

Nuder är miljonärens fiende men mångmiljonärens vän

ESSÄ/ Beskattning. Det svenska skattesystemet bygger i realiteten på principen om att ta från de ganska rika och ge till de fattiga. Stora kapitalägare och stora företag kan tillskansas sig undantag mot att de inte flyttar utomlands, eftersom de anses vara viktiga för tillväxten. Men i dagens globaliserade värld har också de ganska rika möjlighet att flytta utomlands och det är heller inte säkert att det är storföretagen som kommer att stå för tillväxten i framtidens ekonomi.

När utvidgning av rösträtten diskuterades under 1800-talets första hälft fruktade många politiska tänkare att allmän rösträtt skulle leda till att den fattiga majoriteten använde sin nyvunna politiska makt till att konfiskera de rikas egendom. Deras resonemang var enkelt: den som inte äger något har inte heller något att förlora på att rösta för fullständig utjämning. Till exempel konstaterade Alexis de Tocqueville att "då de flesta väljare inte har någon beskattningsbar egendom, kan pengar som används för samhällets bästa endast komma dem till nytta, aldrig skada dem".¹ En följd av detta var enligt den engelske ekonomen David Ricardo att rösträtten endast kunde utvidgas till "dem som inte har ett intresse av att omintetgöra äganderätten".² Att ge rösträtt till alla skulle, enligt den engelske politikern Thomas Macaulay, innebära "slutet för äganderätten och därmed för hela vår civilisation".³ Det man tyckte sig se var alltså en djup motsättning mellan en fattigare majoritets möjligheter att beskatta och förutsättningarna för kapitalistisk verksamhet som sparande, företagande och förmögenhetsuppbyggnad, en motsättning mellan demokrati och kapitalism.

I dag vet vi att dessa farhågor inte besannats. Många har i och för sig konstaterat att den offentliga sektorns storlek och skatteuttaget gradvis vuxit sedan rösträtten utvidgats, men någon fullständig utjämning har inte röstats fram i något land. Varför utnyttjar då inte en fattigare majoritet demokratin till att fullständigt utjämna inkomster och förmögenheter?

Den vanligaste ekonomiska förklaringen till detta är att även om en del personer kortsiktigt skulle tjäna på att rösta för total utjämning, inser de också de framtida konsekvenserna av detta. Ett totalt beslagtagande av individers förmögenheter skulle betyda att ingen kommer att vilja bygga upp nya förmögenheter i framtiden. På motsvarande sätt skulle en hundraprocentig skatt på individers inkomster påverka viljan att arbeta. I ett politiskt val kan man därför tänka sig att en "rationell fattigare majoritet" förstår att det inte ligger i deras långsiktiga intresse att ta bort drivkrafterna för arbete och förmögenhetsuppbyggande. Följaktligen skulle de aldrig rösta på ett parti som föreslog något sådant, utan i stället välja dem som står för en balans mellan rättvis fördelning och ekonomiska incitament.

Detta resonemang om en avvägning mellan omfördelningsambitioner och ekonomisk effektivitet ligger sedan länge till grund

Av
Jesper
Roine

Fil. dr i national-
ekonomi och
forskare
på Handelshögskolan
i Stockholm

för mycket av den ekonomisk-politiska debatten i Sverige. De som är för höga skatter menar att rättviseaspekterna är viktigare än eventuella effektivitetsförluster, medan kritiker menar att de höga skatterna skadar tillväxten och därmed minskar kakan som ska fördelas. De flesta beskrivningar av politiska attityder utgår också ifrån denna bild av verkligheten. En polär motsättning målas upp där den röd-blå vänster-högerskalan ses som en spegelbild av inkomster och ekonomiska intressen. De med höga inkomster och förmögenheter antas ogilla höga skatter, de med låga inkomster tycker tvärtom, och någonstans i mitten finns den "representativa medborgaren" som står för den demokratiskt beslutade balansen mellan omfördelning och ekonomisk effektivitet.

Det finns dock en rad observationer som är besvärande för detta resonemang om en avvägning mellan omfördelning och effektivitet. Till att börja med är det förvånansvärt svårt att hitta bevis för att personer verkligen skulle jobba mer om inkomstskatten sänks eller att de skulle jobba mindre om den höjs. Inte ens i högskatteländer som Sverige, där marginalskatten under vissa perioder legat mellan 80 och 90 procent, har man kunnat påvisa tydligt negativa effekter av skatter på hur mycket folk jobbar.⁴ När det gäller skatters negativa inverkan på investeringsviljan är det inte heller lätt att belägga att höga skatter skulle ha de entydigt negativa effekter som denna teori förutspår.⁵ Beträffande de politiska implikationerna så är höginkomsttagare säkerligen över lag mer negativa till höga skatter än de med låga inkomster, men teorin tycks inte kunna förklara den så kallade samförståndspolitiken i Sverige, som på många sätt varit en koalition mellan stora kapitalägare och representanterna för låginkomsttagarna.

FINNS DET NÅGOT alternativt sätt att förstå detta? Betyder det faktum att människor jobbar trots mycket höga skatter att de inte reagerar på ekonomiska incitament? Inte nödvändigtvis. En möjlig invändning är att förändringar sker långsamt och omärkligt över längre tid och därför är svåra att observera. En mer direkt anledning är att det finns många andra sätt att reagera på ett högt skattetryck än att arbeta mindre eller att inte göra investeringar. Studier som försökt analysera beteendeförändringar i samband med stora skattereformer har funnit att personer, snarare än att justera sin arbetsinsats, vidtar olika åtgärder för att i möjligaste mån slippa betala skatt. I stället för att jobba mindre tycks ett svar på högre skatter vara att utnyttja komplexiteten i skattesystemet

¹ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, 1969 (1848), s. 209.

² Brev från Ricardo till ekonomen Hutches Trotter, *The works and correspondances of David Ricardo*, 1952 (1818), Vol. VII. Det är värt att notera att Ricardo, trots ställningstagandet, var den som argumenterade för en utvidgning av rösträtt.

³ T. B. Macaulay, *Complete Writings*, Vol. 17, 1990.

⁴ Se t. ex. J. Agell och M. Persson, "Tax arbitrage and labor supply", i *Journal of Public Economics*, Vol. 78, 2000 och hänvisningar däri.

⁵ Se till exempel J. Temple, "The new growth evidence" *Journal of Economic Literature* Vol. 37 (1), 1999.

för att minimera skattebördan.⁶ Det finns en rad sätt på vilket detta kan göras, alltifrån relativt enkel skatteplanering och omdefiniering av inkomstslag till aktiviteter i lagens gråzoner där inkomster flyttas utomlands av skatteskal.

Ett annat sätt att reagera på är att försöka påverka den politiska beslutsprocessen för att till exempel bli skattemässigt särbehandlad. Om detta är möjligt kan det generella skatetrycket vara högt, men den som lyckas påverka utformningen av skatteuttaget behöver inte nödvändigtvis betala särskilt höga skatter. Även här finns en rad olika sätt att uppnå detta, alltifrån opinionsbildning och lobbyverksamhet för att övertyga om vikten av att bli särbehandlad till rena mutor.

Man kan förstås tycka att det inte spelar någon roll om den negativa effekten kommer av att människor jobbar mindre eller av att de försöker undvika att betala skatt på olika sätt. Båda reaktionerna leder ju till att de totala skatteintäkterna minskar. Det som dock är speciellt med många av möjligheterna att undvika skatt, särskilt om man ska göra det på laglig väg, är att de inte står alla till buds. Att baserat på beskattningsöverväganden välja i vilken mån man vill ha delar av sin ersättning i form av optionsprogram, någon typ av försäkring eller kanske som någon annan förmån, eller som lön, är inte ett val som den typiska löntagaren har. Det lönar sig inte heller för vem som helst att ägna sig åt avancerad skatteplanering, att flytta pengar utomlands eller ens att anlita en skatterådgivare. Detta slags åtgärder är inte lönsamma, ibland inte ens möjliga, om man inte är relativt välbeställd.

Vidare är möjligheterna att få politiskt gehör för att bli skattemässigt särbehandlad förbehållna ett mycket litet fåtal. Undantaget från förmögenhetsskatt för Sveriges rikaste personer är ett bra exempel på detta. Det är svårt att föreställa sig ett motsvarande undantag för en mindre förmögen och mindre inflytelserik person, även om denne hade en bra förklaring till varför skatten just i hans fall var speciellt orimlig. Undantaget från förmögenhetsskatt illustrerar också ett krasst politiskt resonemang som ofta förs fram: det är bättre att undanta de allra rikaste för annars flyttar de utomlands och då förlorar vi andra skatteinkomster som de nu betalar. Den som inte på ett trovärdigt sätt kan hota med att flytta utomlands eller som inte betalar extremt mycket i skatt behöver man inte göra undantag för.

På motsvarande sätt är möjligheterna till politiskt inflytande förstas mycket större hos de största och mest väletablerade företagen än hos mindre företag. Särbehandlingslogiken baserar sig här på en pragmatisk hållning som liknar undantagen för vissa individer. Man antar att det är viktigt att skapa goda förutsättningar för de största företagen då dessa står för de största investeringarna och de flesta jobben, medan det inte finns någon speciell anledning att särbehandla företag som inte står för stora investeringar och arbetstillfällen.

OM ETT OMFÖRDELNINGSSYSTEM karakteriseras av att de rikaste personerna och de största företagen av olika skäl har störst möjligheter att undvika skatter eller bli särbehandlade, får detta en rad konsekvenser för hur omfördelningspolitiken kommer att gestalta sig. Dessa gruppers faktiska skattebörda kommer att vara lägre än annars, dels för att det finns tekniska skäl som leder till att de har lättare att skatteplanera, dels för att insikten om dessa möjligheter leder till att det ibland kan ses som rationellt att sänka deras faktiska skattebörda. Ser man dem dessutom som speciellt viktiga för tillväxten blir bilden än tydligare. Ett omfördelningssystem kan under dessa förutsättningar officiellt ha ambitionen att omfördela "från de rika till de fattiga", men i praktiken när inte progressiviteten dem med de allra högsta inkomsterna och förmögenheterna. I ett sådant system sker omfördelning i stället från "de ganska rika till de fattiga", och de som proportionellt sett betalar mest är de som tjänar relativt bra men som inte är tillräckligt rika för att tillhöra dem som kan undvika skatt.

Ytterst leder allt detta till en modifierad teori för hur politiska krav på omfördelning påverkar delar av ekonomins utveckling. I stället för en direkt avvägning mellan omfördelningsambitioner och effektivitet möjliggörs omfattande omfördelning, samtidigt som de negativa effekterna av höga skatter inte drabbar de rikaste individerna eller de största företagen, i alla fall inte fullt ut. Detta betyder i sin tur att de politiska uppfattningarna inte nöd-



Skattebärare.
Den gråe som bär Sverige smiter.

Illustration:
Guje Engström

⁶ Se till exempel A. Auerbach och J. Slemrod, "The economic effects of the Tax Reform Act of 1986", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 35, 1997.

⁷ Se till exempel A. Björklund, "Income Distribution in Sweden: What is the Achievement of the Welfare State?", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 5 (1), 1998.

vändigtvis behöver vara direkta spegelbilder av inkomster och förmögenheter. En rik person kan mycket väl föredra ett högskattesamhälle där han har politiskt inflytande framför ett samhälle med lägre skatt där han inte har motsvarande position.

Ser man till den svenska välfärdsstatens historia det senaste halvsekleket finns en rad observationer som stämmer väl överens med denna beskrivning av verkligheten. Sverige har en lång historia av politik som syftat till att utjämna klassklyftorna genom höga och progressiva skatter. En bärande tanke har alltid varit att medborgarna ska, som det brukar uttryckas, betala efter förmåga och få efter behov. Under mycket långa perioder har också inkomsterna efter skatt och transfereringar varit mycket jämt fördelade.⁷ Samtidigt har dock utformningen av skattesystemet i Sverige systematiskt gynnat kapitalstarka individer. Skatterna på kapitalinkomster har varit relativt låga och tidvis till och med negativa. Kombinationen av höga progressiva inkomstskatter och låga faktiska kapitalskatter gynnar förstas den som redan har en stor förmögenhet på bekostnad av den som försöker arbeta och spara ihop pengar. Utöver systematiska skillnader mellan reell kapitalbeskattning och beskattning av inkomst är välfärdsstatens histo-

ria som bekant också kantad av nolltaxerande miljonärer, utflyttade idrottsstjärnor, artister och filmregissörer och andra exempel på hur rika personer framgångsrikt undvikit att betala skatt. Det är således tydligen inte bara "förmåga att betala" som har spelat roll.

Dessa observationer kanske också kan bidra till att förklara hur det kommer sig att Sverige, trots en så lång historia av ambitiös utjämningspolitik, har en mycket ojämn förmögenhetsfördelning. År 1992 ägde den rikaste procenten av svenskarna 13 procent av de samlade förmögenheterna, den rikaste femtedelen ungefär 73 procent och nästan hälften av alla svenskar hade ingen förmögenhet alls. Detta gör den svenska förmögenhetsfördelningen ungefär lika ojämlig som den i USA.⁸ Dessa siffror tar dessutom inte hänsyn till att stora förmögenheter flyttats utomlands. Det tycks alltså som att årtionden av kraftig utjämnning av disponibla inkomster inte satt några stora spår i fördelningen av förmögenhet.⁹

När det gäller villkoren för företag stämmer också bilden av omfördelningspolitik med speciella hänsyn till "viktiga" företag väl in på Sverige. Även om skattesatserna för företagsvinster under stora delar av efterkrigstiden varit höga, så har avskrivningsregler och fonderingsmöjligheter gjort att framför allt kapitalintensiva industriföretag i realiteten betalat mycket låga skatter. Villkoren för humankapitalintensiva, mindre företag har inte varit lika förmånliga.¹⁰ Detta systematiska gynnande av stora, etablerade företag är förmodligen en viktig anledning till att Sverige har en företagsstruktur med en kraftig tonvikt på just stora industriföretag. Det har säkert också påverkat framväxten av nya företag.¹¹ Regelverket kring ägande och kontroll av företag, med inslag som A- och B-aktier och gynnsamma villkor för institutionellt ägande, har också utformats med tanke på befintliga storägare.

Slutligen kan kombinationen av ambitiös omfördelningspolitik och de förmånliga villkoren för stora företag och kapitalägare ses som ett exempel på en politisk koalition mellan de allra rikaste och (representanterna för) låginkomsttagarna. Om några förlores ska pekas ut så är det förstås de med relativt höga inkomster och de mindre och medelstora företagen. En känd svensk ekonom lär ha beskrivit det svenska systemet som ett där "finansministern är miljonärens fiende men mångmiljonärens bästa vän".¹² Mer träffande än så kan det knappast uttryckas.

DEN CENTRALA FRÅGAN är om detta är bra eller dåligt. Har verkligen det svenska systemet lyckats eliminera konflikten mellan omfördelningsambitioner och ekonomiska drivkrafter? Ja, på många sätt har det onekligen fungerat. Det går inte att komma ifrån att Sverige, åtminstone fram till sjuttioalet, lyckats kombinera höga skatter, ambitiös omfördelningspolitik och ekonomisk effektivitet. Sedan dess har den ekonomiska tillväxten visserligen halkat efter jämförbara länders, men kanske ändå inte så mycket som många har befarat. Bekämpandet av fattigdom och utjämnandet av disponibla inkomster har också lyckats, med det eventuella förbehållet att mycket talar för att de allra rikaste inte omfattats av systemet på det progressiva sätt som retoriken förespeglar. Trots detta skulle nog de som gärna lyfter fram framgångarna säga att även om man låtit ett fåtal mycket rika personer få goda villkor så må detta vara hänt. Det är förhållandena för det stora flertalet som räknas.

Om man väljer att se systemets historia som en framgång, vilket förstås inte är okontroversiellt, måste man också se till vad som legat bakom denna framgång. Vilka villkor är det som gjort det möjligt att kombinera ambitiös omfördelningspolitik och ekonomisk tillväxt? Att identifiera dessa villkor är inte bara intressant i sig, utan också utgångspunkten för att diskutera systemets framtid.

Ett första villkor för att systemet ska fungera är att inkomsttagarna, framför allt de med höga inkomster, är villiga att betala höga skatter. Det finns åtminstone tre tänkbara skäl till att detta skulle ha varit fallet under de senaste femtio åren. (1) De har helt enkelt inte haft några alternativ. Löntagare har haft relativt små möjligheter att påverka sina skattebetalningar. Detsamma har i viss utsträckning gällt arbetstider. Att byta jobb har förstås inte påverkat situationen såvida man inte flyttat utomlands, vilket inte varit särskilt vanligt. (2) De har inte fullt ut förstått hur systemet fungerar och har inte insett hur mycket skatt de faktiskt betalar. Även om detta är spekulativt så finns det en del i utformningen av skatteuttaget som gjort att transparensen inte varit maximal.

Den enda kvarvarande möjligheten för framtiden är således att systemet faktiskt måste leverera vad skattebetalarna förväntar sig.

⁸ Siffrorna gäller fördelningen 1992 och är hämtade från en artikel av Domeij, David och Paul Klein, "Inequality of Income and Wealth in Sweden", opublicerat manuskript, 1998. Vad gäller jämförelsen med USA är det viktigt att komma ihåg att mycket av sparandet och därmed uppbyggandet av förmögenhet i USA är ett substitut för pensioner, sjukvård, utbildning och så vidare som i Sverige tillhandahålls av staten.

⁹ Vidare synpunkter finns i Stefan Fölster, *Jämlikheten som försvann*, 2003.

¹⁰ Se t. ex. Magnus Henrekson och Ulf Jacobsson, "Where Schumpeter was nearly right", *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 11, 2001 och hänvisningar däri.

¹¹ Se M. Henrekson och D. Johansson, "Institutional Effects on the Evolution of the Size Distribution of Firms", *Small Business Economics*, Vol. 12 (1), 1999.

¹² Cedric Sandford, *Taxing Personal Wealth*, 1971.

(3) Den kanske mest direkta anledningen är förstås att de ansett att systemet faktiskt fungerat bra och sett vinsterna med det. I varierande grad kan man nog säga att alla dessa skäl bidragit till att de svenska inkomsttagarna sedan femtioalet och framåt faktiskt varit villiga att betala hög skatt.

Ett andra viktigt villkor för att systemet ska fungera är att stora kapitalägare och de stora industriföretagen kan stå för merparten av en tillfredsställande ekonomisk tillväxt. Den viktigaste faktorn för att detta ska vara möjligt är att det finns betydande skalfördelar, det vill säga att såväl produktion som innovation och teknisk utveckling blir mest effektiv om den utförs i stora företag. Inom flera av de traditionella så kallade basindustrierna finns det betydande skalfördelar och således är det möjligt att även detta villkor för systemets funktion till stor del varit uppfyllt under stora delar av det senaste halvsekl.



VILKA ÄR DÅ FÖRUTSÄTTNINGARNA för att denna typ av politik skall lyckas även i framtiden? När det gäller möjligheterna att fortsätta ta ut höga skatter ifrån löntagarna, och då framför allt från höginkomsttagarna, så vilar alltså detta på en kombination av att de (1) inte har några alternativ, (2) missbedömer hur mycket de faktiskt betalar och (3) är nöjda med hur systemet fungerar. Mycket talar för att åtminstone två av dessa inte kan utgöra någon långsiktig grund för ett fortsatt högt skatteuttag. Möjligheterna för vanliga löntagare, och allra främst välutbildade höginkomsttagare, att flytta utomlands har förändrats dramatiskt de senaste årtiondena. Kombinationen av ökade språkkunskaper, utlands-erfarenhet och allt färre formella hinder har gjort att kostnaderna för att flytta till ett annat land är betydligt lägre än tidigare. Detta betyder något förenklat att på samma sätt som man tidigare tagit hänsyn till att kapital kan lämna landet om villkoren i Sverige varit alltför oförmånliga, kommer man i allt högre utsträckning tvingas föra samma resonemang kring höginkomsttagare. Beträffande den andra punkten är det självklart att i den mån systemet varit baserat på missuppfattningar om hur det fungerar är detta inte långsiktigt hållbart. Den enda kvarvarande möjligheten för framtiden är således att systemet faktiskt måste leverera vad skattebetalarna förväntar sig.

För att detta skall vara möjligt krävs dock en god ekonomisk utveckling. Om denna även framdeles skall kunna baseras på stora kapitalägare och stora företag krävs alltså av dessa, eftersom baksidan av den svenska framgångsmodellen varit att återväxten av nya företag varit svag. Det krävs att företag med betydande skalfördelar även i fortsättningen kommer att dominera den svenska ekonomin och att dessa också är mest lämpade att driva den teknologiska utvecklingen framåt. Mycket tyder dock på att detta inte kommer att vara fallet. De senaste årtiondena har tjänste- och servicesektorerna blivit allt viktigare delar av ekonomin. Dessa sektorer är relativt sett inte särskilt realkapitalintensiva och har inte heller några betydande skalfördelar. Formerna för att driva företag inom dessa branscher är typiskt sett inte de som gynnas i Sverige. När det gäller möjligheterna till innovationer och teknikutveckling är inte bilden lika tydlig. Inom vissa områden finns betydande skalfördelar och mycket av denna verksamhet kräver också stora kapitalinsatser. Samtidigt är det dock helt klart att många av världens nu största högteknologiska företag har startat i liten skala och sedan vuxit utifrån en idé som inte har sitt ursprung i styrd forskning inom ett befintligt företag. Trots att Sverige är framstående inom till exempel teknisk och naturvetenskaplig forskning så finns mycket få exempel på denna typ av nya svenska storföretag.

MYCKET TYDER PÅ att flera viktiga förutsättningar för delar av den svenska modellen i grunden förändrats de senaste årtiondena. Samtidigt har systemets logik lett till ett allt större beroende av en specifik grupp – storföretagen och de stora kapitalägarna – som gynnas i egenskap av att vara särskilt viktiga för tillväxten. Detta har i sin tur försvårat för framväxten av nya förmögenheter och nya företag och därför befinner sig Sverige i en långsiktigt prekär situation. Insikterna om detta verkar finnas sedan en tid tillbaka. Skattereformen i början av nittioalet tog bort många av de mest flagranta stöden till de kapitalintensiva företagen och reducerade mängden kryphål i skattelagstiftningen. Även om

delar av dess goda intentioner sedan dess förstörts och ett nytt lapptäcke av undantag och specialregler skapats, så var det ett stort steg mot enhetligare beskattning. Det är dock fortfarande så att villkoren för de stora företagen intar en speciell plats i resonemangen om tillväxt.

Det senaste decenniet har också intresset för småföretagande sakta vaknat till liv. Attityderna till entreprenörskap har förändrats och det tycks som att man söker efter en ny grupp som genom särskilt gynnsamma villkor ska lösa tillväxten. Tyder inte detta på att man förstått problematiken? Nej, kanske inte ändå. Det mest fundamentala problemet med en politik som baserats på att gynna vissa är nämligen inte att man favoriserar fel grupper. Det största problemet är idén om att i tillväxtens och den ekonomiska effektivitetens namn gynna vissa grupper över huvud taget. Det finns många skäl till att detta är problematiskt, men det kanske viktigaste är att det

13 Nationalekonomiska föreningens sammanträde den 14 januari 1947.

förutsätter att politikerna vet vilka som kommer att skapa ekonomisk tillväxt i framtiden. Det vet varken de eller någon annan.

När Nationalekonomiska föreningen sammanträdde 1947 för att diskutera det nya skatteförslaget noterade professor Eli Heckscher i sitt inledande anförande att "redan det bestående systemet fört med sig [...] betydande skadeverkningar. Det har blivit ett skattetänkande, som kommit att behärska människornas handlingsätt. Frågan har varit: 'Hur skall jag undgå skatt?' och frågan har inte varit 'Hur skall jag handla på det i sig självt klokaste sättet'."¹³ Om detta var ett problem 1947 kan man knappast säga att det blivit bättre sedan dess. Snarast verkar detta skattetänkande ha blivit en grundsten i den ekonomiska politiken. För att parafrasera Eli Heckscher har frågan blivit "Vem skall vi undanta från skatt för att skapa tillväxt?" i stället för "Hur ska vi beskatta på det i sig självt klokaste sättet?" Det senare borde vara utgångspunkten för diskussioner om skattesystemets och välfärdsstatens framtida utformning, inte sökandet efter en ny grupp som i tillväxtens namn speciellt förtjänar att gynnas. ■

