

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

Leif Mutén

Skatteprinciperna och verkligheten

Kari Tikka var den nordiske skatterättsforskare som särskilt påminde oss om de grundläggande principerna för skattelagstiftningen. Det var en självklarhet att när Åsa Gunnarsson lade fram sin principtungt avhandling ”Skatterättvisa”, Kari Tikka var den som utsågs att vara fakultetsopponent. Hans värdefulla synpunkter på avhandlingen återfinns i SvSkT 1996 s. 810–816.

Syftet med dessa rader är att belysa vikten av de principfrågor Kari Tikka hävdade i detta lik-som i många andra sammanhang. Tanken är också att försöka utvärdera hur principerna står sig i konfrontation med dagens verklighet.

Skatteförmågeprincipen

Skatt skall påläggas efter förmåga. Den principen har varit erkänd och levande sedan Adam Smiths och John Stuart Mills dagar. Vad den egentligen innebär är naturligtvis långt ifrån klart. Vi måste ha ett mått på skatteförmågan, men är detta mått bara inkomsten, och i så fall definierad på vilket sätt? Eller är också förmögenheten ett mått på skatteförmågan? Och hur kan vi jämföra skatteförmågan hos den som bor i den dyra huvudstaden med den skatteförmåga en person med samma inkomst och förmögenhet har som boende i ett billigt område.

Det är naturligtvis också en aspekt av skatteförmågeprincipen när vi avgör för vilken enhet vi vill att skatten beräknas. Det kan för den som sysslar med negativa skatter av typen socialbidrag framstå som självfallet att det är familjens eller åtminstone makarnas (eller sambornas eller partnerns) totala situation som betraktas. Inkomstlösa miljonärshustrur har ingenting att hämta på socialen. Men på skattesidan, när det gäller positiva skatter, mäts skatteförmågan åtminstone i fråga om inkomst sedan länge individuellt. Är skatten progressiv blir skattebelastningen på samma hushållsinkomst lägre om båda makarna tjänat ihop till den än om det bara är en av dem som förvärvsarbetat. Många ser kanske detta som ett positivt utslag av skatteförmågeprincipen, medan andra betraktar den lägre skatten på andra makens inkomst när hon går ut i förvärvslivet som ett avsteg från samma princip.

Sedan kan vi naturligtvis gå ytterligare in på vad som konstituerar skatteförmåga t.ex. genom att försöka analysera inkomstens och/eller förmögenhetens psykiska värde. Den som har anspråkslösa konsumtionsvanor och inte förstår att sätta sprätt på pengarna borde väl rimligen lättare kunna avstå från dem än den som ser skatten som ett reellt hinder för honom att förverkliga sina planer på resor, fester eller lyxbilar. Å andra sidan kanske en person med mindre yppiga levnadsvanor tenderar att särskilt värdera den trygghet en hög inkomst eller förmö-

genhet tillförsäkrar honom. I så fall kanske skatten känns tyngre än man skulle tro, också för honom. Idén om en ”lika offer”-princip har många bottnar.

Inkomstbegreppet

Det inkomstbegrepp som läggs till grund för beskattningen har traditionellt utformats med avsikten att utgöra ett mått på skatteförmågan. Men det är långtifrån alla regler om inkomstbegreppet som ger uttryck för det syftet. Ett exempel är inkomster in natura. Om de kan bytas mot pengar är det självfallet det beloppet som minst skall räknas som inkomst. Men om naturainkomstens marknadsvärde är högre eller om den inte alls får bytas mot pengar, då har traditionen varit att beskatta naturainkomstens subjektiva värde, med andra ord vad den skattskyldige skulle ha varit beredd att betala för förmånen. En sådan analys var en gång regel – det var därför som en telekommissarie beskattades för sin fria telefon medan en lågavlönad telefonist slapp undan. Vinnaren av en jordenruntresa beskattades för vad den långt billigare chartertur till Mallorca skulle ha kostat, som hon med sina i övrigt blygsamma inkomster kunde tänkas ha kostat på sig. Numera är det på de flesta håll, också i Sverige, i princip marknadsvärdet som gäller. Skattemyndigheten anses ha nyttigare uppgifter att lösa än att analysera de skattskyldigas preferenser och subjektiva nytta. Men blir det rättvisa av att man nu värderar upp vinnarens resa så högt att hon inte har råd att betala skatten på den?

De tjänster en person gjort sig själv beskattas i princip inte. Undantaget är uttag av varor ur egen rörelse. De skall värderas till marknadspris, dvs. detaljpriset, och därmed kommer detaljstämpelavgiften med i inkomsten. Men fortfarande blir det skattefritt när man bakar bröd hemma, knåpar med bilen eller målar om huset, även om man har yrkeskunskap som bagare, mekaniker eller målare. Kommer vi till tjänstebyten blir det kinkigare. Om bilmekanikern sköter sin tandläkares bil medan doktorn klarar hans tänder är principen att beskattning bör ske, samtidigt som det står klart för de flesta, också för Skatteverket, att tjänstebytesmarknaden inte bara kan betecknas som mörkgrå utan snarast som nattsvart.

Frågan ställs nu på allvar i vilken mån vi i lagstiftningen bör överge principerna för beskattning för att närmare ansluta till de praktiska realiteterna. En svensk utredning inom Skatteverket sysslar just med denna problematik.¹ Konflikten blir uppenbar mellan den traditionella, principiella attityd enligt vilken rättvisepinciperna kräver att all inkomst beskattas och den praktiska inställning som går ut på att ta ut skatt där det är praktiskt möjligt men ge upp försök som är dömda att misslyckas.

Inkomstbegreppet inkluderade länge kapitalvinster bara om de kunde bedömas ha karaktären av spekulationsvinst. Den spekulativa verksamheten var förvärvskällan, medan kapitalets värdeförändringar inte hade med inkomsten att göra. (Yttre tecken på spekulativt syfte brukar vara oneröst fång och kort innehavstid men det finns fler.) Betraktelsesättet här har drastiskt

¹ Håkan Malmer – Annika Persson: Svartköp och svartjobb i Sverige, del 2, Rapport 2007:1.

förskjutits till att efter mönster av Davidson och von Schanz, Haig och Simons i princip inkludera alla kapitalvinster oavsett deras mer eller mindre spekulativa karaktär. Redan när Schanz 1896 lade fram sina revolutionerande idéer stod det klart att han inte i praktiken kunde mena att orealiserade vinster skulle beskattas. Tanken på sådan beskattning är fortfarande inte helt död, inte minst har den hållits levande i den australiska debatten, men normalt rör diskussionen vad skattelagen bör mena med att en vinst är realiserad.

Oklarheten blir lätt kompakt när man i det sammanhanget börjar diskutera uppskov med beskattningen av vinst på bostad eller fonddelägares rätt att utan egen vinstskatt låta fondförvaltningen sälja och köpa värdepapper.

Det är för det första oklart vad som skall anses vara realisation. Om fastighetspriserna stiger kan en fastighetsägare ta ut större hypotekslån och leva upp de lånade pengarna utan att han skattemässigt anses ha avyttrat fastigheten. Ett systematiskt utnyttjande av detta har vi i de nu på sina håll moderna hypotekslån som erbjuds gamlingar vilka med lånefinansiering kan bo kvar i sin gamla bostad och exempelvis betala den höga fastighetsskatten med lån beviljade under bankens garanti för att den aldrig skall återkräva mer än vad fastigheten inbringar när det blir dags att avsluta boendet.²

Det är också förståeligt att lagstiftaren sökt undvika att tvinga delägare i värdepappersfonder att andelsvis betala kapitalvinstskatt på de vinster fonden realiserat i samband med omplaceringar. Den svenska metoden med en schablonskatt är naturligtvis helt rimlig och praktisk. Men om man sträcker sig så långt, hur skall man motivera att den sparare som valt att direkt äga sina värdepapper i stället för att fondspara inte kan göra omplaceringar i sin portfölj utan att kapitalvinstbeskattas? För min del kan jag tänka mig ett resonemang som går ut på att i fondfallet värdepapperen ligger bundna i fonden varemot den direktägande spararen när som helst kan ta ut pengarna för konsumtion. Det kan dock även fondspararen göra, visserligen med kapitalvinstskatt om han säljer andelar men utan skatt om ”realisationen” tar formen av ökad belåning.

När det gäller vinst på bostad hör Sverige inte till de många stater som lämnar vinsten på den egna bostaden utanför beskattningen. Däremot har vi tidvis tillämpat inflationsjustering av vinstberäkningen. Vi har också reducerat skattesatsen under den normala för kapitalvinster. Intressantast i sammanhanget är regeln om skatteuppskov när en ny bostad förvärvas i samband med avyttringen av den nya. Har den nya bostaden inte kostat mindre än den gamla inbringade får man uppskov med skatten på hela vinsten.

Detta system kan av den som tycker om skatteprinciper föras tillbaka på idén att bostadsfunktionen inte avbryts utan bara uppfylls av en annan fastighet eller bostadsrätt. Den praktiska realiteten bakom uppskovet är nog ändå önskemålet att inte onödigtvis låsa arbetskraften utan att i stället främja rörligheten på arbetsmarknaden.

² Låneformen tycktes redan från början råka i vanrykte när en fransk advokat utfäste sig att betala ett givet månatligt belopp fram till den boendes död mot vederlag i bostadsfastigheten. Den gamla levde enligt historien till en ålder av 114 år vid vilken tidpunkt det för advokatens del sägs ha hunnit bli fråga om både konkursbo och dödsbo.

Det skälet kvarstår, men EG-rättens utveckling har gjort det nödvändigt för de stater som tillämpar regeln i fråga – Portugal var den första stat kommissionen väckte talan mot i ärendet – att om vi alls vill behålla den i så fall utsträcka den också till de fall då ersättningsfastigheten ligger utomlands, bara det är inom EU eller EES. I valet mellan att avskaffa uppskovsrätten också vid flyttning inom Sverige och att utsträcka den till flyttning inom OAS har vi stannat för den senare utvägen, även om oron nog inte är obefogad för att det medgivna uppskovet i realiteten ofta kan innebära skattefrihet. Detta är naturligtvis bara ett av många fall där EG-rätten tvingar oss att välja mellan en försämring av reglerna för inhemsk beskattning eller acceptande av internationella skatteregler av ett slag vi av fiskala skäl egentligen helst skulle slippa.

Den duala beskattningen

Inkomst av kapital liksom kapitalvinster är i det duala system vi i Norden numera tillämpar bara föremål för en proportionell statsskatt. Det är av intresse i det sammanhanget att som Kari Tikka så riktigt anmärker på s. 815 i den citerade recensionen den (i förhållande till skatten på förvärvsinkomster) låga kapitalinkomstskatten ursprungligen motiverades med avsaknaden av inflationsjustering. Problemet är bara att inflationen nu är så gott som bortblåst och i varje fall inte på långt när motsvarar vad som föresvävade lagstiftaren.³ Det är emellertid inte alls aktuellt att dra den konsekvensen härav att kapitalinkomstskatten nu borde höjas. Snarare kan man märka ett opinionstryck i motsatt riktning föranlett av att det redan vid nuvarande 30 procents skattesats framstår som lockande att placera i utlandet. Spardirektivet, 2003/48/EG, kan knappast påräknas ge en heltäckande lösning på detta problem. Så länge den duala skatten blir kvar kommer regler om fördelning av familjeföretags inkomster mellan förvärvs- och kapitalinkomst att anses nödvändiga, även om det visat sig svårt att göra dessa regler acceptabelt enkla och rättvisa.

Går man tillbaka i historien var det exempelvis i Storbritannien länge en regel att annan inkomst än förvärvsinkomst skulle beskattas hårdare, ett förfarande som hos oss motsvarades av förmögenhetsskatten. Den senare pålades för övrigt länge i den formen att en given bråkdel av förmögenheten adderades till den taxerade inkomsten varigenom inkomstskatten blev högre. Förmögenhetsskatten skulle, som Kari Tikka med skäl anmärker på s. 815, kunna ses som ett rättfärdigande av den låga skatten på kapitalinkomster och som ett incitament till mera räntabel placering av kapitalet. Men som han anmärker medför bl.a. värderingssvårigheterna att förmögenhetsskatten håller på att bli ”en raritet på världens skattekartor”.

Det är i själva verket så att förmögenhetsskattens bas har eroderat så mycket att det inte går att rättfärdiga skatten med några som helst principer. Rättvisan har också kompromissats bort i ansträngningarna att undvika hämmande inverkan av skatten på företagsamheten. Den

³ Ett av flera räkneexempel utvisade att om inflationen var 4 procent och den nominella räntan 10 procent en skatt av 30 procent på den senare skulle motsvara en 50-procentig skatt på de 6 procent som utgjorde realräntan och därmed motsvara den i skattereformen inplanerade högsta skattesatsen på förvärvsinkomst.

enskilde företagarens rörelsetillgångar lämnas utom räkning, och det har ansetts olämpligt att sätta krokben för bolagsbildning, varför onoterade bolag fritagits från förmögenhetsskatt. Vilka bolag som är onoterade i denna bemärkelse hänger på tidigare gällande kurslistor och spärregler för skattefrihet vid byte av lista. En asterisk på en av de numera nordiska listorna ger tills vidare besked om en aktie är befriad från förmögenhetsskatt eller inte.

Ett alldeles speciellt besked har lämnats till i Sverige bosatta aktieägare med mer än 25 procent andel i bolag vilkas aktier i princip förmögenhetsbeskattas. Detta ”frälse” av sju personer har av allt att döma belönats för älskvärdheten att inte följa med de många andra bland våra rikaste landsmän som valt utländsk bosättning. Denna lösning må ha varit praktisk – något uttryck för hävdvunna skatteprinciper är den inte.

Det händer att skattemyndigheten misstänker att en skattskyldig som äger ett bolag passat på att utnyttja förmögenhetsskattefriheten för att stoppa in sådana tillgångar i bolaget som inte behövs för den näringsverksamhet som bolaget bedriver. I så fall kan man kräva förmögenhetsskatt på de ”överflödiga” tillgångarnas värde, en paragraf i förmögenhetsskattelagen (14§ 1 st.) som efter en av de drabbade, en välkänd artist, fått namnet ”Lex Uggla”. Det är emellertid mer än tvivelaktigt om skattemyndigheten är kompetent att bedöma vilka tillgångar som kan komma till användning i förvärvsverksamheten och därmed gå in i det förmögenhetsskattefria aktievärdet och vilka som bör förmögenhetsbeskattas. Förmodligen kommer detta myndighetsinitiativ att rinna ut i sanden, särskilt som det inte vunnit uppmuntran i finansdepartementet.

Det väckte överraskning när den då sittande socialdemokratiska regeringen år 2004, efter att året innan ha upphävt skatten på arv och gåva mellan makar, föreslog totalt avskaffande av skatten på arv och gåva. Det angavs som skäl att skatten var krånglig att tillämpa, men detta är ett argument som skulle kunna riktas mot många andra skatter. Många av oss skulle snarare ha föredragit ett avskaffande av förmögenhetsskatten, vars årliga karaktär gör de tekniska svagheterna mera påfallande. Det kan också vara värt att nämna att när Åsa Gunnarsson med stöd särskilt av Tipke ser förmögenhetsskatten som onödig, detta inte minst grundar sig på existensen av en skatt på arv och gåva.

Bidrag till välgörande ändamål

En annan principfråga som ligger nära till hands i sammanhanget är den om avdrag för bidrag till välgörande ändamål. Här har de svenska statsmakterna så gott som undantagslöst tillämpat en negativ attityd, traditionellt motiverad med att de skattskyldiga inte skall tillåtas föreskriva hur statens och kommunernas medel skall användas. Principiellt är detta naturligtvis riktigt – allmänna utgifter skall regleras i de allmänna budgetarna. Möjligen kan man fråga sig om det är en logisk kullerbytta att betrakta den skatt som skulle utgå på hela den skattskyldiges inkomst som principiellt ingående i statens kassa. Om vi skulle börja medge avdrag för välgörande ändamål vore ju de genom avdraget inbesparade skattepengarna inte längre någon del av de allmänna medlen.

Principiellt skulle argumentet mot avdragsrätt vara starkare, om vi inte skulle erbjuda skattefrihet, helt eller delvis, till en rad organisationer och fonder med mer eller mindre allmännyttiga ändamål. En ändring på den punkten framstår dock inte som realistisk. Däremot kan både lagens regler och praxis för deras tillämpning behöva justeras.⁴ Dessutom har RÅ 2006 ref 45 visat att den som så önskar har möjlighet att kringgå avdragsförbudet genom att före avstämningsdagen överlåta rätten till utdelning på aktier. I sådant fall slipper aktieägaren betala skatt på utdelningen, vilken i den mottagande skattebefriade föreningen eller stiftelsen inte heller betungas av någon skatt.

EG-rätten

Det har på senare år utvecklats en intressant praxis genom EG-domstolens återkommande prövning av enskilda staters skattereglers förenlighet med EG-fördragets grundläggande friheter. I vissa fall har de enskilda staterna efter sådana underkännanden skärpt reglerna för inhemska transaktioner – ett belysande exempel är Lankhorst-Hohorst-målet (C-324/00) som fick Tyskland att utvidga sina underkapitaliseringsregler till att bli tillämpliga också på inhemska transaktioner. Skärpningen av de finska utdelningsreglerna efter Manninen (C-319/02) är ett annat exempel. I andra fall har man accepterat domstolens utslag men därmed också öppnat dörren för det kringgående de underkända reglerna velat stoppa.

Denna utveckling borde kunna stoppas genom samarbete inom EU:s ram för att få till stånd harmoniserade skatteregler. Det är beklagligt att EG kom att grundas på det enligt vad erfarenheten visar helt felaktiga antagandet att harmonisering inte skulle behövas på den direkta skattens område. Det hela blir inte bättre av att även den konstitution som nu håller på att återupplivas behåller medlemsstaternas vetorätt på skatteområdet.

Platt skatt

Vill vi nu gå tillbaka till skatteprinciperna måste vi realistiskt notera att den fundamentala principen om skatt efter förmåga har kompromissats bort, dels av praktiska skäl, dels av konkurrenshänsyn. Därtill kan vi lägga den erfarenhet vi i skattereformerna vid förra seklets slut ganska allmänt hade noterat, nämligen att inkomstutjämning genom beskattning är en opraktisk lösning jämförd med utjämning genom socialbidrag.

I en del länder har man i det sammanhanget gått så långt i sitt avståndstagande från traditionen att man stannat för en platt skatt. Ibland är den idén snarare en reklamfras än en utsaga

⁴ I ett uppmärksammat fall har Regeringsrätten i RÅ 2004 ref 77 funnit en stiftelse med två olika, vart för sig skattefrihetsgrundande ändamål skattskyldig eftersom ingetdera ändamålet tillgodosågs med minst 80 procent av stiftelsens avkastning och skattefrihetens lagstöd för de olika verksamheterna inte var detsamma. Här är behovet av en justering uppenbart.

om skattesystemets vekliga karaktär – i ett land som Slovakien t.ex. överstiger socialavgifterna klart den platta skatten och det sammanlagda resultatet har ingenting att göra med en platt skatt.

Men även om ambitionen att göra skatten platt verkligen drivs igenom på ett konsekvent sätt tvingas man konstatera att priset för den förenkling den platta skatten innebär för toppinkomsterna är en alltför hård behandling av de låga inkomsterna. Hjälpn måste ses i ett generöst grundavdrag, men med ett grundavdrag blir skatten inte längre platt utan degressiv.

Slutord

Ingenting av vad nu sagts är nytt eller ens särskilt kontroversiellt. Det hela är bara en erinran om att verkligheten inte erbjuder någon särskilt fruktbar miljö för framodlingen av systematiskt tillfredsställande, på fasta principer grundade och av allmänheten som rättvisa accepterade skatter. De traditionella principerna om rättvis och likformig skatt uppbyggen efter förmåga bryts mot förvaltningstekniska hänsyn, kontrollproblem, önskan att stimulera de skattskyldigas beteende på olika sätt och inte minst hänsynen till våra internationella förpliktelser under EG-rätten.

Det är riktigt som Kari Tikka uttrycker det i den här citerade recensionen (s. 811), att skatterätten i likhet med vad som sägs om den ekonomiska vetenskapen är den enda vetenskap som varje år ger olika svar på samma fråga. För hans del var de traditionella skatteprinciperna inte en stel dogmatik. Men principerna var levande och Kari Tikka föll inte offer för efemära modeströmningar. Vad han däremot med sin klarsyn såg framför sig kan antas ha varit en framtida nylansering av de grundläggande principerna. Den generation som nu växer upp kan inte föreställa sig hur det högskattesamhälle var beskaffat som för Sveriges del omgestaltades i 1990 års skattereform. Men en del av dem kan gå tillbaka till vad Kari Tikka och andra sagt om principerna, och antagandet ligger nära till hands att en del av dem kommer att återupptäcka dessa och uppfinna hjulet en gång till. I det sammanhanget får man bara uttrycka den fromma förhoppningen att inte bara principerna väcks till liv utan också kunskapen om var beskattningens gränser går.

* * *

Taxation principles and reality

Among Nordic tax law scholars, Kari S. Tikka was the one who put a particular emphasis on the basic principles of taxation. The article provides some examples of how these principles have been compromised by a clash with reality. Other topics covered in the article are the ability to pay, the concept of realisation as a criterion for capital gains to be taxed as income, the subjective valuation of benefits in kind, the taxation of net wealth, the Nordic system of dual income taxation, and the flat tax.

In many cases, modern development has led to significant deviations from traditional equity standards. This is partly a price that has been paid for simplification, e.g. when dealing with benefits in kind. Deductions for charitable gifts and tax exemptions for charities are another area where it is hard to find consistent rules. Dual taxation constitutes a difficult problem area, and the experience that we have of statutory provisions being used for allocating business profits between earned and unearned income is quite bad indeed. Family taxation is another point of conflict. There is food for thought also in that the equity standards observed in the area of social welfare differ substantially from those applicable in taxation.

The influence of EC case law in tax matters is important, but it is deplorable that the developments in this area do not have as a basis any well-thought-out body of harmonized EU statutes.

The flat tax has been rejected as a valid solution in principle, not least with regard to the high social security contributions in many alleged flat tax countries, but also because the tax burden on those in the lowest brackets will be too heavy, while the basic exemption makes the “flat tax” in fact degressive.

The author’s conclusion is that there is room for a new look at the principles of taxation, and that sooner or later someone will reinvent the wheel. Whoever does so will not have personal memories of the extreme high taxation society that Sweden was before the 1990 reform. It is to be hoped that not only the traditional principles, but also an understanding of the limits of taxation will be brought to bear in this process.

Leif Mutén
Professor Emeritus