

Göran Grosskopf: Skatter och avgifter

En anmälan av kammarrättsfiskalen Per Sjöblom

Göran Grosskopf — professor i rättsvetenskap vid universitetet i Umeå — har gett ut en andra upplaga av sin bok *Skatter och avgifter* (Norstedts, 86 sidor, 45 kr).

I Gustaf Lindencronas anmälan av Carl W.U. Kuylentiernas bok *Nationell ekonomi* (Skattenytt 1—2/1980 sid 27) antyds en beklagansvärd boskillnad mellan juridik och ekonomi och Lindencrona instämmer i vad Kuylentierna skriver om den hemlösa finansvetenskapen. Lindencrona menar bl a att det finns en tendens att forskning inom mera tvärvetenskapligt betonade områden får stå tillbaka för insatser inom de olika ämnenas mera centrala delar.

Grosskopfs bok är emellertid ett finansvetenskapligt inriktat arbete och författaren anger att han avsett att *Skatter och avgifter* skall utgöra en introduktion till en lärobok i beskattningsrätt som han avser att skriva.

Om man försöker följa med den aktuella debatten om skatter och samhälls-ekonomi finner man snart att ett finansvetenskapligt betraktelsesätt är nödvändigt. De nu aktuella diskussionerna om t ex villaägarnas ränteavdrag och om de företagsanknutna aktiesparfonderna handlar ju inte bara om de olika reglernas betydelse för en rättvis taxering utan också i hög grad om deras större eller mindre inverkan på samhällsekonomin. Detsamma kan sägas om marginalskattdebatten.

Grosskopf talar inledningsvis om den kollektiva och individuella behovstillsfredsställelsen och ställer dessa begrepp i relation till det allmännas krav på och behov av skatter och avgifter.

De svenska offentliga inkomsterna och utgifterna redovisas och i en särskild tabell visas ett nettoskatteuttag (bruttoskatteuttag minus transfereringar och subventioner i procent av BNP för olika länder). Det hade varit intressant att se en motsvarande tabell för olika inkomstskikt i Sverige.

Efter denna inledning anger Grosskopf att bokens syfte — mot bakgrund av det starka ”skatteinslaget” i de senaste årens debatt — är ”att söka ge en orientering om skatterättsliga teorier och skattetekniska begrepp för att ge en förståelse för den svenska debatten om skattesystemet och skapa förutsättningar för ett studium av de svenska skatterättsliga reglerna.”

I det första kapitlet behandlas de vanliga skattetekniska begreppen. Där definieras skatter som ett tvångsbidrag som sker utan direkt — men väl med indirekt — motprestation från det allmännas sida. Avgifterna skulle däremot kän-

netecknas av att den som erlägger avgiften kan kräva en motprestation. Grosskopf finner att gränsen mellan skatter och avgifter inte är entydig och att lagstiftarens terminologi härvidlag inte heller varit konsekvent. Bl a skulle endast vissa av socialförsäkringsavgifterna vara att betrakta som avgifter i egentlig mening. Här beskrivs också olika sätt att indela skatterna. Grosskopf skiljer bl a mellan direkta och indirekta skatter samt arbetsgivaravgifter (inklusive egenavgifter). Grosskopf diskuterar också huruvida en sådan indelning är konsekvent. Parentetiskt kan här beklagas att termen "arbetsgivaravgift" normalt används när man menar de avgifter som betalas av arbetsgivare och egenföretagare.

I andra kapitlet beskrivs och kommenteras olika skatterättsliga teorier. Att det inte finns någon "objektiv rättvisa" när det gäller beskattningen framstår som uppenbart. Gemensamt för de skatterättsliga teorierna synes vara att de mot bakgrund av "det allmännas behov" söker beskriva en norm efter vilken medborgarna skall kunna beskattas. Denna norm — ett uttryck för den vid tillfället rådande uppfattningen om rättvisa — tycks kunna innehålla såväl individuella moment som fördelningspolitiska.

I det tredje kapitlet behandlas det svenska skattesystemet och dess systematik. Grosskopf redogör för vilka principer som varit vägledande och hur de på olika sätt kommit till uttryck. Men man måste fråga sig om det egentligen inte varit tvärt om; skattelagarna har utformats för att uppnå vissa politiskt definierade mål. Lagstiftaren kan också ha avsett att åstadkomma en "ökad rättvisa". Teorierna har nog varit lättare att formulera först efteråt: som ett mönster i handlandet, inte för handlandet.

Bokens tyngdpunkt — från fjärde kapitlet till slutet — handlar om klassiskt finansvetenskapliga frågor. Här beskrivs mycket överskådligt hur beskattning påverkar t ex arbetsmarknaden och sparandet. Jämför man vad här står med var som skrivits i andra och tredje kapitlen om de skatterättsliga teorierna framstår det än tydligare hur finansvetenskapen i sig omfattar frågor av största betydelse för såväl lagstiftare som forskare. Man frågar sig t ex om det alltid är möjligt att förena de fördelningspolitiska ambitionerna med önskemålet att de beskattade inte i alltmer ökad omfattning skall välja fritid framför mera arbete? Att förmögenheter och inkomst av kapital äger en högre "skattekraft" än arbetsinkomster är närmast ett axiom. Men hur skall man kunna förena en sådan inställning med önskemålet att ha ett skattesystem som stimulerar kapitalbildning i samhället? Här diskuteras också beskattningens påverkan på prisbildningen och den besvärliga frågan om övervältring. I sista kapitlet behandlas bl a generalklausulen och diskussionen om den progressiva utgiftsskatten.

Avslutningsvis några ord om vad Grosskopf skrivit om socialförsäkringsavgifterna. Som bekant betalar ju både arbetsgivare och egenföretagare socialförsäkringsavgifter. Arbetsgivarnas avgifter (arbetsgivaravgifterna) betalas i

form av en kollektiv avgift beräknad på grundval av anställdas och uppdrags- tagares löner och vissa andra förmåner. Egenföretagarna betalar däremot sina avgifter (egenavgifterna) själva. Löntagarna "ser" alltså inte de avgifter som betalas för dem medan ju så är fallet med egenföretagarna. Detta förhållande kan snedvrída jämförelser mellan de två grupperna. Egenavgifterna är dock avdragsgilla.

Grosskopf konstaterar (sid 19) att arbetsgivaravgifterna (inklusive egenavgifterna) kan sägas vara generella bruttoskatter. Ett undantag skulle dock utgöras av ATP-avgiften för egenföretagare. Denna avgift har en egentlig avgifts alla egenskaper. De egentliga avgifterna kännetecknas — som nämnts — av att den som betalt avgiften kan kräva en motprestation av något slag. Och förutsättningen för att en egenföretagare skall tillgodoräknas ATP-poäng för sin företagarinkomst är att han har betalt avgiften. Grosskopf anför vidare att sjukförsäkringsavgiften för egenföretagare inom 7,5 basbelopp också skulle vara en avgift i egentlig bemärkelse. Detta påstående är enligt min uppfattning inte helt riktigt. Avgiften i fråga tas ut på grundval av den försäkrades taxering till statlig inkomstskatt — egenföretagarens inkomst av eget arbete — medan förmånen utgår efter ett beslut av försäkringskassan. Detta beslut grundar sig på en prognos om framtida inkomster som egenföretagaren själv gjort. Avgörande för förmånens storlek är alltså om denna prognos verkar rimlig och bedömningen härav sker naturligtvis bl a utifrån tidigare års taxeringar men — och det är det som är avgörande för avgiftens karaktär av skatt eller avgift i egentlig mening — förmånen förutsätter ej och beror heller inte på att taxering till statlig inkomstskatt skett och ej heller på att debiterad avgift betalats. En annan sak är att den försäkrade som har karensdagar och som därför betalar en lägre avgift också erhåller en i förhållande därtill reducerad förmån. Detta samband upphör för avgiftsgrundande inkomster som överstiger 7,5 basbelopp; för sådana inkomster betalar alla egenföretagare full avgift.

Något senare i framställningen (sid 43) nämns att sjukförsäkringsavgiften för egenföretagare som används för att finansiera sjukförsäkringen av den orsaken skulle ha karaktär av försäkringspremie. Med hänsyn till det nyss beskrivna sättet att beräkna avgiften och bestämma förmånen kan det försäkringstekniska sambandet med fog ifrågasättas. Avgiften kan därför enligt min uppfattning inte betraktas som en premie.

På samma ställe beskrivs också hur socialförsäkringsavgifterna beräknas. Beträffande ATP-avgiften för arbetsgivare anføres att denna "uttas på löner över 500 kr och upp till 7,5 gånger det sk basbeloppet för januari månad. . .". Beskrivningen ger enligt min uppfattning en missvisande bild av hur den kollektiva beräkningen går till. Enligt 19 kap 1 § AFL gäller nämligen att ATP-avgiften skall uttas — för heltidsanställda årsarbetskrafter — på deras löner och vissa andra förmåner till den del de ligger mellan ett och 7,5 basbe-

lopp. Om löntagaren inte varit anställd hela året eller haft inskränkt arbetstid sker en proportionering i förhållande härtill av såväl basbeloppsavdraget ”i botten” som det s k takbeloppets höjd. Lön till en arbetstagare som tjänat mindre än 500 kr per år räknas överhuvudtaget inte med.

I en anmälan som denna är det naturligtvis omöjligt att ta upp alla de intressanta och tankeväckande frågor som Grosskopf behandlar. Inledningsvis nämndes det syfte författaren angett med sin bok; enligt min uppfattning finns alla förutsättningar för att detta skall uppnås.