:s finansministrar om huvudsakliga principer kring ett kommande direktiv om källskatt på kapitalinkomster och om informationsutbyte över nationsgränserna. Direktivet är tillämpligt på en person med hemvist i en EU-medlemsstat som mottar en kapitalinkomst i ett *annat* land inom gemenskapen. Dock omfattas i princip endast pengar på bankkonton, räntebärande värdepapper och dylikt. Uppgörelsen gäller inte till exempel aktier och blandfonder med övervägande andel aktier. Uppgörelsen innebär att alla EU-länder förbinder sig till ett informationsutbyte vad avser ”ränteinkomster”. Under en övergångsperiod på maximalt sju år kommer dock vissa EU-länder istället för ett

[19] Den 1 januari 2001 infördes emellertid en skattelindring för utländska experter.

[20] I debatten framförs ibland argumentet att en viss grad av skattekonkurrens kan vara nyttig då det kan leda till nya finansieringsalternativ och en effektivare användning av skatteintäkterna.

informationsutbyte att införa en minimiskatt på utländska sparares ”ränteinkomster” på 15 procent under de tre första åren av övergångstiden och på 20 procent fram till slutet av övergångsperioden. Av skatteintäkterna skall 75 procent gå till hemviststaten och 25 procent till källstaten. Ett villkor för att uppgörelsen skall träda ikraft är att ett antal länder utanför EU – däribland Schweiz och USA – också ansluter sig. Ett annat problem som återstår att lösa är hur informationsutbytet i praktiken skall gå till. Förslaget med alla dess restriktioner bör åtminstone i det korta perspektivet ses som ett rent principförslag. Det kommer knappast – i det fall det genomförs – att minska kapitalflykten i någon större utsträckning så länge det inte utvidgas till att omfatta även andra kapitalinkomster än rena ränteinkomster. Eftersom förslaget inte skall träda ikraft förrän tidigast 2003 har de kapitalplacerare som vill undkomma skatt god tid på sig att placera om sina pengar. EU:s förslag leder sannolikt till en viss substitution från bankkonton och räntepappersfonder till aktiefonder eller blandfonder alternativt till att pengarna flyttas till skatteparadis. Paradoxalt kan effekten av uppgörelsen bli den omvända – den ökade fokuseringen på skillnader i skattesatser kan skapa en större kunskap hos den svenska allmänheten om att de svenska skatterna på kapitalinkomster är högre än i omvärlden, vilket i sin tur kan leda till att kapitalströmmen till utlandet ökar.

Ekofin-uppgörelsen omfattar även en tidplan för en uppförandekod på företagsskatteområdet som syftar till att begränsa den ”skadliga” skattekonkurrensen. En arbetsgrupp under EU har tidigare identifierat 66 skadliga åtgärder på företagsskatteområdet.[21] Dessa skall i princip avvecklas fram till 2005. Uppförandekoden innebär exempelvis att länder med syfte att locka till sig utländska företag inte kan tillämpa en lägre bolagsskattesats för utlandsägda bolag än för inhemskt ägda bolag. Förslaget hindrar emellertid inte att EU-länderna konkurerar med varandra genom en generellt låg bolagsskattesats.

Samtidigt som den svenska regeringen propagerar för regler som hindrar skattekonkurrens inom kapital- och bolagsbeskattningen bidrar man till ökad konkurrens inom andra skatteområden.

Samtidigt som den svenska regeringen propagerar för regler som hindrar skattekonkurrens inom kapital- och bolagsbeskattningen bidrar man till ökad konkurrens inom andra skatteområden. Från den 1 januari i år skall utländska experter, forskare och andra nyckelpersoner som vistas tillfälligt i Sverige ges skattelättnad i form av sänkt inkomstskatt och sänkta socialavgifter.[22] Regeringen avser också att införa skattelättnader för yrkesfiskare i syfte att förbättra de svenska fis-

[21] Se den så kallade Primarolorapporten: ”Report from the Code of Conduct Group to ECOFIN Council on 29 November 1999”.

[22] 25 procent av den lön nyckelpersonen uppbär undantas från inkomstskatt och sociala avgifter under högst tre år.

karnas konkurrenssituation.[23] Skattebefrielsen för huvuddelägare till tidigare onoterade aktier kan också ses som ett resultat av skattekonkurrensen.[24]

Omfördelning av skatteuttaget vid oförändrat totalt skattetryck. Möjligheterna att i Sverige ha ett skattetryck som är högre än i omvärlden även fortsättningsvis beror också på de politiska möjligheterna att omfördela skatteuttaget från skattebaser som är mycket utsatta för internationaliseringen till skattebaser som är mindre utsatta. En sådan omläggning skulle exempelvis kunna innebära att realkapital – särskilt fastigheter – beskattas hårdare än finansiellt kapital, att arbetsinkomster beskattas hårdare än kapitalinkomster, att ”rörliga” höginkomsttagare beskattas lindrigare än idag på bekostnad av fortsatta inkomstskattesänkningar för ”orörliga” låginkomsttagare och att nödvändighetsvaror som exempelvis baslivsmedel beskattas hårdare än kapitalvaror, lyxvaror och varor som kan handlas utomlands via internet eller via gränshandel. Ett sådant beskattningssystem är således grundat på tankegångarna inom optimal beskattningsteori. Förutom att det med ett sådant beskattningssystem blir enklare att upprätthålla skatteintäkterna till den offentliga sektorn i en värld med internationaliserade marknader, minskar det också effektivitetsförlusterna i ekonomin.

Det är politiskt svårt att upprätthålla fastighetsskatteuttaget i perioder då taxeringsvärdena ökar kraftigt.

Även om ett beskattningssystem grundat på tankegångarna i optimal beskattningsteori till viss del skulle kunna vara ett sätt att upprätthålla ett högt skattetryck i Sverige i en värld med internationaliserade marknader är det förknippat med en rad andra problem. Ett sådant skattesystem skulle vara ett stort avsteg från intentionen i 1991 års skattereform om en likformig beskattning av olika ekonomiska aktiviteter. En större skillnad mellan beskattningen av kapitalinkomster och arbetsinkomster än idag[25] riskerar att leda till ytterligare horisontell orättvisa då hushåll med likartade ekonomiska förutsättningar riskerar att behandlas olika.[26] Ett sådant system skapar också

[23] Se Budgetpropositionen för 2001 och 2001 års ekonomiska vårproposition.

[24] Denna asymmetriska förmögenhetsbeskattning innebär exempelvis att egnahemsägare med värdet av det egna hemmet som sin enda förmögenhet får betala förmögenhetsskatt medan långt mer förmögna personer – som dessutom innehar en mer likvid förmögenhet – helt undkommer förmögenhetsskatt. Dessa asymmetrier i förmögenhetsbeskattningen kan möjligtvis försvaras ur ett internationaliseringsperspektiv men icke desto mindre ger de upphov till besvärliga fördelningspolitiska frågor. Regeringen redovisar heller inte dessa asymmetrier som skatteavvikelser. Detta hänger möjligtvis ihop med att det är svårt att hitta en teoretisk norm för förmögenhetsskatten. Under förutsättning att förmögenhetsskatt tas in av rent fiskala skäl borde emellertid en konsekvent tillämpad likformighetsnorm innebära att asymmetrier inom förmögenhetsbeskattningen redovisas som skatteavvikelser.

[25] I genomsnitt är beskattningen av förvärvsinkomster högre än beskattningen av exempelvis ränteinkomster som uppgår till 30 procent. För de som enbart betalar kommunal inkomstskatt är den genomsnittliga skatten dock i princip lika stor som på ränteinkomster.

[26] Principen om horisontell rättvisa innebär att personer eller skattsubjekt med lika stora inkomster eller bärkraft skall betala samma skatt.

incitament till skatteplanering och skattefusk. När det gäller beskattning av realkapital – då främst fastigheter – visar den politiska debatten kring fastighetsskatten på egnahem att det är politiskt svårt att upprätthålla fastighetsskatteuttaget i perioder då taxeringsvärdena ökar kraftigt. Fastighetsskattesatsen för egnahem har på grund av opinionstrycket sänkts från 1,7 till 1,2 procent de senaste fem åren. Att efter sådana skattesänkningar plädera för en höjning av fastighetsskattesatsen i syfte att upprätthålla skatteintäkterna vid en fortsatt internationalisering kräver en stor portion politisk pedagogik. Om den generella kapitalinkomstskattesatsen sänks bör, om symmetrin i skattesystemet skall bibehållas i övriga delar, även ränteavdragen och skattereduktionen för ränteutgifter sänkas med de fördelningspolitiska problem det medför. Högre kapitalskatter på realkapital än rörligt finansiellt kapital är politiskt svårt att motivera om man vill gynna realkapitalbildning. Att beskatta nödvändighetsvaror som exempelvis livsmedel hårdare än kapitalvaror och lyxvaror är svårt att förena med fördelningspolitiska mål. Att i första hand sänka inkomstskatterna för rörliga höginkomsttagare strider också mot regeringens uttalade mål att sänka inkomstskatterna för låginkomsttagare.

En möjlighet att upprätthålla skattetrycket är att bredda skattebaserna.

Ytterligare en möjlighet att upprätthålla skattetrycket är att bredda skattebaserna. Emellertid breddades skattebaserna redan kraftigt vid 1991 års skattereform och frågan är i vilken utsträckning de går att bredda ytterligare. Det bör dock vara möjligt att ta bort ett antal skatteavvikelser. En inventering av skatteavvikelsebilagan i vårpropositionen visar att om skatteavvikelser som inte är direkt motiverade ur ett internationaliseringsperspektiv tas bort skulle detta kunna inbringa minst 50 miljarder kronor till statskassan.[27] Emellertid framstår även den möjligheten som politiskt komplicerad. Skatteavvikelser kan vara motiverade av andra skäl än att trygga skatteintäkter i en värld med internationaliserade marknader.

Det förefaller svårt att i någon större utsträckning omfördela skatteuttaget från rörliga till mindre rörliga skattebaser.

Det förefaller således svårt att i någon större utsträckning omfördela skatteuttaget från rörliga till mindre rörliga skattebaser. Det bör också påpekas att även om en omfördelning av skatteuttaget vid ett givet totalt skattetryck vore möjligt är det ingen självklar lösning på problemet om det de facto är det totala skattetrycket som är avgörande för skatteflykten. Den fortgående

[27] Exempel på stora skatteavvikelser som inte är motiverade utifrån ett internationaliseringsperspektiv och storleken på dessa (se vårpropositionen): Nedsatt livsmedelsmoms (15,7 miljarder kronor), momsbefrielse för lotterier (3,6), arbetsgivares kostnad för arbetstagares pension (3,3), förmån av personaldator (1,4), avdrag för resor till och från arbetet (4,5), avkastning småhus (1,7), anställningsstöd (1,8), nedsättning av socialavgifter för mindre företag (5,9) och skattebefrielse för biobränslen (7,6).

internationaliseringens potentiella effekter på skattebaserna framstår som än mer bekymmersamt om också den demografiska utvecklingens effekter på statsfinanserna beaktas.

Den demografiska utvecklingen

Den demografiska utvecklingens konsekvenser för såväl makroekonomin[28] som de offentliga finanserna har uppmärksammats i flera sammanhang de senaste åren. I den så kallade ”Stockholmsrapporten”[29] uppmanar kommissionen och Ekofin medlemsländerna att tidigt beakta den demografiska utvecklingens effekter på de framtida offentliga finanserna. Enligt bedömningar från Finansdepartementet[30] kommer andelen pensionärer i befolkningen att öka markant från och med 2008 samtidigt som andelen personer i arbetsför ålder minskar. Från och med 2020 beräknas andelen av befolkningen över 80 år öka dramatiskt. Denna utveckling medför att skatteintäkterna ökar i långsammare takt samtidigt som den offentliga sektorns kostnader för vård och omsorg ökar. I Sveriges uppdaterade konvergensprogram betonas att eventuella skattereformer de närmaste åren därför bör sättas in i ett långsiktigt perspektiv. Märkligt nog ges dock internationaliseringsprocessen marginellt utrymme i såväl ”Stockholmsrapporten” som i Sveriges uppdaterade konvergensprogram.

Vid sidan om utgiftstaket tillämpas det så kallade saldomålet som innebär att regeringen har som mål att de offentliga finanserna i genomsnitt skall uppvisa ett överskott på 2 procent över en konjunkturcykel. Syftet med detta mål är bland annat att skapa en stabil finansiell grund för att möta de statsfinansiella effekterna av de framtida demografiska förändringarna. Enligt de bedömningar som Finansdepartementet gör finns det under förutsättning att saldomålet klaras fram till 2015, trots de demografiska förändringarnas negativa effekter på statsfinanserna, utrymme för såväl en viss utgiftsökning som en viss sänkning av skattekvoten. Det bör dock betonas att regeringen i dessa prognoser inte har beaktat eventuella skattebortfall orsakade av den fortgående internationaliseringen.

I ”Stockholmsrapporten” uppmanar kommissionen och Ekofin medlemsländerna att se över beskattningen av förvärvsinkomster, bland annat mot bakgrund av den demografiska utvecklingens framtida negativa effekter på arbetsutbudet. Den reformering av förvärvsinkomstbeskattningen som regeringen inledde 2000

[28] Se bland annat Lindh (2000).
[29] Report from the Commission and the (ECOFIN) Council to the European Council (Stockholm, 23/24 March, 2001).
[30] Se bland annat Långtidsutredningen (SOU 2000:7) och Sveriges uppdaterade konvergensprogram.

är ett steg i denna riktning. Regeringen har också aviserat att man avser att se över tidiga pensionsavgångar orsakade av privata pensionsavtal tecknade mellan arbetsgivare och löntagare. Vid en sådan översyn kan det också finnas anledning att se över den statliga skattesubventionen av privat pensionssparande. Ett skattemässigt gynnat privat pensionssparande kan innebära att fler skattebetalare väljer att gå i pension före 65 års ålder (enligt gällande regler kan det privata pensionssparandet betalas ut från 55 års ålder), vilket bidrar till att minska det totala arbetsutbudet. Sett enbart mot bakgrund av den demografiska utvecklingen och dess framtida effekter på skatteintäkter och utgifter, är denna skatteförmån inte optimal. Subventioneringen av privat pensionssparande är dessutom ett avsteg från skattereformens intention om en likformig kapitalinkomstbeskattning.[31]

Regeringen har aviserat att man avser att se över tidiga pensionsavgångar orsakade av privata pensionsavtal.

Medlemskapet i EU

Medlemskapet i EU lägger vissa restriktioner på utformningen av skattesystemet och möjligheten att föra en oberoende skattepolitik. EG:s statsstödsregler, konvergenskriterierna, Stabilitets- och tillväxtpakten, EU:s allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och kommissionens utövande av ”peer pressure” mot länder som utifrån kommissionens perspektiv för en pro-cyklisk finanspolitik är några exempel.

Nationell suveränitet i skattefrågor kontra EG:s statsstödsregler. Varje medlemsland har i princip vetorätt i skattefrågor. EG:s regelverk om statsstöd är dock tillämpbara även på vissa skattefrågor.[32] Det är kommissionen som tolkar statsstödsreglerna och godkänner eller förbjuder eventuella statsstöd orsakade av såväl direkta transfereringar som skattenedsättningar. Ett aktuellt exempel återfinns inom alkoholbeskattningen. I Sverige beskattas vin relativt hårdare än öl, detta även efter kompensation för alkoholinnehållet. Indirekt innebär det att det svenska alkoholskattereglerna gynnar de svenska ölproducenterna men missgynnar de andra EU-ländernas vinproducenter. Det råder dock i vissa fall

[31] I den mån man anser att privat pensionssparande bör skattegynnas utan att det leder till tidigare pensionsavgångar, kan den ålder varvid de privata pensionerna tidigast kan börja betalas ut höjas.

[32] Artikel 87 i Romfördraget (citat): ”Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”.

oklarheter om hur statsstödsreglerna skall tolkas. Räknas exempelvis de olika nedsättningarna av energi- och koldioxidskattesatserna riktade till näringslivet – vars syfte är att inte försämra de svenska företagens internationella konkurrenskraft – som ett otillåtet statsstöd?

Det är möjligt för EU att göra ingrepp i den svenska skattelagstiftningen trots att Sverige i princip har vetorätt i skattefrågor.

I den utsträckning EG:s statsstödsregler visar sig tillämpbara även på skatteområdet, är det möjligt för EU att göra ingrepp i den svenska skattelagstiftningen trots att Sverige i princip har vetorätt i skattefrågor. Om exempelvis den generella nedsättningen av koldioxidskatten till näringslivet – som regeringen i nuvarande skatteavvikelseredovisning inte anser utgör en skatteavvikelse eftersom ett avskaffande av nedsättningen skulle leda till ett större utsläpp av koldioxid i omvärlden – skulle visa sig omfattas av EG:s statsstödsregler, står regeringen inför två alternativ: antingen att helt ta bort nedsättningen vilket skulle försämra näringslivets internationella konkurrenskraft och ge negativa sysselsättningseffekter eller att sänka den generella koldioxidskatten, vilket får såväl statsfinansiella som miljömässiga konsekvenser.[33]

Konvergenskriterierna, Stabilitets- och tillväxtspakten, EU:s allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och ”Peer pressure”. Vid ministerrådets möte i Lissabon i mars 2000 bestämdes att en rapport skulle presenteras under Sveriges ordförandeskap våren 2001, vars syfte skulle vara att bedöma vilken inverkan finanspolitiken har på den ekonomiska tillväxten och arbetslösheten. Rapporten skulle särskilt uppmärksamma den höga arbetsinkomstbeskattningen för låginkomsttagare, de offentliga utgifternas roll för real- och humankapitalbildningen samt frågan om de offentliga finansernas långsiktiga stabilitet bland annat mot bakgrund av den demografiska utvecklingen. Kommissionen färdigställde i december 2000 en rapport[34] som senare kom att ligga till grund för den ovan nämnda ”Stockholmsrapporten” vars slutsatser kommer utgöra en del av EU:s allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. I kommissionens ursprungliga rapport hänvisas till en tidigare kommissionsrapport – *Public Finance in EMU* – i vilken fyra kriterier presenteras som bör användas vid en bedömning av om en skattereform kan leda till en bestående sänkning av skattekvo-

[33] Ur ett ekonomiskt perspektiv kan EG:s statsstödsregler till viss del synas märkliga. De förbjuder i vissa avseenden selektiva skattenedsättningar till näringslivet även om skattesatserna efter sänkningen är högre än EU:s genomsnittliga skattesatser.

[34] ”The Contribution of Public Finances to Growth and Employment: Improving Quality and Sustainability”, COM (2000) 846 final.

ten samtidigt som Maastrichtfördragets krav på att budgetunderskottet inte får överstiga 3 procent säkerställs. Som ett första steg bör medlemsländerna uppfylla *Stabilitets- och tillväxtspaktens* mål att budgetsaneringen så snart som möjligt skall leda till att man kan komma ”*nära balans eller uppnå ett överskott*” i budgeten för att de mål[35] som sattes upp av Europeiska rådet i Lissabon skall uppnås. För det andra får eventuella reformer inte vara pro-cykliska. För det tredje skall hänsyn tas till skuldsättningen och en långsiktigt hållbar budgetsituation innan kostsamma skattereformer genomförs. Och slutligen skall skattereformer ingå som en del i ett övergripande reformpaket. Det första kriteriet innebär att skattesänkningar som inte är *kompenserade* (genom höjning av andra skatter eller utgiftsnedskärningar) bara skall genomföras om *Stabilitets- och tillväxtspaktens* mål är uppfyllt. Det andra kriteriet är nödvändigt för att undvika en omotiverad strukturell försämring av de offentliga finanserna. Det tredje kriteriet innebär att medlemsländer som har en skuldsättningsgrad som överstiger referensvärdet på 60 procent bör eftersträva skuldsanering före kostsamma skattereformer. Det fjärde kriteriet innebär att skattereformer bör vara inriktade på att minska snedvridningarna i ekonomin (öka arbetsutbudet, bidra till skatteväxling och reformera förmånssystem et cetera.) Medlemsländerna har inte förbundit sig att följa de fyra skattekriterierna. I ”Stockholmsrapporten” skrivs istället i mer vaga termer att …”to meet the short-run challenges, and consistently with the Stability and Growth Pact, the Council and the Commission affirm the need to avoid pro-cyclical fiscal policies, especially by strict expenditure control.” Något direkt förbud mot pro-cykliska skattesänkningar aviseras allstå inte. Emellertid visar kommissionens ”utpekande” av Irland att man kommer att utöva ”peer pressure” mot länder som för en pro-cyklisk finanspolitik.

Det beräknade strukturella budgetsaldot ger en indikation på om den förda finanspolitiken är hållbar på medellång sikt.

I ”Stockholmsrapporten” påpekar kommissionen och Ekofin också att beräkning av så kallade *strukturella budgetsaldon* bör användas som ett komplement till andra metoder för att analysera de offentliga finansernas strukturella position. Det beräknade strukturella budgetsaldot rensar bort konjunkturens inverkan på det faktiska budgetsaldot och visar således hur stort budgetöverskottet/underskottet skulle vara om ekonomin varken befinner sig i en högkonjunktur eller lågkonjunktur. Även om det beräknade strukturella budgetsaldot är förknippat med betydande metod- och mätproblem, bör det ge en indikation på

[35] Vid Europeiska rådet i Lissabon fastställdes ett nytt strategiskt mål för EU: ”*att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning*”.

om den förda finanspolitiken är hållbar på medellång sikt och om eventuella skattesänkningar riskerar att bli pro-cykliska. Som konstateras av bland annat Lindh och Ohlsson (2000) har den svenska finanspolitiken under flera decennier haft betydande pro-cykliska inslag. Även om Sveriges regering inte har förbundit sig att inte göra pro-cykliska skattesänkningar bör saldomålet bidra till att sådana skattesänkningar kan undvikas.

Utgiftstaket skapar incitament till nya skatteavvikelser

Fackdepartementen kan kringgå utgiftstaket genom att lägga förslag om skattelättnader kopplade till utgiftsområdet.

Den svenska budgetprocessen stramades upp 1997. Riksdagen fastställer numera varje år utgiftstak för den kommande treårsperioden. Utgifter på budgetens utgiftssida prövas således varje år. Detta gäller inte förslag på inkomstsidan. Fackdepartementen kan därför i princip kringgå utgiftstaket genom att lägga förslag om skattelättnader kopplade till det aktuella utgiftsområdet. Även om skatteavvikelseredovisningen till viss del tydliggör eventuell särlagstiftning till följd av att utgiftstaket kringgås, utgör denna redovisning inte något formellt hinder för ett sådant förfarande som – om det utnyttjas i tillräckligt stor utsträckning – riskerar att urholka syftet med utgiftstaket. Ett förslag som har diskuterats som skulle förhindra ett sådant förfarande är att skatteavvikelseberäkningarna bör integreras vid anslagstilldelningen i den meningen att förändringar i skatteavvikelser alltid skall föranleda en korrigering av såväl det totala utgiftstaket som anslagen till de olika fackdepartementen. En skatteavvikelse kan ju i princip ersättas – i det fall den tas bort – med ett direkt bidrag till de medborgare som ursprungligen omfattades av skatteavvikelsen. Till skillnad från en skatteavvikelse skulle ett sådant bidrag redovisas som en utgift på budgetens utgiftssida och således omfattas av utgiftstaket. Emellertid är en sådan total integrering förknippad med betydande tekniska problem[36] och är därmed knappast realistisk, åtminstone inte i det korta perspektivet.

Mot bakgrund av internationaliseringsprocessen kan man i detta sammanhang också fråga sig om det är ändamålsenligt att ha en skatteavvikelseredovisning som grundar sig på principen om en enhetlig beskattning av olika ekonomis-

[36] Så är det till exempel inte möjligt på grund av brist på relevanta data att kvantifiera alla skatteavvikelser. Hur skall ej kvantifierbara skatteavvikelser hanteras i budgetprocessen? Skall förändringar i redan befintliga skatteavvikelsers storlek orsakade av nominella förändringar i skattebaserna föranleda en korrigering av anslag och utgiftstak eller skall enbart nytillkommande eller borttagna avvikelser föranleda en korrigering?

ka aktiviteter. Ett exempel inom energibeskattningen illustrerar problemet. Den lägre koldioxidskattesats som tillämpas för näringslivet anses i dagens skatteavvikelseredovisning utgöra en del av normen eftersom ett avskaffande av nedsättningen skulle leda till ett större utsläpp av koldioxid i omvärlden. Här görs således redan idag ett avsteg från en konsekvent tillämpad likformighetsnorm. Ett annat exempel på där det skulle kunna vara motiverat att tillämpa olika normer är inom beskattningen av kapital. Det kan ur ett internationaliseringsperspektiv finnas skäl att beskatta realkapital hårdare än finansiellt kapital. Finns det mot bakgrund av detta skäl att ha en norm om en likformig beskattning i så stor utsträckning som möjligt men avvika från denna norm där internationaliseringen så kräver till exempel inom kapital- och energibeskattningen? I det senare fallet skall inte avvikelser från en enhetlig beskattning ses som skatteavvikelser. Även om en tillämpning av olika normer kan vara motiverad ur detta perspektiv riskerar det att urholka nuvarande syfte med skatteavvikelserapporteringen. Det skulle också vara ett stort avsteg från intentionen i 1991 års skattereform. Under förutsättning att regeringen håller fast vid likformighetsnormen för att påvisa subventioner och sanktioner i skattesystemet kan avsteg från normen motiverad med effektivitets- eller fördelningsargument. Med ett sådant synsätt kan exempelvis en relativt sett hög beskattning av trögrörliga skattebaser ses som en skattesanktion som motiveras av internationaliseringsprocessen.

Finns det skäl att ha en norm om en likformig beskattning i så stor utsträckning som möjligt men avvika från denna norm där internationaliseringen så kräver?

Skattepolitiken de närmaste åren

I detta avslutande avsnitt diskuteras de skatteförändringar som aviserats i budgetpropositionen för 2001 och i vårpropositionen 2001. Diskussionen fokuserar i första hand på skattereformer som dels relaterar till vad som ovan sagts om mer långsiktiga skattepolitiska utmaningar, dels relaterar till diskussionen om de grundläggande principiella utgångspunkterna för skattesystemet.

Arbetsinkomstbeskattning. Sedan 1991 års skattereform har skattesystemet förändrats i flera avseenden; bland annat har marginalskatteeffekterna höjts till följd av införandet av allmänna egenavgifter.[37] Inkomståret 2000 inledde emeller-

[37] De allmänna egenavgifterna infördes 1992 som en del av ”krisuppgörelsen” men har därefter kommit att ändras vid flera tillfällen. Sedan 1998 består den allmänna egenavgiften enbart av en allmän pensionsavgift som från och med 2000 uppgår till 7 procent av avgiftsunderlaget.

Sett ur perspektivet av den demografiska utvecklingens effekter på det totala arbetsutbudet är en reformering av arbetsinkomstbeskattningen central.

tid regeringen en reform av arbetsinkomstbeskattningen som syftar till att kompensera skattebetalarna för den allmänna pensionsavgiften. Syftet är också att få ned de höga marginaleffekterna i skattesystemet. Regeringen har aviserat att kompensationen skall genomföras successivt och ges i form av en skattereduktion. I år har det andra steget i reformen genomförts vilket innebär att skattebetalarna ges en skattereduktion motsvarande 50 procent av den allmänna pensionsavgiften. Vid sidan om kompensationen för den allmänna pensionsavgiften har regeringen som mål att genom en justering av skiktgränserna i inkomstbeskattningen minska andelen personer som betalar statlig inkomstskatt till 15 procent. För 2001 har skiktgränserna justerats så att 17 procent av skattebetalarna beräknas betala statlig inkomstskatt. Regeringen har aviserat att ett eventuellt tredje och fjärde steg i reformen av förvärvsinkomstbeskattningen under 2002 och 2003 är betingat av bland annat utfallet av lönerörelsen. En annan ”restriktion” som regeringen har att brottas med är kommissionens rekommendation att undvika pro-cykliska skattesänkningar. Om produktionsgapet sluts eller till och med blir positivt och så förblir de kommande två åren, riskerar de sista två stegen i reformen – i det fall de genomförs under 2002 och 2003 – att bli pro-cykliska. Reformen riktar sig emellertid delvis till ekonomins utbudssida då den tillsammans med maxtaxereformen förhoppningsvis ger positiva effekter på arbetsutbudet. Sett ur perspektivet av den demografiska utvecklingens effekter på det totala arbetsutbudet är därför en reformering av arbetsinkomstbeskattningen central.

Skatteväxlingskommitténs bedömning är att det finns ett utrymme för skatteväxling under perioden 2001–2010 på cirka 30 miljarder kronor.

Skatteväxling. Den 1 januari i år genomfördes en budgetneutral skatteväxling; punktskatterna på el och bränsle höjdes samtidigt som grundavdraget i inkomstbeskattningen höjdes och socialavgifterna sänktes. En skatteväxling av detta slag har fördelen att den dels ökar miljörelateringen av skattesystemet, dels har potentialen att öka arbetsutbudet. I budgetpropositionen för 2001 hänvisar regeringen till Skatteväxlingskommitténs bedömning att det finns ett utrymme för skatteväxling under perioden 2001–2010 på cirka 30 miljarder kronor. Ett stort problem med en sån omfattande skatteväxling är att den sannolikt har betydande fördelningseffekter, något som regeringen också uppmärksammar i budgetpropositionen. Höjda energiskatter får ofta regressiva effekter eftersom konsumtionen av energi mätt som

andel av den disponibla inkomsten är större för låginkomsttagare än för höginkomsttagare. Även EU:s statsstödsregler är ett problem i detta sammanhang. Dessa regler kan medföra att det blir svårt att höja de generella miljörelaterade skattesatserna och samtidigt medge undantag till de konkurrensutsatta delarna av näringslivet.[38]

Fastighetsskatt. För att taxeringsvärdena för fastigheter bättre skulle spegla marknadsvärdena åren mellan de allmänna fastighetstaxeringarna infördes 1996 ett system med årliga justeringar av taxeringsvärdena. På grund av de kraftiga värdeökningarna i tillväxtregionerna beslöt regeringen 1998 efter hårt opinionstryck att ”frysa” taxeringsvärdena temporärt på 1997 års nivåer. Taxeringsvärdena kom emellertid att förbli ”frysta” i tre år i avvaktan på ett mer långsiktigt ställningstagande.[39] Den 1 januari i år återinfördes den årliga justeringen av taxeringsvärdena. För att åtminstone till viss del motverka de stora ökningarna av taxeringsvärdena som uppstår då ”frysningen” av taxeringsvärdena upphör, har fastighetsskattesatsen i år sänkts från 1,5 till 1,2 procent för småhus och från 1,2 till 0,7 procent för hyreshus. Fastighetsskattesatssänkningen för småhusägarna uppgår till 20 procent medan taxeringsvärdena ökar med uppemot 100 procent i vissa kommuner. Fastighetsskatten ökar därmed med uppemot 60 procent för vissa hushåll mellan 2000 och 2001. Eftersom fastighetsskatten i princip tas ut på en fiktiv icke monetär boendeavkastning kan detta innebära att hushåll med ”låga” inkomster kan komma i likviditetsbrist i den mån fastighetsskatten inte kan betalas genom att småhusen belånas. Mot bakgrund av detta – och sannolikt med en förhoppning om att lugna debatten om fastighetsskatten – presenterade regeringen under våren en departementspromemoria med ett förslag på en begränsningsregel för fastighetsskatten.[40] Modellen innebär att fastighetsskatten efter skattereduktion under vissa förutsättningar inte skall överstiga 5 procent av hushållets sammanlagda inkomst definierad på ett visst sätt.

Finansdepartementets skattereduktionsmodell bidrar – i det fall den införs – till att de redan höga marginaleffekterna i skattesystemet späs på ytterligare vilket

[38] Regeringen tillsatte den 19 april i år en parlamentarisk kommitté som skall utreda utformningen av regler för nedsättning av energiskatt för vissa sektorer. Kommittén skall analysera och föreslå lämliga kriterier för vad som skall anses vara konkurrensutsatt verksamhet och i vilken utsträckning detta bör motivera energiskattelättnader.

[39] Den politiska debatten kring fastighetskatten har också handlat om huruvida beskattningen av de olika upplåtelseformerna är likformig. Peter Englund analyserar i en artikel i detta nummer av Penning- och valutapolitik den skattemässiga neutraliteten mellan upplåtelseformerna hyresrätt och äganderätt. Effekten av räntebidragen behandlas dock inte i hans artikel. Se Fastighetsbeskattningskommitténs betänkande, kapitel 11, SOU 2000:34 för en analys av räntebidragsystemets betydelse för den skattemässiga neutraliteten mellan upplåtelseformerna hyresrätt och äganderätt.

[40] En begränsning för fastighetsskatten genom skattereduktion, promemoria, Finansdepartementet, mars 2001.

är olyckligt sett ur perspektivet av den demografiska utvecklingens effekter på arbetsutbudet. Dessutom skulle kapitalinkomstskatten – i detta fall fastighetsskatten – med Finansdepartementets förslag bli beroende av förvärvsinkomstens storlek. Detta vore ett tydligt avsteg från den duala inkomstskattemodell som infördes med skattereformen.[41]

Ur ett internationaliseringsperspektiv kan det, som konstaterats ovan, vara viktigt att upprätthålla eller till och med öka skatteintäkterna från trögrörliga skattebaser som exempelvis fastighetsskattebasen. En relevant fråga i detta sammanhang är därför om en sådan begränsningsregel som Finansdepartementet föreslår lugnar debatten och förbättrar möjligheten att bibehålla fastighetsskatteuttaget i framtiden. Ett antal faktorer talar emot detta. För det första är begränsningsregeln utformad så att de flesta hushåll med ”normala” inkomster, som köpt småhus med hög belåning för ett fåtal år sedan och som inte kunnat förutse de kraftiga taxeringsvärdeökningarna, inte kommer i åtnjutande av skattereduktion trots att de kan ha ett sådant likviditetsproblem som regeln löser för hushåll med lägre inkomster. För det andra kommer taxeringsvärdena öka ytterligare 2002 i vissa tillväxtområden på grund av att småhuspriserna har fortsatt att öka. Vid nästa allmänna fastighetstaxering av småhus 2003 riskerar taxeringvärdena i vissa områden att öka ytterligare, beroende på att det då är prisutvecklingen i de så kallade värdeområdena som slår igenom på taxeringsvärdena. Åren mellan de allmänna fastighetstaxeringarna är det prisutvecklingen i de så kallade prisutvecklingsområdena som slår igenom på taxeringsvärdena. Dessa prisutvecklingsområden innehåller ett antal värdeområden med olika prisutveckling. Eftersom prisutvecklingen inom ett prisutvecklingsområde kan variera kraftigt kan taxeringsvärdena på vissa fastigheter komma att stiga kraftigt vid den allmänna fastighetstaxeringen 2003 även om den genomsnittliga prisnivån inte skulle komma att förändras efter upptaxeringen 2002. För det tredje omfattar inte begränsningsregeln förmögenhetsskatten som – för låg- och normalinkomsttagare med det egna hemmet som sin enda förmögenhet – också kan ge upphov till likviditetsproblem då taxeringsvärdena ökar.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan det vara befogat med ett högt fastighetsskatteuttag till förmån för lägre skatter på arbetsinkomster.

Fastighetsskatteproblematiken bör sättas in ett större sammanhang. För de allra flesta inkomsttagare vägs de senaste årens fastighetsskatteökningar helt eller delvis upp av skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

[41] Se också Riksbankens yttrande över Finansdepartementets förslag, 01-517-DIR.

kan det – inte minst mot bakgrund av den demografiska utvecklingens negativa effekter på arbetsutbudet – därför vara befogat med ett högt fastighetsskatteuttag till förmån för lägre skatter på arbetsinkomster. Emellertid krävs det en stor portion politisk pedagogik för att förklara det för småhusägare som idag upplever fastighetsskatten som orättfärdig. De problem som fastighetsskatten orsakat de senaste åren i tillväxtorterna och i skärgården beror uteslutande på taxeringsvärdenas starka koppling till marknadsvärdena. I genomsnitt för riket utgör knappast fastighetsskatteuttaget något större problem. Om fastighetsskattens viktigaste uppgift i framtiden är att trygga skatteintäkter i en värld med internationaliserade marknader, måste inte fastighetsskatten med nödvändighet kopplas till marknadsvärdet. Ur ett sådant perspektiv finns det heller inget uppenbart skäl till att motivera fastighetsskatten på egnahem som en del av en symmetrisk kapitalinkomstbeskattning.

Sammanfattning

I denna uppsats har ett antal framtida skattepolitiska utmaningar identifierats och diskuterats. Internationaliseringsprocessen, ökad skattekonkurrens, medlemskapet i EU, den restriktiva budgetprocessen med utgiftstak och saldomål samt framtida demografiska förändringar är alla faktorer värda att beaktas vid en bedömning av hur det svenska skattesystemet kan komma att utformas i framtiden. Regering och riksdag står inför ett intrikat problem att uppnå balans mellan olika skattepolitiska mål såväl på kort som på lång sikt. Att statsfinanserna idag inte utgör ett problem, att Sverige periodvis har kunnat kombinera hög tillväxt med ett högt skattetryck och att effekterna av internationaliseringen och skattekonkurrensen idag bedöms vara relativt små skall inte tas som intäkt för att inget behöver göras inom en snar framtid. Det krävs en stor portion politisk pedagogik för att genomföra en skattereform där trögrörliga skattebaser beskattas hårdare än mindre trögrörliga skattebaser, inte minst mot bakgrund av fördelningspolitiska problem och debatten om fastighetsskattens konstruktion. Fortsatta inkomstskattesänkningar för låginkomsttagare är önskvärda men riskerar att få stå tillbaka i en värld där andra skattebaser är mer utsatta för internationaliseringen – såvida inte regeringen är beredd att på sikt sänka det totala skattetrycket.

En diskussion om skattepolitiska prioriteringar de närmaste åren måste med nödvändighet också innehålla en diskussion om vilka principer skattesystemet skall vila på. Principen om en likformig beskattning av olika ekonomiska aktiviteter kanske inte är möjlig eller ens önskvärd att upprätthålla i en värld med internationaliserade marknader. De principer som låg till grund för ”århundradets

Principen om en likformig beskattning av ekonomiska aktiviteter är kanske inte är möjlig eller ens önskvärd att upprätthålla i en värld med internationaliserade marknader.

Möjligheten finns att det i framtiden blir svårt att upprätthålla skattetrycket på dagens nivå.

skattereform" 1991 är kanske idag – tio år senare – inte optimala i perspektivet av de långsiktiga utmaningar skattesystemet står inför.

Möjligheten finns att det i framtiden blir svårt att upprätthålla skattetrycket på dagens nivå. Låt oss hypotetiskt anta att det i framtiden anses nödvändigt att sänka den svenska skattekvoten till genomsnittlig EU-nivå. En sådan sänkning kräver att skatteintäkterna minskar med cirka 200 miljarder kronor. I en sådan situation väcks ett antal frågor: Vilka skatter skall i sådant fall sänkas? Vilka alternativa finansieringskällor finns? Hur skall de fördelningspolitiska målen nås i en sådan situation? Vilken offentlig verksamhet skall prioriteras?

Referenser

Andersson, K., (2000), *Den nya ekonomin – Skatter* , rapport, Industriförbundet.

Atkinson, B. A. & Stiglitz, J. E., (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill.

Auerbach, A., ”Taxation and Corporate Financial Policy”, in Auerbach, A. & Feldstein, M., (eds.), *Handbook of Public Economics*, forthcoming.

Boije, R. & Shahnazarian, H., (2000), ”Hur skall fastighetsskattesatsen för småhus bestämmas?”, Forskningsrapport 00/6, Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

COM, (2000), ”The Contribution of Public Finances to Growth and Employment: Improving Quality and Sustainability”, 846 final.

Eklund, K., (1998), *Jakten på den försvinnande skatten, Globaliseringen och rörliga skattebaser*, SNS Förlag, Stockholm.

Englund, P., (2001), ”Fastighetsskattens roll i skattesystemet”, *Penning- och valutapolitik* nr 2, Sveriges riksbank.

European Economy, (2000), ”Public Finances in EMU – 2000”, Reports and Studies, 3.

Finansdepartementet, (2000), *Internationaliseringens betydelse för svenska skattebaser och framtida skattestruktur*, Dir. 2000:51.

Finansdepartementet, (2000), *Sveriges uppdaterade konvergensprogram*, november.

Finansdepartementet, (2001), *En begränsningsregel för fastighetsskatten genom skattereduktion*, promemoria, mars.

Lindh, T., (2000), ”Makroekonomiskt beroende av demografin: En nyckel till bättre framtidsbedömningar”, *Penning- och valutapolitik* nr 2, Sveriges riksbank.

Lindh, Y. & Ohlsson, H., (2000), ”Trends in Swedish Public Finances – Past and Future”, *Penning- och valutapolitik* nr 4, Sveriges riksbank.

Primarolorapporten, (1999), ”Report from the Code of Conduct Group to ECOFIN Council on 29 November 1999”.

Regeringens proposition (2000/01:1), *Budgetpropositionen för år 2001.*

Regeringens proposition (2000/01:100), *2001 års ekonomiska vårproposition.*

Rosen, H. S., (1999), *Public Finance*, femte upplagan, McGraw-Hill, International Editions.

RSV, (2000), *Vår förvaltning år 2010 – i globaliseringens spår*, Rapport 2000:9.

Shahnazarian, H. & Stoltz, B., (1999), ”En översikt av olika synsätt på dubbelbeskattningens ekonomiska effekter på den reala ekonomin”, promemoria, Skatteekonomiska enheten, Finansdepartementet.

SOU 1995:36, *Förmåner och Sanktioner – en samlad redovisning*, betänkande avlämnat av Utredningen om statliga subventioner.

SOU 2000:7, Långtidsutredningen.

SOU 2000:34, *Likformig och neutral fastighetsbeskattning*, betänkande från Fastighetsbeskattningskommittén.

The Commission and the (ECOFIN) Council, (2001), ”The Contribution of Public Finances to Growth and Employment: Improving Quality and Sustainability”, Report to the European Council, Stockholm – 23/24 March.