

## Svensk ekonomisk nationalrapport

**Krister Andersson**

**6 oktober 2000**

### Skattekonkurrens i ett europeiskt perspektiv

#### I. Inledning

Under de senaste två decennierna har diskussionen om den internationella skattekonkurrensen tilltagit samtidigt som det har genomfört omfattande skattereformer i så gott som alla industriländer. Reformerna har inneburit att skattesatserna reducerats och skattebaserna breddats. Samtidigt har det förts en debatt om s.k. skadlig skattekonkurrens och länder har försökt komma överens om rimliga och ibland, mera likformiga skatteregler. Inom EU har det dock visat sig vara svårt att uppnå enighet och resultatet har ofta blivit urvattnade kompromisser som dessutom fördröjts i många år. Det är uppenbart att länderna anser sig kunna dra fördel av en fortsatt skattekonkurrens och efter bildandet av EMU har fokus på skatterna som konkurrensmedel ökat.

Det område där den pågående skattekonkurrensen kanske märks tydligast är hur företagsskattesatserna utvecklats. Trots att så gott som alla industriländer sänkt sina företagsskattesatser under de senaste tio åren har flera länder aviserat ytterligare sänkningar. Irland har aviserat en sänkning av bolagsskatten till 12,5 procent och avskaffar därmed den lägre skattesatsen för tillverkningsindustrin på 10 procent, liksom den tidigare gällande allmänna skattesatsen på 40 procent.

Exemplen på skattekonkurrens gäller dock inte bara bolagsskatten. Förutom att sänka bolagsskatten till 25 procent från och med 2001 sänker Tyskland den högsta inkomstskattesatsen successivt till 42% år 2005. Samtidigt sänks skattesatsen för låginkomsttagare från 23% till 15%. I Frankrike sjunker inkomstskattebetalningarna med 10% för 90% av inkomsttagarna fram till år 2003 och den högsta marginalskatten sänks. Nederländerna har avskaffat förmögenhetsskatten och sänkt kapitalinkomstskatten så mycket att den halverades för vissa medborgare. I Italien blir högsta marginalskatt 45,5 procent. Finland har uttalat en strategi att under en tioårsperiod sänka skattetrycket till Europainivå (ca 42 procent).

Trots att skattesatserna fallit har emellertid skatteintäkterna från bolagssektorn inte minskat som andel av BNP. Tvärtom har ökat ekonomisk effektivitet och nyetableringar i kombination med att den effektiva skattesatsen inte fallit lika mycket som den formella skattesatsen, resulterat i ökade skatteinkomster.

## 2. Den svenska debatten

Den svenska debatten har försökt skilja mellan skatt på använt kapital och ägt kapital. Två bärande principer i den svenska skattepolitiken har varit att ha konkurrenskraftiga villkor för använt kapital och så hög beskattning på ägt kapital att inkomstfördelningen blir så jämn som möjligt. Sverige har därför hållit sig förhållandevis väl framme när det gäller att försöka främja investeringar och skapa sysselsättningstillfällen i landet. Tidigare utformades denna politik bl.a. genom att tillåta speciella investerings- avdrag eller -bidrag, genom att tillåta överavskrivning av investeringar samt genom s.k. Annullavdrag. När det blev allt mer uppenbart att investerarna genomskådade att de bidrag som gavs till nya investeringar ofta finansierades genom att beskatta befintlig kapitalstock hårdare, reducerades effekterna av nya stimulansåtgärder. Dessutom blev det alltmer uppenbart att de snedvridningar som skattesystemet gav upphov till var så allvarliga att tillväxtpotentialen minskade. Fokus hamnade därför på att reducera skattesatsen samt att bredda skattebasen.

När det gäller synen på ägarskatter har olika regeringar haft olika syn på frågan. Ägarskatterna har dock förblivit mycket höga och ambitionen har varit att svenskarna skall ha mycket hög andel löneinkomst och som en konsekvens har ägandet av produktionsmedlen lämnats till utländska finansiärer. Eftersom svenskarna beskattas väsentligt högre på sitt ägande än vad utländska investerare gör uppmuntrar det svenska skattesystemet till ökat utländskt ägande. Vi har också under en rad av år sett hur andelen utländskt ägande på Stockholmsbörsen skjutit i höjden. Under 1990-talet har andelen stigit från ca 10 procent till ca 45 procent.

Den utvecklingen är inte förvånande med tanke på att skatten på aktieäggande är dubbelt så hög för en svensk som för den genomsnittlige aktieägaren inom EU. Då har förutom företagsskatten även skatten på utdelningar och reavinst beaktats, liksom förmögenhetskatten.

Den svenska skattepolitiken har i själva verket gått ut på att försöka åstadkomma att svenskarna har lika villkor när de sparar i utlandet som när de sparar i Sverige. Att andra länder har väsentligt lägre skatter på ägande, och därtill ofta speciellt gynnsamma villkor i sina länder för rent inhemska placeringar, har man bortsett från när skattesystemet utformades. Speciellt låg- och medelinkomsttagare har höga kapitalskatter jämfört med hur det ser ut i andra länder.

Resultatet av denna politik är att svenskarna tenderar att konsumera mer av sina inkomster medan utlänningar står för kapitalbildningen. Eftersom produktivitetsvinster och vinster av effektiviseringar tillfaller ägarna, blir det till stor del utländska hushåll som får del av vinsterna i det svenska näringslivet. Därutöver riskerar skatteincitamenten till ökat utlandsägande att leda till stora svängningar på börsen och i kronans värde, i synnerhet om utlänningarnas information är bristfällig och karakteriseras av flockbeteende. Det är därför angeläget att ge svenskar samma skattemässiga förutsättningar som utlänningar för sparande och kapitalbildning.

I en internationaliserad och allt mer internetbaserad värld är det dessutom inte lätt att upprätthålla hemvistprincipen i inkomstbeskattningen, eller för den delen destinationsprincipen inom

varubeskattningen. Den svenska regeringen har uppskattat att de svenska hushållens icke-deklarerade sparande i utlandet uppgick till ca 325 miljarder kronor år 1997. Det var en fördubbling på mindre än 5 år. Om ökningstakten har hållit i sig (vilket är troligt inte minst med tanke på de mycket stora värdestegringar som erhöles under 1998-99) torde beloppet nu uppgå till ca 500 miljarder kronor. På detta belopp får således staten in varken utdelningsskatt, reavinstskatt eller förmögenhetsskatt. I själva verket är det troligt att regeringen t.o.m. förlorar skatteinkomster på att bibehålla förmögenhetsskatten. Den inbringar ca 7 miljarder kronor. Om avkastningen på det icke-deklarerade hushållssparandet uppgår till 10% per år, blir skattebortfallet 15 miljarder kronor per år.

Förmögenhetsskatten förefaller dock att ha åtminstone nio liv. Trots att många miljardärer är undantagna från skatten medan vanliga medborgare som amorterat av sitt villalån tvingas betala förmögenhetsskatt, saknas politisk vilja att slopa skatten. För inkomståret 2000 beräknas antalet personer som betalar förmögenhetsskatt uppgå till närmare 800 000.

De höga svenska skatterna på kapital och kapitalinkomst har negativa effekter för den finansiella sektorns konkurrenskraft. Den innebär dessutom att svenska hushåll till stor del går miste om de värdestegringar som sker inom företagssektorn. Ökad produktivitet till följd av användandet av ny teknik eller andra faktorer, tillfaller självfallet ägarna. Kapitalandelen i svensk ekonomi har stigit mycket kraftigt under 1990-talet och är tillbaka till en nivå som vi inte sett sedan 1960-talet. Annorlunda uttryckt, värdestegringen på börsen har varit omfattande. Under 1999 steg den svenska börsen med 1 500 mdr (varav enbart A-listan stod för drygt 1 000 mdr). Som jämförelse kan nämnas att hushållens disponibla inkomster uppgick till 985 mdr. Det är uppenbart att hur stor andel av börsen som de svenska hushållen äger betyder mycket för hushållens inkomst- och förmögenhetsutveckling.

Enligt en undersökning av Demoskop är varannan svensk beredd smita från skatt på sitt sparande. Hela 49 procent skulle kunna tänka sig att placera pengar utomlands för att undvika skatt på avkastningen. Lika många, alltså 49 procent svarade nej. Inställningen att försöka undgå skatt är utbredd även bland de riksdagspartier som gjort sig kända för att försvara höga skatter. Bland de socialdemokratiska väljarna svarade 37 procent Ja, och bland vänsterpartiets väljare var Ja-siffran 39 procent. Mest laglydiga är centerpartisterna (32%).

Andelen som svarar Ja är speciellt hög för unga personer men även åldersgruppen 30-49 år uppvisar en hög andel Ja-svar. Höginkomsttagare, män och skåningar förefaller, enligt undersökningen, vara mera benägna att försöka undvika de höga svenska kapitalinkomstskatterna genom att flytta sparandet utomlands och inte rapportera inkomsten eller förmögenheten till de svenska skattemyndigheterna.

### **3. Endast skatt på 4 F?**

I mera pessimistiska stunder har skattekonomer dragit slutsatsen att den ökade skattekonkurrensen leder till att det endast blir möjligt att beskatta 4 F, nämligen Fattigt Folk, Fastigheter och Föda. Att det skulle förhålla sig på det sättet är dock inte troligt. Däremot är det svårt att upprätthålla nuvarande skattetryck på rörliga skattebaser. Att det svenska skatteuttaget inte är långsiktigt hållbart är dock väl känt och har utförligt belysts i bl.a. Långtids- och Finansmarknadsutredningarna. Riksskatteverket presenterade nyligen en omfattande rapport där det konstateras att globaliseringen innebär ett ökat tryck mot enskilda länders skattebaser och att "de skatter som för Sveriges del är svåra att bibehålla på dagens nivå är skatten på kapital, statsskatten för fysiska personer, förmögenhetsskatten,

mervärdeskatten och punktskatterna på alkohol och tobak." I RSVs rapport dras slutsatsen att inom loppet av en tioårsperiod kan vi, om ingenting görs åt skatterna, få se ett tio-procentigt avbräck i skatteintäkterna, eller 100 miljarder kronor om året.

På senare tid har det emellertid visat sig att protesterna mot såväl fastighetsskatt som skatt på låginkomsttagare i allmänhet vinner ökat gehör. I Sverige har regeringen tvingats sänka fastighetsskatten på villor från 1,7% till 1,5% och från 2001 sänks den ytterligare till 1,2%. Att beskatta föda har också visat sig vara svårare än vad många ekonomer kanske tänkt sig. Gränshandel och internet urholkar successivt skatteintäkterna från mat, alkohol och annan konsumtion. I Sverige har skatten på tobak, och framför allt vin sänkt kraftigt. Ytterligare sänkningar på vin och alkohol är aviserade.

Skatten på låginkomsttagare är redan exceptionellt hög i Sverige. Trots att den övergripande beskattningsprincipen är skatt efter bärkraft, börjar skatt tas ut redan vid så låga årsinkomster som 8 900 kronor. Den skattesats som tillämpas är dessutom i ett internationellt perspektiv mycket hög. I Lissabondeklarationen från EUs toppmöte i mars 2000 har dessutom regeringen ställt sig bakom att utvärdera om det skett någon verklig framgång med att "alleviate the tax pressure on labour and especially on the relatively unskilled and low-paid". Att då ytterligare öka skatten på låginkomsttagare torde vara svårt.

Det kan tyckas något oroande att just de skattebaser som ekonomerna utpekat som de enda långsiktigt hållbara visar sig vara politiskt mycket känsliga. Samtidigt fortgår skattekonkurrensen när det gäller rörliga skattebaser och sammantaget kommer detta att leda till restriktioner för de offentliga utgifternas nivå.

Trots de ökade svårigheterna att beskatta såväl rörliga som orörliga skattebaser anger den svenska regeringen i den senaste budgetpropositionen att:

"Det är därför angeläget att upprätthålla en beredskap att vidta åtgärder inom de områden som är särskilt känsliga för rörlighet över gränserna, samtidigt som det är viktigt att upprätthålla skatteuttaget på de skattebaser som inte uppvisar samma rörlighet."

Frågan måste dock ställas om det kommer att vara möjligt att upprätthålla skatteuttaget för ens de orörliga skattebaserna. Eftersom dessa skatter tenderar att uppvisa regressiva inslag kan de komma att ifrågasättas även från rättvisesynpunkt.

#### **4. Betydelsen av arbetet inom EU, OECD och IMF**

Förverkligandet av den inre marknaden påverkar även vilka skatteregler som medlemsländerna i EU kan ha. Skattepolitiken är dock en intern angelägenhet och för att uppnå en överenskommelse måste alla medlemsländerna ställa sig bakom ett förslag. Det har visat sig vara svårt att uppnå enighet.

Sparandeditivet är ett tydligt exempel på hur länderna vill fortsätta med skattekonkurrens och att processen därför blir utdragen i tiden. Det brittiska motförslaget om utbyte av information får ses som ett mästestycke i diplomati. Det möjliggör för regeringar att skjuta frågan framför sig. Om det brittiska förslaget om utbyte av information verkligen skulle kunna fungera krävs att man inför "A European Taxpayer Identification Number". I annat fall kan inte de olika ländernas olika fribelopp för kapitalinkomster beaktas.

Kontrollproblemen är enorma. Ta t.ex. en gift svensk kvinna som tar anställning i Belgien (vid t.ex. Kommissionen). Hon måste använda sitt flicknamn när hon öppnar ett bankkonto i Belgien (eller när hon registrerar bilen) även om hon tog makens namn vid vigseln. I Sverige finns hon inte längre registrerad under sitt flicknamn medan de belgiska myndigheterna vägrar acceptera något annat efternamn. En kontrolluppgift från belgiska myndigheter kan därför aldrig identifieras i Sverige om det inte finns ett ID-nummer.

#### 4.1 Ändrad inriktning inom EU

Det finns flera viktiga processer som pågår inom EU-arbetet som har direkt bäring på skatterna.

Efter införandet av euron har skatterna blivit allt viktigare för länderna. Det gäller dels skatternas roll i finanspolitiken, dels skatterna som konkurrensmedel. Dessutom har sannolikt avsaknaden av tillräckliga strukturreformer haft en negativ påverkan på eurokursen och det politiska intresset av att angripa skevheter i skattesystemet har ökat. Den tyska skatte- och pensionsreformen kan delvis ses i detta ljus, men också som ett sätt att stärka tyska ekonomin inom unionen.

Vid Lissabontoppmötet i mars 2000 beslutade EUs regeringschefer om ett nytt strategiskt mål. Målet är att inom ett decennium göra EU till den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen, kapabel av uthållig tillväxt med fler och bättre jobb och social samhörighet. Listan med åtgärder är lång, och skall delvis ses som en fortsättning på Luxembourgprocessen (arbetsmarknad och sysselsättning) och Cardiffprocessen (strukturella reformer). Speciellt vikt läggs vid ekonomiska reformer som medför att den inre marknaden fungerar bättre. Det konstateras t.ex. att:

"Rapid work is required in order to complete the internal market in certain sectors and to improve under-performance in others in order to ensure the interests of business and consumers." "Moreover, fair and uniformly applied competition and state aid rules are essential for ensuring that business can thrive and operate effectively on a level playing field in the internal market."

I skattefrågan är man explicit endast när det gäller låginkomsttagare och små- och medelstora företag. Här kräver man lättnader och enklare regler. I övrigt ses skattefrågan i ökad utsträckning som en fråga om den inre marknaden. Den utvecklingen är intressant och potentiellt mycket viktigt för alla medlemsländer, inte minst för ett högskatteländ som Sverige.

I samband med att den nya Kommissionen tillträdde har det dessutom skett en förändring i hur skattefrågorna hanteras. Som Kommissionär för skatterna hade Monti (1995-99) begränsad framgång eftersom enighet krävs mellan medlemsländerna men som Kommissionär för konkurrensfrågor och inre marknaden har Monti betydligt större frihetsgrader. Inre marknadsfrågor har Kommissionen kompetens över och därmed behövs inte förhandlingar med medlemsländerna.

Att se skattefrågor i ljuset av den inre marknaden och otillåtet statsstöd är ett effektivt redskap för Kommissionen att driva fram en skatteapproximation eller till och med en skattekoordination. Sverige har än så länge endast kommit i skottgluggen vid ett par tillfällen. Ett område gällde nedsättningen av egenavgifter i det inre stödområdet som klassades som otillåtet statsstöd. Regeringen eliminerade nedsättningen.

Ett annat område har gällt energibeskattningen. I Sverige har vi en generell lagstiftning och på sedvanligt pragmatiskt sätt medger vi nedsättning eller till och med undantag i de fall den högre skattesatsen skulle

leda till orimliga resultat. I själva verket har mycket av den svenska skattelagstiftningen utformats på detta sätt. Det finns rikligt med undantag.

Kommissionen har emellertid ifrågasatt om de svenska nedsättningsreglerna för elintensiv industri inte är att jämföras med förbjudet statligt stöd. Sverige har begärt förlängt undantag men i längden torde det bli svårt att få bibehålla nedsättningsreglerna om de inte kan relateras till t.ex. aktiva miljöåtgärder. Ett borttagande skulle naturligtvis slå ut dessa industrier eftersom den generella skattesatsen är mycket hög. I själva verket är ofta även de svenska nedsatta skattesatserna högre än de skattesatser som finns i konkurrentländerna. Det hindrar dock inte Kommissionen från att hävda att själva nedsättningen i sig utgör statsstöd.

Genom detta arbete kan alltså Kommissionen driva fram ett eliminerande av nedsättningsregler, något som sätter press på den generella skattesatsen. I en första omgång kan Kommissionens åtgärder mycket väl öka snedvridningen av resursanvändningen inom unionen, men i ett längre perspektiv kommer naturligtvis länderna välja att successivt sänka sina skattesatser och en mera enhetlig nivå kommer att uppnås inom unionen. Därmed skapas "a level playing field" och en skatteharmonisering (dock inte genom överenskommelser mellan staterna).

Det är utan tvekan så att Kommissionen har ett effektivt redskap till sitt förfogande för att uppnå skattekoordinering och en välfungerande inre marknad.

Det kan till och med tänkas att EUs agerande när det gäller amerikanska Foreign Sales Corporation är i linje med denna nygamla politik. Genom att stämna USA inför WTO och genom att kräva FSCs avskaffande kan EU framtvinga ett avskaffande av dessa exportrelaterade skatteförmåner för FSC och eventuellt även påskynda en process där USA övergår till exemption-metoden. Lika villkor för agerande på europamarknaden påverkar alltså inte endast europeiska företag och länder.

## **4.2 EUs Code of Conduct och OECDs Harmful Tax Competition**

Som ett led i arbetet att eliminera ojust skattekonkurrens har EU tagit fram den s.k. Primalororapporten och Code of Conduct. Av de 66 skatteregler som ansågs kunna ha snedvridande effekter bedömde Monti vid en hearing i Europaparlamentet att ca 40 kunde "attackeras" med reglerna om otillåtet statsstöd.

Även OECD har utarbetat riktlinjer för harmful tax competition. Nedan följer en sammanställning av EUs och OECDs arbete på detta område.

### OECD Guidelines EU Code of Conduct Anmärknin

Omfattning Finansiella aktiviteter och mobila tjänster Företagsskatter EU behandlar, till skillnad från OECD, konkurrens om reala investeringar

Identifiering av skadlig skattekonkurrens Skatteparadis

I. Inga eller endast nominella skatter

2. Inget utbyte av information
3. Bristande transparens

#### Fördelaktiga skatteregler

1. Låg eller noll effektiv skattesats
2. Ring-fencing
3. Bristande transparens
4. Bristande informationsutbyte Huvudsakligt kriterium:

#### Noll eller väsentligt nedsatt skattesats

Samt en eller flera av följande:

1. Ring-fencing
2. Bristande transparens
3. Avsaknad av verklig ekonomisk aktivitet
4. Vinstbestämning avviker från OECD transfer pricing guidelines OECD betonar utbyte av information.

#### 2. Andra bjuds in I. EU-länder

2. Beroende territorier Båda betonar principer som kan användas world-wide

Källa: The Future of Tax Policy in the EU, CEPS, Bryssel, 2000.

Om EUs eller OECDs arbete om ojuste skattekonkurrens skulle visa sig bli en framkomlig väg är det rimligt att räkna med att länderna i ökad utsträckning kommer att konkurrera om sänkningar av de generella skattesatserna och om hur inkomst och vinst skall beräknas. Paradoxalt nog skulle en sådan utveckling leda till störst omställningsbehov i de länder som för närvarande är mest aktiva i frågan om att

bekämpa ojuste skattekonkurrens. För länder som Sverige skulle en ökad skattekonkurrens på bred front, i stället för konkurrens om speciellt gynnsamma regler för vissa specifika företagsformer etc., leda till ett betydande skattebortfall eftersom våra skattesatser ofta är så höga i utgångsläget.

Att kraven på likabehandling av utländska medborgare och investerare drivits långt inom EU är uppenbart. Däremot har det fortsatt varit möjligt för länderna att diskriminera sina egna medborgare. När det gäller lägre skatt för utländska experter anser Kommissionen inte längre att sådan lagstiftning är oförenlig med den inre marknaden. Frågan om imputation-systemen har däremot ifrågasatts eftersom utländska investerare oftast inte gottskrivs betald bolagskatt i annat land än hemlandet. Flera länder har därför valt att överge gottgörelsesystemet för att istället införa regler om att endast en del av utdelningarna skall tas upp till beskattning. Reavinst är ofta skattefria efter viss innehavstid.

### **4.3 Stor undersökning av Europas företagskattesystem**

Rådet gav Kommissionen i uppdrag att undersöka företagskattesystemen i medlemsländerna. Speciell uppmärksamhet skulle ägnas effekter på gränsöverskridande investeringar. Kommissionen tillsatte två expertpaneler för att möjliggöra en omfattande studie. En panel, den s.k. Professorspanelen fick i uppdrag att utarbeta en metod för att jämföra ländernas företagskattesystem. En rapport med beräkningar av drygt 11000 investeringskombinationer presenteras i början av 2001.

Den andra panelen består av näringslivsrepresentanter. Ett omfattande arbete har presenterats för Kommissionen med explicit belysning av olika finansiella arrangemang för att minska den effektiva skatten. Bland de förslag som presenteras finns Home State Taxation (HST) och Consolidated Tax Base. HST innebär en valmöjlighet för företag att låta sig beskattas enligt moderbolagslandets skatteregler även för de dotterbolag som är verksamma i andra medlemsländer som ingår i den grupp av länder som accepterar varandras beräkningsmetod för skattepliktig vinst.

Kommissionens studie belyser bland annat hur viktig företagskattesatsen är för den effektiva skatten. Detta gäller speciellt de företag som uppvisar hög avkastning på investerat kapital. Ett troligt resultat av studien är att länderna påskyndar en anpassning av sina företagskattesystem. Konkurrensen när det gäller företagskattesats kan också förväntas fortsätta.

### **4.4 EG-domstolen (EGD)**

En viktig länk i integrationsarbetet har varit den rättsliga prövningen i EG-domstolen. Detta arbete kommer fortsatt att vara centralt men eftersom regeringscheferna i ökad utsträckning avger deklARATIONER om nödvändiga processer inom union, utan att för den skull ingå bindande avtal, kan det tänkas att den politiska processen blir allt viktigare. De ramar som avtalet ger rörande den inre marknaden kan kanske komma att prövas på fler områden.

Europadomstolen har arbetat inom flera olika områden. Ett område har gällt imputationssystem och rörligheten av gränsöverskridande kapital. Det kan ifrågasättas om dessa system inte utgör diskriminering och ett hinder för kapitalets rörlighet.

Inom flera viktiga områden är det dock tveksamt om EGD kommer att kunna erbjuda en framkomlig väg. Det gäller bland annat transfer pricing och de därtill hörande ständigt ökande dokumentationskraven för företagen. Det gäller också möjligheter till förlustavdrag över gränserna samt beskattning vid sammanslagningar av internationella bolag. Frågan om multilaterala skatteavtal är knappast en fråga för



EGD. Däremot är det kanske troligt att CFC-lagstiftning så småningom prövas och det är nog tveksamt om sådan lagstiftning kan upprätthållas.

#### **4.5 Internationella Valutafonden, IMF**

IMF har olika sammanhang betonat konsekvenserna av de alltmer integrerade finansiella marknaderna i världsekonomin. Även förhållandevis små skatteskillnader kan bidra till stora kapitalflöden, inte minst om trovärdigheten för den ekonomiska politiken sviktar.

IMFs chef för Fiscal Affairs Department, Vito Tanzi har i ett flertal böcker och artiklar pekat på att stora skatteskillnader mellan länderna blir allt svårare att upprätthålla. Han har också pekat på konsekvenserna av internationaliseringen för statsinkomsterna och därmed möjligheterna att finansiera offentliga utgifter. Vid en konferens i juli 2000 presenterade Tanzi rapporten "Globalization, Technological Developments and the Work of Fiscal Terminals".

Bland de fiskala termerna han tar upp återfinns elektronisk handel, användandet av elektroniska betalningsmedel, handel mellan stora internationella bolag, off-shore centra och skatteparadis, derivat och hedge funds m.m.

Möjligheten att använda derivat och finansiella instrument för att ta hand om inte bara ränte- valuta- och råvaruprisrisker, utan också skattebelastning finns redan. Användandet av dessa instrument har hittills begränsats av att deras riskprofil stämmer illa överens med de krav investmentbanker har på sina portföljer och risk allocation. Skatteelementet medför helt enkelt att den traditionellt uppmätta risken för banken framstår som oacceptabelt hög. På senare tid har det emellertid uppstått nischbanker som specialiserar sig på användandet av dessa instrument och deras användning kan förväntas öka kraftigt framöver.

Därmed undgås de kostnader som ofta uppstår vid användandet av s.k. hybridinstrument. De bygger ofta på en fysisk etablering av dotterbolag/filial i annat land för att kunna tillgodogöra sig dubbelt avdrag för räntekostnader och ofta också skattefri avkastning.

Eftersom användandet av såväl hybridinstrument som derivat och andra finansiella instrument kan ha potentiella effekter för stabiliteten i det finansiella systemet har såväl IMF som BIS ägnat dessa instrument speciell uppmärksamhet. Att de kommer att påverka möjligheterna att beskatta kapital och företag är dock högst troligt.

Även effektiviteten i det finansiella systemet påverkar vilka skatteskillnader det kan finnas mellan länder innan rena arbitragesituationer uppstår. Ju mera effektiva de finansiella marknaderna blir, med åtföljande minskad spread mellan in- och utlåning, desto mindre kan skillnaderna vara mellan ländernas företagsskattesystem. Samma resonemang gäller för den individuella kapitalinkomstskatten mellan länderna.

När det gäller IMF:s syn på svensk skattedebatt kan man konstatera att IMF anser att med tanke på den starka konjunkturutvecklingen i Sverige är utgiftstaken i de offentliga budgetarna alldeles för höga och inte tillräckligt ambitiösa. Utgifterna borde sänkas. IMF förespråkar också att skatterna kan och bör sänkas med 30 miljarder kronor redan nästa år utan att riskera överhettning av ekonomin. Och det även om inte utgifterna sänks. Skattesänkningarna bör ske bl.a. genom att värnskatten slopas och att den statliga inkomstskatten sänks till 15 procent. Dessutom rekommenderar IMF sänkta

kapitalinkomstskatter och sänkt förmögenhetsskatt för att främja nyföretagande, sparande och investeringar.

Sänkningar av dessa skatter förbättrar ekonomins funktionssätt och riskerar inte att leda till överhettning. Under perioden 2001 till 2003 anser IMF att skatterna bör sänkas med 80 miljarder kronor, och med mer om utgifterna också sänks.

## 5. Slutsatser

Länderna har valt att använda skattesystemet för att konkurrera om investeringar och sysselsättningstillfällen. Den processen kommer att fortsätta och med gemensam valuta i Europa kan takten komma att öka. Det är därför viktigt att ha en strategi för hur det framtida skattesystemet och därmed utgiftsnivån kan se ut.

Internationaliseringen medför att effekterna av en inhemsk snedvridande beskattning blir tydligare eftersom kapital och invånare kan rösta med fötterna. Det är viktigt att ta vara på dessa signaler och att anpassa skattesystemet så att det blir långsiktigt hållbart. För Sveriges del innebär detta att, såsom IMF och andra internationella organisationer argumenterat, såväl skatter som offentliga utgifter behöver sänkas.

Möjligheterna till fortsatta undantag från den generella skattesatsen kommer dessutom i ökad utsträckning att ifrågasättas inom EU, såsom varande otillbörligt statsstöd. Det blir helt enkelt svårare att vara pragmatisk vid skatteutformningen. Det innebär att trycket på en sänkning av de generella skattesatserna kommer att öka successivt.

Med tanke på att vissa skattebaser är flyktiga och med allt större folkliga protester mot andra höga skatter på mindre flyktiga skattebaser är det viktigt att utarbeta en skatte- och utgiftsstrategi. Minskade offentliga utgifter skulle möjliggöra en snabbare anpassning av skatterna till internationella och uthålliga nivåer.

Enligt fastställda utgiftstak för den offentliga sektorn i Sverige kommer emellertid de samlade offentliga utgifterna att öka med mellan 35 och 52 miljarder kronor per år fram till år 2003. Statens del av ökningarna är mellan 25 och 30 miljarder kronor per år, resten är ökningarna i kommunsektorn. Efter korrigering för inflationen ökar alltså de offentliga utgifterna med dryga 2 procent per år. Det skäl som anförs för högre offentliga utgifter är satsningar inom vård, skola och omsorg.

Dessa utgiftsområden utgör dock endast ca en tredjedel av de samlade offentliga utgifterna. Genom omprioriteringar i kombination med lägre utgiftsökningar än vad som nu förespråkas, skulle dessa sektorer kunna förstärkas samtidigt som risken för överhettning i ekonomin reduceras och utrymme skapas för sänkta skatter och därmed en bättre fungerande ekonomi med uthålliga statsfinanser.

Det är viktigt att ta Sveriges långsiktiga konkurrenskraft på allvar. Genom lägre ökningstakt i de offentliga utgifterna och sänkta skatter skulle statsfinansernas konjunkturkänslighet minska. Dessutom skulle incitamenten för arbete och kapitalbildning förbättras. En anpassning av de svenska skatterna, till nivåer som andra länder har, bör därför omgående påbörjas. I denna anpassning ligger ett avskaffande av förmögenhetsskatten, sänkt kapitalinkomstskatt, i ett första steg till 20 eller 25 procent, och minskad marginalskatt för alla inkomsttagare genom bl.a. sänkt statlig inkomstskatt. Det är inte uthålligt att fortsätta försöka beskatta Fastigheter, Fattigt Folk och Föda för att kompensera för det skattebortfall

som uppstår när de flyktiga skattebaserna lämnar landet.

## Referenser

Andersson, Krister (1998), "EMU och våra framtida skatter," i Europaperspektiv 1998, Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap, Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson & Lars Oxelheim (redaktörer), Santérus Förlag.

Andersson, Krister (2000), "Tax Policies in the European Union" rapport för Public Hearing on Progress in the Co-ordination of Tax Policies in the European Union, Committee on Economic and Monetary Affairs, Europaparlamentet, 19 juni.

Andersson, Krister (2000), "Skatternas betydelse för den finansiella sektorns konkurrenskraft", Bilaga 16 till Finansmarknadsutredningen, SOU 2000:11.

Andersson, Krister och Johan Fall, (1999), "Sänk skatten på ägande – besluta om 25-25-25 i ett första steg," Industriförbundet, november 1999.

Andersson, Krister och Johan Fall, (2000), "The Ongoing Tax Competition in the EU to Attract Capital," Industriförbundet. Rapport presenterad vid Nätverket för Europaforsknings konferens i Mölle, maj

Budgetpropositionen för 2001, Regeringens proposition 2000/01:1, Stockholm.

CEPS, (2000), The Future of Tax Policy in the EU – From 'Harmful' Tax Competition to EU Corporate Tax Reform, Report of the CEPS Tax Task Force, Chairman Malcolm Gammie, Rapporteur Claudio Radaelli.

ECOFIN Council, (1999), Code of Conduct/Primaloro Group, 29 november.

European Parliament, (2000), Draft Report on Progress in tax co-ordination in the European Union (2000/2040(INI)), Rapporteur Christa Randzio-Plath, 17 juli.

Finansmarknadsutredningen, (2000), SOU 2000:11.

Johansson, Gunnar och Gunnar Rabe (2000), Det svenska skattesystemet, Trettonde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm.

Lodin, Sven-Olof, och Malcolm Gammie (1999), "Taxation of the European Company," European Taxation, vol. 39, nr. 8.

Långtidsutredningen (2000), SOU 2000:7

Monti, Mario, (2000), Hearing in Committee on Economic and Monetary Affairs, Europaparlamentet, 20 juni.

Nyquist, Kerstin och Gunnar Rabe (1999), Skatter i EU, Industriförbundet.

OECD, (1998), Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue, Paris.

Riksskatteverket, (2000), Vår förvaltning år 2010 – i globaliseringens spår, Rapport från Framtidsprojektet, etapp 2-3, RSV Rapport 2000:9.

Ruding, Onno, (2000), "Harmonisation and Coordination of Corporate Taxation in the EU," rapport för Public Hearing on Progress in the Co-ordination of Tax Policies in the European Union, Committee on Economic and Monetary Affairs, Europaparlamentet, 19 juni.

Socialdemokraterna, (1999), "Skatter för jobb och rättvisa" En socialdemokratisk skattepolitik för fortsatt tillväxt och uthållig välfärd, 3 september 1999.

Ståhl, Kristina, (2000), "EU och inkomstskatterna" i Europaperspektiv 2000, Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap, Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson & Lars Oxelheim (redaktörer), Santérus Förlag.

Tanzi, Vito, (1995), Taxation in an Integrating World, Brookings Institution, Washington, D.C.

Tanzi, Vito, (2000), "Globalization, Technological Developments and the Work of Fiscal Termites" rapport presenterad vid Washington Meeting of the CIAT, 10-12 juli.