

SKATTE- KONKURRENS

FÖRBANNELSE ELLER VÄLSIGNELSE?

DALIBOR ROHÁČ

University of Oxford

Översättning: Jacob Arfwedson

www.timbro.se/innehall/isbn=9175667690&flik=4



TIMBRO

TIMBRO [VÄLFÄRD & REFORM]

Föreliggande rapport är en utvidgning av tidigare arbete om skattekonkurrens, publicerat i Roháč (2005, 2006). Under utredningens gång har författaren haft omfattande diskussioner med, och fått kommentarer från, Petra Orogványiová, Pascal Salin, Ondrej Schneider, Pierre Garelli, Pavol Hardos, Carlo Stagnaro och många andra.

Författaren bär dock ensam ansvaret för eventuella misstag.

Dalibor Roháč är M.phil. Candidate in economics. St Antony's College, Oxford OX2 6JF.

Mejladress: dalibor.rohac@sant.ox.ac.uk

© Författaren / Istituto Bruno Leoni och Timbro 2010

Översättning: Jacob Arfwedson

ISBN 978-91-7566-769-0

Info@timbro.se

www.timbro.se

FÖRORD

Tjugo år efter "Århundredets skattereform" arrangeras åter seminarier om behovet av ett förändrat skattesystem. Redan inför valet 2006 talade dåvarande finansministern och socialdemokraten Pär Nuder om behovet av en ny skattereform. Alliansregeringen har genomfört stora förändringar på skatteområdet, vilket har resulterat i både lägre skattetryck och ett mer svåröverskådligt skattesystem.

Finanskrisen har inneburit att politiker av alla färger och i alla länder söker syndabockar för egna tillkortakommanden (Greklandskrisen är det senaste exemplet) och letar efter metoder att öka skatteintäkterna för att hantera den ökande skuldbörda som tynger allt fler av världens länder. Ett sätt att skaffa sig mer kontroll är att motverka skattekonkurrens, att harmonisera skatter mellan länder. Konkurrens på skatteområdet anses – åtminstone är det intrycket i debatten – vara skadlig. Skattekonkurrensens motståndare hörs tydligt inom såväl EU som OECD.

Dalibor Roháč granskar de argument som förs fram mot skattekonkurrens, både från teoretisk och från praktisk utgångspunkt. De länder i Central- och Östeuropa som har infört platt skatt visar att skattekonkurrens alls inte är av ondo, snarare tvärtom. På samma sätt som konkurrens tvingar företag att bli effektivare och erbjuda bättre varor och tjänster innebär skattekonkurrens att stater tvingas till nytänkande och effektiviseringar. Konkurrens mellan länder är både nödvändig och önskvärd, dels för att hitta framgångsexempel att inspireras av, dels för att låta skadliga reformer bli avskräckande exempel i stället för oåterkalleliga reformer som drabbar alla länder.

Den som är intresserad av teoretiska modeller får sitt lystmäte tillfredsställt i avsnitt 2.1, medan den vanlige läsaren troligen får ut mer av innehållet genom att hoppa över den delen av rapporten.

Rapporten publiceras av italienska Istituto Bruno Leoni. Timbro har finansierat översättningen.

Stockholm 28 maj 2010

Håkan Tribell

INNEHÅLL

| | |
|---|----|
| INLEDNING..... | 7 |
| SAMMANFATTNING | 9 |
| 1. PLATTSKATTEREVOLUTIONEN | 11 |
| 2. HUR FUNGERAR SKATTEKONKURRENS? | 14 |
| 2.1 En enkel modell..... | 17 |
| 3. OFFENSIVEN MOT SKATTEKONKURRENS OCH FINANSIELL INTEGRITET | 21 |
| 4. DEBATTENS KÄRNFRÅGA | 25 |
| SLUTORD | 32 |
| NOTER | 33 |
| REFERENSER..... | 36 |

INLEDNING

Skattekonkurrens framställs ofta som en skadlig och snedvridande verksamhet. Med motiveringen att lågskatteländer orättvist drar till sig kapital från jurisdiktioner med mindre förmånlig beskattning främjar EU och andra länder (inklusive USA) samt åtskilliga internationella organisationer (t ex OECD och IMF) åtgärder som söker förhindra eller begränsa fri rörlighet av kapital. Föreliggande rapport visar att denna ambition vilar på ett felslut. Skattekonkurrens är ett effektivt verktyg för att begränsa statens naturliga expansionstendenser. I en värld utan ”skatteparadis” skulle skatter och offentliga utgifter sannolikt vara högre. För att demonstrera tesen ska vi:

- studera samtliga element som visar att eftersom stater bedriver skattepolitik med hänsyn till de val som görs i andra jurisdiktioner kan man förvänta sig att ökad skattekonkurrens, allt annat lika, bidrar till att hålla skattebördan under kontroll;
- utveckla en spelteoretisk modell för att illustrera hur detta (uppenbarligen kontraintuitiva) beteende uppstår.

Sedan diskuteras den politik som befrämjas av bland andra OECD och EU. Vi studerar särskilt den serie av OECD-rapporter som syftar till att begränsa ”skadlig skattepolitik”. Den Europeiska unionen har också gjort vissa ansträngningar för att begränsa den skattekonkurrens som uppstår i dess hägn, och denna tendens kommer sannolikt att stärkas under Lissabonfördraget. EU-domstolen och dess beslut har spelat en viktig roll i denna process, och vi räknar med att dess inflytande kommer att öka under de närmaste åren.

Till slut ska vi studera några av de argument som anförs mot skattekonkurrens:

- Det första vanliga argumentet framhåller att skattekonkurrens snedvrider fördelningen av mobila produktionsfaktorer mellan länder. Detta förutsätter dock att den ursprungliga fördelningen av kapital mellan två länder var optimal och att skattekonkurrens tvingar den bort från det optimala läget.
- Det andra i litteraturen återkommande argumentet hävdar att skattekonkurrens minskar statens intäkter och hotar de offentliga finansernas stabilitet. Det förutsätts

implicit att de ursprungliga intäkterna motsvarade ett teoretiskt socialt optimum, och alltså att skattekonkurrens driver inkomsterna bort från detta optimala läge.

- Slutligen kan skattekonkurrens knappast särskiljas från den lärandeprocess som individer i konkurrens i olika jurisdiktioner utnyttjar för att förbättra sina egna institutioner genom att studera och imitera grannländernas. En påtvingad harmonisering skulle avskaffa denna mekanism för evolutionärt lärande och institutionell förändring.

Före slutordet ägnar vi några stycken åt frågan om finansiell integritet som – dock utan övertygande argumentation – har förknippats med skattekonkurrens. Även om vi inte uttalar oss om de generella ”nyttvinster” som en restriktion av banksekretessen sägs medföra, måste vi erkänna stark oro inför uppfattningen att individen borde vara transparent inför staten och inte tvärtom. En sådan politik strider mot den västerländska konstitutionalismen och mot principen om en ansvarig och begränsad statsmakt.

SAMMANFATTNING

Rapporten behandlar skattekonkurrens som fenomen, och dess betydelse. Senare decennier i Central- och Östeuropa har präglats av införandet av platt skatt på både fysiska och juridiska personer. Denna skattereform uppfattades allmänt som positiv eftersom den avskaffade kryphål och gjorde skattesystemen mer transparenta. Men samtidigt betraktas den process som ledde fram till dessa enskilda resultat – skattekonkurrens – paradoxalt nog som skadlig och snedvridande. Vår ambition är att visa att detta är en grundlig missuppfattning.

Vi inleder med att beskriva vad skattekonkurrensen innebär och varför den har blivit ett betydelsefullt fenomen under de senaste decennierna. Detta särskilt för att rörligheten för både kapital och arbetskraft har ökat, vilket leder olika jurisdiktioner till att tävla om dessa rörliga skattebaser. Vi studerar också belegg för att jurisdiktioner bestämmer sina skattesatser i växelverkan, vilket visar att skattekonkurrens är ett faktum – och ett viktigt sådant. Som illustration presenteras en enkel spelteoretisk modell som påvisar skattekonkurrensens effekter på statens förmåga att driva in intäkter. Utgångspunkten är Leviatanstater som söker maximera sina inkomster. Enligt denna hypotes innebär avsaknad av rörlighet att staten drar in alla resurser i skatt. Med fri rörlighet för kapital utan samarbete begränsas staternas beskattningsförmåga. Till sist, om en mellanstatlig skattekartell tillämpas kan staterna ändå beskatta kapitalinkomsterna totalt, precis som i exemplet utan kapitalrörlighet.

Därefter diskuterar vi de åtgärder som förordas av OECD och EU för att begränsa skattekonkurrensen, och analyserar deras ekonomiska argument. Av särskilt intresse är en serie OECD-studier som syftar till att begränsa ”skadlig skattekonkurrens”. Den Europeiska unionen har också gjort vissa ansträngningar för att begränsa den skattekonkurrens som uppstår i dess hägn, och denna tendens kommer sannolikt att stärkas under Lissabonfördraget. EU-domstolen och dess beslut har spelat en viktig roll i denna process, och vi räknar med att dess inflytande kommer att öka under de närmaste åren.

Framför allt försöker vi belysa några av de argument som framförs *mot* skattekonkurrens. Det första vanliga argumentet framhåller att skattekonkurrens snedvrider fördelningen av mobila produktionsfaktorer mellan länder. Det andra argumentet som ofta förekommer i litteraturen hävdar att skattekonkurrens minskar statens intäkter och hotar de offentliga

finansernas stabilitet. Det gemensamma störande elementet i dessa två argument är att de förutsätter att staten är både välvillig och allvetande. Det första argumentet antar t ex att den ursprungliga fördelningen av kapital mellan två länder var optimal, och att skattekonkurrens tvingar den bort från det optimala läget. På samma sätt förutsätter det andra argumentet implicit att de ursprungliga intäkterna motsvarade ett påstått socialt optimum och alltså att skattekonkurrens driver inkomsterna bort från detta optimala läge. Men varken det första eller det andra argumentet håller enligt public choice-teorin, som övertygande visar att staten tenderar att ständigt öka sina utgifter och höja skatterna. Slutligen kan skattekonkurrens knappast särskiljas från den lärandeprocess som individer i konkurrens i olika jurisdiktioner utnyttjar för att förbättra sina egna institutioner genom att studera och imitera grannländernas institutioner. En påtvingad harmonisering skulle eliminera denna mekanism för evolutionärt lärande och institutionell förändring.

Före slutordet ägnar vi några stycken åt frågan om finansiell integritet som – dock utan övertygande argumentation – har associerats med skattekonkurrens. Även om vi inte uttalar oss om de generella "nyttvinster" som en restriktion av banksekretessen sägs medföra, måste vi erkänna stark oro inför idén att individen bör vara transparent inför staten och inte tvärtom. En sådan politik strider mot den västerländska konstitutionalismen och mot principen om en ansvarig och begränsad statsmakt.

1. PLATTSKATTEREVOLUTIONEN

G8-toppmötet i L'Aquila avslutades den 8 juli 2009 med en kommuniké som fastslog att "vi kan inte framgent tolerera att stora mängder av kapital göms för att undvika beskattning".¹ Finanskrisen, och de ofantligt dyra räddningsaktioner och offentliga stimulansåtgärder som blev följden, har åter satt skattekonkurrens och finansiellt privatliv på den politiska agendan. OECD:s generalsekreterare Angel Gurría kommenterade på ett liknande sätt: "När stater behöver varje skattekrona som lagligen ska inkrävas för att bekämpa en global recession, kan dylika beteenden [skatteflykt, banksekretess] inte längre tolereras."²

Vi hävdar att både dagens offensiv mot skattekonkurrens och finansiell integritet, och den långa och ihållande kamp mot skattekonkurrens som bedrivs av internationella organisationer som OECD eller högskatteländer, är grundlösa och bör kraftfullt tillbakavisas. Skattekonkurrens är tvärtom ett viktigt verktyg för att disciplinera stater. Detta gäller särskilt i situationer som dagens, när regeringar – oftast utan framgång – försöker spendera sig ur recessionen. Genom att göra indrivningen av skattemedel dyrare med hjälp av ineffektiva former av beskattning begränsar skattekonkurrensens statens tendens att överkonsumera och snedvrider ekonomin genom skadliga skatteinstrument. Vi avser att visa att motståndet mot skattekonkurrens speglar en mycket naiv syn på staten som välvillig och allvetande, som borde få vara fri att agera utan begränsningar. Det är överflödigt att påpeka att vi inte håller med, och att den ekonomiska litteraturen innehåller få argument i denna riktning.

Det senaste decenniet har präglats av införandet av platt skatt över hela Central- och Östeuropa. Denna utveckling har med rätta betraktats som ett bevis på skattekonkurrens. Faktum är att de flesta plattskattereformer öppet har rättfärdigats med behovet att attrahera utländska investeringar. I hela regionen har skattesänkningar åtföljts av en relativt hög ekonomisk tillväxttakt, i vissa fall närmare 10 procent per år. Estland var först på plan med att 1994 införa en platt skattesats på 26 procent. Denna sänktes successivt till 24 procent 2005, 23 procent 2006, 22 procent 2007, 21 procent 2008 och ska enligt planerna reduceras till 18 procent år 2011. Litauen sänkte sin företagsskatt till 29 procent och sin högsta skattesats på fysiska personer till 33 procent. I dag tillämpas en platt skatt på 24 procent. Det finns dock inga tecken på sjunkande skatteintäkter i Litauen, tvärtom. Tack

vare att kryphål avskaffats, och sannolikt på grund av en Laffereffekt, har intäkterna ökat och åtföljts av stigande reallöner och ökad sysselsättning.

Sedan 1995 har Lettland reducerat sin högsta skattesats på fysiska personer till 25 procent, och 2004 sjönk företagsbeskattningen till 15 procent. Ryssland införde 2004 en 13-procentig platt skatt på individer, och en 24-procentig platt skatt på företag. Tre år senare införde Ukraina en platt skatt på 13 procent för individer och sänkte sin företagskatt från 30 till 25 procent. Georgien har sedan 2005 haft en platt skatt på 12 procent.

Slovakien införde platt skatt på 19 procent för både fysiska och juridiska personer, och följdes av Rumänien med en 16-procentig skattesats. Inom ett fåtal år fick den slovakiska ekonomin ett påtagligt uppsving med imponerande tillväxtsiffror som sannerligen inte skadade skatteintäkterna. På Balkan har Serbien infört en platt inkomstskatt på 14 procent som tillämpas på både individer och företag. I Bosnien och Hercegovina – med undantag för Republika Srpska – gäller i dag en 10-procentig skattesats för både individer och företag. Albanien införde i januari 2008 också en platt skatt på 10 procent.

Skattesystemen i alla dessa länder skiljer sig naturligtvis avsevärt åt när det gäller hur skattebasen definieras, i vilken utsträckning olika avdragsformer förekommer o s v. De flesta av dem är därför inte plattskattesystem i strikt bemärkelse, utan mildt progressiva. Men oavsett detta är det otvetydigt att en massiv rörelse har skett mot enklare och mindre progressiva skattesystem, och att detta fenomen ägde rum samtidigt i en stor del av Central- och Östeuropa. Dessutom står det klart att de nya skattesystemen är mycket populära hos befolkningen, och den politiska klassen saknar överlag vilja att återgå till ett mer progressivt system.³ Det platta skattesystemet verkar alltså vara i stabil balans.

Att det är populärt har många förklaringar. För det första, ett enklare skattesystem har avskaffat kryphål och ett stort antal förmåner som olika grupper av individer och företag åtnjöt under det gamla systemet. Platt skatt betraktas av befolkningen som rättvisare och mer transparent. Det finns få tecken på att plattskatterevolutionen skulle ha urgröpt skattebasen i de länder där den genomförts. I de flesta länder kunde den motsatta effekten observeras: avskaffade kryphål och ökad tillväxt som drivits av utländskt kapital har i några länder lett till ökade skatteintäkter. I andra fall kompletterades sänkningar av inkomstskatten med höjda konsumtionsskatter för att göra omläggningen inkomstneutral. Men i vilket fall som helst erkänner även de som ursprungligen motsatte sig idén att

plattskatterevolutionen har gett Central- och Östeuropa skattesystem som är mer transparenta och effektiva.

Men här ligger också en paradox: trots att dessa skattereformer allmänt har hälsats som framgångsrika går den process som ledde fram till dem under namnet "skadlig skattekonkurrens". Vi ska belysa denna inkonsekvens och visa att skattekonkurrens ger mer makt åt skattebetalarna och begränsar statens förmåga att godtyckligt driva in skattemedel. Den skapar ett tryck till förmån för effektivare, mer transparenta och rättvisare skattesystem. Som sådant bör den inte fruktas utan välkomnas.

Rapporten har följande disposition. Vi inleder med att betrakta några grundpelare i begreppet skattekonkurrens och de faktorer som har gjort skattekonkurrens mer synlig under de senaste decennierna. Därefter presenteras en enkel spelteoretisk modell som visar hur en strategisk växelverkan mellan inkomstmaximerande stater begränsar deras förmåga att höja skatter. Till sist studerar vi några internationella initiativ riktade mot skattekonkurrens för att visa att argumenten som framförs inte är övertygande.

2. HUR FUNGERAR SKATTEKONKURRENS?

Ett resultat av ökad rörelsefrihet för kapital är att det blir svårare för stater att beskatta det. Skattekonkurrens är således en process som drar mobila skattebaser till de jurisdiktioner som erbjuder lägre skattesatser. Skattekonkurrens är till sin natur en process där skattesatser och skattebaser bestäms i ömsesidig växelverkan. En nödvändig förutsättning för skattekonkurrens är hög rörlighet för kapital och/eller arbetskraft. Kapitalets rörlighet kan öka genom t ex ny teknologi som medger att enskilda elektroniskt flyttar sitt kapital över gränserna, eller genom lättade valutaregleringar.

Staters fiskala växelverkan gjorde sitt inträde i ekonomisk teori genom Tiebout (1956) som presenterade en konkurrensmodell för rörliga hushåll och visade att – givet vissa villkor, inklusive personlig rörlighet – en mångfald av konkurrerande jurisdiktioner kan åstadkomma en effektiv produktion av kollektiva varor, där varje jurisdiktion erbjuder sin egen korg av både offentliga varor och skattebörd till individer med olika preferenser.

I den ekonomiska litteraturen förknippas skattekonkurrens vanligen med beskattning av rörligt kapital. Men det ska understrykas att rörlig arbetskraft är ett fenomen som bör uppmärksammas. Bevis på ökad rörlighet för kapital är legio⁴, men vi bör notera att arbetskraftens mobilitet har ökat avsevärt under de senaste decennierna. OECD (2001b) konstaterar en avsevärt ökad migration av ekonomiska skäl. Delvis kan denna förklaras av personlig inkomstskatt som varierar mellan länder, särskilt för höginkomsttagare. Man kan också nämna den ständiga strömmen av ung irländsk arbetskraft till Storbritannien och USA. Denna trend verkar dock ha förbytts till motsatsen tack vare en sänkning av företagsbeskattningen 1981, som åtföljdes av en sänkning av personlig inkomstskatt. Irland upplevde under 1990-talet en markant ökning i invandring samt sjunkande utvandring (Ireland Central Statistical Office, 2001).

Det är därför inte alldeles korrekt att skilja mellan ”rörligt kapital” och ”statisk arbetskraft”. Det finns ett antal produktionsfaktorer som är mer eller mindre rörliga, inklusive olika former av kapital och arbetskraft.

Avi-Yonah (2000) påpekar att de skatter som ökat snabbast i OECD-länderna under de senaste decennierna är de som belastar konsumtion (från 12 procent av de totala

intäkterna 1965 till 18 procent 1995) samt löneskatter (från 18 till 25 procent). Även om den personliga inkomstkatten inte ökade nämnvärt under samma period (från 26 till 27 procent av samlade intäkter) steg den totala skattebördan från 28 till nästan 40 procent, huvudsakligen på grund av ökning i konsumtionsskatter och löneskatter, vilket illustrerar vår tes. Devereux, Griffith och Klem (2002) har studerat siffror för skatteintäkter från företag som andel av BNP för OECD-länder mellan 1965 och 1999, och finner att dessa är tämligen oförändrade, dock med stora variationer mellan länder. På samma sätt noterar Carey och Tchilinguirian (2000) en liten ökning av implicita skattesatser på kapital i OECD-genomsnittet under 1980- och 1990-talen. En förklaring kan ges av Lafferkurvan – lägre skattesatser kan ha uppmuntrat lönsamma investeringar och ökade intäkter från företagsbeskattning som andel av BNP (eller från en annan variabel, t ex driftsöverskott).

Om vi betraktar data för skatteintäkter från företag som del av totala intäkter kan vi konstatera en markant minskning. Detta antyder att stater litar mindre till företagsbeskattning och är i färd med att skifta skattebördan till andra inkomstkällor. Om man ser till skattelagstiftning står det klart att obligatoriska skattesatser i OECD-länderna minskade mellan 1982 och 2001, och den oviktade mediansatsen föll från cirka 48 procent till cirka 35 procent (Devereux, Griffith och Klemm, 2002, sid 11). Samma vikt bör dock tillmätas hur skattebasen för företag har utvecklats. Under 1980- och 1990-talen föll den viktade satsen från 83 till 74 procent, vilket innebär att skattebasen breddades under samma period.

Generellt kan konstateras att företagsbeskattningen minskat under senare år. Stater beskattar de facto kapital i mindre omfattning än tidigare. Det betyder inte att den totala skattebördan minskat under senare decennier, däremot att beskattningsstrukturen har förskjutits från kapital med ökad tyngdpunkt på arbete och konsumtion. Empiriska studier antyder också att stater numera bedriver skattepolitik under ömsesidig påverkan. Sedan pionjärstudien av Case, Rosen och Hines (1993), som utvärderar den fiskala reaktionsfunktionen för de amerikanska delstaterna, finns en växande empirisk litteratur i ämnet som drar slutsatsen att medlemsländerna i EU och OECD fastlägger sin skattepolitik i ömsesidigt beroende. Altshuler och Goodspeed (2002) har undersökt ömsesidigt skattepolitiskt beroende för en grupp av EU-länder och finner att dessa samverkar strategiskt för att bestämma sin kapitalbeskattning.

Devereux, Lockwood och Redoano (2002) studerar data från 21 OECD-länder mellan 1983 och 1999 och konstaterar att nationer inte bara konkurrerar om obligatoriska skattesatser, utan också om effektiva skattesatser. Redoano (2003) har bekräftat tidigare resultat

gällande skattepolitisk växelverkan inom EU. Beläggen summeras av Altshuler och Grubert (2003): utvecklingen av effektiva skattesatser mellan 1992 och 1998 drivs uppenbarligen av skattekonkurrens. De länder som hade förlorat andel av USA:s realkapital i tillverkningsindustrin var också de som sänkte sina skatter mest under samma period. Dessutom var mindre länder och de med höga initiala genomsnittliga skattesatser de som, relativt genomsnittet, genomförde större sänkningar av effektiva skattesatser.

2.1 EN ENKEL MODELL

Modellen nedan beskriver inkomstmaximerande stater i konkurrens om rörligt kapital som enda källa för skatteinkomster. Två olika länder är indexerade enligt $i = 1, 2$. Varje land använder en produktionsfunktion med avtagande skalavkastning:

$$Y_i = F_i(K_i), F_i' > 0, F_i'' < 0.$$

Olika produktionsfunktioner för olika länder reflekterar inte så mycket skillnad i teknologi, utan snarare befolkningskillnader. I fallet där $Y_i = A_i \sqrt{K_i}$ kan konstanten A_i antas representera dessa skillnader. Den totala kapitalstocken är konstant och fördelad mellan de två länderna så att

$$\bar{K} = K_1 + K_2.$$

där \bar{K} är konstant. Staten använder ett enda skatteinstrument, en kapitalskatt t_i definierad som

$$r_i = (1 - t_i)F_i'(K_i)$$

där r_i är kapitalavkastningen efter skatt och produktionspriset är normaliserat till enhet. Skatten driver med andra ord in en kilt mellan den reala kapitalavkastningen och avkastningen efter skatt. Staten antas maximera sina inkomster och står inför följande problem:

$$\max_{t_i} t_i F_i(K_i), i = 1, 2.$$

Hypotesen om inkomstmaximering stämmer väl överens med Niskanens (1971) beskrivning av offentliga beslutsfattare som budgetmaximerare. Antagandet är enligt vår uppfattning ett tillräckligt substitut för en Leviatanliknande stat för att inte komplicera resonemanget vidare genom att införa en modell för offentligt beslutsfattande, eller en röstningsmodell som i Besley och Smart (2001) eller i Janeba och Schjelderup (2002). Även om deras modeller är mycket intressanta tror vi att det är rimligt att här introducera en enklare modell som enbart visar skattekonkurrensens grundläggande drag som process.

Maximeringsproblemet är trivialt om kapitalrörlighet saknas i ekvationen, d v s om K_1 och K_2 är konstanter. I det här fallet är den maximerade funktionen en monoton transformation av t_i eftersom den totala produktionen $F_i(K_i)$ är konstant. I detta fall kommer bägge stater att välja t_i lika med ett, och dra in den totala produktionen. Alltså, i en värld där produktionsfaktorer saknar rörlighet och där beskattningen avskräcker folk från att producera kommer en inkomstmaximerande stat att lägga beslag på hela produktionsresultatet.

Låt oss nu titta på den diametralt motsatta situationen, d v s där kapitalrörligheten över gränserna är total, även om flertalet verkliga situationer befinner sig någonstans där emellan. Med perfekt kapitalrörlighet flyttar kapital från land till land tills nettoavkastningen har utjämnats:

$$(1-t_1)F_1'(K_1) = (1-t_2)F_2'(K_2).$$

Förutsatt att:

$$K_2 = \bar{K} - K_1.$$

kan arbitragevillkoret uttryckas som

$$(1-t_1)F_1'(K_1) = (1-t_2)F_2'(\bar{K} - K_1)$$

samt K_i som en funktion av t_1, t_2 . Det är lätt att se att K_i minskar strikt i t_i och ökar strikt i $t_j, j \neq i$.

För fortsatt analys är det viktigt att ange hur stater uppfattar varandras skattesatser. Om varje stat betraktar sin kontrahents skattesats som en konstant kommer skattekonkurrensen att bli ett Nashspel där skattesatser fastställs samtidigt och resultatet kan beskrivas som en Nash–Cournot-jämvikt. Detta kan inträffa när konkurrerande jurisdiktioner är av liknande storlek. I ett Cournotspel står båda stater inför problemet $\max_{t_i} t_i F_i(K_i(t_1, t_2)), i = 1, 2$. De första villkoren är

$$F_1(K_1(t_1^*, t_2^*)) + F_1'(K_1(t_1^*, t_2^*)) \frac{\partial K_1}{\partial t_1}(t_1^*, t_2^*) = 0$$

$$F_2(K_2(t_1^*, t_2^*)) + F_2'(K_2(t_1^*, t_2^*)) \frac{\partial K_2}{\partial t_2}(t_1^*, t_2^*) = 0.$$

För att lösa dessa reaktionsfunktioner för avkastning i bägge stater $t_1^* = \varphi(t_2)$, $t_2^* = \varphi(t_1)$. De icke-kooperativa skattesatserna t_1^*, t_2^* enligt Cournotjämviktsmodellen är lösningen på denna ekvation.

Alternativt kan man tänka sig en situation där båda länder agerar som Stackelbergledare. Denna situation beskrivs av Altshuler och Goodspeed (2002) som noterade att europeiska länder kan bete sig som Stackelbergföljare gentemot USA, men som Nashspelare i förhållande till varandra. En situation där en av våra stater är en Stackelbergledare kan formaliseras som följer.

Land 1 är Stackelbergledare utan att förlora generalitet. Dess maximeringsproblem är därför

$$\max_{t_1} t_1 F_1(K_1(t_1, \varphi(t_1)))$$

eftersom det förväntar sig att följaren agerar enligt sin reaktionsfunktion. Lösningen på detta maximeringsproblem ger skattesatserna \tilde{t}_1, \tilde{t}_2 enligt Stackelbergjämvikten.

Den tredje och kanske mest talande situationen är den där stater samarbetar för att maximera sina totala inkomster. Jämviktsskattesatserna skulle då bli

$$\arg \max_{t_1, t_2} \{t_1 F_1(K_1(t_1, t_2)) + t_2 F_2(K_2(t_1, t_2))\}.$$

Det är inte alldeles enkelt att finna jämviktsskattesatser genom det maximeringsproblem som staterna står inför när de samarbetar. Intuitivt står det klart att stater kommer att samarbeta för att driva upp skattesatserna till ett – precis som scenariot utan kapitalmobilitet. Modellen förbiser dock den övergångsdynamik som kollusion innebär. Skulle staterna bara överge de skattesatser och kapitalallokering de har till förmån för en inkomstmaximerande skattekartell? Det kan vara en möjlighet. En annan möjlighet, som kanske är empiriskt mer attraktiv, är att staterna successivt ökar sina skattesatser i riktning mot ett, men på ett sätt som inte snedvrider kapitalallokeringen mellan de två länderna.

Om sådant samarbete uppstår kan staterna fastställa $\frac{1-t_1}{1-t_2}$ som en konstant som maximerar det totala produktionsvärdet, och sedan öka båda skattesatserna men hålla kvoten ovan oförändrad. En dylik skattekartell skulle från produktivitetssynpunkt vara effektiv i meningen att den maximerar det totala resultatet. Men ur den enskilda skattebetalarens synvinkel är resultatet av kollusion att likställa med totalt slaveri, eftersom hon inte kommer att kunna tillskansa sig någonting av överskottet.

Man kan invända att när kapitalstocken ökar över tiden på grund av individuella beslut, är statens problem sannolikt annorlunda jämfört med situationen ovan. Staten skulle inte maximera sina nuvarande inkomster, utan snarare det diskonterade inkomstflödet, inklusive framtida inkomster. Problemet med detta argument är dock att – även om det är korrekt – det finns åtskilliga anledningar att staten skulle kraftigt, om inte närsynt, diskontera framtida inkomster och huvudsakligen inrikta sig på dagens inkomster.

Den enklaste förklaringen har med den politiska demokratin att göra. En politiker i beslutsfattande ställning har valts för en begränsad period och drar därför ingen absolut nytta av sin efterträdares förmåga att uppbringa skatteintäkter. Demokratiskt valda politikers närsynta handlande är uppenbart i dagens värld, och vår modell är utformad för att medge en dynamisk utvidgning som enkelt påvisar kapitalbeskattningens destruktiva potential.

3. OFFENSIVEN MOT SKATTEKONKURRENS OCH FINANSIELL INTEGRITET

Sedan en tid är skattekonkurrens en fråga som vissa anser bör behandlas på internationell nivå. Ett stort antal initiativ av internationella organisationer har presenterats för att underkasta skattekonkurrens kontroll och regleringar. Vår beskrivning av hur skattesystem utvecklas skulle vara ofullständig om vi utelämnade de två stora internationella organisationer som har försökt bemästra skattekonkurrensen, nämligen OECD och EU. I det som följer ska vi studera deras verksamhet och de argument som framförts i debatten om de potentiella problem som skattekonkurrens kan medföra och hur dessa passar in i ekonomisk teori.

Det bäst kända initiativet mot skattekonkurrens är det som startades av OECD 1998 (se rapport från samma år). Rapporten inriktar sig på förment skadlig skattekonkurrens i medlemsstater och i så kallade skatteparadis. Den första rapporten följdes av ytterligare en (OECD 2000) som utvärderar de framsteg som gjorts, samt något utvecklar argumenten mot "skadlig skattekonkurrens". Rapporten delar in skadlig skattepolitik i två kategorier – "fördelaktiga skatteregler i medlemsländer" och "skattepolitik som förs av jurisdiktioner utanför OECD", så kallade skatteparadis.

Båda kategorierna definierades enligt ungefär samma kriterier – företagsskatter som erbjöd en betydligt lägre beskattning än de som tillämpas i medlemsstater, samt avsaknad av transparens och utbyte av information (också kallat finansiellt privatliv). För att klassificeras som skatteparadis använde OECD kriteriet "avsaknad av reella aktiviteter" för de företag som lydde under jurisdiktionen i fråga. Detta kriterium visade sig dock helt omöjligt att uttolka och avskaffades sedermera.⁵ OECD (2000) innefattade en lista på 47 exempel på "skadlig" verksamhet i medlemsstater, och 34 jurisdiktioner motsvarande definitionen på "skatteparadis". Var och en av dem som betraktades som icke samarbetsvillig – d v s som vägrade överge de aspekter av sitt skattesystem som ansågs skadliga – hotades med "defensiva åtgärder". Det är viktigt att notera att dessa inte begränsades till att tillämpa existerande skatteregler, utan gick betydligt längre, inklusive införde sanktioner för dem som samarbetade med sådana jurisdiktioner.⁶

Rapporten rekommenderade medlemsstaterna att avskaffa de inslag som betraktades som skadliga, vilket huvudsakligen innebar högre skattesatser och/eller inskränkningar i det finansiella privatlivet. Liknande råd gavs till icke-medlemmar som ansågs bete sig som skatteparadis.

2001 hade fem jurisdiktioner utfäst sig att avskaffa sin "skadliga skattekonkurrens". Dessa inkluderade Aruba, Bahrein, Isle of Man, Nederländska Antillerna och Seychellerna.⁷ Enligt OECD (2004b) hade samtliga 47 med "skadlig" praxis inom medlemsstater som omnämndes i rapporten från 2000 antingen avskaffats eller ändrats för att inte längre vara "skadlig". På samma sätt är en överväldigande majoritet av de icke-medlemsländer som klassats som "skatteparadis" år 2000 numera "övertygade till insyn och ändamålsenligt utbyte av information".

De återstående icke-samarbetsvilliga skatteparadisen var tills nyligen Andorra, Liechtenstein och Monaco, men dessa har nu anammat OECD-reglerna och sagt sig vara villiga att samarbeta. Med avsikt att grunda konkurrens på ekonomiska snarare än skattepolitiska hänsyn har OECD infört begreppet "ett globalt jämnt spelfält". Kampanjen syftar till att stoppa utvandring av företag till jurisdiktioner där insyn och effektivt utbyte av information inte motsvarar OECD-standard, d v s där det finansiella privatlivet respekteras.⁸

OECD har varit särskilt framgångsrikt i att främja sin agenda i dessa kristider. 2009 kungjorde Hongkong, Macao och Singapore att de skulle lagstifta för anpassning till reglerna inom *Global Forum on transparency and exchange of information*. Sedan november 2008 har mer än 120 avtal undertecknats gällande utbyte av skatteinformation och åtskilligt fler har påbörjats. Skatteflykt och finansiell sekretess har diskuterats ingående på G20- och G8-möten, där regeringar har nått konsensus om det påstådda behovet av att bekämpa dessa företeelser.⁹

De initiativ som tagits av G8/G20 och OECD är något diffusa till sitt innehåll. Å ena sidan syftar de till att "utjämna spelfältet" för kapitalbeskattning för att minimera de förmenta snedvridningar som förknippas med skattemotiverade kapitalrörelser. Å andra sidan försöker de – utan vidare samband – begränsa finansiell sekretess för att underlätta informationsutbytet stater emellan, vilket skulle ge myndigheter bättre möjligheter att övervaka sina medborgare och deras inkomster.

Flera snarlika initiativ har på EU-nivå tagits för att reglera skattekonkurrensen, även om EU-organ saknar inflytande över direkt beskattning. Dessutom måste varje EU-beslut gällande

direkt beskattning fattas enhälligt. Icke desto mindre är medlemsstaterna i viss mån begränsade av regleringar i existerande avtal som definierar komponenter i den inre marknaden. Enligt EU-rätten får medlemsstater inte:

- Begränsa den fria rörligheten av personer, företag och kapital och friheten att erbjuda tjänster över gränserna.
- Snedvrída konkurrensförhållandena genom skattelättnader och stöd i form av statliga subventioner.
- Diskriminera med hänvisning till nationalitet på områden som lyder under EG-fördraget.¹⁰

Den första ansatsen till att behandla företagsbeskattning återfinns i Neumarkrapporten från 1962, som drog slutsatsen att en harmonisering av skattebasen vore önskvärd för att förenkla befintliga europeiska skattesystem. Förslaget upprepades i Kommissionens memorandum den 26 juni 1967. Senare försök att harmonisera skattebasen innefattar förslag från EU-kommissionen (2001).

Mer intressant är den promemoria som Kommissionen publicerade i mars 1969, vilken krävde harmonisering inte bara av skattebasen utan också av skattesatser, följt av 1975 års handlingsprogram, som dock fick liten uppmärksamhet av rådet. En översikt utförd på uppdrag av Kommissionen tog upp problemet igen och föreslog en harmonisering av företagsbeskattningen med en minsta skattesats på 30 procent, vilket då uppfattades som relativt acceptabelt men knappast skulle godtas i dag.¹¹

Rådet antog 1997 en uppförandekod för företagsbeskattning som kännetecknades av en ny, frivillig inriktning. Medlemsländerna uppmanades att undvika beteenden som betraktades som skadliga. Med skadlig avsågs ”de åtgärder gällande företagsbeskattning som på betydelsefullt sätt påverkar etablering av affärsverksamhet inom Gemenskapen”.¹² Det vill säga, koden bannlyste skatteåtgärder som gav förmånsbehandling till en viss kategori av företag och erbjöd betydligt lägre skatter än de som vanligen tillämpades inom Gemenskapen. En gemensam tysk-fransk deklaration den 1 december 1998 krävde ”snabba framsteg i riktning mot skatteharmonisering i Europa”.

Gammie (2003) påpekar att EU-domstolen spelade en viktig roll i utformningen av medlemsländernas skattepolitik, huvudsakligen genom att döma ut vissa beslut som

oacceptabla enligt EU-rätten, särskilt under EG-avtalet. Det kan emellertid ifrågasättas i vilken utsträckning EU-domstolens beslut är relevanta för vår uppsats. Domstolen har sällan tagit upp mål som behandlar skillnader i skattesatser i sig; det handlar oftare om att företag stämmer medlemsstater för att dessa begränsar företagets möjlighet att redovisa vinster enligt egna önskemål.¹³ I fallet *Hurd vs. Jones* ansåg EU-domstolen att en medlemsstat hade rätt att beskatta ersättning som erlagts till egna medborgare, medan samma ersättning till medborgare från annat land var skattefri, förutsatt att situationen gällde internt i medlemsstaten. Samma resonemang har använts av domstolen i ett fall där medborgare i en medlemsstat ålades en högre skattesats därför att de inte var skrivna i landet, men hade större delen av sina tillgångar eller arbetade i landet. Det betyder däremot inte att medlemsstater är fria att diskriminera sina egna medborgare när dessa söker utöva de friheter som garanteras av EG-fördraget.

För att ytterligare komplicera situationen är domstolens ståndpunkt inte helt tydlig – i *Bachmann vs. Belgiska staten* ansåg domstolen att ett företag kan åläggas etablering i värdlandet om detta betraktas som ett nödvändigt villkor för att uppfylla ett allmänt intresse. Å andra sidan ansåg domstolen i *Asscher vs. Staatssecretaris van Financien* att holländska skattemyndigheterna saknade rätt att tillämpa en högre skattesats för en icke bofast person med hänvisning till att inga socialförsäkringsavgifter hade uppburits på personens inkomst i Holland.

Högskatteländer som t ex Frankrike och Tyskland utövar avsevärda politiska påtryckningar för att begränsa plattskattereformen i Central- och Östeuropa. Det är ingen överraskning att Lissabonfördraget innehåller diskreta antydningar om skatteharmonisering.¹⁴ Så även om EU-domstolen inte är en huvudaktör när det gäller skatteharmonisering kommer den sannolikt att spela en viktig roll i framtida försök i denna riktning. Medan Lissabonfördraget inte medger en explicit harmonisering av skattesatser innebär tillägget ("och för att undvika snedvridning av konkurrensen") sannolikt att inte bara rådet utan också domstolen får större möjligheter att besluta att skattesats x i land y innebär snedvriden konkurrens och bör höjas. Därmed innebär Lissabonfördraget ett steg mot mindre, inte mer, skattekonkurrens.

4. DEBATTENS KÄRNFRÅGA

Givet de frågor som skattekonkurrens reser världen över – samt den mångfald av politiska initiativ som försöker begränsa den – är det lämpligt att fråga sig om detta fenomen är något som bör fruktas eller anammas. Från början bör det klargöras att alternativet till skattekonkurrens är skatteharmonisering samt avskaffande av förmånsbehandling. Detta ställer frågan om stater – när skattekonkurrensen är avskaffad – inte sedan skulle konkurrera på andra och betydligt mindre effektiva sätt, t ex genom att subventionera utländska investeringar med skattemedel etc.¹⁵

Skattekonkurrensens belackare har formulerat två huvudargument. De hävdar för det första att skattekonkurrens förändrar den internationella fördelningen av kapital på ett ineffektivt sätt, när kapital som en rörlig faktor flyter till de länder där det beskattas minst, oavsett rent ekonomiska överväganden. För det andra antas att skattekonkurrens bryter ned skattebasen och i slutändan leder till en underproduktion av kollektiva varor.

Det första argumentet återfinns i en rad publikationer. OECD säger:

Projektet [OECD:s projekt gällande skadlig skattekonkurrens] handlar om att tillse att skattebördan fördelas rättvist och att *beskattning inte ska vara den dominerande faktorn för att bestämma kapitalallokering* (OECD 2000, sid 5, författarens kursivering.)

Samma argument utvecklas i OECD (2004a). Det hävdas att när investeringsbeslut influeras av skatteöverväganden kommer kapital att fördelas ineffektivt över gränserna. Peggy Musgrave uttrycker det som följer:

Resurser och särskilt kapital kommer att röra sig till platser där skatter (eller mer exakt uttryckt, nettobeskattningen) är lägre, vilket snedvrider den regionala fördelningen av produktionsfaktorer och därigenom skadar den privata sektorns effektivitet ... Varje jurisdiktion som beskattar enligt källprincipen kommer att beskatta utlänningars inkomster för att maximera sina fördelar. Lägre skattesatser drar till sig utländskt kapital och breddar basen, medan högre satser ökar intäkterna från en given nivå av utländskt kapital. Resultatet är beroende av

elasticiteten i kapitalinflödet, men det finns ingen anledning att anta att denna kommer att uppväga den inhemska andelen som reglerna för internationell rättvisa kräver (Musgrave 1991, sid 286).

Det ska erkännas att om kapitalbeskattningen vore koordinerad för att jämställa den effektiva marginalskattesatsen (EMTR) och den effektiva genomsnittliga skattesatsen (EATR) mellan länder, skulle rörliga faktorer vara effektivt fördelade geografiskt sett. Därför kan en samordnad aktion verka nödvändig för att harmonisera kapitalbeskattningen och producera det senare resultatet. Som EU-kommissionen säger:

En viss harmonisering av företagsbeskattning (både företagsskatt och personlig inkomstskatt på utdelningar) kan behövas för att förhindra att konkurrensen snedvrids, särskilt när det gäller investeringsbeslut. Där skattesystem inte är neutrala – d v s där den relativa nettoavkastningen inte motsvarar den relativa avkastningen före skatt – kommer resurser att felallokeras (EU-kommissionen, citerad i Mitchell, 2004, sid 14).

Argumentet följer en inneboende logik, d v s ett kärnproblem i det faktum att skatte-skillnader existerar, och föreslår harmonisering av skattesatserna som en lösning. Dessutom ska harmoniseringen åstadkommas genom införandet av en minsta skattesats, som EU-kommissionen har föreslagit (1992). Men om problemet är felaktig fördelning av kapital, och skapas av skillnader i skattesatser länder emellan, borde det vara lika lämpligt att införa en högsta tillåten skattesats. Dock känner vi inte till att någon som instämmer med argumentet ovan argumenterar för en sådan lösning. Man borde erkänna att snedvridningar av kapitalfördelningen orsakas inte bara av skillnader i kapitalbeskattning utan också dikteras av den absoluta skattenivån. Kapitalbeskattning i sig minskar investeringar genom att skatta bort företagsvinster och individuella kapitalvinster, som Alesina et al (1999) visar i sin modell. På samma sätt snedvrider kapitalbeskattningen den intertemporära fördelningen av resurser genom att hårdare beskatta uppskjuten konsumtion. Därför borde det understrykas att för att reducera de snedvridningar som kapitalbeskattningen orsakar är det viktigaste att sänka kapitalbeskattningens satser och inte att införa en identisk skattesats på godtycklig nivå.

Ur vår synvinkel kan skattekonkurrens mycket väl erbjuda en lösning till den förment felaktiga kapitalfördelning som skapas av skattedifferenser. Om skattekonkurrens vore en "kapplöpning nedåt" skulle slutresultatet faktiskt innebära skatteharmonisering mellan

länder där skattesatsen blir noll, vilket eliminerar samtliga snedvridningar i kapitalbeskattningen.

Detta leder oss till det andra argumentet för skatteharmonisering: idén om en ”kapplöpning nedåt”. Det hävdas att om skattekonkurrensen är obegränsad kommer olika länder att kontinuerligt sänka skatten på rörliga faktorer, vilket skulle hota deras egna intäkter och till slut leda till en ineffektiv och låg produktion av kollektiva nyttigheter. Om kollektiva varor dessutom uppvisar positiva externa effekter över gränserna, kommer invånare i lågskatteländer som är grannar med högskatteländer att bete sig som fripassagerare och välja representanter som ger dem mindre kollektiva nyttigheter, eftersom de drar nytta av gränsöverskridande ”spillovers”. Detta är ett ständigt återkommande resonemang i litteraturen sedan Oates (1972) och pionjärartikeln av Zodrow och Mieszkowski (1986). I samma anda skriver Avi-Jonah (2000):

Skattekonkurrens i sin tur hotar att undergräva beskattning av individer och företag som historiskt sett har varit moderna välfärdsstaters största inkomstkälla (uttryckt i procent av de totala intäkterna). Lösningen i utvecklade länder har varit att först skifta skattebördan från (rörligt) kapital till (mindre rörlig) arbetskraft, och sedan, när ökad beskattning av arbete blir politiskt och ekonomiskt besvärligt, att inskränka det sociala skyddsnätet (Avi-Jonah 2000, sid 1).

Sant är att konkurrens tvingar staten att successivt skifta beskattningen från kapital till arbetsinkomster och konsumtion. Men är detta förkastligt? Vi tycker inte det. Beskattning av kapitalinkomster skadar främst den intertemporära fördelningen av resurser och påverkar tillväxttakten avsevärt. En grundlektion i litteraturen om offentliga finanser är att beskattning av kapitalinkomster bör undvikas om mindre snedvridande instrument är tillgängliga. Alltså borde det vara välkommet att skifta skattebördan från kapital till exempelvis allmänna konsumtionsskatter. Men vad händer om skattekonkurrens verkligen hotar socialförsäkringstjänster eller kollektiva varor i allmänhet? Razin och Sadka (1989) finner i sin modell att:

Om ... tillräcklig samordning med den övriga världen saknas för att låta varje land beskatta sina invånare för kapitalinkomster i andra länder leder skattekonkurrens till ingen skatt alls på dessa ... Naturligtvis (*sic*) är resultatet av skattekonkurrens, i det fall där länder inte kan beskatta sina invånares kapitalinkomster från resten av

världen, lägre välfärd jämfört med om detta vore möjligt. Alltså finns det vinster i skattekoordination mellan konkurrerande länder (Razin och Sadka, 1989, sid 4).

Peggy Musgrave (1991) skriver följande:

Rörlighet, särskilt för kapital, till lågskatteländer gör det möjligt för ägaren från ett högskatteland att agera fripassagerare med en högre nivå för offentliga tjänster utan motprestation. Resultatet innebär snedvridning av röstningsmönster, bördor skiftas och en ineffektiv nivå för offentlig produktion (Musgrave 1991, sid 286).

Oavsett om andra skatteinstrument är tillgängliga eller inte, måste författarna ovan göra ett antal mycket djärva antaganden när det gäller beslutsfattarnas motiv. De måste utgå från att makthavare uppför sig som välmående välfärdsmaximerare som ursprungligen levererade en effektiv mängd kollektiva varor. Om detta vore fallet skulle skattekonkurrens faktiskt leda till reducerade välfärdseffekter. Dock är dessa antaganden totalt verklighetsfrämmande.

Först borde det stå klart att den övervägande delen av offentlig verksamhet har mycket lite med produktion av kollektiva varor att göra. Samt att vi kan konstatera en avsevärd ökning av offentliga utgifter som huvudsakligen kan förklaras av statens ineffektivitet. Detta inkluderar bristande kunskap hos väljare och offentliga beslutsfattare, samt bristande incitament att skaffa relevant kunskap (rationell okunskap).¹⁶

Dessutom är politiska valmetoder instabila och konkurrensen imperfekt på den politiska marknaden (kollektiva varor säljs "buntvis"). Slutligen bör nämnas att "rent-seeking" och dess effekter på diskretionärt beteende hos offentliga beslutsfattare, politiker och intressegrupper är en realitet.¹⁷ Rättsväsende och byråkrater utgör extremt mäktiga intressegrupper i sig.¹⁸ Deras verksamhet kan ofta beskrivas som budgetmaximerande instanser – och alltså inte som välvilliga planerare vilka söker maximera den totala välfärden i samhället. Statens verksamhet över tiden är ytterligare en källa till ineffektivitet. Regeringar avlöser varandra regelbundet vilket innebär närsynt beteende, t ex avsiktlig manipulation av fördelningspolitik för röstfiske etc.¹⁹

Block (2003) ger belägg för denna typ av statligt beteende (som, det ska medges, inte är särskilt upphetsande) baserad på siffror från ett stort antal utvecklingsländer. På liknande sätt presenterar Drazen och Eslava (2005) en modell av den politiska budgetcykeln med hjälp av data från kommuner i Colombia. Dessa orsaker bidrar sammantaget till att förklara

varför demokratiska stater tenderar att expandera, i likhet med den ökända Leviatan. I dagsläget kan ingen trovärdig reduktion av deras verksamhet påverka mängden av kollektiva varor, och varje reform i denna riktning är angelägen. I den utsträckning som skattekonkurrens begränsar statens makt att beskatta bör den välkomnas, inte fruktas.

En annan typ av argument mot skattekonkurrens är av normativ natur. Det är orättvist, sägs det, att en grupp människor kan flytta sina tillgångar till jurisdiktioner med låg beskattning, medan majoriteten tvingas fortsätta betala höga skatter i hemlandet. Det är utomordentligt svårt att bemöta argument grundade på normativa antaganden om förmögenhetsfördelningen i samhället, för det utmynnar oftast i något som var och en anser moraliskt riktigt. Icke desto mindre förtjänar denna normativa synpunkt ett antal kommentarer.

För det första: tack vare ökad kapitalrörlighet är det ganska enkelt också för det stora flertalet att investera utomlands och undvika skatt i högskatteländer. Det som tidigare var förbehållet fåtalet är i dag möjligt för gemene man, och argumentet förlorar mycket av sin initiala styrka.

För det andra: om vi antar att skatteundvikande praktiseras huvudsakligen av en minoritet höginkomsttagare förblir det svårt att hävda att detta beteende är moraliskt förkastligt. Höginkomsttagare betalar mycket mer i skatt än låginkomsttagare, trots att de konsumerar i huvudsak samma offentliga varor och tjänster. Är det rättvist? Man kan svara jakande med hänvisning till behovet av solidaritet i samhället, men detta svar är helt godtyckligt.

Det är lika försvarbart att hävda att alla borde erlägga exakt samma belopp i skatt och att det är omoraliskt att beskatta rika människor hårdare; den senare ståndpunkten är den som försvaras i denna rapport. I så fall är det högst rättfärdigt att undvika skatt. Det intressanta är att skattekonkurrens i sinnevärlden framträder som ett effektivt verktyg för att disciplinera staten och göra det möjligt för medborgare att undkomma en otillbörligt hög skattebörda. Detta argument byggt på sunt förnuft är vad vi försöker presentera här. Idén kommer från en särskild syn på staten som framförts av Buchanan och Brennan (2000). Deras vision tar inte statens välvilja och effektivitet för givna och försöker introducera ekonomiska insikter i den politiska processen. Faktum är att ekonomisk teori som förbiser den politiska processen missar kärnfrågan när det gäller skattekonkurrens.

Flera försök har gjorts för att utreda skattekonkurrensens välfärdseffekter, med hänsyn till politikens natur. Besley och Smart (2001) betraktar både måttstockskonkurrens och skattekonkurrens i strikt bemärkelse. Den senare modelleras som en ökning av

marginalkostnaden för kollektiva varor. Författarna presenterar den politiska processen som ett spel där väljarna har imperfekt information, och inte kan à priori skilja "dåliga" politiker (de som maximerar sina inkomster) från "goda" (de som maximerar väljarnas välfärd). De finner att skattekonkurrens kan öka välfärden om den leder väljarna att i större utsträckning identifiera dåliga politiska företrädare. Om däremot andra instrument för att disciplinera makthavarna finns tillgängliga, kan skattekonkurrens leda till minskad välfärd.²⁰

Det är viktigt att understryka att måttstockskonkurrens i skattehänseende (d v s konkurrens mellan jurisdiktioner baserad på imitation och lärandeprocess) i praktiken är oskiljaktig från skattekonkurrens, även om den senare utgör en distinkt analytisk kategori. I strikt bemärkelse handlar skattekonkurrens enbart om att attrahera rörliga skattebaser, medan måttstockskonkurrens är en mer komplex lärandeprocess för att förbättra institutioner genom observation av hur grannländerna fungerar, samt importera deras bästa metoder.

Dessa två fenomen går helt klart hand i hand i sinnevärlden. Plattskatterevolutionen var inte bara en situation där olika länder i Central- och Östeuropa fastlade skatter strategiskt för att investerare skulle dras till ett särskilt land. Det var också en process där olika länder noterade att grannarna hade infört en skattepolitik med gynnsamma tillväxteffekter och bestämde sig för att följa exemplet. Konkurrens är således en nödvändig ingrediens för institutionellt lärande och en förutsättning för att upptäcka den bästa politiken. I en värld utan skattekonkurrens kan ingen empiriskt undersöka vilken institution eller skatt som har skadliga effekter, eftersom det inte finns utrymme för experiment. Med skattekonkurrens – oavsett motiv och strategisk utformning – kan makthavare och väljare dra lärdom och ta efter dem som genomfört framgångsrika experiment på området.

Till sist ska vi kort beröra frågan om finansiell integritet, banksekretess och skatteflykt, eftersom en stor del av G8-/G20-staterna och OECD:s initiativ inte i sig inriktats på skatteharmonisering, utan snarare på att införa "transparens" i finansiella transaktioner, och se till att ingen kan undvika skatt genom att bara flytta sina inkomster till ett lågskatteland. För att citera G20-kommunikén i London: "banksekretessens era är förbi."²¹

Bakom trycket på att undanröja finansiell integritet finns en mångfald av idéer. De sträcker sig från eventuellt legitima farhågor om finansiering av terrorism och tvätt av inkomster från brottslig aktivitet, till uttryckliga försök att göra skatteundvikande svårare och dyrare. I ett ekonomiskt perspektiv är det svårt att säga om detta är önskvärt utifrån något slags utilitaristisk måttstock. Det är uppenbart att en framtvungad transparens i detta avseende

innebär att stater får större möjligheter att hitta inkomstkällor som annars skulle ha hamnat i skymundan, och kan alltså mer effektivt hindra individer och företag från att organisera sina tillgångar på ett sätt som minimerar den totala skattebördan.

Här hänvisar vi till de argument som redovisats ovan, och skattekoordination verkar inte vara önskvärt. Samtidigt kan det mycket väl visa sig att föreslagna åtgärder bidrar till att undvika illdåd som skulle ha begåtts av terroristgrupper, om de hade haft nödvändiga finansiella medel. Kanske uppväger denna effekt de kostnader som uppstår när man begränsar skattekonkurrensen.

Hypoteser åsido borde man vara fortsatt neutral beträffande den förväntade effekten om finansiell sekretess skulle begränsas eller avskaffas totalt. Oavsett resultatet ställer en sådan politik frågan om vilken typ av samhälle vi vill ha. Vill vi verkligen leva i en värld där staten kan övervaka allt det vi gör och där alla finansiella transaktioner är "transparenta" för makthavarna? Bör vi alla vara ansvariga inför staten, och bör vi åläggas att bevisa att våra transaktioner är lagliga? Eller föredrar vi en värld där staten är ansvarig inför medborgarna och där vi har rätt att ställa staten till svars, och inte tvärtom? För den som har den enskildes frihet som mål är det uppenbart att det senare alternativet är mest eftersträvänsvärt. Och även om ekonomisk analys inte besvarar den frågan – och därför ställs den sällan i den politiska debatten – bör den inte glömmas bort.

SLUTORD

Vår huvudtes i denna uppsats är att konkurrenskrafter – vilka erkänns som positiva när det gäller att producera varor och tjänster – är lika positiva när det gäller politiska institutioner, offentlig verksamhet och beskattning. Detta gäller särskilt om vi inser att staten inte är en abstrakt välfärdsmaximerande maskin – som vissa nationalekonomer anser – utan en grupp individer som utsätts för ett visst antal incitament och begränsad kunskap. Inom detta ramverk har skattekonkurrens en potential att begränsa ineffektiva offentliga utgifter och framtvinga fiskal disciplin.

Skattekonkurrens är också oskiljaktig från den institutionella lärande- och förändringsprocess som sannolikt kommer att spela en viktig roll för att uppmuntra institutioner och regler som främjar ekonomisk ordning. Plattskatterevolutionen i Central- och Östeuropa illustrerar denna tes. Vi vidhåller alltså att skattekonkurrens är ett fenomen som borde välkomnas, inte bekämpas.

NOTER

1. G8 Declaration, L'Aquila, Italien den 8 juli 2009. Citerad i Owens & Saint-Amans 2009, sid 16.

2. Citerad i Bessard 2009, sid 6.

3. Till exempel har den vänsterpopulistiska koalitionen som kom till makten i Slovakien efter 2006 års val inte gjort någon ansats till att förändra skattesystemet, trots initial retorik.

4. Till exempel Leibfritz, Thornton & Bibbee 1997. Alfano 2001 utvidgar sin analys till att omfatta känslighet för skillnader i beskattning.

5. OECD 2001a, sid 10.

6. Enligt OECD 2000 borde medlemsstater :

- avskaffa avdrag, undantag och krediter som i annat fall skulle ha tillämpats i transaktioner med icke kooperativa skatteparadis;
- anta CFC-lagstiftning och/eller tillämpa den på ett konsekvent sätt;
- vägra alla undantag till bruket av reguljära sanktioner för transaktioner som innefattar företag som är aktiva i icke-kooperativa skatteparadis;
- tillämpa källskatt på vissa betalningar till invånare i icke-kooperativa skatteparadis;
- förstärka revision och inkassoaktiviteter för transaktioner med icke-kooperativa skatteparadis;
- inte ingå skatteavtal med icke-kooperativa skatteparadis och överväga att riva upp dylika existerande avtal;
- införa avgifter eller skatter på vissa transaktioner som omfattar icke-kooperativa skatteparadis.

7. OECD 2001a, sid 9.
8. OECD 2004a.
9. Se Owens & Saint-Amans 2009 för en översikt av OECD:s arbete med skatteflykt och finansiell sekretess.
10. Se Chetcuti 2001.
11. European Commission 1992.
12. Council of the European Union 1998.
13. De flesta skattesystem diskriminerar gentemot transaktioner med andra länder med hjälp av prisreglering eller CFC-regler (Controlled Foreign Corporation). Enligt en strikt tolkning av EG-fördraget borde allt detta betraktas som olagligt.
14. Se artikel 279 i Lissabonfördraget. Artikel 113 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt lyder: "Rådet ska i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande enhälligt och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den mån en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen."
15. Janeba 1998 kombinerar konkurrens genom strategisk handelspolitik med skattekonkurrens och visar – kanske överraskande – att konkurrens leder till att kostsamma subventioner avskaffas. Janeba & Smart 2001 finner att en inskränkning i skatteförmåner kan leda stater till ineffektiva resultat.
16. Caplan (2007) ger övertygande argument för att situationen faktiskt kunde vara värre. Han visar att väljarna inte bara är ovetande; de är frivilligt påverkade och "rationellt irrationella" eftersom väljarbeteende handlar om produktion av kollektiva varor där det är optimalt för den enskilde att ge efter för passioner och fördomar i stället för att lyssna till rationella argument.
17. Tullock 1967; Krueger 1974.
18. Tullock 1980; Niskanen 1971.

19. Rogoff 1990 beskriver i detalj systematisk snedvridning av offentliga utgifter som en funktion av allmänna val.

20. Janeba & Schjelderup 2002 förtjänar att nämnas bland andra försök att presentera skattekonkurrens inom en mer allmän modell av politiska processer. Deras uppsats presenterar en komparativ modell av offentliga finanser, både i europeiska parlamentariska demokratier och USA-liknande president/kongress-system, och visar att ökad skattekonkurrens sannolikt ökar väljarnas välfärd. Deras främsta förtjänst är att de använder samma terminologi som skattekonkurrensens teoretiker och förenar i sin modell både skattekonkurrensens och den politiska processens snedvridande effekter samt visar att ökad konkurrens kan leda till effektivitetsvinster.

21. Citerad i Owens & Saint-Amans 2009, sid 17–18.

REFERENSER

Alesina, Alberto et al (1999), "Fiscal policy, profits, and investments". Cambridge, MA: The National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 7207).

Alfano, Rosaria (2001), "Tax competition in EU scenario : an empirical application". *German Working Papers in Law and Economics*, vol 2001, article 7.

Altshuler, Rosanne & Goodspeed, Timothy J (2002), "Follow the leader? : evidence on European and U S tax competition". New Brunswick, NJ: Rutgers University (Departmental Working Paper 200226).

Altshuler, Rosanne & Grubert, Harry (2003), "Taxpayer response to competitive tax policies and tax policy responses to competitive taxpayers : recent evidence". Washington, DC: American Enterprise Institute (Presentation prepared for an ITPF/AEI Conference on Competition vs Cooperation in Global Tax Policy), <www.aei.org/docLib/20040121_Altshuler2.pdf>.

Avi-Yonah, Reuven S (2000), "Globalization, tax competition and the fiscal crisis of the welfare state". Cambridge, MA: Harvard Law School (Working Paper 004).

Besley, Timothy J & Smart, Michael (2001), "Does tax competition raise voter welfare?". London: Centre for Economic Policy Research (CEPR discussion paper 3131).

Bessard, Pierre (2009), "Tax burden and individual rights in the OECD : an international comparison". Lausanne: Institut Constant de Rebecque, <www.concurrencefiscale.ch/papers/IC-Bessard-Tax-Index.pdf>.

Block, Steven A (2003), "Elections and the composition of public spending in developing countries". Cambridge, MA: Harvard University, Center for International Development (Working paper 78).

Buchanan, James M (2000), *The power to tax : analytical foundations of a fiscal constitution*. Indianapolis, IN: Liberty Fund (*The collected works of James M Buchanan*, vol 9). Förord av Geoffrey Brennan.

Caplan, B (2007), *The myth of the rational voter : why democracies choose bad policies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Carey, David & Tchilinguirian, Harry (2000), "Average effective tax rates on capital, labor and consumption". Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (Economics Department Working Papers 258).

Case, Anne C, Hines, James jr & Rosen, Harvey S (1993), "Budget spillovers and fiscal policy interdependence". *Journal of Public Economics* vol 52, nr 3, sid 285–307.

Chetcuti, Jean-Philippe (2001), "Corporate taxation in the EC : the process of corporate tax harmonisation in the EC". *Lex E-Scripta Law Journal*.

Council of the European Union (1998), "Conclusions of the ECOFIN council meeting on 1 December concerning taxation policy". *Official Journal of the European Communities*, C2, 6/1/98, sid 1–6.

Devereux, Michael P, Griffith, Rachel & Klemm, Alexander (2002), "Corporate income taxation and international tax competition". *Economic Policy*, vol 17, nr 35, sid 451–495.

Devereux, Michael P, Lockwood, Ben & Redoano, Michela (2002), "Do countries compete over corporate income taxes?" Coventry, UK: University of Warwick, Department of Economics (The Warwick Economics Research Paper Series, TWERPS, 642).

Drazen, Allan & Eslava, Marcela (2005), "Electoral manipulation via expenditure composition : theory and evidence". Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 11085).

European Commission (1992), "Report of the Committee of independent experts on company taxation". Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities,
<http://openlibrary.org/books/OL1449154M/Report_of_the_Committee_of_Independent_Experts_on_Company_Taxation>.

European Commission (2001), "Company taxation in the internal market". Bryssel (Commission Staff Working Paper SEC 1681),
<http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/company_tax_study_en.pdf>.

Ireland Central Statistical Office (2001), "Population and migration estimates". Cork,
<www.cso.ie/releasespublications/pr_pop.htm>.

Janeba, Eckhard (1998), "Tax competition in imperfectly competitive markets". *Journal of International Economics*, vol 44, nr 1, sid 135–153.

Janeba, Eckhard & Schjelderup, Guttorm (2002), "Why Europe should love tax competition – and the U S even more so". Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 9334).

Janeba, Eckhard & Smart, Michael (2001), "Is targeted tax competition less harmful than its remedies?" München: CESifo Group (CESifo Working Paper 590).

Kehoe, Patrick J (1989), "Policy coordination among benevolent governments may be undesirable". *Review of Economic Studies*, vol 56, sid 289–296.

Krueger, Anne O (1974), "The political economy of the rent-seeking society". *American Economic Review*, vol 64, nr 3, sid 291–303.

Leibfritz, Willi, Thornton, John & Bibbee, Alexandra (1997), "Taxation and economic performance". Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD Working Paper 176).

Mitchell, Dan (2004), "Tax competition and fiscal reform : rewarding pro-growth tax policy". Washington, DC: Cato (Paper prepared for "A Liberal Agenda for the New Century : A Global Perspective", a conference by the Cato Institute/the Institute of Economic Analysis Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs, Moscow),
<www.cato.org/events/russianconf2004/papers/mitchell.pdf>.

Musgrave, P (1991), "Fiscal coordination and competition in an international setting", in Eden, L (red), *Retrospectives on public finance*. Durham, NC: Duke University Press, sid 276–305.

Niskanen, William A (1971), *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Oates, W (1972), *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

OECD (1998), *Harmful tax competition : an emerging global issue*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2000), *Towards global tax co-operation : progress in identifying and eliminating harmful tax practices*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (Report to the 2000 Ministerial Council meeting and recommendations by the committee on fiscal affairs),
<www.oecd.org/dataoecd/9/61/2090192.pdf>.

OECD (2001a), "The OECD's project on harmful tax practices : the 2001 progress report". Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development,
<www.oecd.org/dataoecd/60/5/2664450.pdf>.

OECD (2001b). *Trends in international migration : continuous reporting system on migration*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2004a), "A process for achieving a global level playing field". Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD Global Forum on Taxation, Berlin, 3–4 June 2004).

OECD (2004b), "The OECD's project on harmful tax practices : the 2004 progress report". Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development,
<www.oecd.org/dataoecd/60/33/30901115.pdf>.

Owens, Jeffrey & Saint-Amans, Pascal (2009), "Overview of the OECD's work on countering international tax evasion : a background information brief". Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development,

<www.ecovis.com/fileadmin/user_upload/international/news/global/oecd-releases-overview.pdf>.

Razin, Assaf & Sadka, Efraim (1989), "International tax competition and gains from tax harmonization". Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 3152).

Redoano, M (2003), "Fiscal interaction among European countries". Coventry, UK: University of Warwick, Department of Economics (The Warwick Economics Research Paper Series, TWERPS, 680).

Rogoff, Kenneth S (1990), "Equilibrium political budget cycles". *American Economic Review*, vol 80, nr 1, sid 21–36.

Roháč, Dalibor (2006), "Evidence and myths about tax competition". *New Perspectives on Political Economy* vol 2, nr 2, sid 86–115,
<http://pcpe.libinst.cz/nppe/2_2/nppe2_2_3.pdf>.

Tiebout, Charles M (1956), "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*, vol 64, sid 416–424.

Tullock, Gordon (1967), "The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft". *Western Economic Journal*, vol 5, sid 224–232.

Tullock, Gordon (1980), *Trials on trial : the pure theory of legal procedure*. New York: Columbia University Press.

Zodrow, George R & Mieszkowski, Peter (1986), "Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of public goods". *Journal of Urban Economics*, vol 19, nr 3, sid 356–370.