

Interdisciplinär antologi lever inte upp till titeln

nr 3 2008 årgång 36

Titeln – *National Tax Policy in Europe – To Be or Not to Be?* – är anspråksfull och inger stora förhoppningar. Antologin tar upp viktiga spörsmål: Hur påverkar ökad integration och utvidgning utrymmet för nationell beskattning inom EU? Och hur kan vi tänka oss att framtidens skattepolitik kan komma att se ut i EU? Som bokens redaktörer påpekar så är frågeställningarna komplexa och kräver en interdisciplinär ansats. Det är därför lovvärt att boken innehåller lika många bidrag från jurister som från ekonomer för att på så sätt kunna ge en mer mångfacetterad bild av nationell beskattning i en integrerad union. På de få sidor jag har till mitt förfogande kan jag omöjligt redogöra för bokens samtliga tio kapitel, men jag gör några nedslag, framför allt i kapitlen skrivna av ekonomer.

I inledningen för redaktörerna en intressant diskussion om motsättningen mellan å ena sidan suveräna stater och å andra sidan en union där alla hinder för den fria rörligheten bör undanröjas. Här förs ett resonemang om olika typer av direkt beskattning och frågorna om vem som ska beskatta och använda skatteintäkterna diskuteras ingående. Skatter ger intäkter till offentliga utgifter, vilket gör det önskvärt att varje land fattar beslut därom. Med skatter internaliserar man också sociala kostnader, vilka t ex kan vara externaliteter länder emellan. Detta faktum talar dock snarare för en centralisering av skattelagstiftningen. Man slår fast att en ny agenda för skattepolitiken inom EU står för dörren. Eftersom produktionsfaktorerna (såväl arbete som kapital) numera är mycket rör-

ligare än förr begränsas möjligheten till beskattning av dem på nationell nivå på grund av skattekonkurrens. Därutöver begränsas den nationella skattelagstiftningen juridiskt, då den inte tillåts strida mot EG-rätten, vilket Mattias Dahlberg sedan detaljerat exemplifierar i kapitel 7. Franz Philipp Sutter behandlar i kapitel 6 frågan om hur statsstödsreglerna påverkar den nationella skattepolitiken. Ländernas suveränitet har minskat både vad gäller skattelagstiftning och offentliga utgifter till följd av statsstödsreglerna, men Sutter menar att reglerna kan öka legitimiteten för skatterna. Konflikten mellan decentraliserat och centraliserat accentueras också av de nya medlemsstaterna, vars skattesystem i mångt och mycket skiljer sig från de gamlas: proportionella inkomstskatter och över huvud taget låga skattesatser på breda skattebaser.

Trots att titel och inledning är generella och brett hållna fokuserar en stor del av boken specifikt på bolagsbeskattning och det "race to the bottom" som blir följden av skattekonkurrens. I kapitel 2 undersöker Christian Bellak och Markus Leibrecht skattekonkurrens i fråga om bolagsskatt och särskilt vilken betydelse de nya medlemsländerna har. De diskuterar också hur vi egentligen bör definiera skattekonkurrens: är det när skattesatser minskar till följd av konkurrens länder emellan, eller snarare den effektiva skattebördan? Och effektiv skattebördan, ska den beräknas på marginalen eller genomsnittet? Resonemangen om detta är nyttig läsning för alla som bedriver forskning inom området. Författarna väljer att använda sig av den observerade effektiva genomsnittliga skattesatsen i sin analys och koncentrerar sig på länderna i centrala och östra Europa eftersom de är så beroende av utländska investeringar. Man finner att de utländska direktinvesteringarna i dessa länder är känsliga för förändringar i beskattningen

BOKANMÄLAN

Krister Andersson,
Eva Eberhartinger och
Lars Oxelheim (red):
*National Tax Policy in
Europe – To Be or Not to
Be?*, Springer, 2007,
255 sidor, ISBN
978-3-540-70709-7.

och att förutsättningarna för bolagsskattekonkurrens verkligen finns i det utvidgade EU. Frågan är då om det finns (och bör finnas) nationell beskattning i framtiden, eller om bolagsbeskattningen bör lyftas upp på EU-nivå för att stävja ökad skattekonkurrens. Detta diskuteras ingående och argument för och emot läggs fram och man landar i att förespråka en koordination med en gemensam miniminivå på skattesatsen för att förhindra ett ”race to the bottom”. Man tror dock att bolagsbeskattningen även framledes kommer att skötas på nationell nivå. Här diskuteras harmonisering i termer av skattesatser och inget sägs om skattebasen, dvs vad som ska ligga till grund för beskattningen. Om vi dock ser till verkligheten, så är det just en harmonisering av själva skattebasen som ligger närmast till hands. Mycket talar för att det 2010 kommer att införas en gemensam konsoliderad skattebas för bolagsbeskattning med syfte att öka effektiviteten när bolag är verksamma i flera EU-länder. Krister Andersson utreder förslaget noggrant i bokens femte kapitel. Han drar slutsatsen att fördelarna med detta frivilliga beskattningssystem vida överstiger nackdelarna, för både enskilda företag och unionen som helhet.

Åsa Hansson analyserar i kapitel 3 faktormobilitetens betydelse för fiskal konkurrens och diskuterar beskattning generellt och i förlängningen möjligheten att finansiera en nationell välfärdsstat. I dag har vissa länder ett högt skattetryck som möjliggör generösa offentliga åtaganden medan andra länder har betydligt lägre skatter och i stor utsträckning förlitar sig på privata lösningar. Detta faktum är i sig inget problem, utan helt förenligt med Tiebout-hypotesen att man bosätter sig i den jurisdiktion vars politik bäst överensstämmer med ens egna preferenser. Problem får vi först om människor i produktiv (och skattebetalande) ålder söker sig till

lågskatteländer för att sedan, som pensionärer, flytta till högskatteländer och där åtnjuta generösa välfärdsprogram. Är lösningen på detta problem en överstatlighet vad gäller såväl beskattning som välfärdsprogram, eller kan enskilda länder behålla sin suveränitet utan alltför stora effektivitetsförluster? Trots att de offentliga utgifterna ökat inom EU de senaste decennierna och inget tyder på att offentliga utgifter har ändrats till följd av ökad integration menar Hansson att ökad konkurrens gör att såväl skatter som välfärdsåtaganden kommer att minska i samtliga länder och därför krävs en ökad grad av koordination för att kunna bibehålla välfärdsstaterna. Hon spekulerar också att vi i framtiden kan komma att se en viss omfördelning också på EU-nivå i form av en garanterad minimiinkomst. Detta är helt i linje med vad Ulrike Schneider och August Österle i sitt kapitel skriver om möjligheten att bedriva aktiv socialpolitik i en integrerad region karakteriserad av fiskal konkurrens. De förespråkar också en partiell harmonisering med miniminivåer för t ex pensioner i hela EU.

Det framtidsscenario som skissas upp i boken är att vi även framledes kommer att ha nationell beskattning i de enskilda länderna, men med en viss överstatlig samordning. Detta har redan påbörjats; för moms och punktskatter finns redan en långt framskriden samordning och 2010 planeras den gemensamma konsoliderade skattebasen för bolagsbeskattning blir verklighet om än på frivillig basis. Inte bara på beskattningsområdet, utan också när det gäller socialpolitik ser bokens författare ett behov av samordning. Flertalet kapitel pekar dock på att på samma sätt som kapitalskatterna har sjunkit i takt med ökad integration kommer skattekonkurrens att medföra sänkta skatter på fler områden. Trots att redaktörerna påpekar att vi sett ett skift från kapitalbeskattning

till ökad beskattning av varor och tjänster, är de flesta diskussionerna knutna till specifika skatter och inte till skattesystemens struktur i stort. Det framhålls som viktigt att minska skattebördan på arbete, men de senaste 20 åren har beskattningen av arbetsinkomster varit tämligen konstant. En brännande fråga här är om vi i framtiden kommer att se de gamla medlemsländerna av konkurrensskäl anamma den platta skatt som finns i många nya medlemsländer, eller om vi kommer att hålla fast vid våra progressiva inkomstskatter, en fråga som boken inte alls berör.

Bokens olika kapitel belyser några viktiga aspekter av nationell beskattning i en överstatlig union och det är lärorikt att ta del av vad forskare från en annan disciplin än den egna har att säga. Mina invändningar mot boken är därför inte vad den innehåller, utan vad den utelämnar. Titeln väcker förhoppningar om en generell analys av beskattning som jag saknar. Eftersom kapital är mer rörligt än arbete är det kanske naturligt att studera kapitalbeskattningen mer ingående. Under senare år har vi dock sett en kraftigt ökad rörlighet av arbetskraften, vilken sannolikt kommer att fortgå. Skatt på arbetsinkomster ger de största skatteintäkterna i de flesta europeiska stater och en ökad konkurrens

på detta område skulle kunna få stora konsekvenser, vilket bara antyds i förbigående i boken. För att undvika dubbel- och nollbeskattning finns bilaterala avtal, men frågan om legitimitet aktualiseras när två kolleger eller två grannar behandlas helt olika ur skattesympunkt. Detta berörs ur juridisk synvinkel i Michael Langs kapitel, men jag hade gärna sett mer av dessa skatter också i bokens ekonomiska kapitel. Vad gäller konsumtionsskatter så finns redan en partiell harmonisering, men nog skulle lärdomar dragna från hur harmonisering påverkat den nationella beskattningen på detta område vara intressanta också på andra områden. Högaktuell just nu är frågan om miljöskatter. Miljöskatter har vi för att internalisera externaliteter, varav många till sin natur är internationella. På detta område, om något, är en diskussion om överstatlig beskattning befogad, men lyser helt med sin frånvaro i boken. Och sist, men inte minst, skulle jag ha velat se en helhetsdiskussion om tänkbara utvecklingar av skattesystemens struktur i ett allt mer integrerat och utvidgat EU.

Katarina Nordblom

Fil dr i nationalekonomi

Handelshögskolan, Göteborgs universitet