

Skattepolitik från insidan

Sverige har länge varit landet med högst skatter i förhållande till BNP. Under senaste tid har Danmark med knapp marginal övertagit denna ledarposition. Med tanke på Sveriges mångåriga ledarposition i skatteligan borde forskning om svenska skatter och deras effekter stå högst upp på agendan i svensk samhällsvetenskaplig forskning. Så är knappast fallet. Efter en genomgång om vad som forskas på i de nationalekonomiska institutioner runt om i landet slås man av hur få personer det är som sysslar med skatteforskning. Även inom juridiken har skatteforskning en relativt undanskymd roll. Med tanke på skatters betydelse för svensk ekonomi är det välkommet med böcker som behandlar detta ämne. Sven-Olof Lodins bok är en sådan bok även om den i förstone tycks vara mer av en memoarbok. Sven Olof Lodin har varit en frontperson inom svensk skattepolitik och skatterättslig forskning i 40 år. Han har en rik källa av personliga erfarenheter att ösa ur i sin beskrivning av svenska skatter och skattepolitik från 1970-talet fram till nutid.

Inledningsvis påpekas den relativt undanskymda roll som skatterättslig forskning haft inom den akademiska världen och hur det bryter mot den juridiska forskningstraditionen att ägna skatter ett så empiriskt och samhällsekonomiskt intresse som Sven-Olof Lodin gjort. Bokens titel anspelar på en kommentar som han fick av en akademisk kollega när han talade om att han skulle arbeta för Industriförbundet. Kommentaren var: "men då blir du ju näringslivstorp". Sven-Olof Lodins bok är som

sagt en memoarbok på hela 450 sidor med 15 kapitel organiserade i 6 avdelningar där merparten av innehållet på ett eller annat sätt handlar om skatter.

Efter den korta inledningen om steg från akademi till näringslivet följer tre kapitel om tiden fram till århundradets skattereform 1990. Ett avstamp tas i Wigforss skattesystem. Även om den socialdemokratiska finansministern Ernst Wigforss på sin tid beskyldes för att socialisera Sverige medelst höga skatter finns det ur ett internationellt perspektiv föga belägg för en sådan anklagelse. Fram till mitten av 1950-talet var skattetrycket i Sverige förhållandevis lågt och 1960 låg det i paritet med skattetrycket i USA. Marginalskatterna var beskedliga i de breda inkomslagren. Omsättningskatt infördes först på 1960-talet.

De stora marginalskatteproblemen uppstod först efter 1970-talets strävanden att medelst skattesystemet åstadkomma ekonomisk utjämning. Ingående skildras hur varje skattesänkning i de lägre inkomstskikten vid oförändrat skattetryck måste kompenseras med drastiska marginalskatteökningar i högre inkomstskikt. En hög inflationstakt gjorde det sedan nödvändigt att fortlöpande justera skatteskalorna alltefter som de nominella lönerna allmänt steg i takt med inflationen. Ett försök att komma ur rävsaxen med inflation och justeringar av skatteskalor gjordes den "underbara natten" i april 1981. Partierna kom överens över blockgränserna om marginalskatterna. Men tyvärr visade sig den överenskomna skattereformen vara en halvmesyra med fortsatt inflationskänslighet i skatteskalorna och asymmetrier mellan olika inkomstslag.

Skildringen av skattesystemets utveckling fram till 1990 är fascinerande. Men som läsare är jag något besvrad av användningen av begreppet utbyteskvot. För att göra denna i övrigt förträffliga skildring av skattesystemets förfall fram

BOKANMÄLAN

Sven-Olof Lodin:
Professorn som blev näringslivstorp – min tid i skattepolitiken, Ekerlids förlag, 2009, 458 sidor, ISBN 978-9-170-92120-9.

till 1990 lättfattlig skulle det ha varit utmärkt om en central term som utbyteskvot hade förklarats. Att enbart definiera utbyteskvot som inkomstelasticitet efter skatt säger ingenting. Ambitionen måste vara större än att vända sig till enbart terminologiskt invigda vid förklaring av skattesystemets verkningar. I kapitel 10 om fåmansföretagsbeskattningen finns ett liknande problem med det konstiga begreppet klyvningsränta.

Innan professor Sven-Olof Lodin den 1 september 1986 tillträdde beskattningen som Industrins Skattesakkunnige hade han framlagt ett mycket intressant förslag om utgiftsskatt som skildras i ett separat kapitel. Utgiftsskatten är i många avseenden ett genialt alternativ till det inkomstskattesystem som används i Sverige och dess omvärld. Genom att ha konsumtion som skattebas kunde Lodin visa att inflationsskydd automatiskt erhålls, att alla inkomster såväl av arbete som kapital beskattas lika samt att sparande gynnas. Ett av flera problem var dock att om utlandet har ett inkomstskattesystem går det att undvika skatt genom utlandsflytt. Ett problem som inte hade funnits om alla länder från början haft ett utgiftsskattesystem. I och med att ett inkomstbaserat skattesystem blivit etablerat internationellt blev det på samma sätt svårt att i efterhand införa andra system. En global överenskommelse skulle krävas. I det mycket intressanta kapitlet om utgiftsskatt saknar jag en referens till alternativet plattskatt. Som visas i Sjögren (2006) påminner en plattskatt om utgiftsskatten i sina effekter på sparande samtidigt som det går att undvika en del av de omvärldspen som gjorde att utgiftsskatten inte gick att genomföra.

I ett omfångsrikt kapitel beskrivs 1990 års skattereform under titeln "århundradets skattereform". Med tanke på det kaos som rådde innan och de nya skatteprincipernas varaktighet är epite-

tet välfunnet. Både företagsbeskattning och personbeskattning förenklades och gjordes mer effektiva. Krångliga och snedvridande av- och nedskrivningsregler avskaffades. Med de krångliga regler som rådde innan reformen kunde en bolagsskatt på drygt 56 procent reduceras till en genomsnittlig effektiv skatt på 19 procent. Genom att avskaffa dessa regler var det möjligt att sänka bolagsskatten till 28 procent. Skildringen av den fingerspetskänsla som krävdes för att få det nya förslaget förankrat är intressant läsning. Samma politiska fingerspetskänsla krävdes också för att få en ny inkomstbeskattning genomförd. Reformen med enhetlig proportionell skatt på 30 procent av inkomst av kapital står sig än i dag. Förvärvsinkomstbeskattning med de två stegen kommunalskatt plus statsskatt i de högre inkomstskikten har, med undantag för den fram tills dags dato "permanent" tillfälliga värnskatten, också motstått tidens tand. Det är imponerande att det gick att få dessa skattereformer i hamn.

Avdelning tre i boken ansluter till titeln "Professorn som blev näringslivstorp". Sven-Olof Lodins beskriver här sin tid i näringslivet och de strategiska och taktiska överväganden som krävdes för att få gehör för lagförslag. Särskilt betonas betydelsen av den legitimitet som Industriförbundet åtnjöt genom ett gediget utredningsarbete. Industriförbundet var ingen maktfaktor som SAF utan kunde endast få gehör för sina förslag genom kvaliteten på framförda argument. Det gjorde också att framförda förslag fick hög genomslagskraft i massmedia och debatt. Sammanslagningen av SAF och Industriförbundet i Svenskt Näringsliv ses ur detta perspektiv som inte helt lyckad. Framställningen rymmer ett antal personporträtt baserade på personliga erfarenheter som sedvanligt i memoarer. Av speciellt intresse för en ekonom i dessa dagar är ett kort kapitel

om Nordbanken. Sven-Olof Lodin satt under ett par år med i Nordbankens bolagsstyrelse och Nordbanken var en av de banker som krisade under början av 1990-talet. Förutom problem med storskalighet och bristande kontroll tas leasingkontrakten fram som en av krisorsakerna. Olika former av leasing växte fram som finansiella innovationer under 1980-talet. Det rörde sig om såväl fastighetsleasing som leasing av andra typer av varaktiga tillgångar. Implikationerna av dessa nya finansiella innovationer var inte helt klara för bankerna och Lodin drar paralleller med nutidens subprimelån, som anses vara en orsak till den nuvarande finanskrisen.

I avdelning fyra ”Ännu flera skatter” skildras och kommenteras tillkomsten av senare tids skatter. Till att börja med är två skatter med fördelningsprofil, arvs-skatten och förmögenhetsskatten, i fokus. Arvsskatten förorsakar problem för företag vid generationsskiftet. Främst för mindre företag som i stor utsträckning drivs som familjeföretag. Den demografiska strukturen med en åldrande skara av företagare gör problemet alltmer akut. Förmögenhetsskatten har fler problem. Den uppmuntrar till placering i skattefria objekt som gods, gårdar och skog samtidigt som den bidrar till kapitalutflöde ut ur landet. Den är med andra ord en lättflyktig kapitalbas med stora allokeringseffekter. Lodin skildrar hur politiska överväganden ledde till att arvsskatten avskaffades först trots förmögenhetsskattens mer negativa effekter på samhällsekonomin. En internationell utblick ger också vid handen att arvsskatt är tämligen allmänt förekommande medan förmögenhetsskatt slopats i flera länder.

Näst i tur behandlas dubbelbeskattning av kapitalinkomster, miljöskatter och fastighetsskatter. Dubbelbeskattningen har ofta blivit kritiserad från aktieägarhåll. Argumentet är att de pengar som delas ut redan har beskattats i före-

taget. Från ett finansieringsteoretiskt perspektiv skulle här kunna invändas att om pengarna i stället för att delas ut stannar kvar i företaget skulle aktiernas värde enligt Modigliani-Miller stiga med ett belopp motsvarande utdelningen. Även i det fallet uppkommer enligt svensk lag dubbelbeskattning i fall aktieägaren genom aktieförsäljning skaffar sig likvida medel motsvarande den slopade utdelningen. Lodin menar att utifrån hur lagstiftningen utvecklats internationellt skiljer sig den svenska dubbelbeskattningen i nuläget inte så mycket från utlandet. Ett större problem är enligt honom att den svenska bolagsskatten numera är hög internationellt sett.

Efter kritisk granskning av miljöskatter och skattereduktion för de allmänna pensionsavgifterna kommenterar Lodin fastighetsskattens avskaffande. ”Alliansens dikeskörning” används som talande rubrik. Som påpekats är fastighetsskatten ”en stabil och lättkontrollerad skattebas med stor potential” (s 276). Det framhålls också att fastighetsskatten i de flesta länder är lokal eller regional. Sverige är avvikande genom att låta skatten vara nationell. Att fastighetsskatten främst lämpar sig som en lokal skatt har påpekats redan av den kände amerikanske ekonomen Henry George. Incitament från lokal nivå att främja miljö, infrastruktur m m tillvaratas bäst med lokal skatt. Det är lätt att hålla med Lodin i hans argumentation varför alliansens behandling av fastighetsskatten var en dikeskörning. Dock kanske det kunde framhållas att en markskatt vore ännu bättre än en fastighetsskatt sett ur ett allokeringssperspektiv. Marktillgången är given. Fastigheters utseende påverkas däremot i hög grad av en fastighetsskatt.

I ett avslutande kapitel i avdelning fyra kommenteras fåmansföretagsbeskattningen. Mitt intryck av Lodins framställning är att han finner denna skatt särskilt problematisk. Skatten är ju

tillkommen för att förhindra att företag med få aktiva ägare utnyttjar asymmetrier i svensk skattelagstiftning. Eftersom de arbetar i företaget som de äger finns det ett val mellan att ta ut överskott som lön eller kapitalersättning. Beskattningen på ersättning till kapital är sedan 1990-talet lägre än beskattningen av arbetsinkomst. Följaktligen finns det incitament att i möjligaste mån få överskott att beskattas som inkomst av kapital. Syftet är således att förhindra att bolag bildas för att undgå skatt. Att åstadkomma detta i praktiken utan att samtidigt avskräcka för samhället angeläget entreprenörskap har visat sig svårt. Ett antal revisioner av lagstiftningen har skett sedan 1991. I stort sett tycks varje regeringsskifte innebära en översyn av reglerna. Negativa effekter för företagande och tillväxt har kontrats genom återkommande förändringar av regelsystemet. För att förhindra att bolagsformen utnyttjas i skattesyfte används en regel med "normal" kapitalavkastning som i förväg bestämmer vad som kan betraktas som avkastning på kapital medan vad som sedan kvarstår av ett överskott betraktas som fåmansägarnas arbetsinkomst. För en ekonom framstår det som omvänd logik (se Bjuggren m fl 2007). Det verkar mer naturligt att som approximation i förväg bestämma vad som kan anses som normallön. Lodin är medveten om denna problematik men hävdar att det är svårare att fastställa normallön än normal avkastning. Det är dock svårt att som läsare förstå varför det skulle vara svårare att fastställa normallön.

Boken avslutas med fyra kapitel om internationella erfarenheter samt ett kapitel om det svenska skattesystemet i dag och i morgon. Det är dels personliga erfarenheter från USA och Zimbabwe av att vara en blandfamilj med två adopterade färgade döttrar, dels kommentarer till utvecklingen i Zimbabwe från ett utifrån

afrikanska förhållanden välmående land till dagens katastrof samt erfarenheter från arbete inom IFA (International Fiscal Association) och EU och OECD. I kapitlet om EU och OECD framhålls bl a de svårigheter som internationella koncerner möter inom EU där det finns 27 olika skattesystem att ta hänsyn till i gränsöverskridande verksamheter. Slutsatsen är att det finns mycket kvar att göra inom skatteområdet för att de fyra friheterna med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor mellan EUs länder ska fungera. I det sista kapitlet jämförs Sveriges skattesystem med Danmarks.

Lodin har sedan 30 år tillbaka varit en av landets ledande skatteexperter. Han delar i sin bok med sig av sina erfarenheter av en lång verksamhet med central position inom såväl nationell som internationell skattelagstiftning. Lodins bok ger en värdefull historisk bakgrund till varför skatterna ser ut som de gör i dag kryddat med personliga kommentarer till de samhällsekonomiska och politiska överväganden som legat till grund för de förändringar som skett. Den rymmer också intressanta personportätt och är som memoarbok en intressant skildring av de händelser som format en offentlig persons liv. Boken är därmed intressant läsning för en bred skara läsare och inte bara för jurister och ekonomer som sysslar med skatter.

Per-Olof Bjuggren

Professor, Högskolan i Jönköping

REFERENSER

Bjuggren, P-O, G Du Rietz och D Johansson (2007), "3:12 reglerna: en ekonomisk analys", *Ekonomisk Debatt*, årg 35, nr 7, s 18-30.

David, P A (1985), "Clio and the Economics of Qwerty", *American Economic Review*, vol 75, s 323-337.

Sjögren, T (2006), "Platt skatt – ett realistiskt alternativ?", *Ekonomisk Debatt*, årg 34, nr 2, s 30-39.