

Nationalekonomernas kärlek till fastighetsskatten har en blind fläck

Bullutin den 10 juli 2021

Fastighetsskatten är på tapeten igen. Medan olika socialdemokratiska distrikt och politiker kräver ett återinförande av denna skatt bedyrar Stefan Löfven och Magdalena Andersson, hårt pressade av den borgerliga oppositionen, att så icke ska ske. Detta ställningstagande beklagas av många nationalekonomer, som menar att detta handlar om populism och att det finns sakliga skäl för att återinföra skatten.

Jag tillhör dock den minoritet bland nationalekonomerna som är tveksam till ett återinförande av fastighetsskatten. Skälet är att mina kollegor enligt min uppfattning missar en viktig aspekt i sitt vurmande för denna skatt: risken att den kommer att leda till ett högre skatteuttag totalt sett. Medan det kan förklara varför de mer vänsterinriktade delarna av Socialdemokraterna tycker om skatten, är det en mer tveksam hållning om man vill ha kvar eller minska Sveriges skattekvot.

Först kan man dock fråga sig varför nationalekonomer i allmänhet tycker om fastighetsskatten. Det grundläggande skälet är att skatten anses medföra lägre effektivitetsförluster än andra skatter. När man beskattar inkomst finns en stor risk för att utbildnings- och arbetsviljan påverkas negativt, vilket kan hämma välståndsutvecklingen. När man beskattar en fastighet påverkar det däremot inte, är tanken, beteenden som inverkar på produktion eller produktivitet. Därför är det bättre om staten, för att få in en given summa, i högre grad förlitar sig på en fastighetsskatt än vad som är fallet idag, då det innebär lägre beskattning av inkomst.

Varför är jag då tveksam till en till synes så förträfflig skatt? Grundidén är enkel men ofta förbisedd och handlar om vilka incitament politiker har när ytterligare en skattebas adderas till deras arsenal av skattebaser. Det finns skäl att tro att de inte låter sig begränsas av det antagande som regelmässigt återfinns i nationalekonomiska skattemodeller: att det totala skatteuttaget hålls oförändrat.

Medan utgångspunkten i den vanliga nationalekonomiska modellen är att politikerna maximerar en social välfärdsfunktion (det vill säga agerar utifrån ett allmänintresse), tyder forskning i politisk ekonomi på att politiska beslut ofta fattas på andra grunder. Det kan handla om att politiker vill bli valda eller omvalda och att de utformar sin skattepolitik utifrån det; det kan handla om att politiker styrs av en ideologi som bland annat prioriterar höga skatter och det kan handla om att politiker tar hänsyn till olika intressegruppers önskemål, vilka i utbyte ger politikerna stöd på olika sätt. Högre skatter möjliggör olika typer av satsningar som underlättar politikernas tillvaro.

Om man ändrar den grundläggande modellen och antar att politiker maximerar skatteintäkterna snarare än den sociala välfärden inser man att utökandet av mängden skattebaser med en till inte kommer att leda till att ett givet skatteuttag tas ut på ett mer effektivt sätt, utan till att de ineffektiva skatterna kommer att vara kvar, men nu kompletterade med ytterligare en typ av beskattning. Det är risken för ett sådant utfall som jag tar på allvar och som utgör kärnan i min skepticism.

Detta resonemang utgör en grundläggande tanke i *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, en bok av Geoffrey Brennan och James Buchanan som publicerades 1980 av Cambridge University Press. Buchanan erhöll sex år senare Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne. I denna bok kritiseras just standardmodellen i nationalekonomisk skatteforskning utifrån vilket antagande som görs om politikernas drivkrafter när de beslutar om skatter. De skriver i inledningen av kapitel 3:

”I den standardmässiga jämförelse som görs mellan olika alternativ antas skatteintäkterna vara givna. Staten antas behöva en exogen bestämd summa varje period, och syftet med analysen är att identifiera den uppsättning skatter som ger upphov till dessa intäkter mest effektivt, utifrån de valda kriterierna. I alla väsentliga avseenden är standardanalysen institutionellt tom. Ingen uppmärksamhet ges åt de möjliga feedback-effekter som olika skatteinstrument kan orsaka på staten själv när det gäller att bestämma hur stora intäkter som ska uppbådas.” (Min översättning.)

Om man tycker det är ett problem med en ökad skattekvot eller ej beror förstås i hög grad på ens värderingar, men ett första steg är att erkänna att ett sådant utfall utgör en reell möjlighet. Gör man det måste man också konstatera att det är oklart hur skattesystemets effektivitet påverkas ”netto” av tillägget av ytterligare en skattebas och att det är möjligt att den påverkas negativt. Redan existerande ineffektiva skatter kan bli kvar, och en ny, mindre ineffektiv (men inte helt effektiv) kan läggas till. Därmed försvagas det standardmässiga argumentet för återinförd fastighetsskatt – att den kommer att öka effektiviteten genom att annan beskattning, som innebär större effektivitetsförluster, minskar i motsvarande grad.

Kanske värjer sig de av mina kollegor som rekommenderar en ny fastighetsskatt och säger: ”Vi ska och kan inte ta hänsyn till hur våra förslag hanteras i den politiska processen. Vi ska föreslå det som är bäst enligt våra ekonomiska modeller.” Det är detta som Brennan och Buchanan med enfaset vänder sig mot. Budskapet är att en klok nationalekonom inte bara bör fundera på ekonomiska parametrar utan också ta hänsyn till politisk ekonomi, det vill säga hur politiker kan förväntas agera och använda nationalekonomers förslag utifrån sina egna intressen. Det är med ett sådant beaktande som jag finner förslagen om fastighetsskatt ofullständiga och riskabla.

Niclas Berggren