

VÅRA SKATTER?
Sammanfattningar av expertrapporterna till
Skattebasutredningen
SOU 2002:47

Volym A: Expertrapporтер till Skattebasutredningen

Skattefusk och kontrollinsatser

Expertrapporтер 1: Oroliga skattebaser - Riskområden för skattefel med internationell anknytning

Annika Persson, Utvärderingsenheten, Riksskatteverket, 171 94 Solna,
tel: 08-764 86 06, e-mail: annika.persson@rsv.rsv.se.

Rapporten Oroliga skattebaser ger en bild av skattefel och kontrollproblem vid gränsöverskridande aktiviteter och transaktioner.

Skattefelet visar avvikelser mellan en teoretiskt beräknad skatt enligt lagens bokstav och den skatt som faktiskt fastställs. Skattefelet har beräknats till mellan 90 och 110 miljarder kr. Drygt hälften (50-60 miljarder) är hänförligt till svartarbete inom Sverige. Därefter framträder skattefel i samband med gränsöverskridande aktiviteter och transaktioner, uppskattningsvis 20-35 miljarder kr, som en viktig orsak. Annat inhemskt skattefusk än svartarbete beräknas svara för 15-20 miljarder .

De beloppsmässigt största felen med internationell anknytning avser mervärdesskatt och skatt på tillgångar individerna placerat i utlandet. Punktskatter pekas ut som ett annat problematiskt område. Andra exempel på skattefel är företagstransaktioner via skatteparadis, internprissättning och elektronisk handel. Feltyperna beskrivs närmare i rapporten.

Punktskatter	2-4 mdkr
Mervärdesskatt	5-10 mdkr
Skatt på kapital (inkl. arvs- och gåvoskatt)	minst 8 mdkr
Skatteparadistransaktioner med någon typ av företagskoppling (kan delvis ingå ovan)	2-5 mdkr?
Övrigt (internprissättning, elektronisk handel, socialavgifter m.m.)	?
Totalt	Mellan 20 och 35 mdkr

I ett fem till tioårsperspektiv finns områden där riskerna för fusk bedöms minska och det finns områden där riskerna bedöms öka. Fusket med moms- och punktskatter inom nuvarande EU försvåras genom att kontrollnäten förbättras på olika sätt. Samtidigt innebär en utvidgning av EU att sårbarheten för fusk ökar när nya länder under en övergångsperiod ska fasas in i EU:s kontrollsystem och kontrollrutiner. Boot-legging (kommersiell införsel under sken av privat bruk) kan innebära ökande problem. Utvecklingen av insmuggling från tredjeländ och s.k. fiktiv export är svårbedömd. Ökade risker bedöms uppstå vad gäller hushållens kapitalplaceringar utomlands och ersättningar som tas ut via skatteparadis. I rapporten understryks vikten av framgång i det internationella samarbetet för att försvåra skattefusket.

Expertrapport 2: Kontrollinformation i utlandsfrågor - Information för skattekontroll av verksamheter och transaktioner med internationell anknytning

Katrin Wallberg, Utredare vid Riksskatteverket, RSV, 901 80 Umeå,
tfn: 090-18 41 11, e-mail: katrin.wallberg@rsv.rsv.se

Utvecklingen av skattekontrollen genom ökad kontrolluppgiftsskyldighet, förtryckning av uppgifter på deklARATIONERNA och effektiva maskinella avstämnings- och urvalssystem har på många sätt förbättrat skattekontrollen. Den här utvecklingen av skattekontrollen gäller dock huvudsakligen vid inkomster, verksamheter och transaktioner inom Sveriges gränser. Kontrollen av inkomster från utlandet, verksamheter med internationell anknytning och gränsöverskridande transaktioner har inte genomgått motsvarande utveckling. De här skillnaderna har sin grund i att skatteförvaltningar i olika länder endast har befogenhet att bedriva skattekontroll inom sin egen jurisdiktion.

Trots de begränsningar som finns i kontrollen av verksamheter och transaktioner med internationell anknytning så finns det, som vi visar i den här rapporten, faktiskt en hel del informationskällor att använda sig av även inom det här området. Vi får löpande uppgifter från utländska skatteförvaltningar (t ex utländska kontrolluppgifter och uppgifter från utländska företags kvartalsredovisningar), som vi kan använda i skattekontrollen. Vi har också tillgång till uppgifter om svenska privatpersoners och företags betalningar till och från utlandet samt uppgifter om import till eller export från Sverige. Dessutom kan skatteförvaltningar i utlandet skicka kontrollinformation till oss som de bedömer kan vara till nytta för den svenska beskattningen. Därtill har vi även möjlighet att begära specifika upplysningar från utländska skatteförvaltningar och att samarbeta i olika kontrollprojekt.

Det är alltså fel att säga att vi saknar kontrollinformation och kontrollmöjligheter i de fall då den verksamhet eller de transaktioner som ska kontrolleras har internationell anknytning. Trots det är den internationellt anknutna kontrollen i dagsläget betydligt mindre effektiv och heltäckande än motsvarande kontroll av rent nationella verksamheter. Det största hindret mot en utveckling av utlandskontrollen är att den kräver mycket resurser och att den inte går att integrera i de nuvarande formerna för övrig skattekontroll.

Expertrapport 3: Skatt, risk och brott

Lars Emanuelsson Korsell, Verksjurist vid Brottsförebyggande rådet. BRÅ.
Box 1386, 111 93 Stockholm, 08-401 87 11, lars.korsell@bra.se

Lite skämtsamt påstås att det säkraste sättet för staten att få in sina skattepengar på är att beskatta de tre F:n. Dessa är fastigheter, föda och fattigt folk. Men samhället måste i hög grad förlita sig på skatter från betydligt osäkrare

inkomstkällor. Därför är det viktigt att skattekontrollen och bekämpningen av skattebrottsligheten bidrar till att stärka lojaliteten mot skattesystemet.

Det kan ske genom att använda sig av riskbedömningar där man utgår från teorier om varför människor bryter mot lagen, men också varför vi följer lagstiftningen. En bred kontroll är viktig för att skattebetalarna ska känna att också andra betalar skatt. Om lojaliteten sviktar inom viktiga sektorer eller grupper måste kontrollen riktas dit för att staga upp lojaliteten. En utmaning är därför att identifiera sådana sektorer eller grupper och kunna bedöma var riskerna för minskade skatteintäkter på sikt är störst.

Den regelrätta brottsbekämpningen har ett viktigt symbolvärde, men den behöver inte vara särskilt omfattande. Återigen betonas vikten av att identifiera sviktande lojalitet hos grupper som är viktiga för skattesystemets fortbestånd.

Undersökningar över det svarta arbetets omfattning och struktur visar att det är vanligt med svart arbete på marginalen. De flesta som arbetar svart kan också hålla det inom vad de uppfattar som "rimliga" gränser. Därför bedöms inte det svarta arbetet på bredden vara särskilt systemhotande, även om de sammantagna beloppen är stora. Däremot är det viktigt att upptäcka om det ökar inom vissa sektorer eller grupper för att kunna styra kontrollen.

Volym B: Expertrapper till Skattebasutredningen

Internationella aspekter på skatte- och bidragssystem

Expertrapport 4: Skatteprinciper och kollisionsnormer

Leif Mutén, Professor emeritus i internationell skatterätt, Handelshögskolan, Stockholm, tel: 08-667 07 36, 08-736 91 75, e-mail: leif.muten@hhs.se

I denna PM redogöres för ett antal problemområden där det utvecklats ett gemensamt eller konkurrerande arbete på skatteområdet mellan länder. Särskilt tar den upp dubbelbeskattningsavtalen och den snabba utvecklingen på det området. Samma behov av avtal föreligger inte för momsens och accisernas del som för inkomst- och arvsskatter. Promemorian intar en skeptisk attityd till principbeslutet att inom EU övergå till ursprungslandsprincipen från den nu tillämpade destinationslandsprincipen och antyder problem med gränshandeln så länge diskrepanserna i skattenivå är så stora.

Den internationella skattekonkurrensen anses i princip godtagbar om den bara sträcker sig till skattesatserna, medan däremot skattekonkurrensen kan vara skadlig om den kombineras med regler som gör det lönsamt för stora företag att formellt omlokalisera sig till skatteoasländer. OECD:s och EU:s ansträngningar att komma åt den skadliga skattekonkurrensen och etablera en internationell uppförandekod berörs.

Konflikten mellan EU och USA inför WTO avseende de amerikanska åtgärderna för att ge exportföretagen skatteförmåner belyses. En bakomliggande kärnfråga är USA:s svårigheter att acceptera det europeiska momssystemet. Till skillnad från inkomstskatten får momsen lyftas av på exportvarorna, vilket vi i Europa finner självklart medan det diskuteras i USA.

Internprissättningsfrågorna har skärpts på senare år, främst under intrycket av USA:s rigorösa kontrollåtgärder. Genom att företagen hålls till att observera stränga amerikanska regler blir risken stor att företag i andra stater som gör affärer med närstående företag i USA missgynnas, och att länder utanför USA ser sig tvungna att också de skärpa sin politik i internvinstfrågan. I Sverige utgör denna ett relativt litet problem så länge den svenska skattesatsen i internationell jämförelse framstår som låg.

Promemorian avslutas med ett avsnitt om utflyttning och ländernas försök att hindra att skattebaserna försvinner genom att kapital flyttas till utlandet eller skattebetalarna själva flyttar. Sveriges oförmåga att hindra kapitalutflyttning är påfallande.

Slutorden andas viss optimism i frågan om det internationella samarbetet kan drivas på ett sådant sätt att vi undgår en kapplöpning mot botten i skatteligan. Sverige lär inom ramen för sådant samarbete få göra en del eftergifter.

Expertrappport 5: EG-rätten och det svenska skattesystemet

Docent Kristina Ståhl, Juridiska institutionen, Uppsala Universitet, Box 512,
751 20 Uppsala, tfn. 018-471 20 04, e-mail: kristina.stahl@jur.uu.se

Docent Roger Persson Österman, Juridiska institutionen, Stockholms
Universitet, 106 91 Stockholm, tfn. 08-16 13 17, e-mail:
roger.persson@juridicum.su.se

I rapporten beskrivs existerande skattelagstiftning på EG-nivå, d.v.s. den harmonisering som hittills skett vad gäller punktskatter, mervärdesskatten och inkomstskatten. Vidare diskuteras vilken betydelse EG-rätten i övrigt har för Sveriges möjlighet att självständigt utforma sitt skattesystem. Särskilt uppmärksammas att EG-domstolen i flera domar slagit fast att en medlemsstat inte får införa skatteregler som diskriminerar utländska rättssubjekt eller försvårar för egna medborgare och företag att placera investeringar, etableringar etc. i andra medlemsländer. Även Sverige har vid ett par tillfällen fått sina skatteregler underkända av domstolen. Den sammanfattande slutsatsen i rapporten är att det legala skyddet för skattebaserna fortfarande är relativt gott, men att EG-domstolens praxis begränsar utrymmet för att upprätthålla skatteregler som hindrar den fria rörligheten inom EU. Åtskilliga regler som finns i det svenska skattesystemet och som motiveras av önskemålet att skydda den svenska skattebasen (kontrollregler, CFC-regler, koncernbidragsregler, försäkringsskatteregler) har effekter på den fria rörligheten och tendensen i EG-domstolens praxis är klart att sådana regler underkänns i allt större utsträckning.

Expertrappport 6: EU och skatterna

Krister Andersson, Näringslivets skattesakkunnige, Svenskt Näringsliv,
114 82 STOCKHOLM, tel: 08-553 430 64,
e-post: krister.andersson@svenskt.naringsliv

Skattekonkurrensen mellan länderna för att attrahera investeringar och skapa sysselsättningstillfällen, och därmed skatteintäkter, pågår för fullt. Eftersom länderna anser sig kunna vinna på skattekonkurrens har det visat sig svårt, även för EU-länderna, att kunna enas om gemensamma skatteregler. Inom den indirekta beskattningen har dock EU-Kommissionen haft förhållandevis stora framgångar.

EU-länderna har ställt sig bakom att göra unionen till världens främsta tillväxtregion. För att detta ska uppnås behövs skattesänkningar och att snedvridande skatter tas bort. EU-Kommissionen har ett effektivt medel till sitt förfogande för att indirekt framtvunga en anpassning av ländernas skattesatser, nämligen genom att angripa skattenedsättningar såsom varande olovligt statsstöd. Detta gör det i princip omöjligt för länderna att endast gynna vissa sektorer eller regioner. Därmed måste konkurrens med andra länder ske genom att sänka de generella skattesatserna. Denna konkurrens leder i förlängningen till att

skattesystemen kommer att bli mer lika, ett viktigt steg för att eliminera skatterna som faktor vid investerings- och placeringsbeslut.

När den svenska skattereformen genomfördes för ett decennium sedan var den högsta marginalskatten ute i Europa ca 50%. Nu håller nivån 40% på att etableras. Storbritannien har redan en högsta marginalskatt på 40%. Tyskland har aviserat en sänkning av den högsta marginalskatten till 42% och ytterligare sänkningar av näringskatten utreds för närvarande. I Italien diskuteras en sänkning av högsta marginalskatten till 33%.

Under de senaste åren har bolagsskatterna sänkts i nästan alla industriländer. Därmed krymper Sveriges försprång och Irland har passerat oss med bred marginal. Den största avvikelsen i det svenska skattesystemet gäller dock skatterna på ägande av företag. Sverige är snart ensamt om att ha kvar en förmögenhetsskatt och de svenska kapitalinkomstskatterna är mycket höga. Eftersom utländska ägare inte betalar dessa skatter konkurrerar inte svenskt ägande på lika villkor. Det finns med andra ord en inbyggd stimulans för utländska ägare att köpa upp svenska företag. Det svenska anpassningsbehovet är stort och det brådskar men de statsfinansiella effekterna av en anpassning är i det närmaste försumbara, även på kort sikt.

EU-Kommissionen anser att det är viktigt med låg skatt på låginkomsttagare och små företag. Sverige beskattar dock låginkomsttagare och småföretagare mycket hårdare än andra EU-länder. När andra löntagare börjar betala skatt har svensken redan betalat 10,000 kronor i skatt.

Expertrapport 7: Beskattning av internationell elektronisk handel - probleminventering och internationell lägesbeskrivning

Professor Sven-Olof Lodin, tel: 08-783 84 70, 08-570 325 57,
e-mail: svenolof.lodin@industriforbundet.se

Det finns flera typer av e-handel. Den vanligaste utgörs av försäljning av fysiska varor via Internet, varefter varorna levereras per post eller liknande. Denna typ av e-handel utgör närmast en modernare form av postorderförsäljning och medför också i princip samma typ av skatteproblem, framför allt kontrollproblem, som den traditionella postorderhandeln. Även om problemen inte är nya och därför täcks av gällande regelsystem, medför den allt större e-handeln av denna typ att kontrollproblemets omfattning ökar och kräver större resurser.

Sådan e-handel som inte endast innebär digital försäljning utan också digital leverans direkt till köparens dator som programvaror, musik, spel, böcker, filmer och andra digitala varor innebär däremot nya problem. Denna digitala s.k. äkta e-handel är obunden av nationella gränser. Likaså är den geografiska placeringen av liten betydelse. Web-sites, servers, etc. kan placeras i nästan vilket land som helst och transaktionerna lämnar inga fysiska spår. Varken beställning eller leverans

passerar tull, postkontor, transportör, etc. som utgör kontrollställen vid gränsöverskridande fysiska leveranser.

Såväl transaktionerna som avsändare och mottagare är svåra att identifiera och lokalisera. Skatteuppbörd genom kontroll av privata personers datorer är i praktiken otänkbar. Därför ställer den digitala handeln stater och skattemyndigheter inför helt nya och svårlösta problem. Särskilt svåra är problemen vid digitala leveranser till privatpersoner eller konsumenter, s.k. B2B-handel (Business-to-Consumer) och hur konsumtionsbeskattningen skall kunna upprätthållas. Frågan om i vilken utsträckning neutralitet i beskattningen mellan fysiska och digitala produkter bör och kan upprätthållas är också viktig.

När det gäller s.k. B2B-handel (Business-to-Business), vars omfång hittills är dominerande, är problemen mindre. Frågan gäller främst hur rätten till inkomstbeskattning skall fördelas mellan de berörda staterna.

För att de skatteproblem, som den internationella digitala handeln medför, skall kunna lösas krävs gemensamma internationella lösningar. Annars hotar internationell skatteanarki. Arbete pågår såväl inom EU som inom ramen för OECD på grundval av en överenskommelse vid det s.k. Ottawamötet 1998 vari med samtliga OECD-länder och de viktigaste utvecklingsländerna deltog. På grund av motsättningar främst i frågan om hur e-handeln skall kunna konsumtionsbeskattas är OECD-arbetet långt från en gemensam lösning. Många länder har över huvud taget ingen konsumtionsbeskattning av digital handel. I USA, som är det viktigaste enskilda landet i dessa förhandlingar, gäller detta också för flertalet delstater. Gränsöverskridande delstatlig e-handel i USA kan dessutom på grund av federala regler för närvarande inte beskattas.

EU har antagit gemensamma regler för mervärdesbeskattningen av såväl den interna digitala handeln som för digital handel med icke-EU länder. Digital B2B-handel följer huvudprinciperna för internationell handel mellan företag. För B2C-handel tillämpas särskilda principer. Därvid behandlas digital handel som tjänsteprestationer, vilket medför att moms skall erläggas i säljarens hemstat enligt dess skatteregler. För länder med hög moms, som Sverige och Danmark, innebär detta svåra konkurrensproblem då leverans från dessa länder beläggs med 25 procents moms medan leverans från exempelvis Irland och Luxemburg beläggs med endast 15 procents moms och från Malta med så lite som 12 procents moms.

Då byte av geografisk placering för digitala leveranser lätt kan ske, kan följden bli att många svenska e-handelsföretag kommer att föredra att lägga sin verksamhet utanför Sverige. Också vid handel med tredje land uppstår problem för Sverige. Enligt det regelsystem som EU antagit skall leverans till EU av digitala produkter beskattas enligt destinationslandets regelsystem även om icke-EU företag endast behöver registrera sin handel för momsändamål i en medlemsstat. Om företaget däremot etablerar verksamhet i en medlemsstat med låg momsskattesats blir leveranserna EU-interna, varvid företaget kan leverera till hela EU till denna låga skattesats. Också detta hotar de svenska momsinkomsterna från e-handeln.

Om Sverige inte med framgång kan verka för en enhetlig e-handelsskattesats inom EU, är risken stor att Sverige måste sänka sin mervärdesskattesats för att inte den digitala handeln skall flytta från Sverige och landet förlora sin ledande position på IT-området och dessutom gå miste om skatteinkomsterna från den digitala handeln. Idag har denna handel fortfarande litet omfång men utvecklingen mot stora volymer går mycket snabbt.

Expertrapport & Internationalisering och energibeskattnig

Fil. dr. Karl-Axel Edin, Tentum, tfn. 08-662 90 37, e-mail: ka.edin@tentum.se

Svenska statens nettoinkomster från energiskatter är idag drygt 50 miljarder kronor per år eller knappt 10 procent av statens totala skatteintäkter. Energiskatterna har trendmässigt ökat stadigt som andel av BNP från cirka 1 procent 1960 till 3 procent idag. Energiskatterna har som regel höjts av fiskala skäl när staten har budgetunderskott.

Energiskatterna i Sverige är mycket höga i förhållande till energipriserna, ofta ett prispåslag på över 100 procent.

Globalt sett är det ovanligt att energi beskattas, om man undantar bensin. Av de stora handelsregionerna är det bara EU-länderna som har en mer omfattande energibeskattnig. Inom EU är Sverige ett av de länder som har de högsta energiskatterna.

För bensinskatten och dieselskatten, som tillsammans svarar för runt 70 procent av statens energiskatteinkomster, kommer det knappast att vara några problem för staten att upprätthålla dagens skattenivå och skatteintäkter under förutsättning att inte andra EU-länder sänker skatterna. I stort sett kommer de svenska skattesatserna att vara kopplade till skatterna i EU i övrigt.

En del av skatteinkomsterna används för att finansiera vägarna. Svårigheterna att finansiera vägbyggen över statsbudgeten har emellertid lett till att en allt större del av vägarna i Europa finansieras enbart med vägtullar utan statsbidrag. Om denna trend fortsätter kan det på längre sikt bli svårt att parallellt med vägtullar behålla skatter på bensin och dieselolja.

För skatterna på eldningsolja och elektricitet, som svarar för runt 30 procent av statens energiskatteinkomster, är det främst den svenska industrins konkurrenssituation som sätter gränserna för energibeskattnigen. Eftersom den internationella konkurrenskraften för företag inom stålindustrin, metallindustrin, pappersindustrin, kemiindustrin, gruvindustrin och kraftproduktionen som regel är mycket känslig för energiskatter har industrin till stora delar undantagits från energiskatter eller har kraftigt reducerade skatter. Andra företag än industriföretag betalar emellertid full energiskatt.

Att på detta sätt skattemässigt gynna vissa typer av företag strider dock mot EU-fördragets förbud mot statligt stöd. Svenska staten kan därför komma att tvingas till genomgripande förändringar av energibeskattningen så att alla företag, inte bara industrin, får lägre skatter.

Den svenska nedsättningen av oljeskatten för industrin strider vidare mot EU:s lag om oljeskatter. Sverige har fått dispens för nedsättningen, men genom ett nyligen fattat beslut av EU upphör dispensen vid utgången av 2006. Också detta gör det troligt att energiskatterna för företag kommer att sänkas överlag.

Expertrapport 9. Beskattnings av löneinkomster och uttag av socialavgifter mot bakgrund av arbetskraftens internationella rörlighet

Hans Olsson, verksam vid Svenska Kommunförbundet, tel: 08-452 77 57,
e-mail: hans.olsson@svekom.se.

Arbetskraftens internationella rörlighet påverkas av skatte- och socialförsäkringssystemen i olika länder. Det är viktigt att dessa system och deras samspel länder emellan inte hindrar människor att bete sig på sätt som är rationella, både privatekonomiskt och samhällsekonomiskt. Systemen skall inte heller ge privatekonomiska incitament till förflyttningar (eller rena skenmanövrer) som i grunden är ekonomiskt irrationella. Problemen är särskilt framträdande i regionala befolkningsmässiga och ekonomiska centra som stäcker sig över två eller flera nationers territorier. Det finns många sådana regionala centra i Europa, också i Norden. Öresundsregionen har särskilt kommit i blickpunkten. Det är ofta svårt att avgöra i vilket – eller vilka – länder en person arbetar, och även var han/hon har sin egentliga hemvist. I framtiden kan dessa svårigheter växa. Bättre möjligheter till elektronisk kommunikation medför att den fysiska rörligheten i arbetslivet blir mindre viktig. Samtidigt kan just den fysiska rörligheten komma att underlättas av bättre infrastruktur på transportområdet. I ett perspektiv av några decennier är det tänkbart att allt större geografiska regioner blir skattetekniskt svårhanterliga.

Samspelet mellan olika länders skatte- och socialförsäkringssystem är oöverskådligt och svårbedömt, inte bara för arbetstagare och arbetsgivare, utan även för myndigheterna. Det har vuxit fram ett lappverk av regler och undantag som framkallar frustration.

En orsak till problemen är att olika länder, även inom Europa, har olika *ambitionsnivåer* när det gäller offentligt finansierad konsumtion och sociala trygghetssystem. Att harmonisera dessa ambitionsnivåer är kanske varken möjligt eller önskvärt, inte ens på lång sikt. Andra orsaker, som inte behöver hänga särskilt tätt samman med olikheter i ambitionsnivåer, är variationen i finansieringen länderna emellan och sätten att hantera finansieringen i det internationella umgänget. Lösningarna är ibland utslag av historiska och politiska tillfälligheter, och de har under årens lopp utvecklats mot allt större

svärgenomtränglighet. Ett europeiskt harmoniseringsarbete i fråga om *metoder för finansieringen* borde vara möjligt att genomföra.

Det är angeläget att länderna renodlar sina skatte- respektive avgiftssystem så att det blir tydligt vad som finansierar konsumtion, bidrag av grundskyddskaraktär och inkomstrelaterade socialförsäkringsersättningar (inklusive pensioner). Det blir då lättare att, åtminstone i flertalet enskilda fall, avgöra vad som principiellt bör betalas i de olika länderna. En internationell harmonisering av finansieringsmetoder skulle kunna minska behovet av komplicerande speciallösningar.

Det har omvittnats, bl.a. i anslutning till Öresundskommitténs arbete, att samordningen mellan respektive länders myndigheter inte fungerar tillfredsställande. Ansvaret lämnas till enskilda arbetsgivare och arbetstagare. Tanken har framförts att ge myndigheterna ett vidgat ansvar för att samordna ländernas administrativa och regelmässiga anspråk. En myndighetsgemensam servicefunktion skulle också kunna förbättra informationen om skatter, pensioner och andra socialförsäkringar, avgifter, m.m. Det är viktigt att en sådan gemensam servicefunktion då ges en bred kompetens rörande både skatte- och socialförsäkringsfrågor.

Expertrapport 10: Välfärdens finansiering i ett europeiskt perspektiv

Docent Joakim Palme, Institutet för social forskning, Stockholms Universitet, tfn. 08-16 34 55, e-post: joakim.palme@sofi.su.se
Fil. dr. Ola Sjöberg, Institutet för social forskning, Stockholms Universitet, tfn: 08-16 21 50, e-post: ola.sjoberg@sofi.su.se

Rapporten syftar till att, mot bakgrund av den kraftiga offentliga sociala utgiftsexpansion som präglade Europa under de första tre decennierna efter det andra världskriget, belysa välfärdssystemens finansiering i ett jämförande perspektiv. Vi har kunnat redovisa en påfallande stabilitet i hur de sociala trygghetssystemen finansierats i EU-länderna, när det gäller både den relativa fördelningen mellan stat, arbetsgivare och försäkrade, och de variationer som finns mellan länderna. I Sverige har dock viktiga förändringar skett. En kraftig ökning av arbetsgivaravgifterna fram till 1990-talets inledning ersattes därefter av en gradvis ökning av egenavgifternas betydelse. Rapporten visar vidare att de skillnader som finns i rättigheter mellan länder fortsätter att vara av signifikant betydelse för utgifternas nivåer, även om resultaten också tyder på att de strukturella förhållandena ökat i betydelse. Den stagnation av utgiftsutvecklingen i Europa som inleddes runt 1980 är delvis en avspeglning av att rättigheterna varit oförändrade eller t o m minskat, men det finns också en rad exempel på att socialpolitiken gjorts mer osynlig, bl a genom förlängda sjuklöneperioder och ökad användning av skattesystemet för socialpolitiska ändamål. När det gäller det kanske viktigaste långsiktiga åtagandena för framtiden, pensionerna, är ett allmänt mönster att de beslut som fattats under senare tid syftar till att begränsa utgiftsökningen. I det avseendet förefaller den svenska pensionsreformen ha klara konkurrensfördelar genom att den så tydligt läser avgiftsuttaget.

Alternativa skattemodeller

Expertrappport 11: Utgiftsskatt – sammanfattning av system och effekter

Professor Sven-Olof Lodin, tel: 08-783 84 70, 08-570 325 57,

e-mail: svenolof.lodin@industriforbundet.se

Diskussionen under 1970-talet om införandet av utgiftsskatt i Sverige var en del i sökandet efter alternativa skattesystem som bättre kunde lösa de uppenbara problem som den svenska inkomstbeskattningen medförde. Den skarpa progressiva profilen kombinerad med systemets oförmåga att behandla inflationens värdförändringar korrekt samt stora ojämnheter i behandlingen av olika inkomster gav upphov till omfattande skatteflykt och skattemotiverat handlande i stor skala och gjorde "svenskarna till ett folk av fifflare". Utgiftsskattediskussionen fördes inte bara i Sverige utan även i länder som USA och England framlades långtgående förslag på systemförändringar liksom i flera u-länder med stora inflationsproblem.

Den progressiva utgiftsskatten är en skatt på den personliga konsumtionen – men konstruerad som en inkomstskatt. Den skattskyldiges samtliga likviditetstillskott, inklusive nya lån, upplösning av sparande, arv och gåvor utgör inkomst samtidigt som alla utgifter för inkomstens förvärvande liksom nysparande inklusive återbetalning av lån är avdragsgilla poster. Nettot som därefter återstår utgör den konsumerade inkomsten som beskattas. Med denna konstruktion utgör utgiftsskatten en cash flow-skatt och blir därigenom relativt enkel att kontrollera.

Genom att all inkomst är likvärdig vid konsumtionstillfället oavsett källa, förmår utgiftsskatten behandla all inkomst lika och undanröjer därmed möjligheterna till skattearbitrage. Genom att utgiftsskatten beskattar inkomsten i det penningvärde i vilket inkomsten nyttiggöres, förmår den att utan indexeringar behandla inflationens värdförändringar korrekt och åstadkomma en real beskattning. Vidare gynnar utgiftsskatten sparande genom att sparad inkomst och dess avkastning endast beskattas vid konsumtionstillfället.

Införandet av utgiftsskatt skulle också medföra betydande problem. För det första kunde det redan på 1970-talet ifrågasättas om det är möjligt för en liten internationellt öppen ekonomi att införa ett skattesystem som så starkt avviker från omvärldens system. Vidare bjuder övergången från inkomstskatt till utgiftsskatt liksom inflyttning till och utflyttning från landet på mycket stora och långvariga praktiska problem, även om de rent tekniska problemen är lösbara. För att fungera väl bör även de familjerättsliga och skatterättsliga reglerna överensstämma. Det innebär antingen ett avskaffande av giftorätten eller införande av sambeskattnig. Ingetdera förefaller politiskt genomförbart.

Genom 1991 års skattereform har skattesatserna i inkomstbeskattningen sänkts radikalt och likabehandlingen av inkomster förbättrats samtidigt som

inflationstakten dämpats avsevärt. Härigenom har incitamentet till skattestyrt handlande och möjligheterna till skattearbitrage minskat påtagligt liksom inflationens snedvridande effekter. Härigenom har motiven för införande av utgiftsskatt starkt försvagats. Samtidigt har dagens omfattande internationalisering och integrering av de olika ländernas ekonomier medfört att det idag inte framstår som möjligt för ett land som Sverige att införa ett från omvärldens inkomstbeskattning så avvikande system som utgiftsskatt.

Expertrapport 12: Neutral beskattning av bolagsinkomster i en öppen ekonomi – cash-flowskatter och andra skatter

Anders Kristoffersson, Departementsråd, Skatte- och tullavdelningen,
Finansdepartementet, 103 33 Stockholm, tel: 070-630 38 12,
e-mail: anders.kristoffersson@finance.ministry.se

I uppsatsen behandlas ett reformalternativ på företagsskatteområdet, den s.k. cash-flowskatten (CF-skatten). Detta diskuterades i anslutning till 1990 års skattereform i det arbete som gjordes av utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF). Bakgrunden då var de stora neutralitetsproblem som fanns med den tidigare inkomstbeskattningen av aktiebolag med dess inflationskänslighet och dess olikbehandling av finansieringsformer. CF-skatten kan ses som motsvarigheten på företagsskatteområdet till en utgiftsskatt på individnivå och innebär i en renodlad variant att företagen får omedelbart avdrag för hela investeringsutgiften medan rätten till avdrag för räntor slopas. I Sverige hade CF-skatten också en bakgrund i det sena 1970-talets och tidiga 1980-talets diskussion om s.k. bruttoskatter (promser).

I uppsatsen behandlas först CF-skattens ekonomiska egenskaper. URF avvisade alternativet och motiven för detta prövas på nytt i den senare delen av uppsatsen. Denna prövning görs mot bakgrund av 1990-talets utveckling vad gäller såväl den pågående internationaliseringen av kapitalmarknaderna, den skattepolitiska utvecklingen i vår omvärld som den akademiska diskussionen på området. Inte heller nu bedöms CF-skatten vara något aktuellt reformalternativ, låt vara med delvis andra argument än de som anfördes av URF. I detta sammanhang behandlas också verkningarna av olika sätt att inkomstbeskatta bolagsinkomster, på bolagsnivå och på ägarnivå, och hur dessa beror på hur man uppfattar den svenska kapitalmarknadens integration med omvärldens marknader. En avslutande fråga gäller hur man inom ramen för en bibehållen inkomstbeskattning skulle kunna åstadkomma lösningar på de neutralitetsproblem som motiverade det ursprungliga intresset för CF-skatten.

Expertrappport 13. SACO-modellen

Jan Bröms, Frötunagränd 14, 194 55 Upplands Väsby,
tfn. 08-590 714 02, e-mail: jan.broms@minmail.net

Uppsatsen är en vidareutveckling av en skattemodell som på SACO:s uppdrag utvecklats i skriften "Renovera Sverige" med Lars Anell, Jan Bröms, Irma Rosenberg och Bengt Westerberg som ursprungliga författare.

I uppsatsen diskuteras skatten på såväl arbetsinkomster som på kapitalinkomster. En utgångspunkt är att söka uppnå ett större mått av likabehandling mellan inkomstlagen. För arbetsinkomsterna föreslås en skatteväxling där en nationell finansiering av vissa av de utgiftsprogram som nu åvilar kommunerna i kombination med ett borttagande av grundavdraget möjliggör betydande marginalsattesänkningar med tyngdpunkt på mellaninkomstskikten.

För kapitalinkomsterna föreslås ett enkelbeskattning i produktionsledet. I syfte att möjliggöra en höjd formell skattesats, som bättre motsvarar skattesatsen på arbete, diskuteras en teknik som kopplar skattesänkningar till de avskrivningar som företagen kan göra på gjorda investeringar i rörelsen. Därigenom blir den skatt som företagen har att räkna med i sina investeringskalkyler lägre än den formella samtidigt som skatten på arbetsinkomster som intjänas i ett eget bolag utan att några större realinvesteringar behövt göras – t.ex. konsultverksamhet och advokatbyråer – belastas med en skattesats som mera liknar den vid lönearbete.