

Rädslan för skattesänkningar

| av Henrik RS Olsson

De som vill ha skatteharmonisering i Europa för att de är rädda att länderna tvingas till ständiga skattesänkningar oroar sig i onödan. Vetenskapen visar att någon sådan tävlan inte inträffat. Harmonisering av skatterna inom EU riskerar däremot att driva pengarna ut ur unionen.

SKATTER HAR BLIVIT ETT BRÄNNANDE ämne bland europapolitikerna. Några federalister vill ge EU en självständig beskattningsrätt för att kunna finansiera den överstatliga verksamheten, men det är en fråga som i dagsläget mest tycks engagera "brysseleurokratin" och som därför ligger långt fram i tiden.

På ett annat plan hotar däremot en samordning av skattesatserna i de olika medlemsstaterna. I anslutning till konventet om EU:s framtid har flera tunga debattörer rest krav på att slopa den vetorätsregel som upprätthåller ländernas suveräna rätt själva fatta beslut rörande beskattning i det egna landet. Olika förslag har framförts, bland annat om att kvalificerade majoriteter skall kunna sätta sig över de enskilda ländernas skattepolitik.

Behovet av samordning motiveras i debatten med två helt olika argument.

Den ena argumentationslinjen handlar om att spelreglerna på den inre marknaden skall vara konkurrensneutrala. Många inom EU menar att de länder som har lägre skattesatser skulle ge det egna landets företag en konkurrensfördel framför företag i andra EU-länder. Därför, menar de, så borde skattesatserna på den inre marknaden vara lika överallt.

Detta faller naturligtvis på sin egen orimlighet. Antingen förutsätter det att det man får för skatterna inte har något värde för mänskligt liv eller så måste det förutsätta det att den offentliga sektorn på sikt skall vara identisk i hela EU. Total likriktning med andra ord.

Denna argumentation är osaklig och därför lätta att avfärda. Desto farligare är den till synes välgrundade argumentationslinjen att skatteharmonisering skulle vara

nödvändigt för att upprätthålla höga skatter och därigenom stora offentliga utgifter. Oavsett vilken utveckling man själv skulle önska så är farhågorna för att internationaliseringen skulle tvinga fram omfattande skattesänkningar baserade på myter och lösa antaganden. Detta är vad vi skall diskutera i det följande.

En del ekonomer försöker måla upp bilden av att skattekonkurrensen kommer leda till rekordlåga skattenivåer, vilket i sin tur skulle få till följd att hela Europa inom kort skulle förvandlas till ett nyliberalt utopia.

Detta hypotetiska scenario brukar kallas "race to the bottom", eller rent av "race to zero" och många anser att det enda sättet att upprätthålla höga skatter i flertalet EU-länder skulle vara att harmonisera skattesatserna.

Rent tekniskt kan skatteharmonisering gå till så att man sätter ett golv, en lägsta skattesats för alla länder eller att man bestämmer en skattesats

gemensamt med någon form av majoritetsbeslut. Ett mer långtgående sätt vore att delegera besluten om skatterna och kanske också själva beskattningsrätten till en federal nivå; även sådana radikala reformer har efterlysts. Vanligen nöjer sig dock de som önskar beskattningsrätt för EU med begränsa den till att endast finansiera EU:s verksamhet, som nämnts ovan. Oavsett hur man går till väga kommer man att uppnå en centralisering som inte bara är oönskad ur ett principiellt ideologiskt perspektiv utan som också kan bli mycket kostsam för länderna och för skattebetalarna.

LÄTTRÖRLIGA SKATTEBASER

Diskussionen om skatteharmonisering förutsätter kunskap om vilka av de många skatterna som verkligen kan påverkas av integrationen och den ökade handeln. Fas-

"En del ekonomer försöker måla upp bilden av att skattekonkurrensen kommer leda till rekordlåga skattenivåer."

tighetsskatten är ett skolexempel på en skatt som i princip inte alls påverkas av andra länders politik. Skattebasen, i det här fallet fastighetsbeståndet, är orörligt. Husen står där de står och kan alltid beskattas. När det gäller varor ser bilden annorlunda ut. Det är lätt att transportera varor över gränserna, i synnerhet inom EU. På varor har man med säkerhet kunnat identifiera en form av skattekonkurrens. Den svenska alkoholskatten på vin sänktes nyligen pga. den ökade privatinförseeln. Varor är således, åtminstone i teorin, en lätttrörlig skattebas. Medvetna om detta har EU-politikerna redan genomfört en form av harmonisering; inget land tillåts ha en lägre generell momssats än 15 procent. Liknande regler finns också för tobaksskatten. Inte desto mindre tar nästan alla EU-länder, paradoxalt nog, ut en betydligt högre moms än den lägsta tillåtna. Det skulle kunna tyda på att skattebasen ändå inte är så lätttrörlig som politikerna befarat. Sverige, som varit EU-medlem i åtta år, har till exempel inte rört momsen, utan ligger fortfarande 67 procent över EU:s miniminivå. Så mycket för nedpressningseffekter där.

Hur förhåller det sig då med skatten på arbete? De flesta människor har kulturella och emotionella band som får dem att helst stanna kvar i sina hemländer. Undantaget är människor som bor alldeles vid gränserna och som kan pendla eller invånare i små länder som Luxemburg och en handfull driftiga personer. Hur som helst brukar arbete därför inte traditionellt betraktas som någon lätttrörlig skattebas. De "kritiska" skattebaserna, vid sidan av varor, de som är lätttrörliga och därmed föremål för debatt, är framför allt företag och kapital.

BOLAGSSKATTEN

Bolagsskatten förefaller vara det mest omdiskuterade ämnet. Emellertid tycks en del debattörer tro att skattesatsen är det enda en nation har att konkurrera med. Ett multinationellt bolag som planerar att etablera sig i ett nytt land måste också bedöma hur landets arbetsmarknad ser ut, hur utbildningsnivån är, kanske kundunderlaget, infrastrukturen och tillgången på underleverantörer. Skatten är bara en av alla de faktorer som måste vägas samman.

Högs katteländerna Tyskland, Benelux, Frankrike och Italien har bevisligen mer industri än lågskatteländer som Irland och Spanien. Den amerikanske vänsterekonomen Paul Krugman har lanserat en teori på området som vunnit gehör i breda kretsar, även högerut. Krugmans tes går ut på att företagen tenderar att samlas i kluster därför att de ser fördelar med att etablera sig i

regioner där det redan är tätt med företag. Dessa regioner är de som har den bästa infrastrukturen och den bästa tillgången på kvalificerad arbetskraft. (Vad som är orsak och verkan lämnar vi därhän.) Införstådda med det här fenomenet kan dessa så kallade "kärnländer", ta ut högre skatt än de länder i periferin, som har svårare att locka till sig företag. Omvänt måste periferiländerna ha lägre skattesatser av samma skäl.

Paul Krugman, som inte är känd för att vara någon liberal, är mycket kritisk till den diskussion som förs bland de europeiska politikerna. Han menar att man utgår från helt felaktiga premisser. Samtidigt påpekar Krugman att integrationen är allt annat än ett nytt fenomen. Redan efter andra världskriget började Europa

stater (om än inte Sverige) att riva sina handelshinder och till dags datum har vi inte sett något "race to the bottom".

Tvärt emot denna domedagsalternativt glädjeprophetia, har skatterna istället stigit i takt med att integrationen fördjupats.

"TRANSFER PRICING" OCH SPELTEORI

Ett annat fenomen som uppmärksamhets och som börjat oroa politikerna är vad man kallar "transfer pricing"; Något som framför allt har implikationer för bolagsskatten. Vad som avses är att bolag som verkar över gränserna kan förlägga olika delar av sin verksamhet till olika länder, allt beroende på skatterna i respektive land. De kan också skyffla runt vinstmedlen och beskatta dem i det land som har den lägsta skatten. Det har blivit allt vanligare att behandla skatter som vilken annan kostnad som helst. Ett tydligt exempel på "transfer pricing" är Pharmacia som för en tid sedan sålde flera viktiga patent till ett dotterbolag i Luxemburg, uppenbarligen av skatteskal. Intäkterna skulle sedan kunna föras tillbaka till Sverige utan skatt.

Enligt svensk rätt kan en åtgärd som endast är ägnad att undgå eller minska skatten vara olaglig enligt lagen om skatteflykt (1995:575). Likväl behöver inte åtgärden enbart vara ägnad att undgå skatt, vilket gör att det finns en del spelutrymme för företag med kreativa skatteplanerare. Hur sannolikt är det då att vi kommer få se någon skattekonkurrens som inte skulle ha visat sig hittills? Vi kan naturligtvis föreställa oss ett scenario där ett europeiskt land får för sig att dumpa skattesatsen för att locka till sig utländska företag, men frågan är till vilken nytta. Om det verkligen skulle bli ett "race to the bottom" så skulle ju landet snarast förlora statsinkomster eftersom andra länder snabbt skulle följa efter. Visserligen kan man likna situationen vid ett "fångarnas dilemma" och



anta att länderna skulle dumpa sina skattesatser i tro om att andra länder inte skall följa efter. Detta vore dock att göra det väl enkelt för sig. Fångarnas dilemma förutsätter att spelet inte upprepas, vilket knappast är fallet i verkligheten. Den som vill förutsäga hur länder kommer att interagera behöver snarare studera upprepade "spel", vilket skulle visa att stater med all sannolikhet agerar mycket mer rationellt än vad den allmänna uppfattningen ger vid handen.

KAPITAL – INTE ALLS SÅ LÄTTRÖRLIGT

Den andra skattebasen som traditionellt brukar räknas som lätttrörlig är kapitalinkomster, det vill säga utdelningar, reavinster och räntor. Kapital är ett känsligt ämne eftersom en sänkning av kapitalinkomstskatten skulle kräva andra skattesänkningar för att upprätthålla den symmetri som präglar många skattesystem, inklusive det svenska. Den första frågan vi har att ta ställning till är hur rörlig skattebasen egentligen är. Enligt svensk lag måste en svensk medborgare som är bosatt i Sverige betala skatt i Sverige. Den som vill betala skatt i ett annat land, vare sig det rör sig om skatt på kapitalinkomster eller något annat, måste dels bosätta sig i det landet och dels inte ha någon

egentlig anknytning till hemlandet, till exempel äga året-runt-fastighet eller liknande. De flesta länder i Europa har motsvarande regler vilket gör att skattebasen kapital i själva verket inte borde vara rörligare än människorna. Frågan är då varför kapital i regel anses vara så rörligt. Förklaringen måste rimligtvis vara att människor kan flytta kapital till nummerkonton och till länder som har banksekretess, utan att deklarerat för det. Men observera att detta är en fråga om olaglig skatteflykt – inte om skattekonkurrens. Det är tydligt att en del debattörer avsiktligt eller oavsiktligt blandar ihop dessa skilda företeelser.

Johan Gull har för Skattebetalarnas förenings räkning för övrigt visat att det finns mellan 300 och 500 miljarder svenska kronor i utlandet som inte är deklarerade, men det beror i första hand inte på att andra länder har förmånligare skatter, utan på att vissa länder har en banksekretess som inte medger att bankerna lämnar ut uppgifter om utländska medborgares tillgodohavanden. Själva tanken att bankerna skulle meddela myndigheterna vad schweizaren anförtrött sin bank är helt orimligt. I till exempel Schweiz betyder ordet självdeklaration fortfarande just det. Medborgaren förfogar över sina ekonomiska resurser, ingen annan. Vad som förefaller

MADE IN PRIDE

ETT REPORTAGE OM DET ROSA KAPITALET

av Jens Liljestränd

Utnyttja marknaden för att förändra attityder! Tiden är över när endast politiker och debattörer försvarade homosexuellas rättigheter. Svenska företag gör sig kända utomlands genom att marknadsföra sig mot homosexuella. Samtidigt saknas diskussionen helt i Sverige. *Made in Pride* öppnar för nya perspektiv på homosexuellas frigörelse. Läs ett spännande reportage om kapitalismens friggörande effekter och rätten att vara annorlunda.

Hft, 189 sid, ISBN 7566-528-X, pris 180 kr (30% rabatt). Porto tillkommer.

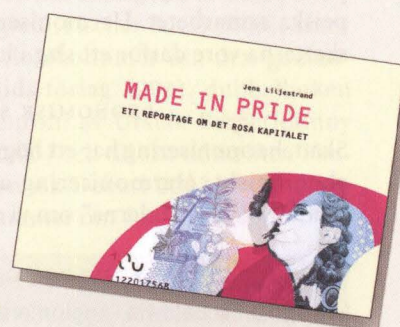


TIMBRO

Timbro

tel 08-587 898 00, fax 08-587 898 55

info@timbro.se, www.timbro.se



Läs ett utdrag ur boken
och beställ den på
www.rosapengar.com



vara problematiskt är när utländska medborgare kan dra nytta av ett lands banksekretess för att smita från skatt i sitt hemland. Det går i princip inte att försvara en ordning som innebär att ett land behandlar utländska medborgare annorlunda än de egna invånarna, men samtidigt är det nödvändigt att respektera andra länders lagstiftning. EU:s ministerråd har för inte så länge sedan enats om ett "automatiskt" informationsutbyte, något som även gäller USA, Schweiz och ytterligare några länder i Europa. De EU-länder som har banksekretess som inte tillåter det, det vill säga Luxemburg, Belgien och Österrike, skall istället ta ut en källskatt som successivt skall trappas upp till 35 procent på räntor, varav 75 procent skall levereras till det land där kapitalägaren har sin hemvist. Källskatt är naturligtvis bättre än att skicka personuppgifter kors och tvärs. Inte desto mindre kommer det alltid att vara möjligt smita undan beskattning så länge det finns länder som inte lämnar ut kontrolluppgifter. Det gäller naturligtvis inte bara de europeiska länderna utan kanske i ännu högre grad mer eller mindre avlägsna öar, så kallade offshorebanker. Dessa banker har anonymiteten som enda konkurrensmedel när det gäller att locka till sig det internationella kapitalet, i synnerhet som placeringarna inte sällan är osäkra. Men detta problem är omöjligt att lösa inom ramen för det europeiska samarbetet. Harmonisering av kapitalinkomstskatterna vore därför ett slag i luften.

EKONOMISK SKADA

Skatteharmonisering har ett högt pris såväl politiskt som ekonomiskt. Harmonisering av bolagsskatten skulle skada "periferiländerna", om vi accepterar det synsättet.

Litteratur

Krugman & Baldwin, Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, 2000.

Stewart & Webb, Capital taxation, Globalization and International Tax Competition, 2003.

Axelrod, R., The Evolution of Strategies in the Iterated Prisoner's Dilemma, 1987.

Hansson, Norrman, Skatter – teori och praktik, 1996

Gull, J, Kapitalflykten och förmögenhetsskatten, Skattebetalarnas förening, 2002.

Slemrod, Joel What do cross-country studies teach about government involvement, prosperity, and economic growth? Brookings Papers on Economic Activity, 1995.

Dessa länder, som inte har samma strukturella och demografiska förutsättningar som "kärnländerna", skulle förlora sitt viktigaste konkurrensmedel om högskattestaterna finge diktera deras villkor. Möjligen skulle det gå att vidta politiska åtgärder mot "transfer pricing" men kunskaperna är i dagsläget otillräckliga och politik är ett trubbigt instrument, som lätt kan åstadkomma oproportionerligt stor skada.

En harmonisering av kapitalskatterna skulle vara ett slag i luften eftersom den mesta kapitalflykten är illegal. Dessutom skulle effekten mycket väl kunna bli att kapitalet lämnade Europa, vilket skulle leda till att högskattestaterna istället fick in mindre skatteintäkter. Tilläggas bör också att skatteharmonisering kan vara svår att implementera eftersom länderna har olika regler för avdrag och därigenom skulle kunna ha en lägre effektiv skattesats än vad lagen och överenskommelsen stadgade. Den som vill harmonisera borde därför förstå att gemensamma skattesatser inte räcker, utan att också ländernas skattesystem måste likriktas. En sådan likriktning vore i sin tur ekonomiskt förödande eftersom kostnaderna för att ta ut olika slags skatter (excess burden) varierar mellan länderna och med största sannolikhet skulle öka avsevärt med ett federalt skattesystem.

MEDBORGARMAKT ELLER MINISTERSTYRE?

Hittills har vi framför allt diskuterat de ekonomiska aspekterna, men man får inte glömma att skatteharmonisering också är förkastligt som politiskt instrument. Vilken rätt har de stora högskattestaterna att tvinga de länder där medborgarna valt mer liberala system att anpassa sig efter deras skattetryck? Rimligtvis borde det egna landets medborgare få avgöra hur mycket skatt som skall tas in och hur de sociala systemen skall organiseras, inte andra länders ministrar. Rädslan för liberala reformer i det egna landet eller i omvärlden ger inga federala socialingenjörer rätt att sätta sig över vare sig subsidiaritetsprincipen eller viljan hos lågskatteländernas folk.

Huruvida bolagsskatten överhuvudtaget kommer pressas ned till följd av någon skattekonkurrens är osäkert. Desto mindre sannolikt är det att vi skulle få ett "race to the bottom". Detta är naturligtvis inget argument för att inte sänka bolagsskatten men det är ett argument för att inte harmonisera den. Däremot finns en möjlighet att integrationen kommer tvinga fram en åtgärd när det gäller kapitalet. Om den åtgärden blir kontroll, harmonisering eller skattesänkningar beror på vilka politiker som sitter vid makten, hur väl de tror att de kan reglera bort hypotetiska problem och vilken respekt de har för sina och andra länders medborgare.

Civ ek Henrik RS Olsson (henrik.olsson@skattebetalarna.se) är utredare på Skattebetalarnas förening.