

## Skattjakten



# Skattjakten

En kritik av skatteharmonisering inom EU

KURT WICKMAN

Timbro

Hittills utkomna Pejlingar:

- Nr 1 Den fula ankungen eller den oälskade liberalismen (Carl Rudbeck)
- Nr 2 Inte bara valloner – invandrare i svenskt näringsliv under 1000 år (Anders Johnson)
- Nr 3 Djur är inte människor – en filosofisk granskning av veganismen (Ingemar Nordin)
- Nr 4 Den rätta medicinen – apoteksmonopolet vid vägs ände (Margit Gennser)
- Nr 5 Bidragskulturen – filosofin bakom socialbidraget (Helena Rivière)
- Nr 6 Den nya fattigdomen (Maria Rankka)
- Nr 7 Kretsloppsstat eller kretsloppssamhälle? (Gunnar Strömmer, red)
- Nr 8 Creole love call (Carl Rudbeck)
- Nr 9 Svaghetens moral (Dick Erixon)
- Nr 10 Thamgrepp (Fredrik Haage)
- Nr 11 Fakta och myter om globaliseringen. En artikelserie ur *The Economist* med förord av Anders Åslund
- Nr 12 Positiv särbehandling är också diskriminering (Thomas Gür)
- Nr 13 Förnyelse i USA (Svend Dahl)
- Nr 14 Vålsor om arbetets slut (Mauricio Rojas)
- Nr 15 Hälften så dyrt, dubbelt så bra. Förbättra Sverige genom att halvera de offentliga utgifterna (Anders Åslund)
- Nr 16 Asiens kris är inte kapitalismens (Tomas Larsson)
- Nr 17 Irland – den globala ön (Maria Rankka och Jonas Hellman)
- Nr 18 Leva fritt och leva väl (Per Ericson)
- Nr 19 Miljöpartiet i det politiska kretsloppet (Mats Johansson)

© Författaren och AB Timbro 1999

Omslag: Formgivningsverket

Sättning: KK Grafiska AB, Stockholm

Tryck: Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-7566-426-7

ISSN 1402-9391

Timbro · tel 08-587 898 00 · fax 08-587 898 55 · www.timbro.se · info@timbro.se

## Innehåll

Förord	7
Inledning	II
1. Utvecklingen inom EU går mot en större samordning av den ekonomiska politiken	15
2. Skall statens eller medborgarens uppfattning om skattepolitik råda?	21
3. Wicksellskatter och EU-regeringarnas tankar om harmonisering av skatter	29
4. Hur EU:s politiker tänker hejda omflyttning	37
5. Hur olika EU-regeringar uppfattar skatteharmonisering	45
6. Hur EU-kommissionen agerar	51
7. Svårigheterna 1: Olika skattetraditioner	55
8. Svårigheterna 2: Det inskränkta perspektivet	61
9. Det som behövs är skattereformer – och fortsatt skattekonkurrens inom EU hjälper till med detta	65
Appendix 1: Centrala skatteformer inom EU	73
Appendix 2: Några skatteparadis år 1996	77



## Förord

Efter de europeiska finansministrarnas möte den 1 december 1997 sammanfattade den dåvarande tyske finansministern Theo Waigel: "Alla medlemsländer lider mer eller mindre av att skatteunderlaget håller på att erodera. Därför är vi i princip överens om att problemet måste lösas gemensamt."<sup>1</sup>

Problemet formulerades här direkt och dramatiskt, med statens perspektiv för ögonen. Den hittillsvarande skattepolitiken kan inte längre drivas med de gamla metoderna – den sannolika följderna blir i så fall statsfinansiell kollaps. För att klara uppgiften kan i stället en gemensam strategi för skattepolitiken inom hela EU bli nödvändig.

Efterhand har problemet med skatteharmonisering inom EU vuxit. Tyskland som den ledande ekonomiska makten inom EU har drivit på. Stöd har framför allt kommit från

---

<sup>1</sup> *Svenska Dagbladet* 2/12 1997.

## FÖRORD

Frankrike, som upplever nära nog samma högskatteproblem som Tyskland. I Tyskland blev den nytillträdde socialdemokratiska finansministern Oscar Lafontaine en särskilt tydlig förespråkare. Han kom att avsättas – näringslivet i Tyskland gjorde uppror mot nya skatter och en energipolitik med syfte att avveckla kärnkraften. Tanken var dock inte en ensam mans verk – bakom Lafontaine står andra.

Men britterna går emot. Man uppfattar det som ett orimligt intrång att överlämna rätten att beskatta till Bryssel – något som aldrig skulle godkännas av de individualistiska britterna med andra skattetraditioner än Centraleuropas. Sverige har en kliven inställning – man är både för och emot.

Man är emot därför att utjämnade skatter inom EU skulle innebära en delvis dramatisk minskning av det svenska skattestrycket. Den svenska regeringen skulle inte klara att hålla samman det nätverk av intressegrupper som nu garanterar dess ständiga omval med mindre finanser till hands. Illustrationen är naturligtvis att EU-länderna i flera omgångar har uppmanat den svenska regeringen att sänka inkomstskatterna för att klara arbetslösheten. Den svenska regeringen har dock avstått från att följa rekommendationerna.

Men man är för, därför att gemensamma EU-skatter kanske skulle bilda ett skyddsnät för skatteinkomsterna. Man inser att skatteinkomsterna under alla förhållanden kommer att falla i framtiden – skatteharmonisering kan då bli en statens försäkringsstrategi mot medborgarnas skatteuppror.

Spänningen mellan det kortsiktiga och det långsiktiga – där man som i det svenska fallet kan hamna i helt olika svar beroende på tidsperspektivet – kan också återkomma i andra EU-regeringars kalkyler. Under alla förhållanden är politiken



## FÖRORD

för en harmonisering av skatter en av de kommande stora diskussionerna inom EU.

Ett trendbrott har inträffat under 1990-talet. Västvärlden har för första gången i modern tid upplevt fallande skatter – inte alla länder, men för Västvärlden som helhet är förändringen väl synlig. Det är först och främst frågan om skatt på rörliga skattebaser. Men med globaliseringen har fler skattebaser blivit rörliga. Förmögenhetsskatten har helt avskaffats i flera länder. Skatten på företagsvinster har sänkts över hela EU – och en skatt där Sverige ligger bland de lägsta inom EU. Till och med skatt på höginkomsttagare har successivt börjat sänkas.

Men regeringar sänker inte skatter frivilligt. Man gör det under konkurrenstryck, först från länder inom EU, i andra hand från övriga världen. En illustration av trycket från andra EU-länder är väl de pågående diskussionerna kring sänkningen av kapitalskatten. Riktmärket är att gå ned till 15 procent, vilket råkar vara den nivå där Luxemburgs skattesats ligger. Inom EU drar Luxemburg till sig stora volymer kapital från andra länder.

Skattefrågor väcks löpande i en högskattestat som dagens svenska. Det kan vara värt att erinra sig en rad av de olika debatter som pågår för tillfället: utflyttningen av företag har introducerat en debatt om att särbeskatta utländsk expertis till högst 25 procent; beskattningen av boendet har startat en folkrörelse mot fastighetsskatter, som kräver skattens fullständiga avskaffande och arbetar med direkta opinionsbildande medel som demonstrationer, flygblad och uppvaktning av ledande politiker; för inhyrt hemarbete krävs tämligen allmänt skattelättnader; till och med ett evenemang som *Bokens dag* i

## FÖRORD

april ledde spontant till allmänna krav på bokmomsens avskaffande.

Ledande argument i alla dessa debatter har varit hänvisningar till hur beskattningen ser ut i andra länder, framför allt i andra EU-länder. Här finns således mekanismer i verksamhet som förmedlar en konkurrens kring skattepolitiken. Det är om detta som denna skrift skall handla.

Gävle i maj 1999

Kurt Wickman

# Inledning

*Ett bibliskt klarläggande av vad skatteharmonisering egentligen syftar till*

*SÅ TALADE LIONEL JOSPIN och Oscar Lafontaine med en och samma röst:*

– Medborgare inom EU är på det hela nöjda med vår politik och de skatter som tas ut för att finansiera den. Vi har dock på 1990-talet börjat märka en viss oro bland undersåtar. Man sneglar på andra länder, där man tycker sig se att gräset är grönare. Frestelser utgår från sådana länder som lovar lägre skatter för alla som kommer till dem. Och samma fördelar med mindre uppoffringar.

*Och de fortsatte sålunda, alldeles utan att förtröttas:*

– Vi tvekar inte att säga att de starkaste frestelserna utgår från sådana länder som befinner sig i vår egen krets. Anglo-saxare är sådana som vi närmast tänker på. Har de inte genom att driva politik med låga skatter och förledande tal sökt locka till sig våra bästa, våra lärda, våra förmögna och våra unga medborgare? Och har inte andra småstater otacksamt anslutit

## INLEDNING

sig, trots alla fördelar som vi erbjuder dem inom vår krets? Det sparande som rätteligen tillhör den tyske kejsaren, finner nu vägen bort till Luxemburg. På senare tid finns också Holland bland frondörerna. Men där hyser vi fortfarande hopp – avvikelsen är inte alltför stor för att kunna rättas till, med något av den goda vilja som framsynta holländare alltid vetat att visa.

*Inför häpna åhörare fortfor de:*

– Våra medborgare lyssnar till de utländska frestarna och låter sig av oförstånd lockas. Deras oförstånd är så stort att de genom lättköpta och kortsiktiga vinster tror sig få ett bättre liv. Men surt kommer alltid efter sådant. Och allt det goda som vi är beredda att erbjuda dem går de miste om. Oförståndet är till och med så stort bland vissa av våra medborgare, att deras håg går bort från våra stater och den omsorg de alltid visat medborgarna. Men vi vet ju alla att allt sådant till sist bara leder till gråt – utanför staten finns ingen räddning för människorna.

*Vredgade avslutade de sitt tal på rättframt vis:*

– Det är nu dags att gå till rätta med de falska frestarna i vår egen krets. En grupp som håller samman måste visa inbördes lojalitet. Det får inte finnas de bland oss som söker dra fördel av andras tillfälliga svårigheter. Anglosaxare och andra måste nu godta vårt ledarskap och komma till insikt om att det är fel att frondera. Lojalt måste vi gå framåt tillsammans – annars sviker vi våra ledande uppgifter: att låta våra beprövade statliga organ ta hand om de många europeiska medborgare som annars skulle råka i sådana svårigheter, att de inte skulle kunna se någon väg ut. Men utan sammanhållning och lojalitet går det inte. Vårt ledarskap säger därför kompromisslöst: vi har det

## INLEDNING

mest genomtänkta ledarskap som står att finna, varför alla skall ansluta sina skatter och sin ekonomiska politik till oss. Först därefter kan vi gå vidare mot de stora mål som vi alla vill nå.

Det är inte alltid helt lätt att följa ledande tyska och franska politikernas logik. I inledningen ovan görs dock ett försök att beskriva en politik som förespråkas i skattefrågan – och som denne författare tolkar den – genom att placera den i alternativ språkdräkt. Det är möjligt att kantigheter, styrka och svagheter framträder tydligare så snart politikens svepande formuleringar inte kan användas. På så vis gör vi här Jospin och Lafontaine (låt inte namnet och det faktum att Lafontaine är ersatt på finansministerposten förleda – det rör sig om en bred vänsterströmning i tysk och europeisk politik) en tjänst. Vi populariserar deras uppfattning i den fråga som kommit att kallas skatteharmonisering. Medborgare kan lättare förstå vad det är de vill ha stöd för.

Såvitt jag har kunnat förstå är det några utpräglade synpunkter som kommit att koncentreras i diskussionen om harmonisering av skatter inom EU. Låt mig sammanfatta dem i punktform. Det är alltid lättare att sedan diskutera det som först gjorts klart:

- För att finansiera de existerande välfärdsstaterna inom EU är det nuvarande skattetrycket nödvändigt. Det är också rimligt i en djupare mening – medborgarna vill ha dessa offentliga tjänster och måste då betala för dem.

- Irland, Storbritannien och Luxemburg har valt en annan tolkning av den bästa politiken. Man har minskat sina skatter – inte minst sådana som påverkar företags och välutbildade människors planering. Luxemburg tillhör också den-

## INLEDNING

na grupp – och stör särskilt mycket beskattningen av kapital i Tyskland och Frankrike.

– Skillnaderna har skapat ett flöde av flyttningar, från högskatteländer till de relativa lågskatteländerna inom EU. Parade-exemplet är Irland, där ett mycket stort inflöde av europeiskt kapital har klarat att skapa en ”keltisk tiger”: att finansiera en ekonomisk tillväxt på 7–8 procent om året under en lång period. Den irländska erfarenheten går emot hela den nuvarande anemiska trenden med västeuropeisk stagnation i ekonomierna. Vissa drag i den irländska modellen kan därför lätt komma att attrahera andra länder.

– Baksidan är att de länder som upplever ett utflöde av företag och högutbildad arbetskraft får ökande svårigheter att finansiera den offentliga sektorn. Strategiska inslag i ländernas ”skatteunderlag” försvinner. På sikt kan detta lätt leda till en stor allmänpolitisk kris inom EU.

– Den långsiktiga politiken är därför att bromsa flödena inom EU. Det betyder att skattesatser skall utjämnas, troligen med högskatteländer som Tyskland och Frankrike som rikt-karlar. Det är utan vidare svårt att förstå, att t ex dessa länder skall kunna klara sina offentliga åtaganden och som regeringarna accepterar, med väsentligt lägre skatter. Harmoniseringen får sannolikt närmast ske med mycket små kompromisser från högskatteländernas sida.

## I. Utvecklingen inom EU går mot en större samordning av den ekonomiska politiken

ÖVERGÅNGEN FRÅN TULLUNION till valutaunion har för EU medfört ändrade förutsättningar i flera avseenden. Under det närmaste årtiondet kommer valutapolitiken att ha högsta prioritet inom EU:s alla organ. Det svårskötta EMU-projektet måste bli en framgång i något centralt avseende – åtminstone i den meningen att det inte bryter ihop och länderna går tillbaka till sina nationella valutor. Risker för att det sker är inte försumbar.

Kostnaden för ett sådant sammanbrott är inte lätt att förutse, men den skulle utan vidare bli betydande. De stora kostnaderna skulle bli politiska. Delar av det förtroende som fyrtio års samarbete har skapat skulle hotas. Dramatiska varningar kommer från sansade ekonomiska bedömare, som t ex den amerikanske ekonomiprofessorn Martin Feldstein. I en kritisk bedömning av hela EMU-projektet anför han att det innehåller sådana svagheter att det lätt kan bryta samman, och

att det kan komma att ske under sådana former att de nationella motsättningarna mellan olika länder inom EU (Frankrike och Tyskland) stegras kraftigt.

Det är möjligt att kritiker som Feldstein drar för långtgående slutsatser. Men att upptäcka en överdrift hos en meningsmotståndare betyder ju inte att problemet försvinner. Stor politisk energi får under alla förhållanden riktas mot att lösa uppdykande penningpolitiska problem. Och problemet tillhör den uthålliga arten – många penningpolitiska effekter blir synliga först med ganska lång fördröjning. Vakten kring EMU-politiken måste vara fullbemannad för hela den förutsebara framtiden och längre.

Det är svårt att se penningpolitiken skild från annan ekonomisk politik. Eller från den allmänna politiken, för den delen. Det finns inga sådana rågångar. Säkerheter för och bryggor till valutapolitiken måste skapas inom andra politikområden, så att genomförandet av EMU-projektet underlättas. Och alldeles definitivt så att det inte försvåras. Sedan beslutet att införa den gemensamma valutan har trätt i kraft är det också tydligt att en rad ekonomisk-politiska frågor har ryckt i förgrunden. Finansministrarnas möten har fått ökad tyngd och de frågor som behandlas där större uppmärksamhet.

Till den gemensamma valutapolitiken har en sk tillväxt- och stabiliseringspakt fogats. I princip innehåller den starka allmänna begränsningar för den allmänna ekonomiska politik som eurosamarbetets medlemsländer tillåts föra. Det är ju knappast möjligt att t ex den italienska regeringen för en så expansiv politik att det ger en inflationsimpuls till euron. Den tyska regeringen får i ett sådant läge sannolikt absorbera denna inflationsimpuls genom att hålla tillbaka sina utgifter. Och i



längden är det osannolikt att Tyskland på detta sätt skulle vilja fortsätta att kompensera för andra länders inflationsdrivande åtgärder. Det enklaste är därför att uppfatta "tillväxt- och stabiliseringspakten" som ett kontrakt mellan regeringarna att åstadkomma stabilitet i den ekonomiska politiken.

En nyckelfråga för den ekonomiska politikens stabilitet är alltid skattefrågan. Det gäller alldeles särskilt EU-länderna, som bildar en högskatteregion. Varken i jämförelse med andra regioner i världen eller historiskt finns det någon motsvarighet till stater som tar ut skatter på så hög nivå som de flesta EU-länderna i dag gör. EU-ländernas skattepolitik är en balansakt och felsteg får lätt allmänpolitiska (och kanske dramatiska) konsekvenser.

Inte minst för valutapolitiken. Österrike var ordförande-land för EU under andra halvåret 1998, då man gjorde de sista förberedelserna för EMU. Finansministern Rudolf Edlinger gav en direkt programförklaring kring sambandet: "Den gemensamma valutan kommer att påskynda behovet av skatteharmonisering."<sup>2</sup> Direkt bakgrund för Edlingers uppfattning var uppenbarligen att den gemensamma eurovalutan underlättar för företag och arbetskraft att flytta inom EU. Med färre hinder påskyndas omflyttningarna. Och betydelsen av skattekillsnader mellan olika medlemsländer blir därmed större.

Skatteharmonisering har också försetts med en social dimension. Lionel Jospin uttryckte detta samband under diskussionerna i november 1998: "Vi måste gå framåt med skatteharmonisering samtidigt som vi går framåt med en social

<sup>2</sup> Se *Daily Telegraph* 2/7 1998.

harmonisering.”<sup>3</sup> Denna koppling är i någon mening alldeles uppenbar. Om man – som Jospin – uppfattar social utveckling som något man framför allt driver genom offentliga åtgärder, måste sådana åtgärder finansieras. Om finansieringen äventyras av att medborgare söker sig till andra platser, där de betalar lägre skatt, finns det anledning att upphäva skillnaderna i skatteuttaget.

Den regering som hittills mest envetet drivit frågan om en skatteharmonisering är den tyska. Det finns flera skäl för detta. Tyskland är EU:s ekonomiskt dominerande land, vilket definierar en ledarroll. Dess uppfattningar om den ekonomiska politiken blir riktninggivande för andra inom EU. Det är också ett högskatteland, vilket ger flera besvärliga konsekvenser.

Den första är att utflyttningen av företag och arbetskraft från Tyskland är omfattande. Den andra är att delar av det tyska sparandet söker sig till placeringar som är skyddade från högbeskattning. Framför allt spelar grannarna Luxemburg och Schweiz här en viktig roll. Grannskapet mellan Tyskland och Schweiz i detta avseende kan på senare tid lätt illustreras av kopplingen mellan valutorna euro och schweizerfranc. När tvivel om eurons framtid som en stark (eller åtminstone stabil) valuta uppkommer, tenderar växelkursen för schweizerfranc att stiga mot EU:s gemensamma bokföringsvaluta, euro. Förklaringen är att delar av det stora tyska sparandet flyttas över till Schweiz.

Den förra kristdemokratiska regeringen under Helmut Kohl uppfattade problemet som tvingande för att genomföra

---

<sup>3</sup> Eurofacts 6/11 1998.

en skattereform. Man pekade på att det skulle bli omöjligt att finansiera den tyska välfärdsstaten om tyska företag och medborgare fortsatte att lämna landet i samma takt som under 1990-talets första hälft. Därför inledde regeringen en skattereform. Man föreställde sig en ganska dramatisk omläggning av skattesystemen. En högsta marginalsattesats på 28 procent nämndes i en första presentation av hur man tänkt sig saken.

Men skattereformen föll på socialdemokraternas och fackföreningarnas motstånd. Trots flera omgångar av förhandlingar, med successivt urvattnade principer, gick det inte att komma särskilt långt. Socialdemokraterna fick därigenom bekymmer med att driva en skattepolitik som skulle kunna bli tillräckligt djupgående för att påverka utflyttningen. Dess starka vänster – särskilt inom fackföreningarna – skulle inte kunna acceptera det. Alternativet blev i stället att engagera sig för en utjämning av skatter inom EU.

Och det var vänstern som tog initiativet, närmast i form av finansministern Oscar Lafontaine. I ett tal på en socialdemokratisk konferens den 9 december 1998 presenterade han i stenstil ett program för skatteharmonisering inom EU: "Vi måste steg för steg genomföra en radikal reform." Den politiska tanken bakom detta engagemang var uppenbarligen att en utjämning av skatterna inom EU skulle minska det inhemska trycket på stora skattesänkningar i Tyskland. Man skulle kunna komma undan med en minimivariant av de skattesänkningar som den nye förbundskanslern Gerhard Schröder hade utlovat i sitt valmanifest.

Men Oscar Lafontaine avsattes. Den inhemska tyska politiken hamnade i en kris. Gerhard Schröder hade valts på ett i stort sett "borgerligt" program – men alla politiska initiativ i

#### UTVECKLINGEN INOM EU GÅR MOT EN STÖRRE SAMORDNING

den nya regeringen hade hamnat hos vänstermannen Lafontaine. I en våg av kritik mot högre skatter och planer på att lägga ned den tyska kärnkraften i förtid, blev trycket för starkt. Lafontaines avgång innebär dock inte att tanken på en skatteharmonisering inom EU saknar företrädare i den tyska politiken. Betydande fraktioner inom den tyska socialdemokratins ser skatteharmonisering som ett möjligt sätt att rädda den tyska välfärdsstatens finanser. Tanken hålls därför levande, även efter Lafontaine.

## 2. Skall statens eller medborgarens uppfattning om skattepolitik råda?

DEN UPPFATTNING SOM EU-regeringarna uttrycker innehåller en bakomliggande filosofi, som kan klarläggas. Statens anspråk på överföring av resurser från medborgare är överordnade andra överväganden som kan göras. Staten ansvarar för det nationella kollektivets bästa, något som redan definitionsmässigt anses mer väsentligt än individens strävan efter sitt eget bästa.

Det finns också en djupt förankrad egen föreställning om att regeringar utför vad medborgarna vill att de skall göra. Endast på detta indirekta sätt dyker medborgarna upp i den politiska skattealkylen. Man anser att det finns en bred folkmajoritet för omfattande statlig fördelningspolitik, varför det är fråga om en "demokratisk" hantering – i politikerretsar går påfallande ofta begreppen "majoritet" och "demokrati" över i varandra. Att finansiera de offentliganställda tjänste-

männens olika verksamheter, samt göra en omfördelning av nationalinkomsten, är vad skatter används till.

Att det är argumentet ”omfördelning till svaga grupper” och inte ”samtycke från skattebetalarna” som dominerar politikernas motiveringar har också en annan förklaring. Omfördelning öppnar dörren för intressegrupper – som agerar för att skattepengar skall användas för den egna gruppens medlemmar. I påfallande många fall är det rena privilegier man argumenterar för i ”de svaga gruppernas” namn. Det är svårt att t ex se varför många fattiga skattebetalare skall bidra till att finansiera olika kurser för välbetalda LO-funktionärer. Eller dyra veckointernat för att offentliga tjänstemän eller politiker skall ”lära känna sig själva” eller ”upptäcka barnet inom sig själva”. Eller politikernas dyra resor till Bryssel, Singapore eller Bali för studier av jordbruks- eller bostadspolitik.

Hela kakan av omfördelningsargument gör att precisa bedömningar av vad som görs på uppdrag av skattebetalarna, och vad som innebär rena friheter från politikernas sida, blir omöjliga att göra. Det introduceras under alla förhållanden ett allvarligt systemfel i skattepolitiken. Kollektivet skattebetalare kan förväntas vilja främja det gemensamma allmänintresset. De aktiva intressegrupperna har som direkt uppdrag att främja de egna medlemmarnas intressen, d v s särintresset. Skattebetalarnas önskemål om att tillmötesgå alla de särintressen som en sittande regering vill hålla sig väl med, kan i de flesta fall antas vara begränsat.

Perspektivet att statens anspråk på medborgarnas resurser alltid har förtur, ifrågasätts sällan. Till och med i oberoende samhällsvetenskaper dominerar denna aspekt, inte sällan underförstått. När man i t ex nationalekonomin diskuterar vad

som är en ”optimal skatt” handlar analysen normalt om hur staten skall ta ut skatten för att åstadkomma minsta möjliga störning på samhällsekonomin i övrigt. Synvinkeln utgår från staten, inte från medborgaren.

Men det finns en alternativ ansats, visserligen hundra år gammal. Inte desto mindre känns den fortfarande fräsch och ögonöppnande. Dess pionjär var den svenske ekonomen Knut Wicksell. Låt oss skissera den för att senare se hur den kan tillämpas på diskussionen om skatteharmonisering inom EU.

#### *Medborgarens önskan att betala skatt, eller Wicksellskatter*

Ett skattesystems uppgift är att finansiera offentliga utgifter. I en demokrati fattas idealt beslut om offentliga utgifter och skatter samtidigt, dvs önskvärdheten och skattekonsekvensen av ett nytt offentligt åtagande klagörs vid ett och samma tillfälle för alla som berörs. Det möjliggör för enskilda medborgare att med fullständig information ta ställning till det nya åtagandets fördelar och kostnader.

I princip skiljer sig inte efterfrågan på offentligt producerade tjänster från efterfrågan på privat producerade tjänster eller varor. En konsument, som t ex planerar att köpa en dator, informerar sig om de paket av tjänster som ingår i olika erbjudanden. Han jämför därefter priser innan han fattar beslut. Det slutgiltiga valet av paket fattas på grundval av en relativt komplicerad avvägningsprocess mellan erbjudande (datorpaketet) och uppoffring (priset).

Relationen mellan offentliga utgifter och skatter är densamma. Enskilda efterfrågar offentligt producerade nyttigheter upp till en viss nivå. Så länge myndigheter klarar att

producera (eller finansiera produktionen av) sådana tjänster mer effektivt än alla andra alternativ, är det rationellt att expandera den offentliga sektorn. I denna förutsättning ingår också att medborgarna just efterfrågar (och erbjuds) tjänster i den mängd och i de kombinationer som de är villiga att betala för.

Om vi utgår från att medborgare betar sig rationellt, kan vi vänta oss att ett sådant ekonomisk-politiskt system kommer att beskatta medborgarna på ett sådant sätt att de allmänt upplever att inbetalning av skatt är en god affär. Det uppfattas analogt t ex med att betala in försäkringspremien för bilen till ett privat försäkringsbolag. Uppoffringen (skatten) anses inte vara för stor i förhållande till det skydd i form av socialförsäkringar som garanteras. Denna skattenivå kommer att uppfattas som rimlig av medborgarna – och skälen för att gå ur ett sådant skatte- och utgiftssystem kan förväntas vara små. Valet att gå ur t ex skattesystemet betyder att gå ur det offentliga försäkringssystemet. Och alternativa försäkringsarrangemang är mindre effektiva, d v s dyrare.

Det kan vara rimligt att omformulera Wicksells likhetskriterium enligt följande: den enskilde medborgaren är beredd att betala skatt i samma proportion som han erbjuds sådana tjänster som han vill ha från offentliga myndigheter. Han tar då hänsyn till in- och utbetalningar över en hel livscykel, accepterar en överbetalning under enstaka år, under förutsättning att han rimligen kan förvänta sig en motsvarande överkonsumtion vid någon senare tidpunkt. Men om detta likhetsvillkor inte är uppfyllt, påverkas medborgarnas skattebeteende.

Wicksellskatter har som ett centralt inslag att medborgarna hela tiden är välinformerade. Med den moderna statens fram-



växt har dock volymen på den offentliga sektorn blivit så omfattande, att det har blivit svårt att iaktta kravet på fullständig information till medborgarna om nya offentliga utgifter och vilka skattekonsekvenser de får för olika grupper. I informationsvakuum blir en annan aspekt framträdande – beslut om offentliga utgifter och skatter har kommit att skiljas från varandra.

Den svenska erfarenheten är generell för EU. Offentliga utgifter dominerar den politiska processen – utbyggnad av statliga och kommunala åtaganden har ägt rum på ett sätt som gjort att skattekonsekvenserna långt ifrån alltid har varit uppenbara för medborgarna, som till sist alltid finansierar ett ökat offentligt engagemang. Ett ledande tema i den politiska tävlan mellan olika partier har efterhand uppfattats ligga i att föreslå nya statliga och kommunala utgifter.

En rad stora problem följer av att fokus har flyttats från det synliga sambandet mellan offentliga utgifter och inkomster. Det är de politiska partiernas utgiftsfalanger som kommit att definiera vilka medel som skall väljas för att analysera och hantera löpande sociala och ekonomiska problem i samhället. Och liksom de flesta politiska grupperingar eller koalitioner, representerar också utgiftsfalangerna i de olika partierna bestämda särintressen.

Det är enklast att uppfatta ett särintresse så att dess medlemmar blir "vinnare" vid en ökning av det offentliga engagemanget på något politikområde. Låt oss ge ett generellt exempel. Vi antar att alla medborgare betalar lika stor summa i skatt för att öka bostadsbidragen till medborgare som bor i hyreslägenhet. Utbytet blir positivt för den tredjedel av medborgarna som gör det. De betalar en tredjedel av kostnaden,

men drar fördel av hela subventionen. Man får således en avkastning på 200 procent på sin investering genom en politisk uppvaktning på bostadsdepartementet. Hyresgästernas Riksförbund utmärker sig följaktligen också för att vara bestämda anhängare av "en stark bostadspolitik".

Exemplet är generellt. Det är lätt att visa att så skilda företeelser som olika former av kulturstöd och regelsystem för utbetalning av statligt garanterade pensioner, innehåller större eller mindre omfördelningar av inkomster i samhället, normalt utan att "förlorarna" har tillfrågats om sitt intresse av att delta. Betydande delar av finanspolitiken har helt enkelt infångats av politiska grupper, som har satt i system att arbeta med politiska uppvaktningar i syfte att påverka och förändra till den egna gruppens fördel.

Bidrag till intressegrupper i form av skatt som ett led i omfördelningspolitiken skall uppfattas som tvångsmässiga – staten ställer sin tvångsmakt bakom indrivningen av privilegierna. Medborgare som av olika skäl – många av dem respektabla – ställer sig tveksamma eller direkt avvisande till att bidra, har svårt att lagligen värja sig.

Det hävdas ibland att skatteuttaget alltid kan prövas i allmänna politiska val. Medborgarna skulle då helt enkelt rösta på det parti eller den koalition av partier som förespråkar en alternativ skattepolitik. Till detta skall sägas att ett allmänt val – där den enskilde bara kan lämna en enda röst – knappast utgör ett utmärkt tillfälle för att direkt avgöra preciserade och enskilda budgetfrågor. Den fråga som politiker ställer till medborgarna i ett allmänt val är allmän, och inbjuder till att ta ställning till hela paket av frågor, där allmänna ideologiska

öväganden spelar en framträdande roll för väljarens slutgiltiga beslut.

Wicksells nyckelbegrepp var i stället "samtycke" och "legitimitet" för skattesystemet. Han pekade särskilt på faran med att intressegrupper övertog formuleringen av den politiska dagordningen. De allmänintressen (närmast att finansiera den politiska demokratins mest grundläggande institutioner) som skattesystemet hanterar, får inte blandas samman med särintressen. Om det sker, tonas stödet för skattesystemet ned – och hela finansieringen av den offentliga sektorn kan förväntas bli problematisk. Den metod som Wicksell föreslog för att hålla pockande intressegrupper borta, var kravet på en supermajoritet: för att en skattelag skall anses gälla måste alla medborgare acceptera den.

Wicksell drev till och med kravet på information och genomskinlighet i skattesystemet ännu längre. Han menade att inget skattebeslut bör få bli äldre än fem år. Därefter måste varje skattelag omprövas, annars anses den inte längre gälla. Bara de skattelagar som svarar mot en verkligt långsiktig efterfrågan på offentliga tjänster bland medborgarna, kommer då att kunna överleva.



### 3. Wicksellskatter och EU-regeringarnas tankar om harmonisering av skatter

DET ÄR RELATIVT lätt att visa att en skattepolitik, som utformas från den enskilde EU-medborgarens synvinkel, troligen kommer att vara mycket annorlunda jämfört med den som faktiskt gäller i dagens olika EU-länder. Några huvudargument i stenstil.

Den enskilde är beredd att betala för demokratins fundamentala institutioner. I ett EU-sammanhang är han också beredd att betala för ett paket av socialförsäkringar som organiseras av staten. Det pekar tillsammans på 20–25 procent skatt. Önskan att fortsätta betala skatt till fördelningspolitiken inom EU är knappast stark – t ex för att betala understöd till välbärgade bönder så att de tillåts sätta priset på livsmedel väl över världsmarknadspriset.

Om vi nu tänker oss att medborgaren efterfrågar ett bestämt knippe offentliga tjänster, räknar han normalt med att kostnaden för dessa tjänster kommer att följa den allmänna prisut-

vecklingen, d v s de kommer inte att bli relativt dyrare med tiden. De som producerar tjänsterna utvecklar sin produktivitet så som de flesta andra i samhället.

Detta antagande leder till en slutsats som är betydelsefull, men inte alltid anförs: så snart den enskilde ökar sin reallön, faller den andel av hans inkomst som han är villig att betala för de offentliga tjänsterna. Det motsvarar all annan erfarenhet av sambandet mellan konsumtion och ekonomiska förbättringar – t ex matens andel av hushållens budget, som faller över tiden. Översatt till samhällsekonomi betyder förväntningen på skattekvoten att medborgarna förväntar sig att skattens andel av BNP kommer att falla över tiden. Men vad de faktiskt upplever är det motsatta: skattetrycket stiger successivt. Det uppkommer ett stigande ”skattegap” mellan förväntat och upplevt skattetryck.

#### *Medborgarna parerar det stigande skattetrycket*

Så snart medborgarna – eller grupper av medborgare – upplever att staten betar sig opportunistiskt, finns det skäl för dem att inleda ett strategiskt spel mot skattepolitiken. Detta sker i tre steg.

I. Man söker efter alla lätt tillgängliga sätt att minska skattebördan. Den årliga – eller periodiska – rapporteringen om vilka inkomster man har haft och vilka skatter man betalt under perioden, har i stora delar av Västeuropa förvandlats till en jakt på att redovisa olika ”avdrag”, d v s kostnader för yrkesarbetet.

Sådana kostnader är i någon självklar mening alltid avdragsgilla. Men när medborgare maximerar sina avdragsmöjligheter

kan det få stora konsekvenser för statens skatteinkomster. För att motverka inkomsteffekten har staten ofta lagt om skattelagstiftningen – kostnaderna har inte tillåtits slå igenom fullt ut. Vi kan i den svenska skattelagstiftningen se hur *tax cost* kostnaderna för att resa till och från arbetet har behandlats. Från den principiella ståndpunkten att alla resekostnader är fullt avdragsgilla har vi sett en serie förändringar: först fick inte de första tusen kronorna räknas med, sedan två tusen, fyra tusen, sex tusen – och i årets deklaration är de första sju tusen kronorna av en medborgares resekostnader inte avdragsgilla.

I denna typ av skydd för statens skatteinkomster – som på olika sätt har kommit till användning i europeiska välfärdsstater – överges grundläggande rationella principer i skattepolitiken, till förmån för en överordnad princip: att maximera statens skatteintäkter. Förlusten av rationalitet framgår naturligtvis av en fråga inför året svenska självdeklaration: trots att resorna till arbetsplatsen har kostat mig fjorton tusen, så uppfattar staten att resorna kostat mig sju tusen kronor. Hur skall jag då uppfatta de övriga sju tusen kronorna?

2. Skatteplaneringen har fått ett djupt fäste bland företag och medborgare. Till skillnad från de omedelbart tillgängliga sätten att minska skattebördan, kan skatteplanering innehålla mer genomarbetade moment. Ibland opererar sådan skatteplanering på gränserna för skattelagen. Men även om det ibland är fråga om rena experiment med skatteparagrafer, rör det sig dock hela tiden om laglig verksamhet. I princip skiljer sig skatteplanering inte från de lättare tillgängliga åtgärderna (under 1 ovan).

Det är normalt att intressegrupper och regeringar i EU-länder bemöter denna anpassning med ekonomisk-moraliska

argument. Man pekar i sådan argumentation ofta på att mycket stora grupper vill ha det europeiska välfärdssamhället, och att finansieringen av det kräver skatter på denna nivå. Den som drar sig undan skattebetalningar, drar sig undan ett kollektivt och solidariskt ansvar för hela samhället. I denna diskussion spelar ofta boulevardpressen med – höginkomsttagare eller företag med speciell planering för att sänka skatten demoniseras. Men om vi återigen förskjuter perspektivet från kollektivet till individen, rör det sig i någon självklar mening om enskilda som helt enkelt värnar om sin rätt att inte bli överbeskattade.

3. Vid sidan om de legala sätten att påverka skattebördan finns illegala. Under de senaste tre decennierna har en svart sektor vuxit fram inom EU. De har dessutom skett i en rasande fart – vi får gå till de ostasiatiska tigerekonomiernas långsiktiga tillväxttakter för att kunna jämföra med expansionskraften i den västeuropeiska informella sektorn.

För att få en bild av det nuvarande tillståndet, sammanställer vi storleken på den informella sektorn i ett antal EU-länder i tabell I.



TABELL 1

Den informella ("svarta") sektorns andel av BNP år 1996 i ett antal EU-länder – angiven som procent<sup>4</sup>

Grekland	29,6
Italien	27,2
Spanien	23,0
Portugal	22,1
Belgien	22,2
Sverige	19,5
Danmark	18,2
Irland	16,0
Frankrike	14,8
Holland	13,8
Tyskland	14,8
Storbritannien	13,0
Österrike	8,6

Källa: F Schneider/D Enste, 1998, Increasing shadow economies all over the world – fiction or reality?, Arbeitspapier 9819, Department of Economics, University of Linz.

Detta är inte tillfället att föra den svåra metodiska diskussionen om hur vi bör mäta den informella sektorns storlek. Det kan vara tillräckligt att notera att Schneider/Enste har arbetat med flera olika metoder – och att döma av tabellmaterialet och deras egna slutsatser, hamnar resultaten av olika ansatser påfallande ofta i närheten av varandra. Resultaten kan troligen användas som ett slags kritisk temperaturmätning på tillståndet inom EU.

Författarna pekar också på ett stabilt samband som de nått fram till: den informella sektorn växer direkt som en reflex av

<sup>4</sup> Uppgifter för Finland och Luxemburg saknas i materialet.

stigande skattetryck och ökade löneskatter. Vid ett mycket högt – eller snabbt stigande – skattetryck, blir tillväxten av den informella sektorn särskilt snabb. Det framgår av att den informella sektorns ökning i tabellens alla länder accelererade från 1980-talet.

Det allmänna intryck som allra tydligast framträder i tabell I är att den informella sektorn i nästan alla EU-länder vid mitten av 1990-talet har blivit omfattande. Den starka reaktionen mot den europeiska skattepolitiken finns uppenbarligen inte i den allmänpolitiska debatten, utan i det vardagliga agerandet bland medborgarna. Det är också en debatt som de flesta medborgare ändå inte tar del i, eller ens följer.

Om vi nu för samman information om skatteplanering och skatteflykt under de tre punkterna ovan, ges en möjlighet att förstå varför Wicksellkonsistens i skattesystemet är så betydelsefull. Låt oss uppfatta avvikelsen från ett konsistent skattesystem som något subjektivt – den skillnad som individer uppfattar mellan förväntad och upplevd skatt, och som vi skisserade ovan.

När skillnader framträder påbörjar enskilda sådana verksamheter som syftar till att minska eller eliminera gapet. Med detta instrument till hands kan man välja strategi för att korrigera: t ex en maximal nivå på den egna skatteplaneringen, och därefter fylla på med "svarta" transaktioner till dess att man uppfattar att skillnaden elimineras. Man betalar i detta läge skatt upp till vad man konsumerar i form av offentliga tjänster. På egen hand och för egen del återställer man Wicksellkriteriet.

Om tillräckligt många medborgare väljer att försöka korrigera skillnaden på egen hand, uppträder betydande effekter

t ex på statsbudgeten. Redan när ett litet fåtal börjar eliminera överuttaget av skatt påverkas statsfinanserna. Nyckelroller för begrepp som "samtycke" och betydelsen av en supermajoritet för skattebeslut framträder ur detta förhållande. Underskott i de årliga budgetarna blir ett återkommande fenomen. Dessa årliga underskott summerar över tiden till en växande stats-skuld. När politiker i nästa steg höjer skatterna för att täcka underskotten och betala växande ränteutgifter för en stigande statsskuld, går ännu fler över till skatteplanering och skatteflykt. Skattepolitiken jagar ett bortflyende mål – men ofta utan att politiker klagar för sig själva att man stött på en gräns.

En politisk effekt av de inkonsistenta skattesystemen, som berör EU i vid mening, blev synlig vid planeringen för den gemensamma valutapolitiken. För att klara de långsiktiga kraven på en stabil och inflationsfri valuta, fick medlemsstaterna inte ha en statsskuld som översteg 60 procent av BNP. Denna nivå på tillåten statsskuld fastställdes 1991 och var en av hörn-pelarna i det sk Maastrichtfördraget.

Men när testet kom i slutet av 1990-talet visade det sig att alla länder – utom Luxemburg – inte klarade detta krav. De årliga budgetunderskotten hade för många EU-regeringar drivit på upplåningen så mycket att man hamnat under kvalifi-kationskravet. En något farsartad politisk diskussion följde nu – man hade beslutat sig för att den gemensamma valutans skulle införas. Detta kunde uppenbarligen omprövas. I stället fick man omkonstruera krav och argument så att de passade. Man beslöt att statsskulden kunde bedömas enligt andra krav än man tidigare hade föreställt sig. Resultatet blev bland annat att länder som Italien och Belgien kunde släppas in utan svårighet

WICKSELLSKATTER OCH EU-REGERINGARNAS TANKAR

– med en statskuld på dubbla den nivå som Maastrichtfördraget hade fastställt.

## 4. Hur EU:s politiker tänker hejda omflyttning

NÄR ETT LAND deltar i en ekonomisk integrationsprocess påverkas medborgarna på en rad sätt. Ett är att beskattningen också i andra länder kommer att påverka sådana beslut som den enskilde fattar. Som en del av skatteplaneringen kommer medborgare – i ganska stora befolkningsgrupper – att jämföra vilka skatter olika stater tar ut och hur de använder sina inkomster. Genom sådana jämförelser utsätter individerna de europeiska staterna för en institutionell konkurrens.

Vad medborgarna då gör är inte enbart en jämförelse av skattenivåer, utan också offentliga utgifter. Genom att ”rösta med fötterna” driver medborgarna fram ett mer Wicksell-konsistent beteende hos nationella politiker. Konkurrensen får en rad goda följder. En är att tränga tillbaka opportunisten i EU-regeringarnas skattepolitik. En annan att återföra centrala kontroller av skattepolitikens utveckling dit de hör hemma – från intressegruppsorienterade politiker tillbaka till

de vanliga medborgarna. För att utveckla denna diskussion kan det vara intressant att något närmare beskriva den enskilde EU-medborgarens valsituation.

Antag att en normal EU-medborgare är villig att till staten betala för upprätthållande av de demokratiska institutionerna – och i den organisation för ett välfärdssamhälle som gäller inom EU, också för sin egen (och familjens) socialförsäkring. Översatt i skattetermer kan detta röra sig om cirka 10 procent av inkomsten för vardera kategorin, totalt således en skatt på 20–25 procent. Det är troligt att detta på lång sikt kommer att vara den normale EU-medborgarens betalningsvilja för skatt. Över tiden kommer han att förvänta sig att skattekvoten långsamt faller.

Observationen är nu att de flesta stater inom EU ligger över denna nivå – i vissa fall långt över den (se appendix 1). Men kanske inte alla. Det finns en spridning inom EU. Irland, Storbritannien och Luxemburg ligger under genomsnittet, i vissa avseenden mycket under. Skillnaderna medför att den enskilde medborgaren kan välja att flytta till ett av dessa länder, som ibland bättre motsvarar hans önskan om nivån på skatt och offentliga motprestationer. Skattekonkurrensen mellan stater ger således den enskilde ett val och ett skydd mot en opportunistisk skattepolitik.

Den europeiska skattestaten söker inte enhetlighet i skattebeslut, utan straffar ensidigt högre utbildning, ambition och framgång. Detta är hela tanken med en uttalad fördelningspolitik. Följaktligen är det välutbildade, ambitiösa och framgångsrika personer som i första hand upplever att skattesystemen inte är Wicksellkonsistenta. Det är också de som på olika sätt söker skydd mot skattepolitiken genom att flytta, eller föra

över sina inkomster till platser där skattesystemen är mer konsistenta med deras egna önskemål. Men det räcker i t ex dagens Sverige med att vara enbart potentiellt framgångsrik: en fjärdedel av alla nytutexaminerade civilingenjörer lämnar landet, och mer än hälften av alla nya civilekonomer i vissa kurser från de etablerade handelshögskolorna.

Men medborgarnas anpassning mot den opportunistiska skattepolitiken gäller inte bara de lättrörliga. Den omfattar hela den europeiska befolkningen. Den europeiska skattestaten tar tvångsmässigt ut en skatt som ligger över vad den enskilde upplever att han kompenseras för, i form av offentliga tjänster. Vi pekade i den tidigare diskussionen på att anpassningen har en egen ekonomisk logik: genom att lagligt försöka minimera uttaget (skatteplanering) och delvis flytta över verksamheter till den informella sektorn (skatteflykt), kan den enskilde kontrollera nivån på skattebördan. Sannolikt är riktmärket att återställa en Wicksellkonsistens (även om ingen använder ett sådant språkbruk för att beskriva sitt agerande).

Den stora fördelen med det medborgerliga agerandet är faktiskt detta: man finner ett sätt att meddela politiker om var den "rätta", eller önskvärda, skattenivån skall ligga. Om man så vill, fogar medborgarna betydelsefull information till den politiska skattedebatten. Den förs på det sättet ut från de slutna rum där centralt placerade politiker och de mest betydelsefulla intressegrupperna normalt för debatten i Europa. Fler gör sin mening bekant – låt vara att det sker genom att de röstar med fötterna.

*Politikers motargument – en kapplöpning mot botten*

De argument som politiker inom EU använder för att hantera den implicita kritik som medborgarna utvecklar via sitt beteende, är helt enkelt att förklara medborgarna för finansiellt oansvariga. Den bakomliggande föreställningen tycks vara att varje medborgare innerst inne önskar bli en fripassagerare på den europeiska välfärdsskutan. Önskan att betala skatt antas då vara noll.

Om man då skulle släppa loss en helt fri konkurrens mellan EU-staterna om skattepolitiken, skulle tendensen gå mot extremt låga skattesatser i vissa länder. Dessa skulle tvinga de andra med sig nedåt, utan någon synlig nedre gräns. I ett extremt konkurrensspel tvingas så småningom alla deltagare att acceptera den mest framgångsrike spelarens förutsättningar. Vid ett sådant resultat skulle ingen stat längre kunna finansiera särskilt mycket av sina åtaganden. En statsfinansiell kris skulle bli normaltillståndet inom EU. Och ett politiskt kaos skulle följa.

Det scenario som driver flera av skatteharmoniseringens arkitekter har dramatiska egenskaper. Men också vissa typiska centraleuropeiska inslag, föreställningar som finns kvar sedan den absoluta statens elitstyre. Medborgare bedöms ha småskurna aspekter på tillvaron, och var och en tänker bara på att komma undan för egen del. Endast politiker och ansvariga byråkrater kan klara det gemensamma – eller solidariska, eller lojala, eller rättvisa, eller något annat lämpligt värdeord – ansvarstagande som krävs. I detta ansvar ingår en noggrann kontroll av att medborgarna fullgör sin plikt att betala skatt.

Det är en märkvärdig uppfattning, att medborgarna inom EU skulle planera för konsumtion av offentliga tjänster utan



att förstå konsekvensen: att någon måste betala för dem. Enskilda medborgares normala ekonomiska logik rymmer alltid uppfattningen att den som konsumerar en tjänst också är den som skall betala för den. Det finns egentligen mycket få observationer som stöder tanken att enskilda medborgare inom EU skulle sträva efter "nollskatt". Konkurrensen mellan olika länder om bästa skattepolitik handlar inte om detta.

Enklare att förena med tillgängliga observationer är att medborgare strävar efter Wickselljämvikt. Man jämför skatten med vad man får för den. Om enbart strävan efter lägsta skatt drev medborgarna, skulle omflyttningen inom EU och utflyttningen från regionen vara betydligt större. Det skulle t ex vara svårt att förklara varför det länge har varit så ovanligt att tyskar bosatt sig i Luxemburg – något som ändrats på 1990-talet. Med stigande tyskt skattetryck har omflyttning blivit vanligare. Det skulle också vara svårt att förklara varför grannkommuner i Sverige eller Danmark – med mycket olika kommunalskatt – bara upplever en helt normal omflyttning mellan sig.

Förklaringen är helt enkelt att den ena kommunen, exempelvis med många unga familjer, kan erbjuda sådana kommunala investeringar som efterfrågas: fler barndaghem, investeringar i sportanläggningar och liknande – och för detta tar kommunen ut en högre kommunalskatt. Medan grannkommunen med många äldre inte gör sådana investeringar – och därför tar ut lägre skatt. Dessa båda kommuner befinner

sig i Wickselljämvikt – ingen av medborgargrupperna uppfattar sig vara överbeskattad, trots att skattesatserna är olika.<sup>5</sup>

Ett mer generellt exempel på Wickselljämvikt kan vara 1950-talets Sverige. Då byggdes ett system upp med för Västvärlden normala skattesatser, 20–25 procent av inkomsten, men med ett stort utbud av offentliga tjänster: en förstklassig struktur på transportens infrastruktur (vägar, hamnar, flygplatser), omfattande sociala tjänster av hög kvalitet och annat liknande. Det generella var att Sverige uppfattades som ett föredöme i världen – det politiska och ekonomiska systemet studerades överallt. Landet upplevde ett inflöde av människor som ville bosätta sig här – många av dessa invandrare skall troligen beskrivas som människor på jakt efter ett system med Wickselljämvikt. Ett omfattande svenskt nyföretagande – ett slags ”tredje schumpetersk våg” i modern svensk ekonomisk historia – blev möjligt. Tetra Pak, IKEA och Hennes & Mauritz etablerades.

Sverige på 1990-talet är ett lika tydligt exempel på ett system utanför Wickselljämvikt.<sup>6</sup> En rad regeringar har successivt dri-

---

<sup>5</sup> USA kan också jämföras eftersom delstaterna tar ut olika skatter, vilket hela tiden tenderar att etablera Wickselljämvikter. Dramatiska skillnader i skatt finns t ex mellan Kalifornien och Nevada, med stora möjligheter för företag och enskilda att flytta till Nevada men fortsätta att arbeta i Kalifornien. Sådana omflyttningar förekommer, men de är inte särskilt betydande, långt mindre än de skulle vara om det bara var strävan efter nollskatt som motiverade medborgares förhållande till offentliga åtaganden.

<sup>6</sup> Försök att förklara övergången mellan dessa båda olika tillstånd och vad det betyder för den svenska ekonomins stabilitet och struktur borde väl vara ett angeläget forskningsområde för de ekonomiska vetenskaperna vid våra universitet. Men så tycks det ju inte vara.

vit upp skattetrycket till 2/3 av inkomsterna, där alla – fattiga som rika – betalar ungefär denna skattesats. Samtidigt har kvaliteten på de offentliga tjänsterna fallit, något som också gäller fundamentala sociala tjänster – sjukvården har svårt att klara sina uppgifter, pensionssystemen vacklar och blir föremål för ständiga politiska reformer, kvaliteten på vägarna är dålig, och annat liknande.

Överexpansionen av det offentliga åtagandet, eller gapet mellan skatt och politiska motprestationer, har fått en serie konsekvenser som står i rak motsats till 1950-talets Sverige. Nyföretagandet har fallit till rekordlåga nivåer, och existerande företag flyttar ur landet eller köps upp av utländska företag. 1998 till exempel, annonserade flera stora företag, bland dem Ericsson, att man skulle flytta ut huvudkontor och/eller forskningsavdelningar från Sverige. Skattesystemet gjorde det omöjligt att fortsätta driva avancerade företag här. Under 1998 skedde försäljning av svenska företag till utlandet i en storleksordning av 55 miljarder USA-dollar. Vi kanske skall jämföra med Tyskland, som hade en motsvarande försäljning på 50 miljarder USA-dollar, dvs 5 miljarder mindre – men som är en tio gånger större ekonomi. Och detta var i föl – trenden förefaller fortsätta uppåt (Fords köp av Volvo är det första kvartalets stora förändring).

Sverige upplever en stor utflyttning av den mest avancerade arbetskraften, inte bara i spåren efter de stora företagen, utan också som en självständig rörelse. För 20 år sedan flyttade omkring 5 procent av nytexaminerade civilingenjörer ut ur landet – och de flesta återkom senare. I dag flyttar 25 procent, och trenden är att de flesta stannar borta betydligt längre, om de alls återkommer. För civilekonomer från de traditionella

handelshögskolorna är andelen utflyttade ännu högre. Även om siffrorna inte är lika höga är trenden tydlig också för fler yrkesgrupper: läkare, sjuksköterskor, specialarbetare och andra.<sup>7</sup>

Tillsammans leder dessa exempel – och vi har valt att arbeta upp dem för att ge dem kött och blod – till andra slutsatser än att skattekonkurrens inom EU är en kapplöpning mot botten. Det är betydligt lättare att beskriva konkurrensen som en tävlan mellan regeringar om det bästa sättet att använda skattepengar. Det är fullt möjligt för en regering att kräva höga skatter och klara denna konkurrens väl – förutsatt att man inte läcker ut pengar till sådant som medborgarna inte vill ha: till intressegrupper, fördelningspolitik, industrisubventioner och annat.

Skattekonkurrens som ett medel att driva fram Wicksellkonsistens i nationella skattesystem fungerar till medborgarnas fördel. Den åstadkommer sådan press på regeringar som medborgare annars inte kan generera. Den tvingar regeringar att agera ekonomiskt rationellt – och försvagar banden mellan regeringar och starka intressegrupper. Den pressar fram Wicksellskatter och gör därigenom medborgarnas utnyttjande av offentliga tjänster mer lik det normala marknadsekonomiska agerandet.

---

<sup>7</sup> Även om internationellt framgångsrika idrottsmän inte är något vidare generaliserbart exempel, så ger deras utflyttning ändå en ganska bra indikation på tillståndet: av det svenska tennisundrets alla aktörer bor ingen enda kvar i Sverige. De flesta har bosatt sig i Monaco, tillsammans med framgångsrika tennisspelare från andra högskatteländer inom EU: Österrike, Tyskland och Frankrike – som drabbas av samma skattebetingade spelarflykt.

## 5. Hur olika EU-regeringar uppfattar skatteharmonisering

OLIKA REGERINGAR INOM EU har ingen enhetlig uppfattning om värdet av att harmonisera skatter. Tabell 2 visar, med ledning av olika generella uttalanden från regeringarnas sida, en uppfattning om de grovt talat är för (F) eller mot (M) tanken på skatteharmonisering. Som extra information lägger vi till om landet i fråga är ett högskatteland (H) eller lågskatteland (L) inom EU, dock ett i högsta grad relativt begrepp i en högskatteregion som EU.

Positionerna för olika EU-regeringar styrs i stor utsträckning av om staten tar ut höga eller låga skatter, relativt sett. Generellt finns en majoritetsposition för att gå vidare med skatteharmonisering. Till observationen om majoritetsförhållanden bör tillfogas att den tunga axeln inom EU – Tyskland/Frankrike – stöder tanken.

Bland dem som är för en utjämning av skatter är bara två (Finland och Italien) relativa lågskatteländer. Bland dem som

HUR OLIKA EU-REGERINGAR UPPFATTAR SKATTEHARMONISERING

**TABELL 2**

Olika EU-regeringars aktuella (april 1999) uppfattning om skatteharmonisering inom EU bör genomföras, och en indikation om relativ skattenivå inom EU.

Land	För	Mot	H/L
Tyskland	F		H
Frankrike	F		H
Storbritannien		M	L
Irland		M	L
Spanien		M	H
Finland	F		L
Sverige	F	M	H
Österrike	F		H
Danmark		M	H
Belgien	F		H
Portugal	?	?	L
Luxemburg		M	L
Holland		M	H
Italien	F		L
Grekland	?	?	L

är mot är Holland, Danmark och Spanien högs katteländer. I övrigt är lågs katteländer motståndare och högs katteländer anhängare – vi håller Sverige liksom Grekland och Portugal utanför denna uppräknings positionerna är för dessa tre länder oklara. Diskussioner pågår fortfarande om fastställandet av en enhetlig uppfattning. Prognosen borde dock vara att

Portugal och Grekland går emot, medan Sverige blir anhängare.<sup>8</sup>

En enkel kostnads- och fördelsräkning förklarar mönstret. Inom EU går omflyttningen av kapital och arbetskraft mot relativa lågskatteländer: Storbritannien, Irland, Luxemburg. Men också mot de högskatteländer som är motståndare, Holland och Spanien. Det tydligaste exemplet är Irland – inflöden från andra länder (främst dock USA) har klarat att finansiera en tillväxt på 7–8 procent om året. Normalt talar man internationellt om Irland som ”den keltiska tigern”, för att peka på att man där gått upp till samma tillväxtnivå som de ostasiatiska tigerekonomierna.

Omkastningen och effekten av en lågskattepolitik för Irlands del är en slående illustration – emigrationslandet Irland har blivit ett inflyttningsland. Längre sade man i Irland att man behövde utbilda fyra tandläkare för att få behålla en. I dag behöver man inte utbilda någon alls för att få tre. De kommer i stället gärna från Tyskland, Frankrike och Sverige. Som en följd av detta har den irländska inkomsten per capita passerat ex Sveriges.

De relativa högskatteländerna förlorar i stället företag och

---

<sup>8</sup> Danmarks position som högskatteland och motståndare är något gåtfull. Men den får förmodligen kompletteras med andra argument. Man är av tradition rebell inom organisationen. Det var Danmark som utlöste den stora Maastrichtkrisen genom att rösta nej till fördraget, för att därefter ställa sig utanför hörnpelaren, det kommande valutasamarbetet. Sannolikt finns i den danska politiska traditionen betydande inslag av misstro mot centrala lösningar – den historiska erfarenheten av kunglig absolutism är, försiktigt uttryckt, inte den bästa. Traditionen av småföretagande gör också att de stora lösningarna i Bryssel inte alltid beundrats av alla i Danmark.

arbetskraft – i statsfinansiell mening går helt enkelt en betydande skattekraft förlorad. Genom olika åtgärder försöker regeringarna förhindra, eller åtminstone försvåra, utflyttning. Den franska regeringen har väl känt den minsta begränsningen i detta avseende. Man har successivt infört trösklar för utflyttning av kapital. Den ansedda brittiska tidningen *The Financial Times* gav i slutet av 1998 följande bild av det franska läget: "När den socialistiska regeringen år 1981 införde speciella skatter för de mest förmögna, lämnade de rikaste landet. Men i dag är människor med måttliga förmögenheter mellan 1 och 10 miljoner pund beredda att flytta."<sup>9</sup>

I 1999 års budget finns den starkaste åtgärden hittills. Enligt den lag som föreslås måste alla som av skatteskäl önskar flytta sitt företag till ett annat land betala en kapitalskatt på 26 procent – det är samma skatt som en fransman betalar när han säljer sitt företag. Lagen gäller för alla som äger minst 25 procent av ett i Frankrike registrerat företag. I princip blir det således omöjligt att flytta ett företag ur Frankrike – i realiteten måste man sälja det, innan man flyttar.

Nu kommer det naturligtvis att bildas vägar runt sådana och liknande regleringar. Det blir förmodligen också omöjligt att hävda legaliteten i sådana åtgärder mot andra EU-medlemmar – de går emot hela lagstiftningen om fritt rörligt kapital inom EU. Detta medför troligen att den franska regeringen söker en mer långsiktig lösning, nämligen försöker få till stånd en harmonisering av skatterna.

De tyska och franska regeringarna har riktat omfattande kritik mot i första hand Storbritannien, Irland och Holland.

---

<sup>9</sup> *The Financial Times* 19/12 1998.



Argumentet har varit att dessa länder betar sig illojalt mot andra, genom att locka över kapital och arbetskraft. I ett nollsummespel har de valt att introducera regler som ger dem själva ett övertag i konkurrensen om företagsinvesteringar och attraktiv arbetskraft.

Kritiken har tillbakavisats av dessa länders regeringar, och de har i stället pekat på det självklara. Om man ogillar utvecklingen och vill åstadkomma en återflyttning, går det alltid att på egen hand ändra skattepolitiken så att den överensstämmer med Irlands, Storbritanniens eller Hollands. Det finns ingen ekonomisk logik eller, för den delen, några EU-regler som hindrar detta.



## 6. Hur EU-kommissionen agerar

DET ÄR IBLAND lätt att uppfatta EU-kommissionen som en exekutiv för gemensamma fransk-tyska intressen inom EU. Men kommissionens egentliga roll inom EU är egentligen inte alls lätt att förstå. Och det beror inte på att den uppenbarligen korrumpierats. Orsaken är en annan – konstitutionellt finns knappast någon motsvarighet eller ens någon rationell förklaring till dess ställning. Ledamöterna utses av regeringar som enligt någon icke redovisad beslutsordning skall utse kommissionärer från alla länder.

Kommissionen tar initiativ till beslut som sedan bekräftas av Ministerrådet. Den kan därför uppfattas som EU:s icke-valda regering av politiska tjänstemän, ett slags styre genom statssekreterare. Den leder EU:s arbete utan något part att redovisa verksamheten för, och kan väl i denna mening närmast uppfattas som en politbyrå utan parti.

Med tiden måste den politiska utvecklingen inom EU allt

mer marginalisera kommissionen. Rimligen skall beslutsfattandet helt gå över till Ministerrådet. Det krav som skall uppfyllas för att detta skall kunna ske är att rådets överläggningar görs öppna. Det är egentligen obegripligt att så inte redan har skett. För regeringarna är det naturligtvis en fördel att kunna föra olika förhandlingar utanför offentlighetens ljus. Men för den demokratiska bokföringens skull är det en nackdel.

EU-kommissionens irrationella ställning har naturligtvis inte hindrat kommissionen från att – åtminstone implicit – ta ställning i frågan om skatteharmonisering. Kommissionen agerar i allt väsentligt som anhängare av harmoniseringen. I december 1998 klargjorde kommissionen att man skulle hyra in konsulter för att försöka klarlägga den skadliga skattekonkurrens som förekommer inom unionen. Det var särskilt det stora inflödet av kapital till Irland och Storbritannien som hade väckt kommissionens intresse.<sup>10</sup>

För närvarande undersöker skattekommissionären 75 olika former för att klarlägga om nationell skattepolitik fungerar illojalt mot andra medlemsländer, och om den förhindrar den fortsatta framväxten av en enhetlig marknad. Det skall kanske noteras den något förvirrande omständigheten att Mario Monti, sedan detta arbete inleddes, har avgått tillsammans med alla andra kommissionärer. Men det förhindrar naturligtvis inte att utredningsarbetet fortsätter. Näste skattekommissionär ärver resultat och inriktning.

Det kan vara intressant att närmare fundera över varför kommissionen tenderat att inta en position som sammanfaller med den fransk-tyska i skattefrågan. Något kan det spegla en

<sup>10</sup> *The Daily Telegraph* och *The Times* 10/12 1998.

växande intern motsättning mellan EU:s politikbeslutande organ. Med införandet av en gemensam valutapolitik kommer penningpolitik att vara en prioriterad fråga för EU under det kommande decenniet. Europeiska centralbanken (ECB) i Frankfurt kommer att organisera penningpolitiken kring sig.

Men – som vi påpekade ovan – penningpolitik kan inte föras skilt från ekonomisk politik i övrigt. ECB kommer därför successivt att vidga sitt inflytande. Den kommer att fösa in centrala delar av EU:s allmänna ekonomiska politik under sitt paraply. Denna förändring kan se ut på flera olika sätt – det behöver inte alls bli så att ECB:s inflytande formaliseras. Men det informella inflytandet blir lätt så betydande att det upplevs som direkt styrande.

Och där står då EU-kommissionen – ett konstitutionellt sett irrationellt organ som dessutom får allt suddigare frågor att arbeta med, när ECB drar den ekonomiska politiken till sig. Det går ju inte att driva miljö- och jämställdhetsfrågor i all evighet om man vill motivera en fortsatt ledande ställning inom EU. Utan ett dominerande inflytande över den ekonomiska politiken är i själva verket hela kommissionens ställning undergrävd.

Kommissionens motdrag är förmodligen välövertvägt – att driva frågan om en harmoniserad skattepolitik så intensivt att man blir självklart ansvarig för att organisera och övervaka den. Just denna fråga är central för kommissionen, också ur rent politisk synvinkel. Den gemensamma valutan underlättar kapitalrörelser inom EU, vilket skärper behovet av skatteharmonisering. Om skattekommissionären blir den som rapporterar till ECB i denna fråga, åstadkommer man att handläggningen av den ekonomiska politiken kan behållas hos kommissionen.

#### HUR EU-KOMMISSIONEN AGERAR

Man hotas inte av att ECB bygger upp konkurrerande institutioner.

Man får också löpande insyn i ECB:s politiska planläggning om man fortsätter att handlägga centrala ekonomisk-politiska frågor. De särskilda egenskaperna hos denna speciella fråga förklarar sannolikt kommissionens tidiga ställningstagande.

## 7. Svårigheterna I: Olika skattetraditioner

I DENNA FAS av diskussionen om harmonisering är det i första hand skatter på företag, kapital och moms som har diskuterats. Men det är svårt att föreställa sig att inte hela spektrat av skatter skall dras in. Den underliggande formuleringen av problemet är generell – det gäller att hävda staternas totala skatteanspråk. Frågan om en utjämning av inkomstskatterna har berörts av flera aktörer. En fullständig diskussion skall därför ta hänsyn till hela skattepolitiken.

### *Olika skattetraditioner inom EU*

Mycket olika former för skatteuttag gäller för olika länder inom EU. Skiljelinjerna går i första hand mellan direkta skatter och socialförsäkringsavgifter; mellan centrala och lokala skatter; mellan direkta och indirekta skatter.

*Direkta skatter/socialförsäkringsavgifter.* Länder som Storbritan-

nien och de skandinaviska länderna har (länge) valt direkta skatter för att finansiera hela det offentliga åtagandet. Länder som Tyskland och Frankrike har valt att i första hand luta sig mot "socialförsäkringsavgifter" för att finansiera både socialförsäkringar och sociala utgifter som gränsar till socialförsäkringar (socialpolitiken generellt). Den senare metoden har kallats den "kontinentala skattetraditionen", vilket direkt antyder dess hemvist.

Sverige har visserligen under senare decennier introducerat en del av denna centraleuropeiska tradition. Detta skall närmast förstås i samband med de mycket stora åtaganden för utgifter som det politiska systemet har accepterat. Alla politiska partier i Sverige domineras av sina "utgiftsfalanger". Det tryck på motsvarande skatteinkomster som dessa genererar har gjort att politiker intensivt har intresserat sig för att tillvarata alla tillgängliga möjligheter att öka skatteuttaget. Det har i sammanhanget framstått som ändamålsenligt att importera andra skatteprinciper, åtminstone så länge det har betytt att skatteunderlaget har ökat, skattebaser breddats och skattenivån höjts. Med den opportunistiska principen att maximera uttaget av skatt har Sverige under senare decennier därför drivit in i någon sorts blandsystem.

Valet att ta ut skatt direkt på inkomsten i stället för sociala avgifter, har en rad bakomliggande orsaker. Skillnader bygger bland annat på att arbetsmarknaden reagerar starkt på en höjning av skatter som liknar löneskatter (eller arbetsgivaravgifter), mindre direkt på höjningar av skattesatser på inkomst. Denna skillnad kan räcka för att peka på att ett beskattningssystem inte är godtyckligt valt, eller fritt från en myriad av andra bindningar till samhälle och andra politikområden.



*Centrala och lokala skatter.* De skandinaviska länderna och Tyskland tar huvudsakligen ut skatterna lokalt, medan de flesta andra länder tar ut huvuddelen av skatterna centralt. Också detta representerar ett antal viktiga medborgerliga politikval där olika grupper i olika länder har valt olika. Inom t ex den skandinaviska traditionen är det uppenbart så att det finns ett önskemål att skatt beslutas av ens likar, sådana människor som många lätt och direkt kan komma i kontakt med. Här finns intressanta möjligheter till kontroll och förklaringar som värdesätts på ett bestämt sätt av skandinaver. I det extremt centralistiska Frankrike, eller Storbritannien med sin tradition av imperiepolitik, är skatteuttaget i stället centralt.

Det finns således intressanta historiska förklaringar till varför en ländergrupp har valt en typ av system (lokalt/centralt), medan en annan grupp har valt ett annat. Och sådana val kanske skall jämföras med hur järnfilspån organiseras kring en magnet – beroende på hur magneten är anlagd får järnfilspånen högst varierande mönster. Det utgår helt enkelt en rad organiserande signaler från hur skattesystemet är anlagt – och ekonomins struktur anpassar sig till sådana signaler.

*Direkta och indirekta skatter.* Skillnaden mellan direkta och indirekta skatter skär ekonomierna i något andra dimensioner än de övriga skillnader som har diskuterats här. Det är framför allt fattiga – eller intill nyligen fattiga – länder som baserar en huvuddel av sina skatteinkomster på indirekta skatter: Grekland, Portugal och Irland är de tydligaste exemplen. Valet av indirekta skatter kan i en mening tolkas som att "grundavdraget" (den inkomst som enskilda behöver för att överleva) vid mycket låga inkomster blir för högt för att kunna generera

särskilt stora skatteintäkter till staten. Förskjutningen får då ske mot skatt på konsumtionen.

Länder med höga inkomster och stabil sysselsättningsnivå har i stället valt alternativet att lägga huvuddelen av skatteintäkterna på inkomsten. Det tenderar att regularisera och stabilisera statsinkomsten.

Skillnaderna speglar i detta fall framför allt olikheter i ekonomisk nivå mellan olika ländergrupper. Men det kan också finnas andra olikheter som motiverar olika skattestrategier. En sådan skillnad är att länder som flyttar över mer skatt mot konsumtion vill kunna premiera sparande. Det kan kanske vara så att sparande och kapitalbildning får en särskilt hög samhällelig marginalnytta i ett fattigare land, men fördelen är alls inte begränsad till detta. Oberoende av ekonomisk nivå, fungerar sparande alltid som en "ekonomisk dygd".

För en svensk läsare är detta perspektiv kanske inte alltid självklart. Sverige har på samma gång den högsta momsens inom EU och hög beskattning av sparande. Men detta belyser framför allt den svenska statens opportunistiska i skattepolitiken. Med det stora tryck på offentliga utgifter som genereras från det politiska systemet, utnyttjar staten i stort sett varje källa för statsinkomst intill bristningsgränsen. Men principen om skatt på konsumtion för att kunna uppmuntra sparande finns där i alla fall – den blir synlig i nästan alla andra länder.

De tekniska skillnader som vi här har berört gäller skillnader mellan olika nationella val av skattestrategi. Och det visar sig då att de tekniska skillnaderna egentligen speglar djupare skillnader i politikval. En politik för harmonisering av skattepolitiken inom EU kommer därför att ramla in i en rad inte helt lätt

lösta problem. Utöver en rad enklare matematiska beräkningar för att fastställa genomsnitt för olika skatter, skall man också utjämna enheter som inte kan beskrivas matematiskt. Dit hör politisk filosofi och olika medborgerliga strategier för att på något sätt kunna få kontroll över skattepolitikens utformning.

Och sedan dessa frågor lösts skall man veta hur förändringar i skattestrategier påverkar olika nationella ekonomier, helst ända ned på mikronivå. Detta följer av att man bör utforma en precis strategi för hur vinnarna på skatteomläggningen skall kunna kompensera förlorarna.



## 8. Svårigheterna 2: Det inskränkta perspektivet

DEBATTEN OM SKATTEHARMONISERING förs med EU-perspektivet för ögonen. För en utomstående betraktare förefaller valet av perspektiv tämligen godtyckligt. En medborgare eller ett företag som väger in skattepolitiken i andra länder, begränsar normalt inte sina överväganden till EU – det finns i Europa en tradition att flytta till USA. En tradition som i själva verket skapade USA. Denna tradition är i högsta grad levande. Det finns för medborgare (och företag) en värld utanför EU som erbjuder väsentliga alternativ.

Bland de många alternativen utanför EU är USA det viktiga. Ett mycket väsentligt inslag i det som oftast kallas globalisering är Västvärldens större integration. Det atlantiska bandet mellan de demokratiska blocken USA/Västeuropa har stärkts genom mycket stora finansiella flöden.

Framför allt är det avancerad tjänsteproduktion som flyttar från EU till USA. Det är påfallande att trots djupa tekniska

rötter i flera EU-länder, så har t ex mycket litet av den nuvarande "schumpeterianska vägen" för dataindustri utvecklats i, eller ens nått, EU-länder. I USA har en rad företag, som var källarföretag för ett par decennier sedan, vuxit ut till världsföretag. Microsoft, som för tjugo år sedan var en lös idé hos en student som misslyckats i en amerikansk highschool, skall väl i dag närmast jämföras med en hel industribransch. Tre av dess anställda/ägare tillhör USA:s allra rikaste personer. Inom EU finns ingen "Guillaume Gates".

Teknisk tradition och utmärkt teknisk utbildning inom EU-länder – och Sverige är det kanske bästa exemplet – har betytt att det produceras datagenier också här. Men påfallande ofta har de valt att ta med sig sin affärsidé till USA och utveckla det sista, kommersiella, steget där. Kulturen av små- och nyföretagande gör att det går lätt där. I den mån de väljer att stanna i Europa, blir erfarenheten ganska entydig: de jagas ofta av skattemyndigheter på ett sådant sätt att de får svårt att bygga upp den kapitalstock som behövs för att klara branschens knivskarpa internationella konkurrens.

Men USA är inte ensamt utanför EU. Ett exempel: De tyska direktinvesteringarna fördubblades under perioden 1993–1996 (från omkring 100 miljarder kronor till över 200 miljarder), där en huvuddel gick utanför EU. USA, Östeuropa, Latinamerika och Ostasien var alla centrala destinationer utanför EU. Alla de stora tyska biltillverkarna började lägga ut delar av sin produktion till Tjeckien och Ungern. Tyska detaljhandelskedjor byggdes upp i Polen. Av de 850 miljarder kronor som flöt ut ur Frankrike (en mindre del direktinvesteringar) från december 1996 till mars 1999, gick stora flöden inte bara till USA, utan också till olika skatteparadis.

Det var ett sätt för enskilda fransmän att skydda inkomster från skattehungliga politiker i Paris. Skatteparadiserna spelar i själva verket en central roll för européer som vill gå ur de europeiska skattesystemen. Det faktum att dessa har vuxit hastigt i antal – och ett antal tillkommer varje år – speglar efterfrågan på deras tjänster, eller omvänt: obalansen i de västeuropeiska skattesystemen. (I appendix 2 finns en förteckning över ett antal skatteparadis.)

Dessa exempel ger framför allt vid handen att en skatteharmonisering inom EU inte löser det problem man vill lösa: att minska utflyttning av kapital, företagande och spetskunnande från EU-länder. Man täpper bara till ett enda av de flöden som finns, nämligen omflyttningen inom EU.

Det är också möjligt att den vidare effekten av en skatteharmonisering skulle kunna bli ett ännu större utflöde från EU, totalt sett. För att kunna avgöra detta är det nödvändigt att veta två saker: hur mycket av den interna omflyttningen som skulle stanna av och hur mycket av den som då skulle byta riktning till andra länder; för det andra hur många från nuvarande relativa lågskatteländer inom EU som vid den högre skattesatsen skulle överväga att flytta sin verksamhet utanför EU. Det är långt ifrån osannolikt att sådana analyser skulle medföra att ett ännu större flöde skulle gå ut ur EU.





## 9. Det som behövs är skattereformer – och fortsatt skattekonkurrens inom EU hjälper till med detta

EU ÄR EN HÖGSKATTEREGION. Vissa länder med de högsta skatterna inom EU har råkat in i en rad problem, inte minst på grund av skattetrycket. Man beskattar kapital och arbetskraft så mycket att resultatet har blivit en betydande utvandring av dessa båda. Man driver en omfattande fördelningspolitik – vilket innebär att förlorarna på denna politik (högutbildade, framgångsrika, ambitiösa) inte ser någon framtid för sig i högskattelandet. Fackföreningar som organiserar de lägst utbildade; de ekonomiskt minst framgångsrika och minst ambitiösa formulerar fördelningspolitiken och har i flera länder ett faktiskt veto mot politik som går mot de ”svaga gruppernas” intressen. Förlorarna på fördelningspolitiken kläms åt och de väljer att lämna vad de uppfattar som ett konfiskatoriskt och i

högsta grad "orättvist" system – för att gripa till det barnkamarspråk som för närvarande sprider sig inom politiken.<sup>11</sup>

Men också de makroekonomiska resultaten är bekymmersamma. I stort sett hela EU – de engelskspråkiga länderna Storbritannien och Irland är undantag – har sedan nästan 20 år gått in i en arbetsmarknad med permanent hög arbetslöshet. Tillväxten har stagnerat under 1990-talet, och inte ens optimistiska prognosmakare anser att den kan gå tillbaka till ett bestående högre läge. USA:s höga tillväxt och fulla sysselsättning ser allt mer ut som en utopi för de flesta EU-länder. En protektionistisk reflex har utbildats inom ledande EU-kretsar i Bryssel – små handelstvister med USA och Asien hotar hela tiden att växa till sådana nivåer att de inte längre kan hanteras med eftertanke.

Skattesystemen inom flera EU-länder har helt enkelt kommit i otakt med en rad förväntningar på det goda samhället – de försvårar ett normalt liv så som normaleuropén har kommit att uppfatta det. Risken för arbetslöshet har dykt upp igen och är hela tiden närvarande, därför att färre och färre vill anställa. Och många av de företag som har varit ryggraden i den moderna svenska ekonomin under de senaste 100 åren, lämnar Sverige. Till och med fritiden har invaderats av en skattepolitik som inte känner några gränser. Om vi tar Sverige

---

<sup>11</sup> Visserligen använde Wicksell begreppet "rättvis skattepolitik" i sin banbrytande studie, men han använde det i juridisk, d v s objektiv mening. När mer lättviktiga tänkare, som Gudrun Schyman eller LO:s funktionärer, använder begreppet gör de det i moralisk mening, d v s ger begreppet en subjektiv innebörd som inte kan generaliseras. Men detta hindrar naturligtvis varken Schyman eller LO:s funktionärer.

som exempel befinner sig nära hälften av landets mest populära ishockeylag i sådana tvister med skattemyndigheterna att flera av dem kan komma att läggas ned. Några ekonomiskt svagare lag har redan gjort det – kanske en bisarr effekt av en skattepolitik som utåt motiveras med omsorg om ”de svaga”.

Tidsandan kan kanske tolkas så att en stor skattereform ligger i korten. Det är ingen tillfällighet att många till synes slumpartade händelser i dag tämligen omgående förs över till en diskussion om skattepolitik. Låt oss hålla fast vid Sverige för att exemplifiera – och välja ut några enstaka händelser under månaden april 1999.

När FN:s världsbokdag firades ledde det till en diskussion om bokmomsen – för att illustrera dess effekter sålde bokhandlarna under denna dag sina böcker utan att ta ut moms. Tanken var att ”det måste vara något fel, när staten säger sig vilja främja ett kunskapsamhälle, men sedan lägger sådan skatt på böcker att många inte har råd att köpa dem”.

När offer för den tidigare tvångssteriliseringen skulle motta ekonomisk kompensation för övergreppen – och staten hade beviljat (för Sverige) ovanligt stora skadestånd – klargjordes att skatt skulle tas ut på kompensationen. Det framgick då att den faktiska kompensation som utbetalades blev kraftigt reducerad. Ett av offren för den ohyggliga politiken menade att ”det måste vara något fel, när staten ger med ena handen och sen tar tillbaka nästan allting med den andra”.

Framgångsrika klubben Solna Basket gick i konkurs på grund av skatteskulder – man hade fått intrycket att det gick bra att betala ”artistskatt” för de utländska spelare man använde sig av. Men skattemyndigheterna i Stockholm ändrade sig – inga skatteundantag skulle tillåtas, och man krävde retroaktiv skatt

under fem år. En våg av förtvivlan gick genom basket-Sverige – och reaktionen var att ”det måste vara något fel, när myndigheter ger så oklara och motstridiga besked, att till och med ekonomiskt välskötta klubbar går omkull”.

*En skattereform som återställer Wickselljämvikter är nödvändig*

Om en europeisk medborgare uppfattar att regeringen överbeskattar honom, innebär det att skattepolitiken opererar utanför jämvikt i hans land (det följer av Wicksells krav på enhällighet i skattebeslut<sup>12</sup>). Han kommer då att uppfatta den sittande regeringen som en intressegrupp, eller åtminstone som ett ombud för olika särintressen. Sådana grupper upprättar en skattepolitik där han får betala skatt utan motprestationer – hans resurser kommer att konsumeras av andra, eller kanske användas till ändamål som han djupt ogillar. Detta kan utlösa ett beslut att lämna landet (eller att helt eller delvis gå ur skattesystemet).

Om vi antar, att skattepolitiken är det som i första hand motiverar en medborgares agerande, kommer han att välja att skattskrypa sig i ett land som han anser vara i Wickselljämvikt. Det är inte nödvändigtvis det land som har den lägsta skattesatsen. Det är i stället det land där regeringen använder skattebetalarnas pengar mest effektivt. Om sökandet efter Wickselljämvikter blir omfattande (betydande grupper av medborgare

---

<sup>12</sup> Wicksell argumenterade för fullständig enhällighet i alla skattebeslut. Och skattepolitiken i världen förefaller att röra sig mot en större förståelse för denna position, kanske bäst beskriven som en modifierad enhällighet. Ett antal amerikanska delstater har redan introducerat, eller är på väg att introducera, krav på supermajoritet i skattebeslut.

deltar) kommer en omfattande skattekonkurrens att utlösas mellan olika länder – nämligen om vilket land som använder skattemedlen på det sätt som bäst tillfredsställer de stora och varierande medborgargruppernas önskemål.

Denna minsta gemensamma nämnare för skatteuttaget blir riktningsgivande, och pekar bort från de europeiska högskattestaterna. Att bedriva en extrem fördelningspolitik till förmån för någon grupp (t ex ”den svaga gruppen” eller något annat) blir knappast längre möjligt. Vi får i så fall något som kanske påminner om den svenska situationen – ”svaga grupper” vandrar in (fördelarna är betydande) och välutbildade vandrar ut (nackdelarna är betydande). Efter hand rör sig ekonomin mot en ny sammansättning på arbetskraften – man konkurrerar med sjunkande löner och medborgarnas disponibla inkomster faller mot EU:s eller OECD:s lägsta.

Fördelarna med att upprätthålla skattekonkurrens mellan länder (i en värld av rörliga faktorer) skall bäst jämföras med konkurrens i vilken varu- eller tjänstemarknad som helst. Ett skattebeslut i något EU-land motiveras normalt med ideologi – nästan alltid med någon form av ökad jämlikhet. Men bakom besluten står nästan undantagslöst organiserade intressen som har specialiserat sig på politiska förhandlingar. Dessa två egenskaper hos europeiska skattebeslut indikerar omedelbart att skattepolitik drivs med två svagheter: alltför liten information (jämlikhetsideologi) och alltför få aktörer (särintressen).

Individer som flyttar mot vad de uppfattar vara ett system i Wickselljämvikt kommer automatiskt att korrigera dessa båda brister. Marknads- eller konkurrenssignaler påverkar politikens utformning och fler aktörer inspirerar den. Men flyttningar är också betydelsefulla ur en annan synvinkel. De un-

derminerar regeringars monopol vid skattebeslut. Regeringar tvingas dela beskattningsmakten med grupper som annars skulle lämna landet. Det innebär en revitalisering av den politiska demokratin: beslutsmakt flyttas från formella organ (med få aktörer) till informella organ (med många aktörer).

Utvecklingen framhäver särskilt ett av det demokratiska systemets stora fördelar – den stora toleransen för minoriteter. I ett EU med bevarad skattekonkurrens finns möjlighet för medborgare att finna ett land i Wickselljämvikt, där de önskar betala skatt och konsumera offentliga tjänster enligt gällande lagstiftning. Att döma av vissa uttalanden från EU-politiker förefaller ibland just denna maktindelning i skattebeslut vara ett av de tyngsta skälen för strävan att harmonisera skattesatserna.

Om denna observation är riktig, ger det vid handen att en stark public choice-process pågår under ytan. Det framhäver möjligheten att vissa regeringar inom EU av sina medborgare uppfattas som ombud för särskilda intressegrupper och att deras beslut står i konflikt med vanliga europeers intressen. Dessa vanliga medborgare försöker skydda sig mot vad de uppfattar som skatteopportunist. Och den konflikt som framträder är den mellan wicksellianska medborgare och icke-wicksellianska politiker.

De stora finanspolitiska problemen i de flesta EU-länder kan knappast lösas med en gemensam skattepolitik. Problemen grundar sig på en överexpansion av den offentliga sektorn och, som en konsekvens härav, en överbeskattning av medborgare. Medborgare justerar på egen hand denna skattebörda (genom skatteplanering och skatteflykt) till en nivå där de betalar skatt i

proportion till vad de konsumerar i form av offentliga tjänster.

Wicksellianska medborgare avslöjar regeringars opportu- nism. I alla EU-länder förefaller den informella sektorn vara högst betydande som andel av BNP. Att överföra ekonomiska aktiviteter till den informella sektorn är den starkaste an- passning en medborgare kan välja. Detta val träffas sannolikt först sedan alla lagliga möjligheter att sänka skatten har utnytt- jats. Tillsammans har skatteplanering och skatteflykt visat sig kunna betyda mycket för finanspolitiken, så mycket att de har skapat djupa hål i medlemsländernas statsbudgetar.

Tanken på en skatteharmonisering inom EU tar bara hän- syn till en enda av formerna för skatteplanering – möjligheten att undgå överbeskattning genom att flytta någon annanstans inom EU – och det sker dessutom med ett begränsat perspek- tiv. Problemet formuleras från ett statsperspektiv, nämligen hur staten skall maximera skatteintäkten när olika länder inte- greras med varandra. Det uppenbara alternativet är att formu- lera problemet från medborgarens synvinkel – nämligen hur medborgare skall kunna försäkras mot en opportunistisk rege- ringspolitik, när en stor gemensam byråkrati växer fram inom en region där länder integreras. Ur en annan synvinkel erbjude- r skattekonkurrensen fördel för regeringar: den kommer att informera dem om kvaliteten på den ekonomiska politik de bedriver.

Om vi så får en situation med wicksellianska medborgare och icke-wicksellianska politiker, blir skattepolitiken helt en- kelt som varje annan reglering som medborgaren önskar und- vika. Man kommer att finna vägar kring den. Den mest cen- trala slutsatsen av alla är därför att hela EU:s statliga väl-

#### DET SOM BEHÖVS ÄR SKATTEREFORMER

färdsprojekt måste övervägas på nytt och från grunden. Om de inte kan finansieras berättar medborgarna direkt att de inte önskar se dem i nuvarande utformning. För att förenkla hela denna stora reformprocess är tillgången på skattekonkurrens en fördel, eftersom den förmedlar ett kontinuerligt flöde av tolkningsbar information till dem som skall genomföra arbetet.



## Appendix I: Centrala skatteformer inom EU

### Inkomstskattesatser i procent

Land	Lägsta skattesats	Högsta skattesats	Under-skotts-avdrag	Gåvoskatt i procent
Belgien	25	55	ja	3–80
Danmark	14,5	58	nej	1,2–90
Tyskland	19	53	ja	3–70
Grekland	5	40	ja	ja
Spanien	20	56	ja	7,5–34
Frankrike	0	56,8	nej	5–60 vid dödsfall
Irland	29	52	ja	20–40
Italien	10	51	ja	3–33
Luxemburg	10	50	nej	2,5–15 vid dödsfall
Holland	38,25	60	ja	27–68
Portugal	15	40	ja	4–50
Österrike	10	50	?	2–60
Finland	7	39		6–14
Sverige	30	55	ja	
UK	20	40	nej	40 vid dödsfall

APPENDIX 1: CENTRALA SKATTEFORMER INOM EU

**Företagsskatt i procent**

Land	Grundläggande skattesats	Högsta skattesats
Belgien	28	41
Danmark	34	
Tyskland	40	45
Grekland	35	
Spanien	35	
Frankrike	33,3	
Irland	10	40
Italien	36	
Luxemburg	20	42,6
Holland	35	40
Portugal	36 + 3,6 lokal	
Österrike	34	
Finland	28	
Sverige	28	30
Storbritannien	31	

**Effektiv bolagsskatt inom EU – sammanfattande översikt**

Land	Företagsskatt i procent
Tyskland	43,6
Frankrike	41,6
Italien	41,25
Belgien	40,0
Portugal, Luxemburg	37,4
Grekland, Spanien, Holland	35,0
Österrike, Danmark	34,0
Irland	32,0
Storbritannien	31,0
Finland, Sverige	28,0

APPENDIX 1: CENTRALA SKATTEFORMER INOM EU

**Normala och särskilda momssatser inom EU i procent**

Land	Livsmedel	Speciella regler	Normal moms
Belgien	6	12	20,5
Danmark	25		25
Tyskland	7	7	15
Grekland	8	4	18
Spanien	6	3	15
Frankrike	5,5	2,1	18,6
Irland	2,3	10/12,5	21
Italien	4	9/13	19
Luxemburg	3	6/12	15
Holland	6		17,5
Portugal	5	30 lyxvaror	16
Österrike	10	12 vin	20
Finland	17	12 läkemedel, böcker	22
Sverige	12,5	12 transporter	25
Storbritannien	0	5 energi	17,5

APPENDIX 1: CENTRALA SKATTEFORMER INOM EU

**En internationell jämförelse av skattesatser  
på kapitalinkomster**

Land	Sparande (% av BNP)	Högsta individuella skattesats	Maximal skattesats på kapitalvinster		Krav på innehavets längd
			Kort sikt	Lång sikt	
Argentina	18,0	33,0	Ingen	Ingen	Nej
Australien	21,0	48,5	48,5	48,5	Nej
Belgien	23,0	56,7	Ingen	Ingen	Nej
Brasilien	18,0	27,5	15,0	15,0	Nej
Kanada	21,0	31,3	23,5	23,5	Nej
Chile	26,0	45,0	45,0 –	45,0 –	Nej
Kina	44,0	45,0	ej för första \$6,600 20,0 – ingen för aktier, handlade på godkända börser	ej för första \$6,600 20,00 – ingen för aktier, handlade på godkända börser	Nej
Danmark	21,0	61,7	40,0	40,0 – ingen för aktier	Ja, 3 år
Frankrike	21,0	58,1	26,0 – undantag för första \$8,315	26,0 – undantag för första \$8,315	Nej
Tyskland	23,0	55,9	55,9	Ingen	Ja, ½ år
Hongkong	31,0	20,0	Ingen	Ingen	Nej
Indien	24,0	30,0	30,0	20,0	Ja, 1 år
Indonesien	33,0	30,0	0,1	0,1	Nej
Italien	22,0	46,0	12,5	12,5	Nej
Japan	30,0	50,0	1,25 % av för- säljningspris eller 20 % av nettovinst	1,25 % av för- säljningspris eller 20 % av nettovinst	Nej
Korea	34,0	40,0	20,0 – ingen för aktier, handlade på godkända börser	20,0 – ingen för aktier, handlade på godkända börser	Nej
Mexiko	23,0	35,0	Ingen	Ingen	Nej
Holland	26,0	60,0	Ingen	Ingen	Nej
Polen	18,0	40,0	Ingen	Ingen	Nej
Singapore	50,0	28,0	Ingen	Ingen	Nej
Sverige	22,0	57,0	30,0	30,0	Nej
Taiwan	N/A	40,0	Ingen	Ingen	Nej
Storbritannien	15,0	40,0	40,0 ingen för aktier upp till \$11,225	40,0 ingen för aktier upp till \$11,225	Ja, 1–10 år
USA	16,0	39,6	39,6	20,0	Ja, 1 år
Genomsnitt	25,2	42,4	19,4	15,9	79,2 % har inget krav

## Appendix 2: Några skatteparadis år 1996<sup>13</sup>

THE WORLD'S SAFEST safes: many are also tax havens

A key to protecting your fortune: Park chunks of it in politically stable environments like the "Establishment" off-shore financial centers below. But don't forget other considerations. Emerging havens are typically low-tax jurisdictions whose banks require as little as a few thousand dollars to open an account. They assure anonymity in varying degrees – and you don't need to live in these rather remote islands. Switzerland and Singapore offer few tax breaks but they are still

---

<sup>13</sup> Hämtat från *Asiaweek* 8/3 1996. Läsaren skall hålla i minnet att detta endast är en översikt av några skatteparadis. Jag har inte försökt finna uppdateringar av dessa siffror. Vad som är uppenbart är dock att antalet växer hastigt, vilket antyder ett stort intresse och efterfrågan på dess tjänster. Det finns i dag t ex skatteparadis i stabila östeuropeiska länder, som sannolikt kommer att spela en betydande roll för EU-medborgare i framtiden. Estländska konton är t ex redan intressanta för svenska medborgare.

seen as rock-solid havens. Not Hong Kong, which is less than 500 days away from Chinese sovereignty. Property magnate Ronnie Chan and his family, for example, have domiciled their holdings in the territory's blue-chip Hang Lung Development in the Isle of Man. These are other havens:

*The establishment*

1) Switzerland: Still the premier place to stash wealth, despite controversies such as the case of the Marcos millions, which have called secrecy laws into question.

2) London: Europe's financial capital, where private banking for the very rich first started in the 17th century.

3) New York: America's financial center.

4) Singapore: Not a tax haven, but for long a stable regional banking center attractive to wealthy Malaysians and Thais. In recent years, many Indonesian Chinese tycoons have also set up trusts for their families (first and second) in Singapore. But rising costs and strict monetary authority supervision have made it difficult for the fund-management business to really take off.

5) Hong Kong: A major Asian base for fund management and private banking with managed assets of over \$290 billion. Low 16.5 % tax on corporate profits but costs are shooting up. And 1997 worries investors and locals.

*Asian newcomers*

6) Mauritius: The Indian Ocean island has recently been attracting Indian money.

7) Macau: Reverting to Chinese rule two years after Hong Kong. The city is erasing its backwater image by improving infrastructure, including a new airport.

8) Labuan: The Malaysian island becomes a fully autonomous offshore center this year. Former finance minister Daim Zainuddin, a close friend of PM Mahathir Mohamad, heads the Labuan Development Authority. What's missing? A track record – Labuan opened only in 1989.

9) Bangkok: Thailand set up the Bangkok International Banking Facility scheme to promote its capital as an offshore banking center. In 1994, Singapore's United Overseas Bank upgraded its representative office there to the status of an offshore branch. But Bangkok is unlikely to give the Lion City a run for its money anytime soon.

10) South Pacific: The Cook Islands have long been an offshore home for New Zealand money. No income and capital-gains taxes in Vanuatu, but like the Cooks and Nauru, it may be too remote for most.

#### *Euro-havens*

11) Luxembourg: Has the advantage over non-European Union member Switzerland in attracting funds from high-tax neighbors such as fellow EU nations Germany and the Netherlands. A possible drawback: EU moves to limit banking secrecy and coordinate taxation.

12) Channel Islands (Guernsey and Jersey): So popular that banks there are raising the minimum amount required to open an account to over \$100,000. Guernsey and Jersey have

their own legislatures, though they are nominally part of the U.K.

13) Isle of Man: Also part of the U.K. and autonomous – and you can actually holiday there.

Caribbean centers

14) Bermuda: The domicile of choice of Hong Kong firms worried over 1997. No taxes on income, profits and capital gains. A recent vote to stay under British rule should help bolster Bermuda's status.

15) Miami: A major offshore center for private banking clients in Latin America. Problem: tainted by drug money.

16) Cayman Islands: Boasts deposits of more than \$410 billion, but also faces money-laundering problems. No taxes on income, profits and capital gains.

17) Netherlands Antilles: Home of speculator-investor George Soros's Quantum Fund and branch offices of more than 50 international banks including ABN AMRO and Deutsche Bank.

18) U.S. Virgin Islands: The only U.S. tax-free haven, but beware of killer hurricanes.

19) British Virgin Islands: Generous tax provisions and relaxed regulations prove attractive, but some worry that the legal environment may not be strict enough.

#### *The Mediterranean*

20) Gibraltar: Hampered by territorial squabbling between Britain and Spain.

21) Cyprus: Carving a niche in the Russian offshore banking business. The authorities are introducing secrecy regu-



lations and tax incentives. Big minus: division into Greek and Turkish areas.

22) Malta: Has strict secrecy provisions and double-taxation treaties with the EU and other European countries.

23) Libya: Promises big tax breaks and anonymity, but would you trust Muammar Gaddafi with your money?

*Berths in the Gulf*

24) Bahrain: Growing rapidly, but recent rumblings on the political front, including bombings, may limit growth.

25) Dubai: Well-connected with India's rich, Dubai may drain business from Bahrain if the situation there gets too prickly.