

In memoriam
Kari S. Tikka
1944–2006

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS
SUOMEN LAKIMIESLIITTO
HELSINGIN YLIOPISTON OIKEUSTIETEELLINEN
TIEDEKUNTA
HELSINKI

Toimituskunta / Editorial Board

Edward Andersson

Kai Kalima

Timo Viherkenttä

Pekka Vihervuori

Tilausosoite / Orders

Suomalainen Lakimiesyhdistys / Finnish Lawyers' Association

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki, Finland

tel. +358 (0)9 6120 300

fax + 358 (0)9 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Kari S. Tikan valokuva s. V Jakke Nikkarinen

Taitto: Keski-Suomen Painotuote Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-266-9

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007

Sven-Olof Lodin

Viktiga kriterier för en god skattelagstiftning

Viktiga kännetecken på en god lagstiftning

En skatt införs och utformas i allmänhet inte endast för att skaffa staten ytterligare skatteintäkter. Oftast finns också andra motiv. De kan exempelvis vara fördelningspolitiska, på senare tid miljöpolitiska, sysselsättnings- eller konjunkturmässiga och konsumtionsstyrande, vilket påverkar deras utformning. Härigenom får beskattningen också fler effekter – önskade vid god utformning och oönskade vid brister i utformningen. Globaliseringens följder i form av ökad rörlighet av kapital, människor och företag, ökad konkurrens liksom de finansiella marknadernas allt högre sofistikeringsnivå har också gjort skattelagstiftningen allt känsligare för medborgarnas reaktioner på skatternas gestaltning. Därmed har kraven på lagstiftningens utformning och tekniska kvalitet blivit allt högre för att undvika oönskade effekter.

Även om man bortser från de primära politiska motiven för en skatteåtgärd är det därutöver vissa allmänna kriterier som normalt bör vara uppfyllda för att en skatt skall ge avsedda och även önskvärda effekter i andra viktiga hänseenden. Att döma av många lagstiftningsprodukter är dessa kriterier inte alltid uppfyllda. Skälet härtill förefaller inte så sällan vara bristande insikt om deras betydelse eller för stor brådska i lagstiftningsarbetet – ibland är det dock fråga om ett medvetet bortseende från dem. Då får skatteåtgärden ofta andra icke avsedda och oönskade bieffekter. Det är därför viktigt och till nytta för framtida politiska beslut att lyfta fram vilka dessa allmänna kriterier är, vilka deras effekter är och vilken betydelse de bör tillmätas.

I Sverige har brister i skatternas konstruktion blivit allt påtagligare, varigenom inte avsedda indirekta effekter av skatteåtgärder uppstår. I det följande skall några viktiga kriterier för en god lagstiftning lyftas fram och diskuteras. De kriterier som kommer att behandlas är för det första skattelagstiftningens effektivitet i fråga om primär och sekundär måluppfyllelse. Andra kriterier som behandlas är bl.a. frågan om en skatts legitimitet. För att fungera väl måste lagstiftningen upplevas som legitim av dem som drabbas. Behovet av legitimitet är ett övergripande kriterium och i viss mån summan av andra allmänna kriteriers uppfyllelse. Till sådana mer sekundära kriterier hör frågan om likformighet och neutralitet. En lagstiftning bör vidare vara så enkel som möjligt att tillämpa. Det måste råda balans mellan skatteåtgärdens vikt och de skyldigheter som åläggs skattebetalarna, d.v.s. det bör föreligga proportionalitet. Förutsebarhet och rättssäkerhet är andra viktiga kriterier för en välkonstruerad lagstiftning. Kontrollerbarhet är ett viktigt krav för att en skatteåtgärd i praktiken skall bli likformig och neutral. Det är ett

viktigt demokratiskt krav att en skatt skall vara synlig så att medborgarna kan förstå dess höjd och utformning. Skattens externa effekter i form av bl.a. ”excess burden” bör vara låga. Genom internationaliseringen har kraven på internationell effektivitet och på frånvaro av internationell diskriminering blivit allt viktigare.

För att konkretisera de olika frågeställningarna kommer korta exempel från den svenska skattelagstiftningen att ges på i huvudsak sådana fall där skattelagstiftningen brister i något berört hänseende. Även om genomgången bygger på svenska exempel är förhoppningen att framställningen ändå kan vara av allmänt värde för bedömningen av olika skattelagstiftningars konstruktion och effekter till nytta för det framtida lagstiftningsarbetet också i andra skattesystem.

Effektivitet

Effektivitet är ett övergripande kriterium för varje skattelagstiftning – eller borde i vart fall vara det. Varje skatt skall ha ett uttalat syfte och bör utformas så att den är effektiv med hänsyn till sitt primärmål. Detta är en självklarhet och måste vara uppfyllt för varje skatteåtgärd. Men också en lång rad andra kriterier måste vara uppfyllda för att skatten samhällsekonomiskt skall vara så effektiv som möjligt. En skatt kan vara avsiktligt eller oavsiktligt interventionistisk. Den kan syfta till neutralitet men ändå på grund av sin utformning bli interventionistisk i sina effekter. En dåligt utformad skatt kan till och med vara så ineffektiv att den förorsakar samhällsekonomisk och till och med statsfinansiell förlust. En skatt som förutom att fullfölja sitt primärmål också uppfyller de kriterier som nedan anges torde i allmänhet vara en effektiv skatt.

Skräckexemplet på en interventionistisk skatteåtgärd med dålig måluppfyllelse är nedsättningen av arbetsgivaravgifterna med fem procentenheter av ett företags lönesumma enligt Socialavgiftslagen 2 kap. 28–30 §§ i syfte att uppmuntra företag att öka personalstyrkan, en åtgärd som nu av regeringen föreslagits avskaffad. Den effektiva skattesubventionen är begränsad till högst ca 38 000 kr per arbetsgivare och år, vilket gör att avdraget endast kan stimulera företag med en lönesumma under 800 000 kr till nyanställningar. Ändå gäller avdraget alla arbetsgivare – också kommuner och storföretag, exempelvis Volvo – dock med endast ett avdrag inom en koncern. Totalt kostar avdraget statskassan drygt 4 mdr kr per år, varav mer än hälften går till arbetsgivare för vilka avdraget inte kan ha någon stimulanseffekt. Härigenom begränsas den möjliga måluppfyllelsen till mindre än 50 procent. I vilken utsträckning avdraget har uppmuntrat småföretag till nyanställningar är okänt.

Den nya svenska lagstiftningen för att med olika skattenedsättningar av fordons-, försäljnings- och trängselskatt uppmuntra anskaffning av s.k. miljöbilar och mer miljövänlig drift gäller bl.a. bilar anpassade för etanoldrift. Dessa kan emellertid även köras på bensin. När etanolpriset stigit under år 2006 har det visat sig att etanolförsäljningen gått ner på grund av att allt fler bilister då övergått till att köra sina etanolanpassade bilar på bensin. Därmed har syftet med skattesänkningarna förfelats. Miljömotiverade skatterabatter bör naturligtvis inte ges i sådana fall där en miljövänlig användning inte kan garanteras.

Differentieringen av mervärdesskatten med lägre skatt på livsmedel, vilket förekommer i Sverige liksom i flertalet EU-länder, är som fördelningspolitiskt medel för att stödja låginkomsttagare och barnfamiljer en dyr och ineffektiv subventionsform. Den svenska allmänna mervärdesskattesatsen uppgår till 25 procent, medan skatten på livsmedel är nedsatt till 12 procent. En lång rad utredningar, senast SOU 2006:90 (Mervärdesskatteutredningen, På väg mot en enhetlig mervärdesskatt) visar att man kan uppnå en betydligt bättre måluppfyllelse till lägre kostnad genom direkt riktade bidrag till målgrupperna i stället för genom en differentierad mervärdesskatt. En enhetlig mervärdesskatt i Sverige skulle för att ge oförändrad skatteinkomst kräva en c:a fyra procentenheter lägre allmän mervärdesskattesats, vilket också skulle minska skillnaden mellan svensk och närliggande länders skattesatsnivå, varigenom den skattdrivna gränshandeln skulle minska.

Det finns emellertid även lyckade exempel på interventionistiska skatteåtgärder. I Sverige har vid flera tillfällen, särskilt vid lågkonjunkturer i byggbranschen, senast för 2004–2005 införts en särskild skattereduktion för reparations- och om- och tillbyggnadsarbeten på bostadshus, s.k. ROT-avdrag (lag 2003:752). Skatteminskningen var nu senast 30 procent av kostnaden upp till ett beloppstak som varit olika högt för olika slags bostadshus (för småhus en skatteminskning på högst 10 500 kr). ROT-avdraget har haft två syften, dels att stimulera till byggnadsarbeten på bostäder, dels att öka andelen deklarerade inkomster från ROT-arbeten, som annars ofta utförts svart, d.v.s. utan kvitto och utan upplysning till skattemyndigheten om inkomsten, genom kravet på kvittot för att erhålla skattereduktionen. ROT-avdraget har haft en klart god effekt beträffande både ökad efterfrågan på byggarbetskraft och omvandlingen av svarta inkomster till vita deklarerade inkomster.

Också väl utformade interventionistiska inslag i skattelagstiftningen med samhällsekonomiskt önskvärda effekter kan, om de permanentas, påverka de skattskyldigas förväntningar så att de positiva effekterna vänds till negativa. Ett mycket klart exempel utgjorde de berömda svenska konjunkturinvesteringsfonderna med syfte att stimulera investeringar i lågkonjunkturer och i eftersatta regioner för att härigenom öka tillväxt och utjämna konjunkturförlopp¹. Investeringsfondslagstiftningen som användes flitigt under 1950–1980-talet innebar i allmänhet att företagen kunde få avdrag med 40 procent av sin vinst om de satte in motsvarande belopp på ett konto hos Riksbanken. Vid nedgång i industrikonjunkturen eller för att stimulera till investeringar i eftersatta områden kunde regeringen förordna om frisläppande av investeringsfonderna (eller ett företags speciella fond) att användas för industriinvesteringar. Ett frisläpp varvid hela det ianspråktagna beloppet fick användas för direktavskrivning var oftast kombinerat med ett investeringsavdrag på 10 procent av investeringskostnaden. Investeringsfondssystemet hade under lång tid god konjunkturpolitisk effekt. Med tiden ledde emellertid förväntningarna på förbilligande fondfrisläpp att företagen uppsköt en allt större del av sina investeringar i avvaktan härpå. Den generella stimulans effekten upphävdes härigenom och en

¹ För en sammanfattande beskrivning av investeringsfondslagstiftningens utformning och effekter, se Utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF), SOU 1989:34, Reformerad Företagsbeskattning, s. 169–175.

allt större del av industriinvesteringarna krävde denna skattesubvention för att över huvud taget komma till stånd. Investeringsfondssystemet kom med tiden därför allt mindre till användning som politiskt instrument och avskaffades slutligen i 1991 års stora skattereform.

Legitimitet

En skatts legitimitet beror på många faktorer och är avgörande för att skatten i längden skall vara samhällsekonomiskt effektiv och medborgarna lojala mot skattesystemet. Skatten måste uppfattas som adekvat av dem som skall bära den och stå i proportion till det ingrepp den innebär. Ju högre skattetrycket är desto bättre måste en skatt vara konstruerad för att uppfattas som legitim och vinna medborgarnas acceptans. En skatt vars syfte på grund av dess konstruktion inte förstås av medborgarna eller som en stor del av de berörda uppfattar som djupt orättvis kan aldrig fungera väl eller vinna legitimitet. Erfarenheterna visar att ju synligare en skatt är desto högre blir kraven på skattens utformning för att uppnå legitimitet. En skatts legitimitet liksom dess effektivitet utgör ett överordnat kriterium som i viss mån kan sägas vara resultatet av i vilken grad andra viktiga kriterier är uppfyllda.

Den skatt som för närvarande i Sverige torde ha lägst legitimitet och acceptans bland skattebetalarna torde vara fastighetsskatten inte bara på grund av dess höjd utan också på grund av dess utformning (Lag om fastighetsskatt, SFS 1984:1052). Även om en fastighetsskatt enligt alla samhällsekonomiska kriterier måste anses som en lämplig och effektiv skatt har det visat sig att den svenska fastighetsskatten med en procent av taxeringsvärdet i sin utformning 2006, bl.a. som enbart en statlig skatt utan kommunal anknytning, vilket är vanligt i de flesta länder med fastighetsskatt, saknar legitimitet i stora befolkningsgrupper.

Fram till 1991 var fastighetsbeskattningen av småhus och bostadsrättslägenheter i huvudsak utformad som en skatt på en schablonmässigt beräknad avkastning på det nettokapital som fastigheten representerade. Avkastningen ingick sedan i basen för såväl den kommunala som statliga inkomstbeskattningen. Från början när schablonbeskattningen infördes vid mitten av 1950-talet var avsikten att avkastningsprocenten skulle motsvara en real avkastning eftersom inflationen beaktades genom att nominella värdeförändringar ingick i taxeringsvärdet som var basen för avkastningsberäkningen och förnyades var femte år. Genom ersättandet av den schabloniserade inkomstbeskattningen med en fast skatt på taxeringsvärdet föll anknytningen till en avkastningsbeskattning bort liksom den kommunala anknytningen. Informationsinsatserna för att förklara skattens berättigande har därefter varit svaga eller obefintliga. Med stigande fastighetspriser har fastighetsskatten blivit alltmer betungande, särskilt i storstadsområdena. Detta har medfört att skattesatsen sänkts flera gånger samt att särskilda begränsningsregler införts, som kunnat utnyttjas av allt fler fastighetsägare. Enligt det ändringsförslag som den socialdemokratiska regeringen framlade före 2006 års val, som medförde regeringsskifte, skulle i stort sett endast hushåll med över 880 000 kr i årsinkomst komma att betala full fastighetsskatt. Svårigheterna att få fastighetsskatten förankrad hos fastighetsägarna har emellertid endast

ökat. Fastighetsskattens syfte utöver att vara en bekväm inkomstkälla för staten har inte förstås. Skatten har också fått allt större statsfinansiell betydelse och skatteintäkten uppgår för närvarande till c:a 25 miljarder kr. Särskilt har det förhållandet att en fastighets värdestegring av medborgarna inte uppfattas medföra någon ökad skattekraft eftersom värdestegringen inte kan utnyttjas av ägaren för betalning av skatt eller på annat sätt har ansetts göra skatten orättmätig. Detsamma gäller följden av systemet att skattekostnadens utveckling för den enskilde fastighetsägaren huvudsakligen styrs av faktorer som ligger utanför dennes möjligheter att påverka.

Den nya borgerliga regeringen avser att i grunden förändra och sänka fastighetsbeskattningen och omvandla den till en kommunal avgift. Att återupprätta en kommunal anknytning torde komma att förbättra skattens legitimitet. Regeringens första åtgärd att begränsa den del av fastighetsskatten som hänför sig till tomtmark till högst 5 000 kr per fastighet innebär främst en avsevärd skattesänkning på den värdefullaste tomtmarken i storstadsområdena och på attraktiva semesterorter. Fördelningspolitiskt innebär detta främst ett gynnande av höginkomsttagare. Risken är därför att den ändringen i längden får svårt att behålla sin legitimitet. Den 3 april 2007 förklarade regeringen att fastighetsskatten redan från 2007 skall ersättas med en ”avgift” på högst 4 500 kr per fastighet. Avgiften skall indirekt tillfalla kommunerna.

Det finns flera viktiga allmänna kriterier som bör vara uppfyllda för att en skatt skall fungera väl med hög effektivitet och legitimitet. I det följande skall några sådana kriterier behandlas.

Enkelhet/proportionalitet

En skatt bör utformas så enkelt som möjligt utifrån dess syften och det skall vara praktiskt enkelt att tillämpa den och uppfylla de skyldigheter den ålägger skattebetalare och myndigheter. Ju fler som skatten drabbar desto större betydelse får enkelhetskriteriet. Skattens konstruktion bör avspegla dess syfte för att underlätta förståelsen för skattens existens.

Proportionalitet är ett kriterium som ligger nära kravet på enkelhet. Med proportionalitet förstås balans mellan skattebelastningen och fullgörandebördan (compliance). Skatter med höga fullgörandekostnader blir samhällsekonomiskt ineffektiva. Det betyder att stor vikt måste läggas vid en skatts administrativa utformning.

De stora skatteomläggningar som skedde i Sverige 1991 och även i Finland och Norge vid ungefär samma tidpunkt innebar betydande basbreddningar kombinerade med motsvarande skattesatssänkningar. Dessa basbreddningar skedde i huvudsak för att åstadkomma större likformighet och mindre möjligheter till skatteplanering och annan urgröpning av skattebasen, d.v.s. av andra skäl än förenkling. Effekten blev dock även betydande förenklingar särskilt vad gäller företagsbeskattningen där i stort sett alla särskilda reserveringsmöjligheter och interventionistiska inslag för att höja investeringsviljan avskaffades.

Även införandet av den duala nordiska modellen med en enhetlig proportionell kapitalinkomst och kapitalvinstbeskattning, som i stort sett tog död på all sådan skatteplanering som byggde på omvandling av löpande inkomster till kapitalvinster, innebar mycket kraftiga förändringar. Dessutom ledde det till ökade skatteinkomster på grund av den ökade likformigheten, som starkt begränsade möjligheterna till skattevinster genom olika s.k. skatteupplägg.

Vinsten av skatteomläggningarnas huvudfilosofi: breda skattebaser och låga skattesatser, var trefaldig: ökad likformighet, ökad enkelhet och ökade skatteinkomster. Men det fanns emellertid också områden där komplexiteten ökade.

De särskilda specialreglerna för fåmansföretagare, som infördes inte bara i Sverige utan även i Finland och Norge på grund av införandet av den nordiska inkomstskattemodellen med dual beskattning, är bland de mest komplicerade regelkomplexen och ligger på eller över gränsen till det oacceptabla. Orsaken härtill är den spänning som uppstått i inkomstbeskattningen genom skillnaden mellan den högre skattebelastningen på arbete och den lägre beskattningen på kapital. Detta duala system i beskattningen har många fördelar, men har förorsakat komplexa regler för fåmansföretagarbeskattningen.

I Finland och Norge har kraftiga marginalskattesänkningar skett och minskat skillnaden i skattebelastning mellan arbets- och kapitalinkomster vilket gjort det möjligt att som i Norge i princip avskaffa de speciella reglerna för fåmansföretagarbeskattningen och som i Finland använda relativt enkla schabloner². I Sverige har någon sänkning av marginalskatten inte skett. Dessutom är arbetsgivar- och egenavgifterna på arbetsinkomster betydligt högre i Sverige än i våra nordiska grannländer. Därför har det svenska systemet med alla sina komplikationer i princip behållits även om vissa lättnader införts.

Samtidigt som reglerna (Inkomstskattelagen kap. 56–57) fortfarande är svårförståeliga och komplicerade har genom den senaste svenska reformen av reglerna för fåmansföretagarbeskattningen fullgörandebördan reducerats betydligt, genom att de flesta uppgifter för inkomstskattedeklarationen i framtiden kommer att bygga på uppgifter angivna i föregående års deklaration, varigenom Skatteverket kommer att kunna förtrycka uppgifterna och göra de beräkningar av företagarens utrymme för kapitalinkomstbeskattad utdelning och kapitalvinst som uppgifterna bildar basen för.

Sammantaget är dock regelsystemet för fåmansföretagarbeskattningen fortfarande närmast oacceptabelt komplicerat. För en verklig förenkling torde en betydande minskning av skillnaden mellan å ena sidan skatte- och avgiftsbelastningen på arbetsinkomster på som högst drygt 67 procent och å andra sidan den kombinerade skattebelastningen på bolagsvinster och aktieutdelningar och aktievinster på 42 procent vara nödvändig.

² För de finska och tidigare norska och svenska systemen för fåmansföretagarbeskattning, se *Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet, Årbok för nordisk skatteforskning 2004, Beskattning av småföretag*. För en beskrivning av den svenska småföretagsbeskattningens utveckling och av den betydande ändring i fåmansföretagarbeskattningen som 2005 års reform medförde, se *Lodin, S-O: Femton år med 3:12-reglerna, några principiella synpunkter, Festskrift till Nils Mattsson, 2005, s. 209–237*, och *Det nya 3:12-förslaget och dess motiv, Skattenytt 2005, s. 417–433*.

Förutsebarhet och rättssäkerhet

Det är ett rättssäkerhetskrav att en skatt är förutsebar, så att de skattskyldiga kan förutse effekterna av sitt handlande. Förutsebarhet är en viktig faktor för att en skatt skall upplevas som legitim. Om en skatt brister i förutsebarhet blir effekten att medborgarna avstår från handlande när skattekonsekvenserna är osäkra. Förutsebarhet kräver en klar lagstiftning utan stora områden som kan förorsaka tolkningssvårigheter eller inslag av bedömningsfrågor. Dessutom krävs en förutsebar praktisk tillämpning av myndigheter och domstolar fri från godtycke. Den samhällsekonomiska kostnaden för osäkerhet och oförutsebarhet också i form av bristande lojalitet mot systemet kan vara stor.

Den s.k. Lex Uggla (Förmögenhetsskattelagen 14 § 1 st.), benämnd efter en välkänd artists skatteproblem, som rör förmögenhetsbeskattningen av överskottskapital i fåmansbolag, är ett exempel på lagstiftning där osäkerheten blivit alltför stor. Enligt den svenska förmögenhetsskattelagen är arbetande kapital i näringsverksamhet undantaget från förmögenhetsskatt. Sådant kapital som inte behövs för företagets drift eller expansion förmögenhetsbeskattades däremot fram till år 2007. Avsikten med denna regel torde från början ha varit att förhindra att företagare för att undgå förmögenhetsbeskattning av privat kapital skulle sätta in onödigt stort kapital i sina bolag. Lagstiftningens utformning var dock sådan att också fonderade vinstmedel omfattades. I vad mån fonderade vinster behövs för företagets utveckling beror egentligen helt på företagarens planer för framtiden, såväl kort- som långsiktigt, medan skattemyndigheten egentligen inte kan ha någon underbyggd uppfattning om annat än det mycket kortsiktiga behovet. I praktiken har det visat sig att utfallet av bedömningen av kapitalbehovet har blivit beroende av Skatteverkets på allmänna kriterier byggda bedömningar av varje undersökt företags kortsiktiga kapitalbehov för sin verksamhet vilket lett till ett stort antal tvister, där dessa allmänna kriterier visat sig ge oväntade och svårförutsebara resultat. Lagstiftningens utformning har således förorsakat dålig förutsebarhet och därmed betydande rättsosäkerhet, som i sin tur lett till att regeringen beslöt redan hösten 2006 avskaffa Lex Uggla från år 2007.

Kontrollerbarhet

En skatt skall vara lätt att kontrollera och svår att undgå. Om många kan undgå en skatt har detta inte enbart statsfinansiella effekter. Skattemoral och lojalitet mot systemet skadas också mer generellt och skattesystemet förlorar i legitimitet. Därför kan det vara berättigat att från skattskyldighet undanta sådana inkomster som principiellt borde vara skattepliktiga men som är svårkontrollerade. I Sverige har detta skett endast i mycket liten omfattning (inkomst under 5 000 kr av bär-, svamp- och kottplockning).

Speciellt den del av tjänstesektorn som vänder sig till privatpersoner är svårkontrollerbar. Särskilda kontrollregler och schablonbeskattningssystem för exempelvis restauranger, frisersalonger och taxirörelser har flera gånger föreslagits men aldrig genomförts. Också skattefrihet

för mindre tjänsteinkomster av olika slag särskilt vid tjänster mellan privatpersoner har nyligen föreslagits av Skatteverket³. Där redogörs också för existerande undantagslagstiftning i vissa andra länder. Det ovan berörda systemet med s.k. ROT-avdrag skall också ses som ett försök att komma till rätta med svartarbete inom denna del av byggsektorn.

Borttagandet år 2005 av arvs- och gåvobeskattningen i Sverige försvårar den redan svårkontrollerade förmögenhetsskatten genom att de verkliga ägandeförhållandena och gåvoströmmarna inte längre kan kontrolleras fullt ut. Så kan exempelvis inom en familj förmögenhetsskattebelastningen minimeras genom formella överföringar av kapitaltillgångar mellan familjemedlemmar. I några fall har kontrollsvårigheterna medfört faktisk skattefrihet. Kontrollsvårigheter att avgöra vart en upplåning, oftast med fastighet eller värdepapper som säkerhet, bör hänföras har medfört att en allmän ränteavdragsrätt bibehållits även för konsumtionslån, trots att endast sådana räntekostnader som kan hänföras till en förvärvskälla, inklusive egen bostad, principiellt borde vara avdragsgilla.

Likformighet och neutralitet

I en likformig beskattning skall lika behandla lika. Detta gäller inte bara av rättssäkerhetsskäl. Om skatten kan undgås genom annat likartat handlande – om inte den styrande effekten är dess syfte – får skatten snedvridande effekter som ofta skadar samhällsekonomin genom att ekonomiskt mindre effektiva handlingsvägar väljs. Ofta påverkas även prisbildning och investeringsbeteende.

Det är i allmänhet samhällsekonomiskt effektivast att skattesystemet är neutralt mellan olika handlingsalternativ. Skattesystemet får inte ha till effekt att skatteminimering blir viktigare än vinst/inkomstmaximering, vilket den svenska inkomstbeskattningen före 1991 ofta ledde till. Generella regler främjar ofta neutralitet och likformighet, medan specialregler medför olikbehandling och snedvridningar. Breda skattebaser med låg skattesats är normalt att föredra framför smala skattebaser med hög skattesats.

Den hittillsvarande svenska förmögenhetsskattens utformning uppvisar en mångfald olikformigheter och horisontella orättvisor. Exempel härpå är den nollskatt för större delen av de förmögenheter som tillhör landets rikaste personer, nollskatt för investeringar i andras boende, men beskattning av investeringar i eget boende, undantaget från skatt för investeringar i gods, gårdar och skog, beskattning av f.d. A-listenoterade aktier och skattefrihet för f.d. O-listenoterade och det nyinförda undantaget från skatten, kapitalpensionsförsäkringar, som 2005–2006 var den populäraste livförsäkringsformen med premiebetalningar på nära 50 miljarder kr⁴.

³ Skatteverket, *Svartköp och svartjobb i Sverige, Rapport 2007:1*.

⁴ Enligt förslag från regeringen den 1 februari 2007 föreslås dock att kapitalpensionsförsäkringens specialregler med omedelbar verkan avskaffas för premier inbetalda från den 2 februari. Beslutet skall ses mot bakgrund av EG-domstolens dom den 30 januari (C-150/04) som underkänt de danska reglerna om avdrag för pensionsförsäkringspremier, vilka utesluter betalningar till utländska försäkringsgivare från avdragsrätt, såsom stridande mot EG-fördragets regler om fri rörlighet. Det svenska regelsystemet för pensionsförsäkringsbeskattning liknar mycket det danska sys-

Detta är endast några av de värsta olikformigheterna. Många fler finns. Egentligen borde en så illa utformad skatt vara otänkbar i en rättsstat.

Olikbehandlingen har också lett till att privatpersoners investeringsbeteende snedvridits mot förmögenhetsskattefria områden. Dessutom har den lett till ett betydande utflöde särskilt av riskvilligt kapital från Sverige, dels genom förmögna svenskers – främst företagares – utflyttning för att undgå den svenska förmögenhetsskatten dels genom att kapital undanhållits från beskattning genom överföringar till lågskatteländer, där svenska skattemyndigheter saknar kontrollmöjligheter. Genom sina många olikformigheter och undantag har förmögenhetsskatten påverkat både efterfrågan och prisbildning på förmögenhetsskattebefriad egendom och leder till betydande felallokeringar av kapital med allvarliga samhällsekonomiska effekter som följd. I sin nuvarande form bör därför förmögenhetsskatten snarast avvecklas. Inom EU är det förutom Sverige i stort sett endast Norge som fortfarande har kvar förmögenhetsskatten fast på en betydligt lägre nivå. Den franska skatten är begränsad till mycket stora förmögenheter. Även ur internationellt perspektiv har därför den svenska förmögenhetsskatten framstått som mycket udda. I en artikel den 28 mars förklarade partiledarna i regeringen att regeringen kommer att i vårpropositionen förslå att förmögenhetsskatten avskaffas redan med verkan från år 2007.

Synlighet

Att en skatt skall ha hög synlighet, så att medborgarna är medvetna om skattebelastningens höjd och utformning anses vara mycket viktigt ur demokratisk synvinkel. Ändå har en helt dominerande del av det svenska skattesystemet låg synlighet. Av den svenska offentliga sektorns totala skatteintäkter år 2007⁵ på 1447 miljarder kr tillhör nära 1300 miljarder gruppen skatter med begränsad eller låg synlighet. Så är förmodligen en majoritet av medborgarna inte medveten om hur högt det verkliga skatteuttaget på arbete är. Den enskilde arbetstagaren får aldrig någon uppgift om beloppet av de arbetsgivaravgifter på ca 32 procent som uttas på inkomsten (407 miljarder kr). Inte heller får arbetstagaren någon riktig känsla för hur mycket inkomstskatt som tas ut på hans/hennes arbete (885 miljarder kr), då det endast är nettot efter källskatt som han/hon får i sin hand och upplever som sin inkomst. Ännu sämre är uppfattningen om vad som därav utgör statlig inkomstskatt respektive kommunal skatt. Endast i samband med

temet (Inkomstskattelagen kap. 58). För att räknas som pensionsförsäkring skall en försäkring ha tecknats i en försäkringsrörelse som bedrivs i Sverige. Därmed medges avdrag endast för premier inbetalda till sådan försäkringsgivare. I anledning av EG-domstolens ställningstagande har den svenska regeringen dock nu föreslagit att pensionsförsäkringar skall kunna tecknas också i försäkringsrörelse bedrivna inom EES-området. Samtidigt har man med omedelbar verkan föreslagit avskaffande av kapitalpensionsförsäkringen, en försäkringsform, som utgör en hybrid mellan kapital- och pensionsförsäkring och som infördes i ett försök att mildra effekterna av EG-domstolens dom från 2004 (C-422/01) där domstolen underkände liknande regler för tjänstepensionsförsäkringsformen och undvika ytterligare ändringar av pensionsförsäkringsbeskattningen. Då detta nu misslyckats och Sverige tvingas öppna också för pensionsförsäkringar tecknade inom EES-området, har kapitalpensionsförsäkringen förlorat sin betydelse för lagstiftaren och avskaffas därför trots dess popularitet.

⁵ Se proposition 2006/07:1.

den årliga taxeringen, när skattebetalaren undertecknar sin deklaration får denne en översikt av hur mycket inkomstskatt som utgår på inkomsten och om dess fördelning – dock ingen information om fördelningen mellan lokal kommunal skatt och landstings skatt. Om skyldigheten att underteckna deklarationen avskaffas, såsom föreslås av Skatteverket, blir i praktiken skatternas synlighet ännu mindre. Likaså är mervärdesskatten (282 miljarder kr) liksom flertalet indirekta skatter inräknad i varans konsumentpris, vilket minskar medvetenheten om skattens höjd. I många andra länder, särskilt utanför EU, är konsumtionsskatten inte inräknad i det angivna priset utan läggs på vid betalningen. Härmed blir skatten synligare.

Samtidigt förefaller det vara så att klart synliga skatter, som fastighetsskatt och fordonsskatt, vilka erläggs eller fastställs separat, har svårare att vinna legitimitet och lättare upplevs som orättfärdiga än mindre synliga skatter. Skatter med hög synlighet upplevs uppenbarligen som högre än skatter med låg synlighet. Det betyder också i praktiken att en väl synlig skatt måste vara bättre motiverad än en skatt med låg synlighet för att få allmän acceptans. Denna motsättning mellan synliga och osynliga skatter och mellan demokratiska öppenhetskrav och effektivitet utgör vid högt skattetryck ett svårt dilemma för skattelagstiftaren. En kartläggning av synlighetens betydelse för legitimitet och acceptans är angelägen med hänsyn till att så stor del av våra skatter har låg synlighet.

Låg excess burden

En skatt och den överföring från privat till offentlig sektor av såväl inkomster som utgifter medför i sig oftast en s.k. excess burden, d.v.s. samhällsekonomisk extrakostnad eller överbelastning, som varierar beroende på skattens utformning. Det sätt på vilket ett belopp genom beskattning överförs från den privata sfären till den offentliga sektorn för offentlig i stället för privat användning medför mindre eller större samhällsekonomiska kostnader i form av effektivitetsförluster. Den samhällsekonomiska kostnaden varierar också beroende på de offentliga utgifternas natur. Lågst är den samhällsekonomiska extrakostnaden om skatten används till uppbyggnad av publik infrastruktur i den beskattade sektorn – här kan den t.o.m. under vissa förhållanden förvandlas till en vinst – och högst om skatteinkomsten används till att täcka transfereringar. En skatt bör utformas så att den inte indirekt förorsakar höga samhällsekonomiska kostnader som inte funnits om inte skatten funnits. På samma sätt bör man vara försiktig med att med offentliga medel täcka kostnader som likaväl kan täckas med privata medel. Sådan offentlig konsumtion minskar välfärdseffekten.

Den begränsade forskning som finns på området visar att denna nackdel är betydligt större i exempelvis den progressiva inkomstbeskattningen än i mervärdesskatten. Enligt en studie av Ingemar Hansson⁶ medför mervärdesskatten en samhällsekonomisk marginalkostnad som va-

⁶ Hansson, Ingemar: Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures, Scandinavian Journal of Economics 86 (2) p. 115–130, 1984.

rierar mellan endast skattebeloppet vid infrastrukturinvesteringar till en marginalkostnad på dubbla skattebeloppet då skattebeloppet används till transfereringar. I Hanssons modell kan ett progressivt inkomstskattesystem med hög marginalskatt på arbete medföra en samhälls-ekonomisk marginalkostnad på upp till sju gånger det indragna skattebeloppet.

Internationell effektivitet

Tidigare kunde skattesystemen utformas inom ramen för en sluten ekonomi. Så är inte längre fallet. Internationell skattekonkurrens är idag en viktig faktor att beakta i två olika hänseenden. Skattebasers rörlighet har blivit en viktig faktor att beakta. För det första bör en skatt inte få till effekt att exempelvis arbetstillfällen, investeringar, sparande eller konsumtion drivs utomlands, d.v.s. skattekostnaden för inhemsk aktivitet bör inte vara högre än för konkurrerande utländsk aktivitet.

Olika delar av skattesystemet berörs i varierande grad av globaliseringens och den internationella konkurrensens nya villkor. Exempelvis var övergången till mervärdesskatt som en export- och importneutral konsumtionsskatt en nödvändighet för den höjning av skattenivån i konsumtionsbeskattningen som skett under de senaste 40 åren. Likaså kan de stora inkomstskatteomläggningarna i Norden i början av 1990-talet med drastiska sänkningar av den formella skattesatsnivån också ses som en anpassning till den internationella situationen.

Men det finns fortfarande exempel på internationellt illa anpassad skattelagstiftning. Den svenska förmögenhetsskatten i en för övrigt nästan förmögenhetsskattefri omvärld framstår som en internationellt illa anpassad skatt som medfört ett samhällsekonomiskt skadligt utflöde av kapital.

Beskattningen får heller inte utformas så att internationella aktiviteter hindras eller diskrimineras i strid med Sveriges internationella åtaganden, exempelvis inom EU. Flera inslag i det svenska skattesystemet har visat sig stå i strid med EG-fördraget. Exempelvis har som nämnts de svenska reglerna för tjänstepensionsförsäkringar i målet Skandia och Ramstedt (C-422/02) ansetts strida mot principen om kapitalets fria rörlighet. Det svenska undantaget i 53 kap. 6–8 §§ lagen om statlig inkomstskatt rörande underprisöverlåtelser till utländsk juridisk person har av EG-domstolen i det s.k. X och Y-målet (X och Y, C-436/00) ansetts strida mot den fria etableringsrätten på grund av dess generella karaktär i stället för att endast riktas mot skatteflyktstransaktioner. Trots EG-domstolens utslag står denna bestämmelse fortfarande kvar men utan att tillämpas. När det gäller den svenska s.k. CFC-lagstiftningen, som är mycket allmänt utformad, synes lagstiftningen medvetet ha införts trots att det var uppenbart att dess utformning skulle strida mot principen om den fria etableringsrätten, vilket också bekräftats av EG-domstolens utslag i Cadbury Sweppes-målet (C-196/04), som visserligen inte rörde svensk utan engelsk rätt.

Den svenska lagstiftaren har visat sig anmärkningsvärt långsam med att anpassa lagstiftningen till E-domstolens tillämpning av EG-fördragets fyra friheter. Regeringen har dock nyli-

gen visat en glädjande förbättring. EG-domstolen har i målet *Commission v. Sweden* (C-104/06) så sent som den 19 januari 2007 underkänt att den svenska regeln för uppskov med kapitalvinstbeskattningen vid försäljning av egen bostad endast gäller om ersättningsbostaden är belägen i Sverige. Här har dock den svenska regeringen agerat snabbt. Förslag om utvidgning av regeln till att omfatta även ersättningsbostäder inom hela EU förelåg redan innan EG-domstolens dom meddelades. Likaså har regeringen närmast blixtnsnabbt föreslagit en anpassning av de svenska reglerna för beskattning av pensionsförsäkringar i anledning av EG-domstolens ovan nämnda dom den 30 januari 2007 rörande de likartade danska reglerna på området.

Avslutande synpunkter

Ovan har gjorts en genomgång av ett antal viktiga kriterier för en väl fungerande skattelagstiftning. Exempelen visar att även mycket moderna lagstiftningsprodukter innehåller allvarliga brister i flera hänseenden. Lagstiftarens medvetenhet om dessa kvalitetskriteriers vikt förefaller vara låg. Detta är desto allvarligare då dessa kriteriers uppfyllande har extra stor vikt vid de höga skattenivåer som förekommer främst i Sverige men också i övriga nordiska länder. För att lagstiftaren skall kunna behålla skattesystemens legitimitet och medborgarnas lojalitet mot systemen är en förbättring nödvändig. För en förbättring krävs inte bara att lagstiftaren i högre grad uppmärksammar problemen. Det måste också ses som en viktig uppgift för särskilt den skatterättsliga forskningen, men också för ekonomisk forskning och andra samhällsvetenskapliga forskningsområden, som t.ex. statsvetenskap och sociologi, att mer systematiskt från sina olika utgångspunkter undersöka i vilken mån skattelagstiftningen uppfyller viktiga kvalitetskriterier och slå larm när brister upptäcks. Vetenskapens uppgift blir här att sätta press på lagstiftaren för att höja lagstiftningskvaliteten och därigenom förbättra inte bara skattesystemets funktion utan hela samhällets funktion.

* * *

Important criteria for well designed tax legislation

In general, a tax is introduced and designed not only in order to produce more revenue to the state. Most often also other motives exist. These motives may be to achieve redistribution of income, to improve the environment, or to affect consumption, employment or economic development. Thus, taxation will lead to several effects – desirable when the tax is well designed and undesirable when the tax is poorly designed. Globalisation, increased international competition, mobility of capital, people and businesses and the sophistication of modern capital markets have also made tax legislation and its design more exposed to reactions from taxpayers and markets. This means that the demand for high-quality legislative products has increased, in order to avoid undesirable effects.

Moreover, if one leaves the primary political motives of a tax measure aside, there are normally also other important criteria that must be satisfied in order to achieve a tax with intend-

ed and desirable effects. However, one can find numerous examples of tax legislation not fulfilling these criteria. Often the reason behind this fact is ignorance of the importance of these criteria or haste in the legislative process. Sometimes, however, the reason seems to be deliberate disregard. The effects of the legislation will then be unintended and undesirable. For these reasons it is important, also for the benefit of future tax legislation, to throw light upon these criteria and to discuss their effects and importance.

In Sweden, deficiencies in the technical design of tax legislation have become more frequent, which has led to unintended secondary effects. The author discusses certain important criteria which have to be satisfied in order to have a well functioning tax legislation. The paper is built on Swedish experiences and illustrated with Swedish examples. However, these experiences can probably be of value also for other countries and for further study of the questions involved.

Efficiency

The first criterion to be discussed is efficiency, with regard to the primary and secondary objectives of the law. All tax legislation should have a clear goal and *ratio legis*, easy for the taxpayers to understand and designed to function efficiently with regard to its main objectives. This should be self-evident. However, it is easy to find tax legislation not functioning efficiently with regard to its objectives. Unintended secondary effects are rather common. One can identify taxes that are so badly designed that they lead to distortion and negative effects on the whole economy and even on the level of total tax revenue. The current Swedish net wealth tax seems to have such effects.

A tax may intentionally, or worse, unintentionally, have distorting effects on the behaviour of the taxpayers or on markets and the economy. Eventually, a tax with the objective of intervention can become inefficient because the taxpayers and markets adjust their behaviour too much to its effects. A good example of the latter are the famous Swedish investment funds between the 1950s and the 1990s.

Legitimacy

In order to function well a tax also must be regarded as legitimate by the taxpayers. Legitimacy is a must for gaining taxpayers' loyalty to the tax system and for its efficiency. The tax must be regarded as adequate and appropriate by the taxpayers liable to pay it and proportionate to the infringement it causes. The higher the tax pressure, the better must the design of the tax system be for it to be accepted by the taxpayers and gain legitimacy. The need of legitimacy is an overriding criterion and it to some extent sums up how the other quality criteria have been satisfied.

Equality and neutrality

Equality – equals should be treated equally – and neutrality are among the most important criteria, as are predictability and the rule of law. This is not only a question of fairness. If a tax on a certain kind of transaction can be avoided by using a similar but a formally different type of transaction, the tax will have distorting effects, often hurting the economy because it leads to less efficient ways of economic behaviour. Often, also market prices and investment decisions will be influenced by differences in tax effects. With regard to the general effects on the economy, tax neutrality between different ways of economic behaviour is the most efficient policy choice. The tax system should not lead to tax minimisation becoming more important than

income maximisation. This was the case with the Swedish income tax system with its high marginal tax rates and narrow tax bases before the 1991 tax reform.

Predictability and the rule of law

A close link exists between equality and neutrality and the possibility to predict the tax effects of economic action. Predictability is an important condition for legitimacy and the taxpayers' loyalty to the tax system. If effects are difficult to predict, economic uncertainty will make taxpayers abstain from action. This will hurt economic efficiency. In order to achieve predictability, the legislation should not cause interpretation problems and it should allow for personal valuations. Moreover, the application of the law by the authorities and courts must also have a high degree of predictability.

Simplicity and proportionality

The law should be as simple as possible – not only to be understood but also to facilitate its practical application. There must also be a balance between the importance of the tax measure and the obligations of the taxpayer. Thus, proportionality is an important criterion. The more taxpayers that are affected by a tax, the more important do simplicity and proportionality become. A tax should be so designed that it also reflects its political objectives, so as to facilitate it being understood. Taxes giving rise to high compliance costs are less efficient and hurt the economy.

Control

A tax law cannot achieve uniform application and fairness unless it is easy to control and difficult to evade. A tax easy to evade will weaken the general acceptance of the system.

Transparency

It is an important democratic principle that a tax should be transparent so as to make it possible for the taxpayers to grasp the burden it places on them, as well as understand its construction and *ratio legis*. It is generally the case that visible taxes are not as easily accepted by the taxpayers than less visible taxes. Transparent taxes are perceived as higher than taxes with low transparency. This means that a visible tax needs to be better motivated than a less visible tax. In a democratic society a conflict ensues between the need for transparency and the effectiveness of taxation, especially in societies with high tax levels. If one looks at the Swedish tax system it is clear that effectiveness has been more important than transparency. Most Swedish taxes, representing the bulk of tax revenue, have a low degree of transparency. Employees are provided with no information on the amount of social security fees (32 per cent) that the employer must pay in addition to the gross salary. A very efficient system of taxation at source leads to the employees taking note only of their net (after-tax) income. Most consumption taxes, including VAT, are incorporated into consumer prices.

Excess burden

The transfer of income and costs from the private sector to the public sector often causes an excess burden, i.e., extra costs for the economy in the form of efficiency losses. It is important

to limit this excess burden. Generally, income taxes result in a higher excess burden than consumption taxes. Taxes with high marginal rates and, especially, progressive taxes cause higher costs. This also means that highly redistributive taxes cause a very high excess burden compared to taxes with only revenue objectives.

International efficiency

Globalisation and internationalisation have led to higher demands on international effectiveness and absence of international discrimination. International tax competition has become an important factor in the design of tax systems. The mobility of tax bases has increased. Tax costs on activities within a country ought not to be higher than on competing foreign activities in order not to cause loss of labour opportunities, investment, etc. The effects of internationalisation vary between the different parts of the tax system. The change of consumption taxation from classical turnover taxation to value added taxation, neutral with regard to exports and imports, was to a great extent caused by the effects of international competition. Also the great tax reforms in the Nordic countries in the beginning of the 1990s, including large cuts in tax rates combined with the broadening of tax bases, can be seen as an adjustment to the new international situation. Today, the main problem for governments seems to be to adjust their tax systems to the EC Treaty and its principles of free movement and non-discrimination.

Conclusions

The author discusses the extent to which especially the Swedish tax legislation adheres to these criteria. The examples show that even a very modern tax legislation can contain serious shortcomings. In the legislative process, the lawmakers' awareness of the importance of the criteria often seems to have been low. To be able to maintain the legitimacy of the tax system and the taxpayers' loyalty, improvements in the adherence to these criteria are necessary. It is also important that researchers observe the problems, try to quantify them, and blow the whistle when it appears that important quality criteria are not being taken into account by the legislator. Such research must be a constant reminder for legislators in order to improve not only the quality of the tax legislation and the functioning of the tax system, but also the functioning of the economy and of the society as a whole.

Sven-Olof Lodin
Professor Emeritus