

EMU och våra framtida skatter

av Krister Andersson

Färre handelshinder och ett friare flöde av kapital mellan länderna innebär såväl hot som möjligheter. Detta gäller inte bara för enskilda företag utan även för regeringar, inte minst vid utformningen av skattesystemet. På samma sätt som företag måste anpassa sin verksamhet till följd av internationaliseringen måste regeringar anpassa sina skattesystem. Den ökade konkurrensen tenderar därför att underminera ett lands möjligheter att på ett uthålligt sätt, helt oberoende av andra länder utforma sina skatteregler. Länder med höga skatter kommer sålunda att välja att sänka sitt skatteuttag, speciellt vad gäller faktorer som lätt kan flytta till ett annat land, t.ex. finansiellt kapital. Bildandet av EMU kan förväntas påskynda denna utveckling.

Skattesystemet utvecklades i många länder under en tid då handeln inte var lika omfattande som idag och då kapitalflödena var obetydliga. Tullar och avgifter begränsade handeln, och reglerade finansiella marknader medförde att staten kunde tvinga banker och pensionsinstitut att låna ut pengar till en låg ränta. I och med att handeln utvidgades och kapitalflödena ökade kom ett lands skatt ofta i konflikt med andra länders skatteanspråk. För att möta denna situation slöts en rad internationella dubbelbeskattningsavtal. Globaliseringen har emellertid också öppnat möjligheter för länder att exportera en del av sin skattebörda till andra länder genom att attrahera en större andel av världens skattebas. Detta har lett till skattekonkurrens mellan länder.

De utökade möjligheterna för individer och företag att etablera sig och placera tillgångar i olika länder medför också att kostnaderna för en snedvridande beskattning ökat och att det har blivit svårare att få in skatteintäkter. Detta beror på att ekonomisk aktivitet och finansiellt kapital utan större svårigheter kan flytta till andra länder, vilket begränsar skattebaserna och därmed skatteintäkterna. Dessutom har finansiella inkomster blivit allt viktigare för individerna. Ett privat sparande inför pensioneringen bedömer många medborgare idag vara en nödvändighet. Stora befolkningsgrupper födda på 1940-talet har i ökad utsträckning börjat spara en del av nutida inkomster för ålderdomen.

Lägre transaktionskostnader och ett behov av att sprida sparandet till olika länder har resulterat i en snabb ökning av internationella portföljinkomster i många länder. Enligt IMF-statistik har dessa ökat från 447 miljarder dollar 1988 till 768 miljarder dollar 1994. En annan indikator är uppgången i finansi-

ella transaktioner över nationsgränserna. Dessa har ökat från mindre än 10 procent av de större industriländernas samlade BNP under 1980 till långt över 100 procent 1992. Sedan 1992 har utvecklingen accelererat ytterligare. På den svenska penningmarknaden omsätts under endast 15 dagar lika mycket som värdet av vad vi producerar under ett helt år.

Medlemskapet i EU har gjort Sverige mera attraktivt som investeringsland och påskyndat internationaliseringen av svenskt näringsliv. Viktigare för att förstå det minskade handlingsutrymmet vid utformningen av skattesystemet är dock avregleringarna och integrationen av de finansiella marknaderna samt staternas ökade skuldsättning. Under de senaste tio åren har skuldsättningen ökat i nästan alla västländer med en åtföljande snabb utveckling av nya skuldinstrument för att bringa ned upplåningskostnaderna. Dessutom har företagen i ökad utsträckning sökt sänka sina finansieringskostnader för att möta en ökad konkurrens. Företagens hantering av dessa kostnader har minskat pressen på att bringa ned andra kostnader, som t.ex. ytterligare personalrationaliseringar. Sammantaget har det därför skett en mycket snabb expansion av de finansiella marknaderna.

Utvecklingen har också medfört att det blivit betydligt svårare att beskatta medborgarna. De negativa effekter som uppstår vid höga och snedvridande skatter blir tydligare när kapitalet kan söka internationella alternativ. Detta kan i sig uppfattas som positivt, eftersom det sänder en klar signal till beslutsfattare om behovet av att sänka eller ta bort skadliga skatter. Behovet av skatteändringar ökar när ekonomierna konkurrerar internationellt, så också kostnaderna för att bibehålla en befintlig skattestruktur. Omställningsprocessen kan dock bli nog så smärtsam och skatteanpassningen upplevs därför ofta som ett stort problem.

Det finns även en risk att den internationella skattekonkurrensen går så långt att det i stort sett blir omöjligt att ta ut skatt på finansiellt kapital eller på företagande som genererar många sysselsättningstillfällen. Länderna kommer helt enkelt att sträcka sig allt längre och erbjuda allt lägre skatter på företag och investeringar. Dessa farhågor har aktualiserat frågan om internationella överenskommelser kring skatterna. Vi återkommer i ett avsnitt nedan till om sådana avtal är möjliga och önskvärda, men först skall vi kortfattat behandla principerna för utformning av skattesystem.

Överväganden vid utformningen av skattesystemet

Enligt den finansvetenskapliga litteraturen bör ett lands skattesystem utformas så att individens och företags beteende ändras så lite som möjligt vid ett visst skatteuttag. Det finns emellertid tillfällen då skatter används just för att ändra ett beteende, t.ex. alkohol- och tobaksskatter. Är skatteuttaget lågt, är det rimligt att vänta sig att landets tillväxt gynnas av ett högre skatteuttag, eftersom det skapas förutsättningar för investeringar i vägar och allmän infrastruktur. Ju högre skatteuttaget blir, desto mer av snedvridande skatter måste emellertid utnyttjas och man når snart en nivå där de negativa effekterna överväger de positiva.

De snedvridande skatterna påverkar incitamenten för såväl arbetsinsatser som sparande negativt vilket begränsar tillväxten i ekonomin. Därmed sätts en övre gräns för skatteuttaget, även om den inte är direkt observerbar, i vart fall inte på kort sikt. Det genomsnittliga skatteuttaget inom EU är ca 42 procent. Eftersom det finns underskott i de flesta länderna kan man förvänta sig att skatterna kan komma att stiga något framöver. Det europeiska skatteuttaget är högt jämfört med de skatter som tas ut i anglo-sachsiska och asiatiska länder. Utformningen av skattesystemet och hur progressivt det bör vara beror dels på effektivitetsöverväganden, dels på vilken roll skattesystemet har i fördelningspolitiken. Brister på arbetsmarknaden eller ineffektiviteter i övrigt i ekonomin påverkar till exempel hur progressivt skattesystemet bör vara.

Den danske ekonomiprofessorn Peter Birch Sörensen har analyserat just hur progressiv inkomstskatten bör vara för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet, när det finns brister på arbetsmarknaden. Modern arbetsmarknadsteori har visat att stelheter och imperfektioner medför att en progressiv skatt på arbetskraft kan vara att föredra framför en proportionell skatt. Argumenten är lite olika beroende på vilken modell som används för att beskriva arbetsmarknaden. Som utgångspunkt kan vi tänka oss att arbetsmarknadens parter förhandlar fram så höga lönelöft att arbetslöshet uppstår. Om staten då ersätter de arbetslösa genom bidrag, blir incitamenten för arbetsmarknadens parter att sluta låga avtal mindre. En progressiv skatt gör emellertid att fritid, dvs. kortare arbetstid, framstår som mera attraktivt än stora nominella lönelöft, som ändå inte skulle ge så mycket i lönekuvertet. Om fackmedlemmarna då väljer att arbeta kortare tid, till följd av de progressiva skatterna, skulle skattesystemet alltså kunna motverka arbetslösheten.

Mot en sådan effekt skall ställas den minskade effektivitet i ekonomin som uppstår allteftersom skatterna snedvrider individernas beslut. Sörensen beaktar detta i sin analys och kan på så sätt erhålla ett mått på "optimal" progressivitet. Han presenterade sina forskningsresultat vid *International Institute of Public Finance* (IIPF) kongress i Kyoto i Japan 25–28 augusti 1997. Resultaten visar att ju större stelheter på arbetsmarknaden, desto högre progressivitet är möjlig och önskvärd. Om ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen minskar

eller om fackföreningarna står för en större del av kostnaden för arbetslöshet, bör progressiviteten vara lägre eller helt utebli. Att progressivitet tillgrips för att öka effektiviteten i ekonomin bör enligt Sörensen ses som en andrahandslösning i stället för att minska stelheterna på arbetsmarknaden.

Resultaten är intressanta även sedda i ett internationellt perspektiv med skattekonkurrens mellan länderna. De länder med störst incitamentsproblem på arbetsmarknaden kan förväntas upprätthålla en förhållandevis progressiv beskattning av arbetsinkomster, även om skattesatsen på kapitalinkomster tvingas ned p.g.a. skattekonkurrens. Sörensen vill dock inte dra slutsatsen att nuvarande progressivitet i EU-länderna är optimal. I takt med ökad konkurrens ställs större krav på ökad proportionalitet i skatteskalan, men risken för att det inte skall gå att beskatta arbetsinkomster alls är troligen överdriven.

Skatterna påverkar även tillväxttakten i en ekonomi. Den bestäms dock på lång sikt av befolkningstillväxten och tekniska framsteg. Kapitalstocken, dvs. maskiner och anläggningar, kommer långsiktigt inte att expandera snabbare än arbetsutbudet. Skatteuttaget påverkar emellertid individens beslut om hur han skall använda sin tid; till avlönat arbete, hemarbete eller svart arbete.¹ Ett högt skatteuttag på arbete leder därför till en lägre kapitalstock och lägre inkomster i samhället (dock med ökad aktivitet i den svarta sektorn och mer av oavlönat hemarbete). Enligt den neoklassiska tillväxtmodellen kan en sänkning av skattekvoten väntas få åtminstone två positiva effekter. För det första sker under en övergångsperiod en expansion av såväl arbetsutbud som kapitalbildning. Denna effekt klingar successivt av men består i upp till 10 år. För det andra leder de ökade inkomsterna till ett större konsumtionsutrymme för medborgarna. Ökad konsumtionsefterfrågan leder i sin tur till ökad efterfrågan på arbetskraft, ökade investeringar osv.

Det är dessutom rimligt att anta att ett högt skatteuttag påverkar incitamenten för utbildning negativt. Det lönar sig helt enkelt inte att genomgå utbildning, eftersom den förväntade högre lönen efter skatt inte är tillräckligt hög för att kompensera för inkomstbortfallet under utbildningstiden. Ju lägre skatterna på arbete är, desto fler längre utbildningar blir privatekonomiskt lönsamma. Behovet av statligt studiestöd minskar därmed. Utbildningen blir lönsam för individen även utan sådant stöd.

Motsvarande resonemang om skatternas betydelse för tillväxten kan föras för investeringar i maskiner och kapital. Skattesituationen är dock bara en faktor som är viktig vid investeringsbeslut. Tillgången på arbetskraft, infrastruktur och förväntad ekonomisk politik (inkl. framtida skatteändringar) är också viktiga.

I en studie över i vilken mån utländska direktinvesteringar till USA påverkas av delstatliga skatter befanns att företagen var känsliga för i vilken mån de kunde tillgodoräkna sig de delstatliga skatterna när skatten beräknas i ursprungslandet.² Varje procentenhets skatt på delstatsnivå medförde att investeringsvolymen minskade med 7–9 procent. Den till synes mycket höga känsligheten kan delvis bero på att utländska företag i övrigt upplever små skillnader

mellan de amerikanska delstaterna och att investeringen lika gärna kan förläggas till en annan delstat där skatten är låg eller obefintlig. Eftersom de europeiska länderna skiljer sig åt mer än vad amerikanska delstater gör, är det troligt att utländska direktinvesteringar till EU inte i lika hög grad styrs av skattehänsyn. Trots detta kan det emellertid finnas betydande incitament för enskilda länder i unionen att försöka attrahera investeringar från länder inom eller utanför unionen genom att tillgripa skattekonkurrens.

Med den offentliga sektorns utgifter följer ett skattefinansieringsbehov. Det är emellertid inte ekonomiskt effektivt att först bestämma skattenivån och sedan hur skatterna skall fördelas på olika skattebaser. I en sluten ekonomi var detta möjligt, men inte ens då ett önskvärt tillvägagångssätt. Med den ökade internationaliseringen måste skattebasernas rörlighet över gränserna vara utgångspunkten för skattesystemets utformning. Från detta följer sedan vilken nivå som är möjlig att upprätthålla. Resonemanget leder inte till att alla länder kommer att ha ett lika högt skatteuttag eller identiska skattestrukturer. Vissa länder vill beskatta sina medborgare högre än andra, trots att arbetsutbud och sparande kan förväntas påverkas negativt och att medborgarna som kollektiv därför får ett minskat konsumtionsutrymme.

För de skattebaser som används är det viktigt att skattesatserna inte avviker allt för mycket från varandra. I annat fall tenderar skattesystemet att påverka val av företagsform, placeringsval, konsumtionsmönster, arbetsutbud etc. Avkastning från olika typer av kapital, t.ex. olika finansiella placeringar som aktier, obligationer och sparmedel bör av samma skäl beskattas på ett likvärdigt sätt. Resonemanget kan även utvidgas till andra typer av placeringar, t.ex. fastighetsinnehav. I en öppen ekonomi bör dessutom avkastning från kapital placerat i ett annat land beskattas lika med kapital placerat i bosättningslandet. I praktiken är detta emellertid svårt att uppnå, vilket gör det nödvändigt att delvis anpassa beskattningen till andra länders skattestruktur.

En sådan anpassning leder i sin tur till att det uppstår spänningar inom det egna landets skattesystem. Om inkomster från internationellt lätttrörliga placeringar beskattas lägre än andra inkomster uppstår arbitragemöjligheter vilket leder till att skatteintäkterna minskar. Kraven på harmonisering av skatterna gäller i högre grad kapitalinkomster än arbetsinkomster. Det finns emellertid även viss utbytbarhet mellan arbets- och kapitalinkomster, inte minst för egenföretagare, och därmed påverkas även hur hög skatten kan vara på arbetsinkomster. Skillnaden mellan skattesatserna för arbets- respektive kapitalinkomster kan därför inte vara hur stor som helst.

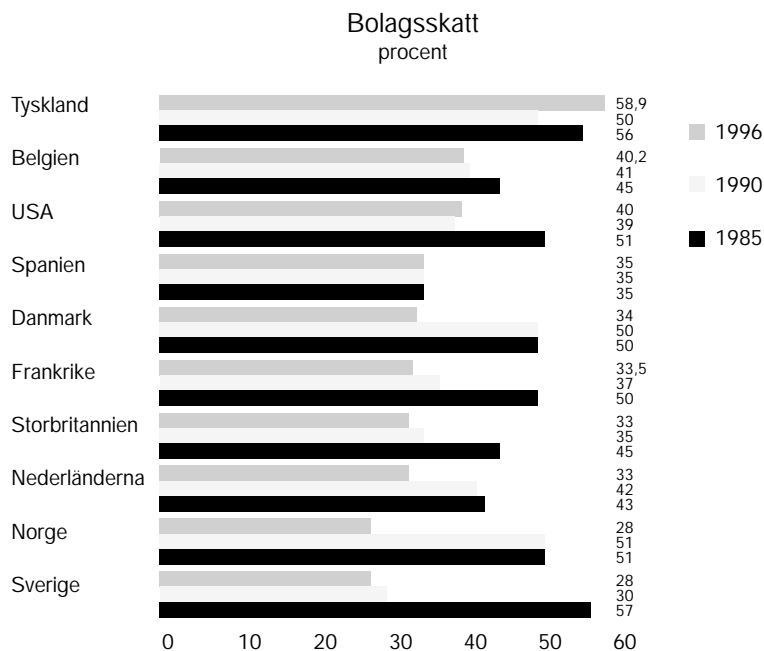
Internationell skattekonkurrens

Den internationella skattekonkurrensen mellan länder kommer att fortsätta och förmodligen tillta. En starkt bidragande orsak är kampen om de företag som genererar sysselsättning. Den irländska regeringen har i detta syfte sedan länge haft en låg företagsskattesats för tillverkningsföretag. EU-kommissionen har ägnat stor uppmärksamhet åt dessa frågor, i synnerhet en harmonisering av företagsskatter. En studie om företagsbeskattningen och dess effekter på konkurrenssituationen startade redan 1962. I den så kallade Sagré-kommitténs rapport om hinder för bildandet av en europeisk kapitalmarknad slogs 1966 fast tre krav för skatteneutralitet:

- 1 Skattesystemet skall inte påverka var investering företas.
- 2 Det skall inte heller påverka valet mellan att göra en direktinvestering och att låta kanalisera investeringen genom en intermediär.
- 3 Incitamenten att använda olika typer av investeringar eller finansierings-sätt får inte påverkas av skattesystemet.

Mycket har hänt sedan 1962 men fortfarande har inte någon betydande harmonisering skett av skatterna. Däremot har skattekonkurrensen mellan länderna medfört att skattesatserna blivit lägre och mera enhetliga. Det framgår av nedanstående diagram.

Diagram 1: Företagsskattesatser i några länder.



Som diagrammet visar har samtliga länder utom Tyskland lägre företagsskattesatser 1995 än 1985. Den tyska uppgången beror på att ett tilläggsuttag introducerades 1 januari 1995. I Tyskland diskuteras för närvarande en sänkning av bolagsskatten till 35 procent. Den socialistiska regeringen i Frankrike har under sommaren 1997 beslutat att höja skatten till 42,1 procent för 1997 och 1998 men den sänks åter till 37,1 procent 1999.

Den genomsnittliga företagsskattesatsen inom OECD har fallit med 8 procentenheter mellan 1983 och 1992 och ytterligare sänkningar har skett sedan dess. Den internationella konkurrensen om företagsinvesteringar har fortsatt. Enligt en studie av revisorsfirman KPMG:s internationella skattecenter i Amsterdam har 9 av de 60 länder som ingår i studien sänkt bolagsskatten under det senaste året. Det gäller bland annat Irland, Luxemburg, Storbritannien, Polen och Ungern. I Latinamerika och Asien ligger företagsskatterna på omkring 30 procent medan de fortfarande ofta ligger på 37–38 procent inom EU och OECD-länderna. Den svenska skattesatsen på 28 procent är näst lägst i OECD-området.

Reduceringen i skattesatserna under den senaste tioårsperioden är speciellt påfallande för små länder som de nordiska samt Nederländerna. Även större ekonomier som den brittiska har emellertid kraftigt sänkt sina företagsskattesatser. Den ökade internationaliseringen och därmed den ökade konkurrensen om investeringar och företagens villkor har påskyndat denna anpassning.

Inte minst i de nordiska länderna har det skett stora och omfattande förändringar av skattesystemen.³ I själva verket kan man säga att de nordiska länderna följt en internationell utveckling där skattesatser reducerats och skattebaser breddats för att minska de skadliga effekterna på ekonomin.

En annan påtaglig utveckling har varit att undvika den så kallade dubbelbeskattningen. Dubbelbeskattning innebär att först beskattas vinsterna i bolaget, sedan beskattas utdelningar och värdestegringar på aktier hos mottagarna. Det finns olika sätt att lindra eller helt eliminera dubbelbeskattningen av eget kapital i bolagssektorn. Om lättningen sker på företagsnivå kan man antingen medge avdrag för utdelningar eller tillämpa olika skattesatser för utdelade respektive kvarhållna vinstmedel. Ett annat alternativ är att företaget får tillgodoräkna sig skatt som ägaren erlagt på erhållna utdelningar och vinster vid avyttring av aktier. Om lättningen däremot sker på aktieägarnivå kan antingen ett imputationssystem (dvs. tillgodoräknande av erlagd bolagsskatt när ägarens skatt beräknas) eller olika skattesatser för olika typer av kapitalinkomst användas. Om man helt vill eliminera dubbelbeskattningen av eget kapital, måste dubbelbeskattningen av utdelningsinkomster undvikas, liksom ytterligare beskattning av realisationsvinster som uppstått till följd av att beskattade vinster fonderats.

I Sverige infördes dubbelbeskattningen av aktiebolagens inkomster år 1902 men redan 1919 uppmärksammades de nackdelar som finns med hög beskattning. Den borgerliga regeringen avskaffade dubbelbeskattningen på utdel-

ningsinkomster 1992 men behöll den på realisationsvinster, även om skattesatsen sänktes från 30 procent till 12,5 procent. Samtidigt slopades det så kallade Annellavdraget, som innebar att företagen fick en skattelättnad på nyemitterat aktiekapital. När den socialdemokratiska regeringen tillträdde 1994 togs beslut om att återinföra dubbelbeskattningen fullt ut, utan Annell-avdrag, och att återinföra den 30 procentiga nominella skattesatsen. Denna utveckling gick på tvärs med utvecklingen i andra i-länder. Där hade konkurrensen om kapitalet och ett behov av att sänka företagets finansieringskostnader drivit fram lättnader eller ett avskaffande av dubbelbeskattningen.

År 1992 vad det endast fyra av de dåvarande 24 OECD-länderna som tillämpade dubbelbeskattning av eget kapital. Länderna i fråga var Luxemburg, Nederländerna, Schweiz och USA. Tjugo länder hade någon form av lättnad av dubbelbeskattningen och av dessa var det endast tre som hade lättnaden på företagsnivå. Under 1992 var Sverige ett av dessa länder. Sedan dess har fler länder (t.ex. Grekland) övergett lättnaderna på företagsnivå och infört skattefrihet för utdelningsinkomster hos aktieägarna.

Sammantaget innebär detta, att av de 20 OECD-länder som valt att lindra dubbelbeskattningen har 19 valt att göra detta på ägarsidan genom att tillämpa något slags avräkningssystem eller genom att ta ut en proportionell skatt på utdelningsinkomster.

Beskattningen av utdelningsinkomster och realisationsvinster på aktier leder oss osökt in på beskattningen av finansiellt kapital. Svårigheterna att beskatta finansiellt kapital är välkända. Den stora rörligheten medför att kostnaderna för en snedvridande beskattning kan förväntas bli mycket höga. Den befintliga skattestrukturen på finansiellt kapital skiljer sig trots detta relativt mycket mellan EU-länderna. För att öka jämförbarheten har OECD beräknat effektiva skattesatser för olika former av sparande för en genomsnittlig industriarbetare i olika länder. Genom att beräkna effektiva skattesatser beaktas såväl att de nominella skattesatserna skiljer sig åt som att skatteunderlaget beräknas olika i länderna.

För avkastning på såväl banksparande som obligationer är det endast Danmark och Nederländerna som har en högre effektiv skattesats än Sverige. För sparande i egna hem är den svenska effektiva skattesatsen för en genomsnittlig industriarbetare högre än i något annat EU-land. Den har dessutom ökat ytterligare eftersom fastighetsskatten höjts från 1,5 procent till 1,7 procent och taxeringsvärdena har stigit. Generellt sett ligger de svenska kapitalinkomstskatterna på en hög nivå jämfört med nivån i andra industriländer.

Tabell 1: Fastighetsskatt på permanentbostäder i OECD 1995.

| | Formell skattesats % | Tax.värde/ markn.värde % | Effektiv skattesats % |
|---------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------|
| Australien | 0 | – | 0 |
| Belgien | 0 | – | 0 |
| Danmark | 0,6–2,0 | 100 | 0,6–2,0 |
| Finland | 0,22 | 50 | 0,11 |
| Frankrike | – | – | 0,2–1,2 |
| Irland ¹ | 1,50 | 100 | 1,50 |
| Italien | 0,4–0,7 | 70 | 0,28–0,49 |
| Japan | 1,70 | 70 | 1,19 |
| Kanada ² | 3,0–4,0 | 25 | 0,75–1,00 |
| Nederländerna | 0 | – | 0 |
| Norge | 0,7 | 25 | 0,18 |
| Norge 1999 | 0,18 | – | – |
| Portugal | 1,1–1,3 | 25 ⁴ | 0,27–0,32 |
| Schweiz | 0 | – | 0 |
| Spanien | 0,3–0,4 | 25 | 0,075–0,10 |
| Sverige 1996 | 1,70 | 75 | 1,28 |
| USA ³ | 1,54 | 100 | 1,0 |
| Österrike | 0,5–1,0 | 25 | 0,125–0,25 |

Källa: Erik Norrman, Skattebetalarnas Förening

– = ej tillämpling

1 Gäller fastigheter med ett värde över 150 000 IRP

2 Toronto

3 Medelvärde delstatsnivå

4 Historiskt anskaffningsvärde

Olikheten i beskattning av finansiellt kapital har uppmärksamats av EU-kommissionen som ett hinder mot en välfungerande inre marknad. Kommissionen presenterade därför i maj 1989 ett förslag till direktiv om att införa en gemensam källskatt på utdelningsinkomster. Mimimiskatten skulle vara 15 procent. Förslaget innehöll emellertid många undantag, och åtgärder sänkades för att stävja att skatter undanhålls genom placering av tillgångar utanför EU-länderna. Fyra av de dåvarande 12 medlemsländerna gick emot förslaget, nämligen Storbritannien, Tyskland, Luxemburg och Nederländerna. De tre första menade att reglerna var för inskränkande medan Nederländerna gick emot eftersom man ansåg förslaget vara för svagt och ineffektivt. Sedan dess har förslaget om införandet av en gemensam källskatt kommit upp vid ett par tillfällen, bl.a. tog Belgien upp frågan 1993 utan att något beslut togs.

Effekterna av beskattningen av kapitalinkomster har blivit omfattande. Ett belysande exempel är de tyska erfarenheterna. Tyskland har sedan länge haft en hög formell skattesats på kapitalinkomster (upp till 53 procent) men det faktiska skatteuttaget har varit avsevärt lägre eftersom de skattskyldiga inte rapporterat sina inkomster till skattemyndigheterna. För att förbättra möjligheten

att få in skatteintäkter från framför allt ränteinkomster introducerades därför i januari 1989 en tioprocentig källskatt på ränteinkomster. Skatten gällde endast räntebetalningar från inhemska låntagare och DM Euro-obligationer förblev obeskattade. Redan efter fyra månader tvangs regeringen dra tillbaka skatten efter stor opposition och ett omfattande kapitalutflöde, framför allt till Luxemburg.

Den 1 januari 1993 introducerades en 30-procentig källskatt på ränteinkomster. I detta sammanhang höjdes gränsen för skattepliktiga ränteinkomster från 600 DM till 6000 DM för ensamstående och 12000 DM för makar (ca 55000 kronor). För varje barn medges ett ytterligare skattefritt belopp på 6000 DM. Med dessa grundavdrag kommer ca 80 till 85 procent av de tyska hushållen inte att betala någon skatt på ränteinkomster. Vid en avkastning på 5 procent blir ett belopp motsvarande 1,1 miljoner kronor skattefritt för makar utan barn. Som jämförelse kan nämnas att det i Sverige inte längre finns något grundavdrag för kapitalinkomster och skatt utgår med 30 procent från den första kronan. Trots de generösa avdragen i Tyskland flyttades motsvarande ca 400 miljarder kronor över till Luxemburg.

Enligt den tyska centralbanken, Bundesbank, gav skatten endast hälften så mycket i skatteinkomster som förväntats (DM 11 miljarder mot förväntade DM 24 miljarder). Detta berodde på att tyska placerare ändrade sitt beteende i syfte att undgå skatten. Under perioden juni 1991 till november 1993 placerade tyska hushåll motsvarande DM 100 miljarder i fonder i Luxemburg. Dessa återinvesterade medlen i Tyskland utan att skatt utgick. Det samlade beloppet av tyska överföringar till Luxemburg uppskattas av OECD (Michael Daly) till att uppgå till 1 biljon D-mark vilket är lika mycket som värdet av all svensk produktion under två och ett halvt år.

De tyska erfarenheterna pekar på de stora svårigheter som det möter att beskatta finansiellt kapital, när transaktionskostnaderna är låga och andra länder har låg eller ingen kapitalinkomstskatt alls.

Tabell 2: Skatt på ränteinkomster i några länder, 1997

| Land | Skattesats % | Not |
|--------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Belgien | 0-15 | Slutlig skatt, såvida det inte är fördelaktigare att beskattas på aggregerad nivå. Ränta på vissa speciella sparkonton är skattefria. |
| Danmark | 0-60 | Beskattas som kapitalinkomst, läggs till övriga inkomster. Allmänt grundavdrag 30 600 DKK (21 900 för unga under 18 år. Räntor på bundna barnsparkonton är skattefria). |
| Finland, källskatt | 28 | Räntor på vissa typer av bankkonton och sparkonton är skattefria |

Tabell 2: Skatt på ränteinkomster i några länder, 1997 (forts.)

| Land | Skattesats % | Not |
|---------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Frankrike | 0-20,9 (15 + 5,9 % social skatt) | Allmänt: Normal beskattning enl. progressiv skatteskala. Skattebetalaren kan ofta välja att i stället betala prop. slutlig skatt, vanligtvis 20,9 %. |
| Grekland, källskatt | 15 | På bankräntor, obligationer etc. i grekisk valuta. Statsobligationer 7,5 %. Slutlig skatt. Övriga ränteinkomster, förutom bankränta, beskattas med 20 % som kan avräknas från den totala skatten. |
| Irland, källskatt | 10-27 | På besparingar upp till IEP 50 000 är skatten 15 %. Slutlig skatt. Pensionärer och rörelsehindrade utan annan inkomst har dock rätt till skatteåterbäring. |
| Italien | 6,25-30 | Vanligen som slutgiltig källskatt. |
| Japan, källskatt | 20 | |
| Luxemburg | 0-50 | Källskatt på vissa obligationer, kan avräknas på slutlig skatt. Ingen källskatt på övriga räntor. 60 000 LUF grundavdrag för kapitalinkomster. Sedan beskattning som arbetsinkomst med ett grundavdrag på 1 000 LUF. Lägsta skattestat är 10 % för inkomster mellan 243 600-354 000 LUF. Maximal marginalskatt 50 % för inkomster över 1 388 400 LUF. 1 000 NLG skattefria (2 000 för makar), därefter skatt som för arbetsinkomst. Grundavdrag 7 102 NLG (makar 14 204). Därutöver 37,5 % skatt upp till en taxerad inkomst på 45 960 NLG. Maximal marginalskatt 60 % vid inkomster över 93 000 NLG. |
| Nederländerna | 0-60 | |
| Norge | 28 | |
| Portugal, källskatt | 20 | |
| Schweiz | 0-45 | Som arbetsinkomst. Federal skatt 0 % upp till en inkomst på 21 000 CHF (33800 gifta). Maximal federal skatt 11,5 % vid 501 700 CHF (595 200 för gifta). Kantonal och lokal beskattning med grundavdrag på 4 800 (9 600 för gifta). Taxerad inkomst upp till 9 600 CHF är skattefri. För inkomster över 286 500 CHF är den kantonal skattesatsen i genomsnitt 14 % och den lokala skattesatsen 16,9 %. Vid denna inkomst är den totala marginalskatten 45 %. |
| Spanien, källskatt | 31,25 | Kan i allmänhet moträknas slutlig skatt. Första 29 000 ESP avkastning på investeringar är skattefria. Skatteplikt börjar vid 442 000 ESP. |

Tabell 2: Skatt på ränteinkomster i några länder, 1997 (forts.)

| Land | Skattesats % | Not |
|---------------------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Storbritannien | 0-40 | Som annan inkomst, dvs. 0 % upp till 3 525 GBP. 20 % upp till 7 485 GBP. 24 % upp till 29 025 GBP. Därutöver 40 %. |
| Sverige, källskatt | 30 | |
| Tyskland, källskatt | 0-53 | Första 6 000 DEM skattefria (12 000 för gifta par). Avräknas från slutlig skatt. |
| USA | 0-39,6 | Som vanlig inkomst. Federalt grundavdrag 2 500 USD per person. Mellan 2 500 och 27 150 utgår 15 % federal skatt. Maximal skatt 39,6 % vid inkomst på mer än 271 050 USD. |
| Österrike | 0-25 | Källskatt på 25 %. Den skattskyldige har rätt att välja beskattning enligt den vanliga skatteskalen om detta blir förmånligare. |

Chefen för OECD:s Skatteavdelning, Mr. Jeffrey Owens, menade i sin presentation vid IIPF:s kongress i Kyoto, Japan, i augusti 1997 att skatten på portföljinvesteringar runt om i världen är i praktiken frivillig. Endast de som har dåliga rådgivare eller är extremt ärliga betalar idag skatt på sina internationella portföljinvesteringar. Oavsett om kapitalinkomsterna slås samman med arbetsinkomsterna eller, som i Sverige, en lägre skattesats tillämpas, är möjligheterna små att få in skatteinkomster från finansiellt kapital.

Även om ett land generellt beskattar kapitalinkomster kan det uppstå betydande kryphål. I USA beskattas t.ex. inte räntor som utlåningar (s.k. "resident aliens") uppbar på sina bankkonton. Detta har medfört att många latinamerikanska länder haft svårt för att behålla skatter på kapitalinkomster. Under 1970-talet och början av 1980-talet lämnade tiotals miljarder dollar latinamerikanska länder för att investeras i USA. Upplupna ränteinkomster på åtskilliga miljarder dollar beskattades inte, vare sig i USA eller i något annat land. Det är inte bara USA som tillämpar denna princip utan även länder som Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Tyskland avstår från källskatt på ränteinkomster på utländska medborgares bankkonton. På grund av de små kontrollmöjligheterna är det svårt för något annat land att beskatta dessa inkomster. Enligt Vito Tanzi, chefen för skatteavdelningen på Internationella Valutafonden, IMF, hävdar de latinamerikanska länderna att de inte kan beskatta kapitalinkomster eftersom deras medborgare kan erhålla skattefria ränta och utdelning i USA.

Inom USA har emellertid delstaterna upprätthållit skatter på kapital trots att de ingår i en valutaunion med fullständig rörlighet för finansiellt kapital. Det bör dock noteras att skattesatserna för såväl företag som individer är låga, och skillnaden i skattesatser mellan delstaterna är små, speciellt mätt som effek-

tiva skattesatser. Det samlade skatteuttaget på delstats- och lokal nivå (kommuner) uppgår för företagen till endast 0,5 procent av inkomsterna och inkomstskatten för individer (dvs. på såväl arbets- som kapitalinkomster) uppgår endast till ca 2,4 procent av beskattningsbar inkomst. Den delstatliga kapitalinkomstskatten har varit ungefär 1/6 av den nationella skatten, trots att gemensamma bokföringsregler och ett gemensamt legalt system möjliggjort en högre beskattning. Dessutom finns inkomstuppgifterna tillgängliga för delstaterna eftersom delstatsinvånarna måste betala en federal skatt, vilket medför att kontrollmöjligheterna är utomordentligt goda. Trots dessa mycket gynnsamma förutsättningar har alltså delstaterna inte beskattat kapital nämnvärt. De har ofta i stället ägnat sig åt skattekonkurrens för att dra till sig kapital.

Det är svårt att överföra amerikanska erfarenheter till europeiska eller svenska förhållanden. Den internationellt sett höga svenska kapitalinkomstskatten ger emellertid ett incitament för svenska investerare att kanalisera sitt sparande så, att skatten kan lindras. För enskilda hushåll kan det vara fråga om att föra ut delar av sitt sparkapital och låta finansiella mellanhänder på kontinenten förmedla sparandet. I praktiken är det svårt för skattemyndigheterna att erhålla information om sådana transaktioner. I många länder beskattas inte ränte- eller andra kapitalinkomster, och det kan därför vara svårt att få information från dessa länders skattemyndigheter.

Den exceptionellt höga svenska förmögenhetsskatten samt avsaknaden av ett grundavdrag för beskattning av ränteinkomster i kombination med betydande grundavdrag på kontinenten, och därmed andra rapporteringskrav, gör det lockande för svenska hushåll att flytta sitt sparande till andra länder. Överflyttningen begränsas dock av osäkerhet om andra länders finansiella institutioner samt transaktionskostnader. Dessa kan i många fall vara betydande trots medlemskapet i EU, men ett ökat samarbete mellan finansiella institut i Europa och införandet av en gemensam valuta kan komma att drastiskt minska osäkerheten och kostnaderna. Därmed skulle incitamenten för svenskar att flytta sitt sparande utomlands bli än större.

Om hänsyn endast tas till de internationella restriktionerna, skulle finansiellt kapital helst inte beskattas alls, medan en viss beskattning av företags- och löneinkomster fortsatt skulle vara fullt möjlig utan att de samhällsekonomiska kostnaderna skulle bli verkligt höga. För att få ett någorlunda enhetligt och fungerande skattesystem måste dock kapitalinkomster fortsatt beskattas, eftersom det i annat fall skulle uppstå alltför stora arbitragemöjligheter vilket bl.a. skulle leda till att arbetsinkomster omvandlades till skattefria kapitalinkomster. Dessutom skulle många medborgare uppleva det som orättvist om stora kapitalinkomster inte beskattades medan redan mycket låga arbetsinkomster drabbades av en hög skatt.

Som påpekats ovan kan brister i arbetsmarknadens funktionssätt också motivera en förhållandevis hög och progressiv beskattning av arbetsinkomster. Den snedvridning som uppstår genom progressiva skatteskalor motverkar en

redan befintlig snedvridning på arbetsmarknaden. För att långsiktigt åtgärda den grundläggande bristen behöver dock incitamentsstrukturen på arbetsmarknaden förändras och då minskar behovet av att tillgripa en i sig snedvridande progressiv beskattning.

Oavsett situationen på arbetsmarknaden finns det emellertid en gräns för hur stor skillnaden mellan skattesatserna för olika inkomstslag kan vara utan att det medför en rad skattemässiga transaktioner med åtföljande stora kostnader för samhället. Den internationella restriktionen för skatteuttaget på finansiellt kapital innebär en begränsning för de svenska skattesatserna och påverkar i förlängningen hela skattesystemet. Dessutom påverkas arbetskraftens rörlighet av skatter som traditionellt ansetts ha inga eller små snedvridande effekter på samhällsekonomin, bl.a. olika typer av förmögenhetsskatter.

Om skatten på finansiellt kapital behålls relativt hög, riskerar man att kapital placeras utomlands och att skatteintäkterna därmed blir låga. Sparandet i ekonomin kan förväntas bli lägre än om skatterna vore låga, eftersom många hushåll fortfarande känner viss tveksamhet inför internationella placeringar. Ett lägre sparande medför att andelen utlandsägande av den inhemska kapitalstocken blir högre. I Sverige bekräftas detta av det utländska ägandet på Stockholmsbörsen, som för närvarande uppgår till så mycket som en tredjedel av börsvärdet eller ca 650 miljarder kronor.

Med ett lägre inhemskt ägande får framtida generationer lägre inkomster än de skulle haft om kapitalskatterna varit lägre och ägandet av kapitalstocken därmed varit större. Det lägre inhemska sparandet hämmar investeringsverksamheten, speciellt för små och medelstora företag, och därmed blir produktionen lägre i ekonomin. Om skatten på finansiellt kapital däremot sänks, uppstår arbitragemöjligheter vilket medför att arbetsinkomster delvis kommer att omvandlas till lägre beskattade kapitalinkomster. Detta medför i sin tur att skatteintäkterna minskar och det uppstår ett behov av att sänka skatten även på arbetsinkomster.

De svenska kapitalskatterna framstår som speciellt höga om man beaktar att såväl mycket små ränteinkomster (från första kronan) som små förmögenheter beskattas. Låt oss jämföra en tysk familj med två vuxna och två barn med banktillgodohavanden på 1 miljon kronor och en villa värd 1,5 miljoner kronor med en motsvarande svensk familj. I Tyskland utgår ingen kapitalinkomstskatt på detta belopp vid nuvarande ränteläge och förmögenhetsskatten är avskaffad sedan 1997. Däremot betalar man fastighetsskatt. Den varierar mellan olika delstater men i genomsnitt uppgår den till 6 200 kronor för en fastighet med ett marknadsvärde på 1,5 miljoner kronor. Den svenska familjen får vid en 5 procentig bankavkastning betala 15 000 i skatt på ränteinkomsterna, en fastighetsskatt på 19 125 kronor samt en förmögenhetsskatt på 18 375 kronor, dvs. totalt 52 500 kronor i skatt. Skillnaden uppgår således till hela 46 300 kronor varje år. Vid en marginalskatt på 57 procent medför det att den svenska familjen behöver tjäna 9 000 kronor mer i månaden för att erhålla samma köpkraft

som den tyska. Med sociala avgifter blir skillnaden i kostnad för arbetsgivaren ca 11 250 kronor i månaden. För att uppväga denna extra kostnad måste den svenska arbetaren vara så mycket mera produktiv än sin tyske kollega.

Tabell 3: Förmögenhetsskatterna i olika länder

| | Skattesats % | Sär/sambesk. | Grundavdrag ¹ ensamst./gifta |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------------------------------------|
| Australien | – | – | – |
| Belgien | – | – | – |
| Danmark ¹⁹⁹⁷ ² | – | – | – |
| Finland | 0,9 | sambesk. | 1 650 000/1 650 000 |
| Frankrike | 0,5 | sambesk. | 6 000 000/6 000 000 |
| | 1,5 | | på belopp över 9 800 000 |
| Irland | – | – | – |
| Italien | – | – | – |
| Japan | – | – | – |
| Kanada | – | – | – |
| Nederländerna | 0,8 | sambesk. | 510 000/640 000 |
| Norge | 1,1–1,5 | sambesk. | 130 000/162 000 |
| Portugal | – | – | – |
| Schweiz | 0,05 | sambesk. | 330 000/665 000 |
| | 0,27 | | på belopp över 14 600 000 |
| Spanien | 0,2–2,5 | särbesk. | 825 000/pers. |
| Storbritannien | – | – | – |
| Sverige 1997 | 1,5 | sambesk. | 900 000 |
| Tyskland 1997 ² | – | – | – |

Källa: Erik Norrman, Skattebetalarnas Förening

¹ Redovisas i svenska kronor, SEK.

² Danmark och Tyskland har sedan den första januari 1997 helt avskaffat förmögenhetsskatten.

Som framgår av tabellen är förmögenhetsskattesatsen exceptionellt hög, och den tröskel över vilken nivå skatt utgår, exceptionellt låg i Sverige. Kombinationen av skatt på avkastningen samt förmögenhetsskatt medför att skatteuttaget riskerar att överstiga realavkastningen redan vid låga inflationstakter (se tabell nedan). Det innebär att köpkraften på sparat kapital minskar fortlöpande under spartiden.

Tabell 4: Real skattesats med förmögenhetsskatt på 1,5% och kapitalinkomstskatt på 30%.

| Real avkastning (%) | Inflationstakt (%) | Real skattesats (%) |
|---------------------|--------------------|---------------------|
| 3 | 0 | 80 |
| 3 | 2 | 100 |
| 3 | 4 | 115 |
| 4 | 0 | 67 |
| 4 | 2 | 88 |
| 4 | 4 | 99 |

I flera länder har det länge ansetts vara förenat med hög effektivitet i beskattningen och låga samhällsekonomiska kostnader att ta ut höga skatter på bl.a. fastigheter och befintlig kapitalstock. Resonemanget har gått ut på att dessa skattebaser inte kan flytta och att det därför spelar mindre roll om nettoavkastningen minskar till följd av en skatt. Den högre fastighetsskatten och frekventa ändringar i skattesystemet kan däremot få betydelse inte bara för val av boendeform, utan även för var och i vilket land man bosätter sig.

Den ökade rörligheten av arbetskraften medför att skatten på orörliga faktorer, såsom fastigheter, inte kan vara hur hög som helst. Det är nämligen rimligt att anta att det är den totala skattebelastningen som påverkar individens bosättningsbeslut. Därför har även skatter på rörliga tillgångar snedvridande effekter, något som de traditionellt inte ansetts ha haft. Detsamma gäller skatter på finansiellt kapital, såsom förmögenhets-, arvs- och gåvoskatter. Den ökade rörligheten av arbetskraften medför därför en restriktion på hur omfördelade beskattningen kan vara, även om relativt få personer kan förväntas flytta. Det har också skett en utveckling där konkurrensen om konsumenternas inköp har ökat. Utformningen av mervärdesskatter och punktskatter spelar en stor roll för gränshandeln. Stora shopping-centra förläggs ofta nära nationella gränser, ibland med affärer på båda sidor om gränsen. Internationella flygplatser har utvecklats till stora inköpsmarknader med ett allt bredare sortiment. Handeln på internet ökar.

Gränshandel är speciellt viktig för små länder med landgränser till andra länder. Möjligheten att ha väsentligt högre skatt på varor begränsas. Ett exempel på detta är när en provins i Kanada försökte höja cigarettskatten för att minska tobaksanvändningen. Konsumenterna sökte sig i så stor utsträckning till USA, där cigaretterna var billigare, att skatten fick sänkas igen i Kanada. Den dansk-tyska gränshandeln för knappt tio år sedan är ett annat exempel. Wilhelm Brangstrup har på uppdrag av Riksbanken studerat orsakerna till gränshandeln och han pekar på att kombinationen av lägre bensinpriser i Tyskland samt högre alkoholskatter och moms i Danmark var den avgörande faktorn. Bensinen har sedan dess blivit ungefär lika dyr i de två länderna, skatten på alkohol i Danmark har sänkts och gränshandeln har minskat betydligt.

EU-kommissionen anser att det endast är nödvändigt att bestämma minimivärer för att begränsa den utsträckning i vilken låga skattesatser i vissa länder kan medföra negativa effekter på andra länder. En maximigräns är inte nödvändig, eftersom länder med höga skattesatser själva bär kostnaden av de höga skatterna. Den brittiska regeringen har ifrågasatt om ens minimiskatteregler behövs. Konkurrensen mellan länderna leder enligt deras mening till en spontan koordinering av skatterna.

År 1987 föreslog kommissionen att medlemsländerna skulle införa en normalskattesats mellan 14 och 20 procent och en lägre skattesats mellan 4 och 9 procent. Högre skattesatser på vissa varor skulle vidare avskaffas. I maj 1989 föreslogs en mera flexibel ansats med en normalskattesats inte understigande 14 procent. Enligt en överenskommelse i juni 1991 skall länderna ha en normalskattesats för mervärdesskatten på 15 procent eller mer från och med den 1 januari 1993.

De högre skattesatser som tidigare fanns på bland annat s.k. lyxartiklar har i stort sett helt försvunnit. Även speciella punktskatter har i hög grad reducerats. En av anledningarna till detta har varit att det var just dessa varor som var utsatta för omfattande gränshandel. Små, dyrbara varor är lätta att ta med sig och gränshandeln blev därför omfattande.

EU har arbetat med att harmonisera acciser och andra indirekta skatter men arbetet har inte kommit lika långt som för mervärdesskatten. Kommissionen lade fram sitt första förslag 1972. I ett förslag från år 1987 argumenterade kommissionen för att acciser på tobaksprodukter, alkoholhaltiga drycker och mineraloljor, till skillnad från mervärdesskattesatserna, skulle behöva harmoniseras fullständigt inom unionen. Skälet var att skillnader i mervärdesskattesatser mellan länderna, vilka utgår efter det att acciser tagits ut, skulle förstärka skillnaderna i acciser och resultera i konstlade prisskillnader. I ett senare tillägg (1989) rörande alkoholhaltiga drycker och tobaksprodukter, föreslogs att EU endast skulle ange minimiacciser.

Det har framförts ytterligare skäl för att det är väl så viktigt att harmonisera acciser som mervärdesskatter. En accis är till skillnad från mervärdesskatt en engångsskatt som inte kan återfås i ett senare produktionsled. Detta ger upphov till starka incitament att göra inköpen i det land där accisen är lägst, dvs. inte bara konsumenter utan även producenter har ett intresse av att utnyttja skatteskillnader mellan länderna. Harmonisering skulle vidare förhindra länder att använda acciser i protektionistiskt syfte. Dessutom skulle en harmonisering ha klara administrativa fördelar, eftersom det inte skulle finnas något behov att följa varuflödet över gränserna. Acciser tenderar också att vara relativt betydelsefulla komponenter i varans slutliga pris, i många fall i högre grad än mervärdesskatten.

Skattekonkurrensen kan förväntas tillta när det gäller konsumtionsskatter. Det finns åtminstone två skäl till detta. För det första kommer den nya tekniken att underlätta köp i andra länder. Handeln på internet är ännu obetydlig

men kommer förmodligen att öka snabbt när sekretessen och säkerheten i betalningarna kan garanteras. För det andra kommer en gemensam valuta att underlätta prisjämförelser. Det gäller även för de länder som står utanför EMU. Det blir färre valutakurser att räkna på och transaktionskostnaderna kommer att minska i takt med att växlingsavgifterna pressas.

Att bibehålla högre skatter än grannländerna innebär då att producenter och distributörer utsätts för ett extra rationaliseringskrav för att sänka priset före skatt så mycket att priset inklusive skatt inte blir högre än i andra länder. Ett sådant rationaliseringsstryck innebär färre anställda, något som de västeuropeiska länderna har allt svårare att acceptera eftersom arbetslösheten är så hög.

När det gäller utformningen av skatterna talar alltså den internationella rörligheten av kapital, varor och individer för en anpassning länderna emellan, såväl i nivå som i struktur. Det innebär låga skatter (eller inga alls) på finansiellt kapital eftersom en skatt resulterar i att skattebasen minskar och intäkterna faller i takt med att kapitalet lämnar landet. Ett totalt avskaffande av kapitalinkomster skulle emellertid medföra att skillnaden mellan skatt på arbets- och kapitalinkomster skulle bli så stor att en omvandling av arbetsinkomster till skattefria kapitalinkomster skulle ske. Det är därför önskvärdt att behålla kapitalinkomstskatterna, men lägga dem i nivå med vad andra länder har.

För Sveriges del pekar såväl analysen som internationella erfarenheter på ett behov av att sänka kapitalinkomstskatterna. Det nuvarande skattesystemet ger upphov till incitament att flytta sparandet utomlands. Utländskt kapital kommer därför att stå för en relativt större andel av finansieringen av svenska företag och investeringar. En del av det utländska kapitalet kommer att ägas av svenskar via deras placeringar i fonder etc. i utlandet. Det innebär emellertid i sig en samhällsekonomisk kostnad att skatterna orsakar ett ändrat beteende. För den svenska statskassan innebär det dessutom minskade skatteinkomster, dels på grund av att svenskarnas kapitalavkastning inte beskattas fullt ut, dels på grund av att utländskt kapital oftast undgår beskattning (i vart fall svensk beskattning).

Det totala skatteuttaget, inklusive skatter på finansiella förmögenheter, konsumtionsskatter och arvs- och gåvoskatter kan dessutom påverka skatteunderlaget för löneskatter genom migration. I den mån det totala skatteuttaget upplevs som så högt att det inte motsvarar värdet av de varor och tjänster som erhålles av det allmänna kan det medföra att individer väljer att bosätta sig i ett annat land. Det är troligt att det framför allt rör sig om personer med såväl stort humankapital som relativt sett stora fysiska tillgångar. De lägre skatter som finns för utländska experter i en rad länder, bl.a i Danmark, och som nu diskuteras i Sverige, innebär i sig ett erkännande av att det samlade skatteuttaget på dessa individer är för högt. Att byta experter länderna emellan kan nog ha fördelar i form av att utländska erfarenheter inkorporeras snabbare, men innebär också att ersättningskraven för inhemska experter höjs. Det blir en märklig situation, där nationaliteten plötsligt får stor betydelse för nettolönen.

EU-kommissionen studerar för närvarande om detta är förenligt med det formella kravet på icke-diskriminering. Det är det troligen, eftersom utländska medborgare inte får sämre behandling, tvärtom bättre, men grundfrågan kvarstår om detta är rimligt.

Utsikterna för internationell harmonisering av skatterna

Det finns en risk att skattekonkurrensen blir så omfattande att staten inte får de medel som medborgarna är villiga att avsätta till offentliga utgifter. I den europeiska debatten har denna situation ofta beskrivits som skattedegradering ("tax degradation"). En högre ambitionsnivå för den offentliga sektorn och därmed högre skatter än i konkurrerande länder innebär att kostnaden för ytterligare offentliga åtgärder eller bidrag stiger eftersom skattekilarna blir allt större och stör ekonomins funktionssätt alltmer. Konsumtionsutrymmet för medborgarna minskar helt enkelt. Dessutom finns det en risk att skattesystemet upplevs som alltmer orättvist, i synnerhet som stora kapitalinkomster inte kan beskattas medan låga arbetsinkomster och fastigheter beskattas allt hårdare.

Ett sätt att minska riskerna för att skattekonkurrensen skall gå för långt är att länderna kommer överens om att harmonisera sina skattesystem. Ett sådant arbete har pågått inom EU sedan i början av 1960-talet. Det har främst gällt företagsskatter och mervärdesskatten. Till skillnad från indirekta skatter, såsom konsumtionsskatter innehåller Romfördraget inget om harmonisering av företagsskatterna. Artikel 220 i fördraget kräver att medlemsländer vidtar åtgärder för att eliminera dubbelbeskattning, dvs. beskattning i mer än ett medlemsland. I övrigt är harmoniseringssträvanden baserade på artikel 100 i fördraget, vilken syftar till att skapa en välfungerande inre marknad. Enhällighet krävs för att beslut skall kunna tas. Hittills har endast två åtgärder genomförts. Det första direktivet innebar att källskatter på utdelningsinkomster över gränserna mellan moder- och dotterbolag tas bort. Det andra direktivet avser uppskjutande av beskattning vid internationella företagssammanslagningar.

Ytterligare åtgärder för att harmonisera företagsskatterna kan komma att innebära ett krav att länderna inför ett företagsskattesystem som till delar är gemensamt. Eftersom länderna har olika intressen i denna fråga har det visat sig vara mycket svårt att komma överens.

Det senare har även gällt en harmonisering av skatter på finansiellt kapital. Frågan är ingalunda enkel eftersom ett medlemsland, Luxemburg, har en betydande del av sin ekonomi baserad på finansiell verksamhet. Enligt fördraget skall dessutom medborgarna i olika medlemsländer behandlas på samma sätt.

Utsikterna att uppnå en överenskommelse för beskattning av kapitalin-

komster får anses som små. Dessutom skulle andra länder utanför EU fortsatt kunna erbjuda skattefrihet, ofta i kombination med banksekretess. För vissa länder är finansiella centra, uppbyggda för att kanalisera stora kapitalflöden och med någon eller några promille i avgift på omsättningen, basen för ekonomiskt välstånd i landet. Ett exempel är Bahamas, men det finns många andra. En eventuell överenskommelse inom EU skulle troligen bara medföra att skattearbitraget flyttade till ett annat land. Det kommer alltid att finnas åtminstone *ett* skatteparadis.

Även Michael Daly på OECD, som är djupt involverad i förhandlingar mellan OECD-länderna i skattefrågor, är mycket pessimistisk om utsikterna att länderna skall kunna komma överens om att samordna sina skattesystem för att undvika en tilltagande skattekonkurrens. Han har gett uttryck för dessa farhågor i en rapport, som pekar på den flora av skattesubventioner till investeringar som tillkommit sedan mitten på 1980-talet.⁴

Det pågår för närvarande flera försök att samordna skatterna. ECOFIN-ministrarna etablerade under 1996 en grupp för att se över skattesystemen inom EU. Gruppen identifierade i en rapport i oktober 1996 svårigheter framför allt när det gäller beskattningen av kapital, men även i fråga om skatt på arbete, moms och miljöskatter. Gruppen kunde inte enas om införande av källskatt på kapitalinkomster eller harmonisering av företagsskatter. Det har heller inte varit möjligt att enas om vilka skatter eller vilken utformning av skatter som måste underkännas. Vidare konstaterar man att det finns en rad hinder, såväl legala som praktiska, mot ett utökat utbyte av information.

OECD har också tillsatt en grupp som arbetar med frågan om skadlig skattekonkurrens. Enligt Daly kan man endast förvänta sig att länderna enas om vad som är skadlig skattekonkurrens, om de alla samtidigt upplever att de förlorar på en viss skatteutformning i ett visst land. Det mest troliga är därför att gruppen endast kan enas om att kritisera åtgärder som vidtagits i något skatteparadis utanför gruppen av OECD-länder.

En annan grupp inom OECD förhandlar om ett multilateralt avtal om investeringar. Syftet är att skapa lika regler för företagsinvesteringar i alla länder. Avtalet blir bindande och det kommer att finnas ett domstolsliknande förfarande för eventuella tvister. Det är dock troligt att skattefrågorna får en undanskymd roll i dessa förhandlingar.

Sammantaget är det således inte troligt att internationella avtal kommer att undanröja skillnaderna i beskattning. Skattekonkurrensen kommer därför att fortsätta mellan länderna. Att det är omöjligt att beskatta delar av det finansiella kapitalet medför emellertid inte att all beskattning är omöjlig att genomföra eller att det är förenat med oöverstigliga kostnader att beskatta medborgarna. Det innebär emellertid en restriktion på det totala skatteuttaget eftersom andra inkomster kommer att omvandlas till skattebefriade inkomster av kapital om skattesatserna är för höga.

Ett utökat informationsutbyte mellan länderna kan i viss mån lindra skat-

tekonkurrensen, men eftersom det ligger i vissa länders intresse att driva denna konkurrens vidare kommer viljan att utbyta information att vara begränsad. Till detta skall läggas åtminstone två omständigheter som medför att utökad information inte kommer att lösa skatteundrandragandet.

För det första skiljer sig skatteadministrationen åt mellan länderna. Det innebär att det inte är administrativt enkelt att lämna över information till ett annat lands skattemyndigheter. För det andra är grundavdragen generellt sett mycket högre på kontinenten för olika typer av inkomster vilket medför att dessa länder inte har byggt upp kontrollsystem för att fånga så låga inkomster som vi beskattar. Ett tydligt exempel är ränteinkomster. Som påpekats ovan kan en tysk familj ha en bankbok på över 1 miljon kronor utan att betala skatt på räntan, medan en svensk betalar såväl avkastningsskatt på 30 procent på detta belopp som förmögenhetsskatt. De administrativa rutinerna avspeglar självfallet skattesystemen i respektive land och gör det svårt för svenska skattemyndigheter att kräva extra inrapportering bara för att kunna erhålla information om de få konton som ägs av svenskar.

Svårigheterna att erhålla information om svenskars placeringar utomlands innebär att den s.k. domicilprincipen inte kan upprätthållas. Denna princip innebär att ett land väljer att beskatta sina medborgare lika för deras inkomster oavsett i vilket land inkomsten uppstått. I teorin skulle alltså Sverige kunna beskatta kapitalinkomster högre än vad andra länder gör, eftersom svensk rätt kräver att medborgarna deklarerar sina utländska kapitalinkomster och att skatt därmed utgår med samma belopp oavsett om inkomsten erhållits utomlands eller i Sverige. I praktiken kommer ett betydande antal individer att "glömma" dessa inkomster i deklarationen och eftersom kontrollmöjligheterna är små är också risken för upptäckt liten. Vad som i så fall återstår är att skatten tas ut i det land där inkomsten uppstår, dvs. vid källan (därav namnet källskatteprincipen).

Skattelitteraturen har ägnat hyllmetrar åt att diskutera vilken av beskattningsprinciperna som är att föredra. Med en ökad internationalisering av finansiella marknader och skattekonkurrens mellan länderna kan man ifrågasätta om det finns något val. Som den holländske skatteeconomien Prof. Cnossen formulerat det, står inte valet mellan domicilprincipen och källskatteprincipen, utan mellan källskatteprincipen och ingen skatt alls.

Två alternativa skattestrategier

Vilka skattestrategier står då till buds för länder i en värld av globalisering, skattekonkurrens och informationsproblem? För ett högskatteland som Sverige kan man tänka sig i huvudsak två alternativa reaktioner.

Den första, och mest renodlade, är ett erkännande av att förutsättningarna för ett högt skatteuttag har försämrats och att de offentliga utgifterna måste anpassas till de intäkter som lägre skattesatser genererar. Det är inte självklart att intäkterna blir lägre, i vart fall inte på sikt. När skatterna sänks kommer tillväxttakten under en övergångsperiod att vara högre än om de gamla skatterna bibehållits. Eftersom de snedvridande effekterna i det gamla högskattesystemet skulle ha ökat i takt med att internationaliseringen fortgick och kapital lämnade landet, uppstår en positiv effekt på skatteintäkterna. Däremot innebär de lägre skattesatserna att de aktiviteter som skulle ha fortgått även med det gamla skattesystemet kommer billigare undan. Här uppstår alltså ett skattebortfall. Vilken av effekterna som är störst är svårt att avgöra. Troligen är tidsprofilen på skatteintäkterna sådan att en skattereform med lägre skattesatser initialt leder till lägre skatteintäkter medan skatteintäkterna långsiktigt (om 5 till 10 år) blir högre än vad annars skulle ha varit fallet.

Flera anglosachsiska länder har valt att reagera på den förändrade situationen genom att välja detta angreppssätt. Den tyska skattedebatt som rasar för närvarande och den senaste omfattande skattesänkningen i USA (uppgörelsen i kongressen mellan republikaner och demokrater sommaren 1997) är de senaste exemplen på länder som möter den ökande internationella konkurrensen genom att sänka skatterna.

Ett annat alternativ är att försöka upprätthålla en så hög beskattning som möjligt, trots att kostnaderna i form av felaktigt fördelade resurser och minskat konsumtionsutrymme för medborgarna hela tiden stiger.

Sverige har i stort sett valt denna väg medan några andra länder har valt ett mellanting mellan detta alternativ och skattesänkningar för olika typer av inkomster. Det första steget på en sådan medelväg är att avskaffa den globala inkomstskatten, dvs. sammanläggningen av arbets- och kapitalinkomster till ett beskattningsbart belopp på vilket en progressiv skatt kan tas ut. Sverige insåg under 1980-talet att det var omöjligt att fortsätta att beskatta kapitalinkomster lika högt som arbetsinkomster. Därför minskades avdragsrätten för ränteutgifter till 50 procent och i samband med skattereformen blev skatten på såväl kapitalinkomster som för ränteavdrag 30 procent.

Flera andra länder, bland annat de nordiska, har valt att göra likadant och har därmed en lägre skattesats för de mer lätttröliga kapitalinkomsterna än för arbetsinkomster. Det kan delvis ses som en anpassning till ändrade internationella förhållanden, men också som en reaktion på att störningarna i den inhemska ekonomin blev för stora när regleringarna på kapitalmarknaderna avskaffades och inte bara höginkomsttagare fick möjlighet att utnyttja de skattearbitrage som staten erbjöd. Vito Tanzi, chef för Internationella valutafondens skatteavdelning och med mångårig erfarenhet av att hjälpa länder utforma skattesystem, har dragit slutsatsen att den globala inkomstskatten med sammanslagning av kapital- och arbetsinkomster är utdöende. I stället använder snart alla länder olika skattesatser för kapital- och arbetsinkomster.

Det är emellertid inte helt enkelt att ha väsentligt olika skattesatser på arbete och kapital. Om kapital beskattas lägre, finns det incitament att omvandla högbeskattade arbetsinkomster till lågbeskattade kapitalinkomster, som konstaterats tidigare. Denna möjlighet har framför allt egenföretagare. För dessa är en del av avkastningen ersättning till kapital och en annan del ersättning för nerlagt arbete. För att minska möjligheterna till skattearbitrage har därför de nordiska länderna infört komplicerade fördelningsregler. Utformningen varierar från land till land, men ofta ses en avkastning på eget kapital motsvarande räntan på statsobligationer samt ett risktillägg som kapitalinkomst. På denna del av inkomsten är skatten lägre.

Förutom att införa olika skattesatser på kapital- och arbetsinkomster innebär strategin att orörliga skattebaser kommer att beskattas allt hårdare. Exempel på detta är ökad skatt på arbetsinkomster för lågutbildad, orörlig arbetskraft, höjda fastighetsskatter, stämpelavgifter, arvs- och gåvoskatter, energiskatter (speciellt för hushållen) och i viss mån högre konsumtionsskatter. I Sverige har vi kommit till en situation där det inte längre är möjligt att kompensera ett skattebortfall till följd av internationell skattekonkurrens med en ökning av dessa skatter.

EMU och de svenska skatterna

Att Sverige har valt att låta anpassningen av skatterna ske gradvis är förstaeligt, eftersom skattenivåerna var så höga i utgångsläget. Den ytterligare uppgång som skett av skatteuttaget, ca 5 procentenheter av BNP mellan 1993 och 1996, medför emellertid att anpassningsbehovet har ökat och att negativa effekter på investeringar, sparande och arbete kommer att finnas kvar under lång tid.

Dessutom har en rad skatter höjts även på finansiellt kapital, en skattebas som är mycket rörlig. Två speciellt viktiga områden är förmögenhetsskatten och den kraftigt ökade skatten på långsiktigt pensionssparande. Andra länder har gått i motsatt riktning och avskaffat förmögenhetsskatter och sänkt skatterna framför allt på långsiktiga placeringar. Lägre skatt på pensionssparande är dessutom viktigt för att underlätta för staten att dra ner på transfereringarna till en växande pensionärsgrupp, inte minst när den stora fyrtiotalistgenerationen går i pension. Utan privat sparande ställs utomordentligt stora krav på offentliga bidrag till boende och uppehälle, som i sin tur kräver så höga skatter att ekonomins funktionssätt skadas.

EMU kommer att medföra vissa förändringar när det gäller möjligheterna att utforma skattesystemet. En gemensam valuta innebär att det blir lättare att jämföra inkomster, priser och avgifter. Detta leder dessutom till en snabbare integrering av ekonomierna. Även länder som står utanför kommer att i ökad

utsträckning påverkas eftersom det inte finns några restriktioner på internationella transaktioner. Det innebär att frihetsgraderna i skatteutformningen minskar också för dem. Den viktigaste effekten har emellertid redan uppstått. Det var avregleringen av de finansiella marknaderna och den ökande konkurrensen mellan länderna. Den innebar en effektivitetsvinst och på sikt högre välfärd för samtliga länder, men anpassningen upplevs naturligtvis som smärtsam, speciellt för högskatteländer.

Skattekonkurrensen mellan länderna kommer att fortsätta. Möjligheterna till internationella avtal som begränsar skattekonkurrensen är små. Den enighet som fanns bland EU:s medlemsländer om att avreglera finansmarknaderna har inte kunnat uppnås när det gäller att hantera effekterna av denna avreglering. Den allmänna skattekonkurrens som följde med finanskapitalets ökade rörlighet har därför inte kunnat stoppas genom avtal om gemensamma minimivåer. Dessutom skulle sådana avtal ligga på en nivå där svenska skatter ändå skulle behöva anpassas nedåt. Möjligheterna att höja andra skatter, på t.ex. energianvändning eller konsumtion är i stort uttömda. De skattehöjningar som genomförts begränsar redan konsumtionsutrymmet för medborgarna och riskerar att leda till högre inflation i en framtida högkonjunktur. Den dag det går att kompensera sig för kostnadsökningar i form av indirekta skatter etc., kan det behövas stora räntehöjningar för att kyla av ekonomin. Det finns därför en risk att konjunkturförloppet blir mer cykliskt jämfört med om skatteinivåerna varit lägre. Dessutom blir budgetunderskottet konjunkturkänsligt när skatte- och utgiftskvoterna är så exceptionellt höga som de är i Sverige. Utgiftskvoten var hela 73 procent 1993 men är fortfarande ca 66 procent.

Skatten på arbetskraft är också mycket hög i Sverige jämfört med i andra länder. En årsinkomst på mindre än 9000 kronor börjar beskattas med hela 30 procent, trots att individen är beroende av offentliga bidrag för sin existens. Även skatten på medel- och höginkomsttagare är hög. Nettolönen efter skatt är för såväl industriarbetare som akademiker bland de allra lägsta i Europa.

Utsikterna att få till stånd en internationell harmonisering eller ökat informationsutbyte mellan länderna måste bedömas som synnerligen liten. Rapporteringskraven är oftast betydligt liberalare i andra länder eftersom de oftast inte beskattar så små inkomster som vi gör. Därmed blir det i det närmaste omöjligt att tänka sig att andra länder skulle skärpa administrativa rutiner så mycket att svenska rapporteringskrav skulle kunna tillgodoses.

Avslutningsvis kan man konstatera att det kommer att bli allt svårare att beskatta de skattebaser som är internationellt rörliga. Det gäller framför allt finansiellt kapital men även vissa varuskatter. Till följd av skattesystemets möjligheter att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster berörs även de skattebaser som är förhållandevis orörliga, som t.ex. arbetsinkomstbeskattningen. Incitamentsproblem och stelheter på olika marknader, framför allt arbetsmarknaden, kan på kort sikt motivera fortsatt förhållandevis höga och progressiva skatter på arbetsinkomster, men i takt med den ökade internationali-

seringen ökar de samhällsekonomiska kostnaderna för en sådan skattestruktur. I stället ökar kraven på en reformering av arbetsmarknaden.

Kvar står en gradvis anpassning av framför allt de skattebaser som är mest känsliga för skatteskillnader mellan länderna. Förmögenhetsskatten och kapitalinkomstskatten är de skatter som först känner av den ständigt tilltagande internationella skattekonkurrensen. Även andra skatter som fastighetsskatt och arbetsinkomstskatt är emellertid berörda av skattekonkurrensen. De påverkas dels direkt, dels indirekt genom att andra skattesatser sänks och det till följd av detta uppstår omvandlingsmöjligheter som skattebetalarna kommer att utnyttja.

Källor och litteratur

Det finns självfallet en hel del skrivet om dessa frågeställningar. Det mesta av litteraturen är på engelska. När det gäller avregleringen av de finansiella marknaderna och betydelsen av i vilken ordning olika marknader avreglerades kan jag rekommendera *Financial Markets in Transition*, Routledge, London, oktober 1995, skriven av Lars Oxelheim. Där behandlas även kostnaderna för politisk risk, till följd av att regler ofta ändras.

För en beskrivning av det svenska skattesystemet och genomförda förändringar rekommenderas en beskrivning av Krister Andersson och Leif Mutén i *International Tax Notes* den 10 oktober 1994. En mera kortfattad beskrivning av hur skattesystemen ser ut i de olika länderna finns i boken *Skatter i EU 1996* av Kerstin Nyquist och Gunnar Rabe på Industriförbundet. När det gäller skatt på arbete föreslås boken *Skatterna på arbete i Sverige och omvärlden 1996*, skriven av Erik Norrman och utgiven av Skattebetalarnas förening. En intressant genomgång av förändringarna av beskattningen av företag finns i boken *Bolagsskattereformerna i Norden – en jämförelse*, skriven av Sven-Olof Lodin. Företagssystemets utformning sett i ett internationellt perspektiv är temat för boken *Towards a Dual Income Tax? – Scandinavian and Austrian Experiences* av Leif Mutén, Peter B. Sörensen, Kåre P. Hagen och Bernd Genser (Kluwer Law International, 1996).

För en analys av skattereformens effekter finns det en statlig utredning att tillgå, *Skattereformen 1990–91*, SOU 1995:104. Det finns dessutom en bilaga skriven av Jonas Agell, Peter Englund och Jan Södersten. Den ger även en hel del teori och praktik inom skatteområdet. Det samma gäller en bok skriven av Ingemar Hansson och Erik Norrman; *Skatter i teori och praktik* (SNS förlag, 1996).

Betydelsen av den ökade internationaliseringen för utformningen av skattesystemet återfinns dels i en ESO-rapport *Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa*, ESO Ds 1995:74, skriven av Kris-

ter Andersson, dels i en bilaga till 1992-års Långtidsutredning; *Svensk beskattning i ett integrerat Europa*, Bilaga 2, också skriven av Krister Andersson. För en analys av regelverket och implikationerna av internationell skatteplanering rekommenderas artikeln *Varför är internationell skatteplanering och skatteflykt populärare nu än förr?* skriven av Leif Mutén i sista numret av Skattenytt 1997.

Internationellt harmoniseringsarbete återfinns bland annat i rapporten "Reform and harmonization of company tax systems in the European Union", skriven av Sijbren Cnossen (Research memorandum 9604, Erasmus universitetet, Rotterdam). Vidare finns rapporten "Emerging issues in tax reform", skriven av Jeffrey Owens, OECD, en rapport som presenterades vid *International Institute of Public Finance* kongress i Kyoto, Japan, 25–28 augusti 1997.

För en omfattande beskrivning, där även skattekonsekvenser för icke-OECD-länder beaktas, finns boken *Taxation in an Integrating World*, skriven av Vito Tanzi (The Brookings Institution, 1995).

När det gäller gränshandelsproblematiken kan jag rekommendera rapporten "Gränshandelsproblematiken mellan Danmark och Tyskland," skriven på uppdrag av Sverige Riksbank av Wilhelm Brangstrup, 1994.

En intressant teknisk analys av optimal beskattning ges i rapporten "Optimal Tax Progressivity in Imperfect Labour Markets", skriven av Peter Birch Sörensen vid Köpenhamns universitet. Rapporten presenterades vid *International Institute of Public Finance* i Kyoto, Japan, 25–28 augusti 1997.

Noter

- 1 Se *Skatter i teori och praktik*, av Ingemar Hansson och Erik Norrman, (Stockholm: SNS Förlag, 1996) eller *Svensk skattepolitik i teori och praktik: 1991 års skattereform*, samt Bilaga till SOU 1995:104 *Skattereformen 1990–1991: En utvärdering*, av Jonas Agell, Peter Englund och Jan Södersten (Stockholm 1995).
- 2 Hines (1993), "Altered States: Taxes and the Location of Foreign Direct Investment in America", Working Paper 4397, NBER. Cambridge, MA.
- 3 Se Sven-Olof Lodin, "Bolagsskattereformerna i Norden – en jämförelse", *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, häfte 5–6, 1993.
- 4 "Prospects for International Co-ordination of Capital Income Taxes" presenterad i Haag 3–5 april 1997.