

Hans De Geer

Punktskatter – moralens väktare eller  
dödgrävare?



Skatter utgör huvuddelen av statens intäkter. Så har det varit sedan medeltiden, men skatterna har kallats vid olika namn och de har siktat på olika skatteobjekt. Skatter är per definition något som tas ut med tvång; skattebetalarna är skattskyldiga efter beslut som de långt ifrån alltid har kunnat påverka. Skattetvånget utmanar äganderätten hos den enskilde: rätten till sin egendom och rätten till frukterna av sitt arbete. Redan det är en moralisk nöt att knäcka.

En indelning som används i skattediskussionen skiljer mellan *direkta skatter* och *indirekta skatter*. De direkta betalas in till staten av den skattskyldige medborgaren. De indirekta skatterna tas ut på konsumtionen hos invånarna i landet och betalas in av dem som levererar varor eller tjänster. Den indirekta skatten drabbar på det sättet inte bara medborgare utan också utlänningar som råkar vistas i landet.

I statens val mellan direkt och indirekt skatt måste olika överväganden göras. Den direkta skatten kan till exempel utformas progressivt, så att de som har högre inkomst får betala en större andel av sin inkomst i skatt. Direkt beskattning kan på det sättet bidra till inkomst- och förmögenhetsutjämning i ett samhälle, vilket har varit ett uttalat mål under vissa perioder. Den indirekta skatten är snarast regressiv: de som har mer betalar en mindre andel av sin inkomst i konsumtionsskatt än de som har mindre. Men den indirekta skatten är enklare att använda, till exempel för att motverka konjunktursvängningar, vilket periodvis också har varit en uttalad ambition för statsmakten.<sup>1</sup>

## Punktskatter i princip

Punktskatter är en indirekt beskattning av vissa varor eller tjänster. I regel beskattas konsumtionen, men i vissa fall produktionen. Avgifter, förr ofta kallade acciser, kan vara en form av punktskatt, vilken ursprungligen var knuten till statens utgifter för ett speciellt område, som till exempel vägavgifter. Avgifter kom att spela en stor roll under senare delen av 1900-talet för finansieringen av socialförsäkringen. Vissa avgifter får karaktär av en allmän skatt, inte öronmärkt för visst ändamål. Det gällde från 1970-talet de stigande arbetsgivaravgifterna. En annan form av indirekt skatt är *tullar* på utrikeshandeln. Förr togs också tullavgifter ut på varor som fördes från landsbygden in i städerna. I tider av internationell frihandel blir tullarna emellertid först och främst ett handelspolitiskt instrument, inte ett fiskalt.

Punktskatter kan te sig enkla för statsmakten att ta till när intäkterna tryter. En sund privat ekonomi bygger på att rätta mun efter matsäcken. Den moralen gäller inte staten. Staten bestämmer, till skillnad från oss privatpersoner, i regel utgiftsstaten först, och rättar sedan intäkterna efter behoven. Budgeten behöver inte balanseras varje år. Utgifterna blir ett uttryck för politiska ambitioner. Det är på utgifterna de politiska partierna bygger sin popularitet. Intäkterna får ordna sig. Man kan ju alltid höja skatten eller uppfinna en ny, en punktskatt.

Men det är inte alltid så enkelt. Det gäller att finna ett lämpligt skatteobjekt. Den skattebelagda varan måste vara lätt identifierbar och skatteskalen måste vara knuten till lätt värderade egenskaper, enheter

eller mått. Fordonsskatten baseras på fordonets vikt och användning, inte dess längd och utseende. Alkoholskatten baseras på mängden ren alkohol per liter, den beror inte av om drycken kallas rödvin, sherry eller vodka. Vidare ska varukedjan vara tydlig och beskattningen sättas in där det finns pålitliga leverantörer av skatten. Skatten ska löna sig; den ska inte kosta mer att inkassera än uppbörden ger. Dessutom ska det inte vara enkelt att fuska med eller smita från skatten. En aspekt som blivit allt viktigare är den internationella; punktskatter vägs av mot liknande skatter i andra länder, i synnerhet inom EU.

Beskattningen ska också uppfattas som *legitim*. Här kommer moralen in i bilden. Själva skatteobjektet, en vara eller ett beteende, ska gärna vara etiskt tvivelaktigt, skadligt för miljön, allmänheten eller den enskilde, men likafullt ihållande attraktivt för vissa användare. Tobak är ett bra exempel. Rökare är envist fångade i sin farliga last. Få kan motsätta sig beskattningen som sådan, om den goda avsikten är att minska rökningen. Men om avsikten är att dra in pengar till statsfinanserna är det i stället punktskatten som är etiskt tvivelaktig: den enskilde rökaren, som går mot sin undergång i lungcancer utnyttjas mer än andra för att generera intäkter till den gemensamma kassan. Är det moraliskt? Ja, skulle utilitaristen säga, som gärna offerar fåtalets intressen för flertalets. Nej, absolut inte, invänder den kantianske pliktetikern, den enskilde får aldrig reduceras till ett redskap för någon än så angelägen sak.

Jo, men, säger vissa, tobaken åsamkar ju oss alla stora kostnader till exempel inom vården, så är det inte rätt och riktigt att den som trots allt förnuft fortsätter att röka får betala mer, som en slags riskpremie? Ja, naturligtvis, men tobaksskatten är inte öronmärkt för att hantera tobakens skadeverkningar. Och borde vi i så fall inte skattebelägga annat beteende som också ger upphov till stora kostnader inom vården? Skidåkning? Korpfboll? Vem ska välja? Ska vi skattebelägga sådant som finansministern inte gillar, medan sådant som hen tycker om går fritt?

För det är ju också en fråga om rättvisa. Den enes brinnande intresse får passera medan den andres beläggs med skatt. Den musikintresserade som ville spela grammofon på 1950-talet fick på den tiden betala så kallad lyxskatt för det, medan litteratörskaren kom undan. Var finns rättvisan i det? Huvudsaken, säger den amerikanske filosofen Nozick, är att besluten om skatterna fattas i rätt ordning, genom riksdagens beslut. Nej, det viktigaste, säger hans kombattant, filosofen Rawls, är att besluten i första hand gynnar de förfördelade och svaga. Men just det är inte den indirekta skattens starka sida. Så vi kanske får nöja oss med en lightversion av Rawls, med innebörden att om vi kan tänka oss en viss, tänkt ordning trots att vi inte vet i detta tänkta sammanhang vilken position vi själva skulle få, men ändå accepterar ordningen: då är den rättvis, ”*behind the veil of ignorance*”.

Jag intervjuade Kjell-Olof Feldt när jag forskade om spel och sprit. Han ogillade av moraliska skäl det förstnämnda, men hade inga sådana synpunkter på det senare. Tänk om hans moraliska preferenser hade fått ge utslag i punktskattesatserna? Nå, då får man åtminstone tala om saken, säger de modernare, dialogetikerna, och vad är riksdagen till för, om inte sådana moralsamtal? Och aristotelikerna skulle fråga sig hur den gode finansministern, förebilden, skulle ha gjort: hur hanterade Gunnar Sträng rättvisan i punktskatterna, eller Johan August Gripenstedt på sin tid? Finansminister Sträng löste en del rättviseproblem genom att införa en hög, generell konsumtionsskatt, moms. Hans kollega Gripenstedt valde drygt 100 år tidigare av rättviseskäl att inte finansiera järnvägens stambanor, dåtidens stora infrastrukturprojekt, genom en punktskatt, vilket kunde legat nära till hands, utan genom att staten tog upp stora lån, som skulle betalas av med de värden som investeringen i sig själv skapade.<sup>2</sup>

Skatteobjektet bör vara enastående i sitt slag, annars blir punktskatten ett slag i luften. Valet blir lätt för konsumenten och skattmasen får lång näsa om det är lätt att växla över till en alternativ vara, som inte är belagd med skatt. Om vissa varor genom

Punktskatter – moralens väktare eller dödgrävare?



Under beredskapstiden infördes punktskatter på allt som inte hörde till livets nödortft.  
Lyxskatten på tandkräm avskaffades inte förrän långt in på 1960-talet.

beskattning blir dyrare så blir det i allmänhetens ögon dessutom både attraktivt och i någon mån legitimt att söka illegala substitut. Blir till exempel spriten för dyr eller svårtillgänglig ökar den illegala produktionen (hembränning), importen (smuggling) och distributionen (langning). Om en punktskatt på det sättet driver den enskilde till brottslighet, är det naturligtvis moraliskt fel, samtidigt som det blir fiskalt ineffektivt.

Man kan också tänka sig en rent kontrafinal effekt av en punktskatt, som läggs på för att minska bruket av en vara eller ett beteende. Det ökade priset kan skapa en ”premiueffekt”. Ju högre skatt på mer bensinslukande och tyngre motorfordon, desto mer lockande blir dessa för dem som vill visa sin rikedom och sitt oberoende. Det blir som att vaska champagne, ju finare desto mer imponerande på somliga. Punktskatter kan driva fram ett omoraliskt beteende, och blir därigenom omoraliska i sig.

### Punktskatter i historien

En av de tidigaste skatterna i den enade svenska staten hade på sitt sätt karaktären av en punktskatt. Det var, som Susanna Löwnertz<sup>3</sup> noterar, en pålaga på bergsbrukets produktion: 10 procent av försäljningsvärdet skulle levereras till kungen. Punktskatter har alltså funnits med i den fiskala repertoaren sedan länge, men har under århundradena spelat olika stor roll.

Från medeltiden och fram till slutet av 1800-talet var skatten på jorden och dess avkastning den bärande inkomsten för staten. Till det kom tullar på den utrikes handeln. Dessutom kunde riksdagen, som från 1600-talet sammankallades i allt mer ordnade former, bevilja ytterligare pålagor. Inte sällan fick dessa formen av punktskatter. De omfattande krigen under stormaktstiden ledde till växande behov av ekonomiska resurser hos den allt mer utvecklade staten, så det gällde att finna lämpliga objekt som kunde beskattas.

Till de nya skatter som tillkom under stormaktstiden hörde ”lilla tullen”. Det var avgifter som erlades för att föra in varor till städerna, som hade monopol

på att anordna marknader. Lilla tullen, som slopades på 1810-talet fick på så sätt karaktär av en generell skatt på livsmedel; huvudparten av maten kom från den intilliggande landsbygden. Men också andra förnödenheter måste föras in till staden för att förbrukas eller komma ut på marknaden, liksom råvaror till det hantverk som drevs inom stadsmurarna.

Den nationalekonomiska doktrin som påverkade många stater under 1600-talet och de följande århundradena, kallas *merkantilism*. Som namnet anger lägger den stor vikt vid handeln som skapare av staternas välstånd. Det gällde för länderna att exporten blev så stor och värdefull som möjligt, medan importen skulle skäras ned så långt det gick. På det sättet skulle valutan, rikedomens räknad i guld eller silver, växa i nationalstatens stora kassakista.

Det är mot den bakgrunden man ska se de överflödsförordningar som antogs vid olika tillfällen och med lite olika innebörd. Det handlade om att hålla tillbaka konsumtionen av dyra importvaror. Men precis som med skatterna under senare tider har det sällan varit bara en avsikt med skattepolitiken. Överflödsförordningarna siktade också till att tydligare separera samhällets olika klasser – adel, präster, borgare och bönder – utifrån hur de förde sina liv, hur de klädde sig och med vilken prakt de kunde forma sin vardag. I de första överflödsförordningarna, som gällde klädedräkt för Stockholms invånare från 1400- och 1500-talet, var den dominerande motiveringen ståndsreglering. 1600-talets samhällssyn var än mer hierarkisk och, för att vara lite anakronistisk, fastlåst i en identitetspolitisk syn på människorna. Vem man var styrdes av vart man hörde. Och det är påfallande hur överflödspolitikerna kunde ta sig uttryck i förbud eller i beskattning, syftade till att markera skillnaderna i samhället, i motsats till senare skattepolitiska målsättningar att jämna ut ekonomiska och sociala skillnader. Under loppet av 1700-talet och fram till den sista överflödsförordningen 1820 blev intresset allt mer nationalekonomiskt och det gällde att hålla tillbaka konsumtion av dyra produkter och insatsvaror på den svenska marknaden.<sup>4</sup>

Tidigare överflödsförordningar siktade in sig på dräktskicket, men med tiden kom fokus på mer lätt-  
rörliga konsumtionsvaror. 1734 års överflödsförord-  
ning lade extra importavgifter på snus, tobak, kaffe,  
te och choklad. Den drabbade dem som hade det gott  
ställt. Allmogen och arbetarna behövde inte betala  
avgiften; de ansågs inte ens ha råd att köpa produk-  
terna. 1762, då staten hade större behov av pengar än  
någonsin tidigare, omvandlades konsumtionsskat-  
ten, som beräknades i relation till förbrukningen, till  
en ”klass-skatt”, som de besuttna fick betala oavsett  
om de nyttjade produkterna eller inte.<sup>5</sup>

Under 1800-talet minskade betydelsen av  
jordskatterna. De utsattes också för stark kritik  
från böndernas sida. När de under senare delen av  
århundradet dominerade politiken blev det änd-  
ring i skattesystemet. Jordräntorna avskaffades  
och i stället introducerades inkomstskatter, lagom  
till de växande försvarsutgifterna i samband med  
övergången till allmän värnplikt. Men ännu spelade  
indirekta skatter en stor roll i statens finanser, tullar  
och förbrukningsskatter på främst socker och alko-  
hol. Skatten på tobak infördes 1914 för att bekosta de  
nya pansarskeppen för att stärka Sveriges försvar.  
Lyxskatter diskuterades, men sattes inte i bruk i det  
sammanhanget.

Inkomstskatt hörde en modern tid till, då pen-  
ningekonomin avlöste kvardröjande naturhushåll-  
ning. Nya ekonomiska sektorer fick ökad betydelse,  
först industrin sedan tjänstesektorn. Inkomstskat-  
ten hade dessutom en egenskap, som de indirekta  
skatteformerna saknade: genom progression i  
skatteuttaget kunde en större del av skattebördan  
läggas på dem som tjänade mer. I förlängningen  
kunde detta dessutom bidra till en utjämning i  
ekonomiskt avseende mellan olika grupper i sam-  
hället. Det var en ambition som socialdemokratin  
förde med sig in i maktens boningar efter första  
världskriget. Den strävan blev ännu tydligare efter  
andra världskriget då förmögenhets- och arvsskatter  
infördes. I internationell jämförelse utnyttjade Sve-  
rige direkt beskattning i stor utsträckning, indirekt  
i något mindre grad.<sup>6</sup>

Men den indirekta beskattningen utvecklades  
också. Punktskatter fanns kvar och nya infördes i  
början av 1940-talet. ”Lyxskatter” drabbade då under  
beredskapstiden sådana varor som riksdagsmajorite-  
ten ansåg inte hörde till livets nödtorft. Men framför  
allt kom generella indirekta skatter i fokus: oms och  
moms. Sådana skatter hade under mellankrigstiden  
införts i en rad länder och Sverige följde efter. En  
omsättningsskatt infördes 1940, men togs bort efter  
kriget. Den återkom 1960 med skattesatsen 5 procent  
och i slutet av samma decennium ersattes den av en  
mervärdesskatt, moms på 21 procent.

Tillkomsten av momsen gjorde flera av de tidigare  
punktskatterna, framför allt lyxskatterna, obsoleta.  
De var inte sällan ganska opraktiska i fiskal mening,  
de gav ganska lite i statskassan och de kunde ofta  
upplevas som slumpartade eller rent av orättvisa.  
Varför hade vi långt in på 1960-talet punktskatter på  
tandkräm, på mazariner och på grammofonskivor?  
Var de en kvarleva från lyxskatternas dagar, och  
vem skulle i så fall bestämma om vad som hörde  
till livets nödtorft och vad som inte gjorde det?  
Vissa punktskatter överlevde och nya har kommit  
till under de senaste decennierna. Frestelsen för  
politikerna finns fortfarande att med en punktskatt  
slå flera flugor i en smäll, att göra en politisk eller  
ideologisk markering och skapa en intäkt i statens  
budget på en och samma gång. Mer än en markering  
blir det nog inte. Tanken att de maktavande på ett  
avgörande sätt skulle kunna ändra medborgarnas  
beteende genom beskattning är nog, i det historiska  
ljuset ganska futtil.

### Punktskatter i dag

På Skatteverkets hemsida räknas 13 gällande  
punktskatter upp. De har lite olika historia och  
utformning, allt efter det skatteobjekt som de avser  
och de beteendeförändringar som pålagan vill åstad-  
komma. Som medborgare kan man vara lite överras-  
kad över att till exempel bilskatten inte finns med i  
samlingen, men det kanske beror på att den inkasse-  
ras av en annan myndighet, Transportstyrelsen. Den

Hans De Geer



Lars-Gunnar Björklund och Anne-Marie Cronqvist lanserade Lotto i Sverige så framgångsrikt att till och med Socialdemokraternas ledare Olof Palme blev imponerad.



## Punktskatter – moralens väktare eller dödgrävare?

fyller ju annars flera kriterier för punktskatter, men jag lämnar den därhän. Inte heller kommer jag att ta upp kommunalt motiverade punktskatter, även om de kan vara nog så omdebatterade; trängselskatterna är sådana exempel.

Låt oss först se på en sammanställning över punktskatternas ekonomiska betydelse, *tabell 1*. Energiskatterna dominerar stort, men innehåller flera olika komponenter. Det är också fallet med vägtrafikskatterna i sammanställningen. De viktigaste punktskatterna på enskilda varukategorier ligger på alkohol och på tobak. Den totala intäkten, 126 miljarder, är betydande i statens finanser. Men vi har inga sammanställningar över skatternas effektivitet när det gäller att förändra allmänhetens beteenden.

De äldsta statliga punktskatterna som ännu lever är skatterna på *alkohol* och på *lotterier* och *spel*. De har gemensamt att målet för beskattningen, själva beteendet, inrymmer stora risker för beroende och missbruk. Det kan vara skäl nog att på alla sätt minska drickandet och spelandet, men det räcker inte. Superiet och vadhållningen, rouletten och kortspelet med dess höga vinster sågs förr som ett hot mot en god samhällsordning och en stabil moral. Det var skälet för den tidiga beskattningen, vid sidan om det fiskala skälet. Om både flaskan och kortleken kunde betraktas som redskap för en subversiv verksamhet gav det ju legitimitet åt skattebördan på sådana beteenden, alldeles oavsett om det omvände någon enda syndare.

Alkoholen beskattades ursprungligen både vid produktionen och vid konsumtionen. Skatten rela-

teras nu för tiden till alkoholstyrkan: 516 kronor och 59 öre per liter ren etylalkohol. Numera tas skatten ut vid försäljningen till konsument. För lotterier med penningvinster beskattas arrangören med 35 procent av nettobehållningen sedan alla vinster betalats ut. *Skatt på vinstsparande* liksom den särskilda *premieskatten för grupplivförsäkring* hör egentligen samman med lotteriskatten. Vinstchans som vinstchans, vinst som vinst. När det gäller spelandet i kasinomiljöer beskattas de konkreta förutsättningarna, antalet spelbord avgör skattens storlek. Man kan då påminna sig om att spelkort länge var belagda med en stämpelskatt. De minnesgoda kommer ihåg den röda, runda stämpeln på hjärter ess.

Närbesläktad med alkoholskatten är *tobaksskatten*. Också den lägger en börda på ett bruk som är spritt men farligt för hälsan. Trots en hög beskattning, ungefär 50 procent av priset för en ask cigaretter är skatt, lär den som sådan inte få många att sluta. För detta krävs helt andra argument eller upplevelser. Men rökarna är ju också en grupp som kan brandskattas utan att det väcker dåligt samvete hos beslutsfattarna. Om det ändå vore så att tobaksskatten örönmärktes för lungkliniker på sjukhusen eller inrättande av rökfria miljöer i offentliga lokaler, så skulle det gå an. Men så är det inte. Tobaksskatten, som tillkom för att bekosta de svenska pansarkryssarna 1914, går såvitt jag vet rakt in i budgeten och rökarna är ett segt släkte som tål mycket skattetryk.

Det finns en rad modernare punktskatter som är förknippade med miljöfrågor av olika slag. Det är

Tabell 1 Punktskatter, skatteintäkt 2016. Miljoner kronor.

Tobaksskatt	11 918
Alkoholskatt	13 931
Energi och koldioxidskatt	68 705
Övriga skatter på miljö och energi	5 191
Skatt på vägtrafik	19 696
Övriga punktskatter	6 984
Summa punktskatter	126 426

Källa: ekonomifakta.se

svårt att på principiella grunder ställa sig avvisande till vissa kostnader för miljöns skull, och befrämjar de sparsamhet och försiktighet är det gott nog. De lär inte leda till att resursen inte längre används om det inte finns tekniskt och ekonomisk goda alternativ. *Avfallsskatten* får avfallsanläggningar betala till staten för sådant avfall som inte sorteras in i återvinningscirklar, utan deponeras. Det avspeglas i priset för deponi, som företag, inte privatpersoner, får betala. *Naturgrusskatten* måste den slanta upp som vill ta grus från våra åsar. Grus är en ändlig naturprodukt där det ligger och kan inte disponeras för andra ändamål hur som helst. Den som vill sprida *bekämpningsmedel* i vår fria natur får betala för det. Meningen med skatten är naturligtvis största möjliga sparsamhet med sådana medel. *Kemikalieskatten* har bara ett år på nacken och ska minska förekomsten av giftiga flamskyddsmedel i elektronisk utrustning.

Bilskatten nämndes, och det finns som framgått flera punktskatter som hör samman med bilismen. *Trafikförsäkring* ska alla fordonsägare ha och alla försäkringsbolag som erbjuder sådana ska betala skatt för detta; en kostnad som naturligtvis vältras över på försäkringstagaren. Tanken är att med en extra försäkringskostnad avskräcka från alltför stora, tunga och bensinslukande tingestar. Sådana sliter ju mer på våra vägar och om olyckan är framme blir det ofta värre. Drivmedlet tar sitt i olika former av *energirelaterade skatter*: energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt. Skatterna på en liter vanlig bensin låg i mars 2018, på 6,74 kronor per liter. För vanlig eldningsolja fick man vid samma tid betala 4 161 kronor per kubikmeter. Inte heller den elektriska kraften går fri: 33,1 öre per kilowattimme betalar vi i energiskatt för den. Flygskatten är den senast tillkomna i den här gruppen. En sådan beslutades av den socialdemokratiska regeringen 2005 men hann aldrig sättas i verket före regeringsskiftet 2006 och Alliansen tog bort den. 2017 lanserades tanken på nytt, beslutades och ska träda i kraft i april 2018. Flygbolagen (det vill säga passagerarna) får betala en avgift beräknad per person och destination för att minska miljöpåverkan. Det skulle vara mycket

överraskande om färre soldyrkare reste till Phuket, och affärsresenärerna rör den inte i ryggen. Kostnaden kommer på din nästa faktura.

Reklamskatten, slutligen, är ett barn av 1970-talet och krisen för de så kallade andra-tidningarna på olika orter, som i en ond cirkel gick miste om nödvändiga annonsintäkter. Genom att beskatta annonser i de mer lyckligt lottade bladen kunde staten ta in pengar som skulle slussas som statligt presstöd till förlorarna. Nu i internettider är ju alla papperstidningar förlorare, så reklamskatten i sin nuvarande form kommer säkert att avvecklas.

### Exemplet spritskatt

Lagstiftningen om brännvin hade länge ett fiskalt fokus: brännvin som skatteobjekt.<sup>7</sup> Beskattning av bränning infördes första gången 1638 och beräknades efter åtgången av spannmål. Skatteintäkterna var under stormaktstiden en välkommen inkomstkälla för den ofta krigförande svenska staten.

Reglerna förändrades ofta under de följande seklerna. Vid 1853–1854 års riksdag, då nykterhetspi-onjären Peter Wieselgren agiterade, förbjöds husbehovsbränning, och skatten på produktion av brännvin ändrades. Den tidigare skatten hade byggt på en uppskattning av produktionskapacitet; det ändrades nu till en beskattning av faktisk produktion. Skatten höjdes i flera steg under de följande decennierna. I brännerierna fanns mekaniska kontrollapparater, som registrerade volym och styrka. Produktions-skatten gick till statskassan.

Bestämmelserna om försäljning av brännvin innebar att handlarna fick betala en försäljningsavgift om 15 öre per liter. Oavsett sin omsättning var de tvungna att betala en viss grundavgift, i städerna för minst 3 000 liter. Lokala systembolag ersatte snart de privata handlarna och deras överskott gick in i de kommunala finanserna.

Under början av 1900-talet centraliserades hanteringen av alkoholen i Sverige. Produktionen koncentrerades på den privata sidan, och när det gällde försäljningen tappade kommunerna mark till staten.

De försäljningsavgifter som gått till kommunerna omdirigerades från 1915 till statskassan.

1910-talet var en period av stark förändring av regleringen på rusdrycksområdet. Brattssystemet, som det kallades efter sin upphovsman, byggde på att slopa det privata vinstintresset ur hela värdekedjan, att införa individuell kontroll av konsumtionen samt att bygga ut alkoholistvården. Systemets mest framträdande drag blev ransoneringen och motboken. Monopolen blev en annan beståndsdel. Ett företag skulle med ensamrätt tillverka eller importera rusdrycker och distribuera dem till kommunalt kontrollerade detaljhandelsföretag och till restaurangnäringen. Överskott i både parti- och detaljhandel skulle dras in till staten. De tidigare skatterna på sprit ersattes 1920 med en omsättnings-skatt och en utskänknings-skatt. Under de följande åren steg omsättningsskatten till mer än 50 procent. Även utskänknings-skatten mångdubblades. I folkomröstningen om totalt alkoholförbud 1922 vann motståndarna överraskande, vilket säkerligen var en följd av Bratts reformer.

Brattssystemet pressade inte ned den totala konsumtionen så som förespråkarna hade förväntat sig. Nykterhetsvänner påpekade att ransoneringarna kunde bli kontrafinala, eftersom många köpte ut hela sin ranson, som en av staten sanktionerad konsumtion. Brattssystemet drog dessutom kostnader, påpekade kritiker, genom en stor administration och omfattande registerföring. Andra motsatte sig av principiella skäl regleringen av marknaden och ville ha en mer liberal ordning. Utsatt för detta kors-tryck underminerades Brattssystemets sociala och politiska legitimitet.

I slutet av 1944 tillsattes en nykterhetspolitisk kommitté som arbetade i nästan tio år. Den ledde till ett nytt stort riksdagsbeslut om alkoholpolitiken 1954. Brattssystemet lades på hyllan. Motboken försvann, men den som var onykter eller kunde antas långa sprit skulle nekas att köpa. Åldersgränserna skulle upprätthållas strikt. Försäljningen av starköl, som varit förbjuden sedan början av 1920-talet, blev åter tillåten.

Detaljhandeln centraliserades och alla systembolag fördes samman till ett bolag, Nya Systemaktiebolaget, med staten som ägare. Efterfrågan på rusdrycker ökade kraftigt när motboken avskaffades, men två markanta skattehöjningar under de följande åren pressade tillbaka konsumtionen till den tidigare nivån. Här fungerade punktskatterna som avsikten var! Den långsiktiga trenden pekade dock uppåt, och nya konsumtionsmönster växte fram. Vinkonsumtionen sköt fart på bekostnad av de starkare dryckerna.

Introduktionen av mellanöl 1965 ledde till en konsumtionsökning bland unga människor och gav anledning till en översyn av regelverket. Vissa av 1950-talets reformer fungerade inte. En ny alkoholpolitisk utredning levererade sitt omfattande slutbetänkande 1974. Dess resonemang gick ut på att de alkoholrelaterade skadorna i samhället kunde reduceras bara om den totala konsumtionen av alkohol minskades. Men målet var inte ett alkoholfritt samhälle; alkoholförtäring sågs som en integrerad och accepterad del i många sociala sammanhang.

Tre slags åtgärder lyftes fram för att få ned konsumtionen: minskad tillgänglighet, aktiv attitydpåverkan och högre pris. Minskad tillgänglighet betydde lördagsstängt på Systembolaget och restriktivitet med vin- och spriträttigheter till krogarna. Attitydpåverkan innebar massmediala kampanjer, den mest kända var ”Spola kröken”. Högt pris, slutligen, skulle åstadkommas genom, just det, beskattning. Den gamla omsättningsskatten ersattes av en dryckesskatt, där skattesatserna relaterades både till alkoholstyrkan och priset på varorna.

Priset som avgörande faktor för den totala konsumtionen byggde på en teori om ett direkt samband mellan pris och konsumtion: steg priset så sjönk konsumtionen i motsvarande grad. Några kritiker påpekade begränsningarna i ett sådant system: alltför höga priser kunde leda till illegala sätt att komma åt alkoholen. Andra underkände hela teorin och menade att det fanns en betydande priselasticitet i alkoholkonsumtionen; de flesta skulle köpa, oavsett priset.

Utformningen av den svenska dryckesskatten medförde problem när Sverige ansökte om medlemskap i EG, sedermera EU. Det svenska skattesystemet diskriminerade utländska varor till förmån för inhemsk produktion. För att bli kompatibelt med skattesystemen i andra europeiska länder ändrades dryckesskatten 1992, så att skatten enbart kom att bero på alkoholhalt. Det innebar en omviktning: billigare (läs egenproducerade eller härtappade) produkter blev relativt sett högre beskattade, medan de dyrare, importerade märkesvarorna, som höll samma alkoholhalt, blev jämförelsevis billigare.

Internationaliseringen skakade om den svenska alkoholpolitiken. Försvaret av den svenska ordningen koncentrerades till att bevara detaljhandelsmonopolet. De andra monopolen, liksom möjligheten att använda höga skatter för att nå alkoholpolitiska målsättningar, gavs upp. Seriösa privata aktörer fick söka tillstånd för import och partihandel och distribution av alkoholvaror. Två bedömningar skulle göras: en alkoholpolitisk och en fiskal. De nya aktörerna måste vara att lita på när det gällde respekten för regelverket, och de måste ha förmåga att leverera in dryckesskatten. Alkoholinspektionen inrättades för att ge tillstånd, kontrollera och följa upp hanteringen av alkoholhaltiga drycker. Den slogs 2001 samman med Folkhälsoinstitutet och bildade Statens folkhälsoinstitut. Vården om skattefrågorna togs över av Skatteverket.

Beskattning av tillverkning och förtäring av alkoholhaltiga drycker har, som framgått, förekommit allt sedan 1600-talet. Men det är bara sedan mitten av 1800-talet som den har relaterats till nykterhetsarbete eller andra sociala mål. Och på det området har beskattningen inte varit särskilt avgörande i förhållande till andra politiskt beslutade regler. Skatterna har vilat på fiskala överväganden: spriten har varit en kassako för staten och tidigare för kommunerna.

Den alkoholpolitiska utredningen under 1970-talet såg tillbaka på utvecklingen sedan reformerna i mitten av 1950-talet. Den konstaterade en dualism hos skattepolitiken, mellan fiskala och alkoholpo-

litiska mål. Under tiden mellan 1954 och 1974 hade spritskatten höjts vid nio tillfällen. Alkoholpolitiska skäl hade åberopats bara vid tre av dessa tillfällen. Vid två av dessa uppgavs syftet att spritpriserna skulle följa den allmänna prisökningen. Vid sex höjningar var motiven statsfinansiella. Att tala om dualism är kanske en eufemism; möjligen vore dubbelmoral en riktigare beskrivning.<sup>8</sup> Det finns samtidigt senare undersökningar som gör gällande att ett sänkt pris på alkohol, t ex genom att tillåta viss konkurrens på marknaden, skulle leda till en tydlig ökning av alkoholrelaterade skador och sjukdomar. Det resonemanget blir till ett argument för att behålla både detaljhandelsmonopol och höjda punktskatter på alkohol genom en minimiskatt.<sup>9</sup>

### Exemplet spelskatt

Bland punktskatterna finns två som har anknytning till spel, lotteriskatten och skatten på så kallade bordsspel, alltså rouletter, tärningsspel och kortspel som spelas med pengar som insats och vinst. Här utgår skatten i relation till antalet bord som en spelarrangör har, att betala av arrangören månad för månad. På lotterier utgår skatten med 35 procent av överskottet sedan alla vinster har betalats ut. De statliga och de ideella lotterierna är befriade från skatt. För de statliga lotterierna är det en praktisk fråga; hela överskottet ska gå till staten och det finns ingen poäng i att kalla en del av den summan för skatt.

Historiskt sett har spelande varit förbjudet utom på de spel som arrangerades av staten, till exempel det gamla nummerlotteriet, där poeten Bellman var anställd.<sup>10</sup> I modern tid startades Penninglotteriet i slutet av 1800-talet och förstatligades 1939. Överskottet gick först till särskilda projekt, som byggandet av Dramatiska teatern och Operan i Stockholm, men efterhand betalades hela överskottet in till staten. Spelet beskattades på två sätt. Under en period lades en stämpelskatt på själva lotterna. Vinsterna beskattades i början genom att summan lades på toppen av vinnarens inkomst. Från 1928 infördes en fast

vinstskatt på 10 procent av vinsten. Den höjdes 1942 till 20 procent och 1974 till 35 procent. Den ökade skatten drev upp vinsterna i statens lotterier på grund av konkurrensen med tipset, hästspelet och de ideella lotterierna. De högre vinsterna lockade till mer och större spel. Det var beskattningens fiskala, men knappast dess moraliska, målsättning.

1969 års punktskatteutredning sökte efter lämpliga skatteobjekt. Inom spelområdet pekade den på rouletter och enarmade banditer som lämpliga. Det ledde till att dessa legaliserades 1973, för att sex år senare återigen förbjudas för att de förde med sig sociala problem och uppträdde i sunkiga miljöer. Sedan dröjde det fram till mitten av 1990-talet innan de spelformerna blev legala igen, av fiskala skäl och för att stödja folkrörelserna i Sverige.

Bolaget Tipstjänst bildades 1934 som ett statligt bolag för att komma tillrätta med den illegala vadhållningen på sportresultat, som arrangerades av idrottsföreningar, privatpersoner eller utländska spelbolag. 10 procent, från 1942 20 procent, av de samlade vinsterna drogs av som skatt före utbetalningen. År 1958 höjdes vinstskatten till 30 procent samtidigt som småvinster under 25 kronor befriades från skatt. Den gränsen försköts efterhand uppåt. Från 1972 betalade Tipstjänst in en schablonmässigt beräknad skatt på 35 procent. Överskottet av verksamheten gick dessutom direkt in i statskassan. Bra affär för staten. Vinstskatten och radskatten betalades in månatligen, medan överskottet betalades in en gång om året. Det var ett skäl till att vinstskatten sågs som viktig av Finansdepartementet.

Från 1942 startade det så kallade blåvita tipset, där tipparna fick möjlighet att betala fem öre för en extra rad och den summan gick in i en fond för att stödja Finland, som var i krig. Efter kriget ersattes det blåvita tipset under ett par år med en liknande konstruktion för att stödja återuppbyggnaden i Europa. Från 1948 lades den verksamheten ned, men den extra femöringen permanentades som en radskatt. Den var alltså en skatt på tippandet som sådant, inte en skatt på eventuella vinster. Den betalades månatligen in till statsverket, höjdes till

10 öre 1969 och fanns kvar fram till 1978. År 1996 fusionerades de statliga spelbolagen till Svenska Spel AB. Detta bolag, liksom de ideella lotterierna, befriades från skatt. Överskottet skulle ju gå in till staten och inbetalningarna periodiserades på ett sätt som passade statsverket.

Spel sågs visserligen med stor misstro i stora grupper i samhället, inte minst inom politiska kretsar, liksom inom kyrkan. Spel var synd och spel underminerade arbetsmoralen. Under större delen av 1900-talet betraktades det överdrivna spelandet, det som ledde till en förlust av hus och hem, familj och vänner, som en moralisk svaghet, inte som ett sjukligt beteende. Spelaren var en suspekt figur. Utbrett spelberoende var ett samhällsproblem, men ansvaret lades i hög grad på den enskilde. Det var inte förrän in på 2000-talet som spelberoende likställdes med alkoholberoende. Att spel sågs som en moraliskt tvivelaktig verksamhet fick legitimera beskattningen. Spelarna, dessa förtappade, kunde gott betala lite extra för sitt spel, medel som skulle täcka idrottens och folkrörelsernas behov.

Skatten på spelen var aldrig avsedd att minska spelandet, vilket man annars kunde tänkt sig. Staten som arrangör och aktör på spelmarknaden var, om något, pådrivande för utökat spel, men kanaliserat till det legala spel som de statliga eller ideella bolagen erbjöd. I slutet av 1960 uppmånade Finansdepartementet ”sina” spelbolag att vara mer moderna och framåt i marknadsföringen. Enarmade banditer legaliserades inte för att det svarade mot en efterfrågan på marknaden utan för att de var lämpliga beskattningsobjekt. Det var liknande överväganden som låg bakom de moderniserade banditer, som under namn av Jack Vegas kom ut på marknaden i slutet av 1990-talet. Staten drev på utvecklingen i spelbranschen av fiskala skäl. Det stora hotet mot spelen som skatteobjekt var den internationella konkurrensen genom nätbaserade spel. En allt större del av spelmarknaden ligger oåtkomlig för det svenska skattesystemet, i servrar på Malta eller Gibraltar. En licensierad spelmarknad är, om inte annat, ett sätt att komma åt det problemet.

## Avslutning

Ja, var står vi då när det gäller punktskatter och moral? Att det finns ett moraliskt inslag i punktbeskattningen är uppenbart. Skatten läggs på en vara eller ett beteende som riksdagsmajoriteten på olika grunder anser bör upphöra eller minska. Att åstadkomma en sådan förändring är en målsättning med punktskatten, vid sidan av att berika staten.

De dubbla syftena, intäkt och beteendeförändring, visar sig vara svåra att förena. I Finansdepartementets värld går det fiskala intresset före. I flera fall stimulerar staten med ena handen den verksamhet som den med andra handen beskattar. Dubbelmoralen frodas medan intäkterna växer.

Det skönsmässiga i valet av skatteobjekt gör systemet med punktskatter moraliskt tvivelaktigt i sig, även om vi som enskilda personer kan sympatisera med det ideella syftet bakom den ena eller den andra skatten. Urvalet av skatteobjekt vilar inte alltid på någon delad värdegrund.

Skatteintäkten kan vi följa, men i de flesta fall är det svårt att urskilja några tydliga beteendeförändringar till följd av beskattningen. I det avseendet förefaller punktskatterna i regel ineffektiva. Samtidigt: all beskattning står i motsättning till äganderätten. Om punktskatter inte lever upp till sina angivna, ideella mål är den moraliska grunden för punktskatterna än bräckligare. Aldrig så goda ändamål bör i fortsättningen inte helga så tveksamma medel.

## Noter

- 1 En god översikt över skattetänkandet finns i SOU 1964:25.
- 2 Se J A Gripenstedts tal på Riddarhuset 4 juni 1857, återgivet i Björnsson & Magnusson, 2011.
- 3 Se Löwnertz, 1983.
- 4 Se Andersson, 2011.
- 5 Se Löwnertz, 1983.
- 6 Se Rodriguez, 1981.
- 7 Detta avsnitt bygger på framställningen i De Geer, 2017.
- 8 SOU 1974:90, s 165.
- 9 Se Stockwell *et al*, 2017.
- 10 Detta avsnitt bygger på framställningen i De Geer, 2011.

## Litteratur

Andersson, Eva I, 2011, ”Kön, kläder och konsumtion i svenska överflödsförordningar under (nästan) 400 år”. Paper presenterat vid det svenska historikermötet,

Göteborg 5–7 maj 2011.

Björnsson, A & Magnusson, L, red, 2011, *Jordpäron : svensk ekonomihistorisk läsebok*. Stockholm: Atlantis.

De Geer, Hans, 2011, *Statens spel*. Stockholm: Atlantis.

—, 2017, *Vin&Sprit AB 1917–2008*. Stockholm: Förlaget Näringslivshistoria.

Löwnertz, Susanna, 1983, *De svenska skatterna*. Stockholm: Riksskatteverket.

Rodriguez, Enrique, 1981, *Den svenska skattehistorien*. Lund, Liber läromedel.

SOU 1964:25 *Nytt skattesystem : förslag / avgivet av Allmänna skatteberedningen (Skattesystemutredningen och Företagsskatteutredningen)*. Stockholm, offentliga utredningar.

SOU 1974:90, *Alkoholpolitik : betänkande del 1 : bakgrund*. Stockholm : LiberFörlag/Allmänna förlaget.

Stockwell, Tim *et al*, 2017, *What are the public health and safety benefits of the Swedish government alcohol monopoly?* Victoria [BC]: University of Victoria, Centre for Addictions Research of BC.

