

Nils Mattsson

Några anteckningar om skattesystemet på kejsar Augustus tid

1 Inledning

Varje juldagsmorgon läses i svenska kyrkor Lukasevangeliets 2 kapitel. Evangelietexten lyder inledningsvis: "Vid den tiden utfärdade kejsar Augustus en förordning om att hela världen skulle skattskrivas. Det var den första skattskrivningen, och den hölls när Quirinius var ståthållare i Syrien. Alla gick då för att skattskriva sig, var och en till sin stad. Och Josef, som genom sin härkomst hörde till Davids hus, begav sig från Nasaret i Galileen upp till Judeen, till Davids stad Betlehem, för att skattskriva sig tillsammans med Maria, sin trolovade, som väntade sitt barn."

Berättelsen om Jesu födelse har givit anledning till ett oändligt antal utläggningar på helgdagsmorgonen. Att en frälsare fötts har varit det centrala temat, medan anledningen till att han föddes i Betlehem spelat en mindre roll. Eftersom jag ägnat min huvudsakliga gärning åt skatterätten, känner jag emellertid, att jag i detta bidrag till minnesskriften tillägnad Göran Inger vill uppehålla mig vid det romerska skattesystemet under den tidiga kejsartiden, alltså under årtiondena strax före och efter vår tideräknings början.

2 En kort historisk bakgrund

Pompejus, en av triumvirerna (tillsammans med Caesar och Crassus) i det första triumviratet, hade som romersk general stora framgångar i de erövringskrig som han under 60-talet f.Kr. inledde österut. Efter seger över bl.a. Mithridates kunde Syrien som provins med romersk ståthållare införlivas i det romerska riket. Pompejus drog vidare söderut och intog Jerusalem. Judeen tillhörde därefter den romerska intressesfären och år

40 f.Kr. utnämnde den romerska senaten Herodes, kallad den Store, till (lyd)konung över området.

Efter mordet på Caesar år 44 f.Kr. bildades det andra triumviratet med Antonius, Octavianus och Lepidus som triumvirer. Lepidus blev relativt snart utmanövrerad av de två övriga, som även de hade svårt att sinsemellan hålla fred. Antonius hade efter ett tag kontrollen över de östra delarna av romarriket, Octavianus över de västra. År 32 f.Kr. utbröt regelrätt krig dem emellan. Octavianus fick övertaget året därpå genom segern vid Actium och återvände till Rom som triumfator. Han överlämnade visserligen formellt makten till den romerska senaten, men i realiteten var han därigenom ledaren för det romerska riket och erhöll hedersnamnet Augustus. Under honom inleddes en lång period av relativ fred – Pax romana.

Under republikens dagar, då stora områden erövrats, var den romerska senaten beroende av medel, bland annat för försörjningen av legionerna. Stora delar av dessa intäkter kom från erövrade områden i form av skatter. Ett enhetligt system saknades dock utan olika skatter växte fram allt efter hand, olika utformade i olika delar av riket. Skatter på avkastningen från jordbruket var dock de viktigaste. Skatter som utgick vid omsättning av varor (slavar tillhörde detta område) var också ett inslag. Tullavgifter förekom regelbundet och de kunde utgå även vid transporter inom det romerska riket.¹

En inte ovanlig metod, inte minst när det gällde att klara den administration, som krävdes, var att behålla de system, som redan fanns i de erövrade områdena. Intresset från romarnas sida för administrativa kostnader, även på skatteområdet, var minimalt. Kunde därför arbetet läggas på annan, tog man snabbt sådana möjligheter till vara.

Den långa fred som symboliserade åren under Augustus innebar emellertid en stabilisering i romarriket, vilken i sin tur gjorde omstruktureringar möjliga. Den uppfattningen har därför framförts, att det var under tiden med Augustus som kejsare, som det romerska skattesystemet fick en mer enhetlig prägel.²

Enligt Lukas ägde skattskrivningen rum, när Quirinius var ståthållare i Syrien. Skall vår tideräkning ligga till grund blev emellertid Quirinius

¹ Se P. A. Brunt, *Roman Imperial Themes*. Clarendon Press Oxford. 1990. Se särskilt s. 323 f.

² Se A. H. M. Jones, *The Roman Economy. Studies in Ancient Economic and Administrative History*. Edited by P. A. Brunt. Oxford Basil Blackwell. 1974. s. 164.

enligt oberoende tillförlitliga källor ståthållare först år 6 e.Kr. Ännu svårare blir bestämningen av tiden för Jesu födelse, ifall födelseberättelsen i Matteusevangeliet skall ha betydelse för dateringen. Enligt Matteus föddes Jesus, medan Herodes fortfarande levde. Som bekant startade han i Betlehem med omnejd en slakt av gossebarn upp till två år.³ Återigen enligt historiska källor dog emellertid Herodes före vår tideräknings början, nämligen år 4 f.Kr.

3 Skatter och skattesystem under perioden kring Jesu födelse

Enligt Lukas skulle hela världen skattskrivas. Detta påstående väcker förvåning. Visserligen kan han ursäktas för uppfattningen, att romarriket utgjorde hela världen. Men även med den begränsningen är uttalandet inte korrekt. Historiska källor talar för att andra folkräkningar inom romarriket ägt rum under Augustus tid utan att de skett samtidigt med den som företogs i Judeen.⁴

Nu spelar emellertid för den fortsatta framställningen dessa oklarheter ingen roll. Det är klart att en skattskrivning ägde rum i Judeen kring tidpunkten för Jesu födelse. Vilken typ av skattskrivning det var fråga anger inte Lukas. Den judiske historikern Josephus har närmare beskrivit en beskattning av judarna som ägde rum kring 6 e.Kr., dvs. under en period då Quirinius var ståthållare över Syrien. Quirinius hade då även fått ansvar över Judeen, då samma år den judiske regenten Herodes Archelaos, son till Herodes (den Store), avsatts av Augustus och bl.a. Judeen direkt förts under romersk administration.⁵

3.1 Tributum capitis

Den skattskrivning Lukas nämner var sannolikt en folkräkning som underlag för en personskatt (tributum capitis), som var en vanlig del av det romerska skattesystemet på den tiden och sannolikt mer konsekvent

³ Se Matteusevangeliet 2 kap.

⁴ Jones a.a. särskilt s. 165 med not 81. Se även Brunt a.a. s. 329.

⁵ Judeen blev en provins under romerskt styre med Quirinius i Syrien som ståthållare och med Coponius som procurator. Se (Flavius) Josephus, *Jewish Antiquities*. An English translation by Ralph Marcus completed and edited by Allen Wikgren. The Loeb Classical Library. Harvard University Press. 1963. Book XVII s. 537.

införd just av Augustus. *Tributum capitis* var uppbyggd på så sätt att varje individ hade att betala samma belopp oavsett inkomst och förmögenhet. I vissa delar av romarriket låg den på varje individ oavsett kön, i andra fall enbart på män. I allmänhet var skattskyldigheten begränsad till personer från 12 eller 14 år upp till 65 år.⁶ Detta skulle kunna tala för att i detta fall gällde folkräkningen båda könen, dvs. både Josef och Maria. Storleken på skatten varierade från provins till provins och från tidpunkt till tidpunkt. Om dessa justeringar berodde på skatteförmåga i olika delar av riket och på behovet av skatteintäkter är svårt att klart ange.

3.2 *Tributum soli*

Quirinius hade vid skattskrivningen enligt Josephus till uppgift att få fram en egendomsvärdering.⁷ Denna upplysning av Josephus skulle kunna tala för att skattskrivningen i fråga inte bara gällde *tributum capitis* utan var kombinerad med någon form av beräkningar som underlag för en egendomsskatt. En över hela det romerska riket förekommande sådan skatt var *tributum soli*. Denna skatt hade som bas egendom och då inte endast fast egendom, såsom hus, odlingsbar jord, ängar och skogar utan även andra tillgångar såsom slavar och skepp.⁸ Värdet på tillgångarna måste naturligtvis fastställas med jämna mellanrum.

Samtidigt förefaller det inte rimligt att Josef och Maria skulle bege sig från sitt hem i Nasaret till Betlehem, om frågan uteslutande gällt att bestämma värdet av deras eventuella förmögenhet. En sådan borde ske på platsen för tillgångarna. Det är därför troligt att skattskrivningen omfattade båda skatteformerna men att Josef och Maria betungades av *tributum capitis*. Deras tillgångar verkar, om bibelns beskrivning är sann, inte ha varit så stora.

Tributum soli hade alltså som skattebas ett fastställt värde på egendomen. Skatten var en andel av detta fastställda värde. I Syrien skall skattesatsen ha varit en procent.⁹ Utformningen även av denna skatt skall ha varit ett verk av Augustus. En egendomsskatt hade visserligen förekommit tidigare, men beräkningen hade då, inte minst när det gällde odlingsbar

⁶ Se Jones a.a. s. 164 f.

⁷ Se (Flavius) Josephus, *Jewish Antiquities*. An English translation by Louis H. Feldman. The Loeb Classical Library. Harvard University Press. 1965. Book XVIII s. 3 f.

⁸ Det latinska ordet *solum* betyder i svensk översättning jord och mark.

⁹ Se Jones a.a. s. 164.

jord, beräknats som en andel av den årliga avkastningen. Ständiga svårigheter uppkom emellertid med denna metod. Avkastningen varierade ju år från år. De skattskyldiga ville dessutom av naturliga skäl dra ner avkastningens storlek. Inte minst viktig för att förstå storleken på problemen var den omständigheten, att huvuddelen av befolkningen i de romerska provinserna livnärde sig på jordbruk. Under missväxtår var naturligtvis svårigheterna att avstå från skörden avsevärda och någon allmän rabatt för svaga skattebetalare att klara uppehållet existerade inte.

Genom det nya systemet, dvs. att värdet på egendomen låg till grund i stället för den årliga avkastningen, kunde skattens storlek åtminstone i förväg beräknas.

3.3 Andra skatter än tributum capitis och tributum soli

Omsättningsskatter och tullar spelade under den nu aktuella perioden en betydelsefull roll, liksom de hade gjort under republikens dagar. Avsikten med tullar var sällan att skydda verksamheten inom tullgränserna från konkurrens utan tullarna var i högsta grad utnyttjade som offentlig inkomstkälla. Som antytts ovan kunde tullgränser ligga mellan provinserna. Skattesatserna var dock inte särskilt höga. De uppgick i allmänhet till mellan 2 och 2,5 procent av varans värde. Ett undantag kan dock vara värt att nämna. Vid kejsardömet gräns österut var nämligen procentsatserna betydligt högre, ända upp till 25 procent för vissa varor. Huvudsakliga skälet kan ha varit, att importen här till viktig del bestod av lyxvaror (t.ex. siden), varför importören hade råd att betala.¹⁰

En inkomstskatt i modern mening saknades däremot. Det fanns helt enkelt inte tillräckligt sofistikerade medel att räkna fram en sådan skatt. Det försök som hade gjorts, nämligen att låta skattebasen vara storleken på jordens avkastning hade visat sig administrativt olämpligt och andra metoder att få en sådan skatt att fungera tillfredsställande fanns inte.

Det förefaller över huvud taget som om skillnaden mellan tillgångar och avkastning varit diffus, vilket i än högre grad gjorde en beskattning grundad på avkastning och förvärvsarbete svår. Samtidigt innebar denna svårighet att vissa grupper av befolkningen blev särskilt gynnade och t.o.m. skattebefriade. Nu skall dock understrykas, att vanliga lönearbetsare inte hade någon inkomst att tala om. En skattskyldighet med deras förvärvsinkomster som bas hade sannolikt inte medfört några offentliga

¹⁰ Jones a.a. s. 171.

intäkter av betydelse. Kanske var tributum capitis en ersättning för en personlig inkomstskatt, även om den knappast kan anses ha motsvarat dagens krav på skatt efter förmåga, eftersom den utgick med samma belopp per individ. Men det krävdes ingen deklaration, ingen värdering och inga beräkningar.

Avsaknaden av en inkomstskatt innebar emellertid stora fördelar för dem som hade höga inkomster förvärvade genom intellektuellt arbete. Det gällde jurister, läkare, vältalare, civila ämbetsmän m.m. Samtidigt var emellertid denna grupp liten och spelade nog för skatteintäkterna en marginell roll. Detsamma gällde i viss utsträckning inkomsterna hos handelsidkare och sjöfarare. Tributum soli var ju dessutom inte begränsad till jordegendomar utan skattebasen omfattade även lös egendom av olika slag.

Sammanfattningsvis är det emellertid tydligt, att skattebaserna var sådana att de gick att fastställa utan omfattande och besvärliga uträkningar. Genom folkräkning var det möjligt att få fram underlaget för tributum capitis och genom värdering av egendom underlaget för tributum soli. Omsättningsskatter och tullar var också möjliga att beräkna, eftersom storleken på skatten och tullen grundade sig på varans värde.

Att värdet på tillgången var en viktig faktor, när det gällde att lätt fastställa skattebeloppet, är alltså klart. Detta kan också vara ett skäl till att Augustus införde en arvsskatt. Även här var värdet på tillgångarna avgörande för beräkningen. Skatten var fem procent. Skattefria var dock tillgångar som tillföll nära släktingar. Det fanns också ett skattefritt grundbelopp.¹¹ Skatten utgick endast på tillgångar som efterlämnades av romerska medborgare.

3.4 Skatteadministrationen

Övergången till en fast skattebas, som reglerade tributum soli, fick stor betydelse för själva administrationen av skatterna. När skattens storlek var avhängig av avkastningens storlek, bestod nackdelen inte bara i svårigheten att fastställa avkastningen. Dessutom kunde storleken på skatteintäkterna inte i förväg räknas fram. Just denna osäkerhet var ett viktigt skäl till att ett system kallat tax farming allmänt användes, inte minst under republikens sista period. Rätten att ta upp skatteintäkter överlämnades vid auktion eller på annat sätt till individer, grupper av individer

¹¹ Jones a.a. s. 166.

eller institutioner, som betalade för denna befogenhet. Härigenom blev offentliga medel omedelbart kända till beloppet och dessutom tillgängliga för användning, eftersom betalning skedde för uppdraget. Osäkerheten att få in de beräknade skattebeloppen låg nu på den eller dem som tagit ansvar för indrivningen. När beloppet därför fastställdes för tjänsten att indriva skatten, ingick naturligtvis däri en riskpremie.

Valet av indrivare (publikaner) gjordes inte efter måttet på ärlighet. Det är känt att skatteindrivarna utnyttjade sin ställning obehörigt. Förhållandet till skattebetalarna var dåligt inte bara därför att skatt skulle betalas utan kanske i ännu högre grad, eftersom publikanerna ofta med rätta ansågs roffa åt sig mer än vad som var tillbörligt. Allra mest bekant är här Verres, vars korrupta ledning i egenskap av siciliansk guvernör under 70-talet f.Kr. är utförligt beskriven av Cicero.¹²

Stora administrativa fördelar fanns därför i ett system, där skattskyldigheten lättare kunde bestämmas. Några publikaner krävdes då inte utan skatteindrivningen kunde ske av tjänstemän, som arbetade under romersk ledning. Helt försvann emellertid inte systemet med publikaner. Offentliga intäkter från vissa skatter och avgifter kunde inte i förväg fastställas. Det gällde i främsta hand omsättningsskatter och tullar, där visserligen värdet på varan låg till grund för beräkningen, men där omsättningens storlek var okänd.

I evangelierna finner vi bevis på att tullindrivare (publikaner) fanns på Jesu tid och att de var illa omtyckta. Enligt Markusevangeliet åter Jesus vid ett tillfälle en måltid med dem. På fråga om detta kunde vara rätt svarar Jesus: ”Det är inte de friska som behöver läkare, utan de sjuka. Jag har inte kommit för att kalla rättfärdiga, utan syndare.”¹³

3.5 Betalningsmetod

Idag betalas skatt beräknad i landets valuta. Förr var så inte alltid fallet. Skattebetalningar i natura var inte ovanligt. Handel, där köparen betalade i kontanter, var över huvud taget inte särskilt vanligt. Eftersom stora delar av befolkningen livnärde sig på jordbruk, hade de själva det mesta av det som behövdes för uppehållet. Man fick det som för övrigt var nöd-

¹² Cicero tjänstgjorde som åklagare i rättegång mot Verres. Talen är berömda och är bevarade. De är ett bevis på Ciceros stora förmåga som talare.

¹³ Markusevangeliet 2:13–17. Liknande i Matteusevangeliet 9:9–13 och i Lukasevangeliet 5:27–32.

vändigt genom att lämna varor eller tjänster som betalning. Samtidigt förefaller det som om handeln under Augustus tid utvecklades och att mynt var ett vanligare betalningsmedel än vad tidigare varit fallet. En viktig orsak till denna utveckling var naturligtvis den fred som rådde. Men stor betydelse hade även en annan omständighet. Penningvärdet var stabilt. Det gick att lita på att valutan behöll sitt värde.

Att judarna betalade skatt med mynt finner man också styrkt av olika berättelser i evangelierna. Enligt Matteusevangeliet fick Jesus vid ett tillfälle frågan: "Säg oss vad du anser: är det rätt eller inte att betala skatt till kejsaren?" Jesus märkte deras onda avsikt och sade: "Hycklare, varför vill ni sätta mig på prov? Visa mig ett mynt som man betalar skatt med." De räckte honom en denar, och han frågade: "Vems bild och namn är det här?" "Kejsarens", svarade de. Då sade han till dem: "Ge då kejsaren det som tillhör kejsaren och Gud det som tillhör Gud."¹⁴

Vilken betydelse ett stabilt penningvärde har för en livskraftig ekonomi kan lätt illustreras av den fortsatta utvecklingen under kejsartiden. Så länge fred och lugn under accepterade styrkeförhållanden rådde (under det första och andra århundradet), utvecklades ekonomin, och penningvärdet var i stort oförändrat. Under det tredje århundradet (och särskilt under den senare delen) var däremot inflationen förödande och denarens värde sjönk till drygt 10 procent av värdet. Nu blev det vanligare att skatterna erlades i natura (t.ex. på så sätt att legionerna fick sitt uppehälle).¹⁵

3.6 Fiscus

Som framgick av det citerade utdraget av Matteusevangeliet betalades skatt till kejsaren. Utan att i detalj analysera Jesu svar på den ställda frågan, kan man undra till vem skatterna betalades. Den ursprungliga betydelsen av ordet fiscus är korg, men har i överflyttad bemärkelse fått betydelsen (stats)kassa.

En del av skatterna stannade i provinserna och användes till mer lokala behov. Men stora delar av skatterna gick till andra ändamål, inte minst till miljonstaden Rom och till bekostnaden och försörjningen av legionerna. Men stod kassan under kejsarens eller senatens förfoganderätt? En redovisning av den konstitutionella utvecklingen under den romerska

¹⁴ Matteusevangeliet 22:17–22. Se också Markusevangeliet 12:13–17 och Lukasevangeliet 20:20–26.

¹⁵ Jones a.a. s. 168.

kejsartiden kan inte rymmas i detta bidrag. Kejsarens och senatens förvaltningar var länge sammanflätade, men uppenbart var att bl.a. Augustus hade sådan makt att skillnaden mellan hans privata medel och statsmedel var svår att se.¹⁶ Det förefaller därför vara ett i allt väsentligt riktigt påpekande av Jesus att skatterna tillhörde kejsaren.

3.7 Budget

Budgetplanering fanns inte bland den romerska administrationens centrala uppgifter. Egentligen fanns ingen alls. Det är märkvärdigt att denaren under så lång tid ändå kunde behålla sitt värde. Skattesatserna måste, åtminstone vid jämförelse med dagens, betraktas som låga. Detta var säkerligen också nödvändigt. Den största delen av befolkningen levde nära existensminimum. Det fanns helt enkelt inte mycket att ta, om man samtidigt accepterade att människorna skulle överleva. En fördel under Augustus tid verkar också ha varit att legionerna genom freden var förhållandevis billiga att hålla och att administrationen, åtminstone jämfört med vad som gällde under senare kejsartiden, var effektiv.

4 Avslutning

Några drag i den romerska skatterätten kan det vara av särskilt värde att erinra om. Augustus ändrade på systemet för uttag av egendomsskatten, tributum soli. Från att tidigare ha beräknats med utgångspunkt från den årliga avkastningen blev skatten en andel av tillgångens värde. Visserligen kunde värderingen av tillgången vara besvärlig att göra och leda till protester, men när den väl bestämts var den oförändrad fram till dess att en ny värdering skedde. Årliga beräkningar av avkastningens belopp behövde inte göras. Krånglet tidigare hade medfört att skatteuppbörden ofta genom auktioner under en fastställd period tilldelades högstbjudande. Denna metod ledde till stort missnöje bland befolkningen.

Problemet att beräkna avkastningen är inte unikt för romarna utan skattehistorien visar ständiga exempel på svårigheterna. Under århundraden har skatter beräknats utifrån värden som är mer konstanta än den årliga avkastningen. De svenska grundskatterna, en viktig del av vårt eget skattesystem ända fram till slutet av 1800-talet, är ett exempel på denna metod.

¹⁶ Se t.ex. Brunt a.a. s. 134–162 och M. Alpers, *Das nachrepublikanische Finanzsystem. Fiscus und Fiscii in der frühen Kaiserzeit*. Walter de Gruyter, Berlin-New York, 1995.

Inkomstskatter i egentlig mening, som alltså bygger på avkastning av jord, kapital och arbete, kräver i allmänhet årliga deklarationer av skattebetalare, som kan läsa, skriva och räkna. Det är naturligt att skattesystemet under Augustus tid byggde på tillgångars värde.

Ett stabilt penningvärde är av största vikt för ekonomiska framsteg. En studie av tiden under Augustus ger klara belägg för detta, särskilt vid jämförelse med alla problem som uppkom under senare delen av kejsartiden. Ett bevis bland många på inflation var övergången från betalning av skatter i mynt till betalning i natura. Penningvärdet förändrades så snabbt att nödvändiga varor och tjänster inte kunde betalas utan krävdes direkt av skattebetalarna. Inflationens avigsidor har vi även i vår tid upplevt, men att vi i framtiden skulle bli tvungna att betala i natura i stället för i svenska kronor, är väl ändå osannolikt.