

Mot en reform av USAs skattesystem?

Artikel av Stefan de Vylder publicerad på www.amerikaanalys.se den 12 oktober 2017
länk: www.amerikaanalys.se

När jag i vintras (den 23/2) skrev ett inlägg om republikanernas olika förslag till skatte-reform här på bloggen trodde jag nog inte att det skulle dröja långt mer än ett halvår innan jag skulle återkomma till frågan. Men förklaringen är enkel: liksom på så många andra områden har det inte hänt så mycket. Många twitterstormar av och med Donald Trump, men inte mycket till handling.

Trumpadministrationens förslag till statsbudget nästa år ligger på is, dvs i Kongressen, i avvaktan på beslut. Demokraterna är kritiska, och republikanerna, som har en majoritet i både Senaten och Representanthuset, är splittrade mellan "underskottshökar", som oroar sig för växande budgetunderskott, och de partivänner som tycker att vallöf-ten som den mexikanska muren, kraftigt växande militärutgifter och stora satsningar på infrastruktur är viktigare än budgetsaldot.

Inlägget är författat av Stefan de Vylder

Även på skatteområdet har det saknats tillräcklig enighet för att republikanerna ska komma till skott med ett konkret förslag. Först den 27 september skingrades dimmorna något. En sex man stark arbetsgrupp under ledning av finansministern, Steven Mnuchin och representanthusets talman Paul Ryan, presenterade i slutet av september ett utkast till reformförslag som uppges ha fullt stöd från Vita Huset. Åtminstone tills vidare.

Det är viktigt att betona att det handlar om ett utkast. Hela dokumentet (Unified framework for fixing our broken tax code) är på nio extrem glest skrivna sidor, och innehåller ingen som helst analys av förslagets effekter. Men några huvuddrag, som ligger i linje med de republikanska förslag som cirkulerat sedan länge, förtjänar att lyftas fram.

Företagsbesakttning

Konstruktionen av USA:s bolagsskatt är lika ovanlig som snårig. Skattesatsen på 35 procent av företagets vinster är den högsta i hela OECD, men framför allt för de trans-nationella företagen finns det utmärkta möjligheter att slippa betala. I procent av BNP är USA:s inkomster från bolagsskatt knappt två procent, vilket är ovanligt lite inom OECD. Denna andel har också, liksom i de flesta industriländer, sjunkit över tiden.

Vinstrika storföretag som Apple och Microsoft betalar i stort sett ingen skatt i USA. De företag som har störst anledning av klaga över den höga bolagsskatten är små och me-delstora företag utan affärer med utlandet eller tillgång till dyra skattejurister.

Sätten att undvika skatt är många. Till exempel kan företagen låta registrera huvudbola-get i ett skatteparadis. De kan också bilda dotterbolag i lågskatteländer och med hjälp av interna transaktioner föra över en stor del av vinsterna dit.

Men det finns gott om andra kryphål.

Även till delstaterna förväntas företag betala skatt, i genomsnitt cirka nio procent av vinsten. Dessa skatter – som varierar kraftigt mellan de olika delstaterna – är sedan avdragsgilla när den federala skatten ska betalas.

Ett tydligt löfte från Donald Trump, med stöd från hela det republikanska partiet, är att sänka bolagsskatten till 20 eller rentav 15 procent. Det förslag som nu presenterats av de sex högt uppsatta republikanerna är 20 procent. Ett annat av reformförslagen är att låta företag skriva av alla investeringar (utom byggnader) samma år de görs. Denna lättnad föreslås träda i kraft från och med den 27 september 2017, dvs i praktiken retroaktivt om/när den nya skattelagen träder i kraft, och gälla i fem år. I gengäld föreslås vissa begränsningar i företagets rätt att göra avdrag för räntekostnader.

En egenhet i den amerikanska skattelagstiftningen är att de vinster som USA-ägda dotterbolag gör utomlands beskattas om vinsterna tas hem till USA. Företagen får då dra av den skatt de redan har betalat i värdlandet, normalt ett lågskatteland. Om ett amerikanskt företag som är registrerat i till exempel Irland gör en vinst på 100 miljoner måste det betala en irländsk bolagsskatt på 12 miljoner (om det inte har förhandlat sig till ett förmånligt skatteavtal med Irland, avtal som för närvarande är föremål för EU-kommissionens vrede). Skulle vinsterna tas hem och investeras i USA måste företaget betala 23 miljoner – 35 minus 12 – i amerikansk bolagsskatt. Många väljer därför av skatteskal att låta pengarna stanna kvar utanför USA.

Denna konstruktion är, såvitt jag vet, unik. Den kanske mest drastiska förändringen i republikanernas nya skatteförslag gäller ett införande av den modell som är bruklig världen över, s.k. *territorial taxation*, som enkelt uttryckt innebär att företag med dotterbolag utomlands endast betalar skatt på vinster gjorda i de länder där de är verksamma. Det står dem sedan fritt att föra över vinsterna till moderbolagen utan skattetillegg.

Det uppskattas att amerikanska dotterbolag innehar likvida tillgångar på kanske två tusenfemhundra miljarder dollar som ligger och skvalpar utomlands. En del av dessa tillgångar skulle förmodligen repatrieras om dubbelbeskattningen i USA togs bort. Reformen ligger helt i linje med storföretagens krav på skatteamnesti.

Hur stor del av dessa pengar som skulle investeras produktivt är dock osäkert. Många amerikanska företag badar i likviditet och behöver inte fler dollar hemma i USA. Ett slags skatteamnesti för amerikanska företags pengar utomlands genomfördes år 2004 av Georg W. Bushs administration. Skatten i USA sattes då, temporärt, till 5,25 procent av de vinster som togs hem. Förhoppningen var att företagen skulle satsa de hemtagna vinsterna i produktiva investeringar, men merparten användes till helt andra saker, i första hand företagets återköp av egna aktier. Och färre dollar än väntat valde att flytta hem till USA.

Principen om *territorial taxation* kan förefalla självklar, men den stora nackdelen i en globaliserad ekonomi är att land efter land sänker sina bolagsskatter i syfte att locka till sig investeringar och, inte minst viktigt, att förmå sina egna transnationella bolag att inte flytta sina huvudkontor utomlands. I USA har bolagsskatten sänkts i olika omgångar från 50 till 35 procent. I till exempel Sverige har bolagsskatten sänkts från 52 procent på 1980-talet till 22 procent idag, vilket nu placerar Sverige något under genomsnittet inom OECD.

Alla bedömare, oavsett politisk färg, har länge vart överens om att den amerikanska bolagsskatten måste reformeras. De flesta förslagen har gått ut på att sänka skattesatsen men eliminera flertalet kryphål och avdragsmöjligheter. Det nya reformförslaget är konkret endast när det gäller sänkningarna, inte kryphålen.

Inkomstskatter

Även för privatpersoner finns det en ofantlig mängd avdrag, undantag och konstigheter i USA:s skattesystem. För låginkomsttagare finns det också ett antal skatterabatter som i praktiken gör att nästan hälften av USA:s löntagare inte betalar någon federal inkomstskatt

Vissa delstater, men långtifrån alla, tar upp personliga inkomstskatter, vilka sedan är avdragsgilla när den federala skatten ska betalas. Denna avdragsrätt föreslår sexgruppen ska avskaffas.

Inte sedan Ronald Reagans gigantiska sänkningar av inkomstskatten för drygt trettio år sedan har det skett några egentliga skattereformer. Många amerikanska administrationer har sagt sig vilja både förenkla systemet, bredda skattebasen och minska antalet kryphål, men inget substantiellt har gjorts. Snarare har krånglet ökat.

Ett av Trumps centrala vallöften på skatteområdet var att sänka alla inkomstskatter. Det nya reformförslaget innehåller en välkommen förenkling: dagens sju olika skatteklasser ska i framtiden ersättas av endast tre, med skattesatserna 12 procent för låginkomsttagare, 25 procent för medelinkomsttagare och 35 procent på de allra högsta inkomsterna. Vilka inkomstgränser som ska gälla för de nya skattesatserna nämns dock inte.

Förslaget innehåller också vaga formuleringar om att lindra den s.k. dubbelbeskattningen av aktieutdelningar, dvs det faktum att utdelningarna görs med pengar som beskattats i bolaget och sedan även av aktieägaren. En sådan reform skulle innebära ytterligare en gåva till USA:s aktieägare.

Låginkomsttagare föreslås gynnas av en kraftig höjning av man skulle kunna kalla ett amerikanskt jobbskatteavdrag på 12.000 USD för ensamstående och 24.000 USD för sammanboende som deklarerar tillsammans. Ett större antal låginkomsttagare än idag skulle därmed slippa betala federal inkomstskatt. Barnfamiljer får en ytterligare julklapp i och med att den skatteåterbäring som går under namnet tax credit föreslås höjas.

I övrigt kan nämnas att arvsskatten, som idag endast drabbar arv som överstiger 5,45 miljoner USD, eller bortåt 50 miljoner kronor, föreslås slopad.

Innan beskeden om vid vilka inkomstnivåer som de olika skattesatserna är tänkta att tillämpas är det svårt att med någon precision avgöra de fördelningspolitiska konsekvenserna. Klart är dock att sänkningen av den högsta marginalskatten från 39,6 till 35 procent främst gynnar de högsta inkomsttagarna.

De fastighetsskatter som för många hushåll utgör den tyngsta skatten nämns inte i republikanernas förslag. Skälet är att ansvaret för denna skatt vilar på delstater och kommuner, inte den federala regeringen.

Effekter av skatteförslaget

Eftersom det nyligen presenterade förslaget från sex ledande republikaner är så vagt på många punkter är det svårt att skatta effekterna. Det är också svårt att ha någon bestämd uppfattning om de dynamiska effekterna. Förslagen vilar tryggt på den nyliberala övertygelsen – som kritiker brukar kalla voodoo economics – om att skattesänkningar för företag och rika människor stimulerar investeringar, tillväxt och sysselsättning och rentav minskar budgetunderskotten.

En analys gjord av det ansedda forskningsinstitutet Tax Policy Center (publicerad den 29 september) bortser från eventuella dynamiska effekter och försöker skatta de statsfinansiella konsekvenserna av själva skattereformen. De preliminära beräkningarna tyder på en dramatisk minskning av de federala skatteintäkterna i storleksordningen 2.400 miljarder USD under den kommande tioårsperioden, motsvarande drygt en procent av BNP i försämrat budgetsaldo varje år. Den sänkta bolagsskatten svarar för merparten av de förväntade inkomstminskningarna. Sänkt skatt på aktieutdelningar, och en möjlighet för familjeägda mindre och medelstora företag att växla in en högre skatt på lön mot en lägre skatt på kapitalinkomster, kommer främst att gynna höginkomsttagare, liksom avskaffandet av arvsskatten.

Enligt de synnerligen preliminära beräkningar som gjorts av Tax Policy Center kan summan av nya inkomstskatter och bolagsskatter göra det amerikanska skattesystemet ännu mer regressivt än idag. Sålunda uppskattas 50 procent av alla skattesänkningar tillfalla den mest välbeställda procenten av amerikanska hushåll, de som redovisar en årlig inkomst som överstiger 730.000 USD och som i genomsnitt skulle få en höjning av inkomsten efter skatt med 8,5 procent. För 95 procent av medborgarna, de med lägst inkomster, skulle ökningen endast bli omkring en procent.

Slutsats

Även om det rått en bred enighet om behovet av en grundläggande skattereform i USA torde inte sexgruppens vagt formulerade förslag mötas av entusiasm i Kongressen. Demokraterna har sagt att de vägrar att ställa sig bakom en skattereform som i första hand gynnar de rika, och många republikaner oroar sig för de enorma budgetunderskott som den föreslagna reformen förväntas medföra.

Det går heller inte att separera frågan om skattesänkningar från budgetförhandlingarna inför nästa år. Även om de utlovade, gigantiska satsningarna på infrastruktur ännu inte kan skönjas – faktum är att både statliga och privata investeringar i infrastruktur har sjunkit i år – finns det gott om utgifter som ska belasta en statsbudget som redan i utgångsläget uppvisar ett underskott på över tre procent av BNP. Obamacare finns kvar, liksom Trumps löfte om den mexikanska muren. De nyligen inträffade naturkatastroferna i orkanernas spår kommer, enligt löften från Trump, att kosta den federala regeringen tiotals miljarder dollar. Till detta kan läggas Trumps löfte om att Puerto Ricos utestående obligationsskulder på hela 74 miljarder dollar helt enkelt ska skrivas av (oklart på vems bekostnad. Trump själv har föreslagit att Wall Street helt enkelt ska glömma sina fordringar på Puerto Rico. Det kommer Wall Street dock inte att göra).

Plus alla ökade militärutgifter. Samtidigt finns det en kongressresolution från juli 2017 som kopplar ett godkännande av nästa års budget till antagandet av en ”underskottsneutral” skattereform, dvs en skattereform som inte innebär växande budgetunderskott.

Så vad kommer att hända i höst, med budgetförhandlingar och skattereform? Bra fråga...

Stefan de Vylder, nationalekonom