

KLAS EKLUND

**JAKTEN
PÅ DEN
FÖRSVINNANDE
SKATTEN**

**GLOBALISERING OCH
RÖRLIGA SKATTEBASER**

SNS FÖRLAG

Jakten på den försvinnande skatten

Klas Eklund

Jakten på den försvinnande skatten

Globalisering och rörliga skattebaser

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06
E-post bok.info.order@sns.se
Webbplats www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

- grundades 1948 som en ideell sammanslutning
- är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper
- sprider kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt är ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i sådana frågor
- verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser

Jakten på den försvinnande skatten
Globalisering och rörliga skattebaser
Klas Eklund
Första upplagan
Första tryckningen

© 1998 Klas Eklund och SNS Förlag
Omslag Göran Eklund
Sättning Typ & Grafik, Köping
Tryckning Norstedts Boktryckeri, Stockholm, 1998

ISBN 91-7150-739-6

Innehållsförteckning

Förord 7

I. SVENSKA SKATTER I EN GLOBAL EKONOMI 9

1. Skatternas uppgift – och globaliseringens utmaning 11
2. Det svenska skattesystemet 18
3. Globaliseringen 27

II. RÖRLIGA SKATTEBASER 35

4. Finansiellt kapital 37
5. Realt kapital 50
6. Fastigheter 62
7. Arbete 66
8. Konsumtion 79
9. Energi- och miljöbeskattningen 87

III. INTERNATIONALLT SAMARBETE OCH SKATTEKONKURRENS 93

10. Snedvridning och samordning 95
11. EU och skatterna 98
12. EMU – ger indirekta effekter? 104
13. Internationell skattekonkurrens 106

IV. DRIVER SKATTERNA FRAM UTFLYTTNING UR SVERIGE? 109

14. Hur är den svenska attraktionskraften? 111
15. Flyttar företagen? 116

V. SLUTSATSER 121

16. Skattetrycket blir svårt att upprätthålla 123
17. Vad kostar det? 128
18. Vad göra? 136

Sammanfattning 143

Källor 146

Förord

Denna skrift diskuterar effekterna på det svenska skattesystemet av ekonomins globalisering och av att skattebaserna – det som beskattas – blir allt mer rörliga över nationsgränserna. Boken försöker således inte ge en helhetsbild av det svenska skattesystemet, dess för- eller nackdelar. Bara i förbigående behandlas viktiga aspekter som fördelning, inhemska effektivitetsproblem, den offentliga sektorns storlek med mera. Ämnet är således inskränkt till frågan om skattebasernas rörlighet och vad denna medför vad gäller möjligheterna att finansiera välfärdsstaten och att omfördela inkomster och förmögenheter.

Trots denna medvetna begränsning hoppas jag att även ett såpass – som det kan verka – snävt ämne skall visa sig intressant för läsaren. Internationaliseringen av ekonomin har tagit stora steg under de senaste decennierna, och jag är övertygad om att dess effekter på skattesystemet kommer att bli allt mer tydliga. Huvudslutsatsen av analysen i denna bok är att det håller på att bli svårare att upprätthålla ett system som både innebär högre skatter och mer utjämnande ambitioner än omvärlden. Denna slutsats kommer otivelaktigt att betraktas på olika sätt av socialdemokratiska och borgerliga betraktare – men den är likafullt viktig för båda.

Redan har vi sett en del iögonenfallande utslag av globaliseringsprocessen: Tobaksskatten sänks på grund av smugglingsfrekvensen, aktieskatten på de allra största aktieägarna har tagits bort för att undvika utflyttning – alltmedan fiskus intensi-

fierar jakten på de skatter vars baser är mest trögrörliga i den nya, rörliga världsekonomin. Hög fastighetsskatt är ett resultat – med behov av godtyckliga undantag och rubrikfångande särregler. För egen del tror jag att denna jakt på den försvinnande skatten kommer att bli ett allt tydligare inslag i den ekonomiska politiken under kommande år. Denna bok söker på ett enkelt vis förklara varför detta sker, vilka effekterna kan tänkas bli och vilka alternativ politikerna har.

Skriften är en utvidgad version av ett föredrag som hållits för det socialdemokratiska partiets skattegrupp. Jag vill tacka skattegruppen och dess ordförande Thomas Östros för synpunkter och diskussion. Därutöver vill jag tacka Krister Andersson, Bo Berggren, Claes Dahlbäck, Peter Carlsson, Bo Diczfalusy, Mats Hallgren, Ingemar Hansson, Sven-Olof Lødin, Göran Norrmann, Erik Norrman, Olof Petersson, Gunnar Rabe, Pernilla Ström och Hans Tson Söderström för synpunkter på ett tidigare utkast.

Mörksund, augusti 1998

Klas Eklund

I. SVENSKA SKATTER I EN GLOBAL EKONOMI

1.

Skatternas uppgift – och globaliseringens utmaning

Alla länder har skattesystem, baserade på statsmaktens rätt att – om nödvändigt med våld – driva in skatt från sina medborgare. Skattesystem och indrivning av skatt finns således överallt, även i länder som gjort sig kända för en extremt liberal politik och liten offentlig sektor. Dock skiljer sig skatternas nivå och utformning mellan olika nationer, eftersom man har olika mål och olika ambitioner för skattepolitiken.

I skattelitteraturen brukar ekonomer urskilja tre väsentliga uppgifter för skatterna.¹

- För det första skall de finansiera den offentliga sektorn.
- För det andra skall de omfördela inkomster och förmögenheter.
- För det tredje skall de också i andra avseenden påverka människors och företags beteende, till exempel när det gäller konsumtion av alkohol, miljöförstöring, investeringar i vissa regioner, och så vidare.
- Därutöver kan man också, för det fjärde, begära att skattesystemet skall nå dessa mål med så små bieffekter som möjligt och inom ramen för vad rättssamhället kräver.

¹ För en genomgång av det svenska skattesystemets mål och utformning, se Hansson och Normman (1996).

Huvudtesen i den här skriften är att internationaliseringen av den svenska ekonomin – nu och än mer i framtiden – utmanar och i vissa avseenden direkt försvårar möjligheterna att klara av alla dessa uppgifter samtidigt:

- Skattebaserna blir allt rörligare, vilket gör det svårare att driva in tillräckligt med skatt för att finansiera en stor offentlig sektor.
- Eftersom höglönlade och förmögna människor ofta är rörligare – har lättare att flytta bort från eller på andra sätt undkomma skatterna – blir det allt svårare att omfördela mellan rika och fattiga.
- Internationaliseringen gör det lättare både för företag och individer att komma undan statsmakternas försök att styra deras beteende. Företag kan ofta övervältra kostnaderna för skatterna på anställda och kunder. Privatpersoner kan utnyttja gränshandel, smuggling och Internet.
- När staten på olika sätt söker kontra, kontrollera, täppa till kryphål och hitta mindre rörliga skattebaser minskar effektiviteten i ekonomin, och ibland blir de statliga ingreppen mer godtyckliga.

FINANSIERINGEN AV DEN OFFENTLIGA SEKTORN

Skattesystemets första uppgift är att betala för *den offentliga sektorn*. Dess verksamhet – sjukvård, skola, omsorg med mera – och transfereringar – barnbidrag, pension, understöd vid sjukdom, arbetslöshet etc – finansieras främst med skatter. En del av utgifterna finansieras också med avgifter. Skillnaden är att en avgift normalt erläggs frivilligt, är öronmärkt och motsvaras av en motprestation från det offentliga. Mellan skatten och den offentliga servicen för den enskilde finns inte motsvarande raka rör. Det betyder att en avsevärd del av det vi i vardagslag kallar »avgifter« egentligen är skatter; höginkomsttagare betalar till exempel betydligt mer i obligatoriska »avgifter« än de

får tillbaka när de är sjuka eller arbetslösa, eftersom det finns ett tak för ersättningens nivå.

Uppenbarligen påverkar den offentliga sektorns storlek skattetrycket; ju större offentlig sektor, desto högre skatter och avgifter. Sverige har vid en internationell jämförelse både en stor offentlig verksamhet och generösa bidrag. Resultatet blir höga skatter. År 1997 drog den offentliga sektorn in ungefär 930 miljarder kronor i skatter och avgifter. Enligt finansdepartementets beräkningar var detta 54 procent av Sveriges nationalinkomst. Departementets tjänstemän väntar sig att skatteintäkterna ökar med cirka 150 miljarder kronor under de närmaste fyra åren.

Senare i denna bok kommer jag att hävda att internationaliseringen av den svenska ekonomin under de närmaste åren gör att stat, kommun och socialförsäkringssektor riskerar att tappa över 50 miljarder av de skatteintäkter som finansdepartementet räknar med. Beloppet är måhända svårt att översätta i begripliga storheter, men beroende på läsarens läggning – huruvida hon föredrar JAS-plan eller dagisplatser – kan som jämförelse nämnas att det är 25 procent mer än vad hela försvaret kostar, och att samma belopp i runda tal skulle räcka till 600.000 (!) kommunala dagisplatser. Min uppskattning är dessutom att den kostnaden bara är början: Den kommer att stiga i takt med tilltagande internationalisering.

OMFÖRDELNING

Den andra uppgiften för skattesystemet är att ändra den *fördelning* av inkomster och förmögenheter som marknaden åstadkommer. Detta görs genom att skatterna belastar höginkomsttagare och förmögna personer mer än fattiga. Det rör sig dels om omfördelning mellan hög- och lågavlönade, dels om omfördelning mellan perioder i individernas liv; man betalar mer skatt under de perioder man har högre inkomster och erhåller i stället bidrag under perioder med låg inkomst, såsom

barndom och ålderdom.

Fördelningspolitiken handlar emellertid inte bara om att omfördela inkomster direkt mellan individer. Ibland omfördelar den också indirekt, genom att söka påverka fördelningen mellan utvalda näringsgrenar eller regioner, med hjälp av riktade bidrag eller skattesubventioner.

Hur omfördelande skattesystemet är skiljer sig mellan nationer. I princip gäller att högre utjämningsambitioner ger högre skatter. Sverige har mycket långt gående utjämningsambitioner jämfört med andra länder. Även detta bidrar till att ge Sverige ett högt skattetryck.

Höga skatter som dessutom är omfördelande betyder med nödvändighet särskilt höga skatter på människor med höga inkomster och stora förmögenheter. Detta förutsätter dock att dessa människor låter sig beskattas. Dilemmat i en allt mer internationaliserad ekonomi är att just de förmögna och högavlönade människorna blir allt rörligare. När de förmögna hotar att flytta med sina inkomster och tillgångar, blir det svårare att nå de omfördelande målen.

STATEN SOM DEN GODE HERDEN

En tredje uppgift för skattesystemet är att påverka den ekonomiska och sociala utvecklingen över tiden. Det handlar om att stödja – eller motverka – viss typ av produktion eller beteende, såsom konsumtionsmönstret. Syftena kan vara olika, men låt oss lite slarvigt sammanfatta dem med att staten agerar *pater-nalistiskt*, det vill säga att man vill styra medborgarnas verksamhet i en viss riktning. Det kan röra sig om att variera skatterna över tiden för att försöka utjämna konjunkturen (vissa inslag i det svenska bolagsskattesystemet, såsom de tidigare investeringsfonderna, har haft detta syfte). Det kan handla om att motverka viss sorts miljöpåverkande produktion eller konsumtion, eller tvärtom att stimulera konsumtionen eller produktionen av andra varor. Här finns rader av exempel, alltifrån

koldioxidskatt till matmoms. Det kan gälla särskilda skatter på vissa varor (sprit och tobak), som lagstiftaren vill att vi konsumerar mindre av. Och så vidare.

Också här betyder internationaliseringen att det blir svårare för statsmakten att fostra medborgarna. Tilltagande gränshandel och smuggling är välkända sätt att (lagligt eller olagligt) gå runt riksdagens paternalister. Globaliseringen av produktionen gör att företag kan undgå eller mildra energi- och miljöskatter genom att flytta sin tillverkning utomlands. Internationella överenskommelser om att inte diskriminera i utrikeshandeln gör det svårare att skattemässigt särbehandla inhemska producenter. Den nationella politikens möjlighet att ingripa i medborgarnas beteende minskar.

ETT EFFEKTIVT RÄTTSSAMHÄLLE

Till dessa tre uppgifter brukar man lägga ett par normativa krav på hur systemet skall fungera. Skattesystemets ibland motstridiga mål skall tillgodoses inom ramen för *rättssamhällets krav*. Skatterna får inte läggas fast på ett godtyckligt sätt, utan måste följa vissa rättsliga principer. Dessutom bör de *ekonomiska bieffekterna* av skatterna vara så små som möjligt. De skall helst påverka konsumenternas, företagens och de förvärvsarbetandes beteende så att inga oönskade effekter uppstår, såsom lägre tillväxt, skatteffil eller skatteflykt.

Här är det svårare att vara säker på globaliseringens effekter. Någon kan tycka att ett lägre skattetryck på vissa medborgare är ett uttryck för en mindre godtycklig beskattning och att globaliseringen i den meningen gör Sverige mer rättssäkert. Av vad som sagts ovan framgår dock att rörligare skattebaser gör det svårare att klara alla de tre kraven – finansiera, omfördela och påverka – samtidigt. Målkonflikter uppstår oundvikligen, starkare och svårare ju högre skattetrycket är. Min egen uppfattning är att internationaliseringen förstärker dessa. Typexempel är konflikten mellan finansiering och omfördelning.

Om de högavlönade och förmögna är mer rörliga än de lågavlönade och hotar med att flytta, kommer skattesystemet att misslyckas med såväl uppgiften att finansiera som uppgiften att omfördela. Men om skatten sänks på de »rika« och höjs på de »fattiga« kanske man kan rädda finansieringen – till priset av en mindre omfördelande politik. Alternativt: Om man prioriterar den omfördelande effekten, kanske man i stället måste sänka skatteuttaget, totalt sett.

Båda dessa utvägar förutsätter dock att politiker och skattemyndigheter är klara över utmaningarna, förmår formulera om målen och göra de nödvändiga omprioriteringarna. Problem uppstår, då man söker nå alla målen samtidigt, med ett högt skatteuttag i en allt mer globaliserad ekonomi. Risken är då stor att man tvingas införa allt fler – mer eller mindre godtyckliga – särregler, undantag och specialfall.

Skattesystemet kommer då att karakteriseras av flera »lager«. Först ett generellt högt skattetryck för att finansiera välfärdsstaten. Därefter en rad undantag för att förhindra att höga skatter medför orimligheter i enkilda fall. Och så en ny omgång åtgärder för att försvåra en alltför stor flykt av skattebaser till de kryphål som öppnats genom undantagen. Och så vidare. Så blir skattesystemet efter hand ett oöverskådligt lapp-täcke, där allt fler medborgare känner sig godtyckligt och orättvist behandlade och där följaktligen skattemoralen uppluckras.

Den stora skattereformen 1990–91 syftade – på ett förtjänstfullt sätt – att röja i djungeln av snåriga regler, undantag och fiffelmöjligheter. Men dess credo – likformighet och enkelhet – har, som vi kommer att se i denna skrift, i allt högre grad kommit i konflikt med globaliseringens ökande tryck på olika skattebaser. När rörligheten ökar, ökar också frestelsen att skärpa skattetrycket på de trögrörliga skattebaserna och tryffera skattesystemet med undantag och nya särregler för att säkerställa att systemet ändå klarar sina motstridiga mål. Resultatet blir att skattereformens syften allt mer förfelas. Ett huvudbud-

skap i denna bok är därför att det behövs en ny principiell översyn av skattesystemet – som denna gång tar mer hänsyn till de krav som internationaliseringen av ekonomin ställer.

2.

Det svenska skattesystemet

I Sverige är den offentliga sektorn stor, omfördelningsambitionerna höga liksom statsmaktens ambitioner att styra och ställa även på andra områden – ofta via skatterna. Det är därför föga förvånande att skattetrycket – skatternas andel av befolkningens samlade inkomster – är högt i vårt land. Sverige brukar, tillsammans med Danmark, i internationella jämförelser vara det land som har det högsta skattetrycket. Detta etablerades under 1960- och 70-talen, då den offentliga sektorns utgifter steg kraftigt, och därmed också behovet att ta ut nya skatter.

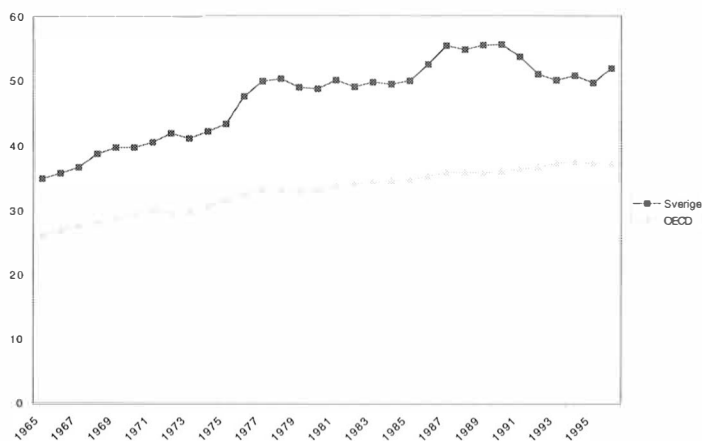
Diagram 1 visar hur skatternas (inklusive sociala avgifter) andel av bruttonationalprodukten, BNP, steg snabbt och så gott som oavbrutet under 1960- och 70-talen. Mot slutet av 1970-talet nådde skattetrycket 50 procent av BNP och därefter har det legat och slagit runt eller strax över den nivån.

Diagrammet inkluderar både skatter och sociala avgifter, till stat liksom kommun. De gav 1997 enligt preliminära uppgifter tillsammans ca 930 miljarder kronor. Den offentliga sektorn hade också andra inkomster, såsom ränteinkomster (till exempel på studielån), böter, inkomster från offentlig verksamhet (såsom avgifter för läkarbesök och för vissa andra tjänster), EU-bidrag med mera. Skatterna är dock den överlägset största inkomstkällan; skatter och avgifter utgjorde 86 procent av den offentliga sektorns totala inkomster om cirka 1.100 miljarder kronor 1997.

Om vi ser närmare på dessa totala skatteinkomster domine-

**DIAGRAM 1. SKATTETRYCKET I SVERIGE OCH OECD
1965–96**

Procent av BNP



Källa: SCB.

ras de, som framgår av tabell 1, av *skatt på inkomster*. Inkomstskatter till stat och kommun samt de sociala avgifterna (de så kallade arbetsgivaravgifterna, varav ATP-avgiften är den viktigaste), som tas ut som en extraavgift på arbetsinkomsten, utgör tillsammans drygt 70 procent av de totala skatterna. Den näst största skattekällan är skatten på *varor och tjänster*, som ger drygt 20 procent av de totala skatteintäkterna. Den domineras av mervärdeskatten, momsen; i övrigt består den av olika punktskatter på speciella varor, såsom alkohol och tobak. Av tabellen framgår också att skatten på *egendom* står för en mycket liten del av de totala skatteintäkterna.

Tabell I. Skattestrukturen 1997

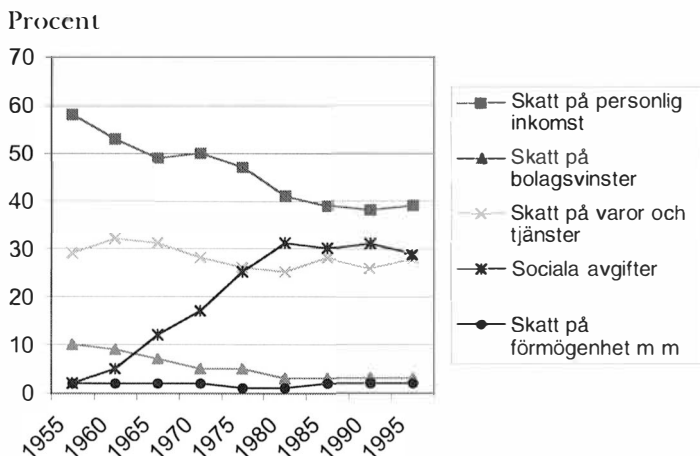
Skatteslag	Mdr kr	Procent av totala skatter
Kommunalskatt	284,8	30,7
Statlig skatt på inkomst	90,4	9,8
Varav		
Fysiska personers inkomstskatt	37,6	3,9
Juridiska personers inkomstskatt	52,1	5,5
Sociala avgifter	306,8	33,1
Skatt på egendom	36,4	3,9
Varav		
Fastighetsskatt	27,6	3,0
Förmögenhetsskatt	4,4	0,5
Arvs- och gåvoskatt	1,8	0,2
Stämpelskatt	2,6	0,3
Skatt på varor och tjänster	208,3	22,5
Varav		
Mervärdesskatt	127,1	13,7
Energiskatt	46,9	5,1
Tobaksskatt	7,7	0,8
Alkoholskatt	9,9	1,1
Fordonsskatt	6,2	0,7
Summa	926,7	100

Källa: RRV, preliminära siffror

Skatten på arbetsinkomster har i modern tid alltid varit den viktigaste enskilda skattekällan. Man kan dock notera att de sociala avgifterna – som är en annan form av skatt på arbete – efter hand blivit lika viktiga som den direkta, synliga inkomstskatten. Över tiden har de indirekta skatterna – de som betalas via högre pris på varor och tjänster eller genom lägre löner – markant ökat sin andel av skatteintäkterna. Det beror dels på de sociala avgifternas växande betydelse, dels på ökande skatobelastning på varor och tjänster. Ett stort steg togs med introduktionen av omsättningsskatten på 1960-talet, vilken sedermera ersattes av momsen. En skattekälla, som under samma period minskat i betydelse är bolagsskatten. Detta är – som

vi kommer att se – ett uttryck för skattebasernas rörlighet. Ju mer internationaliserad ekonomin blir, desto svårare blir det att ta ut höga bolagsskatter; konsumtionen är en mer trögrörlig skattebas och därför lättare att beskatta.

DIAGRAM 2. OLIKA SKATTERS ANDEL AV DE TOTALA SKATTEINKOMSTERNA I SVERIGE 1955–95



De indirekta skatterna och de sociala avgifterna är mindre synliga för den enskilde medborgaren än de direkta inkomstskatterna, vilket möjligen är en anledning till att de varit lättare att höja. Enligt klassificeringen i vidstående tabell är de »osynliga» skatterna nu en betydligt viktigare finansieringskälla för den offentliga sektorn än de »synliga».²

² Skillnaderna mellan tabell 2 och diagram 2 beror på till vilka kategorier man för olika komponenter i de sociala avgifterna. För våra syften i denna bok är dock dessa diskrepanser oviktiga; i båda fallen ökar de indirekta skatterna liksom de osynliga.

Tabell 2. "Synliga" och "osynliga" skatter

Skatt	Procent av BNP
Inkomstskatt fysiska personer	21,4
Förmögenhetsskatt	0,2
Fordonsskatt	0,2
Övrigt	0,7
Summa synliga skatter	22,5
Direkt skatt juridiska personer	3,1
Arbetsgivaravgifter m m	14,6
Moms	7,2
Energiskatt (inkl bensin)	2,9
Tobaks-, öl- och alkoholskatt	0,9
Övriga indirekta skatter	4,1
Summa osynliga skatter	31,9

Källa: Skattebetalarna

VEM BETALAR?

Man bör notera, att i det som tabell 1 kallar »inkomstskatt« ingår skatt på inkomster både från fysiska personer (människor) och juridiska personer (företag). Dessutom ingår i begreppet »inkomster« såväl inkomster av arbete (lön) som inkomster av kapital (räntor, utdelning, reavinster).

Ett sätt att analysera skatterna är att observera denna skillnad och i stället utgå från hur skatterna belastar olika *produktionsfaktorer*, det vill säga arbete och kapital. Den uppdelningen är intressant av fördelningspolitiska skäl, men också eftersom skattebaserna kapital och arbete har olika geografisk rörlighet och därmed kan förväntas reagera olika på olika skattesatser. Kapitalet har historiskt varit mer rörligt än arbetet. Men inom begreppet produktionsfaktorn kapital finns olika sorters kapital med olika rörlighet. Finansiella placeringar i aktier och obligationer kan således flyttas lättare än reall kapital – byggnader, maskiner och fastigheter. Även arbetet är olika rörligt, beroende på utbildning, inkomst och andra faktorer. Hur skat-

terna belastar olika människor och olika former av kapital kan därför förväntas medföra skilda reaktioner vad gäller möjlighet och beredvillighet att flytta från skatten.

Detta är den huvudfråga som behandlas i denna skrift. Den handlar både om hur skattebasernas rörlighet påverkar möjligheterna att få in skatteintäkter till den offentliga sektorn och hur rörligheten påverkar fördelning av skattebördan.

När man diskuterar hur skatterna belastar de olika produktionsfaktorerna arbete och kapital bör man nämligen också notera, att den som är formellt betalningsskyldig för en skatt i realiteten inte behöver vara den som ytterst står för skattens kostnader. Det beror på att när en skatt påverkar priser, löner och kapitalavkastning ger den upphov till en rad indirekta effekter på samhällsekonomin, vilka i sin tur kan förskjuta kostnaderna för skatten. Ekonomerna kallar den slutliga bördan av en skatt för skattens *incidens*.

En central fråga i teorin för skatternas incidens är i vilken utsträckning företag kan vältra över skattebelastning i form av bolagsskatt och energiskatt på anställda och kunder.

En slutsats av incidensanalysen är att löntagarna – produktionsfaktorn arbetskraft – i en öppen och avreglerad ekonomi bär mer av det totala skatteuttaget än vad de på papperet ser ut att göra. Medan det i den allmänna debatten bara är inkomstskatten på arbete som antas ligga på löntagarna är belastningen i själva verket betydligt större.

- Att de *sociala avgifterna*, som läggs ovanpå lönen, i slutänden belastar löntagarna genom att begränsa löneutrymmet torde vara självklart för de flesta, även om dessa avgifter i dagligt tal kallas »arbetsgivaravgifter«.
- Mindre självklart är att *bolagsskatten* ytterst belastar löntagarna. Men så är det. I en öppen ekonomi där aktieägare och investerare kan välja att placera sitt kapital i många olika länder, tillgångar och företag finns stark press på avkastningen att utjämnas. Om bolagsskatten (skatt på företagets vinster)

- i ett land, låt oss kalla det Monismanien, ligger högre än i omvärlden betyder det att de utländska ägarna får lägre avkastning på sitt kapital i Monismanien än de får i andra länder. Samtidigt får även invånarna i Monismanien lägre avkastning på placeringar hemmavid än de får utomlands. Allt annat lika betyder det lägre investeringar i Monismanien. När kapitalstocken minskar betyder det relativt sett lägre reallöner för löntagarna i Monismanien. Kapitalägarna, däremot, kompenserar sig genom högre avkastning på placeringar i andra länder; när kapitalstocken (nämnaren) krymper på hemmaplan stiger också avkastningen (kvoten) på de kvarvarande investeringarna. Processen är självfallet inte lika enkel i verkligheten som i teorin, men budskapet är ändå klart: När alla anpassningsmekanismer i ekonomin fått verka igenom är det till syvende og sist löntagarna som betalar en hög bolagsskatt.
- En *förmögenhetsskatt* som utgår på den förmögne i Monismanien, oavsett var denne har sin förmögenhet placerad, drabbar däremot honom eller henne direkt; den kan inte övervältras – på annat sätt än genom att den skattskyldige flyttar utomlands eller illegalt undanhåller skatt från myndigheterna. Här kan således en hög skatt medföra att skattebasen flyttar, eftersom det är det enda sättet att sänka skatten.
- En *konsumtionsskatt*, såsom moms, betalas i sin helhet av löntagarna. Den påverkar inte alls avkastningen på kapital. Hela incidensen av de indirekta skatterna ligger därför på arbetet. Ett specialfall av dessa skatter är energi- och miljöskatter, som dels tas ut på konsumenterna, dels från företagen. Också här gäller att företagen normalt kan övervältra skatten på konsumenterna, antingen genom att ändra pris-sättningen eller genom att flytta produktionen till länder med lägre skatter.³

³ En allmän introduktion till teorin om skatters incidens finns i Hansson och Norrman (1996), se särskilt kapitel 7.

Om vi använder siffrorna i tabell 1, blir slutsatsen att närmare 95 procent av den totala skattebördan i Sverige bärs av produktionsfaktorn arbete. Ungefär en tjugondel av skattebördan bärs av kapitalet. Det bör noteras att själva beskattningen av det som kallas »inkomst av kapital« inte ger något alls, netto, till statskassan utan faktiskt går med ett smärre underskott. Orsaken är att avdragen för ränteutgifter är större än skatten på ränteintäkter. Ett avgörande skäl till denna till synes ojämna fördelning mellan arbete och kapital är att kapitalet är rörligare och därför mycket svårare att beskatta hårt.

ETT INEFFEKTIVT SKATTESYSTEM?

Det finns mycket att säga om det svenska skattesystemet – och mycket har onekligen sagts. Det är framför allt två problem som diskuterats.

- För det första gör det höga skattetrycket det utomordentligt svårt att konstruera ett skattesystem som både är omfördelande och effektivt på samma gång. Ju högre skatteuttaget är, desto större andel av skatteintäkterna måste per definition komma från folkmajoriteten – det vill säga låg- och medelinkomsttagarna. Det gör att det finns ett betydande element av »rundgång« i systemet. Låg- och medelinkomsttagare betalar skatt även på låga inkomster och får beskattade bidrag. Det finns således en konflikt mellan omfördelning och skattetryck – vilken skärps av internationaliseringen.
- För det andra slår höga skattesatser in stora »skattekillar« mellan ersättningen före respektive efter skatt, vilket kraftigt påverkar människors och företags beteende. Det gör att människor fattar andra beslut om arbete, konsumtion, produktion och investeringar än de annars skulle gjort. Enligt ekonomisk teori kan detta antas sänka effektiviteten i ekonomin. Välkända exempel på hur detta sker är ökad skatteplanering och att det »vita«, beskattade arbetet kan antas

minska i förhållande till »svart« arbete och att människor i mindre grad specialiserar sig på de arbetsinsatser där de är mest produktiva. Också dessa problem skärps av internationaliseringen, eftersom effektivitetsförlusterna av höga skatteklor ökar då systemet utsätts för konkurrens från länder med lägre skatteklor.

En rad undersökningar har försökt kvantifiera storleken på de effektivitetsförluster som skattesystemet åsamkar den svenska ekonomin. Även om de i allmänna ordalag är väl kända – höga marginalsatser på arbete minskar drivkrafterna att arbeta vitt, höga konsumtionssatser minskar och snedvrider konsumtionen och så vidare – är det omöjligt att vinna enighet om exakt hur allvarliga dessa effekter är. Under 1970- och 80-talen var de av allt att döma mycket höga.⁴ Sannolikt har de minskat i omfattning efter den stora skattereformen 1990–91, då skattesatserna på arbets- och kapitalinkomster sänktes och de indirekta skatterna i stället skärptes.

Syftet med denna skrift är dock inte att analysera det svenska skattesystemets allmänna för- och nackdelar utan fastmer hur det påverkas av den tilltagande internationaliseringen av ekonomin. Framför allt är frågan hur arbetets och kapitalets ökande rörlighet gör det möjligt att upprätthålla dagens höga skattetryck och dess omfördelande effekter. Låt oss därför efter denna inledande presentation av skattesystemet något beröra globaliseringen.

4 För en översiktlig diskussion av de snedvridande effekterna, se Hansson och Norrman (1996).

3.

Globaliseringen

«Globalisering» har blivit ett modeord. Man skulle i många sammanhang lika gärna kanske kunna använda termer som »ekonomisk integration« eller »internationalisering«. För mig står dock globalisering för något mer. Skillnaden är att ett antal – även små – företag på grund av språng i kommunikationsteknologins utveckling numera kan vara verksamma i global skala. De kan ha utveckling, upphandling, tillverkning och försäljning på flera olika håll i världen, medan verksamheten totalt hålls samman via modern informationsteknik. De är därmed mindre bundna till en nation än tidigare.

Internationaliseringen av utbytet av varor, tjänster och kapital är inte ny. Under många år har *utrikeshandeln* med varor och tjänster ökat. Exportens andel av den totala produktionen växer stadigt; för Sveriges del uppgår den i dag till över 40 procent. Exportandelen av industriproduktionen är givetvis ännu högre. De stora svenska koncernerna säljer numera ofta över 90 procent av sin produktion utomlands.

I kölvattnet på den växande utrikeshandeln har kommit snabbt växande *direktinvesteringar* över gränserna. Företagen investerar i produktionsanläggningar, marknadsförings- och försäljningsorganisationer i andra länder, för att komma närmare kunderna och för att kunna utnyttja goda lokala förutsättningar för olika sorters verksamhet. För flera av de stora exportföretagen – såsom Electrolux, SKF och ABB – är produktionen i Sverige numera långt mindre än produktionen i andra län-

**Tabell 3. Utländska direktinvesteringar i procent av BNP
1975–95**

Genomsnitt för femårsperioder

	1975–79	1980–84	1985–89	1990–95
Belgien	3,4	5,1	14,3	14,5
Schweiz	4,5	9,4	14,7	12,8
Storbritannien	4,0	5,4	14,4	11,9
Nederländerna	4,7	6,0	10,9	11,1
Kanada	3,4	3,6	6,1	7,2
Danmark	0,6	0,9	3,5	7,2
Frankrike	1,3	2,1	4,1	7,2
Sverige	1,2	1,7	5,0	7,0
Spanien	0,7	1,2	3,1	6,7
Tyskland	1,3	1,7	5,2	6,3
Italien	0,3	0,6	1,7	5,7
Japan	0,6	2,6	5,9	3,7
USA	1,5	1,4	2,9	3,3

Källa: IMF

der. Atskilliga av dem har också ett betydande utländskt ägarinslag. Några huvudkontor har flyttat ut. Det mesta kända exemplet är ABB, som kallar sig »multi-domestic« för att understryka att man inte har *ett* hemland, utan vill känna sig hemma i alla de länder där man verkar. Sammanflätningen över gränserna sker inte bara genom investeringar i anläggningar utan också genom företagsförvärv och sammanslagningar. Antalet företagsförvärv över gränserna har mångdubblats under 1980- och 90-talen.

Samtidigt som exporten och utlandsproduktionen ökar, stiger importens andel av BNP. Det gäller företagets import av komponenter; det gäller utbyte av idéer och import av patent, smak och trender; det gäller hushållens inköp av allt från mat till konsumentelektronik. För varje hundralapps ökning av hushållsinkomsten går i dag över 50 kronor till inköp av importvaror.

Tabell 4. Anställda och försäljning i Sverige och utomlands i några stora koncerner 1996

	Anställda Antal	Därav utomlands	Försäljning Mdr	Därav utomlands
Electrolux	112.100	88	110	92
Ericsson	93.900	53	124	94
Volvo	70.200	38	156	89
SKF	42.400	85	34	94
Sandvik	30.200	66	28	93
Scania	22.200	50	34	95
Atlas Copco	21.100	87	25	96
Autoliv	8.700	84	12	93

Källa: Industriförbundet

DET FRIA KAPITALET

Under senare decennier har en snabbt växande och global *avreglerad kapitalmarknad* uppstått, för aktier, obligationer, valutor och alla de derivat (optioner, terminer och andra värdepapper, vilkas värde baseras på någon underliggande tillgång) som numera omsätts i stor skala.

Placerarna på denna snabbväxande internationella kapitalmarknad – företag, banker, pensionsfonder, försäkringsbolag – kan snabbt flytta sina tillgångar mellan olika valutor och olika tillgångsslag. Det gäller också Sverige. LO-ekonomerna har träffande uttryckt det som att den svenska kapitalmarknaden inte längre är en skyddad insjö utan en liten vik i kanten av en stor ocean. Utländska placerare äger en tredjedel av Stockholmsbörsen; även den svenska statsskulden ägs till ungefär en tredjedel av utländska placerare, som köpt svenska statspapper. Placerarna ställer samma krav på den svenska marknaden som de gör på den internationella arenan. Det gäller både avkastning och säkerhet – och skatter. Det betyder att både räntor och börskurser bestäms av den internationella marknadens värdering av svenska tillgångar i förhållande till utländska. Så styrs den inhemska obligationsräntan numera inte av den na-

tionella penningpolitiken, utan bestäms av den internationella finansmarknadens uppfattning om landets långsiktiga stabilitet och inflationstakt.

I Europa kodifieras integrationen av samgåendet i valutaunionen EMU, som skapar en gemensam valuta, en penningpolitik och (i stort sett) en och samma räntenivå på kontinenten. Detta driver på integrationen. För egen del tror jag att valutaunionen ger en politisk dynamik som gradvis kommer att medföra ett växande samarbete också kring annan ekonomisk politik.

Innebörden av allt detta är att det i praktiken inte längre är möjligt för ett litet land – som Sverige – att föra en egen stabiliseringspolitik på tvärs med omvärlden. Även med rörlig växelkurs sätter marknadskrafterna snäva gränser för vilken inflation och vilka underskott en nation kan tillåta sig. För stora budgetunderskott eller alltför hög inflation tvingar förr eller senare via höga räntor och försvagad valuta fram korrigerande åtgärder – något vi sett tydliga bevis för i Sverige under räntekrisernas 90-tal.

GLOBALA NÄTVERK

Detta är välkänt. Under senare år har ytterligare ett element blivit mer väsentligt i internationaliseringen av de nationella ekonomierna, nämligen att det blir allt lättare att *flytta teknik*. Globala, snabba kommunikationer knyter samman produktionsenheter även över stora geografiska avstånd, med viktiga konsekvenser både för hur företagen leds och för var de kan lokaliseras. Tidigare leddes stora företag som pyramider, med tydlig orderstruktur. I dag fungerar de mer och mer som »nätverk« av små och medelstora företag, vilka knyts samman via nät av datorer och kommunikation dygnet runt. I dessa nätverk, eller matriser, kan olika verksamheter flyttas till den ruta i den region de för närvarande passar bäst i, sett ur koncernens globala perspektiv.

För mig är detta den huvudsakliga innebörden av begreppet »globalisering«, nämligen den tilltagande rörligheten av olika verksamheter. Omflyttningar av produktion samt överföring av teknik till nya områden och länder går allt lättare. Nu är det möjligt att med hjälp av ny teknik producera med hög kvalitet också i länder med låga kostnader. Detta gäller i synnerhet efter det att planekonomierna fallit samman och en rad nya länder dragits in i den globala marknadsekonomin.

Detta innebär en stor fördel för världsekonomin, men också en utmaning. Å ena sidan sker ett stort språng av produktiviteterna: Skärpt konkurrens och högre produktivitet ger ökad produktion och fler jobb. Kakan växer för världen som helhet, vilket ger högre standard och också nya marknader för inhemska producenter. Skräckbilderna av en globalisering som gör de fattiga fattigare och jobben färre är just skräckbilder. Nettoeffekten av globaliseringen är ett kraftigt lyft av den materiella standarden på vår jord.

Men att utvecklingen som helhet är positiv betyder inte att alla, överallt, i alla lägen får det bättre. Som vanligt medför ny teknik och ny konkurrens krav på anpassning och utveckling för dem som tidigare innehaft ledningen. Som vanligt gäller att de producenter som inte förmår att anpassa sig slås ut av nya konkurrenter. För regioner och stater i de »gamla« industriländerna i Väst finns en risk att de företag som har sin bas där slås ut eller flyttar ut produktion, om de finner bättre villkor i de snabbväxande nya industriregionerna. Skattesystemets utformning är en av många faktorer som påverkar företagens konkurrenskraft liksom deras överväganden om var de skall bedriva sin verksamhet.

BEHOVET AV ATTRAKTIONSKRAFT

Vi ser inga tecken på att tempot i globaliseringsprocessen skulle dämpas. Hopflåtningen av de nationella ekonomierna tilltar nu snabbt, samtidigt som världsekonomin totalt växer:

- Marknaderna växer i och med att fler länder dras in i marknadsekonomin.
- Företag i allt fler länder kan producera med högteknologi.
- Sparandet ökar, investeringarna och placeringarna tänker globalt. Kapitalströmmarna växer.
- Regler om fri rörlighet för arbetskraft lär gradvis öka rörligheten, framför allt för yngre.
- EMU startar enligt tidtabell och driver ytterligare på integrationen i Europa.
- Internet öppnar för elektronisk handel.

Allt detta medför en fortsatt snabb utveckling mot en globaliserad ekonomi, allt rörligare, allt mer internationaliserad. Jag tror inte att politikerna inser vidden av den utmaningen. I Sverige har man – motvilligt – tvingats lära sig att inflationen måste vara låg och statsfinanserna i ordning. Men uppgiften är betydligt större än så. I en värld med lättroligt kapital och tilltagande möjligheter att flytta teknik till allt fler öppna marknader krävs *attraktionskraft* för att behålla välståndet i regionen. Det krävs konkurrenskraftiga kostnader, god utbildning, en väl fungerande infrastruktur – och skatter som stimulerar investeringar och produktion.

GLOBALISERINGEN OCH SKATTEBASERNA

Den här skriften behandlar en avgränsad aspekt av globaliseringen, nämligen dess effekter på skattebaserna. Globaliseringen gör att stater och regioner måste söka bli alltmer attraktionskraftiga. Skattesystem och skattesatser påverkar attraktionskraften, men de påverkar också själva skattebasen.

Grundtesen är att de flesta skattebaser i globaliseringens tidevarv tenderar att bli allt rörligare, vilket gör det allt svårare att ta ut höga skatter. Det gäller framför allt de skatter som belastar kapitalet. Men också en del av skatterna på arbete har baser som blir mer lättroliga.

Vi kommer att i de följande avsnitten först behandla de skatter som tas ut på kapitalet. Det gäller både finansiellt kapital och realkapital, samt fastigheter såsom en speciell form av realkapital. Därefter går vi över till skattebasen arbete, där vi först ser på beskattningen av arbetsinkomster och därefter skatten på konsumtion, samt skatten på energi och miljö. Vi skall också kort beröra hur de olika skattebaserna påverkar varandra, hur incidensen för de olika skattebaserna ser ut, samt hur EU och EMU påverkar skattebasernas rörlighet.

Efter den genomgången skall jag försöka dra ett antal slutsatser om hur den ekonomiska politikens rörelsefrihet påverkas av globaliseringen, och vilka handlingsalternativ som står till buds för den ekonomiska politiken och vårt skattesystem.

II. RÖRLIGA SKATTEBASER

4.

Finansiellt kapital

Vi börjar genomgången av de olika skattebaserna med *kapital*. Kapitalet sägs ofta vara den mest rörliga skattebasen. Det är dock viktigt att skilja mellan olika sorters kapital. *Finansiellt* kapital är tillgångar som köpes och säljes för att ge avkastning, såsom obligationer och andra värdepapper. *Realt* kapital är fasta tillgångar som fastigheter och maskiner. Den första sortens kapital är mer rörligt än den andra. En särskild sorts kapital är ägarkapital, det vill säga aktier. De innebär att man äger en del av en real kapitaltillgång, ett företag. Men aktier utgör också en finansiell placering som ger avkastning och ingår i den meningen också i det finansiella kapitalet.

I det följande skall vi börja med den mest rörliga skattebasen, finansiellt kapital. Inledningsvis behandlar vi då enbart räntebärande tillgångar. Därefter, i nästa avsnitt, tar vi upp realkapital inklusive aktier. Som en särskild kategori realkapital tar vi upp fastigheter. Vi försöker också väga ihop allt detta till en total skatt på allt kapital, innan vi övergår till skattebaserna arbete och konsumtion.

EN SNABBVÄXANDE SKATTEBAS

I förra kapitlet beskrevs hur de finansiella marknaderna vuxit dramatiskt under de senaste decennierna. En rad faktorer ligger bakom: Den tekniska utvecklingen i kombination med demografi och statsfinanser är de viktigaste. Allt fler människor i

världen når inkomstnivåer och åldrar då de måste börja spara för sin ålderdom, samtidigt som staterna till och från dragit på sig växande skulder; detta kräver en mekanism för att slussa sparande över till låntagarna. Elektronisk kommunikation gör det möjligt att blixtsnabbt få information om kurspåverkande faktorer över hela världen och snabbt vidta de transaktioner som dessa kan föranleda. Moderna datorer räknar sekund snabbt ut jämviktspriser även på komplicerade finansiella produkter och avslut görs i växande grad också automatiskt. Avregleringar har öppnat gränserna.

Enligt IMF-statistik ökade de transnationella finansiella transaktionerna från mindre än 10 procent av de större industriländernas BNP 1980 till långt över 100 procent 1992 – varefter de accelererat ytterligare. Världshandeln med valuta steg från en dagsomsättning om 400 miljarder dollar 1986 till 1.200 miljarder 1995.⁵ Finansiellt kapital eller finansiella transaktioner är således en jättelik – och dessutom snabbt växande – potentiell skattebas. Det gäller dels den växande tillgångsmassan och dess avkastning, dels alla de transaktioner som görs på de finansiella marknaderna.

BESKATTNING AV FINANSIELLT KAPITAL

- I Sverige gäller att *avkastning* på finansiellt kapital, såsom räntebärande tillgångar, beskattas med 30 procent. Skatten är nominell och tar således inte hänsyn till inflationen. Samtidigt är räntekostnaderna avdragsgilla. Det betyder att skattelaget »inkomstskatt av kapital» inte ger något nettotillskott alls till statskassan. Normalt ger det faktiskt ett litet underskott, eftersom hushållens ränteavdrag vanligen är större än den skatt de betalar på ränteinkomsterna.
- Vad gäller *innehav* av finansiellt kapital, beskattas det enligt reglerna för förmögenhetsskatt. Skatten tas ut med 1,5 pro-

5 IMF World Economic Outlook, 1997.

cent av förmögensvärdet på förmögenheter över 900.000 kronor, men det finns undantag för vissa typer av stora kapitalägare.

- Någon särskild skatt på *transaktioner* med finansiellt kapital tas inte ut. Ett försök att beskatta omsättningen på finansmarknaderna under senare delen av 1980-talet gav, vilket vi skall återkomma till nedan, inte de förväntade effekterna och skatten slopades.

Intäkterna från skatten på finansiellt kapital är därmed små, trots att skattebasen tycks vara både stor och snabbväxande. Förmögenhetsskatten ger cirka 5 miljarder kronor totalt (inklusive skatt på aktieförmögenheter), och inkomstskatten på avkastningen på kapital ger ingenting alls. En orsak till att det är mycket svårt att beskatta det finansiella kapitalet hårt är att det finansiella kapitalet är en extremt rörlig skattebas.

RISK FÖR UTFLYTTNING AV TRANSAKTIONER

Bakgrunden är naturligtvis att den moderna kommunikationsteknologin gör det möjligt att genomföra och redovisa transaktionerna praktiskt taget var som helst i världen. Beroende på bristande regler om redovisningsskyldighet – och svårigheter att kontrollera efterföljande av de regler som finns – är det också möjligt att registrera bolag, skriva sig eller inneha finansiella tillgångar på en rad platser med extremt låg kapitalbeskattning. Hög nationell skatt på innehav av eller avkastning på finansiellt kapital eller omsättningsskatt på finansiella transaktioner medför därför risk att skattebaserna flyttar ut, till länder med lägre skatt.

Det finns gott om erfarenheter av detta. Vad gäller svårigheterna att beskatta *transaktionerna* är det mest kända exemplet i Sverige den så kallade valpskatten på handel med värdepapper, som existerade under en kort period på 1980-talet. 1987 beslöts att handel med värdepapper skulle åläggas en särskild

omsättningsskatt.⁶ Skatten medförde att en stor del av handeln flyttade utomlands, framför allt till London. Skatteintäkterna blev därför betydligt lägre än vad finansdepartementet hade väntat. Dessutom innebar utflyttningen att effektiviteten på den svenska finansmarknaden försämrades och att aktiviteten minskade. Resultatet blev att skatten efter ett tag slopades – varpå en del av skattebasen vände hem igen.

Trots dessa erfarenheter är förslag om skatt på omsättning på finansiella marknader vanliga. Argumenten växlar. Ibland är syftet fiskalt, det vill säga helt enkelt att dra in skatt. Ibland är det omfördelande; att dra in »övervinster« från den finansiella sektorn till något mer behjärtansvärt ändamål. Ibland hoppas förslagsställaren att en omsättningsskatt skulle minska överdriven volatilitet på finansmarknaden. För att en transaktionsskatt skall vara möjlig måste den dock tas ut i alla länder; annars flyttar den raskt till den/de stater som inte har sådan skatt. Erfarenheterna från Sverige är tydliga – och då bör man minnas att den svenska valpskatten introducerades i ett läge då den svenska valutaregleringen fortfarande var i bruk och rörligheten på finansmarknaden lägre. I dag skulle försök att införa dylika skatter på egen hand antagligen förorsaka en ännu snabbare utflyttning av skattebasen. Eftersom ett antal stater vägrar acceptera den typen av skatt tycks det i dagsläget inte vara möjligt att införa transaktionsskatter på finansiellt kapital.

HUR BESKATTA AVKASTNING OCH INNEHAV?

När det gäller *avkastning och innehav av kapital* finns olika metoder att ta ut skatt: Beskattning av ränteinkomster, skatt på ak-

6 Författaren till denna bok var som planeringschef i finansdepartementet med om att arbeta fram förslaget. Det kan vara värt att påpeka, att syftet med skatten i första hand var politiskt. Det gällde att inför den socialdemokratiska partikongressen uppvisa en fast linje mot »kapitalet«, för att den vägen göra det lättare att få igenom en del andra – impopulära – förslag om en stram ekonomisk politik.

tieutdelningar, reavinstskatt, förmögenhetsskatt. Här skall vi ta upp ränteinkomster och förmögenhetsskatt; utdelningsskatten tar vi upp under beskattning av realkapital.

Det är svårt att jämföra skatt på sparande i olika länder, dels för att skattesatser, grundavdrag och tröskelvärden skiljer sig åt, dels för att beräkningsgrunderna är olika. Länderna har olika metoder vad gäller hänsyn till inflationens effekter på avkastningen. Skattesatserna kan variera också utifrån vilken tillgång man äger, hur länge man innehaft den och vilken inkomstskatt man betalar i övrigt. Även för aktier finns skillnader; så varierar till exempel reavinstskatten på aktier i olika länder, ofta beroende på hur länge aktien ägts och på ägarens inkomst. Alla dessa faktorer gör det vanskligt att slå samman kapitalbeskattningen till ett mått. OECD har likväl försökt åstadkomma jämförbarhet genom beräkning av »effektiv skattesats».⁷ I tabell 5 visas den marginella effektiva skattesatsen (med hänsyn tagen till inflationen) på två former av finansiellt sparande i olika länder.

Tyvärr är siffrorna något gamla; under senare år har flera länder sänkt skattesatserna. OECD har inte uppdaterat sin undersökning. Likväl framgår att de europeiska länderna som grupp ligger över USA och Japan. Sverige ligger i denna undersökning högt, men inte allra högst. Danmark och Nederländerna är de enda länder som beskattar banksparande och avkastning på obligationsinnehav högre än Sverige. Som vi kommer att se i senare avsnitt är dock skatten på eget hem och förmögenheter högre i Sverige. Att vikta ihop detta till ett enda, meningsfullt mått som är konsistent och jämförbart i alla länder och över tiden är sannolikt omöjligt.

Vad vi dock kan säga med viss säkerhet är att skatten på sparande i finansiellt kapital är hög i Sverige. Det gäller inte bara marginals skatten, som i tabell 5, utan i än högre grad den genomsnittliga skatten. I Sverige beskattas ränteinkomster från

⁷ OECD (1994).

Tabell 5. Marginell effektiv skattesats på sparande 1993

Procent, för sparare med genomsnittlig industriarbetarlön

	Banksparande	Obligationer
Belgien	17,1	19,9
Danmark	89,5	89,5
Finland	34,3	34,3
Frankrike	46,4	31,0
Grekland	25,7	0
Irland	46,3	46,3
Italien	51,4	21,4
Japan	34,2	34,9
Luxemburg	0	0
Nederländerna	65,8	65,8
Norge	48,0	48,0
Portugal	34,3	34,3
Spanien	42,0	42,0
Storbritannien	42,8	42,8
Sverige	51,4	51,4
Tyskland	49,9	49,9
USA	38,6	25,7

Källa: OECD (1994)

den första kronan, till skillnad från andra länder, som ofta har ett högt grundavdrag. I Tyskland, till exempel, är gränsen för skattepliktiga ränteinkomster 12.000 D-mark för makar; vid 5 procents avkastning betyder det att man kan ha över en miljon kronor i räntebärande papper utan avkastningsskatt. I Sverige har dessutom skatten på kapitalavkastningen på långsiktigt pensionssparande höjts kraftigt under senare år – något som för övrigt är märkligt mot bakgrund av att staten borde uppmuntra privat pensionssparande för att slippa kraftigt stigande transfereringar till en växande pensionärsgrupp.

Även om det knappast går att mäta den generella effekten av en hög »effektiv« skattesats på finansiellt kapital, finns det många exempel på hur förändringar av delar av kapitalbeskattningen har förorsakat stora rörelser av skattebasen. I Eu-

ropa är Tysklands vändor de mest uppmärksammade. Tyskland har sedan länge haft en hög formell skattesats på kapitalinkomster, men de skattskyldiga har inte rapporterat sina inkomster till skattemyndigheterna, varför det faktiska skatteuttaget varit avsevärt lägre. 1989 introducerades en 10-procentig källskatt på ränteinkomster. Men redan efter fyra månader slopades skatten, på grund av ett omfattande kapitalutflöde till Luxemburg. 1993 var det dags igen. Då infördes en 30-procentig källskatt på ränteinkomster – dock bara över en hög tröskel, vilket gjorde att 80–85 procent av de tyska hushållen slipper skatten. Trots de generösa avdragen beräknar Bundesbank att motsvarande 400 miljarder kronor i fonder flyttades till Luxemburg, varifrån medlen återinvesterades i Tyskland utan att skatt utgick. Detta gjorde att skatteintäkterna blev mindre än hälften av de förväntade.⁸

De tyska erfarenheterna visar hur svårt det är att beskatta finansiellt kapital när transaktionskostnaderna är låga och andra länder har låg eller ingen kapitalinkomstskatt alls. Detta skapar friktioner mellan olika stater, inte minst inom överstatliga organisationer som EU. Att skatten på den rörliga skattebasen finansiellt kapital skiljer sig så kraftigt mellan olika EU-medlemsländer ses som ett problem av EU-kommissionen, eftersom det skapar snedvridningar, öppnar för skatteplanering och skattearbitrage mellan medlemsländerna och därmed minskar den inre marknadens effektivitet. Kommissionen har därför uppmanat EU-medlemmarna att harmonisera skatten, genom att åtminstone sätta en gemensam undre gräns för källskatt på ränteinkomster eller anonymisera källskatten, för att minska incitamenten till skattesmitning. Man har (vilket vi återkommer till nedan) tagit några steg framåt under det senaste året.

Men även om EU i framtiden skulle enas om en gemensam princip för källskatt på ränteinkomster, återstår problemet

⁸ Andersson (1998a).

med andra, icke-europeiska länder. I USA beskattas i dag inte räntor som utlänningar uppbär på sina bankkonton. Det har lockat många miljarder, inte minst från Latinamerika, till amerikanska konton. Dessutom finns ju andra »skatteparadis« med extremt låg skatt, som kan utsätta EU för skattekonkurrens om EU-länderna skulle enas om en lägsta nivå.

DEN HEDERLIGE BETALAR

Det är således lätt att smita från skatten för den som vill placera sitt kapital utomlands, varifrån rapporteringsskyldigheten är ofullständig och det bara är det egna samvetet som avgör vad man anger i sin deklaration. Eller för att uttrycka det på annat sätt: Det är den skrupulöst hederlige som i dag betalar skatt på sina internationella portföljinvesteringar. Den som struntar i att rapportera innehav av utländska konton kan i praktiken undkomma skatt.

Den slutsatsen låter kanske cynisk. Den hederlige (eller naive) kan säga att det inte är skattereglerna som är problemet utan att så många väljer att smita från dem. Det skulle med detta synsätt inte vara skattebasens rörlighet i sig som är dilemmat utan att fuskemöjligheten ökat genom internationaliseringen. När skatteflykten är så omfattande som i detta fall innebär dock i praktiken ökad möjlighet att fuska att skattebasen *de facto* blivit mer rörlig – oavsett vilka etiska värderingar vi har. Att skatten på portföljinvesteringar är frivillig är således en beskrivning av dagens verklighet, oavsett vilka moraliska värderingar vi kan vilja lägga på detta faktum.

Denna verklighet förändras dessutom ständigt. Möjligheterna att placera i utlandet vidgades kraftigt i och med valutaavregleringen 1990. Men min egen misstanke är att den mentala beredvilligheten att fullt ut utnyttja möjligheten att smita från skatten via den bristande kontrollen av utlandskontona knappast fanns där från början, utan har tilltagit efter hand. Den misstanken kan inte beläggas, men den mycket snabba

tillväxten av fondsparandet och det enkla faktum att fler och fler svenskar – kanske oväntat – upptäcker hur lätt det är att undgå skatt, torde innebära att allt fler medborgare, inte bara i de högsta inkomstklasserna, frestas av tanken.

VAD KAN GÖRAS?

Det finns två principer för beskattning av finansiellt kapital.

- Den första är den så kallade *domicilprincipen* (ibland också kallad *residensprincipen*), vilken innebär att man beskattas utifrån sitt medborgarskap och betalar sitt hemlands skattesatser oavsett var pengarna tjänats.
- Den andra principen är den så kallade *källstatsprincipen*, enligt vilken inkomsterna beskattas enligt skattereglerna i det land där de tjänats, oavsett var man själv är skriven.⁹

För att *domicilprincipen* skall fungera krävs uppenbarligen att banker och fonder i alla länder rapporterar till skattemyndigheterna i andra länder exakt vad varje kund har på sitt konto och vilken avkastning det gett under det gångna året. I åtskilliga länder är dock detta ett brott mot banksekretessen. I några stater uppmuntras dessutom extremt låga skatter på sparande såsom ett sätt att locka dit kapital; det skulle uppenbarligen bli omöjligt om spararen skulle tvingas betala samma skatt som i sitt hemland även på placeringar i utlandet. Ledande internationella experter har därför dragit slutsatsen att internationaliseringen av de finansiella marknaderna, svårigheterna att kontrollera inkomster i andra länder samt skattekonkurrensen mellan olika länder sammantaget innebär att *valet numera står mellan källstatsprincipen eller ingen skatt alls*.¹⁰

⁹ En genomgång av de olika principerna och deras effekter finns i Tanzi (1995).

¹⁰ Enligt chefen för OECD:s skatteavdelning, Jeffrey Owens, citerad i Andersson (1998a).

I praktiken är nog valet än mer begränsat. De som är aktiva på den internationella sparmarknaden har gissningsvis vant sig vid att kunna spara (mer eller mindre) skattefritt, och utan fungerande kontroll. För att källstatsprincipen skall kunna knäslättas, måste den nog därför förenas med en tämligen mild kontroll och begränsad uppgiftsskyldighet. Det är inte bara en hög skattesats utan också en jämfört med andra länder *hård kontroll* av skattskyldiga som trycker ut skattebasen finansiellt kapital till andra länder. Min gissning är därför att en harmonisering av källstatsprincipen för att fungera kräver att skatten inte bara träffas av en låg skattesats utan att den dessutom är *anonym*, det vill säga att – säg – 15 à 20 procent av kontoställningen dras i skatt utan att banken behöver uppges vem som disponerar kontot!

Problemen accentueras i ett land som Sverige, som både har höga ambitioner vad gäller kontroll och uppgiftslämnande och samtidigt hög skatt på kapitalavkastning *och* förmögenhet.

HÖG FÖRMÖGENHETSSKATT

Åtskilliga länder – till exempel Danmark och Tyskland – har under senare år sänkt eller avskaffat *förmögenhetsskatten*. Sverige har dock bibehållit och under senare år till och med skärpt förmögenhetsskatten. Eftersom fastighetsskatten har höjts och fastighetsvärdet därutöver ingår som bas också i förmögenhetsskatten är den svenska totala förmögenhetsbeskattningen vid en internationell jämförelse extremt hög. Det som är speciellt för Sverige är att tröskeln är så låg, det vill säga att förmögenhetsskatt betalas även på förmögenheter som vid en internationell jämförelse är små.

Förmögenhetsskatten utgår i Sverige både på finansiella och reala tillgångar, såsom fastigheter och aktier. Aktiebeskattningen – som vi återkommer till i nästa kapitel – är föremål för ständiga förändringar, vilka ofta innebär stora ingrepp i skateskalan. Ett paradoxalt resultat är som bekant att en del av de

Tabell 6. Förmögenhetsskatt 1997

	Skattesats	Tröskel	Övrigt
Belgien	0		
Danmark	0		
Finland	0,9	1.100.000 FIM	
Frankrike	0,5–1,5	4.700.000 FRF	Högsta skattesats först över 46 milj FRF
Grekland	0		
Irland	1,5	101.000 IEP	Utgår bara på fast egen- dom, avdrag för barn
Italien	0		
Luxemburg	0,5	100.000 LUF	Mycket stora avdrags- möjligheter
Nederländerna	0,8	166.000 NLG	Begränsningsregel
Norge	1,1–1,5	120.000 NOK	Begränsningsregel
Portugal	0		
Spanien	0,2–0,5	17 milj ESP	
Storbritannien	0		
Sverige	1,5	900.000 SEK	Begränsningsregel
Tyskland	0		

Källa: Nyquist och Rabe (1997)

allra största privata aktieägarna helt har befriats från förmögenhetsskatt, med motiveringen att de annars skulle flytta ut. Huvudägare (definierade som ägare med mer än 25 procent av aktierna) i bolag på Stockholmsbörsens A-lista är befriade från skatt på sitt aktieinnehav. Aktier har också beskattats olika beroende på vilken börslista de noterats på vid en viss tidpunkt. Ändringarna i beskattningen har dessutom kommit tätt och ofta varit tekniskt bristfälliga. Lagrådet kallade till exempel det senaste lagförslaget (med dess godtyckliga avgränsningar om vilka stora aktieägare som skulle få sänkt skatt) för ett »provisorium som knappt kan godtas».¹¹

¹¹ Enligt uppgift i Dagens Industri, 21/2 1998, betalar endast en av 18 börsmiljardärer förmögenhetsskatt.

HÖG SKATT BÅDE PÅ AVKASTNING OCH FÖRMÖGENHET

Som framgått ovan har Sverige höga skatter såväl på avkastningen på finansiellt kapital som på innehavet av sagda kapital. Slutsatsen är att det är mycket lönsamt för förmögna svenskar att skatteplanera, både för att undkomma höga skattesatser på avkastning och förmögenhet och för att slippa en hård kontroll av regler som ständigt ändras. I praktiken blir resultatet att allt fler svenskar för ut delar av sitt sparkapital och låter utländska mellanhänder förmedla sparandet och dess avkastning.

Det är svårt för skattemyndigheterna att erhålla information om sådana transaktioner liksom att avgöra hur stora belopp som förts ut. SCB har beräknat att det man kallar det »oanmälda« sparandet ökat från 10 procent av hushållens tillgångar 1989 till nästan 18 procent 1996.¹² Det innebär en skattebas på över 300 miljarder kronor som undanhålls från beskattning. Aktiefrämjandet räknar med att cirka 200 miljarder av detta placerats utomlands, just i syfte att undgå den svenska kapitalbeskattningen.¹³ Det bör påpekas, att alla dessa uppskattningar är behäftade med stor osäkerhet.

Man får inte glömma att höga skatter på förmögenheter och sparande också kan få andra bieffekter. Jag har i resonemang-
et ovan antagit att höga inhemska skatter och hård kontroll medför att många hushåll för ut sitt kapital eller undanhåller det från beskattning, även då det är illegalt eller etiskt tveksamt. Men även om jag skulle ha fel och samtliga svenska hushåll skulle vara skrupulöst hederliga, medför de höga skatter-

12 Beloppen härrör från SCBs statistik över hushållens finansiella tillgångar, där man återfinner en restpost på 326 miljarder kronor för 1996. Detta är således tillgångar vars placering man inte känner. Vi kan därför inte med säkerhet veta att det rör sig om skatteflykt – men det är svårt att hitta någon mer sannolik förklaring.

13 Ett så stort belopp skulle innebära att bortfallet av förmögenhetsskatt blir cirka 3 miljarder kronor. Därtill kommer bortfall av reavinstskatter på ungefär samma belopp samt skatt på utdelningar. Därutöver också indirekta effekter av att omsättning och courtage i svenska finansiella institutioner blir lägre.

na problem. Höga skatter på sparande leder då rimligen till att sparandet totalt blir lägre. Man bör komma ihåg att utlänningar i Sverige och utländska ägare av svenskt kapital (aktier eller obligationer) beskattas lägre än svenskar. Med lägre inhemskt sparande betyder detta att det utländska och institutionella ägandet av den inhemska kapitalstocken ökar. Förutom effekter på ägande och makt, betyder det på sikt lägre inkomster för framtida generationer av svenskar.

5.

Realt kapital

Detta för oss över till beskattningen av realkapital, däribland aktier. Skattesystemet har betydelse för hur investeringar i realkapital – i maskiner, byggnader, produktionskapacitet – bestäms. Sådana investeringar är ofta mer långsiktiga än finansiella placeringar. När en maskin eller byggnad väl är uppförd eller inköpt kan det vara förenat med avsevärda kostnader att ändra användningen eller flytta enheten.

Likväl har också det reala kapitalet blivit mer rörligt under senare decennier. Ägare och företagsledningar har drivit på integration av produktionen, via handel och direktinvesteringar över gränserna. Utrikeshandeln har, som vi såg i tidigare kapitel, fortsatt att växa långt snabbare än produktionen och direktinvesteringarna har gjort detsamma. Det är väl känt hur de stora svenskägda företagen i dag har huvuddelen inte bara av sin försäljning utan också av sin produktion utanför landets gränser. Den nya tekniken, med elektronisk global kommunikation, gör det lättare att knyta samman verksamhet även på mycket avlägsna platser. Arbetslag kan de facto i dag vara utspridda över jorden men ändå arbeta samman med modern teknik.

BOLAGSSKATTEN – EN DEL AV DE TOTALA FÖRUTSÄTTNINGARNA

De totala produktionsförutsättningarerna – arbetskraftens kom-

petens, tillgången till forsknings- och utvecklingsexpertis, transportkostnaderna, närheten till marknaderna, och så vidare – avgör vilken verksamhet som placeras var. *Företagsbeskattningen* spelar i detta sammanhang en viss roll för hur företagen väljer att lokalisera sina enheter, men också andra skatter än den direkta bolagsskatten påverkar besluten. Därför är det svårt att empiriskt fastställa vilken betydelse företagsbeskattningen har.

I Sverige gav bolagsskatten under 1997 cirka 60 miljarder i statsintäkter. Som påpekades i avsnittet om incidens ovan antar den ekonomiska teorin att en höjning av bolagsskatten över nivån i konkurrentländerna på längre sikt betalas av löntagarna, eftersom effekten blir en neddragning av investeringar och kapitalstock. Företagens ägare antas med andra ord ha goda förutsättningar att på sikt genom utflyttning av verksamheter övervältra en hög bolagsskatt på konsumenter och anställda. Spegelbilden av resonemanget är att en låg bolagsskatt gynnar konsumenter och anställda genom att locka fram en större kapitalstock, vilket på sikt ger högre realinkomster.

Under de senaste decennierna har en väldig flora av *skatte-subventioner* till utländska investeringar vuxit upp, i syfte att locka företagen att lokalisera sin produktion till landet i fråga. Sådana har otvivelaktigt varit framgångsrika och påverkat investeringar till exempelvis »frizoner« i vissa u-länder under 1980-talet (även en del i-länder, däribland Irland, har använt de metoderna). Men andra faktorer som närheten till marknaden, kommunikationer, tillgång till utbildad arbetskraft med mera är i de flesta fall väl så viktiga.

Undersökningar i USA – där förutsättningarna i övrigt är mer enhetliga än i Europa – tyder på att skillnader i bolagsskatten spelat en viss roll för företagens lokaliseringsbeslut. Erfarenheterna från Europa – där skillnaderna mellan länderna varit betydande på flera områden – är mindre tydliga. Antagligen har skillnader i de *formella* bolagsskatterna haft en mindre betydelse än i USA för investeringsströmmarna på kontinen-

ten.¹⁴ Poängen är således att det är »paketet« av totala skatter och totala produktionsförutsättningar som avgör.

Tabell 7. Bolagsskatten i olika länder 1997

Procent av vinst

	Procent
Belgien	40
Danmark	34
Finland	28
Frankrike	37
Irland	10
Italien	40
Japan	47
Luxemburg	37
Nederländerna	35
Norge	28
Storbritannien	31
Sverige	28
Tyskland	43
USA	39

Källa: Aktiespararna (1998)

Skattekonkurrens och tilltagande internationalisering gör att de flesta OECD-länder sänkt sin bolagsskatt det senaste decenniet.¹⁵ Den genomsnittliga formella företagsskattesatsen inom OECD föll med 8 procentenheter mellan 1983 och 1992 och ytterligare sänkningar har skett sedan dess. Det är framför allt i små öppna ekonomier som skatterna sänkts. OECD-området har likväl höga företagsskatter – ofta 35 procent. Både Tyskland och USA har bolagsskatter runt 40 procent. Sverige ligger här efter den stora skattereformen i början av 1990-talet lågt,

14 För en översikt över bolagsskattens effekter på direktinvesteringsströmmarna, se Andersson (1995).

15 Ett undantag är Frankrike, där den nya socialistiska regeringen strax efter sitt tillträde genomförde en temporär höjning 1997–98 för att kunna klara budgetkriterierna för EMU-inträdet.

med 28 procent. Många länder i Asien och Latinamerika har bolagsskatter på svensk nivå.¹⁶

SKILJ MELLAN FORMELL OCH EFFEKTIV BOLAGSSKATT

Den formella bolagsskattesatsen är dock en sak – vad företagen faktiskt betalar i skatt kan vara något helt annat. De flesta länder har omfattande och ibland krångliga system för hur avskrivningar för lager och investeringar skall skattebehandlas, hur vinster skattemässigt kan disponeras över tiden etc, etc. Den formella skattesatsen kan ibland vara viktig för beslut om företags lokalisering, nämligen om den påverkar möjligheten att utveckla lager och ta hem vinster. Det avgörs av huruvida det finns möjligheter att genom dispositioner flytta vinster i tid och mellan enheter. Efter den stora skattereformen 1990–91 har dessa möjligheter kraftigt begränsats i Sverige; men innan den formella bolagsskatten sänktes i samband med skattereformen utnyttjade de svenska företagen investeringsfonderna på det sättet. Efter skattereformen har de skattedrivna investeringarna minskat kraftigt; något som bland annat syns i en omfattande lageravveckling.

Den nominella skatten kan således vara viktig för hur och var företagen väljer att redovisa sin vinst. För lokalisering av verksamhet och flödet av direktinvesteringar är dock normalt den *effektiva bolagsskatten* – när hänsyn tagits till avdrag och avskrivningar – viktigare än den formella. På detta område – möjligheten att nyttja koncernbidrag och flytta resultat mellan enheter – har företag i Sverige och de nordeuropeiska länderna likartade och goda förutsättningar. Här har trenden gått mot lägre nominella skattesatser, men enklare och mer bredbasiga system. Trots att den nominella skattesatsen sänktes, steg den effektiva skattesatsen något i Sverige efter skattereformen, då avdragsmöjligheterna minskades. Ändå uppfattas inte den

16 Se Andersson 1998a.

svenska bolagsskatten som något konkurrenshinder. Tvärtom är den vid en internationell jämförelse smidig att hantera och tämligen konkurrenskraftig. Svårigheterna är faktiskt betydligt större i USA, på grund av olika regler i olika delstater. Efter skattereformen framstår den svenska bolagsskatten som betydligt mindre snedvridande än tidigare.¹⁷ Bolagsskatten utgör därför inte något konkurrensproblem för svenska storföretag – snarare tvärtom.

Samtidigt gäller, som jag understrukt flera gånger, att företagen ser på den totala konkurrenssituationen, där skatten på bolaget bara är en faktor bland många. Marknadernas omfattning, kommunikationer, kostnadsläge med mera är andra viktiga faktorer. En sådan faktor – som dock ligger utanför ramen för denna uppsats – utgörs av valutan och växelkursregimen. Där vet vi att ett svenskt utanförskap under längre tid kan medföra att svenska företag på sikt föredrar att flytta till EMU-området trots att systemet för bolagsskatt i sig är mer fördelaktigt i Sverige än i många EMU-länder.

En faktor är naturligtvis också *stabiliteten och förutsägbarheten* i skatten på företagen; detta är en av de faktorer som företrädare för näringslivet ofta framhåller när de diskuterar bolagsbeskattningen. En vanlig uppfattning är att Sverige företagit alltför många och täta omläggningar av bolagsskatten under senare år. Åtskilliga i näringslivet klagar också på att skattemyndigheterna vid koncernrevisioner agerar byråkratiskt, att skattetilläggen vid upptaxeringar är extremt höga (20–40 procent) och att myndigheterna ibland ger sig på rent företagsekonomiska bedömningar och värderingar som inte är skattedrivna. Dessutom finns ett missnöje med den omfattande uppgiftsskyldigheten för företagen; det man uppfattar som blankettraseri kostar mycket i form av byråkrati och tid.

17 Henrekson (1996) gör en genomgång av företagsskattens utveckling och makroekonomiska effekter. Han hävdar dock att de snedvridande effekterna är betydande för småföretagen även efter skattereformen.

TREND MOT LÄGRE DUBBELBESKATTNING

En tydlig utveckling internationellt har varit ansträngningarna att undvika *dubbelbeskattning*, det vill säga att vinsten beskattas *först* i bolaget och *därefter* då den kommer till aktieägarna som utdelning och värdestegring på aktier. Globalisering och tilltagande skattekonkurrens har medfört ett tryck på staterna att lindra dubbelbeskattningen. Två huvudmetoder finns. Antingen sker lättningen på företagsnivå, till exempel genom att man gör avdrag för utdelningar. Eller så sker lättningen på aktieägarnivå, genom olika skattesatser på olika typer av kapitalinkomst.

Tabell 8. Aktieägars skatt på aktieutdelningar 1997

	Procent
Belgien	25
Danmark	25
Finland	0
Frankrike	0
Irland	39
Italien	0
Japan	10
Luxemburg	0
Nederländerna	10
Norge	0
Storbritannien	4
Sverige	30
Tyskland	0
USA	32

Källa: Aktiespararna (1998)

Under de senaste åren har 20 OECD-länder valt att lindra dubbelbeskattningen; så gott som alla har valt att göra det på ägarsidan. Genom ett avräkningsförfarande sänks aktieägars utdelningsskatt; skattemyndigheten tar alltså hänsyn till att företaget redan betalt vinstskatt. Jämförelser av olika länders utdelningsskatt är inte helt enkla att göra, eftersom skatten (i de

länder som har kvar en utdelningsskatt) ofta slår olika beroende på skilda regler för inkomstgränser, familjeförhållanden och så vidare. Tabellen här ovan visar den skatt som ägaren betalar på aktieutdelningarna, enligt en ny, omfattande studie från Aktiespararna. Där framgår att Sverige ligger högt, men inte allra högst. Som synes är det vanliga i Europa ett avräkningsförfarande, som ger låg eller ingen skatt alls i ägarledet.

SVERIGE PÅ TVÄRS

Också här – liksom när det gäller förmögenhetsbeskattningen – skiljer sig Sverige från den allmänna trenden. I omvärlden sänks skatten på aktieutdelningar, dels genom sänkningar av skattesatsen, dels genom att växande belopp görs avdragsgilla. I Sverige mildrade den borgerliga regeringen 1991–94 dubbelbeskattningens effekter, men efter regeringsskiftet 1994 återinfördes dubbelbeskattningen. Trots att beskattningen i bolagsledet inte är särskilt hög i Sverige, ligger den *totala* skattebelastningen på aktieutdelning i Sverige därför högt, jämfört med andra länder.

Det är svårt att jämföra denna belastning exakt, dels därför att den formella och reella belastningen av bolagsskatten skiljer sig, dels därför att utdelningsskatten kan slå olika, beroende på inkomst och ägarkategori. Totalbelastningen blir olika för skilda ägare och företag, vilket skapar problem då man skall vikta ihop nationella genomsnitt. I tabell 9 visas en beräkning av den sammanlagda skatten i ägarledet, enligt den undersökning från Aktiespararna som använts som källa också för beräkningen av utdelningsskatten ovan.

Tabell 9. Sammanlagd skatt på utdelning (bolagsskatt plus utdelningsskatt i aktieägarledet) 1997

	Procent
Belgien	55
Danmark	51
Finland	28
Frankrike	37
Irland	45
Italien	40
Japan	52
Luxemburg	37
Nederländerna	42
Norge	28
Storbritannien	34
Sverige	50
Tyskland	43
USA	59

Källa: Aktiespararna (1998)

Sverige ligger högt, men inte fullt så högt som man kanske kunde tro. Den svenska skatten på utdelningar uppgår till 50 procent, att jämföra med OECD-genomsnittet på 42 procent och EU-snittet på 41 procent. Det finns dock två mementon. För det första tycks Sveriges relativa position försämrats. Enligt en tidigare beräkning från Aktiespararna sjönk den genomsnittliga skattebelastningen på aktieutdelningar i världen med cirka 5 procent mellan 1995 och 1996, vilket dock inte skedde i Sverige.¹⁸

¹⁸ Aktiefrämjandet (1997). Jämförelser är dock inte alldeles enkla att göra, beroende på att inte minst de svenska reglerna är krångliga och slår olika mot olika företags- och ägarkategorier. 1997 infördes vissa lättnader för mindre företag. Enligt Magnus Henreksons genomgång (1998) ger reglerna högre utdelningsskatt för de flesta företag, men lägre för vissa onoterade företag med många anställda och höga vinster. Man kan i detta sammanhang notera att regeringens egen utredare (se Kilsved, 1997) dömer ut de nyligen införda lättnaderna för småföretag, för att de är för krångliga och skapar nya snedvridningar.

För det andra: Det bör understrykas att den enskilde aktieägaren inte bara betalar skatt på utdelningen av aktier; hon betalar också för innehavet (förmögenhetsskatten), samt då hon säljer aktierna (reavinstskatt). Att summera och göra internationella jämförelser blir här givetvis ännu svårare. Mycket tyder emellertid på att om förmögenhets- och reavinstskatterna läggs ovanpå de totala utdelningsskatterna i tabell 9 ovan, så försämras Sveriges konkurrenssituation påtagligt. Tabell 10 visar den totala skattebelastningen på aktier, inklusive förmögenhets- och reavinstskatt, uttryckt som ett index.¹⁹

Tabell 10. Total skattebelastning på aktier (bolagsskatt, utdelningsskatt, reavinstskatt, förmögenhetsskatt) 1997

Index, Sverige = 100

	Procent
Belgien	35
Danmark	84
Finland	76
Frankrike	77
Irland	54
Italien	51
Japan	37
Luxemburg	39
Nederländerna	31
Norge	87
Storbritannien	21
Sverige	100
Tyskland	27
USA	79

Källa: Aktiespararna (1998)

¹⁹ Sammanvägningen grundar sig på ett antal antaganden om förmögenhetens storlek, storleken på realisationsvinster och tid för innehav av aktierna, utdelningens storlek, beskattningsbar inkomst med mera. För en detaljerad genomgång av dessa förutsättningar, se Aktiespararna (1998).

Index för den totala skattebelastningen på aktier blir med denna beräkningsmetod 51 för OECD-genomsnittet, och 44 för EU-snittet. Innebörden är att den totala skatten på aktier i Sverige är ungefär dubbelt så hög som genomsnittet för omvärlden. Skillnaden mellan skattebelastningen i Sverige och omvärlden ökar dessutom med storleken på förmögenheten; på en förmögenhet på 10 miljoner blir totalbelastningen ungefär fem gånger högre i vårt land än i (genomsnittet för) omvärlden. Det är den höga, proportionella förmögenhetsskattesatsen som ger denna effekt.²⁰

EFFEKTER PÅ ÄGANDET

För att sammanfatta: Skattebelastningen på själva bolaget är låg och effektiv i Sverige. Där tycks Sverige vara klart konkurrenskraftigt. Men skatten på *ägaren* av bolaget är hög. Detta åstadkoms av dubbelbeskattning samt hög förmögenhetsskatt och dessutom reavinstskatt.

Den samlade effekten av kapitalbeskattningen är med andra ord att den är gynnsam vad gäller att driva storföretag i Sverige,²¹ men inte när det gäller att äga dem. Det är en tillämpning av devisen »kapitalism utan kapitalister«. Möjligen är detta också en orsak till att fysiska personer äger en allt mindre andel av börsvärdet i Sverige, medan institutioner och utlänningar – som båda betalar betydligt lägre skatt på sitt ägande – under senare år starkt har ökat sina respektive andelar.

20 Aktiespararna (1998). Undantaget är som bekant de allra största huvudägarna, ofta med förmögenheter i miljardklassen, vars aktieinnehav helt undantas från förmögenhetsskatt.

21 Observera dock, att det finns andra inslag i den totala skattebilden som kan hämma drift av företag i Sverige. För de större företagen är självklart skatterna på arbete (inklusive arbetsgivaravgifter och andra löneskatter) och miljöskatter viktiga. Skatten på arbete påverkar de bruttolöner som måste betalas ut, och miljöskatter påverkar kostnader både för vissa insatsvaror och för användande av viss produktionsteknik. Vi återkommer till dessa frågor nedan.

SKATTEN PÅ SMÅFÖRETAG

Vid analysen av skatt på aktier bör man hålla isär små och stora företag. Hitills har framställningen handlat om börsnoterade företag. Men den överväldigande majoriteten av företagen i landet är små och medelstora företag, med bara en eller ett fåtal individer som ägare. Dessa företags kapital är inte integrerade i den globala kapitalmarknaden som storföretagens kapital och är därför mer beroende av inhemska förhållanden.

För egen- och småföretagare är självfallet summan av bolagsskatt och kapitalavkastnings- och förmögenhetsskatt på ägaren viktig. I Sverige är som vi sett den sammanlagda nivån på dessa skatter mycket hög. Lägg till detta också den höga skatten på arbete (se nedan), och man inser att det är svårt för enskilda att av egna inkomster bygga upp ett sparande som räcker för att starta företag. Skattebelastningen när man väl kommit igång är också hög, och avkastningen och försäljningsvinsten efter skatt står, enligt en samstämmig kör av utredare, knappast i proportion till riskerna i jämförelse med andra placeringar. Ett resultat är att svenska småföretag har väsentligt lägre soliditet och lönsamhet än småföretag i andra länder.

Detta driver fram en rad speciella regler för mildare behandling av ägare till småföretag. Här är varken plats eller utrymme att gå igenom dem. Det kan räcka med att peka på de skatteförslag som nyligen lagts fram av Småföretagsdelegationen och som bland annat rör ett särskilt, skattepremierat småföretagarkonto och möjligheter till ökad avsättning till periodiseringsfonder.²²

Det finns inga bra internationella jämförelser vad avser skattebelastningen på småföretag. Sådana är svåra att göra, på grund av snårskogen av olika regler i olika länder. Min egen – ofullständiga – bedömning är denna: Sannolikt är skattebelastningen på svenska småföretag högre och mer komplicerad

²² Se till exempel Kilsved (1997).

än i de flesta jämförbara länder. Men sannolikt är småföretagarna och deras företag också en betydligt mer trögrörlig skattebas än de stora företagen och deras ägare. I den meningen kan man möjligen säga att de mindre företagen »tål» en högre skatt än de stora utan att rösta med fötterna i samma omfattning.

Här är kontrasten hjärt till de allra största ägarna. De är sannolikt mycket rörliga. Som bekant har detta nyligen givit upphov till en särskild lag som undantar vissa privata storägare från höga skatter – något som dock ger upphov till en rad principiella frågor om varför och hur gränsen gentemot mindre aktieägare och huvudägare i småföretag skall dras.

6.

Fastigheter

Den sista formen av skatt på kapital är *fastighetsskatten*. Fastigheter är en form av realkapital – värdet av landets samlade fastigheter är mycket stort och är på papperet därmed en jättelik skattebas. Marknadsvärdet av hushållens fastighetsinnehav är närmare 2.000 miljarder kronor. Ändå är fastighetsskatten i sig inte någon särdeles viktig skattekälla för staten. Den beräknas på 1,7 procent av fastighetens taxeringsvärde (sänks vid 1999 års taxering till 1,5 procent) och ger ungefär 3 procent av de totala skatteintäkterna. Detta låter inte så mycket, men det är ändå tillsammans med Danmark den högsta fastighetsskatten i industrivärlden.²³ Det finns olika tekniker att beskatta fastigheter. Några länder har liksom Sverige en separat fastighetsskatt, andra har en schablonintäkt som läggs på inkomsten och beskattas enligt inkomstskattereglerna. I tabell 11 jämförs både den formella skattesatsen på taxeringsvärdet samt vad den motsvarar av fastighetens marknadsvärde.

Fastighetsskatten förtjänar att nämnas i ett eget avsnitt, eftersom den ofta sägs ha den mest orörliga skattebasen och att skatten därför kan förväntas bli ännu högre under kommande år. Det är onekligen sant att skattebasen är trög; husen ligger där de ligger – men man bör inte glömma att människorna

23 Ofta hävdas att USA har hög fastighetsskatt, men man bortser då från att skatten (som är lokal) är avdragsgill mot den federala inkomstskatten. Det gör att den effektiva fastighetsskatten i USA är lägre än i Sverige.

Tabell 11. Fastighetsskatt (och schablonintäkt) 1997

Procent

	Formell skattesats	Som andel av marknadsvärdet
Danmark	1,3–2,0	1,3–2,0
Sverige	1,7	1,3
Japan	1,7	1,2
USA	1,54	1,0
Nederländerna	0,7–1,0	0,8
Storbritannien	0,5–1,0	0,7
Norge	0,7–1,9	0,1–0,6
Italien	0,5–1,2	0,6
Tyskland	1,83	0,4
Luxemburg	0,7–2,0	0,15

Källa: Skattebetalarna.

som bor i dem är rörliga. När jakten på den försvinnande skatten – eller snarare: Jakten på den mest trögrörliga skattebasen – medfört att fastighetsskatten klättrat allt högre, har som bekant också belastningen av skatten blivit allt svårare att bära för de husägare som råkar bo i områden där taxeringsvärdena drivit i höjden. Man bör också komma ihåg att den totala skatten på boendet är långt högre än fastighetsskattens formella skattesats. Den som äger sin bostad erlägger ju en rad mer eller mindre dolda skatter i samband med sitt boende.²⁴

Fastighetsskattens incidens är inte svår att fastställa: Fastighetsskatten drabbar fastighetsägaren. Det är dock tänkbart att en viss övervältring på andra ägare av land och fastigheter kan ske via mer allmänna spridningseffekter på jord- och fastighetspriser. Fastighetsskatten har också indirekta effekter på ar-

²⁴ Nils-Eric Sandberg (1997) har med stor frenesi räknat upp en lista på boendeskatte enligt följande: Först beskattas sparandet till bostadsköpet. Sedan beskattas själva köpet genom stämpelskatt. Om man bygger nytt betalar man byggmoms. För själva innehavet betalar man fastighetsskatt samt dessutom förmögenhetsskatt (om värdet överstiger 900.000 kronor). Drift och underhåll beskattas genom moms och punktskatter. Vid försäljning betalas reavinstskatt och moms på flyttningen. Om husägaren i stället avlider betalar arvingarna arvsskatt.

betet. Om skatten sänker fastighetspriserna, slår det mot nybyggnationen och därmed i sin tur på reallöner och sysselsättning i byggbranschen.

Det förtjänas att upprepas, även om det blir tjugigt: Det är inte bara fastighetsskatten i sig som är viktig. *Summan* av fastighetsskatt och förmögenhetsskatt kan bli hög och påverka flyttbeslut. Därför har även skatter på trögrörliga tillgångar snedvridande effekter. Dessa tilltar ju mer rörlig arbetskraften blir.

I ett internationellt perspektiv är summan av förmögenhetsskatt, kapitalbeskattning och fastighetsskatt mycket hög i Sverige. Ovan såg vi hur den totala skattebelastningen på aktier i Sverige kraftigt avviker från omvärldens, då man tar hänsyn också till förmögenhetsskatt och reavinstskatt. Om fastighetsskatten också tas med i beräkningen blir naturligtvis skattesituationen än oförmånligare för den villaägare som också äger aktier och dessutom sparar i räntebärande papper.

Ett räkneexempel för att illustrera: En villa för 1,5 miljoner kronor kostar i genomsnitt (siffran skiljer sig något mellan olika delstater) drygt 6.000 kronor i fastighetsskatt i Tyskland. I Tyskland kan man dessutom, som vi påpekade ovan, ha över en miljon i räntebärande papper utan att betala skatt på avkastningen. Någon förmögenhetsskatt utgår således inte för en förmögenhet som består av en villa på 1,5 miljoner kronor och banktillgodohavande på 1 miljon kronor. I Sverige, däremot beskattas en sådan förmögenhet för det första genom att ränteinkomsterna beskattas med ca 15.000 kronor, för det andra genom en fastighetsskatt på drygt 19.000 kronor och för det tredje genom en förmögenhetsskatt på drygt 18.000 kronor. Medan den tyska familjen således betalar totalt 6.000 i fastighetsskatt betalar den svenska över 52.000 om året i sammanlagd förmögenhetsskatt, fastighetsskatt och inkomstskatt – mer än åtta gånger mer.²⁵ Man bör dessutom notera att förmögenhetsskatt och fastighetsskatt betalas med beskattade pengar.

²⁵ Exemplet är hämtat från Andersson (1998a).

För att betala 40.000 i förmögenhets- eller fastighetsskatt måste man således tjäna en bra bit över 80.000 kronor före skatt.

Det är lätt att se att denna skattebelastning kan bli alldeles orimlig för familjer som råkar vara bofasta i områden där efterfrågan under senare år drivit upp huspriserna. Därav också den senaste tidens förslag om sänkt fastighetsskatt (från 1,7 till 1,5 procent) samt undantag från skatten för invånarna i speciellt utvalda kommuner. Debatten om skatten på fastigheter lär återkomma när taxeringsvärdena skall höjas nästa gång.

Den viktiga poängen är således, än en gång, att även om avvikelserna från omvärlden för varje skatt för sig inte ter sig alltför avskräckande, kan totalsumman bli nog så hög. För de mobila övre medelklassfamiljer som bär upp en stor del av skattebördan i Sverige bör inte den effekten förringas.

För de riktigt förmögna gäller självklart att de flyttar ut. Extremt högvärlönde svenskar (såsom idrotts och popstjärnor) skriver sig så vitt jag vet utomlands de år de tjänar mycket, och de mest förmögna svenskarna (bröderna Rausing, Ingvar Kamp-rad) är skrivna utomlands sedan decennier. Andra (Stefan Persson, Fredrik Lundberg) har förmått stanna genom en godtycklig lag om skattebefrielse för viss typ av stort ägande. Detta är en mikroillustration till tesen om rörliga skattebaser och illustrerar än en gång att kapitalet är en lätttrörlig skattebas.

7.

Arbete

Vi lämnar därmed kapitalet och övergår till arbetet, som är en långt viktigare skattekälla. Skattebasen arbete är stor, och som framgick av inledningskapitlet står skatt på arbetsinkomster, inklusive sociala avgifter, för över 70 procent av skatteintäkterna för stat och kommun (än mer om vi också tar hänsyn till att konsumtionsskatter *de facto* betalas av arbetet). Arbetet har tidigare ansetts vara en trögrörlig skattebas. Eftersom en nations medborgare normalt inte emigrerar i stor skala har statsmakten kunnat beskatta arbetet hårdare än kapitalet. Frågan är i vilken utsträckning detta fortfarande gäller.

HÖGA SKATTER ÄVEN EFTER SKATTEREFORMEN

Fram till skattereformen 1990–91 var inkomstskattesatserna som bekant mycket höga i Sverige. Höga marginalsattesatser kompensades dock av generösa avdragsregler. Systemet med höga skatter men många kryphål gjorde emellertid skatteplanering extremt lönsam, varför systemet blev allt mer ineffektivt. Skattereformen sänkte skattesatserna och minskade samtidigt avdragsmöjligheterna, inte minst genom att avdrag för räntekostnader blev mindre värda. Därmed breddades skattebasen. Grundavdraget är i dag 9.000 kronor. På inkomster därutöver betalar man i dag drygt 30 procents inkomstskatt (den exakta skattesatsen varierar från kommun till kommun), och på inkomster över den så kallade brytpunkten (238.400 kronor

1998) betalar man runt 55 procent. Ovanpå detta kommer egenavgifter (som syns på lönebeskedet), samt sociala avgifter (som inte syns). Marginalskattesatsen inklusive egenavgifter ligger därmed på cirka 60 procent över brytpunkten och på 35 procent under densamma. Enligt ekonomisk incidensteori belastar även indirekta skatter såsom moms och energiskatt arbete; de skatterna behandlar vi dock för sig, i nästa avsnitt.

Tabell 12. Högsta marginalskattesats 1996

Procent

	Högsta skatt
Belgien	66
Danmark	65
Finland	61
Frankrike	57
Italien	55
Nederländerna	60
Norge	50
Schweiz	47
Storbritannien	40
Sverige	59
Tyskland	53
USA	44

Källa: Skattebetalarna.

De svenska skatterna på *arbetsinkomster* är även efter skattereformen 1990–91 högre än i de flesta andra länder, dock avviker inte Sverige längre så kraftigt som tidigare. Några länder – Belgien, Danmark, Nederländerna – har en högsta marginalskattesats på eller över Sveriges nivå (cirka 60 procent), men den inkomströskel som skall passeras för att man skall drabbas av den högre skatten ligger i de flesta fall långt över den svenska. I Schweiz måste man tjäna över 1,5 miljoner kronor för att nå den högsta marginalskattesatsen och i USA cirka 2 miljoner. Belgien, Danmark och Norge har ungefär samma tröskel som Sverige. Bara två i-länder, Irland och Nya Zeeland, har en klart

lägre tröskel för att nå den högsta marginalskatteklassen, men i båda dessa fall ligger den högsta skattesatsen långt under den svenska (i Nya Zeelands fall är den bara drygt hälften av Sveriges). Tröskeln för när man anses vara »höginkomsttagare« är således extremt låg i Sverige. Inte mindre än 42 procent av de heltidsanställda (faktiskt en majoritet av alla heltidsanställda män) ligger 1998 över brytpunkten i skatteskalen och betalar högsta marginals katt.

Tabell 13. Grundavdrag och skattesats i lägsta inkomstklass 1996

	Grundavdrag, kronor	Lägsta skattesats, procent
Belgien	30.000	25
Danmark	35.500	41
Finland	15.000	18
Frankrike	30.000	12
Nederländerna	25.000	37
Norge	25.000	28
Storbritannien	40.000	20
Sverige	8.700	36
Tyskland	55.000	26

Källa: Industriförbundet.

Jämfört med de flesta industriländer är skatten hög i Sverige för så gott som alla inkomstklasser, men det som utmärker Sverige efter skattereformen är inte längre någon extremt hög skatt på höginkomsttagare utan en hög skattebelastning på låg- och medelinkomsttagare. Som framgår av tabell 13, har de flesta jämförbara länder antingen höga grundavdrag eller låga skattesatser som lindrar skattebelastningen på arbetsinkomster för dessa grupper. Sverige har lågt grundavdrag (drygt hälften av Finlands som har det näst lägsta, och en fjärdedel av vad de flesta EU-länder har), *samtidigt* som skattesatsen för den lägsta inkomstklassen ligger betydligt högre än i andra länder (med undantag för Danmark, där dock grundavdraget är fem gånger så stort som i Sverige).

Resultatet blir att *nettolönen efter skatt* även för många »vanliga» yrken i Sverige ligger långt under motsvarande inkomster i andra länder på samma BNP-nivå. Så tjänade 1993 en adjunkt i Sverige cirka 41 procent av vad en tysk adjunkt gör efter skatt, en bussförare hade 49 procent av en tysk kollegas nettolön, en civilingenjör tjänade 55 procent jämfört med en tysk civilingenjör, en journalist hade 41 procent av en tysk journalists nettolön, och så vidare.²⁶ Skulle jämförelsen göras med medelklassen i länder med högre BNP per capita, såsom USA, hamnar de svenska nettolönerna naturligtvis ännu lägre. Skillnaden har dessutom ökat under senare år, efter värnskattens införande 1995 (men den minskar något igen, från denna högre nivå, för medelinkomsttagarna efter det att brytpunkten höjs 1999).

Värnsskatt och nya avgifter har gjort att Sverige de senaste åren i detta avseende rört sig på tvärs mot den förhärskande trenden – som är sänkta skatter.

HÖGA SOCIALA AVGIFTER

Om *arbetsgivaravgifterna* inkluderas, blir den svenska skattebelastningen mer markant, eftersom Sverige både har höga direkta skatter och höga avgifter. Den totala skattebelastningen stiger dessutom, på grund av höjda egenavgifter. Från och med 1998 ersätts de allmänna egenavgifterna med en allmän pensionsavgift, 6,95 procent, som tas ut på inkomster upp till 7,5 basbelopp (cirka 278.000 kronor). Denna avgift finns inte med i tabellen nedan.

26 Andersson (1995).

Tabell 14. Sociala avgifter 1996

Procent på en genomsnittlig industriarbetarlön

	Arbetsgivar- avgifter	Löntagarens sociala avgifter	Totala avgifter
Australien	6.0	1.7	7.7
Belgien	44.0	14.3	58.3
Danmark	1.3	7.4	8.7
Finland	27.7	8.3	36.0
Frankrike	40.2	16.7	56.9
Irland	12.0	6.2	18.2
Italien	46.4	10.2	56.6
Japan	13.8	12.8	26.6
Kanada	7.6	5.5	13.1
Nederländerna	11.3	35.3	46.6
Norge	14.1	7.8	21.9
Nya Zeeland	0.6	0.7	1.3
Schweiz	9.4	8.0	17.4
Spanien	33.0	6.4	39.4
Storbritannien	10.2	8.4	18.6
Sverige	33.1	5.0	38.1
Tyskland	21.5	20.1	41.6
USA	11.2	7.7	18.9

Källa: SAF (1998).

STORA SKATTEKILAR

Kombinationen av hög skatt och höga obligatoriska avgifter gör det extremt dyrt för svenska arbetsgivare att ge experter och chefer samma levnadsstandard efter skatt som man ger motsvarande befattningshavare i andra länder. Jämför man den totala *skattekillen* på arbete – skillnaden mellan lön före respektive efter skatt – kostar det ett företag närmare en miljon kronor brutto att höja nettolönen för löntagaren med i sammanhanget ganska beskedliga 25.000 kronor i månaden.

Så höga skattekillar är ett problem i synnerhet i internationellt verksamma företag, där anställda i nyckelpositioner ofta flyttar mellan olika enheter i olika länder. I flera andra länder

med höga inkomstskatter (men även i några med låga skatter) finns därför särskilda skattelättnader för utländska experter som arbetar i landet under en kortare period. Det gäller till exempel Nederländerna och Storbritannien. I Danmark betalar den »ex-pat« som tjänar mer än 50.000 danska kronor bara 25 procents inkomstskatt och i Finland betalar hon 35 procent vid 35.000 finska mark; det är 40 respektive 30 procentenheter under vad en infödd betalar i marginals katt (inklusive egenavgifter).

Som påbröd på denna genomgång av skattesatser och skatteklilar bör påpekås, att skatteklilen på arbete blir ännu högre, om man också lägger till de indirekta skatterna. I avsnittet om incidens ovan sade vi ju att också skatten på konsumtion indirekt belastar arbetet. För att få den totala skatteklilen på arbete bör vi därför summera skatten på inkomst av tjänst, sociala avgifter samt indirekta skatter på varor och tjänster.²⁷ Använder vi marginals kattesatserna anger denna skatteklil med andra ord hur stor andel av arbetsgivarens kostnadsökning i samband med en löneförhöjning som går bort i olika skatter. Dess storlek kommer att skilja sig åt för olika kategorier av löntagare beroende på lönenivå och skattesats. Tabell 15 visar SAFs beräkningar av den totala skatteklilen på marginalen för hög- respektive låginkomsttagare.

Av tabellen framgår att Sverige, näst efter Tyskland och Belgien, har den högsta skatteklilen för låginkomsttagare, och att vi har den högsta skatteklilen för höginkomsttagare, strax före Belgien och Danmark.

²⁷ För att beräkningen skall vara teoretiskt korrekt, borde egentligen också bolagsskatten ingå, eftersom den på sikt också vältras över på arbetskraften. Vi bortser emellertid från den i detta sammanhang.

Tabell 15. Marginalskatter och skattekilrar för låg- och höginkomsttagare 1996

	Låginkomsttagare		Höginkomsttagare	
	Marginal-skatt	Skattekil	Marginal-skatt	Skattekil
Australien	22	37	49	59
Belgien	41	65	61	74
Kanada	31	46	49	58
Danmark	45	62	63	74
Frankrike	27	58	43	67
Italien	34	64	48	69
Japan	20	35	30	39
Nederländerna	43	59	60	68
Norge	36	62	50	70
Nya Zeeland	23	39	34	47
Schweiz	21	34	40	50
Spanien	25	53	34	58
Storbritannien	34	49	40	56
Sverige	37	64	57	75
Tyskland	50	68	55	66
USA	28	39	42	51

Källa: SAF (1998).

Not: Låginkomsttagare definieras som en halv industriarbetarlön, höginkomsttagare definieras som en dubbel industriarbetarlön.

OMFÖRDELNING TILL HÖG KOSTNAD

Vi har konstaterat att de svenska skatterna på arbete ligger högt jämfört med andra länder. Höginkomsttagarna betalar mest, både i kronor och ören och som andel av sin inkomst – men i ett internationellt perspektiv är den svenska skattebelastningen hård i synnerhet på låg- och medelinkomsttagare. Skatterna medför med andra ord en omfördelning från högtill låginkomsttagare, men det faktum att även låg- och medelinkomsttagare i Sverige betalar hög skatt betyder att en högre andel av den totala skatten i Sverige än i andra länder utgörs av »rundgång» – där samma grupper som betalar skatten får den tillbaka som bidrag.

Låt vara att svenska låginkomsttagare betalar mer skatt än kolleger i andra länder. Men har de inte större trygghet genom att den offentliga sektorns höga skatteintäkter faktiskt används till transfereringar som skyddar dem?

Förvisso är det så, men skillnaderna är inte alltid så stora som man kanske tror. Svenska låginkomsttagare har efter skatt och transfereringar högre standard än till exempel amerikanska låginkomsttagare. Men det är svårt att jämföra inkomsttagare i de allra lägsta inkomstklasserna. De är ofta personer som arbetar kort deltid (såsom studenter, värnpliktiga med flera) och befinner sig bara tillfälligt i de lägsta inkomstkategorierna. Räknar man på människor med mer traditionella anställningsformer är det inte mer än cirka 20 procent av den yrkesverksamma befolkningen som är högre betald i Sverige än i USA; resten har (ofta betydligt) lägre inkomst än sina amerikanska kolleger.²⁸ För medel- och höginkomsttagare i länder som USA finns också goda möjligheter att via privata försäkringar skaffa sig en minst lika god service samt ett minst lika gott trygghetskydd som den offentliga sektorn ger i Sverige.

HUR RÖRLIG ÄR ARBETSKRAFTEN?

Allt detta är kända fakta. Hur är då *rörligheten* för denna skattebas – det vill säga arbetskraften? Historiskt har den varit låg, utom under vissa perioder eller för vissa grupper. Sverige hade omfattande utvandring till Nordamerika under slutet av 1800-talet och mottog en betydande arbetskraftsinvandring, främst från Finland under 1960- och 70-talen, men också från Danmark i samband med att den danska arbetslösheten började stiga under 1970-talet. Den invandring som kommit därefter har främst bestått av flyktingar från mer fjärran länder och inte i samma grad motiverats av det konjunkturrella läget på arbetsmarknaden. Bortsett från dessa grupper har rörligheten på ar-

²⁸ Gottschalk (1997).

betsmarknaden i Sverige – liksom i Europa som helhet – varit begränsad. Ett skäl är att allt fler hushåll har två förvärvsarbetande, vilket dämpar flyttbenägenheten.

Norden har haft en gemensam arbetsmarknad (med passfrihet med mera) sedan mitten av 1950-talet. Sedan 1995 är Sverige medlem i EU, med en fri arbetsmarknad (dock ej hittills passfrihet) inom hela unionen. Rörligheten har varit låg, både inom Norden och mellan Norden och Europa i övrigt. Det finns ännu inga tecken på att rörligheten i allmänhet skulle ha ökat till följd av den inre marknaden i EU. Däremot har vi under den senaste lågkonjunkturen sett fläckvis jobbsökning över gränserna; viss pendling över Öresund, svenska sjuksköterskor som jobbar i Norge och så vidare. Men det finns inga belägg för att skillnader i skatt skulle spela någon roll för denna begränsade rörlighet. Snarare är denna typ av flyttningar mer en effekt av arbetsmarknadssituationen i Sverige, som tidvis tryckt ut arbetslösa till arbetsmarknaden i grannländerna.²⁹

I dag arbetar bara 1,5 procent av européerna i ett annat land än sitt hemland. Vad gäller migration till mer fjärran länder är den än så länge ännu mindre. Att bruttoströmmarna totalt är små betyder dock inte att de är oviktiga eller att de inte kan bli större för särskilda grupper. Samtliga bedömare är ense om att *rörligheten gradvis kommer att öka*. Inom Europa lär gemensam valuta, passfrihet, ömsesidiga erkännanden av examina och så vidare efter hand underlätta flyttningar. I synnerhet pekar man på att rörligheten bland studenter ökar, vilket lär få betydelse i framtiden. Flyttningsbenägenheten bland akademiker har ökat starkt under de senaste åren. I dag har över en femtedel av de svenska emigranterna högre utbildning, vilket är en långt högre andel än hos befolkningen i övrigt. Man kan uppskatta att akademikernas flyttbenägenhet är ungefär tre gånger så hög som icke-akademikers. Enligt en attitydundersökning från SACO är en hög och växande andel av akademi-

29 Se till exempel Norrman och Robertson (1998).

kerna intresserad av att arbeta utomlands under längre perioder.³⁰

Utbildningsnivån är uppenbarligen viktig för rörligheten. Högutbildade är mest rörliga; delvis för att de har lättare att överkomma språk- och kulturbarriärer. Men i motsats till vad man kanske tror finns också en tämligen hög rörlighet hos dem med den allra sämsta utbildningen (det handlar då ofta antingen om kvinnor som flyttar med sina män och får jobb som diskare eller städerskor, eller om ungdomar som reser och arbetar utomlands innan de avslutar sin utbildning). Utbildningsnivån samvarierar i sin tur med *inkomstnivån*; de med höga respektive de med de allra lägsta inkomsterna är således mer rörliga än medelinkomsttagarna. Dock tycks flyttmönstren för olika utbildningsnivåer skilja sig åt: Högutbildade emigrerar företrädesvis till EU-området för att dra nytta av högre nettotinkomster där, medan låginkomsttagare mer drivs av arbetslösheten och därför emigrerar till mer närliggande länder för att söka arbete.³¹ För att förenkla: Högutbildade drivs mer av skatt, lågutbildade mer av arbetslöshet.

Utbildningsnivån är nära korrelerad med inkomstnivån, och det samma gäller rörlighetsmönstren. Det svenska skattetrycket är som vi konstaterat relativt sett tyngre för låg- och medelinkomsttagare. Dessa är mindre rörliga än höginkomsttagare, och dessutom är de ofta beroende av transfereringar eller anställning i offentlig regi, vilket bidrar till att minska deras rörlighet. Höginkomsttagare är mer rörliga. Dessutom är höginkomsttagares migrationsbeslut (både inom ett land och över gränserna) mer känsliga för inkomstskillnader. Här finns ofta ett klart inslag av skatteplanering i rörligheten. Utflyttningen av »skatteschweizare« före skattereformen är bekant. Stora företag låter ofta medarbetarna arbeta utomlands några år av

30 SACO (1996).

31 Schröder (1994).

skatteskal eller skapar möjligheter för dem att lyfta löpande, lägre beskattade sidoinkomster utomlands.

Civilekonomer och civilingenjörer är kraftigt överrepresenterade bland de svenska förvärvsarbetande som lämnar Sverige. Enligt en undersökning från Öhrlings Coopers & Lybrand emigrerade 4.500 högskoleutbildade personer bara under 1996. Av en nytexaminerad årskull akademiker utvandrar numera 15 procent – tre gånger så många som för tio år sedan.³² Under senare år har också byggnadsarbetare blivit rörligare, i samband med att svenska byggföretag åtagit sig större projekt i andra länder – vilket bidragit till en nettoutflyttning av byggnadsarbetare. Helt klart är att nettolönen spelar stor roll för dessa gruppers beslut.

Man bör observera att det är många fler faktorer än bara nettolön som påverkar människors beslut att flytta och bosätta sig. Det gäller även skatterna; det är inte bara inkomstskatten på arbete som avgör. Det är i stället det *totala* skatteuttaget – inklusive skatter på finansiella förmögenheter, fastighetsinnehav, konsumtionsskatter, reavinstskatter, arvs- och gåvoskatter – som har betydelse för migrationsbeslut (och som därmed påverkar det totala skatteunderlaget för löneskatter).

De mest utflyttningsbenägna är sannolikt personer med stort humankapital (hög utbildning och kompetens) och ibland också förmögenheter. De största internationellt verkssamma svenska företagen – Ericsson, ABB och några till – är attraktiva för nytexaminerade svenska ingenjörer och ekonomer. Man drar till sig toppkrafterna från de bästa högskolorna. Men efter ett antal år är det vanligt att dessa personer, när de kommit en bit i karriären och sett vad den internationella arbetsmarknaden har att erbjuda, vill jobba utomlands, inte minst för att höja sin nettolön efter skatt. Det finns därför en tilltagande »brain drain« bland människor med specialkunsk-

³² Abramowitz och Lynél (1998).

per³³ och bland människor som under ett begränsat antal år tjänar mycket stora belopp, såsom toppidrottsmän. I en ny attitydundersökning av olika länders förmåga att behålla högt utbildade i hemlandet hamnar Sverige mycket lågt, vilket är ännu en indikator att flyttbenägenheten ökar.³⁴

Andra sidan av samma mynt är att det är svårt att få utländska medborgare av den typen att arbeta och bo i Sverige. Detta är ett stort problem för flera globalt verksamma företag, och ett viktigt skäl till att flera av dem löpande flyttar ut allt fler högkvalificerade funktioner ur landet. Det faktum att utländska experter betalar lägre skatt i många länder och att samma sak nu diskuteras även i Sverige är en tydlig illustration till att det samlade skatteuttaget på dessa individer är högt.

HUR SER IMMIGRATIONEN UT?

Baksidan av viss utflyttning av höginkomsttagare och förmögna är den bild många har av invandring till Sverige av lågutbildade och fattiga. Den stämmer dock inte vad gäller utbildningsnivån. Många invandrare de senaste åren har haft hög akademisk examen i bagaget från sina hemländer. Emellertid har de ofta haft svårt att få jobb i Sverige på den nivå de utbildats till. Många fastnar i arbetslöshet och bidrag.³⁵ Det betyder i praktiken att de människor som immigrerar tenderar att betala mindre skatt, medan stora skattebetalare flyttar ut. Nettoeffekten är klart negativ för skattekraften, trots den stora potential som invandringen skulle kunna medföra.

SNS konjunkturråd har resonerat i samma termer och varnat för att skatte- och transfereringssystemet sammantaget kan

33 I en enkät i *Veckans Affärer* 2/2 1998 uppgav 50 svenska storföretags-VDar att de ansåg risken vara stor för ett nettoutflöde av yngre högt utbildad arbetskraft under kommande år, samt att det höga svenska skattetrycket var huvudförklaringen till denna hotande brain drain.

34 Abramowitz och Lynél (1998).

35 Ekberg och Andersson (1995).

ge en asymmetrisk effekt på migrationsströmmarna. Systemet i dess helhet är omfördelande, eftersom höginkomsttagarna betalar mer skatt än låginkomsttagarna, vilka å sin sida mottager större transfereringar än höginkomsttagarna. Det är därför rimligt att tro, att nettoeffekten av migrationen minskar skatteintäkterna, allt annat lika. I den mån man drivs av skatter och inkomster, torde höginkomsttagare i högre grad flytta ut för att undgå skatt och höja sin standard utomlands, medan låginkomsttagare flyttar in för att få del av transfereringssystemet och därigenom kunna höja sin standard i Sverige.³⁶

Som bekant finns det många som varnat för effekterna av ett EU-utvidgande österut i samma termer, nämligen en stor invandring av fattiga och lågutbildade östeuropéer – något som skulle sätta stor press på det svenska skatte- och bidragssystemet. Det är dock inte möjligt att i dag kvantifiera vare sig risker eller effekter av en sådan utveckling.

36 Söderström (1992).

8.

Konsumtion

En tredje skattebas, efter kapital och arbete, är konsumtion. Strikt teoretiskt är det tveksamt att betrakta konsumtionen som en separat skattebas, eftersom även indirekta skatter i slutändan belastar produktionsfaktorn arbete; detta eftersom löntågarna inte kan vältra över de höga priserna på någon annan. Dock förtjänar de indirekta skatterna ett särskilt avsnitt i denna bok eftersom de i den allmänna debatten – och i synnerhet i diskussionen om skattebasers rörlighet – behandlas för sig. Olika momssatser och punktskatter påverkar också konsumtionen på olika varugrupper på skilda sätt.

Mervärdesskatt och punktskatter står för en stor andel av statens skatteintäkter. Sverige har tillsammans med Danmark Europas högsta moms, med 25 procent som grundskattesats; lägre skattesatser gäller för vissa varugrupper, såsom livsmedel och tidningar. Vi har också bland de högsta *alkohol- och tobaksskatterna*. Tidigare fanns också särskilda »*lyxskatter*», exempelvis på parfym och choklad.

Konsumtionen har med vissa undantag varit en stabil bas att beskatta. För stora delar av landet är säkerligen detta fortfarande fallet. Den som bor långt från en gräns åker rimligen inte så långt för att kunna handla baslivsmedel och bulkvaror till en något lägre moms. Inte heller har kapitalvaror såsom TV, stereoapparater, tvättmaskiner etc, handlats i någon större omfattning över längre distanser.

Tabell 16. Mervärdeskatten i olika länder

Normalskattesats, procent på priset

	Procent
Sverige	25.0
Danmark	25.0
Norge	23.0
Finland	22.0
Belgien	21.0
Irland	21.0
Frankrike	20.6
Italien	20.0
Nederländerna	17.5
Storbritannien	17.5
Spanien	16.0
Luxemburg	15.0
Tyskland	15.0
Canada	7.0
Schweiz	6.5
Japan	5.0

*Källa: Skattebetalarnas förening.***SMUGGLING OCH GRÄNSHANDEL**

De mest synliga undantagen från denna historia om en tämligen trög skattebas är alkohol och tobak, där alltför höga skatter regelbundet leder till hembränning, smuggling och försök att etablera skattefria zoner (det är ingen slump att svenskarna är världens mest färjeresande folk!). Här vet vi alla dels att de svenska skatterna ligger extremt högt vid en internationell jämförelse, dels att problemen med smuggling och skatteflykt kraftigt ökat under senare år. En limpa cigaretter kostar 10–15 gånger mer i Sverige än på andra sidan Östersjön, och olika bedömare gissar att cirka hälften av den totala spritkonsumtionen är illegal eller obeskattad (tax-free). Det skulle i så fall betyda ett skattebortfall på 3–4 miljarder på grund av sprit-smuggling och sannolikt en miljard på cigaretter.

Att regeringen är väl medveten om problemen framgår av några kontroversiella förslag våren 1998. Först kom ett förslag att ge Posten rätt att öppna internationella försändelser som skulle kunna innehålla cigaretter; ett förslag som lagrådet avvisade med motiveringen att det inskränkte viktiga fri- och rättigheter. Därefter kom vårbudgetens förslag om att sänka tobaksskatten med 14 procent. Därmed har en pikant omsvängning skett: För något år sedan sänktes ölskatten som en följd av tilltagande ölhandel över Öresund; skattesänkningen finansierades då – i augusti 1997 – av en drastisk höjning av tobaksskatten. Och det är denna skatt som nu sänks igen ...

För dagligvaror och vissa kapitalvaror är det framför allt i gränstrakter som skillnader i skattesats kan medföra att skattebasen krymper, genom *gränshandel*. Utformningen av mervärdeskatter och punktskatter spelar därför stor roll för gränshandeln. Stora shoppingcentra förläggs ofta nära nationella gränser, ibland med (olika) affärer på båda sidor om gränsen. Internationella flygplatser har utvecklats till stora inköpsmarknader med allt bredare sortiment. Gränshandel är speciellt viktig för små länder med landgränser till flera andra länder. För dem är det svårt att upprätthålla en väsentligt högre skattesats på konsumtionsvaror. Under 1980-talet förekom till exempel en omfattande gränshandel mellan Tyskland och Danmark, där danskar körde bil över gränsen, tankade och fyllde bilen med sprit och dagligvaror. Orsaken var lägre bensinskatter i Tyskland samt högre spritskatter och moms i Danmark. Å andra sidan var den danska villaoljan lägre beskattad, vilket ledde till omfattande oljehandel åt andra hållet. Situationen blev ohållbar; i dag har priserna och skatterna utjämnats, och gränshandeln har minskat betydligt.

Lyxskatterna har också blivit allt svårare att upprätthålla, allteftersom tilltagande rörlighet medfört större inköp av skattefria varor på flygplatser med mera. Efter hand har därför de särskilda skatterna på »lyxvaror« såsom choklad tagits bort. En anledning är att just de varorna har varit utsatta för omfattan-

de gränshandel. Små, dyra varor är lätta att frakta med sig, varför gränshandeln blev stor.

Sverige har gott om exempel på hur gränshandeln ändrar konsumtionsmönstret och påverkar skattebaserna. De mest kända i dag är ölresorna över Öresund och privatimporten av bilar från Tyskland. I fallet med ölen är det skatteskillnader som utgör incitamenten till handeln, i fallet med bilarna är det en kombination av skatt och bilpris. Det gemensamma för båda exemplen är tilltagande konsumentrationallitet och en vägran att acceptera stora prisskillnader på andra sidan en nationsgräns. Förändringen av konsumtionsmönstren har på detta område gått förvånande snabbt. Mellan 1995 och 1996 nästan fyrdubblades privatimporten av bilar, från 5.000 till 19.000 och ökningen fortsatte under 1997. För några märken (såsom BMW) är antalet direktimporterade bilar nu högre än antalet nyregistreringar i Sverige.³⁷

MOMSEN

Den här trenden har varit tydlig länge. Den har förstärkts sedan det svenska medlemskapet i EU trädde i kraft 1995. Den fria rörligheten utgör i sig en svårighet för Sverige att upprätthålla den höga momssatsen – och problemen vid den danska gränsen lär inte minska när Öresundsbron är färdigbyggd (glöm inte att någon gränskontroll mellan broderländerna inte får förekomma vid brofästena!). Därtill kommer att EU-kommissionen driver ett arbete att *harmonisera momsreglerna* samt punktskatterna (se nedan under rubriken EU).

Långtidsutredningarna i början av 90-talet försökte kvantifiera vad en harmonisering av momsen (att Sverige sänker momsen till genomsnittlig EU-nivå) skulle innebära. Även om utredningarna var ovilliga att kvantifiera hur stort skattebortfallet skulle bli i kronor och ören, var de explicita om att ef-

³⁷ Motorbranschen 8–9/97.

fekten på momsintäkter och intäkter av punktskatter skulle bli negativ. LU 92 antog att intäktsnivån mellan 1992 och 1997 skulle minska med 35 miljarder kr (i 1992 års penningvärde) till följd av harmonisering av indirekta skatter. EG-konsekvensutredningen 1994 landade på en betydligt lägre nivå; upp till 15 miljarder.³⁸ En orsak till att konsekvensutredningen kom så lågt var att den antog att flera länder inom EU skulle tvingas höja skattetrycket (bland annat med hjälp av höjda indirekta skatter) för att klara pensionsutfästelser, varför trycket på Sverige att anpassa sig nedåt skulle dämpas något.

Skattekonkurrensen i omvärlden gör det dock mindre sannolikt att skatterna på detta vis kommer att glida uppåt. I framtiden lär det snarare bli än svårare att upprätthålla konsumtionsskatter på höga nivåer. Flera länder i vår närhet sänker nu momsen på vissa typer av varor och tjänster, ofta med sysselsättningsargument (i Nederländerna har regeringen föreslagit en sänkning av momsen på arbetsintensiva privata tjänster från 17,5 till 6 procent; detta ogillas dock av EU-kommissionen, som föredrar att hålla momssatserna inom vissa gränser och ser så stora sänkningar som potentiella handelshinder). Dessutom gör tillkomsten av elektronisk handel kontrollen allt svårare.

ELEKTRONISK HANDEL

Internet får flera effekter. För det första gäller att genomsnittligheten i prisbildningen ökar. Konsumenten får lättare att jämföra priser och kan därmed också notera prisskillnaderna när momsen lagts på. Sannolikt ökar detta handeln över gränserna och ökar trycket att sänka momsen i högskattestaterna. Den effekten torde bli särskilt märkbar då nätet nyttjas inom en valutaunion som EMU.

För det andra blir det lättare att handla med varor över gränserna, men också med vissa tjänster; det blir lättare att flytta

³⁸ SOU 92:19 och SOU 94:6.

pengar; och man kan också registrera inköp eller transaktioner varhelst man vill, oavsett var de utförs. Här gäller det att hålla isär å ena sidan leverans över nätet, å andra sidan sådana affärer där det endast är beställningen som sker elektroniskt. Det förstnämnda har mindre omfattning men har större skattekonsekvenser eftersom det är praktiskt taget omöjligt att kontrollera. Det sistnämnda är mer att likna vid en moderniserad postorderförsäljning och är lättare att kontrollera, i synnerhet om det sker inom landet.

Processen kommer sannolikt att gå fortast när det gäller sådana produkter som i sig kan överföras på nätet. IT-industrins tjänster såsom datorprogram, bild och ljud och så vidare är självklara exempel, men också i den finansiella sektorn ökar elektronisk information om och försäljning av försäkringar, fastigheter, värdepapper och banktjänster (betalningar, överföringar etc). På frammarsch är också turism, i form av bokning av biljetter. Snabbt växande är bokförsäljning via Internet. Fysiska produkter kan naturligtvis aldrig överföras digitalt, men det går att shoppa runt, beställa och betala över nätet. Detta gäller privatpersoner, men i än högre grad företag. Upphandling, fakturering, blanketthantering etc sker i ökande grad elektroniskt.

Internet betyder att individers och företags möjligheter att undandra sig kontroll ökar, i synnerhet när det gäller produkter som både levereras och betalas över nätet. Kommunikationen via nätet är snabb och man kan sköta den från vilken dator som helst, oavsett var i världen den finns (givet att den har internetkoppling och modem). Vissa tjänster blir helt omöjliga att kontrollera, såsom inköp och nedladdning av dataprogram över nätet. Detsamma kommer att gälla andra tjänster som är möjliga att digitalisera och sända över nätet; i denna kategori ligger exempelvis sparande och finansiella tjänster. Den elektroniska kommunikationen förstärker därför det som ovan sades om svårigheten att kontrollera och beskatta finansiellt kapital.

Delar av skattelagstiftningen kan kringgå genom att företag flyttar till andra länder och sänder »digitala paket« till varandra i stället för att föra dem genom tullen. Handel med bits blir svårare att beskatta än handel med atomer. Delar av ekonomin kommer att bli oberoende av nationella lagar. För att ta ett konkret exempel: En svensk producent av dataspel säljer program till amerikaner via Internet; han får betalt via ett bankkonto på Kanalöarna eller Bahamas. Inga myndigheter ser att affären har skett, ingen kan tvinga honom att betala skatt. Pengarna kan han disponera via ett vanligt kredit- eller betalkort, utställt av den bank som handlar betalningen.

Det kan låta fantasifullt. Men det finns gott om andra exempel, som bygger på elektronisk handel samt bristande kontroll och redovisningsskyldighet. Ta till exempel sådana varor eller tjänster som konsumeras utomlands och som både kan beställas och betalas över nätet. Det går utmärkt att beställa och boka en semesterresa (eller vilken annan resa som helst) via Internet, resa ut och konsumera tjänsten utomlands och därefter betala elektroniskt via ett utländskt bankkonto. Kontrollmöjligheterna är minimala, och man slipper moms.

Trenden är tydlig; den elektroniska handeln har bara börjat. Alla prognoser pekar på fortsatt exponentiell tillväxt.³⁹ Sverige ligger här långt framme, både när det gäller antalet Internetanvändare och andelen av dessa som använder nätet för handel. En gissning är att när dagens yngre generation av »hackers« växer upp, blir det för allt fler människor helt naturligt att handla, kommunicera, spara och utföra finansiella transaktioner via nätet. Inte minst den tilltagande vanan att sköta de egna sparkontona elektroniskt kan på sikt, tillsammans med den bristande kontroll som diskuterades i avsnittet om finansiellt kapital, skapa starkt ökade möjligheter att undgå skatt på sparandet.

39 IT-kommissionen (SOU 1997:63) spådde att 600 miljoner människor kommer att vara uppkopplade till Internet år 2000.

I USA har man uppmärksammat internethandeln och skattefrågan på ett inhemskt plan. Olika delstater har olika »sales tax«; detta har skapat en tilltagande elektronisk inrikeshandel som söker utnyttja skatteskillnaderna för att få ner skattebelastningen. President Clinton har uppmanat kongressen att behandla problemet i framåtblickande anda samt undvika byråkrati och diskriminerande skatter. En kommission skall tillsättas för att under kommande år ta fram ett regelverk för hur delstaterna skall kunna beskatta elektronisk handel på ett likartat sätt, med låga skattesatser. Det medför i praktiken att inga andra länder under mellantiden kan införa skatt på leverans över nätet.

Det är möjligt att man i USA kan komma en bit på vägen mot harmonisering av sales tax på låg nivå, eftersom USA är en federal stat; men det lär bli svårare på global nivå, i synnerhet med tanke på hur kraftigt moms nivåer och punktskatter skiljer sig.

9.

Energi- och miljöbeskattningen

Energi- och miljöområdet utgör en stor och – av allt att döma – växande skattebas. Här ingår en rad olika skatter och avgifter, såsom skatt på koldioxidutsläpp, bensinskatter, elskatter och så vidare. Skatterna läggs både på konsumenterna, såsom punktskatter på vissa varor, och på företagen. Incidensen är därför klar; dessa skatter drabbar arbetet. Det sker antingen direkt på samma sätt som för andra indirekta skatter, såsom moms och alkoholskatter; eller indirekt, genom att företagen på sikt övervältrar kostnaden på sina kunder och anställda. Mekanismen är i det sistnämnda fallet likadan som för bolagsskatten: Högre skatt än i omvärlden betyder minskade investeringar och lägre kapitalstock inom landet, vilket på sikt ger lägre reallöner och/eller lägre sysselsättning.

MILJÖSKATTER KRYMPER SKATTEBASEN

FN:s klimatkonferens i Kyoto i december 1997 innebar att industriländerna gjorde klimatpolitiska åtaganden – i form av kvantifierade utsläppsmål för koldioxid och andra så kallade växthusgaser – som (om avtalet godkänns av ländernas nationella parlament) av allt att döma kräver kraftiga höjningar av miljö- och energiskatterna. I flera länder föreligger också förslag om att förskjuta beskattningen från arbete till miljö- och energisektorn; förhoppningen är att därigenom kunna öka sysselsättningen. I Sverige har en sådan strategi presenterats av

Skatteväxlingskommittén – som dock samtidigt hyste vissa dubier om hur mycket skatteintäkter som på sikt kan genereras på detta sätt och som undvek preciserade förslag.

Skälet till denna osäkerhet är uppenbart: Miljöskatter syftar ofta till att minska miljöförstörande produktion och konsumtion – det vill säga att krympa den bas som skatten tas ut på! Målet är alltså att påverka företags och människors beteende. Baksidan av denna paternalistiska målsättning är att miljö- och energiskatter på sikt är osäkra finansieringskällor för den offentliga sektorn; ty om beteendet verkligen ändras i riktning mot mindre miljöpåverkande verksamheter minskar ju i samma utsträckning möjligheterna att ta ut skatt. En »skatteväxling« kan därför i längden ge stora offentliga inkomster endast om skattebaserna är trögrörliga (det vill säga om miljömålen inte nås). Rörlighet skall i detta sammanhang förstås dels som geografisk rörlighet, dels som möjlighet att ändra produktionsteknik eller konsumtionsmönster.

I denna skrift behandlar vi enbart den ena av dessa aspekter på miljöskatterna, nämligen hur skattebasernas *geografiska* rörlighet kan påverkas av skillnaderna i skattesats mellan olika länder. En sådan rörlighet gäller självfallet i första hand företagen, eftersom det främst är de som kan flytta sin verksamhet utomlands. Hushållen är med få undantag tvingade att betala svenska bensinskatter och elskatter. Det bör noteras, att i den mån företagen flyttar ut energiintensiv verksamhet urholkas inte bara skatteunderlaget – dessutom misslyckas staten att påverka produktionen i önskad riktning. Det enda som sker är att den miljöförstörande verksamheten flyttar utomlands.

Det empiriska underlaget för analysen är magert, eftersom denna typ av skatter är relativt ny. Vad vi vet är att Sverige tidigare har haft låga energikostnader, i synnerhet vad gäller elenergi, men att vi också har bland världens högsta energi- och miljöskatter, inte minst sedan tillkomsten av koldioxidskatten.

Tabell 17. Energiskatter på bränslen för industrin 1995Ecu/ton CO₂

	Tjock olja	Kol	Naturgas
Sverige	14	9	9
Danmark	7	7	7
Finland	12	8	5
EU-genomsnitt	8	1	1
Japan	7	0	0
USA	0	0	0
Kanada	0	0	0
Brasilien	0	0	0

*Källa: Industriförbundet (1996).**Not: EU-snittet exkluderar Norden.*

Det råder ingen tvekan om att Sverige vid en internationell jämförelse har mycket höga energiskatter. Koldioxidskatten i Sverige är efter de senaste höjningarna fyra gånger så hög som den kommissionen föreslog i EU för några år sedan, men som då avvisades av rådet, eftersom den ansågs skada den europeiska industrins internationella konkurrenskraft. Även den amerikanska kongressen har avvisat ett förslag om koldioxidskatt (på ännu lägre nivå än den som diskuterades i EU), för att man ansåg att en sådan skulle skada USAs industri.

Svavelskatten är också hög. Avsikten är att tvinga industrin att använda lågsvavlig olja, som dock är dyrare än den som konkurrenter i andra länder kan utnyttja. Vad gäller elskatten är den formellt noll på industrin. Däremot belastas industrin indirekt med den elskatt som debiteras kärnkraftsproducenter (tidigare även producenter av vattenkraft) och som därefter övervältras på köparna. Under senare år har denna skatt kraftigt höjts, vilket för elintensiv industri medfört en betydande kostnadsstegring.

HUR RÖRLIG ÄR PRODUKTIONEN?

Det är svårt att förutspå hur skillnader i energi- och miljöbe-

skattning mellan olika länder påverkar företagens lokaliseringsbeslut. I en del fall kan kostnaderna vältras vidare till kunder och konsumenter genom prishöjningar. Men internationaliseringen gör detta allt svårare, eftersom de svenska industrikoncernerna är inbegripna i hård priskonkurrens med konkurrenter som har lägre skattebelastning. Min gissning är därför att flyttbenägenheten ökar. Det är uppenbart att företag inom processindustrin, till exempel smältverk, kemiska fabriker och massaindustrin, där energikostnadernas andel av förädlingsvärdet ofta uppgår till mellan 20 och 30 procent, betraktar energikostnaderna som en viktig lokaliseringsfaktor. Allmänt sett innebär också medlemskapet i EU en större frihet för företagen att välja lokaliseringsort för nya anläggningar.

För företag inom el- och gassektorn har de senaste årens liberalisering inneburit stora förändringar. I Norden finns numera en gemensam marknad för elenergi. Även om denna ännu inte fungerar fullt ut, baseras prissättningen i allt större utsträckning på noteringar på en gemensam elbörs. Också inom EU har beslut fattats om en successiv liberalisering av el- och gasmarknaderna, både vad avser handel och etableringsfrihet för kraftverk och överföringsledningar för gas. Också ägandet inom el- och gassektorn internationaliseras snabbt. Även om det än så länge finns överföringsproblem är trenden tydlig. Sammantaget innebär utvecklingen en ökad flexibilitet vad avser nyinvesteringar, och skillnader i energibeskattning spelar här säkert en stor roll för den förväntade lönsamheten.

I sammanhanget bör också nämnas att de – vid en internationell jämförelse – *täta förändringarna* av energibeskattningen och energipolitiken i sig torde minska viljan att uppföra nya anläggningar i Sverige; inte minst som det rör sig om kapitaltunga anläggningar med långa avskrivningstider. Investeringar i energiintensiv industri är kostsamma och har i allmänhet lång livslängd. För att kunna göra långsiktiga investeringar måste företagen därför kunna bedöma utvecklingen av energikostnaderna över lång tid. Ryckighet i energipolitiken och

tåta förändringar av skattereglerna hämmar därför investeringarna.⁴⁰ Att kapitalet är bundet betyder dock samtidigt att det dröjer innan vi kommer att se stora förändringar av mönstret.

När det gäller *koldioxidbeskattningen* är situationen både komplicerad och kontroversiell. Sverige har som ett av få länder infört sådana skatter, och vi har dessutom den högsta skattesatsen. Ekonomiska bedömare har konstaterat att skatten svårigen kan motiveras enbart med miljöskäl, eftersom dess effekter i detta avseende är osäkra; den tycks därför främst ha statsfinansiella skäl. Möjligen har dessa medfört att skatten blivit betydligt högre än vad som skulle vara miljömässigt motiverat – något som också fått effekter på industrins lokaliseringsmönster.

Att den svenska koldioxidskatten är så hög i ett internationellt perspektiv har redan, enligt företrädare för industrin samt en del fristående energiexperter, medfört utflyttning av energiintensiv produktion från Sverige. Enligt en bedömning är »läckaget« till utlandet över 50 procent. Hälften av den reduktion av koldioxidutsläppen i Sverige som ägt rum sedan skatten infördes skulle enligt denna beräkning bero på att produktion flyttat utomlands – något som för övrigt innebär att de globala miljöeffekterna av den höga skatten inte alls blivit vad förespråkarna hoppats.⁴¹

Marginalkostnaderna för höga energiskatter kan därför vara högre än vad lagstiftaren räknat med. Skärpta krav på minskade utsläpp kan leda till krav på dyrbara åtgärder i nya anläggningar i Sverige och därigenom minskad investeringsvilja. I sammanhanget bör nämnas att Kyoto-överenskommelsen ger

40 Industriförbundet (1996) hävdar att »flera av de tunga investeringar i energiintensiv industri som beslutats under åren 1993–95, då industrins energiskattesituation var hygglig – om än med högre skatter än omvärlden – inte skulle kommit till stånd om man varit medveten om de skattehöjningar som skulle ske 1996–97«.

41 Edin (1998).

möjligheter för industriländerna att, för att infria sina åtaganden, ingå avtal med andra länder om så kallat gemensamt genomförande (joint implementation), det vill säga att ett land med höga marginalkostnader för att minska CO₂-utsläppen åtar sig att minska utsläppen i ett annat land (till exempel genom ett investeringsprojekt) i utbyte mot att »högkostnadslandet« får tillgodoräkna sig utsläppsminskningen. Konkret skulle det kunna innebära att svenska pappersföretag väljer att investera i planerade nya anläggningar i andra länder (i stället för i Sverige) och får gottskriva sig utsläppsvinsten av detta.

Sammanfattningsvis innebär utvecklingen inom energi- och miljöområdet – med en ökad marknadsintegration och allt strängare miljökrav – att realkapitalet inom främst den energikrävande industrin och energiindustrin blir allt rörligare. Om klimatåtagandena i Kyoto-protokollet fullföljs, kan detta också få betydande effekter på lokaliseringen av nyinvesteringar och återinvesteringar.

Det bör avslutningsvis än en gång påpekas, att miljöskatterna i slutänden drabbar konsumenterna. Det gäller både de skatter som läggs direkt på hushållen, men också de som formellt betalas av företagen. Att hushållens möjligheter att undkomma skatte- och prishöjningar är sämre än företagens medför gissningsvis att det framgent framför allt blir skatterna direkt på hushållens energianvändning och miljöslitage som kommer att höjas. Ett förebud är de senaste årens kraftiga höjningar av elskatten i konsumtionsledet.

III. INTERNATIONELLT SAMARBETE OCH SKATTEKONKURRENS

Snedvridning och samordning

Genomgången av de olika skattebaserna visar dels att Sverige på nästan alla skattebaser tar ut höga skatter, internationellt sett. Vi har också sett att de flesta skattebaser blir mer rörliga, även om fastigheter, människor med låga inkomster samt konsumtion av basvaror och vissa kapitalvaror fortfarande är trög-rörliga skattebaser.

Låt oss sammanfatta resonemanget hittills:

- Finansiellt kapital är rörligt, och skatter har stor betydelse för såväl var placeringarna sker som var transaktionerna registreras.
- Realkapital har blivit rörligare, men det är inte bara bolagsskatten som påverkar lokaliseringen utan den totala skattesituation som företagen möter, inklusive skatten på arbete och energi.
- Arbetskraften har också blivit rörligare, men det finns skilda uppfattningar om hur viktiga skatterna är för migrationen; de är sannolikt viktigast för högutbildade och högavlönade. Klart är att löntagarna allt mer lär komma att betrakta det totala paketet – vad de betalar i förhållande till vad de får för sina skatter – i ett internationellt, jämförande perspektiv.
- Vad gäller skatten på förmögenhet och fastigheter är det återigen den totala nivån som avgör, och det finns tydliga tecken på att förmögenhetsägarnas rörlighet ökar – även om fastigheterna i sig inte kan flyttas.

Den tilltagande internationella rörligheten talar för ett mer likartat skatteuttag – på en lägre nivå än den vi har i Sverige. Framför allt gäller det skatt på finansiellt kapital, eftersom höga skatter skulle medföra minskade skattebaser och fallande skatteintäkter.

Men här uppstår en intressant följd effekt. Skillnaden mellan skatt på finansiellt kapital och skatt på arbete eller konsumtion kan inte bli alltför stor, för då framkallar skillnaden en stark benägenhet att *skatteplanera*, i syfte att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. Det såg vi med plågsam tydlighet i vårt eget land i det gamla skattesystemet, som ju innebar höga formella skattesatser på arbete, men lysande möjligheter att nedbringa den faktiska skattebelastningen genom att belåna sina tillgångar och dra av räntekostnaderna. Poängen är att rörliga skattebaser på finansiellt kapital indirekt sätter ett tak också för hur höga skatterna på arbete kan bli. Accepteras inte detta kommer allt större snedvridningar och effektivitetsförluster att bli följden.

Två möjliga policyslutsatser kan dras av detta.

- Den ena är att löneskatterna inte kan tillåtas bli för höga. Alltför höga löneskatter, givet det internationella trycket på låga kapitalskatter, är att uppmana det egna folket att med Gunnar Myrdals ord bli »ett folk av fifflare«.
- Den andra slutsatsen är att kapitalskatterna inte kan tillåtas bli för låga. Att avskaffa kapitalskatten helt skulle öka arbitragebenägenheten ytterligare. Det är därför önskvärt att behålla en kapitalbeskattning på den nivå som de viktigaste västländerna har.

I praktiken väljer många länder båda vägarna. Den internationella trenden vad gäller beskattning av löneinkomster är entydigt nedåtriktad. Vad gäller kapitalbeskattning är bilden mer kluten. Sänkningar för att kunna möta nollbeskattning i »skatteparadisen« sker på vissa håll. Å andra sidan pågår försök till

samordning bland annat i Europa (se nedan) för att motverka vad som kallas osund skattekonkurrens. Sverige arbetar längs båda spåren. Inkomstskatterna har sänkts – även om de därefter har höjts igen – och man deltar i arbetet för att harmonisera kapitalbeskattningen i EU.

Internationell samordning av skatterna skulle med andra ord kanske kunna vara en väg ur de dilemman som globaliseringen medför? Det är ämnet för de följande avsnitten.

11.

EU och skatterna

Sverige är medlem i EU sedan 1995. Formellt betyder detta inte så mycket vad gäller skatterna. *Beskattningsrätten* ligger i samtliga EU-länder hos de nationella parlamenten. Skattesystemen skiljer sig åt i de olika EU-medlemsländerna, både vad gäller totalt uttag och skilda skattesatser för olika typer av skatter. I till exempel Frankrike ligger tyngdpunkten på indirekta skatter och sociala avgifter, medan Storbritannien har låga inkomstskatter men höga fastighetsskatter.⁴²

Samtidigt har tillkomsten av den inre marknaden inom EU gradvis aktualiserat *skatteharmonisering*. Det gäller framför allt momsen och punktskatterna. De kontrollerades och togs tidigare ut vid varornas gränspassage, men en fri marknad utan gränskontroller har efter hand gjort detta omöjligt. Av vad som ovan framgått betyder också en fri gränshandel att stora skillnader i skattesatser kan medföra en betydande påverkan på handelsmönstret. Vitboken om den inre marknaden 1985 argumenterade därför för en harmonisering av moms och punktskatter, liksom av vissa företagsskatter. Man vill ha bort skattemässiga hinder för samarbete och fusioner över gränserna i Europa. I Enhetsakten 1987 fick EU således kompetens att lagstifta om indirekta och direkta skatter – men endast om det är nödvändigt för den inre marknaden. Beslut på skatteområ-

⁴² För en genomgång av skattesystemen i EU-länderna, se Nyquist och Rabe: »Skatter i EU 1997«, Industriförbundet.

det får bara tas med enhällighet, vilket betyder att varje medlemsland har vetorätt vad gäller EU-lagstifning om skatterna.

MOMSREGLER

Längst har man kommit på området *indirekta skatter*. Sedan 1993 finns en gemensam lag som föreskriver att samtliga EU-länder skall ha en standardmoms på lägst 15 procent. Därutöver är det möjligt att ha högst två lägre momssatser på särskilt angivna varor. Någon maximinivå finns inte. Varje land är alltså juridiskt oförhindrat att ha hur hög skatt som helst – vilket naturligtvis den spontana integrationen och gränshandeln sätter stopp för. Man kan konstatera att momsnivåerna inom EU krupit närmare varandra. Det är dock omöjligt att avgöra i vilken utsträckning det beror på EU-medlemskapet respektive den spontant pågående ekonomiska integrationen. En ofta förekommande gissning bland sakkunniga bedömare är att momssatserna för vanliga konsumtionsvaror kommer att konvergera runt 18–20 procent.

Harmoniseringsarbetet har gått långsammare när det gäller hur momsen tekniskt skall deklarerars och redovisas vid handel över gränserna. Det finns två huvudprinciper:

- *Destinationsprincipen* innebär att konsumtionen inom landet beskattas på ett enhetligt sätt, oavsett varifrån konsumtionsvarorna ursprungligen kommer. Det åstadkoms genom att importen skattebeläggs medan exporten skattebefrias.
- *Ursprungsprincipen* innebär att varan beläggs med moms i produktionslandet, även om den säljs i andra länder. Importerade varor belastas därmed av en annan momssats än de som produceras inom landet.

Destinationsprincipen betyder att konsumenterna kan tjäna på att bege sig till länder med lägre moms för att handla där. Ursprungsprincipen medger en mer effektiv konsumtion i den

meningen att drivkrafterna att resa långt för att handla minskas. Däremot medför naturligtvis ursprungsprincipen att drivkrafterna ökar för *företagen* att flytta sin produktion dit det skattemässigt är mest gynnsamt – i praktiken dit momsen är låg.

Destinationsprincipen dominerar i världen i dag. Inom EU är det dock meningen att ursprungsprincipen skall gälla på sikt. Orsaken är att destinationsprincipen kräver omfattande gränskontroller – vilka avvecklats mellan EU-länderna. Övergången till ursprungsprincipen är dock inte problemfri. Säljande företag skall ju med denna princip påföra sitt eget lands moms vid försäljning till något annat EU-land. För detta krävs dock ett omfattande clearingsystem – och i praktiken också att momssatserna ligger betydligt närmare varandra än i dag. Kravet på enhällighet har bromsat de nya reglerna; ett problem har varit hanteringen av offentlig upphandling och hur den skall momssättas. För närvarande gäller övergångsregler, som innebär att momsen tas ut i köparlandet; importören lägger alltså på momsen i sitt eget land.

Det viktiga här är att den planerade övergången till ursprungsprincipen – när den väl genomförs – kommer att få stora konsekvenser för företag som är etablerade i högskatteländer. De kommer då inte längre att kunna lyfta av momsen vid gränsen utan tvingas inom hela EU-området konkurrera med priser som belastas av den höga momssatsen.

Vad gäller indirekta skatter bör också påpekas, att EU-kommissionen även strävar efter att harmonisera punktskatter på tobak och alkohol. De nordiska högskatteländerna, däribland Sverige, har som bekant kraftigt motsatt sig de planerna. På lång sikt är det emellertid svårt att tro att Sverige skall kunna upprätthålla dagens stora skattedifferens gentemot kontinentens EU-medlemmar.

KAPITALBESKATTNING

Vad gäller *företagsbeskattningen* har harmoniseringen gått ännu

långsammare. Målet är att undvika diskriminering som drabbar handel och investeringar. Under senare år har två direktiv antagits. Det ena handlar om hur man skall undvika dubbelbeskattnings inom en koncern. Det andra undanröjer en del skattemässiga hinder för gränsöverskridande företagsköp. Men någon harmonisering av de egentliga bolagsskatterna har det inte blivit, trots att frågan har debatterats i många år. Man har enats om en »Code of Conduct« för bolagsskatten (se nedan i avsnittet om skattekonkurrens), men det finns ingen påtaglig politisk vilja hos medlemsländerna att lagstifta om gemensamma skattesatser.

Det har också varit omöjligt att enas om en gemensam miniminivå för *skatt på ränteinkomster*. Motivet till att föreslå en sådan miniminivå har varit att förhindra kapitalflykt till EU-länder utan källskatt på sparande eller obligatorisk deklaration av kontoinnehav. Luxemburg och Storbritannien sade länge nej, med motiveringen att pengarna då skulle försvinna till skatteparadis utanför EU. Hösten 1997 enades man emellertid om ett åtgärds paket för att »bekämpa skadlig skattekonkurrens». Syftet är att minska snedvridande effekter på den inre marknaden, förhindra förluster av skatteintäkter och »vända trenden mot ett ökat skattetryck på arbete i förhållande till mer lätttrörliga skatteunderlag». Det sistnämnda innebär bland annat att EU deklarerat att man på sikt helst ser lägre skatt på arbete, även om det innebär högre skatt på kapital och fler miljöskatter. Det bör dock understrykas att detta åtgärds paket endast innehåller riktlinjer och att det inte är bindande för de enskilda medlemsstaterna.

Ett första steg rör källskatt på sparande inom EU. I ett förslag till direktiv rörande skatt på sparande föreslog kommissionen sommaren 1998 att medlemsstaterna skulle acceptera antingen en preliminär källskatt på 20 procent eller skyldighet att lämna uppgifter om skattesubjektens tillgångar. Under 1998 tillsattes också en särskild »övervakningsgrupp», som skall kartlägga särordningar vilka kan klassas som »illojal

skattekonkurrens« hos medlemmarna. Sannolikt dröjer det dock innan medlemmarna kan enas om åtgärder. Kommissionens direktivförslag är just ett förslag, och inte minst Luxemburg och Storbritannien har starka invändningar mot den föreslagna skattesatsens nivå. För svenskt vidkommande är slutsatsen hursomhelst att ett eventuellt beslut i rådet med all sannolikhet kommer att medföra en betydligt lägre skattesats än den som gäller i Sverige i dag, samt en mindre omfattande uppgiftsskyldighet.

KOMMISSIONENS STRÄVANDEN – OCH SVERIGES

EU-kommissionen har ett bredare anslag när det gäller skatteharmonisering. Man vill gå vidare på flera fält. Skattekommissionären Mario Monti har i en bok⁴³ listat följande fyra områden som viktiga:

- Behovet att lägga om momssystemet enligt ovan, det vill säga så att skatten betalas i det land produkten kommer från.
- Behovet att gå vidare med att åstadkomma en låg och enhetlig beskattning av finansiellt kapital.
- Behovet att göra slut på alla former av dubbelbeskattning av inkomstflöden över gränserna.
- Behovet att göra slut på byråkrati och skapa enhetlighet för personbeskattning över gränserna för sådana personer som arbetar i ett annat land än det egna.

Den officiella svenska inställningen till kommissionens harmoniseringssträvanden har varit kluven. Å ena sidan har den socialdemokratiska regeringen åtskilliga gånger kraftfullt tagit avstånd från allt tal om generell skatteharmonisering – föga förvånande, eftersom Montis avsiktsdeklaration innebär en strävan efter ett skattetryck som är lägre än det Sverige har i

⁴³ Monti (1997).

dag. Å andra sidan deltar Sverige aktivt i strävandena att åstadkomma hårdare skattekontroll och en gemensam miniminivå för skatt på ränteinkomster (den nivå som Sverige föreslog låg till yttermera visso långt över den nivå kommissionens direktivförslag angav).

Det svenska samarbetet i skattefrågor har således varit – skall vi säga – selektivt. För egen del uppfattar jag det som defensivt; ett sätt att slå vakt om de höga svenska skatterna och gärna driva på de andra i riktning uppåt. Vad Sverige kan och bör göra är en inte alldeles enkel fråga. Mot bakgrund av den allmänna trenden mot lägre skatt som dominerar världen i dag skulle man kunna hävda att Sverige borde delta mer aktivt i harmoniseringsarbetet; om Sverige lyckas påverka Europa i riktning mot ett stabilt skattesystem på en högre uttagsnivå kan det minska det tryck som globaliseringen riktar mot de svenska skatterna. Mot detta kan invändas att de europeiska strävandena att sätta miniminivåer bara kommer att leda till en flykt av skattebaser från Europa till andra regioner med lägre skatt. Vi återkommer strax till den frågan, men först en utvikning om vad valutaunionen EMU kan innebära.

EMU – ger indirekta effekter?

Den monetära unionen har inga formella effekter på skatterna eller skatteharmoniseringen. EMU innehåller inga klausuler eller beslut om skatteharmonisering. EUs regler gäller – vilket bland annat betyder att enhällighet om skatteförändringar krävs även framgent. I praktiken betyder det, av allt att döma, att även de EU-medlemmar som (inledningsvis) står utanför EMU kan blockera skatteharmonisering inom EMU – i alla fall så länge vi talar om formella övernationella beslut. Däremot kan självfallet inte utanför länderna blockera informella överenskommelser mellan EMU-länderna, i den mån sådana ingås i till exempel det så kallade Euro-11-rådet.

Likväl är det sannolikt att EMU får betydelse för Europas skatter på sikt, men inte på grund av formella beslut på europeisk nivå, utan via en allt *intensivare allmän ekonomisk integration*. En gemensam valuta betyder att prisjämförelser blir lättare att göra, även för den vanlige konsumenten. Det betyder att alla de spontana krafter som driver på integrationen – och därmed indirekt även harmoniseringen av skatterna – stärks. När valutariskerna inom unionen försvinner, men skattedifferenser består, ökar de sistnämndas betydelse; snedvridningar på grund av skatteklar kommer att synas tydligare – och därmed lär på sikt också pressen att eliminera dem öka. För företagen innebär bortfallet av valutarisk inom valutaunionen att de kan bortse från den då de fattar sina beslut om lokalisering. Det betyder att stordriftsfördelar och ett bra näringsklimat i vissa re-

gioner kan exploateras i större utsträckning än i dag. Rimligen kommer det att öka skatternas betydelse för lokalisering av verksamhet – vilket skäper kraven att utjämna skatterna mellan länderna. I synnerhet gäller att kombinationen av valutaunion och tilltagande elektronisk handel radikalt ökar genomskinligheten på marknaderna, vilket verkar i samma riktning.

Observera att detta påverkar även den som står utanför, eftersom det inte finns några restriktioner för internationella transaktioner. Skulle tillkomsten av den gemensamma valutan öka trycket på harmonisering av skatterna inom Europa, skärps således detta tryck även på Sverige.

Man kan naturligtvis heller inte utesluta att EMU på sikt innebär att de federala krafterna stärks. Starka krafter såväl i kärnländerna som i periferin strävar som bekant efter detta. Här finns olika uppfattningar om vad som kommer att ske. För egen del ser jag det som troligt att en gemensam valuta på sikt sätter allt större press på de medverkande länderna att samordna även finanspolitiken. Stabilitetspakten kan ses som ett första steg i den riktningen. Den tyske centralbankschefen Tietmeyer sade häromåret att i en valutaunion med fria kapitalrörelser måste också vissa delar av skattepolitiken fastläggas i överstatligt bindande former. Vi vet att också det regerande socialistpartiet i Frankrike har en likartad principiell inställning.

Internationell skattekongkurrens

Av det ovan sagda framgår att skattekongkurrensen mellan länder kommer att fortsätta och förmodligen tillta. Ett skäl är att olika nationella eller delstatliga regeringar vill locka till sig företag som genererar inkomster och sysselsättning. Vi har sett exempel på sådan skattekongkurrens på alla nivåer. Frizoner och »skatteparadis« är vanliga i u-länder. Men också i Europa förekommer likartade företeser. Irland har till exempel sedan lång tid haft en låg företagsskattesats (i praktiken en skattesubvention) för utländska tillverkningsföretag – något som sannolikt bidragit till den snabba ökningen av utländska direktinvesteringar i Irland. Också i USA förekommer skattekongkurrens – ibland skarp – mellan delstaterna, trots att det är lättare att kontrollera skatterna genom det federala systemet. Kongkurrensen förekommer i mindre skala också i Sverige, mellan kommunerna, även om utjämningsystemet krymper utrymmet för dylik kongkurrens.

Skattekongkurrensen har globalt medfört att skattesatserna blivit lägre och mer enhetliga, framför allt vad gäller bolagsskatten. Det är slående hur ett stort land som USA angett takten. Ronald Reagans sänkningar av inkomstskatterna i början av 1980-talet utlöste en våg av skattereformer och sänkta skattesatser i andra länder – däribland Sverige.

Skattekongkurrensen kan bli så omfattande att staten inte får in de intäkter som krävs för att finansiera de utgifter majoriteten i parlamentet vill genomdriva. Den ekonomiska integrationen skulle i så fall göra det omöjligt för en nation att vara ett

högskattesamhälle, även om medborgarna så skulle önska. Den risken har föranlett EU-länderna att söka harmonisera en del skatter, och som vi sett ovan har kommissionen lagt ett direktivförslag om källstatsprincipen och rapporteringsskyldighet för vissa kapitalinkomster – men detta är ett mindre steg framåt och det sker först efter åratal av ocnighet.

Den »Code of Conduct« om osund skattekonkurrens som EU-länderna antog 1997 innebär bland annat att bolagsskatten ej får ge utländska eller utlandsägda företag bättre villkor än inhemska; något som på sikt får konsekvenser för Irlands skattnedsättning för utländska producenter. Kodan är dock inte juridiskt bindande; man förlitar sig på grupptricket och det goda exemplets makt. Man bör också vara medveten om att kodan inte innebär att skattekonkurrensen försvinner: Låga skatter är ju fortfarande OK, så länge de gäller *alla* företag och inte diskriminerar vissa. Kriteriet för vad som skall anses vara »osunt« är således inte skattesatsen utan förekomsten av diskriminering.

Också inom *OECD* sker en översyn av skadlig skattekonkurrens. Här är svårigheten att enas ännu större än inom EU, eftersom ländergruppen är större liksom olikheterna mellan de olika skattesystemen. Enighet går i praktiken bara att nå om alla samtidigt upplever att de förlorar på en viss skatteutformning i ett visst land. Det troliga är att gruppen kan enas bara om att kritisera åtgärder i något skatteparadis utanför *OECD*.⁴⁴

Slutsatsen är att EU-länderna inom några år kanske kan enas om vissa grundläggande principer för beskattning av finansiellt kapital.⁴⁵ Men EU är i internationellt sammanhang en hög-

44 Enligt ett uttalande från *OECD*s skatteförhandlare Michael Daly, citerad i Andersson (1998).

45 Det är dock fortfarande långt kvar till bindande beslut och implementering. Man bör sålunda inte glömma vilka enorma kontrollproblem som uppstår i ett system som skall kontrollera skatte- och förmögenhetsuppgifter för 350 miljoner människor (om några år, efter östutvidgningen, ännu många fler) i 15 (om några år kanske 20) länder med olika skattemyndigheter och skilda traditioner. I en del EU-länder kommer att uppstå konflikter gentemot vad nationella författningar säger om banksekretess. Se Lodin (1997).

skatteregion, och trycket från USA och andra utom-europeiska lågskatteländer kommer att bestå. Om EU skulle enas om en minimiskatt på finansiellt kapital, uppstår en betydande risk att skattebasen då börjar flytta ut från Europa. Det är således inte sannolikt att internationella avtal kan undanröja skattekonkurrensen mellan länderna. Det är inte heller troligt att man kan enas ens om graden av rapporteringsskyldighet. Även om så skulle ske, är det högst osannolikt att tro att alla världens länder skulle anpassa sig till de mycket långt gående svenska rapporteringskraven.⁴⁶

Slutligen bör man hålla i minnet att försök att harmonisera skatter, samordna uppbördssystem och införa gemensamma rapporteringsskyldigheter inom en större grupp länder innebär ett oerhört förhandlings- och övervakningsarbete. Det lägger en tung administrativ börda på de respektive ländernas skattemyndigheter. Förändringar av skattereglerna medför också effektivitetsförluster under en ganska lång övergångsperiod då systemen skall anpassas till varandra. En OECD-studie suckar nästan uppgivet: »Oavsett hur rättvis och effektiv/den gemensamma/lagstiftningen ser ut att vara i teorin, är det extremt svårt att tillämpa den i verkligheten.» Det gäller i synnerhet för småföretagen.⁴⁷ Också dylika överväganden bromsar och fördröjer internationell skatteharmonisering.

För svenskt vidkommande är slutsatsen att Sverige – såsom en »outlier» – inte skall fästa särskilt stort hopp vid internationella överenskommelser som en metod att slippa utmaningen från globaliseringen. Möjligen kan styrkan och snabbheten i denna utmaning mildras något, men riktningen är ändå entydig.

46 Andersson (1998a).

47 OECD (1996): »Controlled Foreign Company Legislation«.

IV. DRIVER SKATTERNA FRAM UTFLYTTNING UR SVERIGE?

Hur är den svenska attraktionskraften?

I den svenska diskussionen om internationaliseringen och skatterna har intresset framför allt riktats mot företagen och deras beslut om lokalisering – både av produktion, FoU och huvudkontor.

Företagen fattar sådana beslut utifrån en total sammanvägning av en rad olika faktorer. Det gäller närheten till marknaderna, förekomsten av goda kommunikationer, tillgången på den typ av arbetskraft som behövs i verksamheten i fråga, den ekonomisk-politiska och makroekonomiska stabiliteten med mera. Skatterna är en del i denna ekvation. Det är därvidlag flera olika skatter som är viktiga för företagen.

Bolagsskatten spelar in, både den formella (som påverkar var vinsten redovisas) och den effektiva (som påverkar förmågan att skapa vinster). Energiskatterna är viktiga för energintensiv produktion. Momsen och vilka regler som gäller för avlyft av densamma är väsentliga. Stabiliteten och förutsägbarheten i skattelagstiftningen likaså. Men företagens lokaliseringsbeslut påverkas inte bara av den skatt som formellt betalas av själva bolaget; de påverkas också av de skatter som erläggs av de anställda, i synnerhet av nyckelpersoner i ledande befattningar. Om inkomstskatterna och skattekilarna skapar höga kostnader för dylik personal, kan det driva fram en omlokalisering – eller förhindra etablering.

HUR MÄTAATTRAKTIONSKRAFT?

Mot den bakgrunden är det intressant att söka utröna hur internationellt verksamma företagsledare bedömer den totala *attraktionskraften* – däribland skattesituationen – i olika länder, och hur Sveriges skattesystem påverkar deras attityder till investeringar och verksamhet i vårt land. Det finns ingen »vetenskaplig«, allmänt accepterad metod att undersöka hur skatter och offentlig sektor påverkar konkurrenskraft och tillväxt. Men »attraktionskraft« är ett subjektivt begrepp, och det finns ett antal enkätundersökningar som klart visar att de som fattar investeringsbesluten i den globala ekonomin anser att det svenska skattesystemet totalt sett är en avskräckande faktor vad gäller beslut om att investera i Sverige.

- Mest känd är den årligen utgivna »Global Competitiveness report« från *World Economic Forum*. För 1996 rankades Sverige som nummer 26 i världen bland 49 betygsatta länder. Vi var högt rankade vad gäller ekonomins öppenhet, infrastruktur (särskilt telekommunikationer), teknisk kompetens och management; men lågt rankade vad avser arbetsmarknadens funktionssätt, den offentliga sektorn samt kapitalmarknaden. Skatter var ett område som drog ned det svenska totalomdömet; på det området rankades Sverige totalt som nummer 33. För olika skatteområden kan noteras att Sverige hamnade i botten för arbetares marginalsatser (nummer 40), moms (plats 45), löneskatter (32), kapitalbeskattning (37), totalomdöme hur den personliga skatten påverkar incitamenten att arbeta (plats 37), men högre för bolagsskatten (nummer 13).⁴⁸
- Det schweiziska managementinstitutet *IMD* (Institute for Management Development) gör en högt ansedd mätning av olika länders konkurrenskraft. I 1998 års mätning låg Sverige på 16:e plats av 46 rankade länder; det är en nedgång från

48 Sachs med flera (1997).

nionde plats så sent som 1994. USA toppar listan överlägset. IMD delar upp landets attraktionskraft i åtta delområden. Den i särklass sämsta svenska »grenen« var ekonomisk politik och skatter, där vi låg först på 35:e plats. Den relativt låga bolagsskatten förmådde således inte uppväga det dåliga betyget för andra inslag i skattesystemet. Däremot placerade sig Sverige också i denna undersökning högt vad gäller företagsledning och infrastruktur.⁴⁹

- Enligt *Economist Intelligence Unit* har de svenska företagens förutsättningar förbättrats de senaste fem åren – men man anger likväl det totala skattetrycket som en negativ faktor för företagande i Sverige.

Vi kan således entydigt slå fast, att de svenska skatterna minskar Sveriges attraktionskraft i den globala ekonomin, såsom beslutsfattarna i det internationella näringslivet ser det. Observera, att slutsatsen av detta inte är att Sverige skulle vara ett uselt land för etableringar. Snarare bör vi uttrycka det som att skattesystemet tynger ned den attraktionskraft som finns på andra områden och gör det sammanlagda omdömet sämre än vad det skulle behöva vara. Med lägre skatter skulle den svenska attraktionskraften vara högre och flera företag sannolikt välja att etablera sig här.

DEN ENSKILDES VAL

För den enskilde medarbetaren i ett internationellt verksamt företag är frågan om den svenska attraktionskraften knepigare att besvara. Några enkäter av den typ som görs för företagsledare finns inte. Som tidigare påpekats är det såväl skatterna som det man får tillbaka från den offentliga sektorn som avgör skattens nettoeffekt på flyttviljan. Men som också framgått ovan, är det tämligen enkelt att konstatera att för vissa nyckel-

49 IMD Competitive Yearbook 1998.

grupper – såsom civilingenjörer och civilekonomer – ger det svenska skattesystemet en betydligt lägre köpkraft än vad de kan få utomlands. SACO har gjort en studie av vilken köpkraft nettolönen efter skatt (bruttolön minus skatt, korrigerad för skillnader i prinsnivå) ger för en elektroingenjör i några europeiska storstäder.

Resultatet framgår av tabell 18. Som synes ligger den svenske ingenjörens köpkraft klart i botten. I de flesta europeiska storstäder skulle han eller hon tjäna minst 50 procent mer än i Sverige, i många fall dubbelt så mycket och i Luxemburg och Schweiz nästan tre gånger mer.

Tabell 18. Månadslön för elektroingenjörer 1997

	Bruttolön SEK	Köpkraftskorrigerad nettolön i kronor
Luxemburg	35.000	29.800
Zürich	47.000	28.800
Wien	34.900	23.100
Frankfurt	42.200	21.700
Genève	35.200	21.200
Paris	32.700	20.600
Amsterdam	29.600	19.800
Madrid	22.100	19.300
Bryssel	34.400	18.900
Berlin	30.700	17.300
Milano	24.300	16.700
Köpenhamn	35.800	15.100
London	22.200	14.700
Helsingfors	25.700	12.800
Stockholm	24.200	11.700

Källa: Akademikertidningen 1/98.

Man kan invända att den svenske ingenjören får mer tillbaka från den offentliga sektorn (billigare utbildning för barnen, lägre kostnader för sjukvård med mera), vilket borde räknas in i kalkylen. Det stämmer, men argumentet försummar att det i de flesta andra länder är fullt möjligt för hög- och medelink-

komsttagare såsom elektroingenjörer att via försäkringar skaffa sig socialt skydd av olika slag på en standard som i många fall överträffar den svenska och ändå få betydligt mer över efter skatt. Sanningen är ju att det svenska skatte- och transference-ringssystemet systematiskt och medvetet missgynnar höginkomsttagare – det är ju själva syftet med de starka omfördelande inslagen i systemet. Ju mer internationaliserad arbetsmarknaden för nyckelpersoner och experter blir, desto troligare är det att siffror som dessa kommer att utöva en allt starkare dragningskraft på de högavlönade att flytta ut ur Sverige, åtminstone under en del av deras yrkesliv.

Flyttar företagen?

Det som återkommer gång på gång i analysen – och det som mer än något annat gör att skatterna negativt påverkar Sveriges attraktionskraft – är det höga *totala* skattetrycket. Bolagsskatten i Sverige är i sig inte något problem. Tvärtom är den både låg och av allt att döma effektiv. Om något bidrar den därför i sig snarast till att locka investeringar till Sverige. Problemet är att den vid en internationell jämförelse konkurrenskraftiga bolagsskatten inte förmår uppväga de negativa effekter som kommer av hög energi- och miljöskatt, omfattande skattebyråkrati och uppgiftsskyldighet för företagen å ena sidan och å andra sidan den samtidiga förekomsten av höga marginalsatser (även för normalinkomsttagare), arbetsgivaravgifter, extremt höga förmögenhets-, arvs-, kapitalinkomst-, fastighets- och utdelningsskatter lagda på varandra. Det är detta som svenska företagsledare – och deras anställda på hög- och mellannivå – i allt högre grad måste ta hänsyn till.

Till detta kommer en *psykologisk faktor*, som omöjligen går att kvantifiera, men som jag ständigt stöter på i samtal med företagsledare och andra på högre nivå i näringslivet, nämligen uppfattningen att den svenska staten tillåter sig nästan vilka metoder som helst i fiskala syften, och att sakligt motiverade invändningar körs över, eftersom det är politiskt opportunt. Energipolitiken och energibeskattningen är de exempel som oftast anföras.

Såväl offentliga inlägg från beslutsfattare⁵⁰ som egna erfarenheter av hur beslut fattas i näringslivet får mig att dra slutsatsen att den höga beskattningen av nyckelpersoner är det allvarigaste problemet för företagen. Det är ofta så gott som omöjligt att garantera experter och chefer på mellannivå en lön efter skatt i paritet med den de kan få på andra lokaliseringsorter. Här ett jordnära exempel, hämtat ur affärspressen och belysande för hur resonemangen kan låta:⁵¹ En internationellt verksam konsult som vill flytta till Stockholm kan tjäna 1,5 miljoner kronor om året här, han vill flytta med sig sitt pensionssparande på 1 miljon, och för att få samma boendestandard som han är van vid måste han köpa en villa för 2 miljoner. Men av bruttointäkterna försvinner 1,2 miljoner i skatt – moms, arbetsgivaravgifter, inkomstskatt och förmögenhetsskatt. Nettolönen efter skatt (23.000 i månaden) är helt otillräcklig för att finansiera barnens skolgång (eftersom barnen måste gå i privatskola, bland annat för språkets skull) och ligger under hälften av vad han kan räkna med att tjäna i länder som Tyskland och Storbritannien.

Den läsare som själv tjänar mindre kan uppfatta detta som lyxproblem. Vissa politiker gör det uppenbarligen.⁵² I längden medför likväl dagens skatter en benägenhet att fatta investerings- och lokaliseringsbeslut som medför utflyttning av verksamheter från Sverige. Hittills har vi sett få exempel på spektakulära utflyttningsbeslut av existerande verksamheter. Av detta skall man inte förledas tro att processen är ofarlig eller att den inte finns. Ty den finns och verkar – om än på ett sätt som inte alltid syns utåt. Hög energibesättning betyder normalt inte att

50 Till exempel Ericssons dåvarande VD Lars Ramqvists framträdande inför riksdagens näringsutskott vid dess hearing om företagsklimatet i Sverige, den 26/3 1998.

51 Ur Affärsvärldens specialartikel om utflyttningen ur Sverige, nr 1–3/98.

52 I valrörelsen 1998 svarade miljöpartiets språkrör Marianne Samuelsson på en fråga om risken för utflyttning av högbeskattade nyckelpersoner i företagen: »Låt dem flytta, då.»

existerande processindustri läggs ned eller flyttas ut; kostnaderna för de stora anläggningarna är »sänkta«, som det heter på företagsekonomisk jargong. Men *återinvesteringarna* uteblir ofta; de läggs i andra länder. På sikt betyder detta en urholkning av den industriella basen i Sverige.

Utöver de självklara beslut om expansion utomlands som kommer av att marknaderna finns i andra länder tillkommer en rad mindre beslut, som influeras av skatte- och företagsklimat och som vart och ett inte syns men som sammantaget ändå får effekt. Det gäller inte minst de vardagliga, till synes odramatiska besluten om tillsättande av små arbetsgrupper vilka i tilltagande grad sker utanför Sverige och vilkas arbete ofta logiskt leder till beslut om att nya, tillkommande verksamheter läggs utanför landets gränser. Ofta gäller detta *design-, forsknings- och utvecklingsavdelningar*, vilka på sikt är strategiskt viktiga för företagets utveckling.

Man skall också vara klar över att vid större *cross-border-fusioner* i framtiden (av ABB-typ) kommer det knappast att vara aktuellt att låta *huvudkontoren* ligga i Sverige. Detta av fyra skäl: Den begränsade svenska marknaden, att Sverige står utanför EMU, beskattningen av nyckelpersoner i Sverige, samt den svenska dubbelbeskattningen. Som ett femte framtida skäl kan tilläggas att då ursprungsprincipen för moms väl är genomförd i EU, ökar trycket på svenska företag att flytta ut för att slippa den höga svenska momsen, eftersom den då inte längre kan lyftas av vid gränsen.

Låter det överdrivet? Betänk då bland annat följande: I den senaste OECD-rapporten om Sverige nämns IKEA som ett typexempel på hur ett framgångsrikt svenskt företag utvecklas från köksbordet i Älmhult till en skattestyrd flytt till holdingbolag och stiftelser i Amsterdam och Köpenhamn. Under 1997 flyttade Pharmacia-Upjohn. Bara under 1998 har vi sett två konkreta och viktiga exempel på utlandsflytt: MeritaNordbanken samt Stora-Enso. I båda fallen flyttas viktiga funktioner till Finland, detta för att få tillgång till euro-marknaden samt

för att undvika de svenska skatterna.⁵³ Ett säkert tips är att deras exempel kommer att följas av fler.

53 Den finska enkelbeskattningen gäller enbart för utdelning på finska aktier. Om koncernernas moderbolag hade blivit svenska, skulle de finska aktieägarna fått höjrd skatt på grund av den svenska dubbelbeskattningen. En bieffekt av detta är för övrigt att MeritaNordbankens fonder får en gynnsammare beskattning i Finland än i Sverige.

V. SLUTSATSER

16.

Skattetrycket blir svårt att upprätthålla

Sverige har i dag världens högsta skattetryck. 1996 uppgick skatternas andel av BNP enligt Eurostat till 55,2 procent. Näst högst skattetryck hade Danmark; 52,0 procent. EU – som internationellt sett är en högskatteregion – hade i genomsnitt 42,4 procents skattetryck. Länder som USA och Japan ligger ytterligare nästan 15 procentenheter lägre. Mätt med OECDs definition (som är något annorlunda än Eurostats, beroende på en annan behandling av beskattade transfereringar) är Danmark och Sverige de enda länderna i världen med skattetryck över 50 procent.

Tabell 19. Skattetrycket 1997

De totala skatteintäkterna som andel av BNP

	Procent
Sverige	53,3
Danmark*	52,2
Finland	47,3
Belgien	46,5
Frankrike	46,1
Italien	44,9
Österrike	44,9
Nederländerna	43,4
Norge	42,5
Tyskland	37,5
Kanada*	36,8
Storbritannien	35,3

forts.

forts.

Spanien	35,3
Irland	34,8
Schweiz	34,6
Australien	30,3
USA*	28,5
Japan*	28,4

Källa: OECD. *avser 1996

Ser vi till utvecklingen över tiden hade Sverige så sent som i början av 1960-talet ett skattetryck som inte var särdeles mycket högre än omvärlden. Det var under senare delen av 60-talet samt – framför allt – under 70-talet som det skärptes kraftigt i förhållande till andra länder. Som framgick av diagram 1 i inledningskapitlet har skattetrycket de senaste decennierna stigit något också i andra industriländer, om än inte lika mycket som i Sverige.

SVÅRT HÅLLA HÖGT SKATTETRYCK

Redan vid slutet av 1970-talet nådde det svenska skattetrycket 50 procent av BNP. Det som drev skattehöjningarna var en snabb stegring av de offentliga utgifterna. Utgiftsökningen var så häftig att skattehöjningarna – trots att de var stora – inte räckte till; följden blev ett betydande budgetunderskott, som därefter återkommit med cyklisk regelbundenhet. Trots dessa budgetproblem har skattetrycket inte trendmässigt skärpts under de senaste 20 åren. Sedan början av 1980-talet har skattetrycket varit i det närmaste oförändrat i Sverige, med undantag för de senaste åren av 1980-talet, då det tillfälligt steg till följd av den då rådande överhettningen.⁵⁴

Genomgången i tidigare kapitel har visat hur globalisering-

⁵⁴ Stigande konsumtion gav stora momsintäkter; samtidigt flyttade inflationen och snabbt stigande nominella inkomster upp allt fler skattebetalare i högre skatteklasser, vilket automatiskt drev upp skatteintäkterna. Dessa effekter var dock inte långsiktigt hållbara. Skattereformen och depressionen i början av 1990-talet sänkte skattekvoten igen.

en gör det allt svårare att ha så mycket högre skatter än andra. Det gäller gentemot närliggande länder för konsumtion och arbetskraft, men vad gäller kapital (både realkapital och finansiellt kapital) är den relevanta jämförelsenormen numera global. Internethandeln flyttar också skatteskillnaden från gränsen till den egna datorn. Det blir alltså svårare att vara ett högskattesamhälle. Sannolikt också kostsammare. Eftersom konkurrensen skärps och kraven på effektivitet tilltar kan höga skatter medföra större snedvridningar – och lägre tillväxt. Det är heller inte kostnadsfritt att sänka skattesatserna bara på de mest rörliga skattebaserna; i en värld med rörliga skattebaser medför också höga skattesatser på trögrörliga baser att incitamenten för »skattearbitrage« förstärks och utrymmet ökar.

Trycket från globaliseringen tilltar i styrka. Trenden i omvärlden går mot sänkta skattesatser på rörliga skattebaser. Även på mer trögrörliga skattebaser är trenden nedåtriktad, av ideologiska och inrikespolitiska skäl. Det gäller framför allt inkomstskatten på arbete. I vår närmaste omvärld – Danmark, Storbritannien, Finland, Tyskland, Nederländerna – diskuteras omfattande inkomstskattesänkningar. I USA debatteras en övergång till mer proportionell beskattning. I EU diskuteras harmonisering både av momssatser, punktskatter och skatten på kapitalinkomster till nivåer klart under dagens svenska. Det finns en del krafter som drar åt andra hållet, främst befolkningens åldrande och det därav följande behovet att finansiera pensionssystemen. I flera länder är dock trenden att reformera dessa system för att göra dem mer försäkringsinriktade och därigenom kunna minska det skattefinansierade inslaget. Min slutsats är att trenden mot lägre och mer bredbasiga skatter kommer att stå sig. Det är därför inte bara svårt (för att inte säga omöjligt) att höja skattetrycket. Även ett konstant skattetryck blir allt svårare att upprätthålla i en värld där skatterna i konkurrent- och grannländerna är på väg ned.

POLITISKA KONSEKVENSER

Detta får uppenbara politiska konsekvenser. Den som vill bevara en stor offentlig sektor baserad på omfördelande skattefinansiering har anledning att vara orolig. Den som vill se en mindre offentlig sektor kanske spontant hälsar utvecklingen med glädje. Men en sådan reaktion är inte alls självklar. Egentligen bör alla vara betänksamma. Ty utan en genomtänkt fiskal och fördelningspolitisk strategi blir följden av flyktande skattebaser såväl budgetunderskott som bristande legitimitet för skattesystemet – vilket i sin tur medför obehagliga konsekvenser för hela det svenska samhället, både ekonomiskt och socialt.

Inte minst för socialdemokratien blir slutsatserna närmast omvälvande. Tidigare kunde man besluta om reformer och nya offentliga utgifter och därefter tämligen simpelt (nåja) höja skatterna för att finansiera dessa. Den totala skattenivån – som bestämdes av utgiftsbehovet – var det viktiga; dess fördelning på olika skattebaser kunde ske därefter. »Skatt efter bärkraft« var en ledande princip. I dagens globaliserade ekonomi är inte den strategin möjlig. Skattebasernas rörlighet sätter tydliga gränser för det tänkandet.

Nu måste man – inte bara av effektivitetshänsyn utan också ur ett fiskalt perspektiv – utgå från att rörligheten på varje individuell bas ger restriktioner för hur hårt skattebaserna kan beskattas. *Rörligheten avgör därför i vida drag den totala skattenivån.* Här uppstår med andra ord ett dilemma, både vad gäller intäkter och fördelning. Några av de skattebaser som är hårt beskattade av fördelningskäl är på väg att bli alltmer rörliga. Det gäller, som vi sett ovan, inte minst den totala skattebelastningen på nyckelpersoner i internationellt verksamma företag. Mest vanskligt är att söka upprätthålla ett hårt skattetryck på finansiellt kapital. Andra skattebaser är mindre utsatta – men skatten på dem har vanligen inte samma omfördelande effekt.

Slutsatsen är denna: Med tilltagande rörlighet lär dagens totala svenska skattetryck inte gå att upprätthålla, så länge långt-

gående omfördelande ambitioner styr fördelningen av skattetrycket på olika skattebaser. Skall skattetrycket hållas uppe kan det bara ske genom att skatten skärps på de mest trögrör-liga skattebaserna – vilket i sin tur minskar skattesystemets omfördelande effekt.

Lätrörligast är skattebasen finansiellt kapital. Här kan vi klart urskilja en utflyttning på grund av den höga förmögenhetsskatten och skatten på avkastningen. Arbetskraften är inte lika rörlig, men rörligheten tilltar likväl, framför allt för högt utbildade och högt avlönade. Det är i samspelet mellan dessa båda processer som faran för en mer omfattande flykt av viktiga skattebaser – och skatteintäkter – uppstår. Mest akut är, enligt min mening, att åtgärda den hårda *totala* beskattningen på experter, högre tjänstemän och chefer i den konkurrensutsatta sektorn. Det handlar, som framgått ovan, då inte nödvändigtvis om att sänka de högsta marginalsatserna utan att lindra den *sammanlagda* belastningen av skatt på arbete, kapitalavkastning, fastigheter och förmögenheter.

Min egen bedömning är att det är bråttom. Flytten av strategiska företagsfunktioner har redan börjat, och lär accelerera. Den och dess följd effekter riskerar att utarma svenskt näringsliv, dämpa tillväxten och därmed också att *so oder so* undergräva möjligheterna att erhålla stora skatteintäkter. De hotande problemen har medfört att en skattenedsättning för utländska experter har aviserats, dock oklart när och hur mycket. En sådan åtgärd mildrar en del av problemen, men löser naturligtvis inte de problem som uppstår av att svenska experter flyttar utomlands eller att hela avdelningar förläggs utomlands.

Vad kostar det?

Det är inte möjligt att exakt ange hur mycket av skatteintäkterna som »spontant« försvinner på grund av globaliseringen, inte heller hur mycket skatterna på vissa rörliga skattebaser måste sänkas för att stoppa utflyttningen. Det handlar om att skjuta på ett rörligt mål, där gränserna hela tiden flyttas av globaliseringen, den tekniska utvecklingen och människors ändrade beteende. Det finns naturligtvis inte heller för de flesta skattekällor någon absolut gräns där man kan slå fast att skatten *måste* sänkas. En gissning är likväl att rörliga skattebaser under de närmaste åren sänker de möjliga skatteintäkterna med drygt 50 miljarder kronor, med risk för att det blir ännu mer.

De totala offentliga intäkterna från skatter och avgifter 1997 angavs i tabell 1 enligt Riksrevisionsverket till knappt 930 miljarder kronor. Enligt finansdepartementets vårbudget blir summan 1998 något högre, drygt 980 miljarder kronor. Tabell 20 sammanfattar finansdepartementets prognoser för skatteintäkterna 1998, efter det att några mindre poster lyfts ut. Beloppsmässigt dominerar löneskatt och arbetsgivaravgifter på låg- och medelinkomstagare helt. Det gäller i synnerhet om vi också räknar med kommunerna och socialförsäkringssektorn. Den närmast största intäktskällan är moms. Inkomstskatt på höginkomstagare står för en liten del av de totala skatteintäkterna, liksom förmögenhetsskatten. Man kan notera att fysiska personers inkomstskatt på kapital (skatt på ränteinkomster

med mera) över huvud taget inte finns med; det beror på att den skatten inte ger några nettointäkter; skatten på ränteinkomsterna balanseras av avdragen för ränteutgifter.

Tabellen innehåller också en sammanfattning av de olika skattebasernas storlek. Dessa är som vi tidigare sett av mycket olika slag, eftersom de ibland är flöden (inkomster, konsumtion, bensinförbrukning), ibland stockar (värdet av finansiella tillgångar och fastigheter). I vissa fall är de mycket svåra att prognostisera; det gäller i synnerhet företagens vinster, som ju är basen för bolagsskatten. Och ibland är det stört omöjligt att sammanfatta skattesatser och -baser i en rad eller siffra, eftersom de är så varierande (såsom för punktskatterna). Likväl kan tabellen tjäna som utgångspunkt för en analys av hur skatteintäkterna sammantaget kan påverkas av skattebasernas rörlighet de närmaste åren.

Tabell 20. Viktiga skatter och skattebaser 1998

Skatt	Uttag	Bas	Skatteintäkt Miljarder kr
Kommunalskatt och kommunala avgifter	31,65%	950 mdr kr	300
Statlig inkomstskatt på arbetsinkomst	25%	125 mdr kr	31
Allmänna pensionsavgifter	6,95%	807 mdr kr	6
Socialavgifter (inkl egenavgifter)	33,03%*	782 mdr kr	265
Mervärdesskatt	20%*	967 mdr kr	155
Punktskatter (tobak, alkohol med mera)			16
Fastighetsskatt	1,7%*	1.966 mdr kr	24
Förmögenhetsskatt	1,5%	1.749 mdr kr	5
Bolagsskatt	28%		54
Bensinskatt (exkl moms, inkl koldioxidskatt)	4,47 kr/liter*	5,5 milj kbm	25
Olja, miljöklass 1–3 (inkl koldioxidskatt)	0,5–2,9 kr/liter	8,5 milj kbm	15
Elskatt	0–15,2 öre/kWh	133 TWh	11

* Vanlig skattesats – kan variera.

Källa: Finansdepartementet, samt Norrman och Robertson (1998), här något reviderad.

Vårbudgeten räknar med betydande intäktsökningar under kommande år av såväl inkomstskatter (och sociala avgifter)

som moms. Så räknar man med att statens skatteintäkter ökar med över 100 miljarder kronor mellan 1997 och 2001. För hela den offentliga sektorn bedöms ökningen av skatteintäkterna bli cirka 150 miljarder; år 2001 räknar finansdepartementet med att skatteintäkterna uppgår till nästan 1.100 miljarder kronor.

Det är svårt att prognostisera skatteintäkter, och tidigare prognoser har ofta slagit fel. Under det sena 80-talet underskattades uppgången av skatteintäkterna, och under det tidiga 90-talet missade prognosmakarna det stora fallet av skatteintäkter. I det förstnämnda fallet blev budgetsaldot bättre än väntat, i det sistnämnda betydligt sämre. I båda fallen berodde det på felaktiga prognoser för den allmänna ekonomiska utvecklingen. Skatterna är starkt beroende av de cykliska svängarna i ekonomin. Ju snabbare tillväxt, desto högre skatteintäkter. Den tumregel som finansdepartementet numera använder, efter skattereformen 1990–91, säger att de offentliga finanserna förändras med runt hälften av en BNP-ändring.⁵⁵

VILKA SKATTEINTÄKTER HOTAS?

Det är sannolikt att skatteintäkterna i kronor och ören kan öka under kommande år, under förutsättning att tillväxten i ekonomin blir den väntade. Skulle tillväxten göra oss besvikna, blir skatteintäkterna i motsvarande mån lägre. Det som står i fokus i denna bok är dock inte tillväxten i sig utan frågan huruvida sambanden mellan skattebaser och skatteintäkter är desamma som tidigare, eller om de påverkas av globaliseringen. Finansdepartementets tjänstemän har i sina prognoser inte räknat på de allt svårare restriktioner som globaliseringen kommer att medföra för indrivningen av dessa skatteintäkter. Självklart har de inte heller kunnat ange vilka regelförändringar som skulle kunna föranledas av globaliseringen.

⁵⁵ Vårbudgeten 1998, bilaga 1.

Mot bakgrund av analysen ovan är det inte svårt att lista ett antal möjliga källor till bortfall av beräknade skatteintäkter, även vid hygglig tillväxt. Följande är min egen bedömning av vad som kan tänkas ske under den närmaste femårsperioden:

- Det finansiella kapitalet är den mest rörliga skattebasen. Av redovisningen ovan framgår att man kan förvänta sig en fortsatt utflyttning av basen för *förmögenhetsskatt*. Exakt hur snabbt det går är omöjligt att uppskatta, liksom det statsfinansiella avbräcket. Klart är dock att det blir allt svårare att årligen plocka in de 5 miljarder kronor som i dag prognostiseras av finansdepartementet. Min bedömning är att förmögenhetsskatten avskaffas eller åtminstone sänks kraftigt under den kommande mandatperioden. Därmed faller cirka 5 miljarder bort ur departementets kalkyl.
- *Inkomstskatten på kapital* har också en rörlig bas. Arbetet för harmonisering av minimiskatt eller uppgiftsskyldighet inom EU kan möjligen något bromsa utflyttningen av skattebasen. Men trycket fortsätter att vara hårt, i och med att allt fler sparare upptäcker möjligheterna att smita från avkastningsskatt. Min gissning är att skattesatsen på sparande därför kommer att sänkas inom några år, ned mot det som blir den genomsnittliga europeiska nivån, det vill säga sannolikt 15–20 procent. En sådan skattesänkning ger dock inte några minskade skatteintäkter, netto, eftersom den också medför att värdet av ränteavdragen minskar. Tvärtom skulle försök att behålla dagens högre svenska skattesatser antagligen innebära *lägre* skatteintäkter, eftersom det skulle skärpa incitamenten att flytta ut ränteintäkterna, men behålla så mycket som möjligt av avdragen i Sverige...
- Effekterna på *inkomstskatten på arbete* av tilltagande rörlighet hos arbetskraften är mycket svåra att uppskatta. I en utredning skriven för Kommunförbundet har ekonomer från Lunds Ekonomihögskola uppskattat ett maximalt skattebortfall om över 70 miljarder kronor för den kommunala

sektorn år 2010. Förutsättningen är en omfattande utflyttning (definierad som att tre procent av den högproduktiva arbetskraften utvandrar, vilket är en tredubbling av dagens emigration).⁵⁶ Även vid mer försiktiga antaganden kan skatteintäkterna i kommunerna väntas bli cirka 10–15 miljarder lägre inom den närmaste femårsperioden än vad de annars skulle kunnat bli. Skattebasen för sociala avgifter är nästan lika stor och kan tappa nästan lika mycket. Vad gäller statens intäkter från inkomstskatten är de betydligt mindre, men den basen är rörligare, eftersom den är mer avhängig av höginkomsttagarnas flyttmönster. Sammantaget kan intäkterna från skatten på inkomst av tjänst även vid en ganska försiktig uppskattning minska med 20–25 miljarder kronor inom fem år, jämfört med finansdepartementets scenario.

- *Momsintäkterna* påverkas dels av den tilltagande gränshandeln, dels av harmoniseringsarbetet inom EU. Under förutsättning att dagens övergångsregler inom EU består, kan 10–15 miljarder av de beräknade momsintäkterna falla bort.
- Om *internethandeln* får det uppsving som många tror kan ytterligare 3–4 miljarder skatteintäkter utebli.
- De höga *punktskatterna* på tobak sänks enligt förslag i vår budgeten, och inom några år är det rimligt att anta att även alkoholskatten går samma väg. Där kan ytterligare uppåt 3–5 miljarder försvinna.

Man kan därför gissa – ty naturligtvis rör det sig bara om gissningar – att drygt 50 miljarder av de beräknade skatteintäkterna hotas av globaliseringen under de närmaste åren: 5 miljarder i förmögenhetsskatt, cirka 25 i inkomstskatt, 15 i moms, och ytterligare drygt 10 på grund av internethandel och punktskatter. Observera att den statsfinansiella risken främst ligger

56 Norrman och Robertson (1998). För säkerhets skull bör påpekas att det handlar om ett skattebortfall i förhållande till ett optimistiskt scenario med mycket små effekter från globaliseringen; forskarna spår alltså inte att skatteintäkterna minskar med ett så stort belopp från dagens nivå.

på skatt på arbete och konsumtion, inte på kapitalbeskattningen. Det totala beloppet – drygt 50 miljarder kronor – låter högt, men det motsvarar ändå inte mer än 5 procent av de totala skatteintäkterna, och inte mer än 3 procent av BNP. Den är dock en betydligt större andel av den förväntade framtida ökningen av skatteintäkterna.

RISK FÖR STÖRRETAPP

Någon kanske tycker att summeringen är tilltagen i överkant. För egen del tror jag tvärtom. Risken för underskattning av effekterna är större än risken för överskattning; beräkningen ovan är både statisk och försiktig. Det finns flera faktorer som kan driva upp summan betydligt över resultatet i min enkla kalkyl:

- Det enskilt viktigaste beslutet om en specifik skattesats är momsen. Baskalkylen ovan bygger på dagens momsnivå och fortsatta övergångsregler inom EU. Skulle ursprungsprincipen fastställas och *momsreglerna harmoniseras*, ökar trycket på svenska företag att flytta ut för att dra fördel av lägre moms på kontinenten. I det läget – om reglerna harmoniseras – lär den allmänna momssatsen sänkas, ned mot 20 procentsnivån. Ett sådant beslut skulle ge stora effekter på skatteintäkterna; kanske 25–30 miljarder kronor utöver det »spontana» bortfall som kommer av ökande gränshandel.
- Skulle också *punktskatterna* harmoniseras, faller skatteintäkterna från tobaks- och alkoholskatterna mer än i beräkningen ovan. Någon gång (troligen efter år 2003) måste Sverige dessutom öka de tullfria ransonerna av tobak och alkohol för resande inom EU – vilket rimligen minskar konsumenternas benägenhet att handla dyrt beskattad spirituosa på Systembolaget.
- Trycket på Sverige att anpassa moms- och punktskattesatser nedåt ökar rimligen vid ett svenskt *inträde i EMU* – något

som jag själv tror kommer inom fyra–fem år. EMU-medlemskapet ökar sannolikt trycket även på andra skatter, eftersom genomskinligheten ökar och konkurrensen hårdnar, av skäl som diskuterats ovan.

- *Internethandeln* är särdeles vanskelig att bedöma. Skulle svenska folket i ännu högre grad börja beställa varor från utlandet via nätet utan att ta upp dem till beskattning, och utan att tullen förmår fånga in strömmen – ja, då kan effekten på skatteintäkterna bli i motsvarande mån större.
- Över huvud taget gäller, att om *beteendet* hos hushåll och företag skulle ändras på något mer djupgående sätt, blir självfallet effekten på skatterna betydande. Stora utflytningsbeslut av symbolkaraktär (såsom utflyttning av något viktigt huvudkontor) kan ge betydande spridningseffekter, både på viljan att arbeta utomlands och på företags benägenhet att byta lokalisering.⁵⁷

Skulle skräckscenariot med omfattande utflyttning av högt utbildade och högproduktiva nyckelmedarbetare bli verklighet, drabbas såväl skatteintäkter som Sveriges långsiktiga tillväxtkraft mer allvarligt än i denna försiktiga kalkyl. Ser vi tillräckligt långt framåt, kan effekterna bli mycket allvarliga. Skulle FoU-avdelningar och företagsledningar flytta i högre utsträckning än vad jag antagit, minskar naturligtvis Sveriges förmåga att utveckla nya konkurrenskraftiga produkter med högt förädlingsvärde – något som på lång sikt är helt avgörande för inkomstutvecklingen i vårt land. Som lök på laxen bör vi också minnas, att i den mån höga energiskatter medför utflyttning av energiintensiv produktion kan de regionala konsekvenserna bli utomordentligt allvarliga, eftersom en hel del bygder och orter – framför allt i norra Sverige – är helt beroende av sådan verksamhet.

57 Det är dock inte säkert att intäkterna av bolagsskatten skulle påverkas så mycket av dylika beslut; det kan fortfarande vara lönsamt att redovisa vinster i Sverige även om de i ökande grad tjänas ihop någon annanstans.

Det är således inte svårt att konstruera ett scenario, där den svenska offentliga sektorns skatteintäkter om fem år blir mellan 50 och 100 miljarder lägre än i finansdepartementets kalkyler. Observera att de här angivna summorna enbart handlar om vilket tryck skattebasernas rörlighet kan sätta på skatteintäkterna. Vid sidan av detta finns naturligtvis en rad andra hänsyn, som rör investeringar, företagande och snedvridningar inom landet. Men de ligger utanför ramen för denna uppsats; om dessa aspekter inkluderas i analysen skulle de önskvärda skattesänkningarna sannolikt bli större.⁵⁸

⁵⁸ För en tankeväckande debattsskrift där frågan om skattetrycket ställs i ett vidare perspektiv – också inkluderande en utjämnande syn på fördelningen över livscykeln – se Wetterberg (1998). Hans tes är att skattetrycket borde ner ytterligare i förhållande till vad som anges i denna uppsats. Han sätter målet till en skatteandel på 40 procent av BNP på 10–15 års sikt. Det motsvarar skattesänkningar på över 200 miljarder kronor. Hans huvudargument är att rundgången kan minskas radikalt – och effektiviteten ökas – genom en övergång till så kallade välfärdskonton.

18.

Vad göra?

Globaliseringen gör det således allt svårare att upprätthålla högskattesamhället. Det är troligt att den svenska offentliga sektorns intäkter under den närmaste femårsperioden blir flera tiotals miljarder kronor lägre än vad finansdepartementet räknat med. Självklart får detta implikationer för såväl budgetsaldo som offentliga utgifter. Målet om budgetöverskott över konjunkturcykeln och bantning av statsskulden hotas, givet de utgiftstak som antagits för kommande år. Frågan är om statsmakten kan acceptera detta, eller om man bör kontra med att hålla uppe skattetrycket genom skärpt skatt på de trögrörliga skattebaserna. Något lär ske; rimligen kommer finansdepartementet inte att passivt åse en utveckling som den ovan beskrivna.

BÄSTA PAKETET VINNER

Även om slutsatserna av analysen i denna bok innebär en utmaning mot dagens skattesystem, vore det fel att dra slutsatsen att den offentliga sektorn nödvändigtvis måste krympas drastiskt. Även i analysen ovan är bortfallet av skatteintäkter inte mer än 3–5 procent av BNP under de kommande åren. Globaliseringen medför inte att alla länder inom några år kommer att ha samma skattenivå. För det första är inte alla skattebaser rörliga. För det andra kan man skärpa skatten på trögrörliga baser – även om man då måste vara medveten om att fördelningseffekterna blir annorlunda än i dag. För det tredje

avgörs människors beredvillighet att betala skatt också av vad de får för sina skattepengar.

Det är inte säkert att »lägst skattenivå vinner«. Vissa länder kommer fortfarande att välja att beskatta sina medborgare hårdare – även om det innebär vissa negativa effekter på arbetsutbud, sparande och investeringar. Men det kommer att bli allt svårare att välja den vägen – och för att den skall kunna upprätthållas måste skattebetalarna känna att det utbyte de får är värt vad de betalar. Det är med andra ord det bästa totala »paketet« av skatter och förmåner som »vinner«.⁵⁹ Vi vet ju också av erfarenhet att flertalet av dem som flyttar från Sverige av skatteskal inte flyttar till rena »tax havens« i syfte att minimera sin skatt, utan fastmer till länder som har andra fördelar än bara låga skatter. Detsamma gäller företagen.

Poängen är att stat och kommun inte lika smärtfritt som tidigare via höga skatter kan ta betalt för offentliga tjänster av medioker kvalitet. I denna mening blir medborgarna starkare i förhållande till beskattningsmakten. Skall staten och kommunerna få in de höga skatterna, då måste de också övertyga skattebetalarna – inklusive höginkomsttagarna – att den offentliga servicen i Sverige är så pass mycket bättre än den som ges i andra länder eller av konkurrerande, privat verksamhet att den är värd priset.

TRYCKET SKÄRPS

Just nu höjer en del kontinentaleuropeiska länder skatter för att bringa ned budgetunderskotten under Maastricht-kravets ribba. Ett exempel är den italienska EMU-skatten; ett annat är den franska extra vinstskatten. Båda tas emellertid ut under en begränsad tid och avses avskaffas på sikt. Samtidigt är de flesta andra länder involverade i ett långsiktigt reformarbete som syf-

⁵⁹ Detta är i själva verket en gammal tanke, i den svenska debatten först lanserad av Knut Wicksell för över ett sekel sedan (1896).

tar till att bringa ned skattesatser på kapital och arbete och göra dem mindre snedvridande. Denna trend är den dominerande, och min bedömning är att den tilltar i styrka.

- Det gäller inte minst USA, där republikaner och demokrater är ense om fortsatta skattesänkningar. Diskussionen om »flat tax« – en proportionell inkomstskatt – har ännu långt kvar till förverkligande, men principerna har efter hand vunnit stor spridning. Med tanke på spridningseffekterna av den stora amerikanska skattereformen i början av 1980-talet är det troligt att även nya amerikanska skattesänkningar kommer att sätta press på andra att följa efter.⁶⁰
- Ett tydligt exempel är Storbritannien, där labourregeringen planerar att sänka inkomstskatterna rejält för medelinkomsttagare.
- Ett annat – mindre tydligt – är Tyskland, där socialdemokraterna hittills stoppat förslaget till omfattande skattereform, men där den långsiktiga förändringsriktningen ändå är klar. Inför förbundsdagsvalet i september 1998 presenterade även SPD ett nytt skatteprogram med betydande skattesänkningar.
- I Finland diskuteras en sänkning av inkomstskatten för medelinkomsttagare samtidigt som grundavdraget föreslås höjas.
- Även ett högskatteland som Danmark har i sin senaste långtidsbudget satt målet att bringa ned skattetrycket till 45 procent av BNP.

60 Att diskussionen om »flat tax« vunnit insteg också i Sverige demonstreras av det nya gemensamma förslaget till skattesystem från ekonomer från TCO och Företagarna: »Platt skatt. Skattevision för en ny tid.«

Mot bakgrund av vad som sagts ovan *kommer trycket att öka också på Sverige*. För egen del tror jag att smärtgränsen redan har passerats. En rad lokaliseringsbeslut i näringslivet som innebär verksamhet i utlandet i stället för i Sverige har redan tagits, influerade av det svenska skattesystemets brister. Stegen har ofta varit små, besluten »krypande«, och effekten är inte klart statistiskt avläsbar. Självfallet har skattesystemets negativa effekter också under perioder motverkats av deprecieringen av kronan, som pumpat upp exportindustrins konkurrenskraft. Men eftersom devalveringsstrategin inte längre framstår som möjlig – i alla fall inte om Sverige på sikt skall kunna delta i EMU – kommer skatteproblematiken att bli allt mer påträngande. Skulle något stort svenskt exportföretag som Ericsson flytta sitt huvudkontor, lär debatten snabbt bli betydligt hetare.

För ett högskatteland som Sverige finns två huvudvägar att svara på globaliseringens utmaning.

- Det ena är att erkänna att förutsättningarna för det höga skatteuttaget har försämrats, och att inleda en systematisk politik för att sänka skatten på de mest rörliga skattebaserna. Det betyder i praktiken att *dra ned de offentliga utgifterna*. Det bör understrykas att även om sänkta skatter på medellång sikt medför fallande skatteintäkter är den långsiktiga effekten av den strategin sannolikt att den ekonomiska tillväxten blir högre, vilket i sig kan ge utrymme för en betydande offentlig sektor.
- Ett dilemma med att skära ned offentliga utgifter är att en åldrande befolkning, allt annat lika, i framtiden kommer att begära allt mer av sjukvård och pensioner. Det andra sättet att reagera är att mot denna bakgrund *försöka hålla uppe skatetrycket* trots de förändrade förutsättningarna. Det betyder skärpt skatt på trögrörliga skattebaser. Risker med den strategin är dels att kostnaderna i form av snedvridningar blir stora och att det blir allt svårare att nå de fiskala målen. Dels blir de omfördelande effekterna av skattesystemet betydligt

mindre. Medborgarnas privata konsumtionsutrymme kommer under alla förhållanden att klämmas hårt.

Andra vägar ur problemet skulle kunna vara att söka nya finansieringskällor, såsom *avgiftsfinansiering*; som ovan påpekats är dock många »avgifter» egentligen skatter om än i annat namn. En annan metod är att kraftigt intensifiera försöken att höja *produktiviteten* i den offentliga sektorn, för att den vägen söka få ut mer av skattemedlen. Sannolikt är detta en väg som man måste beträda, oavsett om man väljer ett högre eller lägre skattetryck; allt annat vore slöseri med skattebetalarnas medel. Den lär emellertid inte räcka, eftersom den offentliga verksamheten i så hög grad består av tjänster, där det är svårare att öka produktiviteten än i den varuproducerande sektorn – ett typexempel är personalintensiv omsorg. Produktivitetsstegringar kan således mildra konflikten, men inte lösa den.

SVERIGESVÄG

I praktiken har Sverige valt den andra av de båda huvudvägarna. Skattereformen 1990–91 (salig i åminnelse) skulle vara »intäktsmässigt neutral«, som det hette; den syftade alltså inte till att nedbringa skattetrycket. I stället var den ett uttryck för att det gamla skattesystemet var på väg att bli ohållbart, och man tvingades acceptera en lägre skattesats på kapitalinkomster. Samtidigt sänktes marginalskatteerna på arbete, vilket intäktsmässigt kompenserades av högre indirekta skatter.

Reformen syftade primärt till att uppnå *likformighet* i beskattningen, för att undvika skatteplanering och arbitrage. Det var en god tanke. Men därefter har skatterna höjts igen, och möjligheterna att skatteplanera har tilltagit. Av vad som här sagts om rörliga skattebaser och möjligheter för företag och sparare att undvika skatt drar sannolikt många läsare slutsatsen att dubbelbeskattningen, skatten på finansiellt kapital, på förmögenheter och på de högsta lönerna på sikt måste sänkas. Det är

ingen djärv gissning att *oavsett* färg på riksdagsmajoriteten kommer förmögenhetsskatten snart att tas bort eller sänkas kraftigt.

Det aktualiserar en annan huvudprincip (än likformigheten) för beskattningen, nämligen att ta ut högre skatt på trögrörliga och mindre snedvridande skattebaser; detta kallas teorin om *optimal beskattning*.

Fläckvis – men utan synlig strategi – har också en sådan politik inletts. Vi ser det i sänkt ölskatt, sänkt tobaksskatt, sänkt förmögenhetsskatt för storägare, planer på sänkt inkomstskatt för utländska experter, mindre sänkningar på olika områden för småföretagare, undantag från hög fastighetsskatt för vissa boende etc, etc. Men förändringen sker knappast genomtänkt, utan snarare ad-hoc-mässigt, när regeringen tvingas dithän in för hotet om flyktande skattebaser.⁶¹

Valet mellan strategierna är inte lätt. Det finns goda argument för båda. Här är det väsentliga dock att principen om olika skattesatser utifrån olika skattebasers rörlighet av naturliga skäl står i konflikt med den högst rimliga likformighetsprincipen. Ju högre totalt skattetryck, desto skarpare blir den motsättningen. En fortsatt högskattestrategi kommer att medföra jakt på nya skatter. Möjligen börjar staten systematiskt avgiftsfinansiera en än större del av sin verksamhet.

Oavsett metod är det klart att ett fortsatt uttag av höga skatter med nödvändighet drabbar de trögrörliga skattebaserna – de som inte kan fly från höga skattesatser – hårdare. Visst är det möjligt att den vägen hålla uppe skattetrycket. Matmomsen kan till exempel höjas utan några allvarigare effekter på samhällsekonomisk effektivitet. Men man skall vara medveten om att högre skatt på trögrörliga baser i praktiken betyder tryck på ökade skatteintäkter från lågutbildade och immobila arbetare,

61 Dagens Nyheters ledarsida, 18/4 1998, kommenterar: »Den stolta devisen om skatt efter bärkraft har blivit en mer stokastisk skatt efter flyttkraft och hotar att urarta till en beskattning efter den sittande fågelns princip: Pengarna tas där man kommer åt dem.»

att fastighetsskatterna höjs, liksom stämpelavgifter, bensinskatter och energiskatter på hushållen samt att man håller upp momsen så långt som möjligt.⁶² Ju högre skattetrycket blir, desto mindre omfördelande torde således skattesystemet bli.

Det säger sig självt att skattesystemets legitimitet därmed allt mer kommer att ifrågasättas. Risken finns att en för sen anpassning tvingar fram brådstörtade omläggningar, som blir än mer politiskt oacceptabla. I valrörelsen 1998 rådde stor politisk enighet om att sänka skatten för låginkomsttagare – men det är en relativt trögrörlig skattebas, varför skattesänkningar på den basen än mer skärper konflikten gentemot globaliseringskrav och gör det än svårare att hålla uppe det totala skattetrycket.

Motsättningen mellan den fördelningspolitiska retoriken och den bistra vardagsverkligheten riskerar således att bli helt ohanterlig. Om inte annat så av det skälet krävs en öppen och klar debatt om vad globaliseringen innebär för skatterna och skattepolitiken.

62 Ekonomen Jan Herin har sardoniskt talat om en dylik utveckling såsom skärpt skatt på »de fyra F:en: Fastigheter, Föda och Fattigt Folk«.

SAMMANFATTNING

- Höga skattesatser minskar användandet av skattebasen i fråga. Det gäller konsumtion, arbete eller kapital.
- Effekten beror bland annat på skattebasens rörlighet. Ju högre rörlighet, desto större volymeffekt.
- Den tilltagande internationaliseringen ökar skattebasernas rörlighet mellan nationerna. Det gäller finansiellt kapital, men i tilltagande grad också realkapital, arbetskraft och konsumtion.
- Internationaliseringen gör det därför svårare att ha skattesatser som är högre än omvärldens på de rörliga skattebaserna.
- Att höja skatten på de trögrörliga skattebaserna kan hålla uppe skattetrycket. Men det ger en mer regressiv fördelning; dessutom finns risk för minskad samhällsekonomisk effektivitet, eftersom stora skillnader mellan olika skattebaser ger snedvridningar och arbitragemöjligheter.

Dagens skattesystem tillkom under en period med mindre omfattande varuhandel och obetydliga och reglerade kapitalflöden. Internationaliseringen – tilltagande handel, fria kapitalrörelser, allt rörligare arbetskraft etc – ger högskattesamhället växande problem. Skattebasernas tilltagande rörlighet gör det svårt att hålla höga skatter. Trycket på enskilda nationer ökar att ha ett ur företagens och deras nyckelmedarbetares synvinkel attraktivt skattesystem. När allt fler länder konkurrerar

med låga skatter stiger de snedvridande kostnaderna för högskattesamhället. Höga skatter slår i en global ekonomi med rörliga skattebaser och lägre skatter in tydligare skatteklar, med större snedvridande effekter än i en sluten ekonomi med tröga skattebaser.

Sverige har redan påverkats av detta, om än på ett sätt som ännu inte syns tydligt annat än i undantagsfall: Borttagen förmögenhetsskatt för storägare och tobaksskattens kast upp och ned är de mest uppenbara exemplen. Men de är bara början. Framöver kommer effekterna att bli tydligare, i takt med att skattebasernas rörlighet ökar och skattekonkurrensen mellan länderna skärps.

Polycyslutsatsen är att skattetrycket på de rörliga skattebaserna måste sänkas. Även om de inte sänks, kommer flyktiga skattebaser att medföra att skatteintäkterna från dessa baser krymper. Rörliga skattebaser och en del nödvändiga regeländringar (såsom slopad förmögenhetsskatt) kan medföra ett skattebortfall på över 50 miljarder kronor de närmaste fem åren i förhållande till de prognoser för skatteintäkterna som presenterats av finansdepartementet. Skulle den generella momssatsen behöva sänkas på grund av skatteharmoniseringen i Europa, samtidigt som hushållens och företagens beteende fortsätter att vridas i riktning mot ökad rörlighet kan skatteintäkterna minska med ytterligare flera tiotals miljarder.

Det får självfallet effekter både på budgetsaldot och de offentliga utgifterna. Risker finns också för att utflyttning av nyckelpersoner ger långsammare tillväxt, liksom att utflyttning av energiintensiv verksamhet skapar svåra regionala problem.

För att minska skatteflykt och snedvridande effekter på ekonomin bör ett antal skatter sänkas. Det gäller i synnerhet dem som driver upp den totala skattebelastningen på nyckelmedarbetare i internationellt verksamma företag. Nettoeffekten på statsfinanserna av sådana sänkningar är inte så stor som en statisk analys ger anledning att befära, eftersom fortsatt höga skatter ändå skulle medföra ökad skatteflykt. Det är också möjligt

att sänkta skatter skulle kunna ge en något högre ekonomisk tillväxt, vilket i sig ger ökade offentliga intäkter.

Däremot aktualiserar sänkningar av dessa lättflyktiga skatter en fördelningspolitisk konflikt, eftersom de betalas främst av höginkomsttagare. Ett lägre skatteuttag betyder därför ett mindre omfördelande skattesystem. Men om statsmakten försöker hålla upp skattetrycket genom att i stället skärpa skatterna på trögrörliga skattebaser, minskar de omfördelande effekterna av skattesystemet ytterligare. *Valet står således mellan en något mindre offentlig sektor med ett något mindre omfördelande skattesystem än i dag å ena sidan och en större offentlig sektor med ett skattesystem som är ännu mindre omfördelande å den andra.*

Försök från politiker att ducka från dessa frågor riskerar att medföra ett mer abrupt uppvaknande vid en senare tidpunkt. Resultatet kan bli både svekdebatter, statsfinansiella problem och minskad legitimitet för såväl skattesystemet som politiker-makten.

Källor

- Abramovitz, Isak och Lynél, Peter (1998): »*Infikomsektorns betydelse för Sveriges tillväxt och sysselsättning i ett globalt perspektiv*«, Öhrlings Coopers & Lybrand
- Aktiefrämjandet (1997): »*Dubbelbeskattningar av aktieutdelningar i Sverige och omvärlden*«
- Aktiespararna (1998): »*Taxation of shares*«
- Andersson, Krister (1992): »*Svensk beskattning i ett integrerat Europa*«, bilaga till Långtidsutredningen
- Andersson, Krister (1995): »*Kapitalets rörlighet. Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa*«, ESO, Ds 1995:74
- Andersson, Krister (1998a): »*EMU och våra framtida skatter*«, i Bernitz, Gustavsson och Oxelheim (red): »Europaperspektiv, årsbok för Europaforskning«, Nerenius & Santérus Förlag
- Andersson, Krister (1998b): »*Corporate Taxation and Growth*«, i »International studies in taxation, Essays in honour of Leif Mutén«
- Edin, Karl-Axel (1998): »*Den svenska klimatpolitiken*«, i Gerholm (red): »Klimatpolitik efter Kyotomötet«, SNS Förlag
- Ekberg, Jan och Andersson, Lars (1995): »*Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter*«, ESO, Ds 1995:68
- Ernst & Young (1997): »*World Wide Corporate Tax Guide*«
- Gottschalk, Peter (1997): »*Income Distribution in Sweden and the US*«, i »Stockholm Conference on Job Creation and Labor Market Policy«
- Finansdepartementet (1998): »*Vårpropositionen 1997/98:150*«

- Finansdepartementet (1998): »*Vårpropositionen 1997/98:150*«
- Hansson, Ingemar och Norrman, Erik (1996): »*Skatter. Teori och praktik*«, SNS Förlag
- Henrekson, Magnus (1996): »*Företagandets villkor*«, SNS Förlag
- Henrekson, Magnus (1998): »*De nya lättnaderna i dubbelbeskattningen – en kritik*«, Ekonomisk Debatt, nr 2
- IMD (1998): »*Competitive Yearbook*«
- IMF (1997): »*World Economic Outlook*«
- Industriförbundet (1996): »*Industrins energiskatter – en faktabok*«
- Industriförbundet (1998): »*Ge Sverige chansen!*«
- Kilsved, Hans (1997): »*Småföretagens riskkapitalförsörjning*«, rapport till näringsdepartementet
- Larsson, Hans Peter och Mitelman, Henrik (1997): »*Platt skatt. Skattevision för en ny tid*«, Företagarna och TCO
- Lodin, Sven-Olof (1997): »*The Problems of Increasing Mobility of Capital and Taxation of Capital Income in a EU Perspective*«, stencil
- Monti, Mario (1997): »*Den inre marknaden och morgondagens Europa*«, SNS Förlag
- Norrman, Erik (1997): »*Skatterna på arbete i Sverige och i omvärlden 1996*«, Skattebetalarnas förening
- Norrman, Erik och Robertson, Paul (1998): »*Den ekonomiska integrationen och effekterna på kommunernas framtida finansieringsmöjligheter*«, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet
- Nyquist, Kerstin och Rabe, Gunnar (1997): »*Skatter i EU 1997*«, Industriförbundet
- OECD (1994): »*Taxation and Household Savings*«, Paris
- OECD (1996): »*Controlled Foreign Company Legislation*«, Paris
- Sachs, Jeffrey med flera (1997): »*World Competitiveness Report 1996*«, World Economic Forum
- SACO (1996): »*Därför flyttar unga akademiker utomlands*«, Akademikerfakta 3
- Sandberg, Nils-Eric (1997): »*Bygghraschen*«, Ekerlids Förlag
- Schröder, Lena (1994): »*Skandinavisk kompetensmigration i perspektiv av EUs fria arbetsmarknad*«, Ekonomisk Debatt, nr 3

- SOU 1992:19: »*Långtidsutredningen*«
- SOU 1994:6: »*Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys*«
- SOU 1995:4: »*Långtidsutredningen*«
- SOU 1996:158: »*Sverige och EMU*«
- SOU 1997:63, IT-kommissionens betänkande
- Söderström, Hans Tson (red) (1992): »*Tillväxt utan gränser*«, SNS Förlag
- Tanzi, Vito (1995): »*Taxation in an Integrating World*«, Brookings
- Wetterberg, Gunnar (1998): »*Nästa Sverige*«, Rabén Prisma
- Wicksell, Knut (1896): »*Om en ny princip för rättvis beskattning*«, nyutgiven av Ratio 1987

De allra rikaste miljardärerna slipper aktieskatt, och tobaksskatten sänks. I stället skärps skatten på boende och på hushållens energiförbrukning. Det är ett uttryck för globaliseringens inverkan på skattesystemet. Skattebaserna blir allt rörligare, och det blir allt svårare att beskatta de rörliga baserna. I sin jakt på den försvinnande skatten tvingas i stället politikerna beskatta trögrörliga skattebaser – såsom fastigheter, låginkomsttagare, basvaror – hårdare. Därmed skärps motsättningen mellan skattesystemets uppgift att dra in skattepengar till den offentliga sektorn å ena sidan och omfördela inkomster och förmögenheter å den andra.

KLAS EKLUND, chefekonom på SEB, gör här en pedagogisk, tydlig och slagkraftig analys av denna process – varför den uppstår, hur stark den blir och vilka skatteintäkter som under de närmaste åren kommer att bli svåra att driva in eller helt falla bort. För första gången får dessa grundläggande frågor här en sammanhängande genomlysning. Slutsatserna har stor betydelse för svensk ekonomi och politik.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-739-6



9 789171 507396