

DAGS FÖR ENKLA SKATTER!



KONJUNKTURRÅDETS RAPPORT 2013

**DAGS FÖR  
ENKLA SKATTER!**

Lennart Flood (ordf.)

Katarina Nordblom

Daniel Waldenström

SNS FÖRLAG

SNS Förlag  
Box 5629  
114 86 Stockholm  
Telefon: 08-507 025 00  
Fax: 08-507 025 25  
info@sns.se  
www.sns.se

SNS är en politiskt oberoende ideell förening som genom forskning, möten och bokutgivning bidrar till att ledande beslutsfattare i politik, offentlig förvaltning och näringsliv kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

*Konjunkturrådets rapport 2013*

*Dags för enkla skatter!*

Lennart Flood, Katarina Nordblom och Daniel Waldenström

Första upplagan  
Första tryckningen

© 2013 SNS Förlag och författarna  
Omslag och grafisk form: Patrik Sundström  
Tryck: TMC Sthlm, Stockholm 2013

ISSN 1652-8050  
ISBN 978-91-86949-32-7

## INNEHÅLL

*Utgivarens förord* 7

Rekommendationer från  
SNS Konjunkturråd 2013 9

### SLUTSATSER & REKOMMENDATIONER

Behovet av tydliga och enkla skatter 11

- 1 Skatteprogressivitet och omfördelning 29
- 2 Legitimitet och fusk 61
- 3 Ett enklare skattesystem 93

*Appendix A, B* 132

*Referenser* 144

Underlagsrapport 149



## Utgivarens förord

SNS Konjunkturråd har en lång tradition av att analysera den förda ekonomiska politiken. Mitt i den pågående europeiska skuldskrisen är det naturligt att det samhällsekonomiska samtalet präglas av den rådande situationen, så även verksamheten på SNS. För Konjunkturrådet har det dock känts angeläget att lyfta blicken och se vilka strukturella utmaningar Sverige står inför. En sådan fråga är att analysera hur det svenska skattesystemet bör utformas.

SNS Konjunkturråd 2013 gör därför en djupdykning i det svenska skattesystemet och analyserar om detta är rätt utformat för att uppnå höga ambitioner för såväl samhällsekonomisk effektivitet som fördelningsaspekter. En utgångspunkt är teorin om optimal beskattning som författarna menar delvis har ersatt honnörsorden för den stora skattereformen i början av 1990-talet – enkelhet, legitimitet och transparens. Hur kan dessa olika utgångspunkter för skattesystemets utformning kombineras? Finns det en mellanväg att gå mellan dessa ytterligheter, och vilken är i så fall vägen framåt?

Ledamöterna i SNS Konjunkturråd 2013 är Lennart Flood (ordförande), professor i ekonometri, Göteborgs universitet, Katarina Nordblom, docent i nationalekonomi, Göteborgs och Uppsala universitet, och Daniel Waldenström, professor i nationalekonomi, Uppsala universitet. Thomas Aronsson, professor i nationalekonomi, Handelshögskolan vid Umeå universitet, och Sören Blomquist, professor i nationalekonomi, Uppsala universitet, har bidragit med en underlagsrapport som inkluderas i denna rapport. För analys, slutsatser och förslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS har som uppdrag att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

SNS vill tacka Spencer Bastani, fil.dr i nationalekonomi, Uppsala universitet som har bidragit med beräkningsunderlag till rap-

## UTGIVARENS FÖRORD

porten, och Tomas Sjögren, professor i nationalekonomi, Handelshögskolan vid Umeå universitet, och Harry Flam, professor i internationell ekonomi, IIES, Stockholms universitet, som läst och gett synpunkter. Tack också till Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse som gjort arbetet möjligt genom finansiellt stöd.

Stockholm i januari 2013

MIA HORN AF RANTZIEN

vd SNS

## Rekommendationer från SNS Konjunkturråd 2013

2013 års Konjunkturråd analyserar Sveriges skattesystem med fokus på beskattningen av arbetsinkomster. Rådet visar att den svenska arbetsinkomstbeskattningen inte är särskilt progressiv, trots höga marginalskatter. Huvudförklaringen är att även låg- och medelinkomsttagare betalar relativt mycket i skatt, särskilt när arbetsgivaravgiftens skattedel tas med i beräkningen. Omfördelningen sker istället till största delen med hjälp av transfereringar. Enligt teorin om optimal beskattning är detta att föredra eftersom progressiva skatter ofta förknippas med ineffektivitet.

Rådet betonar också vikten av enkelhet och legitimitet. Ett enkelt system ökar möjligheten för skattebetalarna att förstå systemet och agera rationellt, och därmed ökar legitimiteten. I förlängningen främjar detta medborgarnas vilja att betala sin skatt. En intervjuundersökning som rådet genomfört visar att svenskarna idag generellt sett har dålig kännedom om det nuvarande skattesystemet.

För att bevisa värdet av enkelhet som en bärande princip för skattesystemet presenterar rådet en utvärdering av ett alternativt skattesystem som bygger på grundprincipen att samma skattesats utgår för personliga inkomster och företagsinkomster. Rådet visar att ett sådant system kan generera skatteintäkter på samma nivå som dagens, att det är betydligt enklare, medför minskat behov av skatteplanering och har fördelar för den finansiella stabiliteten. Samtidigt medför ett sådant skattesystem en ökad inkomstspridning genom den lägre progressiviteten.

För att öka graden av enkelhet och transparens i det svenska skattesystemet ger rådet följande rekommendationer:

- ¶ *Att jobbskatteavdragets komplicerade utformning ses över.* En enklare modell, där framför allt kopplingen till grundavdraget

tas bort, skulle troligtvis få större genomslag och fungera bättre. Att en sådan förändring är möjlig visar jobbskatteavdragets utformning för äldre som är betydligt enklare och som saknar koppling till såväl grundavdrag som kommunal skattesats.

- ¶ *Att konventioner för att beräkna arbetsgivaravgiftens skatteandel tas fram och presenteras i samband med regeringens budgetpropositioner.* Detta skulle göra skattesystemet synligare och öka medborgarnas kunskap om skatternas struktur och verkan.
- ¶ *Att dessa nya konventioner särskilt belyser effekten av hur indexeringen av socialförsäkringsförmånerna påverkar skattestrukturen.* Inom alla områden där skatter eller bidrag baseras på prisindexering bör dess långsiktiga effekter analyseras. En övergång till inkomstindexering och effekter av detta bör närmare undersökas.
- ¶ *Att regeringen agerar för att förbättra medborgarnas kännedom om skatte- och bidragssystemet.* Insatserna kan se ut på flera sätt. Ett exempel är informationskampanjer som lyfter fram innebörden av olika skatter, avdrag och transfereringar. Ett annat är att ta fram verktyg som ger allmänheten en ökad möjlighet att beräkna skattemässiga konsekvenser av sitt agerande. Detta kan vara en webbsida som beräknar effekter på den disponibla inkomsten av olika val, exempelvis ökad eller minskad arbetstid, byte av arbete eller avbrott för studier. Som förebild i detta arbete vill rådet lyfta fram den information som finns inom pensionsområdet.
- ¶ *Att statistiska modeller utvecklas i syfte att göra konsekvensberäkningar om skatternas effekter även på företag och företagande.* Detta område representerar på många sätt en blind fläck i dagens skatteanalyser. Rådet anser även att dessa modeller, när de utarbetats, görs tillgängliga för breda användargrupper även utanför Regeringskansliet liksom idag sker för beräkningsverktyget FASIT.
- ¶ *Att en utredning tillsätts med uppdrag att utvärdera effekterna av en skattereform inspirerad av likformighet och enkelhet.* Avvikelser från principen om enhetlighet bör framgå vid utvärderingar av lagda förslag inom skatteområdet. Rådet ansluter sig därmed till Riksrevisionens (RiR 2010:11) rekommendationer.

## Behovet av tydliga och enkla skatter

**E**nligt den senaste budgetpropositionen uppgår den offentliga sektorns skatteintäkter till drygt 1 600 miljarder kronor vilket motsvarar mer än 45 procent av BNP. Att upprätthålla skatteintäkterna på en så hög nivå ställer stora krav på utformningen av skattesystemet. Skatterna ska upplevas som rättvisa, de ska utformas så att de skapar rätt ekonomiska incitament samtidigt som nivån ska vara tillräckligt hög för att garantera en god kvalitet i den offentliga verksamheten.

### Rapporternas upplägg

2013 års Konjunkturrådsrapport handlar om hur skattesystemet bör utformas. I en underlagsrapport ges en presentation av den ekonomiska teorin om optimal beskattning som skrivits av Thomas Aronsson och Sören Blomquist på Konjunkturrådets uppdrag. Denna teori, som är rådande inom den akademiska skatteforskningen, framhåller betydelsen av ett skattesystem som är både effektivt och rättvist. Vi intresserar oss särskilt för vilka likheter och skillnader som finns mellan teorin och den faktiskt förda skattepolitiken. Även om

*Teorin om  
optimal  
beskattning*

*Stort antal  
selektiva skat-  
teförändringar*

det naturligtvis finns punkter där teori och verklighet skiljer sig åt, förefaller skattepolitiken i Sverige i mångt och mycket vara influerad av optimal beskattningsteori, exempelvis i hur marginaleffekterna förändras över inkomstfördelningen. De senaste årens ökade antal selektiva skatteförändringar för enskilda grupper, som till exempel sänkt moms på restaurangbesök samt lägre arbetsgivaravgifter för unga och pensionärer, ligger också i linje med optimal beskattningsteori.

Rapporten inleds med en beskrivning av skattesystemets fördelningseffekter och grad av progressivitet och hur dessa har förändrats under de senaste fyra decennierna. Det svenska skattesystemet är, trots relativt höga marginalskatter för de med högst inkomst, inte särskilt progressivt i ett internationellt perspektiv. Förklaringen är att fördelningspolitiken inte i första hand sker via skattesystemet utan via de transfereringar som skatterna finansierar. Omfördelningen sker således till största delen genom att skatteintäkter från breda befolkningslager, via transfereringar, kanaliseras till mindre bemedlade grupper. Skattesystemets huvudfunktion blir härigenom att effektivt generera intäkter som kan fördelas. Detta är en mer effektiv form av fördelningspolitik eftersom progressiva skatter ofta tenderar att hämma ekonomisk initiativkraft. Det är med andra ord rimligt att progressiviteten i inkomstskatten kan – och förmodligen bör – hållas låg oavsett fördelningspolitikens ambitionsnivå.

*Medborgarnas  
kunskaper om  
skatter låga*

Ett övergripande syfte med rapporten är att belysa vikten av faktorer som normalt inte spelar en så framträdande roll i den teoretiska litteraturen om skatternas utformning. Här framhåller vi betydelsen av *enkelhet*, *legitimitet* och *viljan att betala den skatt man är skyldig*. Enkelheten har flera dimensioner. Ett enkelt system ökar möjligheten för individen att förstå och därmed agera rationellt men även möjligheten att delta i den politiska debatten rörande skatternas utformning. Med hjälp av en intervjuundersökning visar vi med tydlighet att kunskaperna hos medborgarna om vårt skattesystem är mycket låga.

Utifrån diskussionen om enkelhetens betydelse följer sedan en skiss över ett alternativt, enklare, skattesystem där en grundprincip

är att samma skattesats utgår för personliga inkomster och företagsinkomster. Vi visar att ett sådant system kan generera skatteintäkter på samma nivå som dagens, att det är betydligt enklare, minskar utrymmet för skatteplanering och har fördelar för den finansiella stabiliteten. Den lägre progressiviteten medför emellertid ökad inkomstspridning, vilket kan vara problematiskt ur legitimitetssynpunkt.

*Enklare skattesystem ger högre inkomstspridning*

Att skriva en rapport om skattesystemet innebär med nödvändighet att man tvingas göra avvägningar och avgränsningar. I denna rapport har vi valt att lägga fokus på beskattningen av arbetsinkomster och transfereringar, vilka både är centrala delar i skattesystemet och dessutom centrala för medborgarnas välfärd. Att vi inte behandlar exempelvis varu- och kapitalbeskattning eller beskattning av företag lika utförligt innebär emellertid inte att vi anser att dessa skatter är mindre viktiga. Snarare ligger förklaringen i att författarnas expertkunskaper finns inom området arbetsinkomsters beskattning.

## Hur ser den optimala skatteprofilen ut?

I en rapport från Riksrevisionen (2010) ställs frågan varför de grundläggande principerna från 1991 års skattereform har övergetts. Den stora skattereformen drevs ju av ambitionen att förenkla; enhetliga och likformiga skatter var nyckelord. Riksrevisionen visar emellertid i sin rapport att sedan 1991 har mer än femhundra förändringar i skattelagstiftningen genomförts. En spännande tanke som förs fram av Riksrevisionen är att det är fråga om att en ny norm i praktiken har införts. Istället för likformiga skatter har den nya normen blivit optimala skatter.

*Ny norm i skattepolitiken*

Teorin om optimala skatter framhåller betydelsen av att utforma skatterna så att de främjar effektivitet och fördelning. Om vi utgår från skatten på arbetsinkomster, så ska denna enligt fördelningsargumentet vara högre för dem med högre betalningsförmåga (inkomst). Enligt effektivitetsargumentet ska marginalskatten vara lägre ju mer den påverkar arbetsbeslutet.

Den fördelningspolitiska målsättningen brukar beskrivas som en samhällelig välfärdsfunktion. Den är en sammanvägning av oli-

ka individers välfärd, och i princip är detta en måttstock som en samhällsplanerare (regeringen) kan använda för att utforma skatteprofilen. Det gäller således att utforma skatter och transfereringar så att den samhälleliga välfärden maximeras samtidigt som man har ett intäktskrav för att finansiera andra utgifter.

*Informationsbrist viktigt i analysen*

Informationsbrist spelar en viktig roll i analysen. Samhällsplaneraren antas kunna observera inkomster på individnivå medan produktiviteten, individens inneboende förmåga att generera inkomst, inte kan observeras. Detta begränsar i sin tur möjligheten att omfördela.

Det som bestämmer den optimala skatteskalans utseende är i stort sett samhällets preferenser för omfördelning, skatternas inverkan på människors beteende, produktivitet fördelningen samt hur hög nettoskatteintäkt man vill ha för andra ändamål än ren omfördelning. Eftersom omfördelning innefattar både beskattning och transfereringar är det de totala marginaleffekterna som är viktiga det vill säga summan av de marginaleffekter som ges av skatte- och transfereringssystemet.

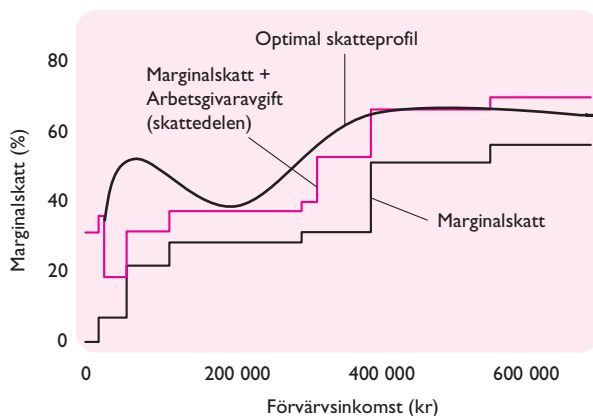
*Låginkomsttagare får ett större nyttotillskott*

Det politiskt satta fördelningsmålet kan i praktiken se olika ut. I forskningslitteraturen är ett vanligt antagande baserat på utilitaristiska principer. Detta innebär att alla individers välbefinnande, eller nytta, ges lika stor betydelse och regeringen antas utforma sin skatte- och transfereringspolitik så att nytto summan för alla individer blir så stor som möjligt. Typiskt innebär detta en omfördelning från hög- till låginkomsttagare eftersom låginkomsttagare oftast får ett större nyttotillskott av en viss penningssumma än vad en höginkomsttagare får.

*Höga genomsnittsskatter nödvändigt*

Enligt den optimala skatteteorin syftar alltså skatte- och transfereringssystemet till att omfördela resurser från dem som är mer produktiva (har högre förmåga att generera inkomst) till dem som är mindre produktiva (har lägre förmåga att generera inkomst). Därför måste genomsnittsskatterna vara relativt höga för höga inkomster, samtidigt som arbetsutbudet inte ska snedvridas alltför mycket i dessa inkomstintervall. Det betyder att de relativa marginaleffekterna inte får vara för höga. Om genomsnittsskatterna ska vara höga

## BEHOVET AV TYDLIGA OCH ENKLA SKATTER



Optimal och faktisk skatteprofil.

utan alltför höga marginalskatter för höginkomsttagare måste även marginalskatterna på låga inkomster vara ganska höga.

Omfördelning kan ske via en transferering till dem som inte arbetar. Denna transferering avtar (vilket motsvarar att den beskattas) sedan i snabb takt när arbetsinkomsten ökar. Detta förklarar varför margineffekten är hög på de lägsta inkomsterna för att därefter falla när inkomsten ökar. Huruvida margineffekten sedan planar ut eller fortsätter att falla beror bland annat på hur produktivitet fördelningen ser ut.

Den optimala skatteprofilen, som visas i figuren ovan, avser den totala margineffekten, vilket betyder att såväl arbetsgivaravgiften som transfereringssystemen ska inkluderas. Eftersom transfereringssystemen har en hög margineffekt, det vill säga att relativt mycket av en marginell inkomstökning försvinner i skatt och minskade bidrag, framträder ett intressant resultat: Den faktiska skatteprofilen i Sverige 2011 är påfallande lik den teoretiskt optimala skatteprofilen! Avvikelsen är störst för de lägsta inkomsterna medan från medelinkomster och uppåt är både kurvatur och nivå snarlika. När bidragssystemen fasas ut sjunker den totala margineffekten för att vid högre inkomster stiga igen då progressiviteten i inkomstskattesystemet tar vid.

*Sveriges skatteprofil liknar den optimala profilen*

Ett skäl till denna överensstämmelse kan vara att teorin om optimal beskattning bygger på principer som av många uppfattas som rimliga. När en riksdagsmotion läggs som berör beskattning av personliga inkomster så bedöms och utvärderas denna ofta efter de optimala skattekategorierna, även i de fall denna teori inte omnämns eller åberopas eller ens är känd. Varje förslagsläggare måste förhålla sig dels till vilka effekter på inkomstfördelningen, dels till vilka incitamenteffekter som den föreslagna reformen förväntas ha.<sup>1</sup>

*Politiska  
avvägningar*

En regering måste naturligtvis balansera mellan vad som är ideologiskt önskvärt, teoretiskt motiverat och – inte minst – politiskt möjligt. Detta för oss vidare till vår beskrivning av hur skatterna i Sverige förändrats och frågan om skattesystemets legitimitet.

## Perspektiv på skatternas progressivitet och omfördelning

*Höga skatter i  
Sverige*

Sverige är ett land med internationellt sett höga skatter, men en hög skattekvot innebär inte nödvändigtvis att skatternas progressivitet är hög. När man jämför med andra europeiska länder är i själva verket den svenska skatteprogressiviteten relativt låg. Oavsett om man ser till skatternas omfördelningseffekt eller deras grad av icke-proportionalitet över inkomstfördelningen har Sverige idag bland de minst progressiva inkomstskatterna i jämförelse med liknande länder.

*Högt skatte-  
tryck och hög  
progressivitet  
på 1970-talet*

Historiskt sett har bilden dock sett annorlunda ut. Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet hade Sverige en unik kombination av ett högt skatteuttag och hög skatteprogressivitet. Denna period var emellertid inte särskilt varaktig. En rad förändringar i skattelagstiftningen under 1980-talet förändrade bilden helt, exem-

1. Fördelningsanalysenheten på Finansdepartementet har bland annat till uppgift att genomföra denna typ av analys. Till sin hjälp har de en modell, FASIT, som med stor precision kan identifiera vilka som förlorar och vilka som tjänar på en viss reform. Modellen tillåter även en analys av incitamenteffekter, det vill säga hur stora individernas anpassning till reformen är och vilka effekter detta får. Det ska framhållas att det gagnar skattedebatten att detta verktyg även är tillgängligt för andra politiska partier, myndigheter och intresseorganisationer.

pelvis minskade avdragsmöjligheter och höjda arbetsgivaravgifter. Därtill kom den stora skattereformen 1991 som ytterligare sänkte marginalskatten för de allra flesta.

De senaste 20 åren har progressiviteten – sett till de totala marginaleffekterna – ökat något. Framför allt är detta en konsekvens av att reallönerna ökat snabbare än prisbasbeloppet, vilket inneburit att arbetsgivaravgifternas skatteinnehåll ökat i takt med att allt fler tjänar över förmånstaket i socialförsäkringen. I motsatt riktning har den svenska inkomstfördelningen utvecklats: inkomsterna blev allt jämnare fördelade under 1970-talet medan de blivit allt skevare fördelade sedan 1980-talets början. Enligt standardmodellen inom optimal beskattningsteori motiverar en ökad inkomstspridning generellt sett en ökad skatteprogressivitet eftersom samhällsnyttan av omfördelning stiger. Som analysen i kapitlet visar har emellertid något sådant inte inträffat.

Sverige har idag en relativt hög beskattning av höga inkomster. När arbetsgivaravgifternas skatteinnehåll inkluderas betalar tiondelen med de högsta inkomsterna drygt 70 procent i marginalskatt, vilket är mycket högt internationellt sett. Progressiviteten hålls trots detta nere på grund av att även medel- och låginkomsttagare betalar relativt höga marginalskatter, mellan 30 och 40 procent enligt detta sätt att mäta. Faktum är att jobbskatteavdragets sänkning av marginaleffekterna för låginkomsttagare till stor del upphävs när arbetsgivaravgifternas skatteandel beaktas, eftersom arbetsgivaravgiften till 100 procent är skatt för dem med allra lägst inkomst.

Betyder dessa resultat att den traditionella bilden av den svenska välfärdsstaten med en ambitiös resursomfördelning är felaktig? Nej, knappast. De svenska skatterna är visserligen inte särskilt progressiva internationellt sett, framför allt eftersom väldigt många betalar en ganska hög skatt. Men omfördelningen är ändå relativt hög eftersom den till största delen sker genom att skatteintäkterna i hög grad används på ett selektivt sätt, riktat mot mindre bemedlade grupper. Transfereringssystemets bidrag står för en nästan dubbelt så hög omfördelningseffekt som skatterna gör. När bidragen inkluderas är progressiviteten i det sammantagna skatte- och bidragssys-

*Den stora skattereformen 1991*

*Inkomsterna mer ojämnt fördelade sedan 1980-talet*

*Arbetsgivaravgiftens skattedel har stor betydelse*

*Felaktig bild av den svenska välfärdsstaten?*

temet alltså inte fullt så låg som när enbart skatter beaktas. Särskilt tydligt blev detta under 1990-talskrisen. Den stora ökningen av arbetslösheten då ledde till en kraftig ökning av systemets totala progressivitet, som en följd av ökade transfereringar (vilka kan betraktas som negativa skatter).

*Sjukvård och omsorg bidrar till omfördelningen*

Om även offentliga välfärdstjänster beaktas, såsom tillhållandet av kraftigt subventionerad sjukvård och omsorg särskilt för barn och gamla, blir omfördelningen än större. I rapporten visar vi att det kan röra sig om en lika stor omfördelningseffekt som de kontanta transfereringssystemen bidrar med. Fortfarande saknas dock systematisk forskning på detta område och de exakta nivåerna är därför osäkra.

*Omfördelning sker framför allt genom bidrag och offentliga välfärdstjänster*

Slutsatsen är emellertid klar, nämligen att omfördelningen i Sverige sker i mindre grad genom skatter och i högre grad genom olika former av transfereringar och riktade subventioner. Att högskatteländer som Sverige har en relativt låg grad av progressivitet i skattesystemet kan dessutom förklaras med effektivitetsargument. Enligt den amerikanske ekonomhistorikern och välfärdsforskaren Peter Lindert är behovet av att hålla tillbaka skattesystemets bieffekter särskilt stort i länder med höga skatter (Lindert 2004).

*Lägre progressivitet över livscykeln än på årsbasis*

Vi har även försökt att uppskatta progressivitetens storlek ur ett livstidsperspektiv. Vi vet att inkomster, och därmed skatter, fluktuerar betydligt både från ett år till ett annat och över hela livet. Analysen visar att det svenska skatte- och bidragssystemet är betydligt mindre progressivt över livscykeln än det är på årsbasis. Den huvudsakliga förklaringen ligger i att särskilt låga inkomster ofta är tillfälliga. Studenters låga inkomster är typiskt sett övergående. Det gäller även korta perioder av arbetslöshet, sjukdom eller föräldradledighet. Sett över hela livscykeln omfördelar skatte- och bidragssystemet snarare mellan olika perioder i en persons liv än mellan olika personer. Men livscykelanalyser är tyvärr ovanliga i den svenska skattediskussionen. Det vore önskvärt att titta noggrannare på hur skatter och bidrag påverkar långsiktiga utfall, utifrån såväl fördelning som incitamenten att delta på arbetsmarknaden och att utbilda sig.

## Legitima men svårbegripliga skatter

Generellt sett förefaller dagens svenska skattesystem åtnjuta en förhållandevis hög grad av legitimitet; en relativt stor andel av medborgarna tycker bra om skattesystemet. Många anser vidare att skattemedlen används på ett tillfredsställande sätt och tilltron till de styrande politikerna är stark i en internationell jämförelse. En majoritet tycker även att dagens progressiva skattesystem är att föredra framför ett linjärt system med samma procentsats för alla. Endast en av sju vill ha ett mindre omfördelande skatte- och transfereringssystem än dagens.

För att skattesystemet ska vara legitimt bör det dock även uppfattas som enkelt och begripligt av medborgarna. Ett alltför komplicerat skattesystem skapar osäkerhet och bäddar för misstankar om att man får betala mer i skatt än man rätteligen borde. Den misstänksamheten kan i förlängningen leda till ökat skatteundandragande. Även ur ren effektivitetssynpunkt är enkelhet viktigt. För att kunna reagera på skatter såsom våra ekonomiska modeller förutspår måste man ha korrekt information om skatterna. Ytterligare argument är att förenklade regelverk även leder till minskade administrativa kostnader, inklusive en minskad tidsåtgång för individer, företag och myndigheter.

För att få närmare kännedom om medborgarnas kunskap om det svenska skattesystemet lät vi genomföra en intervjuundersökning hösten 2012. Urvalet omfattade drygt 1 000 personer. Frågor ställdes om synen på enkelhet, kunskap och om inställningen till alternativa skatteprofiler, bland annat en platt skatt.

Svaren ger en bild av ett skattesystem som är svårt att förstå. En stor majoritet tycker visserligen att det är lätt att deklarerat, men för många är ändå våra skatte- och transfereringssystem en »svart låda«. Det är visserligen förhållandevis enkelt att få ut information om sin egen skatt men desto svårare att veta hur den har beräknats och vad den egentligen innebär. Ett inbyggt problem med administrativ enkelhet och komplicerade regler är att reglerna ofta är utformade för att skapa rätt incitament. Om reglerna är alltför krångliga är det

*Tilltron till politikerna stark i Sverige*

*Ett komplicerat skattesystem skapar osäkerhet*

*Jobbskatteavdraget får inte full effekt*

svårt att exempelvis se vilken disponibel inkomstökning man får av ett ökat arbetsutbud eftersom det kan bero på bland annat grundavdrag, jobbskatteavdrag, marginalsattesats och bidragsregler. Därför är det svårt att tro att exempelvis jobbskatteavdraget får full effekt.

*Stor okunnighet om skatter*

Skattebetalarnas brist på förståelse för hur skatterna fungerar framgår särskilt tydligt vid frågor om nivåer på olika skatter och avdrag. Mest påfallande framstår bristen på kunskap om jobbskatteavdraget, trots att dess första steg infördes för över fem år sedan. Mer än hälften av de förvärvsarbetande svarar att de inte vet hur stort jobbskatteavdrag de har. Av de knappt hälften som har svarat angav enbart drygt 10 procent ett svar som var i närheten av det korrekta. Gruppen ålderspensionärer tycks däremot vara väl medveten om att de inte har detta avdrag. Den allmänna kännedomen om den egna marginalsikten är emellertid högre. Även om man har en tendens att överskatta sin marginalsikt har hälften rätt inom ett femprocentsintervall.

*Hälften av arbetsgivaravgiften en ren skatt*

Kunskapen om arbetsgivaravgiftens storlek är också påfallande låg bland svenska medborgare. Endast 10 procent vet att den ligger mellan 30 och 32 procent. Som vår rapport har framhållit är arbetsgivaravgiften till runt hälften att betrakta som en ren inkomstskatt. Att den betalas in av arbetsgivaren har liten betydelse i sammanhanget.

*Olyckligt med parallella inkomstskatter*

Vi menar att det är olyckligt att det svenska skattesystemet håller sig med parallella inkomstskatter, några synliga och andra dolda för allmänheten. I rapporten hänvisar vi till forskning som visar att människor i allmänhet reagerar mindre på skatter de inte ser eller känner till än på skatter som de observerar. Dolda inkomstskatter förefaller därmed vara relativt effektiva skattebaser, vilket skulle kunna motivera deras ökade användning. Men att göra så riskerar att skapa nya problem, exempelvis genom att legitimiteten minskar.

Om skattesystemet är legitimt är medborgarna villiga att betala den skatt de är skyldiga. Skattemoral bestäms bland annat av förtroende för medmänniskor och styrande politiker. Man finner också ofta att kvinnor och äldre har en högre skattemoral än män och yngre. Vi finner även att de som ser Sverige som ett land med

ett legitimt styre har en högre skattemoral än de som inte tycker att styret är bra. Däremot är skattemoralen faktiskt lägre hos dem som uppfattar upptäckt och lagföring av skattesmitare som effektiv. Det kan tyckas förvånande, men kan förklaras med att en stark kontrollapparat gör att man upplever att myndigheterna visar en misstro och att man därför har »rätt« att utmana systemet.

Ett konkret fall kan illustrera hur skattemoralen har stärkts avsevärt efter en lagändring som inte innebär mer kontroll, men som har minskat skattekillen mellan ärlighet och fusk. Det gäller införandet av ROT- och RUT-avdragen. År 2006, innan avdragen infördes, tyckte 17 procent att det var helt omoraliskt att köpa tjänster svart. År 2012 hade den siffran ökat till hela 47 procent. Ett annat område som rör viljan att betala skatt gäller skatteplanering. Även om det inte är olagligt så är det ett uttryck för en ovilja att betala skatt, som kan minska genom att öka legitimiteten för skattesystemet. För att minska skatteplaneringen torde just enkelheten vara en betydande komponent.

Om utgångspunkten är enkelhet borde samma skattesatser i så stor utsträckning som möjligt gälla för flera skattebaser. *Likformig beskattning används i betydelsen att inkomster i olika inkomstslag beskattas lika.* Exempelvis kan en likformig skatt tillämpas på inkomster från arbete och företagande. Fördelen är att detta minimerar incitamenten för inkomstomvandling till den skattebas som har lägst skattesats, eftersom det då inte spelar någon roll för individen vilken skattebas som används. Detta innebär också ett minskat antal avdragsmöjligheter och därmed ett minskat intresse för skatteplanering.

## Likformig beskattning: en reformutvärdering

I rapportens avslutande del redovisas en utvärdering av ett antal alternativa utformningar av skattesystemet, alla mer eller mindre baserade på en grundmodell som föreslagits av de amerikanska ekonomerna Robert Hall och Alvin Rabushka. Huvuddragen i deras reformförslag kan sammanfattas på följande vis:

*Skattemoralen har stärkts – på grund av RUT och ROT?*

*Robert Hall  
och Alvin  
Rabushka*

- ¶ all inkomst i landet klassificeras som företagsinkomst eller personlig inkomst
- ¶ samma skattesats gäller för personer och företag
- ¶ skattebasen för personlig inkomstskatt är löneinkomst och pensioner
- ¶ ett bottenavdrag finns för personlig inkomst.

I modellen ingår även en ändrad företagsbeskattning där skattebasen är bruttovinsten minus investeringsutgifter och där den fulla investeringskostnaden under året får dras av. Den svenska regeringen har sänkt bolagsskatten till 22 procent från och med 2013. Vi utgår därför från denna nya nivå i våra beräkningar av en likformig skatt på företags- och personinkomster.

Analysen vilar på ett flertal aspekter som måste uppfyllas. Till att börja med måste man fråga sig vilken skattebas som krävs för att en viss skattenivå ska kunna generera liknande skatteintäkter som dagens system. Då fördelningseffekterna av reformen är av speciellt intresse presenteras konsekvensberäkningar för hushållens ekonomi. Den stora utmaningen ligger i att utforma ett enkelt system (likformighet) som samtidigt skapar incitament för ökad sysselsättning (sänkt ersättningsgrad) och ökad arbetstid (sänkt marginalskatt) utan att medföra ökad inkomstspridning och minskade skatteintäkter.

*Platt skatt innebär en skattehöjning för låginkomsttagare*

En nackdel med platt skatt, även på en så låg nivå som 22 procent, är att den jämfört med dagens system innebär en skattehöjning för låginkomsttagare. Dessutom innebär en gemensam skattenivå för inkomster från arbete och transfereringar att den ekonomiska avkastningen av arbete minskar jämfört med dagens regler. Men den tyngsta kritiken mot en proportionell inkomstskatt på en så låg nivå torde emellertid framför allt gälla de fördelningsmässiga effekterna. Att gå från en högsta marginalskattenivå på strax under 60 procent (exklusive arbetsgivaravgiften) till 22 procent skapar naturligtvis en betydande ökning i disponibel inkomst för dem med högst inkomster samtidigt som de med låga inkomster skulle få en högre beskattning.

Den fördelningsmässiga invändningen ger skäl att utvärdera ett alternativ där vi frångår likformigheten. I den alternativa reformen introduceras ett bottenavdrag, liknande men betydligt enklare än dagens grund- och jobbskatteavdrag. Som nämnts tidigare har kritik riktats mot att jobbskatteavdraget är krångligt och att få känner till det. En del av denna komplikation uppstår i samspillet mellan grund- och jobbskatteavdraget. Vi utgår istället från ett bottenavdrag, som ersätter grund- och jobbskatteavdraget, där storleken varierar beroende på ålder och huruvida inkomsten kommer från förvärvsarbete eller ej. För att skapa liknande incitamentseffekter som i dagens system även vid högre inkomster så införs skilda skattesatser. Detta är således en avvikelse från likformigheten och vi väljer en något högre nivå än 22 procent för att även öka skatteintäkten. Vi sätter skatten på inkomst från arbete till 25 procent och skatten på inkomst från transfereringar till 30 procent.

*En alternativ reform med bottenavdrag*

Reformen finansieras mer än väl genom en breddning av skattebasen. Breddningen av skattebasen sker genom att avskaffa avdrag för inkomstens förvärvande samt för privat pensionssparande. Utöver detta breddar vi även basen för arbetsgivaravgifter så att alla betalar dagens nivå på 31,42 procent. Ett argument för denna ökning av skattebasen är att individerna erhållit så kraftiga skattesänkningar att kostnader förknippade med val av bostad samt pensionssparande inte längre bör subventioneras. Grunden för att avskaffa dagens selektiva sänkningar av arbetsgivaravgifterna för unga och pensionärer är att den totala skattekillen sänkts kraftigt. Den högsta skattekillen ligger idag på cirka 77 procent; med en högsta marginalsatt på 25 procent faller den till 57 procent. Vi inför även en fastighetsskatt på 1 procent på marknadsvärdet samt en kapitalinkomstskatt, fast på en låg nivå.

*En minskning av den högsta skattekillen*

I syfte att visa potentialen med en breddad skattebas har vi genomfört en så kraftig ökning av skattebasen att reformen är överfinansierad. Detta utrymme används för att öka bidragen, främst till hushållen med den lägsta disponibla inkomsten. Detta görs genom en kraftig höjning av barnbidragen (med 50 procent) och en ökning av bostadsbidraget (med 10 procent) samt ett höjt normbelopp för försörjningsstödet.

*Reformen är självfinansierad*

Det ökade arbetsutbudet som våra beräkningar uppvisar innebär att reformen är självfinansierad. Således konstaterar vi att en sänkning av skatten på arbete, ned till en nivå som nästan sammanfaller med företagsskatten, kan finansieras genom en breddning av skattebasen och höjning av alternativa skatter – arbetsgivaravgift, fastighetsskatt och kapitalskatt. En sådan skattepolitik kan även vara förenlig med höjda bidragsnivåer. Däremot kvarstår det faktum att förslaget leder till ökad inkomstspridning.

*Ökad finansiell stabilitet*

En reform av det slag som här diskuterats har ett antal övriga fördelar som förtjänar att framhållas. Den viktigaste är förmodligen kopplad till finansiell stabilitet. Detta avser då hushållens såväl som företagens belåningsgrad. Förklaringen är att ränteavdragen avskaffas. Att avskaffa dessa avdragsmöjligheter samtidigt med en kraftig skattesänkning har en helt annan potential att genomföras i praktiken än att bara avskaffa avdragsrätten utan andra åtgärder. Nästan alla hushåll får en högre disponibel inkomst med den reform vi presenterar. Men det finns även förlorare. Exempelvis är det 2 procent av hushållen som förlorar fyra tusen kronor per månad eller mer. Men de förlorar på grund av att de har stora lån och inte på grund av låga inkomster.

*En tankeväckande och provokativ illustration*

Vi vill framhålla att det alternativa skattesystem som här presenteras främst ska ses som en tankeväckande och måhända provokativ illustration av de *möjligheter till förenkling* som kan genomföras i det svenska skattesystemet, utan att skatteintäkterna förändras. Grundtanken är att medborgarnas kunskap om det nya och enklare skattesystemet bör vara betydligt större än vad som är fallet idag. Kunskap gör att människor förmår att agera i enlighet med de drivkrafter som skattesystemets utformning är tänkta att förmedla.

Det kanske största problemet med en tänkt reform av denna typ är att ett borttagande av den statliga inkomstskatten gynnar dem med högst inkomst. Vissa extraskatter riktade mot höginkomsttagare, kombinerat med särskilt riktade transfereringar till hushåll med låg inkomst, kan minska detta fördelningsproblem men knappast upphäva det. Paul Krugman beskrev en gång problematiken så här:

»När politikens mål är att öka människors incitament för att bli rika så är det väldigt svårt att inte samtidigt gynna dem som redan är rika« (Krugman 2001, s. 21).

*Paul Krugman om ett dilemma*

## Slutsatser och rekommendationer

På slutet av 1970-talet och början av 1980-talet hade Sverige en unik kombination av högt skatteuttag och hög skatteprogressivitet. En rad förändringar i skattelagstiftningen under 1980-talet, särskilt förändringar i avdragsmöjligheter och arbetsgivaravgifternas höjning, följt av den stora skattereformen 1991, förändrade bilden helt. Även om Sverige idag fortfarande har en världens högsta skattekvoter så är i själva verket den svenska skatteprogressiviteten låg i en internationell jämförelse. En huvudförklaring till detta är arbetsgivaravgifterna. De är sedan 1980-talets början proportionella och betalas till fullo av alla inkomsttagare (undantaget de sista årens selektiva sänkningar för vissa åldersgrupper).

*En förändrad bild*

Analysen i denna rapport visar emellertid att allt fler betalar hög marginalskatt när alltså både kommunalskatt, statlig skatt och arbetsgivaravgift inkluderas. Detta är en följd av att arbetsgivaravgiftens skattedel ökat kraftigt sedan 1990-talet, vilket i sin tur beror på att allt fler inkomsttagare har en inkomst över förmånstaket i socialförsäkringen som indexerats utifrån konsumentpriserna medan inkomsterna stigit i en snabbare takt. Progressiviteten hålls dessutom tillbaka av att även låginkomsttagare enligt detta sätt att mäta betalar höga marginalskatter. För inkomster under runt 0,5 och över 7,5 prisbasbelopp är arbetsgivaravgiftens skatteandel 100 procent och vi uppskattar andelen däremellan till att vara ungefär 40 procent. Faktum är att arbetsgivaravgiftens skattedel därmed till betydande del upphäver de låga marginaleffekter för låginkomsttagare som inte minst jobbskatteavdraget medfört.

*Allt fler betalar den högsta marginalskatten*

Dessa resultat ligger i linje med grundtemat i denna rapport – enkelhet och tydlighet. Osynliga skatter måste göras synliga och de i hög grad okända effekter som följer av prisindexeringen av parametrar i skatte- och bidragssystemen måste tydliggöras.

*Osynliga skatter måste göras synliga*

*Konjunkturrådets förslag:*

- ¶ Konventioner för att beräkna arbetsgivaravgiftens skatteandel bör tas fram och presenteras i samband med regeringens budgetpropositioner. Denna åtgärd skulle främja synligheten och öka medborgarnas kunskap om skatternas struktur och verkan.
- ¶ Effekten av prisindexering av skatter, bidrag och socialförsäkringsförmåner bör dessutom belysas särskilt. Inom alla områden där skatter eller bidrag baseras på prisindexering bör de långsiktiga effekterna analyseras. En övergång till inkomstindexering och vilka dess effekter blir bör närmare undersökas.

Som framgått av rapporten är både arbetsgivaravgiften och indexeringen exempel på »osynliga« inslag i skattesystemet. Osynliga i bemärkelsen att få känner till deras omfattning samtidigt som deras ekonomiska konsekvenser är väsentliga. I rapporten argumenterar vi för att allmänhetens kunskap om våra skatter faktiskt spelar roll. Dagens administrativa enkelhet ska förvisso framhållas som ett föredöme, men trots detta – eller kanske på grund av det – visar rapporten att det finns en stor brist på kunskap bland medborgarna om hur vårt skattesystem fungerar. Detta gäller framförallt arbetsgivaravgiften och jobbskatteavdraget, men även brytpunkten för statlig inkomstskatt. Vi anser att det är särskilt allvarligt att kunskapen om jobbskatteavdraget är så låg. Detta är regeringens största satsning inom arbetsmarknadsområdet, och motsvarar drygt 85 miljarder kronor enligt Budgetpropositionen 2012. En reflektion som framför allt gäller jobbskatteavdraget, men som även kan generaliseras till alla de regeländringar som gjorts för att skapa ekonomiska incitament för arbete, är att den fulla potentialen av åtgärden troligen inte kan realiseras om individen inte känner till eller förstår dem.

Ettytterligare skäl för enkelhet och tydlighet i skattesystemet är att skatter och deras utformning spelar en framträdande roll i den politiska debatten. Att förstå och att delta i denna debatt förutsätter kunskap. Ytterst handlar detta om tilltron till våra trygghetssystem och till hur värderingar och normer skapas och förändras. I vår rapport har vi visat hur en minskad skattekil mellan att köpa tjänster svart och vitt

*Särskilt allvarligt med låg kunskap om jobbskatteavdraget*

(ROT och RUT) har medfört en normförskjutning så att fusket har blivit mindre accepterat än tidigare. Måhända skulle en minskad skattekil på arbetsinkomster på motsvarande sätt ändra normer så att till exempel dubiösa avdrag blir mindre accepterade och viljan att faktiskt betala den skatt man är skyldig ökar.

*Fusk mindre  
accepterat*

### *Konjunkturrådets förslag:*

- ¶ Utformningen av jobbskatteavdraget bör ses över. En ambition bör vara att finna en enklare konstruktion där kopplingen till grundavdraget tas bort. Att detta är möjligt visar utformningen av jobbskatteavdraget för äldre som är betydligt enklare, och som saknar koppling till grundavdrag och kommunal skattesats.
- ¶ En satsning på att höja medborgarnas låga kännedom om skatte- och bidragssystemet bör genomföras. Insatserna kan se ut på olika sätt. Till exempel kan informationskampanjer lyfta fram innebörden av olika skatter, avdrag och transfereringar. Ett annat är att ta fram verktyg som ger allmänheten en ökad möjlighet att beräkna de skattemässiga konsekvenserna av olika val; en webbsida som beräknar effekter för den disponibla inkomsten av olika val: ändrad arbetstid, byte av arbete, avbrott för studier och så vidare. Här kan den ambitionsnivå som gäller informationsinsatser inom pensionsområdet lyftas fram som ett föredöme.

Skattesystemet har blivit komplicerat delvis på grund av att regeringens politik i allt högre grad inriktats på selektiva åtgärder, som i och för sig ofta motiverats av optimal beskattningsteori. Ett problem med en sådan selektiv politik är att det öppnar upp för olika intressegrupper att utöva påtryckning för ytterligare selektiva åtgärder, vilket gör att skattesystemet tenderar att bli än mer komplicerat. Som en kontrast utvärderar vi ett system som delvis inspireras av de principer som framhölls vid 1991 års skattereform – enkelhet, likformighet och breda skattebaser.

*Komplicerat  
skattesystem*

En likformig skatt på en låg nivå för inkomster från anställning

*Flera fördelar  
med likformig  
skatt*

*Ökad inkomst-  
spridning kan  
motverkas med  
bidrag*

och företag har flera fördelar. Den medför enklare regler och mindre möjligheter för – men framför allt anledning till – skatteplanering. Vår utvärdering visar att sänkta inkomstskatter skulle kunna genomföras med oförändrade skatteintäkter om skattebasen breddas. Det bör särskilt framhållas att reformen har bäring på den aktuella debatten om slopade eller minskade ränteavdrag i syfte att öka den finansiella stabiliteten. I vårt exempel genomförs slopandet av ränteavdraget tillsammans med sänkta skatter, vilket innebär att nästan alla hushåll får en högre disponibel inkomst. En likformig skatt medför samtidigt med nödvändighet en ökad inkomstspridning. Vår utvärdering visar att detta delvis kan motverkas genom riktade bidrag till dem med låga inkomster, men i vilken grad detta ska ske är ytterst en politisk fråga.

#### *Konjunkturrådets förslag:*

- ¶ En utredning tillsätts med uppdrag att utvärdera effekterna av en skattereform inspirerad av likformighet och enkelhet. Vi ansluter oss även till Riksrevisionens (RiR 2010:11) tidigare rekommendationer och menar att avvikelser från principen om enhetlighet bör framgå vid utvärderingen av lagda förslag inom skatteområdet. Vid denna utvärdering bör kostnader och vinster med en avvikelse från principen om enhetlighet framgå.

# 123

## Skatteprogressivitet och omfördelning

**D**e senaste decennierna har de svenska hushållens inkomster blivit allt mer ojämnt fördelade. Gini-koefficienten för hushållens arbets- och kapitalinkomster före skatt ökade med en fjärdedel mellan 1980 och 2010 och i den yttersta toppen ökade den rikaste procentens inkomstandel med hela 217 procent.<sup>1</sup> Enligt teorin om optimal beskattning kan en ökad inkomstspridning motivera en ökad skatteprogressivitet eftersom omfördelningens värde ökar i förhållande till dess effektivitetsförluster. Men under samma tidsperiod minskade istället progressiviteten i det svenska skattesystemet och delvis som en konsekvens av detta ökade spridningen i hushållens disponibla inkomster (det vill säga inkomster efter skatter och bidrag) i ännu högre grad, med nästan två tredjedelar.

I detta kapitel studerar vi progressiviteten i dagens svenska skat-

*Ökning av Gini-koefficienten mellan 1980 och 2010...*

*... samtidigt som progressiviteten minskade i skattesystemet*

1. Gini-koefficienten är ett populärt mått på skevheten i en fördelning som löper mellan 0 (fullständig jämlikhet där alla personer tjänar lika mycket) och 1 (fullständig ojämlighet där en person tjänar all inkomst). Ökningen i Gini-koefficienten syns bland annat i SCB:s inkomstfördelningsundersökning och Björklund och Jäntti (2011). Toppinkomsternas utveckling redovisas i Roine och Waldenström (2010, 2012).

tesystem. Vi analyserar dess sammansättning samt hur och varför progressiviteten förändrats under de senaste fyra decennierna. Det finns flera frågor som kapitlet ämnar besvara: Hur mäter man graden av progressivitet i ett skattesystem? Vilka skatter ökar progressiviteten och vilka minskar den? Vilken effekt hade 1991 års skattereform på progressiviteten? Hur fördelar sig skattebördan mellan olika inkomsttagare och har detta förändrats över tid? Är Sveriges skatter progressiva i ett internationellt perspektiv? Hur viktig för omfördelningen är den progressiva beskattningen i förhållande till bidragssystemet och de offentliga välfärdstjänsterna? Förändras bilden av progressivitetens struktur om man förlänger personers inkomstperioder från kalenderåret till hela livstiden?

## Skatteprogressiviteten i Sverige: struktur och utveckling

*Olika sätt att studera progressivitet*

Det finns flera olika sätt att studera graden av progressivitet. Ett sätt utgår från de lagstadgade skatteskalornas progression över inkomsten och marginalskatten vid olika inkomstnivåer. Eftersom ekonomisk teori utgår från att människor i hög grad fattar beslut på marginalen, alltså huruvida det lönar sig att arbeta en extra timme, är just marginalskattens progression av särskild betydelse för analysen av skattesystemets ekonomiska konsekvenser. Nedan redovisar vi de aktuella marginalskatternas nivå i Sverige vad gäller arbetsinkomsternas beskattning. Noteras bör att inte enbart kommunal och statlig inkomstskatt beaktas utan även den del av arbetsgivaravgifterna som är att betrakta som ren skatt (vilket beskrivs i detalj nedan).

Vad de lagstadgade marginalskattesatserna emellertid inte åskådliggör är vilka skatter och skattenivåer som befolkningen verkligen betalar i förhållande till sina intjänade inkomster. För att få reda på det behövs information om den faktiska inkomstfördelningen före skatt och skatternas fördelning efter alla reduktioner och avdrag. Kapitlets framställning lägger därför tonvikten vid de genomsnittliga skatternas nivå och sammansättning, vilket visar resultatet av skattelagstiftningens skatteskalor i kombination med fördel-

ningen av befolkningens inkomster. Denna information visar alltså skatteprogressiviteten inte enbart som en följd av skattelagstiftningens utformning utan även vilken betydelse de enskilda inkomsttagarnas beteenden har, särskilt avseende deras valda arbetsutbud.

Till att börja med presenteras en relativt enkel men intuitiv bild av progressionen i genomsnittsskatter över inkomstfördelningen. Därefter redovisas två inom forskningen vanliga mått på skatteprogressivitet: ett mått på skatternas *omfördelningseffekt* och ett mått på deras *avvikelse från proportionalitet*. Det första måttet, omfördelningseffekten, presenterades i en amerikansk studie (Reynolds och Smolensky 1977) och visar hur utjämnande skattesystemet är. Det beräknas som skillnaden mellan inkomstspridningen (mätt med Gini-koefficienten) före och efter skatter. Det andra måttet, ickeproportionaliteten, som lanserades i Kakwani (1977) visar hur skevt fördelade skattebördorna är i förhållande till inkomsternas fördelning. Måttet beräknas således som skillnaden mellan spridningen i betalda skatter (över inkomstfördelningen) och inkomstspridningen före skatt.<sup>2</sup>

*Två mått på  
progressivitet*

Analysen är uppdelad i två avsnitt där två olika skattebegrepp behandlas. Det första avsnittet studerar den totala personliga förvärvs- och kapitalbeskattningen där i princip alla skatter som svenskar betalar ingår: kommunal inkomstskatt, statlig inkomstskatt, statlig kapitalinkomstskatt, arbetsgivaravgift (skattedelen), fastighetsskatt och -avgift samt förmögenhetsskatt. Inkomstdefinitionen inkluderar samtliga förvärvs- och kapitalinkomster före skatt samt arbetsgi-

2. Rent matematiskt kan måtten skrivas på följande vis: *Omfördelningseffekt* =  $Gini_{Bruttoinkomst} - Gini_{Nettoinkomst}$  och *Icke proportionalitet* =  $Gini_{Skatter} - Gini_{Bruttoinkomst}$ . Notera dock att spridningen av nettoinkomster och skatter strikt sett inte mäts i Gini-koefficienter utan i koncentrationskoefficienter på grund av skillnaden i rangordningen mellan inkomsttagarnas utfall (nettoinkomst respektive skatt) och deras inkomst (bruttoinkomst). För en mer djuplodande beskrivning av dessa och andra skatteprogressivitetsmått, se Lambert (2001, kap 8).

varavgift.<sup>3</sup> Analysens andra avsnitt studerar progressiviteten i arbetsinkomstskatten, mätt enbart som de kommunala och statliga inkomstskatterna i förhållande till förvärvsinkomsten. Anledningen till att dessa skatter analyseras specifikt är att den ekonomiska teorin om optimala skatter i hög grad fokuserar på just arbetsinkomstbeskattningen och effekter på arbetsutbudet. Hela den empiriska undersökningen baseras på inkomst- och skatteuppgifter under 1968–2010 gällande svenska män och kvinnor 20–64 år gamla. Urvalet baseras på den nationellt representativa urvalsbefolkningen i SCB:s longitudinella mikrodatabas LINDA. Att studera individer är naturligt med tanke på att det svenska skattesystemet sedan 1971 är helt individbaserat. Ur flera aspekter skulle även en hushållsbaserad analys vara av värde, men det är inte troligt att en sådan skulle ändra kapitlets huvudresultat. Valet att inte inkludera unga under 20 år eller ålderspensionärer innebär att analysen framför allt återspeglar skattesystemets inverkan på den förvärvsaktiva befolkningen. Ett sådant arbetsmarknadsrelaterat fokus är ytterst relevant, inte minst i tider då arbetslösheten är hög och skattesystemets roll för arbetskraftsdeltagande av högsta prioritet. Samtidigt medför detta med nödvändighet att en rad välfärdsfrågor som berör de riktigt unga och den äldre befolkningen inte tas upp i denna analys.

Före undersökningen måste vi utreda frågan om arbetsgivarav-

3. Den inkomstdefinition som används här är alltså summan av »sammanräknad nettoinkomst«, det vill säga inkomst från alla inkomstkällor (arbete, näringsverksamhet, kapital) före skatter och skattefria bidrag, och arbetsgivaravgiftens skattedel (vilken beskrivs nedan i kapitlet). Arbetsgivaravgiften betraktas därmed som en del av arbetstagarens totala lön. Detta antagande kan förstas diskuteras; en hel del forskning ger stöd för att en betydande del av avgiften vältras över på de anställdas löner, särskilt över tid, men graden av övervältring är sannolikt varierande. Noteras bör även att vissa transfereringar blev skattepliktiga år 1974 och för att skapa jämförbarhet över hela perioden har de sedermera beskattade transfereringarna adderats till inkomsten även före 1974. Imputerad inkomst av ägande av eget hus ingick i den officiella inkomstdefinitionen före 1991 har beräknats och lagts till för åren därefter. Fastighetsskatten inkluderar samtliga personliga fastighetsskatter och -avgifter efter eventuella reduktioner. Bolagsskatt, arvsskatt och konsumtionsskatter ingår inte i analysen då information om dessa i stort sett saknas i de svenska inkomstregister som analyseras här. För ytterligare detaljer gällande skatternas och inkomsternas beräkning, se Bengtsson, Holmlund och Waldenström (2012).

gifter, eller sociala avgifter som de också kallas, ska betraktas som del av inkomstbeskattningen eller inte. I den svenska skattediskussionen är detta inte särskilt vanligt medan det omvända gäller i andra länder, vilket till viss del nog beror på att avgiften i andra länder inte sällan betalas helt eller delvis av arbetstagaren.<sup>4</sup> Den principiella underliggande frågan handlar emellertid om i vilken grad arbetsgivaravgiften är en *avgift* och i vilken grad den är att betrakta som en *skatt*. För att räknas som avgift krävs att det föreligger ett direkt samband mellan avgiftsinbetalningen och förmånens storlek; om ingen sådan koppling finns är arbetsgivaravgiften att betrakta som skatt. Vid några tillfällen har detta undersökts: Finansdepartementet fann i samband med 1990-talets skattereform att arbetsgivaravgiftens skatteandel totalt sett låg på runt 60 procent (Skatteverket 2011). Liknande, eller något lägre, nivåer har konstaterats i andra analyser (Hansson 1983; Dutrieux och Sjöholm 2006; Du Rietz 2008; Sørensen 2010, s. 210f).

För progressivitetsanalysen i detta kapitel behöver vi framför allt få reda på om arbetsgivaravgiftens skatteandel är olika stor för låg-, medel- och höginkomsttagare. Socialförsäkringssystemets förmåner innehåller så kallade förmånsgolv och förmånstak, vilka innebär att det finns gränser för hur små eller stora ersättningar som betalas ut. Rent konkret betyder detta att en ökad inkomst inte medför ökad ersättning om inkomsten ligger antingen under förmånsgolvet eller över förmånstaket. Eftersom alla inkomsttagare idag betalar arbetsgivaravgift på hela lönesumman innebär detta att avgiften är ren skatt för väldigt låga och relativt höga inkomster.<sup>5</sup> Förmånstaket har sedan 1970-talet legat på ungefär 7,5 prisbasbelopp medan förmånsgolvet varit mellan ungefär ett halvt och ett prisbasbe-

*Arbetsgivaravgiften – avgift eller skatt?*

*Skatteandelen totalt sett cirka 60 procent*

*Arbetsgivaravgiften en ren skatt för dem med väldigt låga och relativt höga inkomster*

4. Exempelvis betalar inkomsttagare i Danmark alla sociala avgifter på sin bruttoinkomst medan de i Tyskland betalar ungefär hälften av avgifterna och arbetsgivarna andra hälften (OECD 2012, tabell 0.2).

5. Sedan 2007 betalar unga personer lägre arbetsgivaravgift, vilket har beaktats i analysen. Närmare bestämt betalade personer som var 19–25 år 22,71 procent 1/7–31/12 2007 och 21,31 procent under 2008. För åren 2009 och 2010 i analysen betalade personer upp till och med 26 år en arbetsgivaravgift på 15,49 procent (Skattestatistisk årsbok, Skatteverket, olika årgångar).

lopp.<sup>6</sup> I den empiriska analysen av progressiviteten sedan 1968 sätts förmånsgolvet till ett halvt prisbasbelopp och förmånstaket till 7,5 prisbasbelopp. Rent konkret innebär detta att en person som extraknacker under ett år och tjänar mindre än cirka 20 000 kronor (ungefär ett halvt prisbasbelopp) betalar full arbetsgivaravgift utan att erhålla någon förhöjd förmånsnivå. Samma sak gäller personer med en månadslön över 28 000 kronor (det vill säga som under ett år tjänar minst 7,5 prisbasbelopp); om de får höjd månadslön betalar de full arbetsgivaravgift på höjningen utan att förmånen höjs någonting.

*Arbetsgivaravgiften 100 procent skatt under förmånsgolv och över förmånstak*

Med andra ord finns goda skäl att arbetsgivaravgiften betraktas som ren skatt för inkomster under förmånsgolvet och över förmånstaket. Men hur stor del av arbetsgivaravgiften är skatt för inkomster däremellan? Denna fråga är svårare att besvara eftersom det kräver att vi går in på detaljer om de sammanlagt sju socialavgifter som systemet hittills innehållit. De har alla haft sina specialregler gällande eventuell förmånskoppling och har även varierat kraftigt över tid. Appendix B ger en översikt av alla olika arbetsavgifter som funnits sedan 1968. Till att börja med har det funnits avgifter som inte är förmånsgrundande över huvud taget, exempelvis den allmänna arbetsgivaravgiften, folkpensionsavgiften och den allmänna löneavgiften. Den senare ligger 2013 på 9,88 procent, vilket motsvarar en knapp tredjedel av den totala arbetsgivaravgiften på 31,42 procent. Några arbetsgivaravgifter är delvis skatt i det att de endast ger förmåner till den del av befolkningen som berörs, till exempel för-

*Den totala arbetsgivaravgiften 31,42 procent*

6. Prisbasbeloppet har för 2013 beräknats till 44 500 kronor. Både förmånstaket och förmånsgolvet har varierat över tid och mellan avgifter. Takets normalnivå har varit 7,5 basbelopp men högst 80 procent av taket betalas ut i sjuk- och föräldraförsäkringen (men den senare har å andra sidan nyligen fått sitt tak höjt till 10 basbelopp). Taket i arbetsmarknadsavgiftens a-kasseförmån har dock alltid varit klart lägre, 5,3 prisbasbelopp, ålderspensionsavgiftens tak har varit något högre på 8,03 inkomstbasbelopp. Förmånsgolvets storlek är svårare att beräkna exakt eftersom den varierat beroende på inkomstens storlek; för inkomster under golvet har ingen förmån utgått medan för inkomster över golvet har förmån utgått från första kronan. Dock utgår förmån från första inkomstkronan om den totala inkomsten överstiger förmånsgolvet. En genomgång av Dutrieux och Sjöholm (2006) visar att förmånsgolven för de olika socialavgifterna, sammanvägda utifrån avgiftens storlek, år 2006 var drygt 0,4 prisbasbelopp.

äldraförsäkringsavgiften (2,6 procent) och efterlevandepensionsavgiften (1,17 procent). Till sist finns avgifter som är i högre grad förmånsgrundande, såsom arbetsskade-, arbetsmarknads-, sjukförsäkrings- och ålderspensionsavgifterna. Dessa utgör 2013 tillsammans 17,77 procent, eller drygt hälften av den totala arbetsgivaravgiften. Deras förmånskoppling har dock aldrig varit fullständig. Avgifterna har delvis gått till andra ändamål än socialförsäkringsförmåner (exempelvis förvaltningskostnader) och de under- och överskott som varje år uppstår i socialförsäkringens finansiering balanseras med andra skatter, vilket understryker avgifternas koppling till det övriga skattesystemet (Dutrieux och Sjöholm 2006, tabell 1 och 2). Även i dessa avgifter finns alltså en skattedel. Slutligen bör beaktas att förmånerna beskattas vid utbetalning vilket skapar en latent skattekuld som ytterligare höjer skatteandelen.<sup>7</sup>

Sammantaget innebär resonemanget att arbetsgivaravgiften inte enbart har ett skatteinnehåll för inkomster under förmånsgolv och över förmånstak utan även för inkomster däremellan. När man räknar samman uppgifterna som just redovisats landar vi i en uppskattning av denna skattedel på 40 procent. Siffran är givetvis en approximation och det finns en variation mellan åren. Ett faktum är dock att runt en tredjedel av avgifterna över tid varit rent fiskala i sin natur, att även de förmånskopplade avgifterna innehåller en viss skatteandel samt att förmånerna beskattas vid utbetalning. Rimligheten i den uppskattade skatteandelen understryks dessutom av att den ligger väl i nivå med tidigare beräkningar.

*Skatteandel  
cirka 40 procent  
mellan  
förmånsgolv  
och -tak*

## Progressiviteten i förvärvs- och kapitalinkomstskatter 1968–2010

Hur progressivt är då det svenska skattesystemet när man beaktar samtliga skatter som medborgarna betalar? Vi inleder analysen med att i figur 1.1 redovisa genomsnittsskattens nivå (som an-

7. Exakt hur stor justering man bör göra på grund av denna latent skattekuld är inte uppenbar. Om man utgår från en inkomstskattesats på 30 procent borde dock detta innebära att skatteandelen ökar nästan lika mycket.

del av inkomsten) för olika skatter och olika grupper i den svenska inkomstfördelningen år 2010, det senaste året för vilket vi har data. Inkomsttagarna är indelade i grupper utifrån storleken på deras inkomst, avgränsade av särskilda inkomstgränser som kallas inkomstpercentiler.<sup>8</sup>

*Kommunalskatt och arbetsgivaravgift den inkomstskatt de flesta betalar*

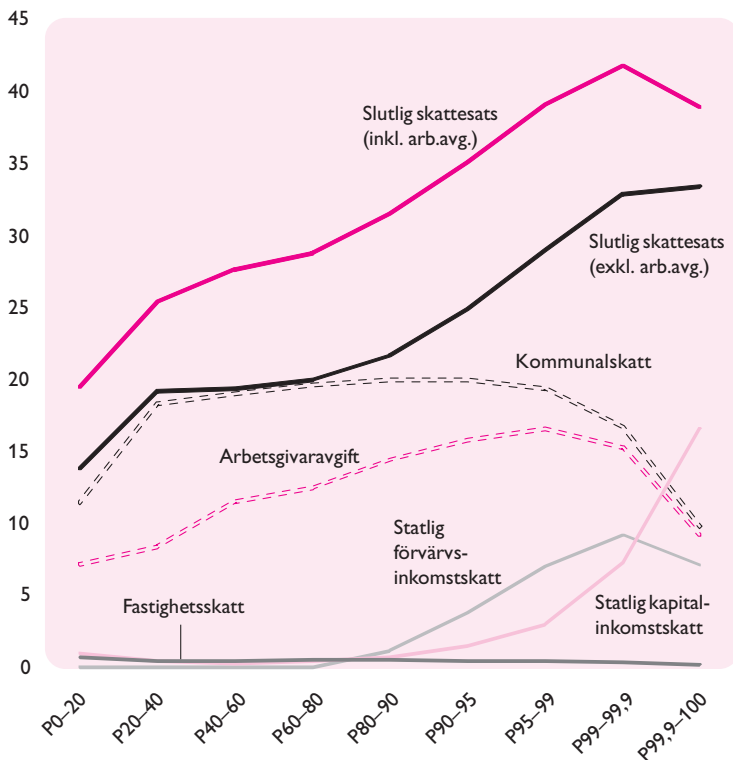
Flera tydliga mönster framträder i figuren. Inkomstfördelningens lägsta femtedel (P0–20) betalade en snittskatt på drygt 19 procent när arbetsgivaravgiftens skatteandel inkluderas och 13,7 procent när den inte räknas in. Huvuddelen av skatten utgjordes av kommunalskatten (efter jobbskatteavdrag) medan alla övriga skatter, arbetsgivaravgiften undantagen, inte hade någon större betydelse. Inkomsttagarna i toppen av fördelningen betalade mer än dubbelt så höga skatter, mellan 33 och 40 procent beroende på om arbetsgivaravgiften räknas in. Progressiviteten förefaller i huvudsak vila på de statliga inkomstskatterna på förvärvs- och kapitalinkomster, vilka båda stiger kraftigt i inkomstens nivå. Notera att den statliga inkomstskatten visserligen är proportionell, men eftersom inkomsterna i toppen av inkomstfördelningen före skatt i relativt hög grad består av kapitalinkomster är det denna inkomstskatt som betalas i dessa grupper. Kommunalskatten och arbetsgivaravgiften är bågformade i inkomsten, låg för såväl låg- som höginkomsttagare men relativt hög för den stora gruppen däremellan.

*Allas skatter steg under 1970- och 1980-talen*

Hur har då dessa genomsnittliga skattesatser utvecklats över tid? I figur 1.2 visar vi detta för fyra olika inkomstklasser i inkomstfördelningen under de drygt fyra decennier som förlöpt sedan startåret 1968. Under 1970- och 1980-talen steg allas skatter förhållandevis kraftigt. För personer med de lägsta inkomsterna (i gruppen P0–40, vilken inkluderar samtliga som har en inkomst under upp till den 40:e inkomstpercentilen) ökade genomsnittsskatten från drygt 20 procent 1970 till nästan 40 procent 1990 då den sjönk något. För mittegruppen (P40–60) och även personer i översta tiondelens und-

8. Den 50:e inkomstpercentilen (P50) motsvarar inkomsten för den person som befinner sig i fördelningens mitt medan den 90:e inkomstpercentilen är den inkomst som tjänas av personen som har tio procent av inkomsttagarna över sig och nio procent av inkomsttagarna under sig i fördelningen.

## SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING

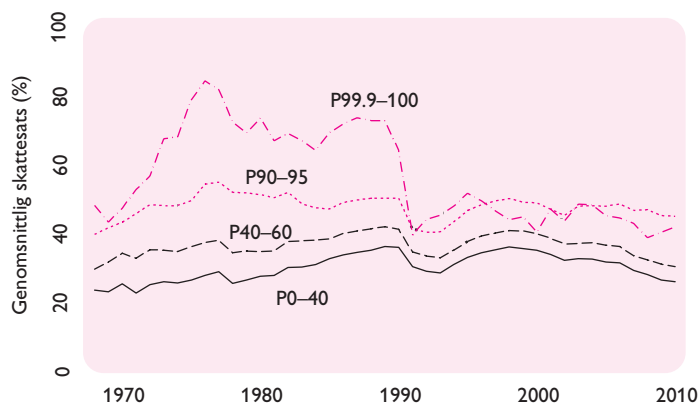


**Figur 1.1** Genomsnittliga skatter i inkomstfördelningen, 2010 (procent).

Anm.: Skattesatserna beräknas genom att ta inbetalad skatt dividerad med summa förvärvs- och kapitalinkomst exklusive arbetsgivaravgifter. Jobskatteavdraget har dragits ifrån kommunalskatten. Se text för ytterligare definitioner av inkomster och skatter. Uppgifterna bygger på data bestående av individer 20–64 år gamla, rangordnade efter summa förvärvs- och kapitalinkomst, hämtade från SCB:s mikropanel LINDA.

re halva (P90–95) ökade skatten fram till 1990 och låg därefter stabilt kring 40 procent. De allra största skattehöjningarna återfinns i den yttersta inkomsttoppen; topptusendelens genomsnittsskatt ökade från drygt 40 procent 1970 till över 80 procent endast tio år senare. Samtidigt innebar skattereformen ytterligare ett decennium senare att gruppens genomsnittsskatt föll kraftigast, från 65 procent 1990 till 40 procent året därpå. Perioden efteråt fram till idag innehåller inte lika stora svängningar i toppinkomsttagarnas betalde skatter.

*Störst skattehöjningar för dem med högst inkomster*



**Figur 1.2** Genomsnittsbekattningen i den svenska inkomstfördelningen 1968–2010.

Anm.: Skattebegreppet inkluderar samtliga inkomstskatter, arbetsgivaravgifter (skattdelen), fastighets- och förmögenhetsskatt efter reduktioner och avdrag. Inkomsten består av förvärvs- och kapitalinkomst samt arbetsgivaravgifter. Data kommer från SCB:s mikrodatabas LINDA och innehåller individer 20–64 år gamla. Se text för ytterligare detaljer.

*Ett regressivt inslag i skattesystemet*

Vi noterar också ett regressivt inslag i skattesystemet efter 1990-talets skattereform då den översta inkomsttusenandelens skattesats understiger den skatt som inkomsttagarna i toppdecilgruppens lägre halva betalar. Förklaringen ligger i att de allra högsta inkomsterna i Sverige sedan 1990-talet kommit att alltmer domineras av kapitalinkomster, och då särskilt realiserade kapitalvinster (Roine och Waldenström 2012). Dessa beskattas med en separat, platt skatt som är betydligt lägre än den för höga arbetsinkomster.

Nästa steg i analysen är att se hur skatteprogressiviteten totalt sett ser ut i Sverige och hur den har utvecklats under de senaste decennierna. Här använder vi nu de två progressivitetsmått som introducerades tidigare: skatternas *omfördelningseffekt* och deras grad av *icke-proportionalitet*. Figur 1.3 visar dessa båda mått baserade på den svenska progressiviteten och hur de utvecklats under perioden. I jämförelse med den tidigare analysen av genomsnittsskatternas nivå över inkomstfördelningen framträder både likheter och några viktiga skillnader.

Båda progressivitetsmåten visar att skatteprogressiviteten i Sverige ökade drastiskt under 1970-talet, sjönk nästan lika markant under 1980-talet och efter 1991 års skattereform för att därefter öka igen under 2000-talet. Den markanta ökningen under 1970-talet är starkt förknippad med den höjda inkomstbeskattningen som infördes i flera steg under 1970-talet (inte minst efter 1971 års skattereform), men också med den indirekta marginalskatthöjning som uppstod då den höga inflationen flyttade allt fler inkomsttagare upp i de fortfarande nominellt bestämda högsta skatteklasserna, ett fenomen som på engelska kallas *bracket creep*.

I början av 1980-talet fick de höga skattenivåerna allt större uppmärksamhet, vilket ledde till en rad progressivitetsdämpande förändringar i skattesystemet.<sup>9</sup> Bland annat infördes en marginalskattespärr 1980 som innebar att man satte ett tak på marginalskatten oavsett vilken nivå skatteskalorna stipulerade. Men ännu viktigare var de stora förändringar i ränteavdragsrätten som infördes under första halvan av 1980-talet efter den blocköverskridande uppgörelsen 1981 som senare kom att kallas »den underbara natten». Inkomstskatteskalorna indexerades också under denna tid, vilket (i viss mån) motverkade den oönskade marginalskatthöjning som den höga inflationen gav upphov till. Ytterligare ett bidrag till 1980-talets minskade progressivitet är den ökade skattebördan i inkomstfördelningens nedre halva. Särskilt gäller detta arbetsgivaravgifternas storlek som före 1982 var lägre för låga inkomster (och fram till 1975 även för höga inkomster) då dessa inte motsvarades av någon marginell social förmån. Från och med 1982 betalade alla inkomsttagare samma arbetsgivaravgift oavsett förmånsnytta, vilket innebar en kraftig skatthöjning för låg- och medelinkomsttagare (se Appendix B för detaljer i arbetsgivaravgifternas nivå).

Betydelsen av den så kallade århundradets skattereform i början av 1990-talet för den svenska skatteprogressiviteten framstår som försvinnande liten i jämförelse med de stora skiftningar som obser-

9. För en detaljerad beskrivning av skattesystemets utveckling under den undersökta perioden, se särskilt Söderberg (1996) samt Skatteverkets skattestatistiska årsböcker.

*Fluktuationer i skatteprogressiviteten*

*Gradvisa skatteförändringar under 1980-talet hade stor effekt*

*Betydelsen av århundradets skattereform försvinnande liten*

Den totala skatten relativt oförändrad av skattereformen

veras under 1970- och 1980-talen. Visserligen sjönk skattesystemets omfördelande effekt med en tredjedel mellan 1990 och 1991, men progressiviteten mätt som skatternas avvikelse från proportionalitet förefaller inte ha påverkats alls. Det senare är något överraskande med tanke på reformens uttalade ambition att sänka de högsta marginalskatterna, vilket också skedde. Men som vi såg i figur 1.2 sjönk visserligen den yttersta inkomsttoppens genomsnittsskatt till följd av reformen men för de stora inkomsttagargrupperna förändrades inte den totala genomsnittsskatten nämnvärt vilket också kan förklara varför heller inte detta progressivitetsmått förändrades.

Ökad skatteprogressivitet under 2000-talet

Under 2000-talet har skatteprogressiviteten ökat ganska kraftigt, om än från en historiskt låg nivå. Till skillnad från på 1970-talet är ökningen denna gång inte orsakad av en uttalad politisk ambition att höja skatten; tvärtom har ökningen fortsatt även efter det borgerliga regeringstillträdet 2006. En närmare analys av den ökade graden av icke-proportionalitet visar att förklaringen istället ligger i att allt fler inkomsttagare, från 10 procent 1995 till 35 procent 2010 i den urvalsbefolkning som analyserats, har en inkomst över förmånstaket i socialförsäkringen och därmed blir en allt större andel av deras arbetsgivaravgift ren skatt.<sup>10</sup> Anledningen till denna utveckling kan säkert diskuteras, men det är ett välkänt faktum att den nominella ekonomiska tillväxten i Sverige på senare år varit högre än inflationen, vilket innebär att lönerna växer snabbare än prisbasbeloppet. Detta är en glömd form av *bracket creep* i det svenska skattesystemet som satt tydliga spår i progressivitetens nivå.

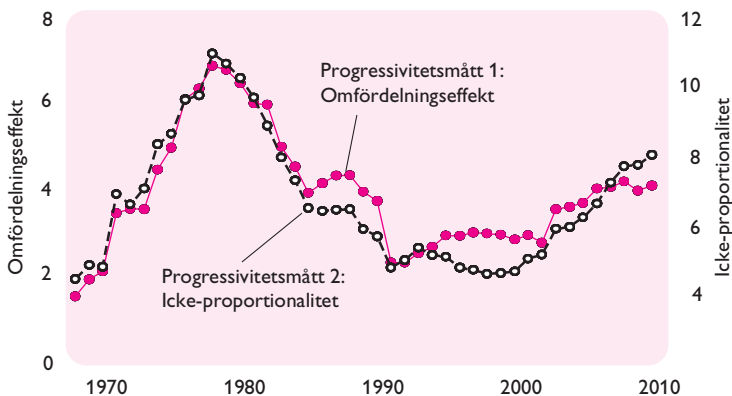
Allt fler tjänar över förmånstaket i socialförsäkringen

Statlig inkomstskatt bidrar mest till progressiviteten

Hur bidrar då enskilda skatter till den sammantagna skatteprogressiviteten i landet? Figur 1.4 redovisar de olika skatternas andel av den totala inkomsten över inkomstfördelningen sedan 1968. Flera tydliga mönster och utvecklingslinjer framträder här. Den skatt som bidrar mest till progressiviteten är den statliga inkomstskatten och sedan 1991 även den statliga kapitalinkomstskatten. Även om den statliga inkomstskattens bidrag till skatteprogres-

10. Andelen inkomsttagare över skiktgränsen för statlig inkomstskatt har dock varit ganska stabil sedan 1991 (Skatteverket 2011).

## SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING



**Figur 1.3** Skatteprogressiviteten i Sverige 1968–2010.

Anm. och källa: Se figur 1.1

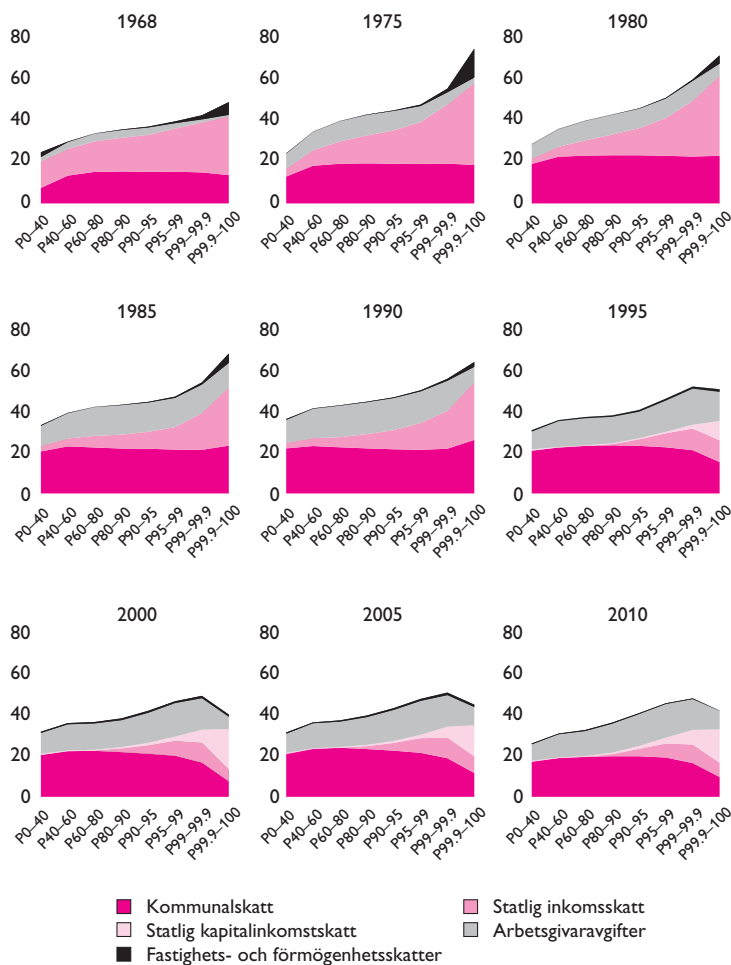
sionen över fördelningen var som mest markant under 1970-talets senare hälft utgör den än idag den största skatten som betalas av den yttersta toppen i inkomstfördelningen.

Ett annat resultat är att arbetsgivaravgifternas generella betydelse har ökat kraftigt, från att ha motsvarat en total andel på ungefär en tiondel av alla personliga arbets- och kapitalinkomster år 1970 till att motsvara mer än en tredjedel år 2010. Som redan diskuterats har denna utveckling haft en klart dämpande effekt på skatteprogressiviteten eftersom avgifterna sedan 1980-talets början är proportionella och endast med undantag för de sista årens selektiva sänkningar för vissa åldersgrupper betalas tillfullo av alla inkomsttagare.

Åt motsatt håll har fastighets- och förmögenhetsbeskattningen utvecklats. År 1970 motsvarade de 6,9 procent av topprocentens inkomster, år 2010 endast 0,5 procent. Det progressiva inslaget i dessa kapitalinkomster har idag nästan helt försvunnit. Den statliga fastighetsskatten på småhus ersatts av en i allt väsentligt lägre, proportionell kommunal fastighetsavgift medan förmögenhetsskatten slopades helt 2007. Tendensen i denna sänkta kapitalbeskattning förstärktes dessutom av att även arvs- och gåvoskatten togs bort 2004.

*Ökad betydelse för arbetsgivaravgiften*

*Kapitalinkomsterna har nästan försvunnit*



**Figur 1.4** Skatternas sammansättning i olika inkomstklasser.

Anm. och källa: se figur 1.1.

*Sverige har  
näst högst  
skatter bland  
OECD-länder*

Är skatteprogressiviteten högre i Sverige än i andra västländer? Att Sverige har internationellt sett höga skatter är välkänt. Sett till skattetrycket utgör de idag drygt 45 procent av BNP, vilket är näst högst i OECD (efter Danmark). Men ett högt skattetryck innebär inte med nödvändighet att skatternas progressivitet är hög. Som vi sett

## SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING



**Figur 1.5** Skatteprogressivitet i femton europeiska länder kring 1990.

Anm.: Progressivitetsmåten är definierade på samma sätt som ovan, men för att bli jämförbara mellan länder har de dividerats med respektive lands inkomstspridning (Gini) före skatt. Arbetsgivaravgifter ingår i skattedefinitionen. Ländernas siffror härstammar från perioden 1987–1992. Källa: Verbist (2004), tab. 1.

*Progressivite-  
ten internatio-  
nellt sett låg*

sjönk den svenska skatteprogressiviteten kraftigt under 1980-talet och i figur 1.5 visas omfördelningseffekten och icke-proportionaliteten i femton europeiska länder, däribland Sverige, kring 1990. För att öka jämförbarheten har progressiviteten i de olika länderna skalats med varje lands inkomstspridning före skatt (vilket förklarar varför nivåerna inte är desamma som i figur 1.3). Huvudbudskapet i figur 1.5 är att den svenska progressiviteten är internationellt sett låg. Medan omfördelningseffekten är något lägre i tre andra länder är graden av icke-proportionalitet lägst i Sverige. Resultatet att Sverige med sina höga skatter har en relativt låg skatteprogressivitet är i linje med en hypotes som förts fram av den amerikanske ekonomhistorikern och välfärdsforskaren Peter Lindert (2004). Enligt honom är behovet att hålla nere effektivitetsförluster som följer av alltför höga skatter särskilt stort i högbeskattande välfärdsstater.<sup>11</sup> Sverige och flera andra länder går kanske av denna anledning mot en ökad användning av breda, stabila skattebaser såsom just socialförsäkringar, konsumtionsskatter och platta inkomstskatter såsom kommunalskatten.

## Förvärvsinkomstskatternas progressivitet 1991–2010

Nu övergår vi till att studera progressiviteten i enbart arbetsinkomstskatterna. Som diskuterades i föregående kapitel pekar teorier om optimal beskattning ut just arbetsutbudseffekterna som den viktigaste kostnaden av höga skatter. Att studera just arbetsinkomstskattens nivå över inkomstfördelningen och i vilken mån särskilda reformer såsom jobbskatteavdraget påverkat denna är därför extra viktigt. I analysen nedan definierar vi arbetsinkomster som den sammanlagda förvärvsinkomsten, det vill säga summan av inkomst av tjänst och enskild näringsverksamhet. De skatter som beaktas är kommunal och statlig inkomstskatt efter jobbskatteavdrag. Vi ex-

11. Bilden stämmer dock inte fullt ut eftersom andra högskatteländer som Danmark och Finland har relativt sett högre progressivitet.

kluderar således arbetsgivaravgiften från denna analys för att komma närmare den allmänna bilden av arbetsinkomst och dess beskattning. På grund av att alla inkomster beskattades gemensamt efter en och samma skatteskala före skattereformen 1991 kan inte analysen gå längre tillbaka än så.

Vi inleder med att visa den lagstadgade marginalskattens nivå i inkomstfördelningen 2011 för en medelålders person. Figur 1.6 visar två olika marginalskattekurvor. Den ena, »Marginalskatt«, visar summan av (genomsnittlig) kommunalskatt och statlig förvärvsinkomstskatt inklusive värnskatt. Den andra kurvan, »Marginalskatt + Arbetsgivaravgift (skattedelen)«, utgörs av den första kurvan plus den del av arbetsgivaravgiften som på marginalen är ren skatt, det vill säga som inte innehåller något marginellt förmånsvärde kopplat till avgiftens erläggande. Som beskrevs i avsnittets inledning är skatteandelen 40 procent (av den totala arbetsgivaravgiften) för inkomster mellan 0,5 och 7,5 prisbasbelopp och 100 procent därunder och därutöver.

Vi ser två något olika bilder. För det första finns en betydande progression i svenska marginalinkomstskatter. Jobbskatteavdraget medför att den lägsta marginalskatten är 0 procent medan den högsta nivån ligger på drygt 56 procent.

För det andra förändras bilden drastiskt när man även tar med arbetsgivaravgifternas skatteandel. Inkluderas den minskar progressionen samtidigt som nivån på marginalskatten höjs betydligt. Även låginkomsttagare betalar nu en total marginalskatt på mellan 30 och 40 procent; särskilt iögonfallande är diskrepansen mellan den 0-procentiga kommunalskatten efter jobbskatteavdrag och den 31,42-procentiga totala marginalskatten för inkomster under ett halvt prisbasbelopp. Nästan lika anmärkningsvärt är att höginkomsttagare som betalar värnskatt möter en lagstadgad toppmarginalskatt på hela 70,2 procent. Detta är visserligen inte historiskt unika nivåer; i Sverige låg den högsta marginalskatten på nära 90 procent vid slutet av 1970-talet och både Storbritannien och USA hade toppmarginalskatter på över 90 procent i flera år under efterkrigstidens första decennier (Piketty och Saez 2012). Men sett till situationen idag om man

*Betydande progression i marginalinkomstskatter*

*Låginkomsttagare betalar hög marginalskatt när också arbetsgivaravgiften beaktas*

*De högsta marginalskattorna i världstopp*

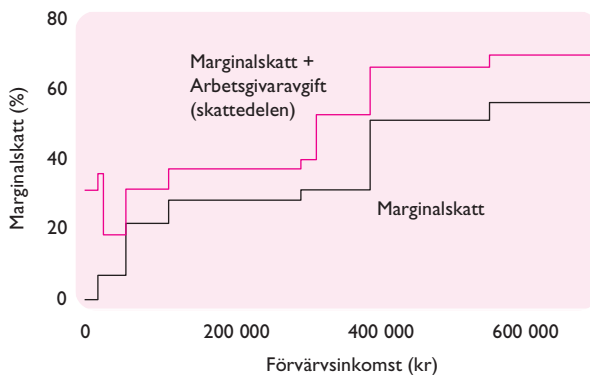
jämför med andra länder ligger denna svenska toppmarginalskatt icke desto mindre i det absoluta toppskiktet (OECD 2012).

Är denna totala marginalskatteprofil effektiv i enlighet med vad vi vet om inkomstskattebasens känslighet för beskattning? Inom ramen för den senaste långtidsutredningen undersöktes denna fråga specifikt avseende höginkomsttagarnas skattenivåer (Pirttilä och Selin 2011). Utredningen konstaterade att om man utgår från en uppskattad känslighet (eller elasticitet) på runt 0,2, vilket innebär att utbudet minskar med 0,2 procent om skatten höjs med en procentenhet, skulle faktiskt den intäktsmaximerande skattesatsen i toppen vara 72 procent, det vill säga i hängnet av dagens svenska toppmarginalskattesats. Men om känsligheten är större för höginkomsttagare, kanske rentav dubbelt så stor utifall detta är en grupp som har stort inflytande över sin arbetstid, landar man istället på en högsta marginalskattesats på 57 procent. Slutsatsen som drogs var att värnskatten förefaller vara en ekonomiskt skadlig skatt vars avskaffande sannolikt skulle vara helt självfinansierande. Liknande slutsats om värnskattens avskaffande har även dragits av andra studier, exempelvis Sørensen (2010) och Holmlund och Söderström (2011). Men det råder ingen fullkomlig konsensus inom forskningen gällande om skattekänsligheten verkligen är högre bland höginkomsttagare. I sin översikt av optimal arbetsinkomstbeskattning visar de franska ekonomerna Thomas Piketty och Emmanuel Saez att de uppmätta effekterna bland höginkomsttagare även avspeglar institutionella inslag när det gäller skattekontrollens effektivitet och gruppens kapacitet att flytta inkomster över tid för att minimera skattebetalningar (Piketty och Saez 2012). Även i Saez, Slemrod och Giertz (2012) visas att det inte är enbart arbetsutbudet, utan just den beskattningsbara inkomsten som är känslig för marginalskatten bland höginkomsttagare. Med hjälp av exempelvis skatteplanering minskar man sin inkomst (med bibehållet arbetsutbud) som reaktion på alltför höga marginalskatter. I den mån höginkomsttagares inkomster inte enbart härrör från skicklighet och hård ansträngning utan även från lyckosamma omständigheter (som exempelvis den förändrade avkastningen på befintligt humankapital till

*Värnskatten  
troligtvis  
skadlig...*

*...men exakt  
hur skadlig är  
oklart*

## SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING



**Figur 1.6** Marginalskatten på förvärsinkomster i Sverige 2011.

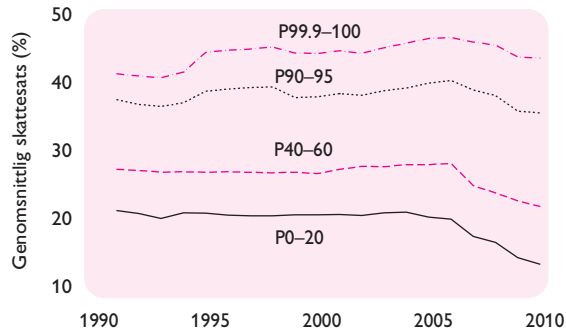
Anm.: Beräkningen gäller för personer över 26 år och under 65 år (arbetsgivaravgiften är lägre för unga och äldre personer). Skattesatser och brytpunkter för genomsnittlig kommunalskatt (medeldebiteringen på 31,55 procent) och statlig förvärsinkomstskatt (20 procent från 395 600 kronor och 5 procent därtill vid inkomster från 590 600 kronor) är hämtade från Skatteverket (2011, s. 74). Arbetsgivaravgiften år 2011 är 31,42 procent. Skatteandelen beräknas till 100 procent, det vill säga hela arbetsgivaravgiften, för förvärsinkomster under ett vägt förmånsgolv på 26 280 kronor (cirka 0,6 prisbasbelopp, baserat på uppgifter i Dutrieux och Sjöholm 2006) och 321 000 kronor (7,5 prisbasbelopp). Mellan dessa inkomster beräknas arbetsgivaravgiftens skatteandel till 40 procent (se text för beskrivning). Eftersom arbetsgivaravgifternas skattedel utgår på den totala lönesumman (bruttolönen + arbetsgivaravgifterna) beräknas den totala marginalskatten som arbetsgivaravgiften plus  $(1 - \text{arbetsgivaravgiften}/100)$  multiplicerat med marginalskatten. Ett exempel: För en person med 600 000 kronor i årsinkomst är den totala marginalskatten  $31,42\% + (1 - 31,42\%) \cdot 56,55\% = 70,2\%$ .

följd av globaliseringen eller finansiella arv) finns däremot ökat utrymme att beskatta höga inkomster utan stora effektivitetsförluster (Slemrod och Bakija 2001).

Den genomsnittliga arbetsinkomstskatten, arbetsgivaravgiften ej inräknad, i olika inkomstklasser visas i figur 1.7 för perioden 1991–2010. Inkomståret 2010, vilket alltså är det senaste året för vilka vi observerar skattebefolkningens inkomster, betalade den lägsta femtedelen i inkomstfördelningen (P0–20) ungefär 14 procent arbetsinkomstskatt i genomsnitt, mittengruppen (P40–60) betalade drygt 22 procent medan topptusendelen (P99,9–100) betalade drygt 51 procent i genomsnittlig skatt. År 1991 betalade samma grupper 22 procent, 28 procent respektive 45,5 procent. Förändringen över tid är dramatisk framför allt för låg- och medelinkomsttagarna, vilkas

*Utrymme att beskatta höga inkomster utan effektivitetsförluster*

*Minskad skatt för låg- och medelinkomsttagare*



**Figur 1.7** Genomsnittliga arbetsinkomstskatter i Sverige, 1991–2010.

skatt har sjunkit med över en tredjedel. De allra högst betalda där-  
emot betalar en klart högre skatt idag än de gjorde för tjugo år sedan,  
även om nivån sjunkit även för dem sedan toppåret 2006.

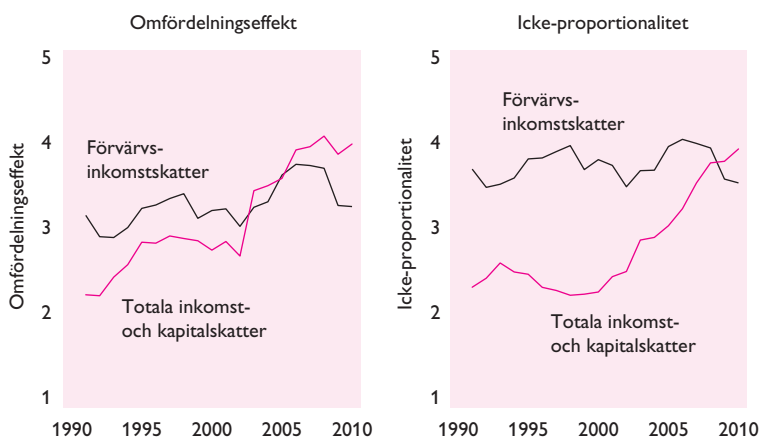
*Tydliga spår  
av skattepoli-  
tiken*

När man kontrasterar dessa trender mot den förda skattepoliti-  
ken under dessa år syns flera tydliga spår. Höginkomsttagarna upp-  
levde 1995 en tydlig skattehöjning i samband med införandet av den  
senaste värnskatten samma år som några år senare övergick i en per-  
manent högre statlig inkomstskatt.<sup>12</sup> Medel- och låginkomsttagar-  
na har betalat ungefär samma skattesats under 1990- och 2000-ta-  
len fram till 2007 då den fallit mycket markant. Förklaringen är  
naturligtvis jobbskatteavdragen som införts i fyra steg sedan 2007  
och som sammantaget minskat arbetsinkomstskatterna med runt  
80 miljarder kronor. Att jobbskatteavdraget inte har påverkat den  
yttersta inkomsttoppens genomsnittliga skattenivå förklaras av den  
maxgräns för inkomster över vilka avdraget inte stiger.

12. Värnskatt har funnits i Sverige tidigare i samband med de två världskrigen,  
men då i form av årliga extraskatter. Den första var 1914 års värnskatt som ålades större  
inkomster (över 5 000 kronor) och förmögenheter (över 30 000 kronor) med en  
högsta marginalskatt på 10 procent. Även under andra världskriget infördes värnskat-  
ter. Dessa påverkade de flesta skattebetalarna och hade en högsta marginalskatt på  
31 procent (Genberg 1942). Trots att värnskatteformellt var tillfälliga hade de en  
kvardröjande inverkan på skattenivån i samband med införandet av den enhetliga  
statliga inkomstskatten år 1948 (Söderberg 1996).

Hur stor är då progressiviteten i beskattningen av arbetsinkomster? Liksom tidigare mäter vi detta med måtten på omfördelningseffekt och graden av icke-proportionalitet. Resultaten visas i figur 1.8. För att lättare tolka arbetsinkomstskattens progressivitet jämförs den med progressiviteten i samtliga förvärvs- och kapitalsskatter som redan presenterats. Sedan 1991 finns ingen tydlig tidstrend i arbetsinkomstskatternas progressivitet, vilket också delvis överensstämmer med skattenivåernas utveckling som visades i figur 1.7 och som till stor del beror på arbetsgivaravgiftens ökade skatteinnehåll. När man studerar progressivitetens nivå framträder ytterligare några intressanta mönster. Omfördelningseffekten är i princip lika stor i arbetsinkomstskatten som i samtliga personliga skatter; Gini-koefficienten minskar med ungefär tre till fyra hundradelar (ungefär en tiondel) i båda fallen. Graden av icke-proportionalitet är däremot markant högre i arbetsinkomstskatterna än i de totala individskatterna, åtminstone fram till slutet av perioden. Denna skillnad förklaras återigen huvudsakligen av de närmast proportionella arbetsgivaravgifterna som ju utgör hälften av de totala personliga skatterna.

*Ingen tydlig trend i arbetsinkomstskatternas progressivitet*



**Figur 1.8** Arbetsinkomstskatternas progressivitet 1991–2010.

*Skattebördans fördelning mellan inkomsttagarna*

Ytterligare en viktig pusselbit i analysen av skattesystemets progressivitet är frågan hur skattebördan fördelar sig mellan inkomsttagarna. Som redan diskuterats, och som vi ägnar betydande uppmärksamhet åt i nästföljande kapitel, anser många att ett skattesystem bör fördela skattebördan utifrån skattebetalarnas förmåga att bära den. Detta synsätt utgår från skatteförmågeprincipen och skatternas vertikala rättvisa, det vill säga att man betalar mer skatt ju högre inkomst man har. (Exakt hur mycket mer skatt personer med högre inkomster ska betala är dock en politisk fråga.) En specifik del i den svenska inkomstbeskattningen försvårar uppnående av vertikal rättvisa, nämligen den tudelade beskattningen av förvärvs- och kapitalinkomster. Det faktum att samma inkomst beskattas olika beroende på varifrån den härstammar gör att personer med samma skatteförmåga (det vill säga inkomst) potentiellt sett beskattas olika.

*Skev skattebörda mellan inkomstlagen*

Tabell 1.1 visar den andel av den totala skattebördan som olika grupper i inkomstfördelningen betalar. Tabellen innehåller två paneler, en baserad på samtliga inkomst- och kapitalskatter och en baserad enbart på arbetsinkomstskatten (exklusive arbetsgivaravgift). Skattebördan är skevt fördelad oavsett vilket skattebegrepp som används; år 2010 var koncentrationskoefficienten (i princip samma sak som Gini-koefficienten) 50,4. Höginkomsttagarna i den översta femtedelen (P80–100) betalar idag runt hälften av alla skatter och den översta tiondelen står för ungefär en tredjedel. I botten är situationen den omvända. Den lägst betalda femtedelen (P0–20) betalar en hundradel av alla skatter. Mönstret går igen i båda panelerna, även om skevheten är något lägre i den övre panelen där arbetsgivaravgifterna jämnar ut skattebördans fördelning.

Tabellen visar även hur skattebördornas fördelning förändrats under de senaste drygt fyra decennierna. Här framträder ett tydligt mönster, återigen likartat för de båda skattedefinitionerna. I slutet av 1960-talet var skatterna som skevast fördelade under hela perioden, med en koncentrationskoefficient på 57,7. Intressant nog förklaras inte detta av att toppinkomsttagarna beskattades extraordinärt högt; topprocentens relativa skattebörda var bland de lägsta under perioden. Istället var det inkomsttagare ovanför mitten

## SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING

**Tabell 1.1** Olika inkomsttagargrupperns andel av skattebördan 1968–2010 (procent).

	Kvintil- grupp 1	Kvintil- grupp 2	Kvintil- grupp 3	Kvintil- grupp 4	Kvintil- grupp 5	Topp 10%	Topp 1%	Topp 0,1%	
(Konc. koeff.)	(P0– 20)	(P20– 40)	(P40– 60)	(P60– 80)	(P80– 100)	(P90– 100)	(P99– 100)	(P99.9– 100)	
<b>Förvärvsinkomst- och kapitalsskatter</b>									
1968	58,9	0,0	2,6	13,6	26,1	57,7	39,1	9,8	2,2
1980	44,1	1,9	9,4	17,0	24,4	47,3	31,1	8,4	2,8
1991	38,3	3,7	12,8	18,0	22,8	42,7	27,9	6,8	2,0
2000	43,8	2,4	11,3	17,2	22,3	46,8	32,1	10,0	3,9
2010	50,4	1,2	9,4	15,8	21,2	52,4	37,3	11,2	3,8
<b>Förvärvsinkomstsskatter</b>									
1991	39,1	3,9	12,1	17,4	22,8	43,8	28,3	6,1	1,3
2000	42,3	3,6	12,3	17,9	23,0	46,3	31,7	8,5	2,5
2010	45,8	3,2	12,0	17,5	22,6	50,2	35,0	9,5	2,6

Anm.: Koncentrationskoefficienten i kolumn 2 kan utläsas som en Gini-koefficient, det vill säga från 0 (fullständig jämlikhet där alla betalar samma skatt) till 1 (fullständig ojämlikhet där en person betalar all skatt). Se figur 1.1 samt text för närmare beskrivning av skatte- och inkomstdefinitioner samt datakälla.

och strax under toppen som bar den relativt största bördan medan låginkomsttagarna nästan inte betalade någonting. Fram till slutet av 1980-talet ökade låginkomsttagarnas relativa skattebördan kraftigt medan höginkomsttagarnas minskade i ungefär samma takt.

Sedan 1990-talets början är trenden emellertid den omvända. Den lägsta inkomstfemtedelens andel sjönk från 3,7 procent av alla skatter 1991 till 1,2 procent 2010, och i termer av arbetsinkomstskatter var nedgången från 3,9 procent till 3,2 procent. I mitten av inkomstfördelningen har andelen varit i stort sett konstant medan höginkomsttagarnas andel har stigit kraftigt oavsett vilken gruppe- ring i toppen eller vilket skattebegrepp som väljs. Exempelvis har

*Skattebördan har ökat för toppinkomsttagarna*

topprocentens andel av de totala skatterna ökat från 6,8 procent till 11,2 procent mellan 1991 och 2010 och från 6,1 procent till 9,5 procent av arbetsinkomstskatterna. Utvecklingen i toppen drivs av två huvudsakliga faktorer. När det gäller de totala arbets- och kapitalskatterna är det framför allt arbetsgivaravgiftens ökade skattedel som driver utvecklingen medan när det gäller arbetsinkomstskatterna är det framför allt effekten av att jobbskatteavdraget har större inverkan på skatterna som betalas i botten av inkomstfördelningen.

## Hur påverkar bidrag och transfereringar progressivitetens storlek?

*Olika sätt att utjämna konsumtionsmöjligheter*

Skattesystemets omfördelande egenskaper är en viktig dimension av progressiviteten. Vi har i vår analys hittills studerat detta genom att jämföra inkomstfördelningen före och efter betalda skatter. Men skatter är inte det enda instrumentet som regeringen har att tillgå i fördelningspolitiken. Riktade transfereringar är ur ett fördelningsperspektiv kanske ännu viktigare för att utjämna konsumtionsmöjligheterna i samhället.

I denna avdelning utökas därför analysen till att inbegripa alla skatter och bidrag som finns i Sverige. Ansatsen bygger på en studie av Niklas Bengtsson, Bertil Holmlund och Daniel Waldenström (2012) som analyserar den svenska progressiviteten ur just ett sådant bredare perspektiv, nämligen att mäta omfördelningseffekten inte enbart i skatternas inverkan utan även inklusive samtliga bidrag. Här inkluderas alltså både beskattade transfereringar såsom arbetslöshetsersättning, sjukersättning och pensioner samt obeskattade transfereringar såsom försörjningsstöd (som tidigare kallades socialbidrag), barnbidrag och bostadsbidrag. Metoden utgår från att studera skillnaden mellan spridningen i faktorinkomster och disponibel inkomst, det vill säga inkomster före och efter samtliga skatter och bidrag.

Tabell 1.2 redovisar omfördelningseffekten av olika typer av transfereringar och skatter. Den översta raden visar effekten av att gå från faktorinkomster, det vill säga rena löne- och kapitalinkoms-

SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING

ter, till summan av förvärvs- och kapitalinkomster där även beskattade transfereringar till framför allt arbetslösa och sjuka ingår. Gini-koefficienten sjunker med 6,2 procentenheter från 45,5 till 39,3, en minskning med en sjundedel. Den andra raden visar att omfördelningseffekten av skatter minskar Gini-koefficienten med

**Tabell 1.2** Omfördelningseffekten av skatter, bidrag och offentliga välfärdstjänster.

<i>Inkomst före omfördelning</i>	<i>Omfördelning</i>	<i>Inkomst efter omfördelning</i>	<i>Omfördelningseffekt</i>	<i>Akkumulerad omfördelningseffekt</i>
1. Faktorinkomst (Gini 45,5)	+ Beskattade transfereeringar	Förvärvs- och kapitalinkomst före skatt (Gini 39,3)	6,2	6,2
2. Förvärvs- och kapitalinkomst före skatt (Gini 39,3)	– Skatter	Förvärvs- och kapitalinkomst efter skatt (Gini 36,0)	3,3	9,5
3. Summa förvärvs- och kapitalinkomst efter skatt (Gini 36,0)	+ Obeskattade transfereringar	Disponibel inkomst (Gini 31,6)	4,5	14,0
4. Disponibel inkomst (Gini 31,6)	+ Offentliga välfärds-tjänster	Välfärds-tjänstutökad disponibel inkomst (Gini 25,2)	6,3	20,3

Anm.: Siffrorna baseras på genomsnittlig inkomstspridning i Sverige under 2000-talet förutom Gini-koefficienten för »Välfärdstjänstutökad disponibel inkomst« vilken beräknats som en antagen (baserad på tidigare studier, se text) tjugoprocentig minskning av Gini för disponibla inkomster. Faktorinkomsten inkluderar lön, näringsinkomst samt kapitalinkomst.

ytterligare 3,3 procentenheter till 36,3. Detta är alltså den effekt som analyserades ovan.

*Riktade transferingar är mer omfördelade än inkomstskatten*

På tredje raden visas omfördelningseffekten av att lägga till obeskattade transferingar, alltså att gå från inkomster efter skatter till den rena disponibla inkomsten som även inkluderar alla bidrag. Omfördelningseffekten av de obeskattade bidragen är 4,5. Den sammantagna omfördelande effekten av samtliga transferingar, beskattade och obeskattade, är alltså 10,7. Inkomstspridningen minskar med andra ord med nästan en fjärdedel ( $10,7/45,5 = 23,5\%$ ) som en följd av riktade transferingar medan skatter minskar inkomstspridningen med en tolfedel ( $3,3/39,3 = 8,4\%$ ).

*Omfördelningseffekt av välfärdstjänster*

Samhällets omfördelning är dock ännu mera omfattande än vad skatte- och bidragssystemen ger vid handen. Även om skatter och bidrag är de synligaste kanalerna att förändra medborgarnas inkomster och konsumtionsmöjligheter, är det ett välkänt faktum att också offentligt tillhandahållna välfärdstjänster fyller en viktig fördelningspolitisk funktion. Exempelvis erbjuds barnfamiljer kostnadsfri sjukvård för sina barn och subventionerad barnomsorg. De äldre åtnjuter till stora delar skattefinansierade vårdtjänster. Funktionshindrade, efterlevande och övrigt socialt utsatta grupper omfattas också av offentliga välfärdstjänster. Den omfördelande effekten av dessa i huvudsak generella åtgärder ligger framför allt i att tillhandahålla tjänster som relativt köpsvaga hushåll annars kanske inte skulle haft råd till. Det finns dock exempel på offentliga välfärdstjänster som inte är lika omfördelande, såsom fallet med kostnadsfri högskoleutbildning. Eftersom politiker i princip kan välja att omfördela genom sänkta skatter, höjda bidrag eller ökade subventioner av välfärdstjänster som låginkomsttagare annars skulle ha haft svårt att skaffa sig finns en risk att fördelningsanalyser som bortser från skattefinansierade välfärdstjänster landar i missvisande resultat.

Att inkludera offentliga välfärdstjänster i analysen av skatteprogressivitet har med andra ord principiellt värde. Men att gå från denna insikt till praktisk implementering i analysen är inte enkelt. Det finns idag inget självskrivet och okomplicerat sätt att omsät-

ta värdet av offentligt finansierad konsumtion i monetära termer på individ- och hushållsnivå. Ett fåtal studier existerar där forskare har utarbetat modeller som utökar den disponibla inkomstdefinitionen med att även inkludera vissa offentliga välfärdstjänster.<sup>13</sup> I en studie av situationen i fem europeiska länder finner man att skattefinansierade välfärdstjänster såsom barnomsorg och sjukvård skulle, om de skulle värderas och räknas som en hushållsinkomst, minska inkomstjämligheten med en femtedel och halvera fattigdomen (Paulus, Sutherland och Tsakloglou 2010). Liknande resultat erhålls i undersökningar av lokalt producerade välfärdstjänster i Norge (Aaberge, Langørgen och Lindberg 2010; Aaberge med flera 2010). På SCB pågår arbete att inkludera individuell konsumtion av välfärdstjänster i svenska registerdatabaser. De första resultaten från detta arbete visar också att inkomstspridningen sjunker, om än inte lika mycket som de övriga studierna, vilket skulle kunna bero på att en annan (kostnadsbaserad) metod använts för att beräkna tjänsternas monetära värde (Andersson, Johansson och Olin 2011).

Vi omsätter dessa resultat i tabell 1.3 genom att anta att inkomstspridningen efter skatt i Sverige minskar med en femtedel om vi skulle ha inkluderat offentliga välfärdstjänster i det disponibla inkomstbegreppet. Den fjärde raden visar att progressiviteten, det vill säga omfördelningseffekten, inte oväntat ökar i motsvarande grad som inkomstspridningen sjunker. Notera att denna effekt baseras på en utjämning som antagits vara lika stor i vårt land som påträffats i andra länder. Om Gini-koefficienten minskar med en femtedel skulle det innebära en omfördelningseffekt på 6,3, vilket är en stor effekt i förhållande till exempelvis skatternas inverkan.

För att sammanfatta finns det flera sätt att utvärdera graden av omfördelning i skatte- och bidragssystemet. Mått som enbart utgår från skatters effekter ger en ofullständig bild av progressiviteten i Sveriges omfördelningsspolitik. Transfereringarnas inverkan är betydande och bör beaktas i möjligaste mån. Vi konstaterade även

*Välfärdstjänster halverar fattigdomen*

*Välfärdstjänster minskar inkomstspridningen med en femtedel i Sverige*

13. För ett tidigt exempel på en multinationell undersökning av denna fråga, se Smeeding med flera (1993).

*Bred definition av omfördelning nödvändig*

att analyser som enbart baseras på taxerade inkomster och kontanta bidragssystem missar omfördelningen som sker via de offentliga välfärdssystemen. Eftersom politiker i viss mån väljer mellan att sänka skatter, höja bidrag eller öka subventionerna av välfärdstjänster borde analyser av såväl inkomstfördelning som skatteprogressivitet även inkludera denna breda definition av omfördelning för att undvika godtycke.

## Progressivitet över livscykeln

Analys av skatters progressivitet baseras i princip alltid på inkomsters och skatters fördelning under det kalenderår de intjänas och betalas. Tidsramen är naturlig eftersom individer beskattas på just årsbasis och skattemyndigheter därmed samlar information om inkomster och skatter under den perioden. Men ur ett ekonomiskt perspektiv kan man med fog ifrågasätta om ett kalenderår är den bästa tidsrymden för analyser av individers välfärd. De flestas inkomster skiftar från tid till annan, vare sig det handlar om kortsiktiga fluktuationer till följd av arbetslöshet och husförsäljning eller mer långsiktiga cykler över livet där man som ung tjänar relativt lite och som äldre relativt mycket.

*Skillnader mellan års- och livstidsperspektiv*

Skattesystemet tar emellertid ingen hänsyn till att inkomster och därmed även skatter skiftar över tid. Det är därför inte klart om skattesystemets inverkan på fördelning och effektivitet beror på vilken tidsrymd som utvärderas. I en ny brittisk studie konstateras stora skillnader i hur skatte- och bidragssystemets påverkar särskilt kvinnors vilja att arbeta när man jämför års- och livstidsperspektiv (Brewer, Costa Dias och Shaw 2012).

Frågan är då om det svenska skattesystemets progressivitet ser likadan ut på årsbasis som det gör över längre tid, exempelvis en persons hela livstid. I detta avsnitt presenteras en nygjord analys av den långsiktiga skatteprogressiviteten i Sverige sedan 1960-talets slut fram till idag. Analysen grundas på en utredning av 42 års svenska longitudinella registerdata som utförts i Bengtsson, Holmlund och Waldenström (2012). För personer födda på 1940-talet möjlig-

gör databasen att följa deras faktiska inkomsthistoria från inträdet på arbetsmarknaden som 20-åringar till utträdet som ålderspensionärer.<sup>14</sup> Analysen i detta avsnitt skiljer sig något från kapitlets övriga analyser på så sätt att progressiviteten här beaktar skatter och samtliga bidrag medan fokus tidigare lades vid skatter (och i viss mån beskattade bidrag). I grunden handlar det om att studera skillnaden mellan skatteutfall relaterade till faktorinkomst och disponibel inkomst, det vill säga inkomster före och efter samtliga skatter och samtliga bidrag. Vi använder dessa mått i livscykelperspektivet på grund av de sociala avgifternas funktion som både skatt och avgift. Medan en del av dem är rena skatter är en del av dem mer av avgiftskaraktär som återgår till inkomsttagaren i form av transferring. I ett livscykelperspektiv dras bidragsinkomsterna ifrån alla betalda avgifter och kvar blir således nettoskatten (eller nettotransferringen).

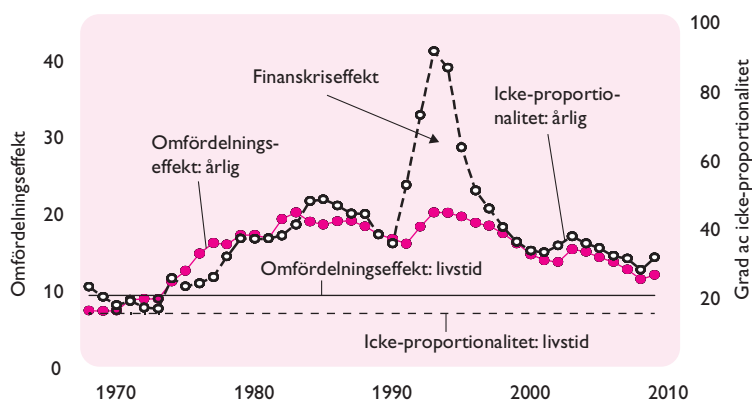
Figur 1.9 visar livstidsprogressiviteten i det svenska skatte- och bidragssystemet. Huvudresultatet är en lägre progressivitet över livscykeln än i nästan varje enskilt år. Den främsta anledningen är volatiliteten i årsinkomster och de därtill hörande utfallen i en progressiv skatteskala. Den huvudsakliga förklaringen ligger i att särskilt låga inkomster i hög grad är tillfälliga. Studenters låga inkomster är typiskt sett övergående, även kortsiktiga perioder av arbetslöshet, sjukdom eller föräldraledighet förekommer. I en analys av årlig inkomstmobilitet fann Daniel Waldenström (2012) att ungefär hälften av personerna som tillhörde den lägsta inkomsttiodelen under ett år inte längre tillhörde den gruppen året efter.

Hur mycket lägre livstidsprogressiviteten är än den årliga progressiviteten beror delvis på vilket progressivitetsmått som används. Om man ser omfördelningseffekten är progressiviteten över livet ungefär en tredjedel lägre än den är i genomsnittet över alla enskilda år. Om man istället ser till graden av icke-proportionalitet

*Lägre progressivitet över livscykeln*

*Studenters låga inkomster övergående*

14. Det finns några tidigare studier av svenska förhållanden som undersöker effekten på ojämlikhet och omfördelning av att förlänga inkomstperioden: Blomquist (1981), Björklund (1993), Hussenius och Selén (1994), Björklund och Palme (2002) och Pettersson och Pettersson (2003).



**Figur 1.9** Progressiviteten under ett år och hela livet i Sverige

är skillnaden större: livstidsprogressiviteten är ungefär 60 procent lägre än genomsnittet över de enskilda åren. En iögonfallande effekt av att beakta bidrag i progressivitetsmätningen är hur 1990-talets finanskris påverkar graden av icke-proportionalitet. Denna stiger mycket kraftigt under krisåren, vilket har sin omedelbara förklaring i de mycket stora transfereringar som flödade till arbetslösa och socialbidragstagare under dessa år (Dahlberg med flera 2008). Den effektiva skattesatsen blir därmed negativ för stora grupper av befolkningen, vilket har stor inverkan på progressivitetsmättet.

*Årsperspektiv  
rimligt för fördelningsanalyser*

Slutsatsen av livstidsanalysen är inte att ifrågasätta användningen av årliga utfall i inkomst- och skattefördelningarna när skatteprogressiviteten ska beskrivas och utvärderas. Som nyligen beskrivits av Anders Björklund och Markus Jäntti (Björklund och Jäntti 2011) är ett kalenderår i de flesta avseenden en lämplig tids horisont när man gör fördelningsanalyser. Men på samma gång är det alltså tydligt att tidsperspektivet kan ha betydelse. Av den anledningen borde diskussioner om skattesystemets fördelnings- och rättvisaspekter inte enbart grundas på analyser av årliga resultatincidensen utan även på långsiktiga utfall, gärna över hela livscykeln.

## Slutsatser

I detta kapitel har det svenska skattesystemets progressivitet beskrivits och analyserats. Våra huvudsakliga observationer och slutsatser kan sammanfattas i följande punkter:

- ¶ Sveriges skattesystem tillhör idag ett av de minst progressiva bland jämförbara länder. Förklaringen ligger inte i att höga inkomster beskattas lågt; när arbetsgivaravgifter inkluderas betalar inkomstfördelningens översta tiondel drygt 70 procent i marginalskatt. Istället är det den relativt höga beskattning av medel- och delvis låginkomsttagare som ligger bakom den låga skatteprogressiviteten.
- ¶ Det sena 1970-talets och tidiga 1980-talets höga progressivitet i kombination med högt skattetryck var historiskt unik. Sedan dess har såväl progressiviteten som skattetrycket minskat samtidigt som inkomstjämligheten ökat. Enligt teorin om optimal beskattning skulle en ökad inkomstspridning motivera en ökad progressivitet eftersom samhällsnyttan av omfördelning stigit, men någon sådan utveckling har inte präglat perioden.
- ¶ Arbetsgivaravgifternas skatteandel har ökat över tid, delvis som en följd av att förmånstaket i socialförsäkringen indexeras efter prisnivå och inte realinkomstutveckling. För de allra lägsta inkomsterna upphäver skatten i arbetsgivaravgiften idag till betydande del de låga marginaleffekter som inte minst jobbskatteavdraget gett upphov till.
- ¶ Skattebördorna har blivit allt skevare fördelade på senare år. Fram till det sena 1980-talet utjämnades skattebördorna, men sedan 1991 har höginkomsttagarnas andel av skattebördan ökat markant.
- ¶ Omfördelningen i Sverige sker inte huvudsakligen genom progressiv beskattning utan genom att brett insamlade skatteintäkter används på ett selektivt sätt i transfereringssystemet för att underlätta tillvaron för de behövande. Bidragens omfördelningseffekt är nästan dubbelt så hög som skatternas.

- ¶ Det svenska skatte- och bidragssystemets progressivitet är betydligt lägre när inkomster och skatter studeras över individers livscykel än under ett kalenderår. Orsaken ligger främst i att låga inkomster är tillfälliga, exempelvis under studietiden eller vid sjukfrånvaro. I ett livscykelperspektiv förefaller skatter och bidrag främst omfördela mellan perioder inom en persons liv snarare än mellan olika personer.

# 123

## Legitimitet och fusk

**E**nligt teorin om optimal beskattning gäller det att få in en given mängd skattemedel genom att snedvrída ekonomin så litet som möjligt.<sup>1</sup> I den faktiska skattepolitiken måste man dock även ta andra hänsyn. I kapitel 1 visade vi att den verkliga beskattningen i Sverige oftast inte har kännetecknats av optimalitet, utan att det i stor utsträckning har varit andra principer som styr. I och med »århundradets skattereform« blev enkelhet och enhetlighet ledord och analysen i förra kapitlet visar tydligt att progressiviteten i inkomstbeskattningen minskat drastiskt sedan 1980-talet. Det nya, enkla skattesystemet hade dock inte funnits länge innan man började göra smärre förändringar i det. Den enhetliga momsens övergavs snabbt, vissa branscher har fått skattelättnader, ett komplicerat jobbskatteavdrag har införts och så vidare. Riksrevisionen (2010) uppmärksammade att enhetlig beskattning frångås alltmer till förmån för optimal beskattning och sedan 1991 har mer än 500 förändringar i skattelagstiftningen genomförts. Baksidan även eventuellt effektivare skatteutformning, motiverad utifrån optimalitet, är att legitimitetsproblem kan uppstå – vilket i förlängningen kan urholka viljan att betala skatt. När det

*Enkelhet  
och enhetlig-  
het ledord i  
»århundradets  
skattereform«*

*500 föränd-  
ringar i skatte-  
lagstiftningen*

1. Se underlagsrapporten av Thomas Aronsson och Sören Blomquist i slutet av denna rapport för en genomgång av denna teoribildning.

handlar om tjänstebeskattning och momssatser blir det lätt en huggsexa där sänkt skatt på ett område kan orsaka missnöje med oförändrad beskattning på näraliggande områden.

Detta kapitel kommer att behandla viljan att betala skatt och skattesystemets legitimitet. I ett icke-totalitärt samhälle finns det alltid ett visst mått av frivillighet vad gäller skattebetalning. Därför är det viktigt att inte bara täppa till kryphål för att öka skatteintäkterna, minst lika viktigt är att beskattningen är legitim så att människor faktiskt vill betala sin skatt.

I kapitlets första del kommer vi att belysa vad som kännetecknar en legitim beskattning och hur legitimt det svenska skattesystemet är. Fokus kommer att ligga på enkelheten och dess betydelse. I vår analys använder vi oss bland annat av svaren från Konjunkturrådets egen opinionsundersökning där vi undersökt vad folk vet och tycker om det svenska skattesystemet. I den andra delen behandlar vi skatteundandragande i form av skattefusk och skatteplanering och vad som påverkar det konkreta beslutet att betala sin skatt eller inte. Detta är starkt kopplat till just legitimiteten såtillvida att viljan att betala skatt minskar om legitimiteten för beskattningen är svag. Och omvänt: om man upplever att många låter bli att betala sin skatt så minskar legitimiteten för skattesystemet.

## Legitim beskattning

Det finns ofta en motsättning mellan optimal beskattning och en beskattning som har legitimitet och därmed går att genomföra politiskt (Hettich och Winer 1988). Om skatter ska ge upphov till så små snedvridningar av människors beteenden som möjligt bör trögrörliga skattebaser (exempelvis fastigheter) beskattas hårdare än lätttrörliga (exempelvis finansiellt kapital). Henrik Hammar, Sverker Jagers och Katarina Nordblom (2008) visar dock att skatter med lätttrörliga skattebaser kan vara populärare än dem med trögrörliga bland svenska folket. Exempelvis avskaffades fastighetsskatten efter en mycket stark opinion mot den. Fastighetsskatten hade inte bara en trögrörlig skattebas, den var också en synlig skatt eftersom

*Motsättning mellan optimal beskattning och legitimitet*

den betalades in av skattebetalarna själva. Arbetsgivaravgiften är ett exempel på en mindre synlig skatt, och Hammar med flera (2008) fann att den också väckte betydligt mindre motstånd hos allmänheten än fastighetsskatten. Att skatters synlighet har betydelse visar en hel del nyare skatteforskning. Människor reagerar mindre på skatter de inte ser än på skatter de observerar (se Leicester, Levell och Rasul 2012 för en översikt). I en amerikansk studie finner Marika Cabral och Caroline Hoxby (2012) att just egna inbetalningar av fastighetsskatt gör den mer synlig och därmed mer impopulär. Förutom att synlighet kan ha följder för olika skattebasers effektivitet som inlämnskälla reser detta även frågor om skatternas legitimitet och demokratiska förankring i samhället.

*Skatters synlighet har betydelse*

Vad är då en legitim skatt eller ett legitimt skattesystem? I forskningslitteraturen brukar man säga att en legitim beskattning kännetecknas av följande fyra aspekter:

- 1) man betraktar skatten som ett medel att nå en gemensam välfärd
- 2) beskattningen upplevs som rättvis
- 3) skattesystemet är enkelt och begripligt
- 4) man upplever att »alla andra« gör rätt för sig.

Totalt sett visar mätningar att legitimiteten för det svenska skattesystemet är relativt hög. Enligt en rapport från Skatteverket (2012) hade 35 procent av allmänheten en positiv syn på skattesystemet 2012 medan 22 procent tyckte illa om det. Motsvarande siffror 2006 var 24 respektive 42 procent. År 1989, före skattereformen, tyckte endast 10 procent att skattesystemet var bra medan 65 procent tyckte illa om det. Det finns alltså en långsiktig trend mot en ökad popularitet och legitimitet för det svenska skattesystemet. Skattereformen i början av 1990-talet förefaller ha bidragit till denna utveckling. Även sedan 2006 har en rad förändringar skett i skattelagstiftningen och Skatteverket spekulerar i vad som kan ha påverkat opinionen. Exempelvis kan en sänkning av skattekvoten och borttagandet av den illa omtyckta fastighetsskatten ha haft en positiv inverkan på opinionen, liksom införandet av ROT- och RUT-avdragen.

*Ökad popularitet och legitimitet för skattesystemet*

I samband med årets konjunkturårsrapport har vi låtit genom-

föra en telefonintervjuundersökning om befolkningens syn på och kunskap om det svenska skattesystemet. Undersökningen genomfördes under första veckan i oktober 2012 av företaget Ipsos. Vi fick 1 008 svar vilket innebär en svarsfrekvens på 41,6 procent. Detta kan tyckas lågt men det är den normala nivån numera för undersökningar av detta slag. Liksom många liknande studier har vi en högre svarsfrekvens hos kvinnor, universitetsutbildade och äldre. En effekt av det stora bortfallet är att vårt urval inte är helt representativt, men de tabeller och resultat vi presenterar grundar sig på viktade värden.<sup>2</sup> Tabell 2.1 visar resultaten från undersökningen där tre av de fyra kännetecknen för ett legitimt skattesystem redovisas. Respondenterna fick tre olika påståenden upplästa för sig som de sedan skulle ta avstånd från eller instämma i. Påståendena löd: »Vi har ett enkelt skattesystem i Sverige«, »I stort sett används skattemedlen på ett bra sätt« samt »De allra flesta i Sverige betalar ärligt sin skatt«.

Som tabellen visar råder en förhållandevis stor överensstämmelse mellan de tre variablerna, med ett något högre medelvärde för påståendet att de flesta betalar sin skatt. 49 procent av respon-

**Tabell 2.1** Attityder till skattesystemet, procent (viktade siffror).

	<i>Vi har ett enkelt skattesystem i Sverige</i>	<i>I stort sett används skattemedlen på ett bra sätt</i>	<i>De allra flesta i Sverige betalar ärligt sin skatt</i>
Tar helt avstånd från	8	8	6
Tar delvis avstånd från	21	17	12
Varken eller	35	35	30
Instämmer delvis	20	26	36
Instämmer helt	11	9	10
Vet ej/Ej svar	5	4	6
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

2. Viktningen är baserad på kön, ålder och kommungrupp.

denterna som svarat instämmer helt eller delvis i påståendet att de flesta ärligt betalar sin skatt. Regressionsanalys som vi utfört visar att äldre, höginkomsttagare och egenföretagare är mindre benägna än andra att tro att de flesta ärligt betalar sin skatt. Personer som i andra frågor svarat att de litar på sina medmänniskor eller tycker att regeringen sköter sitt uppdrag är dock mer benägna att instämma i påståendet att de flesta ärligt betalar sin skatt, vilket även tidigare forskning indikerat. Sammantaget bekräftar svaren på de tre frågorna den tidigare bilden att det svenska skattesystemet är relativt legitimt.

*Man bör betrakta skatten som ett medel  
att nå en gemensam välfärd*

För att skattesystemet ska ha legitimitet måste det finnas en tydlig koppling mellan skattebetalningen och dess syfte. Även om det råder olika uppfattningar om huruvida syftet med skatterna är bra eller inte, när det exempelvis gäller omfördelning eller finansiering av offentliga utgifter, måste syftet vara tydligt så att den enskilda individen verkligen kan ta ställning. Om man betalar skatt men inte upplever att skattepengarna gör någon nytta sjunker skattesystemets legitimitet. Detta kan vara en viktig förklaring till att effektivitetsmotiverade skatter såsom miljöskatter har ett relativt starkt stöd (se Hammar med flera 2008).

Synen på den offentliga sektorn är således också betydelsefull för legitimiteten. Yann Algan, Pierre Cahuc och Marc Sangnier (2011) finner, i sin studie av OECD-länderna, ett till övervägande del positivt samband mellan tillit till såväl andra medborgare som styrande och generositeten hos landets offentliga sektor. Författarna drar slutsatsen att stödet för en stark välfärdsstat i de skandinaviska länderna i hög grad härrör från den höga tilliten människor emellan. Man litar på att folk betalar sin skatt och att det därför finns resurser till stöd om man skulle behöva det. Dessutom är personer i den övre delen av inkomstfördelningen relativt sett villigare att bidra till omfördelning om man litar på de presumtiva bidragstagarna. I vår utförda opinionsundersökning finner också vi en starkt sig-

*Miljöskatter  
har ett relativt  
starkt stöd*

*Tillit mellan  
människor  
ger stöd för en  
stark välfärds-  
stat*

nifikant och positiv korrelation mellan att anse att medborgarna i allmänhet är pålitliga och att instämna i påståendet att skattemedlen används på ett bra sätt.

I ett legitimt skattesystem krävs också att medborgarna upplever att politikerna förmår att omvandla skattemedlen till något bra. Enligt Hammar med flera (2008) är misstroendet mot politiker en av de främsta förklaringarna till att man betraktar skatter som alltför höga. I tabell 2.1 ovan ser vi att 35 procent instämmer helt eller delvis i påståendet att skattemedlen används på ett bra sätt. Vi finner ett signifikant samband med att tycka att regeringen sköter sitt uppdrag, ett samband som kvarstår när vi kontrollerar för partipolitiska sympatier.

### *Beskattningen bör upplevas som rättvis*

*Vad som upplevs rättvist är subjektivt*

Vad var och en betraktar som rättvist beror till viss del på individens ideologiska uppfattningar; en del tycker att skatterna ska vara höga för att ge alla likvärdiga förutsättningar, andra ser låga skatter som ger ökat självbestämmande för den enskilde som mer rättvisa. Är det rättvist att alla betalar samma summa i skatt, samma andel av inkomsten i skatt, eller en större andel ju högre inkomst man har? Det kan det råda delade meningar om. Också åsikterna om *vad* som bör beskattas kan skifta – bör exempelvis inkomster, utgifter, förmögenheter, fastigheter eller något annat beskattas? Dessa skillnader i grundläggande uppfattningar om skattesystemets utformning gör att det alltid kommer att pågå en debatt om hur skatter ska konstrueras för att inte bara vara så effektiva som möjligt utan också rättvisa. Debatten i sig är viktig i en demokrati så ur ett demokratiskt och legitimitetsmässigt perspektiv är det därför oroande att så få intresserar sig för skattefrågor. I Skatteverkets undersökning från 2012 har andelen som är mycket intresserad av skattefrågor halverats från 8 till 4 procent av befolkningen på tio år. Mer än var tredje individ anger att man inte alls är intresserad av skattefrågor, vilket ska jämföras med en knapp fjärdedel 2002. Ointresset riskerar att leda till att medborgarna inte sätter sig in i skattesystemet och därmed inte

*Minskande intresse för skattefrågor*

heller vet hur man påverkas av det, vilket är en kunskapsdimension vi kommer att återknyta till längre fram.

Rättvisa handlar till stor del om så kallad horisontell rättvisa där lika ska behandlas lika. Har två personer till exempel lika hög inkomst ska de betala samma skatt. På denna punkt har vi sett avsteg från likhetsprincipen på senare år i svensk skattepolitik. Jobbskatteavdraget (som diskuteras mer i detalj nedan) innebär i praktiken att samma inkomstbelopp beskattas hårdare om det erhållits i form av bidrag än genom arbete. Äldre löntagare har dessutom lägre skatt än yngre. Mot bakgrund av rättvisespekten finns alltså en risk att jobbskatteavdraget undergräver skattesystemets legitimitet i och med dess avsteg från horisontell rättvisa. Men jobbskatteavdraget är inte unikt. Den duala beskattningen av arbets- och kapitalinkomster innebär att vi alltsedan skattereformen 1991 haft en situation där samma inkomstbelopp beskattas olika beroende på om inkomsten kommer av tjänst eller av kapital.

Även synen på vertikal rättvisa är djupt rotad i Sverige, det vill säga principen att höginkomsttagare med högre skatteförmåga ska betala en större andel av sin inkomst i skatt än låginkomsttagare som har lägre skatteförmåga. Sociologen Jonas Edlund har i ett flertal studier visat att svenskar föredrar progressiva inkomstskatter just på grund av rättvisemotivet (Edlund 2003).

I vår intervjuundersökning ställde vi också en fråga om svenskarnas syn på skattesystemets progressivitet i förhållande till alternativa skattesystem med mer proportionell beskattning. Frågan löd:

Idag har vi ett skattesystem som fungerar så att skatten är procentuellt högre för högre inkomster. I skattedebatten förs det ibland fram olika förslag på att man ska betala samma procentuella skatt oavsett inkomst. Under förutsättning att dessa alternativ ger samma skatteintäkter som det nuvarande skattesystemet, vilket av följande alternativ anser du vara det bästa:

1. Det skattesystem vi har idag, som är baserat på att skatten är procentuellt högre för högre inkomster.
2. Att alla som förvärvsarbetar betalar 25 procent av inkomsten i skatt oavsett vad man tjänar.

*Horisontell  
rättvisa: lika  
behandlas lika*

*Vertikal rätt-  
visa: olika  
behandlas  
olika*

3. Att arbetsinkomster under 40 000 kronor per år är skattefria och inkomster däröver har en skatt på 30 procent.

*Starkt stöd  
för dagens  
progressiva  
beskattning*

Tabell 2.2 sammanfattar svaren både för hela urvalet och för vissa undergrupper. Huvudbudskapet är att det finns ett starkt stöd för dagens progressiva beskattning. Nästan 60 procent av de svarande anser att dagens system är att föredra medan cirka 20 procent föredrar en platt skatt på 25 procent och cirka 14 procent anser att en platt skatt på 30 procent med ett bottenavdrag på 40 000 kronor per år vore det bästa. Notera att frågan har ställts under förutsättning att alternativen ger samma skatteintäkter som det nuvarande skattesystemet. Män och kvinnor svarar på i stort sett samma sätt gällande de alternativa skattesystemen. De med högst utbildning är den grupp som visar mest stöd för dagens system och lägst stöd för en platt skatt. Attityderna skiljer sig åt på ett intressant sätt mellan de olika sysselsättningsgrupperna. Gruppen egenföretagare visar det största stödet för en platt skatt, drygt 25 procent. En möjlig tolkning är att stödet för enkelhet är större bland skattebetalare som behöver lägga relativt mycket tid på olika aspekter av skattebetalningar. Samtidigt är andelen företagare som föredrar en platt skatt på 30 procent med ett bottenavdrag inte så stort. Detta system är i princip lika enkelt som en platt skatt men den högre nominella skattesatsen kanske uppfattas högre än den skatt som många egenföretagare betalar idag. Gruppen anställda ligger nära de genomsnittliga värdena för hela urvalet (delvis för att gruppen utgör en stor del av hela urvalet). Pensionärerna föredrar dagens system och är den grupp där stödet för en platt skatt är minst.

*Störst stöd  
för platt skatt  
bland låginkomsttagare*

Vi har även studerat utfallet i olika inkomstgrupper, men inkluderar inte detta i tabellen. Det största stödet för en platt skatt finns bland låg- och höginkomsttagare, 34 respektive 28 procent. Bland gruppen med lägsta inkomsten är även stödet för 30 procent och ett bottenavdrag som lägst. Det är kanske inte så förvånande att en platt skatt på 25 procent har ett stöd bland höginkomsttagarna eftersom en sådan reform skulle innebära en markant marginalsattesänkning. Då är det desto svårare att förstå varför stödet bland låg-

inkomsttagarna är stort. Möjligen är det ett uttryck för missuppfattningar. De flesta har en ganska god uppfattning om sin marginalskatt (se nedan), men tidigare studier visar att en majoritet av skattebetalarna överskattar sin genomsnittliga skatt (se Globaliseringsrådet 2008). Personer med låg inkomst kanske tror att de idag betalar mer än 25 procent i skatt, vilket är en kraftig överskattning (se närmare kapitel 1).

*En majoritet överskattar sin genomsnittliga skatt*

Vi konstaterar således att en majoritet av medborgarna föredrar dagens progressiva skattesystem framför en rent platt skatt eller ett system med en platt skatt och ett betydande bottenavdrag. Vi ställde dock ytterligare en fråga om synen på hur rättvist, med tanke på omfördelning, man anser att dagens system är: »Vi använder skatter och bidrag i Sverige bland annat för att minska inkomstskillnader. Tycker du att det görs i för liten, lagom eller för stor omfattning?»

Hälften av respondenterna svarar att man tycker att omfattningen är *lagom stor* som den är, 36 procent tycker att omfördelning sker i *för liten omfattning* medan 14 procent anser att den sker i *för stor omfattning*. Vi kan således dra slutsatsen att dagens inkomstskattesystem har legitimitet ur ett rättviseperspektiv och att stödet för omfördelning genom skatter och bidrag är stort.

### *Skattesystemet bör vara enkelt och begripligt*

För att kunna bilda sig en uppfattning om huruvida beskattningen verkligen är rättvis måste man förstå principerna för beskattningen: vad som beskattas på vilket sätt och helst också varför skatterna är strukturerade som de är. Ett enklare regelsystem ger allmänheten en ökad möjlighet att förstå och delta i den politiska diskussionen kring utformningen av skatte- och transfereringssystemen. Frågor som rör beskattning spelar inte sällan en framträdande roll i valrörelser och återkommer frekvent i den politiska debatten, varför den demokratiska dimensionen i skattesystemets förankring och legitimitet är av stor betydelse.

Behovet av enkelhet i skattesystemet framfördes redan i propositionen till 1991 års stora skattereform, »århundradets skattereform«.

**Tabell 2.2** Attityder till olika skattesystem (procent).

	Totalt	Män/kvinnor		Utbildning
		Män	Kvinnor	Folk-/grundskola
Dagens system	59,7	60,0	59,4	58,6
Platt skatt 25 %	18,6	20,7	16,5	18,3
30 % med bottenavdrag				
40 000 kr	14,4	13,4	15,5	12,0
Vet ej	7,3	6,0	8,7	11,1

*Enkelhet även viktig för effektiviteten*

Vikten av enkelhet motiverades av hänsyn till skatternas betydelse för individen såväl som för företagen. I de riktlinjer som riksdagen år 2008 antog för skattepolitiken framfördes bland annat en förenkling av skattereglerna som ett allmänt krav på skattesystemet.<sup>3</sup> Att ha ett enkelt skattesystem är betydelsefullt inte bara för legitimiteten, utan också för effektiviteten. Om människor och företag ska reagera på beskattningen som våra modeller förutspår är ett minimikrav att reglerna är kända och att skattebetalarna förstår vilka konsekvenser det egna handlandet har för beskattningen. Forskningsexperiment har exempelvis visat att konsumenter handlar mindre när momsens inkluderas i prislappens pris än när den läggs på kvittot i kassan, trots att slutpriset är detsamma (Chetty, Looney och Kroft 2009). På liknande sätt har forskare visat att ökad kunskap om ett jobbskatteavdrags existens och storlek leder till att man svarar mer på dess finansiella incitament genom ökat arbetsutbud än när man inte känner till att det alls finns ett jobbskatteavdrag (Chetty och Saez 2009).

Hur definierar man då ett enkelt skattesystem? Avgörande faktorer kan rimligen antas vara reglernas innehåll, deras tillgänglighet, tillgång till myndighetsinformation och så vidare. Det kan naturligtvis även vara så att reglerna är komplicerade men att det är en-

3. Prop 2007/08:100 s. 79.

## Syssetsättning

2 år gymn.	3–4 år gymn.	Univ. högskola	Egen företagare	Anställd	Student	Pensionär
61,7	50,3	65,9	52,0	61,4	50,6	65,6
15,7	24,9	15,7	25,3	18,2	18,7	12,5
18,5	17,1	12,7	13,8	15,0	14,6	15,2
4,1	7,8	5,7	8,9	5,4	16,1	6,8

kelt att få fram informationen. Arbetet med självdeklarationen kan oftast klaras av på ett enkelt sätt genom att så mycket information redan samlats in av Skatteverket. I många fall räcker det med ett sms för att godkänna en redan ifylld deklaration. Vi kallar detta för administrativ enkelhet och konstaterar att Sverige kommit långt när det gäller tekniska och administrativa lösningar. Det kan dock finnas en motsättning mellan detta och legitimitetsaspekten. Om våra system utformas så att de bakomliggande regelsystemen är komplicerade men beräkningen eller resultaten av dem görs enkla så kommer kunskapen om systemen att bli än mindre. Skatte- och transfereringssystemen är för många en svart låda, det vill säga det kan vara enkelt att få ut informationen men det är svårt att veta hur den tagits fram. Ett inbyggt problem med administrativ enkelhet och komplicerade regler är att reglerna ofta är utformade för att skapa rätt incitament. Om få känner till dessa regler så är det svårt att tro att de får sin fulla effekt.

I vår intervjuundersökning ställde vi specifika frågor kring enkelheten i det svenska skattesystemet. I tabell 2.3 redovisar vi svaren på den första. Följande påstående skulle man ta avstånd från eller instämma i: »Vi har ett enkelt skattesystem i Sverige.«

Vi konstaterar att ungefär en tredjedel i det totala urvalet tar *helt eller delvis avstånd* från påståendet att skattesystemet är enkelt och

*Skatte- och transfererings-systemen en svart låda för många*

**Tabell 2.3** Vi har ett enkelt skattesystem i Sverige (procent).

	Totalt	Män/kvinnor		Utbildning
		Män	Kvinnor	Folk-/grundskola
Tar helt avstånd	7,9	8,2	7,6	7,3
Tar delvis avstånd	21,2	20,2	22,1	19,8
Varken eller	34,7	32,0	37,4	28,6
Instämmer delvis	19,8	22,7	16,8	12,9
Instämmer helt	11,4	13,1	9,6	17,2
Vet ej/ej svar	5,2	3,9	6,4	14,2

att en ungefär lika stor andel *instämmer helt eller delvis*. Andelen som instämmer helt är något större än de som helt tar avstånd. Som framgår är även gruppen som svarat *varken eller* relativt stor, cirka 35 procent. I nästa steg delas svaren upp på olika undergrupper. Vi har också genomfört en regressionsanalys som visar att det inte är någon skillnad mellan olika åldersgrupper i hur enkelt man uppfattar att skattesystemet är. Män tycker dock att det är mindre komplicerat än vad kvinnor tycker. Något förvånande är kanske att de med högst utbildning (och inkomst) är de som upplever skattesystemet som mest komplicerat. Av respondenterna med universitets- eller högskoleutbildning tar exempelvis nästan 36 procent *helt eller delvis avstånd*. Motsvarande siffra för gruppen med lägst utbildning är 27 procent. Skillnaden är påtagligt stor också när det gäller andelen som svarat *instämmer helt*. Närmare 6 procent för högsta utbildningsnivån jämfört med drygt 17 procent för den lägsta. En tänkbar förklaring är att det främst är höginkomsttagare som befattar sig med olika avdrag och regler, vilka komplicerar beskattningen. En sådan tes styrks också av det faktum att egenföretagare tycker att skattesystemet är mer komplicerat än vad anställda gör. En annan förklaring skulle kunna vara att högt utbildade i större utsträckning satt sig in i skattesystemet och därmed insett dess komplexitet. Skattesystemets legitimitet är som nämnts intimt förknippad med

*Män upplever skattesystemet mindre komplicerat än vad kvinnor gör*

*Egenföretagare upplever skattesystemet mer komplicerat*

## Sysselsättning

2 år gymn.	3–4 år gymn.	Univ. högskola	Egen företagare	Anställd	Student	Pensionär
7,2	5,4	10,0	9,8	8,3	2,6	10,2
14,9	19,4	25,8	35,1	20,4	25,2	18,1
45,1	35,4	34,9	33,9	37,8	32,5	31,0
22,2	22,5	20,7	14,3	19,9	12,7	20,5
8,9	15,0	5,8	6,8	10,9	13,9	13,0
1,7	2,2	2,7		2,7	13,1	7,3

tilliten till de styrande politikerna, vilket också visar sig i våra regressionsresultat. Vi ser ett signifikant positivt samband mellan att tycka att regeringen sköter sitt uppdrag bra och att anse att Sverige har ett enkelt skattesystem.

Nästa fråga är kopplad till hur enkelt det är att deklarerat och avser attityden till påståendet »Det är lätt att deklarerat«. Svaren som redovisas i tabell 2.4, bekräftar till stora delar den undersökning av Skatteverket som tidigare nämnts. Totalt för hela urvalet instämmer närmare 74 procent *helt/delvis* i påståendet att det är lätt att deklarerat. Enbart 4,5 procent tar *helt avstånd*. Det är små skillnader mellan män och kvinnor, inte heller för utbildning är effekten så stor när det gäller inställning till enkelhet att deklarerat.

Sysselsättningsstatus har dock en stor betydelse för inställningen till enkelhet att deklarerat. Enbart 45 procent av studentgruppen *instämmer helt/delvis*, egenföretagare ligger något högre med 57 procent och anställda och pensionärer betydligt högre med en andel över 80 procent. Att en relativt hög andel egenföretagare anser att det är komplicerat att deklarerat är inte förvånande men det är inte uppenbart varför studenterna också anser det.

En stor majoritet av svenskarna anser det alltså vara enkelt att deklarerat, vilket också är vad Skatteverket fann i sin stora undersökning från 2012. Att detta inte är samma sak som att skattesystemet

*Enkelt att  
deklarerat  
anser många*

**Tabell 2.4** Det är lätt att deklarerat, (procent).

	Totalt	Män/kvinnor		Utbildning
		Män	Kvinnor	Folk-/grundskola
Tar helt avstånd	4,5	4,3	4,8	6,4
Tar delvis avstånd	5,4	4,9	5,9	5,6
Varken eller	10,1	10,0	10,2	2,9
Instämmer delvis	24,1	24,2	24,0	21,0
Instämmer helt	49,6	51,3	47,9	44,0
Vet ej/ej svar	6,2	5,3	7,2	20,1

är enkelt framgår av att närmare en tredjedel anser att systemet är komplicerat (tar helt eller delvis avstånd från påståendet att det är enkelt). Sambandet mellan frågan om enkelhet i systemet och enkelhet att deklarerat är inte särskilt starkt (korrelationskoefficienten är bara cirka 0,3).

## Vad vet vi om våra skatter?

En viktig aspekt av skattesystemet är hur mycket medborgarna känner till om dess innehåll. I traditionell nationalekonomisk teori har denna dimension tonats ned utifrån tanken att ekonomiska aktörer i slutändan agerar utifrån sin egen budget och de faktiskt existerande priser som de möter, oavsett om de är aktivt medvetna om alla dessa priser eller ej. Men på senare tid har ekonomisk forskning börjat studera effekterna av om man har ett komplicerat skattesystem där det är svårt att avgöra hur stor skattebördan faktiskt är. Till exempel visar Norman Gemmell med flera (2004) och Åsa Löfgren och Katarina Nordblom (2009) att människor oftare överskattar skatternas storlek än underskattar dem, vilket skulle kunna innebära att de ändrar sitt beteende i den felaktiga tron att detta ger dem större relativ köpkraft. Andrew Leicester med flera (2012) hänvisar till ett flertal studier som belyser hur

*Forskning visar att man ofta överskattar skatternas storlek*

LEGITIMITET OCH FUSK

Sysselsättning

2 år gymn	3–4 år gymn	Univ. högskola	Egen företagare	Anställd	Student	Pensionär
4,5	5,4	2,3	9,0	2,6	7,7	6,0
5,1	4,2	6,3	10,8	4,0	11,5	3,5
11,0	11,9	13,0	17,7	11,4	1,9	5,4
25,6	22,4	26,8	20,0	27,8	17,7	22,4
53,8	53,5	49,0	37,0	54,0	27,3	59,9
	2,6	2,6	5,5	0,2	33,8	2,8

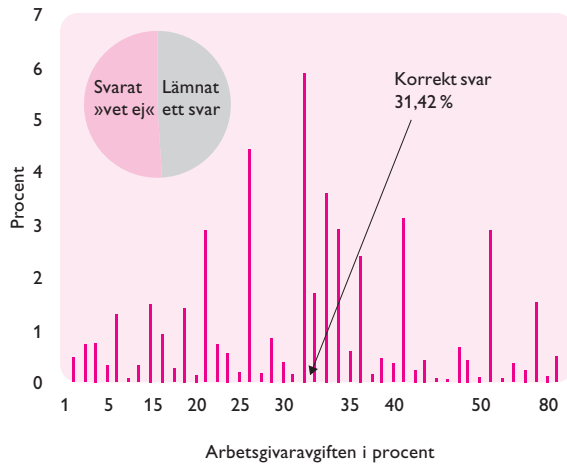
skatternas synlighet eller inramning kan ha en effekt på hur medborgarna tänker kring och påverkas av skattesystemet. Löfgren och Nordblom (2009) finner exempelvis att den negativt klingande »bensinskatten« överskattas i betydligt större utsträckning än den mer positiva »koldioxidskatten på bensin«. Graden av legitimitet kan alltså påverkas av psykologiska faktorer och i förlängningen har detta naturligtvis också betydelse för hur människor reagerar på beskattningen. Nedan undersöker vi vad medborgarna faktiskt vet om arbetsgivaravgifter, jobbskatteavdrag, statlig inkomstskatt och sina egna marginalsatser.

Vi ställde en fråga om vad man känner till om arbetsgivaravgiften. Den löd: »Ungefär hur hög är arbetsgivaravgiften för en medelålders person? Ange i procent av dennes inkomst.«

Figur 2.1 visar hur svaren fördelar sig för dem som svarat. En uppseendeväckande stor svarsandel, drygt hälften, svarar *vet ej* (för egenföretagare är denna grupp mindre än 20 procent). För de övriga som faktiskt givit ett svar framgår av figuren att det finns en stor spridning. Den faktiska arbetsgivaravgiften uppgår till 31,42 procent och drygt 10 procent har ett svar i intervallet 30–32 procent, vilket kan anses vara korrekt. Många avviker förhållandevis kraftigt i sina svar, exempelvis tror 11 procent att avgiften är 20 procent eller lägre och ungefär lika stor andel tror att den är 40 procent eller högre. Av

*Legitimitet kan påverkas av psykologiska faktorer*

*Många över-skattar arbetsgivaravgiften*



**Figur 2.1** Ungefär hur hög är arbetsgivaravgiften för en medelålders person? (procent).

de som svarat har 54 procent överskattat avgiften. Detta ligger i linje med tidigare studier som visat att man ofta tenderar att överskatta de skatter man inte har full kunskap om.

Kunskapen skiljer sig dock åt mellan olika grupper; förutom egenföretagare har kvinnor och äldre något bättre uppfattning. Egenföretagarna betalar själva in egenavgiften som är i princip lika stor och ungefär 40 procent svarade i det korrekta intervallet 30–32 procent. Den generella förklaringen till varför okunnigheten om arbetsgivaravgiften är så omfattande är förmodligen att den är relativt dold för löntagaren. Namnet antyder dessutom att det är en skatt på arbetsgivaren, vilket vi emellertid i föregående kapitel konstaterat inte är fallet. Vi kan således konstatera att en av de storleksmässigt största inkomstskatterna i Sverige i hög grad är okänd bland svenska medborgare, vilket reser en rad frågor om skattepolitikens transparens och demokratiska förankring.

Nästa fråga gäller kunskapen om jobbskatteavdraget. Avdraget har spelat en framträdande roll i de två senaste valrörelserna och har sedan införandet 2007 utökats i sammanlagt fyra steg. När Riks-

*Dold arbetsgivaravgift förklarar okunnighet*

*Låg kunskap om jobbskatteavdraget generellt...*

revisionen 2009 utvärderade jobbskatteavdraget kände enbart 40 procent av de tillfrågade till detta avdrag.<sup>4</sup> Ställer man frågan på sin spets kan detta presenteras som att en majoritet av väljarna över huvud taget inte visste vad en av huvudfrågorna i de två senaste valrörelserna handlade om. I vår opinionsundersökning frågar vi om jobbskatteavdragets storlek. Först ställs en fråga om månadslön före skatt. Av totalt 1008 svarade 768 på denna fråga och dessa fick sedan en fråga som löd »Ungefär hur stort är ditt jobbskatteavdrag per månad? Ange i kronor.« Av de 768 individerna svarade 415 *vet ej*, det vill säga cirka 54 procent, således inte så olik uppgiften från Riksrevisionen angående andelen som känner till jobbskatteavdraget. Av de 347 individer som återstod svarade 156 att jobbskatteavdraget är noll kronor. Närmare inspektion av data visar att detta beror på att även pensionärer ingår bland dem som uppgivit en månadsinkomst. Av de 142 pensionärer som svarade angav över 80 procent att de inte har något jobbskatteavdrag. Inte så förvånande är pensionärerna medvetna om att avdraget enbart avräknas mot arbetsinkomster. För att renodla frågan om vad individerna som arbetar vet om jobbskatteavdraget utgår vi i fortsättningen enbart från de 185 individer som hade arbetsinkomst. För dem beräknar vi det jobbskatteavdrag de skulle haft givet sin månadsinkomst och jämför med deras svar. Här är inte ambitionen att ge en exakt beräkning eftersom vi saknar exakt information om vilken kommunal skattesats de har. Istället utgår vi från en genomsnittlig kommunalskattenivå, men beaktar samtidigt det mer generösa avdraget för äldre.

Det förekommer stora avvikelser i svaren och det avdrag vi beräknar baserat på månadsinkomst. Felen är av två slag. En relativt stora andel, 13 procent, anger att avdraget är noll och en alltför stor andel anger orimligt höga belopp. Exempelvis anger 8 procent ett belopp högre än 10 000 kronor per månad och av dem som anger ett positivt belopp tror ungefär hälften att de har ett jobbskatteavdrag på mer än 4 500 kronor per månad. Det faktiska genomsnittliga jobbskatteavdraget är, utifrån de angivna månadslönerna, cirka

*...men pensionärerna har hög kunskap*

4. Riksrevisionen (2009), Jobbskatteavdraget, RiR 2009:20.

i 600 kronor och den individ som har allra högst har 2 500 kronor i jobbskatteavdrag. Vi ser alltså en kraftig genomsnittlig överskattning av jobbskatteavdraget.

Sammantaget visar undersökningen att kunskapen om jobbskatteavdraget och dess storlek alltså är fortsatt mycket låg. Situationen förefaller inte ha förbättrats alls sedan Riksrevisionens rapport, trots den diskussion om behovet av upplysning som följde därpå. Ett undantag tycks vara pensionärgruppen som är påfallande medveten om att den inte har detta avdrag. I gruppen förvärvsarbetande svarar mer än hälften att de inte vet och av dem som svarat har enbart 12 procent gett ett svar som ligger inom ett intervall plus/minus 500 kronor per månad.

Kanske är det inte förvånande att så få vet exakt vilket avdrag de får. Eftersom jobbskatteavdraget varierar med inkomsten och grundavdraget kan man inte på förhand säga med säkerhet hur stort ens jobbskatteavdrag kommer att bli. Även om det inte är förvånande är det bekymmersamt att kunskapen är så låg. Ett av huvudargumenten för jobbskatteavdraget har varit att skapa incitament för lönearbete och den största beteendeförändringen förväntas därför längst ned i inkomstfördelningen. Vår undersökning visar dock att en försvinnande liten andel av låginkomsttagarna vet vilket jobbskatteavdrag de har och effekten på deras arbetsutbud kan därmed ifrågasättas.

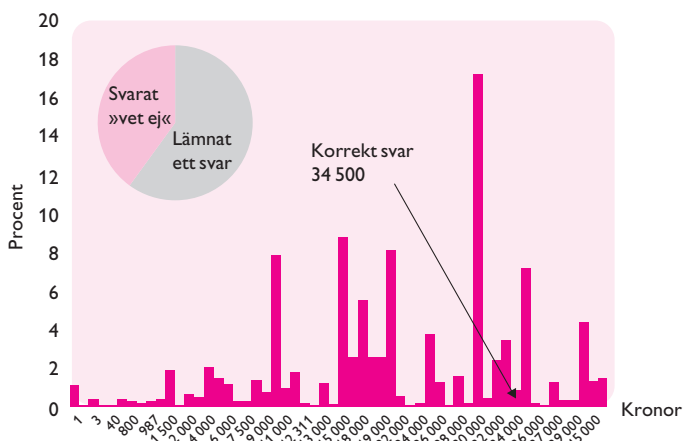
Även låg kunskap om statlig inkomsskatt

Vi har också undersökt om man har en korrekt uppfattning om när man börjar betala statlig skatt. Frågan löd: »Ungefär vid vilken månadsinkomst börjar man betala statlig inkomsskatt?« Utgångspunkten är att för inkomståret 2012 var brytpunkten för statlig skatt 414 000 kronor per år vilket motsvarar en månadsinkomst på 34 500 kronor. Vi börjar med att notera att en hög andel, 44 procent, svarar *vet ej*. Det är dock stor skillnad mellan män och kvinnor: 56 procent av kvinnorna och 34 procent av männen anger att man inte vet. Av dem som verkligen gett ett svar är kvinnorna bättre på att pricka rätt även om endast ett fåtal av såväl kvinnorna som männen känner till den sanna gränsen. Figur 2.2 visar hur svaren fördelar sig totalt. Av dem som svarat har drygt 6 procent svarat noll kronor och drygt 3

procent mer än 100 000 kronor. Vi tolkar dessa svar som orimliga. De höga beloppen kan tyda på att de svarat på årsinkomsten. I de svar som redovisas i figur 2.2 har dessa svar exkluderats. Som synes är det en avsevärd spridning även efter denna exkludering och de flesta har grovt underskattat brytpunkten – 60 procent tror att gränsen är lägre än 30 000 kronor i månaden. Detta pekar återigen på att man tenderar att överskatta beskattningen. Om vi utgår från en generös bedömning av ett godkänt intervall och klassificerar detta som ett svar mellan 30 000 och 40 000 kronor finner vi att 17 procent (av dem som svarat) har en rimlig uppfattning om när man börjar betala statlig skatt.

*60 procent tror att brytpunkten för statlig inkomstskatt är lägre än 30 000 kronor i månaden*

En majoritet av skattebetalarna har en inkomst ganska långt ifrån brytpunkten för statlig inkomstskatt och behöver därför inte hålla reda på exakt var den ligger för att kunna fatta sina arbetsutbudsbeslut på marginalen. Om vi begränsar urvalet till de 152 individer som har en månadsinkomst mellan just 30 000 och 40 000 kronor är det fortfarande hela 25 procent som säger sig inte veta var bryt-



**Figur 2.2** Ungefär vid vilken månadsinkomst börjar man betala statlig inkomstskatt? (procent).

punkten ligger, och av dem som tror sig veta är det bara varannan som anger att brytpunkten ligger i intervallet mellan 30 000 och 40 000 kronor. Således verkar inte heller de som borde vara direkt berörda vara särskilt medvetna om var brytpunkten ligger.

En invändning kan vara att vi här utgår från brytpunkten som är baserad på taxerad inkomst, det vill säga inkomsten efter allmänna avdrag. En informerad person kan möjligen även svara med skiktgränsen som är baserad på beskattningsbar inkomst, det vill säga inkomsten efter allmänna avdrag och grundavdraget. Skiktgränsen år 2012 var 401 100 kronor eller 33 425 kronor per månad, och detta får således ingen större påverkan på resultaten. Vi kan alltså sluta oss till att kunskapen om den statliga inkomstskatten är mycket låg.

Den sista frågan som avser kunskapen om skattesystemet handlar om vilken marginalsatt man själv betalar. Frågan som ställdes löd: »Om du tjänar 100 kronor extra, ungefär hur mycket av den hundralappen får du betala i skatt? Ange i kronor.« Underlaget bygger på de 865 individer som lämnat information om sin månadslön och även svarat på frågan om marginalsatten.

Kunskapen om marginalsatten är uppenbart större än kunskapen om både brytpunkt för statlig inkomstskatt och jobbskatteavdraget. Som nämndes svarade 54 procent *vet ej* på frågan om jobbskatteavdraget. Motsvarande siffra för marginalsatten är enbart 15 procent.<sup>5</sup> Av tabell 2.5 framgår med stor tydlighet hur mycket bättre kunskapen är om den egna marginalsatten hos dem som faktiskt avgett ett svar. Totalt i genomsnitt för alla individer förekommer dock en viss överskattning. Baserat på lämnad information om månadslön beräknas med hjälp av ett skatteprogram medelvärdet till 29 procent och enligt svaren från individerna själva erhålls 32 procent. Andelen som ligger inom olika felintervall visas även i tabell 2.5. En klar majoritet, 59 procent, ligger inom intervallet plus/minus 10 (procent eller kronor) och andelen som ligger inom ett så snävt intervall som  $\pm 2$  är relativt stor, 27 procent.

*Högre kunskap om marginalsatt*

5. Bland anställda är det 11 procent som inte säger sig veta, av egenföretagare 3 procent och av studenter och pensionärer 26 respektive 22 procent.

Fördelningen över sysselsättningsstatus visar på en del intressanta resultat. Samtliga grupper överskattar i genomsnitt sin marginalskatt, men de anställda och egenföretagarna har generellt en god uppfattning. När det gäller egenföretagare kan det finnas en komplikation då vi enbart beaktat inkomst av tjänst. Det finns en möjlighet att individen svarat exakt utifrån de förutsättningar som gäller den egna situationen och de kan då ha rätt men vår beräkning kan avvika. Studenter uppvisar en kraftig överskattning och det är lockande att tolka detta som att de inte har kännedom om grund- och jobbskatteavdrag. Pensionärerna överskattar i genomsnitt sin marginalskatt, men en stor andel har en mycket god uppfattning.

Sammanfattningsvis kan sägas att de flesta tycks ha dålig kännedom om arbetsgivaravgifter, jobbskatteavdrag och var gränsen för den statliga inkomstskatten går. Ett viktigt kriterium för legitim beskattning har sagts vara att man förstår beskattningen, vilket vi nog vågar säga att de allra flesta inte gör. Anmärkningsvärt är dock att det inte finns något systematiskt samband mellan att tycka att skattesystemet är krångligt och att ha svarat fel på kunskapsfrågorna ovan. Även om resultatet kan tyckas nedslående ur legitimitetssynvinkel torde den viktigaste skatteparametern för arbetstagarnas beslutsfat-

*En majoritet överskattar sin marginalskatt*

**Tabell 2.5** Kunskap om egen marginalskatt (procent).

	<i>Antal individer i urvalet</i>	<i>Beräknat enligt skatteprogram<sup>a</sup></i>	<i>Svar från respondenterna</i>	<i>Andel inom intervallet +/-10</i>	<i>Andel inom intervallet +/-5</i>	<i>Andel inom intervallet +/-2</i>
Alla	865	29	32	59	50	27
Anställda	373	37	38	69	57	43
Egenföretagare	45	39	43	69	56	13
Studenter	30	8	27	36	24	24
Pensionärer	299	27	35	62	53	46

a. Genomsnittliga marginalskatter i procent.

tande på marginalen vara marginals-katten. De flesta har en god kännedom om sin marginals-katt, vilket ökar deras möjligheter att göra genomtänkta val på arbetsmarknaden.

## Skattemoral och skatteundandragande

Den sista aspekten som nämndes som en viktig del i en legitim beskattning var att man för att själv vilja betala skatt måste uppleva att även andra gör rätt för sig. I många sammanhang, även vad gäller beskattning, är människor beredda att dra sitt strå till stacken under förutsättning att andra också gör det. Om man tror att skattefusket är utbrett ses det som orättvist att man själv skulle betala och legitimiteten för skatten minskar tillsammans med skatteintäkterna. Bruno Frey och Benno Torgler (2007) finner en stark inverkan av upplevt skattefusk hos andra på den egna skattemoralen i 30 europeiska länder.

*Skattemoralen påverkas av upplevt skattefusk hos andra*

### *Skattemoral*

Hur ser vi då på vår egna och andras moraliska plikt att betala skatt? Skattemoralen är inte någonting statistiskt i våra samhällen. Studier har visat att kulturella skillnader kan förklara varför skattemoralen är högre i vissa länder än i andra. Institutionella förklaringsfaktorer finns också, såsom att skattemoralen är högre i länder där samhällets juridiska och ekonomiska institutioner är starka och åtnjuter högre legitimitet än i länder behäftade med korruption och svaga institutioner. Graden av tillit till styrande politiker och samhällets institutioner är också nära förknippad med graden av skattemoral (se till exempel Torgler 2007; Torgler och Schneider 2007). Även inom ett och samma land finns således också en spridning i skattemoral. John Scholtz och Mark Lubell (1998) finner att både generell och politisk tillit är förknippad med viljan att betala skatt. Hammar med flera (2008, 2009) finner att framför allt förtroendet för de ledande politikerna är betydelsefullt för såväl åsikterna om skattenivåer och föreställningarna om hur vanligt skattefusk är. Många stu-

*Kulturella skillnader påverkar skattemoralen*

dier visar dessutom att äldre och kvinnor ofta har en högre skattemoral än yngre och män.

Kunskap har också visat sig vara en viktig bestämningsfaktor för skattemoral. Människor som har en högre utbildningsnivå i allmänhet samt större kunskap om samhällets funktionssätt har ofta högre skattemoral än de med sämre kunskaper. En förklaring skulle kunna vara att det är vanligt att man tror att skatterna är högre än de faktiskt är, vilket påverkar viljan att betala. Personer med låga kunskaper om skattesystemet tenderar att tro att skatteuttaget är högre än det verkligen är och tycker därför att det är mindre allvarligt att försöka undanhålla delar av skatten.

*Kunskap viktig för skattemoral*

Samuel Bowles och Sandra Polania-Reyes (2012) sammanställer och analyserar ett stort antal experimentella studier för att kartlägga huruvida ekonomiska incitament samverkar med eller motverkar så kallade sociala preferenser<sup>6</sup> som florerar i samhället. Studien finner att båda effekterna förekommer, men i delvis olika sammanhang. Regler som får ekonomiska konsekvenser kan vara vägledande så att vi förstår vad vi förväntas göra för att följa den sociala normen, vilket gör att effekten förstärks. Motsatsen observeras när exempelvis en hög grad av kontroll signalerar att man inte litar på skattebetalarna, vilka då reagerar med att fuska i större utsträckning (vilket även påpekats av Feld och Frey 2002).

Det finns således många förklaringar till skattemoral och det kan tänkas finnas vissa samband enligt vilka man skulle kunna påverka skattemoralen över tiden. Katarina Nordblom och Jovan Žamac (2012) studerar skillnaden mellan yngre och äldre. Äldre personer har i genomsnitt en högre skattemoral än yngre, men är också mer polariserade i sina attityder. Samtidigt som en stor andel tycker att skattefusk är helt förkastligt finns det också en betydligt större andel bland de äldre än bland de yngre som tycker att skattefusk inte alls är fel. Två förklaringar, konformitet och kognitiv dissonans eller *self-signaling*, förs fram av Nordblom och Žamac för hur en enskild

*Äldre har ofta högre skattemoral än yngre*

6. Sociala preferenser innefattar till exempel altruism, viljan att följa sociala normer, plikt känsla med mera.

individens skattemoral ändras över tiden. I deras modell avgörs valet att köpa en tjänst vitt eller svart både av rent pengamässiga faktorer (man vill betala så lite som möjligt, men beaktar också de eventuella böter man får om man blir påkommen med att köpa en tjänst svart) och av en inneboende motvilja att begå en handling som man kan uppleva som omoralisk. Hur pass omoraliskt man tycker det är att köpa svarta tjänster kan också ändras över tiden. Dels påverkas man av vad familj, vänner och bekanta tycker, dels påverkas man av sitt eget beteende enligt teorin om kognitiv dissonans (Festinger 1957). Om man egentligen tycker att köp av svarta tjänster är omoraliskt, men skattekillen är så stor att man ändå köper en tjänst svart blir det en dissonans mellan vad man gör och vad man tycker; man lever inte som man lär. För att undanröja denna dissonans tenderar man att ändra åsikt och tycker inte längre att det är så moraliskt förkastligt att köpa svarta tjänster. Michael Wenzel (2005) finner också i en experimentell studie att fusk i en period urholkar den egna skattemoralen i nästa. En närbesläktad teori är den om *self-signaling* (Bénabou och Tirole 2004), som pekar på att det är genom sitt agerande man avslöjar (även för sig själv) vilka preferenser man har. Om man har köpt svarta tjänster tenderar man att tycka att det är i sin ordning medan de som istället väljer att köpa vitt signalerar att de är ärliga och minsann inte köper svart. De tenderar därför att över tiden bli än mer motståndare till köp av svarta tjänster.

*ROT- och RUT-avdrag kan påverka skattemoralen positivt*

Ovanstående teori talar alltså för att reformer såsom ROT- och RUT-avdragen i sig skulle kunna ha en positiv effekt på skattemoralen eftersom de minskar incitamenten att jobba svart och att anlita svart arbetskraft. I vår undersökning är vi därför intresserade av att se om så verkligen har skett. Utifrån Skatteverkets senaste undersökning (Skatteverket 2012) kan man utläsa att svartarbetet förefaller ha minskat efter införandet av RUT- och ROT-avdragen. Andelarna som känner någon som köpt eller sålt svarta tjänster minskade markant mellan 2006 och 2012. Svenskarnas syn på att köpa svarttjänster kartlades år 2006 av Skatteverket i en enkätundersökning där 2 312 individer fick ta ställning till påståendet »Det är omoraliskt att köpa tjänster svart«. Vi ställde samma fråga i oktober 2012 efter att RUT-av-

LEGITIMITET OCH FUSK

**Tabell 2.6** Det är omoraliskt att köpa tjänster svart (procent).

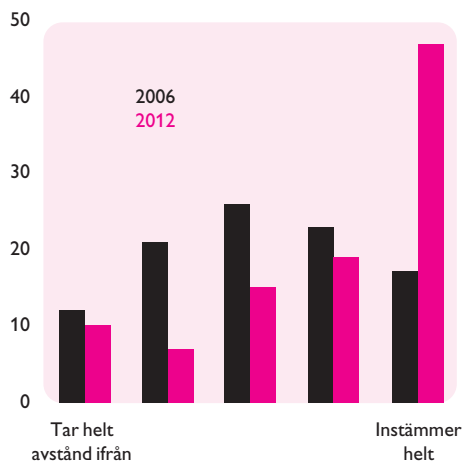
	2006*	2012
Tar helt avstånd från	12	10
Tar delvis avstånd från	21	7
Varken eller	26	15
Instämmer delvis	23	19
Instämmer helt	17	47
Vet ej/Ej svar	1	3

\* År 2006 svarade respondenterna utifrån en sjugradig skala. De två alternativen mellan »varken eller« och »helt« har här slagits samman till »delvis«.

draget funnits i fem år och ROT-avdraget i snart fyra år. Skillnaden är slående och visas i tabell 2.6 och i figur 2.3.

Resultatet visar på en kraftig ökning av andelen svenskar som instämmer helt i påståendet att det är omoraliskt att köpa tjänster svart mellan 2006 och 2012. Detta är helt i överensstämmelse med

*Kraftigt ökat  
motstånd mot  
köp av svarta  
tjänster*



**Figur 2.3** Det är omoraliskt att köpa tjänster svart (procent).

de teoretiska resultaten i Nordblom och Žamac (2012) och ger alltså stöd för att en förskjutning i skattemoralen ägt rum i Sverige som en direkt följd av förändrad skattelagstiftning. Eftersom husavdragen minskar skattekillen mellan att köpa tjänster vitt och svart har fler än tidigare tyckt att den moraliska kostnaden av att köpa tjänster svart har överstigit värdet av pengarna man hade sparat och således har svartköpen minskat. Detta har, i sin tur, påverkat människors attityder så att de blir mer negativa till svartköp (eftersom de ju själva numera tenderar att köpa vitt) och nästan hälften tycker nu att det är omoraliskt att köpa tjänster svart. Detta ska jämföras med de 17 procent som 2006 instämde helt i påståendet att det är omoraliskt att köpa tjänster svart. En regressionsanalys av svaren från 2012 visar att äldre, högutbildade och de som litar mest på sina medmänniskor är de som är mest benägna att se köp av svarta tjänster som omoraliskt. Görns jämförelsen bara mellan husägare (som är de mest påverkade av ROT) så ser vi ett nästan identiskt mönster som i de större urvalen.

Reformerna med avdrag för hushållsnära tjänster och renoveringsarbeten utgör med andra ord mycket tydliga exempel på att skattepolitik kan påverka skattemoralen i ett land som Sverige.

### *Skattemoral och fusk i Sverige och i ett fiktivt land*

I litteraturen framhålls således både materiella incitament och förtroendet för styrande politiker och den institutionella kvaliteten som potentiellt betydelsefulla för skattefusk (se exempelvis Kirchler med flera 2008). Nedan inkorporerar vi båda delarna i en analys av såväl skattemoral som ärligt skattebetalande. Resultaten är baserade på svenskars svar i en enkätundersökning gjord 2012. Samtliga respondenter får samma beskrivning av ett hypotetiskt land, men med två skillnader. Landet kännetecknas antingen av »hög politisk stabilitet och ett demokratiskt styre« eller av »låg politisk stabilitet och ett oligarkiskt styre«. Vidare beskrivs att »lagföringen av skattefuskar är väldigt effektiv »med hög granskningssannolikhet och höga böter« eller också att »lagföringen av skattefuskar är inte särskilt effektiv« där böterna är låga liksom sannolikheten att få deklara-

tionen granskad. Genom att kombinera dessa beskrivningar har vi fyra olika beskrivningar av det fiktiva landet (som i övrigt liknar Sverige). Vi frågar om sannolikheten att de skulle vara ärliga i sin deklaration om de levde i detta land: »Hur sannolikt är det att du betalar din skatt helt ärligt?« där svaret graderas på en niogradig skala från *mycket osannolikt* till *mycket sannolikt*. Vidare tillfrågades respondenterna om skattemoral i verkligheten: »Generellt (i verkligheten), är skattefusk aldrig försvarligt, alltid försvarligt eller något däremellan?« där svaren också var på en niogradig skala. Det frågades även om hur likt man tyckte det fiktiva landet var Sverige: »Hur tycker du att myndigheternas makt i landet är i jämförelse med i Sverige?« samt »Hur tycker du att förtroendet för myndigheterna i landet är i jämförelse med i Sverige?« Utifrån svaren på dessa frågor och vilken typ av land man fått beskrivet för sig kan man utläsa vad respondenterna anser om Sverige i termer av förtroende för de som styr och myndigheternas makt.

Vi har analyserat uppgiven skattemoral med hjälp av regressionsanalys. Vi finner, liksom många andra, att kvinnor har en starkare skattemoral än män, men det är främst i gruppen med allra lägst skattemoral som könsskillnaden återfinns. De som anser att Sverige har ett demokratiskt och icke-korrupt styre har större sannolikhet att hålla den allra högsta moralen. Om man anser att Sverige är effektivt när det gäller att ingripa mot skattefusk är man i stället mer benägen att ha den allra lägsta skattemoralen. Detta tyder således på att det finns ett positivt samband mellan goda institutioner och hög skattemoral, medan det omvända tycks gälla mellan kontroll och skattemoral.

När vi analyserar uppskattat fusk i det fiktiva landet ser vi att såväl förtroende som myndigheternas styrka påverkar benägenheten att fuska och sannolikheten att fuska ökar kraftigt när man har lågt förtroende och svaga myndigheter samtidigt. I termer av Bowles och Polania-Reyes (2012) resonemang om substitut och komplement ser vi alltså här att de ekonomiska incitamenten (starka myndigheter) är ett substitut för förtroende generellt, medan de är komplement när det gäller dem som har allra störst sannolikhet att fus-

*Sannolikhet  
att betala skatt  
helt ärligt*

*Positivt samband  
mellan  
goda institutioner  
och hög  
skattemoral*

ka. Precis som gällande skattemoral ser vi en könsskillnad där det är mindre sannolikt att kvinnorna fuskar än männen. Den egna skattemoralen har också stort förklaringsvärde för sannolikheten att fuska.

*Skattefusk bör  
bekämpas på  
flera plan*

Detta är en övning som egentligen inte är helt verklighetsbaserad, men som lyfter viktiga frågor av policykaraktär. På kort sikt ser vi att man kan främja skattebetalandet antingen genom effektivare kontroll eller genom att förbättra den institutionella kvaliteten. Det förra är antagligen lättare åtgärdat än det senare. I Grekland har exempelvis skattefusket varit omfattande och där har man nu skärpt kontrollerna och minskat *möjligheten* att fuska. Dock kvarstår det låga förtroendet för politikerna som gör folk fortsatt *villiga* att fuska. Om man minskar det kortsiktiga fusket genom att effektivisera kontrollapparaten, bör man dock även ha de långsiktiga konsekvenserna i åtanke. En stark kontrollapparat signalerar att myndigheterna har ett lågt förtroende för medborgarnas benägenhet att betala skatt. Ett stort antal studier visar att människor tenderar att bete sig i enlighet med de förväntningar som finns på dem. Således skulle ökade kontroller på längre sikt kunna leda till ett ökat fusk, något som även tidigare studier indikerat (till exempel Feld och Frey 2002; Kirchler 2007). Detta tydliggörs också i det positiva sambandet mellan sannolikheten att ha riktigt låg skattemoral och att uppleva att Sverige är ett land som effektivt ingriper mot skattefusk. Om ett land har en stark kontrollapparat kan man bli benägen att anse att det är »rätt åt« den misstänksamma staten att man fuskar. Det kan också tas som en signal om att fusket är utbredd och att man »förväntas« fuska så att man därigenom blir mer fuskbenägen. Från den här enkla övningen kan man inte säkerställa ett kausalt samband, men mycket talar för att ett samhälle med alltför stark kontrollapparat får medborgarna emot sig och att viljan att betala skatt urholkas. På längre sikt är det således mer hållbart att stimulera befolkningens förtroende för de styrande och det demokratiska arbetssättet.

*Kontroller  
kan öka  
skattefusket*

### *Skatteplanering*

En aktiv ovilja att betala skatt behöver inte nödvändigtvis leda till skattefusk. Man kan ägna sig åt långtgående skatteplanering inom lagens ramar istället. Gränsen mellan dessa två aktiviteter är emellertid hårfin och ibland måste det till en domstolsprövning för att avgöra om ett visst beteende varit skattefusk eller skatteplanering. Skatteverket har gjort mycket för att minska möjligheterna till rent fusk, vilket gör att de allra flesta har ytterst små möjligheter att fuska med skatten. Trots att det inte är olagligt kan skatteplanering vara ett stort samhällsproblem. Det är ineffektivt när skattebetalare (individer såväl som företag) lägger ned stora resurser på att minska sin skatt, resurser som skulle ha kunnat användas till något mer produktivt. Ett komplicerat skattesystem som öppnar för omfattande skatteplanering med angränsande fuskmöjligheter ger också stora administrativa kostnader i form av exempelvis deklarationskontroller.

Anette Alstadsæter och Martin Jacob (2012) hävdar i en ESO-rapport att förändringen år 2006 av de så kallade 3:12-reglerna för fåmansbolag medförde omfattande skatteplanering. Reglerna för omvandling från arbetsinkomst till kapitalinkomst har blivit betydligt generösare och har, enligt rapporten, medfört en kraftig ökning av inkomstomvandlingen för många höginkomsttagare. Det finns ett problem i den duala inkomstbeskattningen. Många är överens om att den är effektiv ur ett optimalt beskattningsperspektiv (se till exempel Nielsen och Sørensen, 1997). Kapital är lätttröligt och investeringar skulle hämmas om avkastningen skulle beskattas mycket högt. Ur legitimitetssynvinkel har den progressiva beskattningen av arbetsinkomster ett mycket starkt stöd, vilket diskuterats ovan. På så sätt är den duala inkomstbeskattningen lyckad. Det vi nu ser är dock att höginkomsttagare använder sig av bolagsformer som gör att de kan ta ut mer utdelning och mindre lön, vilket ger en lägre total skattebetalning. Ett regelsystem som möjliggör denna inkomstomvandling kan alltså leda till ineffektiv skatteplanering. Dessutom ökar inkomstskillnaderna efter skatt eftersom det främst är höginkomsttagare som använder sig av inkomstomvandlingen när vi har en dual inkomstbeskattning.

*Skatteplanering kan vara ett stort samhällsproblem*

*3:12-reglerna medförde skatteplanering*

*Höginkomsttagare väljer bolagsform strategiskt*

*Höginkomsttagare har större möjligheter till skatteplanering*

I en översikt av forskningen om arbetsutbudets känslighet för skatt är Emmanuel Saez, Joel Slemrod och Seth Giertz (2012) inne på liknande tankegångar. De menar att skattebaser i allmänhet bör vara breda och möjligheter till skatteplanering bör minskas om man vill hålla nere effektivitetsförlusterna av höga marginalskatter. En sådan politik skulle i många sammanhang vara ekonomiskt effektivare än att sänka skattesatserna. Resonemang talar för att undantag och avdragsmöjligheter skulle få ge vika för ett enklare skattesystem med en breddad skattebas. Höginkomsttagare har större möjligheter till skatteplanering (och eventuellt även till skattefusk), så även om viljan att betala skatt inte skiljer sig åt mellan olika grupper skulle vi ändå se en högre elasticitet av beskattningsbar inkomst hos höginkomsttagare (Saez med flera 2012).

Generellt sett har de flesta löntagare små eller inga möjligheter att påverka sin beskattningsbara inkomst. I en studie av danska skattebetalare visade Henrik Kleven med flera (2011) att fusk var ovanligt bland löntagare främst för att de saknar möjlighet att fuska. I en intressant studie på svenska data visar Spencer Bastani och Håkan Selin (2012) att löntagare är ganska jämnt utspridda runt brytpunkten för statlig inkomstskatt trots att man skulle kunna förvänta sig att många strategiskt skulle lägga sig precis under den. En tänkbar förklaring till detta till synes irrationella beteende är återigen att inkomsttagarna har ytterst liten möjlighet att påverka sin beskattningsbara inkomst. En annan möjlig förklaring, som intervjuundersökningen i denna konjunkturårsrapport pekar på, är att individerna helt enkelt inte känner till var brytpunkten för den statliga inkomstskatten går och därför inte vet hur man skulle skatteplanera.

*Anhopning av egenföretagare vid brytpunkten för statlig inkomstskatt*

Situationen är dock annorlunda för gruppen egenföretagare. Bastani och Selin finner en kraftig anhopning av egenföretagare just vid brytpunkten för statlig inkomstskatt. En förklaring är att denna grupp i hög grad kan påverka sin beskattningsbara inkomst genom olika avdrag och periodiseringsfonder, men de kan också i viss utsträckning välja hur stor del av inkomsten som ska deklarerars som inkomst av tjänst. Vår undersökning bekräftar denna bild. De intervjuade egenföretagarna är mycket mer medvetna om var bryt-

punkten för statlig inkomstskatt ligger, men vi har för få observationer för att kunna dra någon slutsats om en eventuell anhopning vid brytpunkten.

## Slutsatser

Detta kapitel har behandlat det svenska skattesystemet ur legitimitets- och enkelhetssynpunkt. Här följer de viktigaste lärdomarna.

- ¶ Skattesystemet har en relativt hög grad av legitimitet: man tycker att skattemedlen används bra och litar på att folk betalar sin skatt.
- ¶ Den progressiva inkomstbeskattningen har alltjämt stöd.
- ¶ I Sverige är det enkelt att deklarerera, men det är inte enkelt att förstå skattesystemet. Det får negativa konsekvenser för både effektivitet och legitimitet.
- ¶ Det finns en stor brist på kunskap om arbetsgivaravgifterna, brytpunkten för statlig inkomstskatt och om jobbskatteavdraget. Arbetsgivaravgiften är inte särskilt synlig och jobbskatteavdraget är mycket komplicerat. Det senare har införts i flera steg med argumentet att incitamenten till arbete ska öka. Vi ifrågasätter om detta syfte uppnåtts. Om man inte känner till avdraget och dess storlek kommer man knappast att anpassa sitt beteende efter det. Det är längst ner i inkomstfördelningen man förväntat sig de största effekterna, men det är också där kunskaperna om jobbskatteavdraget är som allra lägst.
- ¶ Kännedomen om den egna marginals-katten är dock högre, ungefär varannan vet inom ett femprocentsintervall vilken marginals-katt man har.
- ¶ På kort sikt gör både en starkare kontrollapparat och en mer duglig regering att man blir mer benägen att betala skatt, men skattemoralen på lång sikt stärks av ett gott styre, medan den urholkas av det som uppfattas som starkare kontroll och mindre förtroende för skattebetalarna.

- ¶ Husavdragen (RUT och ROT) som är ett avsteg från likhetsprincipen, har minskat skattekillen mellan att köpa tjänster vitt och svart. I takt med att fler har köpt tjänsterna vitt har den sociala normen ändrats så att skattemoralen på detta område stärkts radikalt.

# 123

## Ett enklare skattesystem

**T**anken om ett enkelt men ändå effektivt skattesystem har länge varit en del av den skattepolitiska diskussionen. Ett tidigt inslag introducerades av Milton Friedman redan 1962, Friedmans förslag har ofta associerats med en så kallad platt skatt (*flat tax*), men förslaget var inte enbart kopplat till en proportionell skattesats utan även till en så kallad negativ inkomstskatt och därmed även till utformningen av bidragssystemet. I USA har platt skatt oftast förknippats med Robert Hall och Alvin Rabushka (H & R) (1983 och 1995). Deras ursprungliga förslag baseras på en proportionell och lika stor skatt på både individ- och företagsinkomster. Under senare tid har intresset för platt skatt ökat och en bidragande orsak till detta var den ryska skattereformen som genomfördes år 2001. Det framgångsrika utfallet av reformen med kraftigt ökade skatteintäkter har varit en viktig inspirationskälla för ett antal länder som nyligen infört platt skatt.

För de länder som genomfört platt skatt har den akademiska forskningen spelat en mindre roll för utformningen av dessa reformer. Bidraget från den akademiska forskningen när det gäller att försöka utvärdera effekterna av dessa reformer har dessutom, med ett fåtal undantag, varit litet. Michael Keen, Yitae Kim och Riccardo Varsano (2008) skriver: »Det är både anmärkningsvärt och besvärande att diskussionen om platt skatt handlar mer om retorik

*Milton Friedmans syn på platt skatt*

*Lite forskning om platt skatt*

och påstående än analys och bevis.« Som tidigare nämnts har istället den akademiska skatteforskningen huvudsakligen varit inriktad på den optimala skattedesignen medan diskussionen om platt skatt framför allt förts i den politiska sfären.

Som diskuterats i förra kapitlet har frågor om hur skattesystemet ska utformas för att vara enkelt att förstå fått relativt litet utrymme i den akademiska skatteforskningen. En grundläggande tanke i detta kapitel är att enkelhet bör uppnås genom att göra skatterna mer enhetliga eller till och med likformiga. Ett likformigt skattesystem leder till ett förenklat regelverk och medför minskat behov av skatteplanering, vilket ger en ökad möjlighet till korrekta och rationella beslut.

Vi kommer i det följande introducera begreppet platt skatt, därefter försöker vi ge ett svar på frågan om en platt skatt även kan vara optimal. Från teori går vi över till praktik och redovisar några erfarenheter från länder som infört en platt skatt. Efter detta följer en utvärdering av ett förenklat skattesystem i Sverige. Utgångspunkten är en reform inspirerad av H&R där målsättningen är att ha samma skattesats på personliga inkomster såväl som inkomster från företag.

## Platt skatt

Den grundläggande tanken bakom platt skatt är att en enhetlig och relativt låg skattenivå som tillämpas på en bredare skattebas kan generera om inte en högre så åtminstone en lika hög skatteintäkt som ett progressivt system. Skatteintäkterna kan hållas på en hög nivå genom en högre betalningsvillighet, minskat fusk och skatteplanering och ökade incitament för aktiviteter som genererar skatteintäkter.

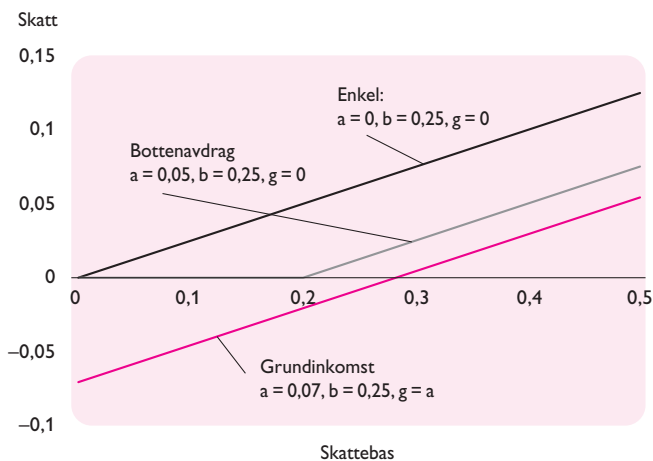
Det finns inte en enhetlig definition på platt skatt och de länder som genomfört en sådan reform visar på en stor spridning i den praktiska utformningen. En utgångspunkt är att definiera en platt skatt som en proportionell skatt till skillnad från en progressiv skatt. En proportionell skatt innebär samma skattesats oberoende av inkomstens storlek. En naturlig utgångspunkt är att en platt skatt är

*Platt skatt kan ge lika höga skatteintäkter*

en icke-optimal skatt i den meningen att den inte beskattar individerna efter deras förmåga. Vi återkommer emellertid till denna fråga i nästa avsnitt. En platt skatt skiljer sig också åt beroende på om det ingår ett bottenavdrag, det vill säga en lägsta inkomst för att skatten ska tas ut. Flertalet av de länder som tillämpar platt skatt har ett bottenavdrag. Detta innebär naturligtvis ett inslag av progressivitet och således är det inte helt korrekt att använda begreppet platt skatt.

Som en utgångspunkt kan platt skatt skrivas,  $T = a + bI$ , där  $I$  betecknar skattebasen, skatteparametern  $b$  representerar marginalskatten och  $a$  mindre än noll implicerar ett avdrag. Det som kännetecknar en platt skatt är att den är linjär. Platt skatt innebär en konstant marginalskatt och för den enklaste formen av en platt skatt där  $a$  satts till noll är även den genomsnittliga skatten konstant och lika med marginalskatten, se figur 3.1. En konsekvens är att all positiv taxerad inkomst beskattas. Ett alternativ till den enklaste varianten erhålls genom att införa en parameter för ett bottenavdrag  $g$ , skattefunktionen kan då skrivas  $T = \max(a + bI, g)$ . Som framgår av figur 3.1 är nu skatteprofilen icke-linjär. För inkomster under den lägre inkomstgränsen är skatten noll och detta har två fördelar. För det

*En platt skatt är linjär*



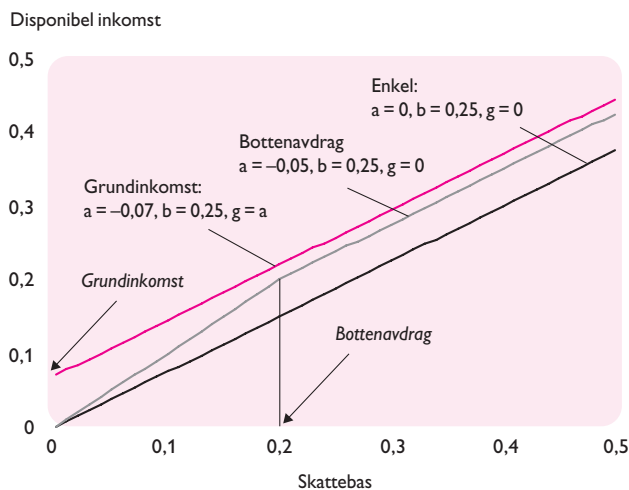
**Figur 3.1** Skatteprofiler för olika varianter av en proportionell skatt.

*Minskad  
administrativ  
börda*

första leder det till en minskad inkomstspridning i den disponibla inkomsten och för det andra innebär det en större enkelhet. Att inte beskatta låga inkomster minskar den administrativa bördan både för individen och för skattemyndigheten.

Profilerna för den enkla linjära skatten samt den icke-linjära med ett bottenavdrag visas även i figur 3.2 men nu för disponibel inkomst istället för skatt. Detta är då i princip en beskrivning av budgetmängden, det vill säga hur mycket den disponibla inkomsten ändras då arbetstiden ändras. Den enkla skatten medför naturligtvis en linjär budgetmängd, disponibel inkomst ökar linjärt med en konstant nivå  $b$ . Som väntat innebär bottenavdraget en icke-linjär budgetmängd med en knäckpunkt.

Slutligen redovisas ett alternativ där parametern  $a$  återigen är mindre än noll men nu med en annan tolkning. Detta alternativ kan presenteras antingen som en negativ inkomstskatt eller som en grundinkomst, den negativa inkomstskatten representerar då ett bidrag. Figur 3.1 visar varför det kallas negativ inkomstskatt och figur 3.2 förklarar grundinkomstaspekten. Den första tolkning-



**Figur 3.2** Profiler för disponibel inkomst.

en är kopplad till Friedman och den senare till Anthony Atkinson (1995). I Atkinsons förslag är grundinkomsten tänkt att ersätta bidrag/transfereringar. En sådan utformning där grundinkomsten är generell och betalas till alla som ligger under inkomstgränsen kommer att bli dyr. Ett alternativ är att grundinkomsten enbart utgår till en del av befolkningen, exempelvis äldre, det vill säga en lösning liknande den garantipension som finns idag. En intressant aspekt av grundinkomsten är att den även inkluderar våra välfärdssystem. En grundinkomst minskar eller ersätter behovet av stöd till låginkomsthushåll, om enkelhet eftersträvas så erbjuder en grundinkomst möjligheten att betydligt förenkla transfereeringssystemen.

*En grundinkomst förenklar transfereeringssystemen*

Eftersom vi tidigare hänvisat till betydelsen av optimal skatt så följer i nästa avsnitt ett försök att besvara frågan om en linjär skatt kan vara optimal.

## Optimal eller platt skatt

I kapitlet om optimala skatter redovisas skatteprofilen med utgångspunkt från de grundläggande antaganden som utgör kärnan i teorin om optimala skatter. Inte förvånande så varierar profilen med de antaganden som görs, men det kan även framhållas att profilen mycket väl kan vara linjär. Se exempelvis resultaten i tabell 1, s. 179 för modellen där vi antar preferenser för relativ konsumtion. Nivån på marginalskatten varierar med hur starka de relativa preferenserna är men profilerna är approximativt linjära. Detta är naturligtvis ett svagt argument för att den optimala profilen ska vara linjär, däremot ett argument för att den kan vara det.

Den enda studie vi har funnit där frågan ställs om den linjära skatten kan vara optimal är Michael Keen med flera (2008). De studerar om lösningen till det generella problemet att designa en optimal icke-linjär inkomstskatt kan vara approximativt linjär. De refererar till det ursprungliga bidraget av James Mirrlees (1971) som argumenterar för att givet ett antal stränga antaganden – en utilitaristisk välfärdsfunktion, preferenserna för konsumtion och fritid kan

*En optimal skatteprofil kan vara linjär*

beskrivas med en Cobb-Douglas funktion och den underliggande fördelningen av individernas förmåga är log-normal – så erhålls en optimal skattefunktion som är approximativt linjär.<sup>1</sup> Emellertid har senare arbeten av Matti Tuomala (1990) visat att detta resultat inte är robust. En välfärdsfunktion som innebär en större aversion mot olikhet, en nyttofunktion som inte är Cobb-Douglas och en alternativ fördelning av individernas förmåga – så kan den optimala skatteskalen vara kraftigt icke-linjär. Detta är även förenligt med de resultat som redovisas i det tidigare avsnittet om optimala skatter. Den generella profilen baserad på standardmodellen är snarare u-formad vid låga till medelhöga inkomster för att senare gradvis avta för högre inkomster.

*U-formad optimal skatteprofil*

Trots detta argumenterar Keen med flera (2008) för att även om en platt skatt inte är optimal så finns det inga starka teoretiska resultat som visar att den optimala skatteprofilen är progressiv. De sammanfattar: »Om man skulle söka efter ett argument för linjäritet i den optimala skattelitteraturen, så skulle det vara att eftersom olika förutsättningar skapar olika former av icke-linjäritet, och eftersom vi har en vag uppfattning om vad som bäst stämmer med verkligheten, så skulle linjäritet kunna vara ett rimligt val.«

*Enkelhet ett argument för platt skatt*

Starkare argument för platt skatt är igen enkelhet eller mer direkt problemen med skattefusk/planering och korruption. Ett starkt skäl till att en del länder valt att införa platt skatt är att de har haft problem med att samla in skatter på grund av bland annat fusk och korruption. Ett argument för platt skatt som presenteras i Keen med flera, är att en optimal skatteutformning kan medföra problem när skatteadministrationen är korrupt. De utgår från en situation där tjänstemän på skattemyndigheten är korrupta och villiga att minska skatten i gengäld för en muta, eller alternativt hotar att rapportera en hög skatt om ingen muta betalas. Anta en regering som har målet att maximera skatteintäkten och som kan påverka skatteprofilen samt straffavgifter såväl som belöningssystem för skatteadmini-

1. En utilitaristisk välfärdsfunktion summerar nyttan för alla individerna för att erhålla samhällets välfärdsfunktion. Alla individerna har samma vikt oberoende av nyttonivån vid utgångspunkten.

stratören. Under dessa förutsättningar visar Jean Hindriks, Michael Keen och Abhinay Muthoo (1999) att en linjär skatt på en lämplig nivå tillsammans med ett straff och belöningssystem för skatteinspektören kan maximera intäkten utan förekomst av skattefusk eller mutor. Förklaringen till detta är att skatten måste vara lika med sannolikheten för att bli ertappad med fusk, och om denna sannolikhet är konstant då ska också skattesatsen vara konstant.

Det kan förmodligen ifrågasättas om dessa teoretiska resultat spelat någon roll för de länder som infört platt skatt. I nästa avsnitt presenteras några exempel på hur platt skatt utformats i praktiken.

## Platt skatt i praktiken

Med början på 1990-talet har ett antal länder, främst östeuropeiska så kallade övergångsländer, genomfört omfattande skattereformer som till stora delar varit inspirerade av tanken bakom platt skatt. Estland var först bland de baltiska staterna med en reform redan 1994, och följdes redan samma år av Litauen och senare Lettland 1997. Utvecklingen i de baltiska staterna har beskrivits som en tvåstegsutveckling. Första steget kännetecknas av en platt skatt som legat på en nivå som ligger nära den högsta nivån i det progressiva skattesystemet före reformen (Keen, Kim och Varsano 2006). Det andra steget inleddes när Ryssland införde sin reform 2001. Denna följdes av liknande reformer i Ukraina, Slovakien, Georgien och Rumänien. Det gemensamma draget för dessa reformer är att skattenivån sattes lika med den lägsta nivån som förekom före reformen.

År 2001 genomförde Ryssland en inkomstskattereform. Före reformen förekom tre skattenivåer och efter reformen enbart en nivå på 13 procent. Första året efter reformen steg inkomstskatteintäkten med hela 46 procent (26 procent realt), och som andel av BNP ökade intäkten med nästan en femtedel (Ivanova, Keen och Klemm 2005). Det var naturligt att anta att denna kraftiga ökning i skatteintäkter orsakats av skattereformen och detta medförde ett nyvaknat intresse

*Estland först  
med platt skatt*

*Inkomstskatte-  
reform i Ryss-  
land 2001*

för en platt skatt.<sup>2</sup> Eftersom den ryska reformen är en av få reformer där försök till utvärdering genomförts så sammanfattar vi den kort här.

*Svårt att utvärdera den ryska reformen*

I en IMF-rapport utgick Anna Ivanova med flera (2005) från individ/hushållsdata från »Russian Longitudinal Monitoring Survey« i syfte att finna effekter på skatteintäkter, arbetsutbud, löner och skattebetalningsvilja (*compliance*). Författarna framhöll att reformeringen av inkomstskatten genomfördes tillsammans med andra ändringar vilket innebär att det är svårt att isolera dess effekter. Bland de reformer som samtidigt genomfördes ska framför allt nämnas en reformerad skatteadministration som medförde starkare juridisk ställning för skattemyndigheten och utökad befogenhet att samla in skatter.

*Högre deklarerade inkomster*

Enligt utvärderingen var huvudförklaringen till de kraftigt ökade skatteintäkterna en kraftig ökning i realinkomsten snarare än utplattade skattesatser. Den kraftiga ökningen i reallöner förklaras främst av ökade energipriser. Rapporten sammanfattar resultaten med att det inte finns stöd för att reformen ökat arbetsutbudet, men däremot förefaller det som om betalningsviljan påverkats. För de individer som påverkats av reformen har antalet med deklarerad inkomst ökat med cirka 16 procent. Här bör dock påpekas att denna andel före reformen var låg och det är mycket möjligt att ökningen främst beror på en starkare skattemyndighet snarare än en ändrad skatteprofil.

*Liknande reform i Georgien*

Vi nämnde tidigare behovet av likformighet. I nästa avsnitt beskriver vi en utvärdering av ett system som bygger på likformig beskattning av personliga inkomster och företagsinkomster. Det kan därför vara intressant att redovisa erfarenheterna av en skattereform som ligger nära tanken bakom likformighet, nämligen reformen i Georgien. Reformen genomfördes i tre steg. Första steget, som genomfördes mellan 2004 och 2007, innebar en dramatisk minskning av de formella skattenivåerna. Detta skedde genom

2. <http://www.heritage.org/research/commentary/2003/03/russias-flat-tax-miracle>

att ett antal skatter avskaffades, att den personliga inkomstkatten reducerades till en platt skatt på 12 procent samt att de sociala avgifterna reducerades från 33 till 20 procent.<sup>3</sup>

Andra steget implementerades 2007–2009. Inkomstkatten och de sociala avgifterna slogs ihop och nivån sattes till 25 procent. År 2009 reducerades inkomstkatten till 20 procent och målet är att ytterligare reducera nivån till 15 procent 2013. Det andra steget innebar även sänkt bolagsskatt från 20 till 15 procent. Ytterligare skattesänkningar genomfördes av kapitalinkomster som utdelningar och räntor från 10 till 7,5 procent – syftet är att avskaffa dessa helt 2012. Reformen omfattade även effektivare administrativa rutiner för att underlätta skattebetalningar samt skattefria företagszoner. Det tredje steget har främst berört skattelagstiftningen och fortsatt reformering av administrationen.

Utformningen av den platta inkomstkatten är unik i den meningen att det inte ingår något grundavdrag. Det kan också nämnas att socialavgifterna ingår i inkomstkatten, i princip samma lösning som i Danmark. Till sist även att det finns stora inslag av likformighet då företag och individer har nästan samma skatt. En ökning av den effektiva skatten har skett främst genom att basen för momsen breddats samt att punktskatter införts.

Mellan 2003 och 2007 ökade skatteintäkten från 12 procent av BNP till 21,6 procent.<sup>4</sup> En IMF-rapport tillskriver denna kraftiga ökning en serie av makroekonomiska och strukturella faktorer men även det reformerade skattesystemet och den effektivare administrationen.<sup>5</sup> Bilden efter 2008 blir delvis något annorlunda, den finansiella krisen så väl som konflikten med Ryssland har förmodligen en stor del i detta. Mellan 2007 och 2010 beräknas skatteintäkten som andel av BNP ha minskat med 2 procent.<sup>6</sup> Samtidigt ska nämnas

*Sänkt  
inkomstkatt  
och bolags-  
skatt*

*Unik utform-  
ning av platt  
skatt*

3. <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/revenue/pdf/rusuda.pdf>

4. Georgia Pocket Tax Book [http://www.investingeorgia.org/upload/file/Pocket\\_Tax\\_Book\\_2011.pdf](http://www.investingeorgia.org/upload/file/Pocket_Tax_Book_2011.pdf)

5. IMF Country Report No. 11/93, s. 33, April 2011. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1193.pdf>

6. Ibid.

att under 2010 ökade direktinvesteringarna med nästan 25 procent.<sup>7</sup>

Reformen i Georgien har inte utvärderats lika noggrant som reformen i Ryssland, och vi har tidigare nämnt bristen på utvärderingar. Därför nämner vi avslutningsvis en polsk reform som utvärderats av Wojciech Kopczuk (2012). Ett annat skäl till varför vi ta upp den här är att den polska reformen är en reformering av företagsbeskattningen, ett område där behovet av enkelhet är störst.

*Polsk reformering av företagsbeskattningen*

Polen genomförde 2004 en reformering av företagsbeskattningen riktad mot småföretagare. En intressant aspekt var att företagarna kunde välja mellan det gamla systemet eller det nya. Det gamla baserades på en progressiv beskattning med stora möjligheter för avdrag och det nya innebar en platt skatt på 19 procent (samma som skatten på inkomst av kapital) och breddad skattebas (mindre avdragsmöjligheter). Reformen innebar en största minskning av marginalskatten från 40 till 19 procent. Utformningen av denna reform underlättade utvärderingen och resultaten visar att den rapporterade företagsinkomsten ökade dramatiskt. Denna ökning berodde på att existerande företag rapporterade högre inkomster. Om detta var en följd av en högre omsättning eller en högre betalningsbenägenhet är oklart. Som en följd av de ökade inkomsterna var skatteintäkterna närmast oförändrade trots den kraftiga sänkningen av skattesatsen.

*Oförändrade skatteintäkter trots sänkta skattenivåer*

En sammanfattning av erfarenheterna av de utländska reformer som inspirerats av enklare skattesystem är att dessa förefaller ha haft (stora) positiva effekter. Problemet är att det som vanligt är svårt att identifiera kausala effekter då dessa reformer till sin natur är breda och generella och ofta genomförs samtidigt med andra väsentliga förändringar. Så med stor respekt för problemen att identifiera ändringen i skattebasen och skatteprofilen som kausal, så förefaller det som att reformerna i stora drag medfört en förbättring. Vänder vi på argumentet och antar att de länder som genomfört denna typ av reformer idag visat på låg tillväxt och stora budgetunderskott så skulle detta naturligtvis kraftigt underminerat argumentet för en enhetlig/likformig skatt.

*Reformen innebar sannolikt en förbättring*

7. <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5253.htm>

Erfarenheterna från dessa länders reformer kan dock vara av begränsat värde och intresse för Sverige. Länder med hög grad av korruption och skatteundandragande och i utgångsläget en låg skattekvot har inte mycket gemensamt med verkligheten i Sverige. Samtidigt kan vi med Sverige som utgångspunkt föra argument som bygger på att regelsystemen är så komplicerade att få förstår dem. Ur incitaments- och demokratisynpunkt är detta ett argument för enklare system. I nästa avsnitt diskuterar vi konsekvensen av ett sådant system i Sverige. Vi tar där fasta på likformighet och diskuterar en modell som bygger på samma skattesats för företag och personer.

*Svårt att överföra resultaten till svenska förhållanden*

## En Hall och Rabushka-skatt

Ett stort antal studier har diskuterat, utvärderat och kommenterat en Hall och Rabushka (H&R)-utformning.

Huvuddragen sammanfattas så här:

- ☞ all inkomst i landet är antingen personlig eller ett företags
- ☞ samma skattesats för personer och företag
- ☞ skattebasen för personlig inkomstskatt är löneinkomst och pensioner
- ☞ skattebasen för företagsinkomst är bruttovinst minus investeringsutgifter
- ☞ den fulla investeringskostnaden under året får dras av mot taxerad inkomst under samma år
- ☞ ett bottenavdrag för personlig inkomst.

Den likformiga skattesats som föreslogs av H&R i USA var enbart 19 procent, denna nivå hade då beräknats som den budgetneutrala nivån (den nivå som krävdes för att erhålla oförändrade skatteintäkter). Även om Sverige inte kan jämföras med USA är det viktigt att framhålla att en väsentlig förutsättning för en H&R-skatt är att den ligger på en relativt låg nivå. Flera av fördelarna, som förbättrade incitament, minskad planering/skatteflykt och högre betalningsvilja, kommer från att nivån är låg. En ytterligare väsentlig faktor är

*En likformig platt skatt*

breddningen av skattebasen, vilket naturligtvis är det som tillåter en låg nivå.

För den personliga inkomsten består skattebasen av löner och pensioner men inkomst/underskott av kapital ingår inte. H&R är inte en ren platt skatt eftersom ett bottenavdrag ingår, avsikten är att ersätta komplicerade system av grund- och jobbskatteavdrag, men också för att skatten ska vara mer fördelningsmässigt rättvis. Här bör även tilläggas att i Sverige är det även rimligt att räkna in inkomster från alla transfereringar och inte enbart pensioner.

*Principer  
för Hall och  
Rabushka-  
utformning*

Företagets skattebas beräknas genom att utgå från inkomsten (omsättning) och sedan dra av kostnader för utgifter samt löner och pensioner till de anställda och dessutom investeringar i utrustning och byggnader. Den fulla investeringskostnaden under taxeringsåret dras av från taxerad inkomst under samma år. Ett underskott kan skjutas framåt utan en tidsgräns och underskottets storlek ökar även med en ränta.

En viktig princip är att företagsbeskattningen kan betraktas som en komplett skatt som täcker in skatt på all typ av inkomst fränsett löner och transfereringar. All inkomst beskattas därför nära källan och det förekommer ingen dubbelbeskattning. H&R-utformningen presenteras ofta som en konsumtionsskatt. Det beror på att beskattningen av individerna baseras på vad de konsumerar, inte på vad de sparar eftersom ränteinkomster, utdelningar och övriga kapitalinkomster inte beskattas.

Kopplingen till en konsumtionsskatt förtjänar en kommentar. Innebörden av direktavskrivning av investeringar är inte enbart en förenkling utan är anledningen till att H&R kan betraktas som en konsumtionsskatt.<sup>8</sup> På en aggregerad nivå och utan skatter gäller att inkomsten (I) är lika med konsumtion (C) och sparande (S), det vill säga  $I = C + S$ . Eftersom, på aggregerad nivå, sparandet motsvarar investeringar så är skattebasen i en H&R-design lika med  $I - S$ . Eftersom  $I - S = C$  så är H&R en konsumtionsskatt. En väsentlig skill-

8. En intressant diskussion om H&R-skatten finns hos Tomas Sjögren (2006), som också förklarar skillnaden mellan inkomst- och konsumtionsskatt med fokus på sparandets betydelse.

nad jämfört med en ren konsumtionsskatt är emellertid att H&R tillåter ett bottenavdrag vid den personliga inkomstbeskattningen, detta har viktiga fördelningseffekter.

### Företagsbeskattning

Hall och Rabushka (1983, 1995) demonstrerade den underliggande principen bakom företagets beskattning genom att visa skattedeklarationens utseende. I tabell 3.1 upprepas detta. Notera att samma formulär gäller för alla företag, från minsta till största. Den juridiska formen har ingen betydelse för beskattningen. En anställd med eget företag fyller i en blankett för sin inkomst som anställd och en blankett för inkomsten från företaget. På grund av det lilla formatet hänvisar Hall och Rabushka till formuläret som *the post-card tax form*.

*The post-card  
tax form*

Rad 1 visar bruttointäkten och raderna 2a–2c visar avdragbara utgifter och dessa utgifter summeras på rad 3. Rad 2a avser utgifter nödvändiga för att producera varan/tjänsten. Rad 2b avser alla löner

**Tabell 3.1** »Post card business tax form«.

Rad

1. Bruttointäkt	1
2. Avdragsbara kostnader	
a. Inköp varor och tjänster	2 a.
b. Löner och pensioner	2 b.
c. Investeringar	2 c.
3. Total avdragen kostnad (summan a–c)	3
4. Taxerad inkomst (rad 1 minus rad 3)	4
5. Skatt (22 % av rad 4)	5
6. Underskott föregående år	6
7. Ränta på underskott (3 % av rad 6)	7
8. Underskott innevarande år (rad 6 plus rad 7)	8
9. Skatt att betala (rad 5 minus rad 8)	9
10. Underskott för nästa år (rad 8 minus rad 9 om positiv)	10

och pensionskostnader, dessa dras av men betraktas som personlig inkomst och beskattas som sådan. Slutligen avser 2c värdet på totala årliga investeringar. Det är således en hundra procentig avskrivning på alla investeringar. Detta innebär en avsevärd förenkling jämfört med dagens system för avskrivningar och det innebär ökade incitament för investeringar.

*H&R-reformen  
breddar skatte-  
basen*

H&R-reformen kan betraktas som en breddning av basen eftersom en del avdrag som normalt tillåts inte längre ingår vid beräkningen av skattebasen. Detta gäller olika anställningsförmåner och även ränteavdrag. Avsaknad av ränteavdrag är ytterligare en väsentlig egenskap i en H&R-utformning, lånefinansierad investering är inte längre att föredra framför egenfinansierad. Vidare beskattas inkomst av kapital som företagsinkomst. Det är ett exempel på beskattning vid källan och ingen dubbelbeskattning förekommer.

Genom att dra av total kostnad (rad 3) från bruttointäkt (rad 1) erhålls taxerad inkomst (rad 4). En proportionell skattesats används sedan på denna taxerade inkomst.

De följande raderna i skatteformuläret, 6–8, behandlar frågan om eventuellt underskott (negativ skatt). På rad 6 införs värdet på föregående års underskott. H&R-designen innebär även en ränta på detta underskott. Vilken ränta som väljs kan diskuteras, här nöjer vi oss med att konstatera att en relevant marknadsränta för det aktuella året väljs. Detta är ytterligare ett incitament för att stimulera till investeringar, då ränteuppskrivningen åtminstone ska kompensera för inflationen.

Skatten som ska betalas beräknas slutligen som beräknat belopp på rad 5 minus underskott plus ränta på rad 8. Om detta belopp är positivt så är det den skatt företaget ska betala. Om det är negativt så är det detta belopp som skjuts framåt som ett underskott till nästa år.

### *Personlig beskattning*

När det gäller den personliga inkomstskatten finns det ingen anledning att visa ett skatteformulär. Skattebasen är löneinkomst, pension och övriga beskattningsbara transfereringar minskad med ett bottenavdrag. I USA föreslogs storleken på detta avdrag bero på familjens sammansättning och inkomst. För Sverige är ett fast belopp oavsett familjetyp mer naturligt. Som visades i Lennart Flood (2010) kan för inkomst från förvärvsarbete ett belopp på storleksordningen 40 000–55 000 kronor ge liknande effekter som dagens grund- och jobbskatteavdrag. En fråga vi diskuterar i samband med den följande utvärderingen av en sådan skatt är huruvida vi ska särskilja beskattning av inkomster från förvärvsarbete och transfereringar. Här kommer vi även att belysa effekten av en breddning av skattebasen.

### *Skattebas och skatteintäkt*

Eftersom bolagsskatten är 22 procent från årsskiftet 2013 är frågan om vilken skattesats som är intäktsneutral inte helt relevant. Vi väljer därför istället att utgå från denna nivå och försöker besvara frågan vilken skattebas som krävs för att uppnå neutralitet. Trots allt är frågan om en neutral skattenivå till stora delar en fråga om vilken skattebas som avses.

För att ha så god tillgång till bakgrundsdata som möjligt utgår vi från inkomståret 2009, vilket ger möjlighet att utnyttja informationen i Skattestatistisk årsbok för 2011. Den skatt som vi utgår från är bolagsskatten (juridiska personers skatt), skatten för enskild näringsverksamhet och övrig personlig beskattning av inkomster från arbete/transfereringar. Den statliga inkomstskatten för juridiska personer (bolagsskatten) uppgick 2009 till cirka 87 miljarder kronor. Läger vi till ytterligare kapitalsskatter – avkastningsskatt och fastighetsskatt var de största posterna – så var den totala skatten 140 miljarder kronor. Här kan diskuteras om det är den rena bolagsskatten eller totalen som ska vara jämförelsenorm. Eftersom skillnaden är stor kan det finnas skäl att beakta bägge beloppen.

*Ny bolagsskatt  
från 2013*

*87 miljarder  
i bolagsskatt  
2009*

När det gäller personlig beskattning utgår vi från statlig och kommunal skatt (inklusive landstingsskatt) med avdrag för jobb-skatteavdrag och husavdrag (ROT och RUT). Den totala skatten för 2009 var då cirka 399 miljarder kronor men detta inkluderar en skatt på inkomst från näringsverksamhet. I detta skede när vi enbart beräknar vilken skattebas som krävs för intäktsneutralitet, givet en gemensam skatt på 22 procent, så spelar det ingen roll om en del av företagskatten ingår i den personliga beskattningen. Total skatteintäkt från personlig beskattning och företagsbeskattning låg således i intervallet 487 till 540 miljarder kronor inkomståret 2009. Givet en gemensam skattesats på 22 procent innebär detta en skattebas på 2 214 till 2 454 miljarder kronor.

*En likformig skatt på 22 procent ger liknande skatteintäkter*

När vi utgår från H&R-utformningen kan det vara lämpligt att sätta detta belopp i relation till skattebasen såsom den definieras av H&R: Skattebasen är BNP minus investeringar och offentliga utgifter, det vill säga konsumtion. Enligt nationalräkenskaperna för 2009 uppgick konsumtionsutgifterna till 2 392 miljarder kronor, således inom intervallet för den skattebas som krävs för att en skatt på 22 procent ska ge de önskade intäkterna. Baserat på total skatteintäkt för år 2009 samt total skattebas för personer och företag kan alltså en skatt på 22 procent ge liknande skatteintäkter som de existerande systemen. En väsentlig fråga är naturligtvis hur denna beräkning ser ut för personers respektive företagens beskattning jämfört med 2009 års skattesystem. Det är också väsentligt att påpeka att vi i denna enkla kalkyl inte beaktat att ett bottenavdrag i den personliga beskattningen naturligtvis innebär en ökad skattebas.

### *Personlig beskattning och skattebas*

När det gäller beräkning av skattebasen för personlig inkomst så utgår vi från egna beräkningar baserat på LINDA-materialet. För inkomståret 2009 beräknas den taxerade förvärvsinkomsten, exklusive inkomst från näringsverksamhet, till cirka 1 742 miljarder kronor. Här ingår naturligtvis avdrag för inkomstens förvärvande (rese- och boendekostnader samt övriga utgifter), men även avdrag för privat

pensionssparande. Sammanlagt uppgår dessa avdrag till 29 miljarder kronor. Eftersom skattenivån sätts så lågt kan det finnas skäl att även definiera skattebasen bredare och exkludera alla avdrag, då fås skattebasen till 1 770 miljarder kronor. Inkomst av näringsverksamhet uppgick till 42 miljarder kronor och adderas till skattebasen för företagsbeskattning.

*Avdragen summerar till 29 miljarder kronor*

Här har vi bortsett från grundavdraget och det kan därför finnas skäl att även beakta den beskattningsbara inkomsten (taxerad förvärvsinkomst efter grundavdraget) som skattebas. Skattebasen beräknas till 1 596 miljarder kronor med avdrag och 1 626 miljarder kronor utan avdrag. Dessutom behöver vi ta hänsyn till jobbskatteavdraget vilket för 2009 innebär att skatteintäkten reduceras med cirka 70 miljarder kronor. Justeringen av både grund- och jobbskatteavdraget är tänkt att svara mot ett bottenavdrag i denna storleksordning. Alltså har vi en skattebas för personlig inkomst i intervallet 1 600 till 1 800 miljarder kronor beroende på vilka avdrag som inkluderas.

*Skattebasen mellan 1 600 och 1 800 miljarder kronor*

### *Företagens beskattning och skattebas*

En mer komplicerad fråga är vad som är den relevanta skattebasen för företagen. Innan vi tar itu med denna fråga kan det vara intressant att besvara följande fråga. Vilken företagsskattebas krävs för att uppnå neutralitet vid en skattesats på 22 procent för en given total skatteintäkt och en skattebas för personlig inkomst? Det alternativet som ger den högsta företagsskattebasen är alternativet med en personlig skattebas på 1 600 miljarder kronor och en total skatteintäkt på 540 miljarder kronor. Vid en skattesats på 22 procent krävs en företagsskattebas på 855 miljarder kronor. Motsvarande lägsta belopp, baserat på en personlig skattebas på 1 800 miljarder kronor och en total skatteintäkt på 487 miljarder kronor, är drygt 414 miljarder kronor. I dessa beräkningar har vi då inte tagit hänsyn till jobbskatteavdraget.

Detta pekar mot en företagsskattebas i intervallet 414 till 855 miljarder kronor. En relevant fråga är hur stor denna skattebas var inkomståret 2009. För att besvara den frågan utgår vi från Skattesta-

**Tabell 3.2** Aktiebolagens skattebas.

	<i>Belopp miljoner kronor</i>
Rörelseintäkter	6 941 656
Rörelsekostnader	3 285 270
Övriga externa kostnader	1 290 376
Personalkostnader	1 106 262
Avskrivningar, övriga rörelsekostnader, ej specificerade nettointäkter	994 132
Finansiella intäkter och kostnader	239 845
Resultat efter finansnetto	505 461
	<b>Överskott</b>
Resultat efter finansnetto	612 249
Summa resultatminskning	587 623
Summa resultatökning	367 481
Totala skattemässiga justeringar	-220 142
Taxerad inkomst	392 107
Summa bolagsskatt	74 755

tistisk årsbok (tabell 7.9 och 7.10) och återger några av de väsentliga posterna i tabell 3.2. Det ska påpekas att frågan om företagens skattebas är komplicerad och trots sin detaljrikedom är inte informationen i tabellen fullständig, exempelvis är banker och försäkringsbolag inte inkluderade. Tabellen avser aktiebolag vilket innebär att inte heller inkomst från näringsverksamhet ingår.

Notera att total omsättning uppgår till nästan 7 000 miljarder kronor. Kostnader, avskrivningar tillsammans med finansiella nettointäkter gav ett resultat efter finansnetto på drygt 500 miljarder kronor. Delvis kan detta ses som en approximation till H&R-skattebasen och det är ett belopp som är konsistent med de tidigare beräknade beloppen för erforderlig skattebas. Detta belopp avser emellertid summan över alla bolag, även de som har underskott. Summan för enbart de bolagen med överskott uppgår till 612 miljarder kronor.

För att erhålla taxerad inkomst gör företagen ett stort antal (se tabell 7.10 Skattestatistisk årsbok) justeringar. Dessa kan samman-

*Total omsättning nästan 7 000 miljarder kronor*

fattas som de som ökar resultatet efter finansnetto och de som minskar det. De väsentliga posterna som minskar vinsten är bokförda, ej skattepliktiga intäkter, lämnat koncernbidrag, övriga justeringsposter netto och avsättning till periodiseringsfonder. De största bidragen till resultatökningen kommer från bokförda, ej avdragsgilla, kostnader, mottaget koncernbidrag och återföring periodiseringsfond. De skattemässiga justeringarna medför en taxerad inkomst på 392 miljarder kronor och den slutgiltiga skatten uppgick till närmare 75 miljarder kronor.

Med tanke på att alla företag inte ingår och inte heller inkomst av enskild näringsverksamhet så förefaller det som att en likformig skatt på 22 procent kan generera tillräckliga skatteintäkter. Vid dessa kalkyler har emellertid ett antal förenklingar gjorts och en del skatteintäkter utelämnats. En princip bakom H & R är att undvika dubbelbeskattning och detta får naturligtvis konsekvenser för intäkterna från kapitalbeskattningen.

*En likformig skatt ger tillräckliga skatteintäkter*

### *Kapitalbeskattning*

Dagens system för kapitalbeskattning består av fastighetsavgift och fastighetsskatt, skatt på avkastningen på individernas kapitalinnehav, avkastningsskatt på pensionsmedel och kapitalförsäkringar samt skatt på företagens vinster. Kapitalskatterna inklusive bolagsskatten uppgick inkomståret 2009 till 160 miljarder kronor och som nämnts tidigare avsåg 87 miljarder kronor bolagsskatten. Notera att bolagsskatten på 87 miljarder kronor överstiger de 75 miljarder kronor som tidigare nämndes. Detta får förklaras av att den tidigare uppgiften inte inkluderade alla bolag, som banker och försäkringsbolag. Den del av kapitalskatten som i H & R-utformningen undandras från dubbelbeskattning är skatt på hushållens kapitalinkomster. Enligt Skattestatistisk årsbok uppgick denna till cirka 25 miljarder kronor under inkomståret 2009. Detta belopp inkluderar skatt på kapitalinkomst som omfattar individers skatt på räntor och utdelningar efter avdrag för skuldräntor samt med tillägg för kapitalvinster (netto för förluster) vid försäljning av värdepapper, fastighe-

*Kapitalskatterna 160 miljarder kronor 2009*

*Många fördelar med schablonbeskattade sparformer*

ter med mera. Här kan diskuteras om det enbart är finansiellt kapital som ska undandras från dubbelbeskattning. Dagens system med schablonbeskattade sparformer erbjuder många fördelar i form av enkelhet och beskattning nära källan. Ett bra exempel på en schablonbeskattning av kapitalinkomster är det nyligen introducerade investeringssparkontot. Skatten baseras inte på den faktiska avkastningen utan på en årlig skatt beräknad på värdet av tillgångarna på kontot, precis som avkastningsskatten för pensions- och kapitalförsäkringar. Syftet med investeringssparkontot är bland annat att underlätta deklarationsredovisningen för vanliga småsparare. I denna nya sparform behöver individen inte längre räkna ut och deklarerar vinstskatt på aktieförsäljningar. Dessa system förenklar beskattningen av kapitalinkomster betydligt och en möjlighet är att låta denna form av dubbelbeskattning vara kvar.

*H & R-systemet med 22 procents skatt ger liknande intäkter som idag*

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ett H & R-system med en proportionell skatt på 22 procent kan generera skatteintäkter i närheten av dagens system, detta är framför allt fallet vid en bredad skattebas för företagsbeskattning. När det gäller företagsbeskattning så är den formella skattesatsen underordnad frågan om skattebasen. För att illustrera detta kan nämnas att för inkomståret 2009 uppgick aktiebolagens totala rörelseintäkter till nästan 7 000 miljarder kronor, exklusive banker och försäkringsbolag. Bolagskatten på 75 miljarder kronor motsvarar en omsättningsskatt på drygt 1 procent!

*Fördelningskonsekvenserna den stora utmaningen*

Den stora utmaningen är emellertid inte att utforma skatten så att den genererar nödvändiga skatteintäkter utan så att de fördelningsmässiga konsekvenserna blir rimliga. För att närmare analysera vilka effekter en H & R-reform får på skatteintäkterna, men framför allt på inkomstfördelningen, presenterar vi i nästa avsnitt några utvärderingar med hjälp av en simuleringsmodell. Avsikten är också att presentera några alternativ till den rena H & R-utformningen där vissa avvikelser görs för att dels generera ökade skatteintäkter, dels försöka skapa en minskad inkomstspredning.

Naturligtvis vore det önskvärt att även genomföra en konsekvensanalys för företagen. Vilken typ av företag och vilka branscher

kommer att påverkas och hur? Hur påverkas bildandet av nya företag och hur påverkas investeringar? Vilka blir effekten på sysselsättningen? Vi kan bara konstatera att analysverktygen för denna typ av konsekvensberäkningar inte är lika utvecklade och av detta skäl nöjer vi oss med att enbart studera effekterna på hushållssidan.

## En utvärdering av en likformig skatt på personlig inkomst

Avsikten här är att redovisa en utvärdering av några reformer som inspirerats av tanken bakom likformiga skatter. Verktuget för denna konsekvensanalys är *SWETaxben*, en modell anpassad för att besvara frågan hur skatte/bidragsändringar påverkar de svenska hushållens ekonomi. Beräkningarna görs på individnivå och modellen tar hänsyn till att individerna eventuellt anpassar sitt beteende till följd av ändrade skatteregler. Eftersom utvärderingen görs på individnivå kan fördelningseffekter beräknas, men även aggregerade makrotal som exempelvis total skatt eller den totala budgeteffekten. Analysen begränsar sig till arbetsmarknadens utbudssida, det vill säga hur mycket individer och hushåll väljer att arbeta. Detta innebär att modellen är ett verktyg för att bedöma de långsiktiga effekterna av regeländringar.

Det bör även nämnas att denna modell har stora likheter med den metod och modell (*FASIT*) som bland andra Finansdepartementet använder i sina konsekvensberäkningar. *SWETaxben* har tidigare använts i ett antal utvärderingar, bland annat i en studie av jobbskatteavdraget som presenterats i en SNS-rapport (Flood 2010). En liknande studie som den som presenteras här görs även i Flood, Flood och Hansson (2011). För en noggrannare presentation av *SWETaxben* rekommenderas Peter Ericson, Lennart Flood och Roger Wahlberg (2009). För att kunna bedöma trovärdigheten i de resultat som presenteras i denna rapport kan det ändå vara nödvändigt med en översiktlig förståelse om den metod som utvärderingen bygger på. Därför presenterar vi en kort sammanfattning av metoden på sidan 130.

*Analys-  
verktyget  
SWETaxben...*

*...kan bedöma  
långsiktiga  
effekter*

*Jobbskatteav-  
draget analy-  
seras i tidigare  
SNS-rapport*

### *En platt skatt*

Vi utgår här från en renodlad H&R-utformning med en likformig skattesats på 22 procent för inkomster från företag och privatpersoner. Skatten är således 22 procent på arbetsinkomster och transferringar men ingen skatt på inkomst av kapital, därmed ej heller några underskottsavdrag.

Resultaten sammanfattas i tabell 3.3 och presenteras som förändringar jämfört med 2009 års skatte/bidragsregler. Kolumn (2) visar att effekten av en platt skatt på 22 procent inte så oväntat innebär minskade skatteintäkter. Den slutliga skatten minskar med drygt 109 miljarder kronor men budgeteffekten blir något mindre, 72 miljarder kronor. Förklaringen är att den disponibla inkomsten ökar med närmare 10 procent och detta medför ökade momsintäkter. Dessutom medför sänkt marginalskatt ökat arbetsutbud vilket i sin tur ger en ökning av arbetsinkomsten, nästan tre procent, och därmed ökar arbetsgivaravgiften. Notera att vi här räknar med en moms på i genomsnitt 17,6 procent och en arbetsgivaravgift enligt 2009 års regler, det vill säga lägre för yngre och äldre. Momsen baseras således på den disponibla inkomsten och arbetsgivaravgiften på arbetsinkomsten.

*En platt skatt ökar arbetsutbudet*

Skälet till att en så radikal sänkning av skattenivån trots allt inte medför en större minskning av skatteintäkten är att grund- och jobbskatteavdraget är borttaget samt att det ökade arbetsutbudet medför ökad arbetsinkomst som delvis kompenserar för sänkningen i skattenivån. Momsintäktens betydelse bör framhållas, eftersom detta delvis är en effekt som mekaniskt följer av skattesänkningen även om beteendeeffekter inte beaktas.

*Kraftig skattehöjning för låginkomsttagare*

Som diskuterades i Flood (2010) är en nackdel med en proportionerlig skatt, även på en låg nivå, att den jämfört med dagens system innebär en kraftig skattehöjning för låginkomsttagare. Vi återger här två figurer från Flood (2010) som visar hur genomsnittsskatten varierar för ålder och inkomstslag. Som framgår av figur 3.3 och 3.4 är en effekt av de generösa grund- och jobbskatteavdragen att en individ som är 65 år eller yngre kan ha en årsinkomst upp till cirka 200 000 kronor innan genomsnittsskatten överstiger 22 procent,

motsvarande för äldre än 65 är drygt 250 000 kronor. En proportionerlig skatt på 22 procent utan grund- och jobbskatteavdrag innebär alltså för många en betydande skattehöjning. Dessutom innebär en gemensam skattenivå för inkomster från arbete och transfereringar att ersättningsnivåerna ökar. Det vill säga den ekonomiska avkastningen av arbete minskar jämfört med dagens regler.

I simuleringsmodellen har ersättningsnivåerna betydelse för övergången från icke-arbete till arbete och marginalskatten har främst betydelse för antalet arbetstimmar. Av tabell 3.3 framgår att antalet arbetade timmar (mätt som helårsekvivalenser) ökar relativt kraftigt, drygt 2 procent, men att sysselsättningen minskar med 0,4 procent. Den kraftigt minskade marginalskatten vid medel- och höga inkomster medför att fler väljer att öka sitt arbetsutbud. De höjda ersättningsnivåerna jämfört med 2009 års regler gör arbete mindre ekonomiskt lockande och medför minskad sysselsättning. Även den borttagna skatten på kapitalinkomster bidrar till att höja ersättningsnivån. Men detta är en mindre effekt. Den stora effekten är istället att den ökade kapitalinkomsten är en ren inkomsteffekt som motverkar den substitutionseffekt som skapas av marginalskattesänkningen.

Den stora kritiken mot en proportionell inkomstskatt på en så låg nivå är framför allt de fördelningsmässiga effekterna. Att gå från en högsta marginalskattenivå (exklusive arbetsgivaravgifter) på strax under 60 procent till 22 procent innebär naturligtvis en betydande ökning av den disponibla inkomsten för dem med högst inkomster. Som framgår av tabell 3.3 ökar Gini-koefficienten med nästan 13 procent. Detta är en kraftig ökning i inkomstspridningen och för att tydligare åskådliggöra detta så visas hur den disponibla inkomsten ändrats i de olika decilerna. Som synes gäller att den disponibla inkomsten i den lägsta decilen ökar något men minst för dem med lägsta inkomsten. Vidare var ökningen relativt jämn upp till decil 6 men därefter ökar den kraftigt, för decil 9 nästan 10 procent, och för decil 10 drygt 16 procent. Den enskilt största förklaringen är naturligtvis reduceringen av den statliga skatten och då naturligtvis främst värnskatten, men även borttagandet av kapitalskatten har betydelse.

*Platt skatt på 22 procent innebär skattehöjning för många*

*Platt skatt ger kraftig ökning av Gini-koefficienten*

*Reducering av statlig skatt har störst betydelse*

**Tabell 3.3** En utvärdering av ändrad inkomstskatt.

*22 % skatt på inkomst av arbete/  
transfereringar. Ingen kapitalskatt.  
Inget grund- eller jobbskatteavdrag  
(1)*

<i>Inkomster/skatter</i>	<i>Mdkr</i>	<i>%</i>
<b>Disponibel inkomst</b>	<b>151</b>	<b>9,8</b>
Arbetsinkomst	40	2,8
Slutlig skatt	-109	-20,7
Moms	27	
<b>Arbetsgivaravgift</b>	<b>12</b>	<b>2,9</b>
<b>Budgeteffekt</b>	<b>-72</b>	
<b>Självfinansieringsgrad</b>		<b>26</b>
<i>Arbetsid/sysselsatta</i>	<i>Antal</i>	<i>Förändring %</i>
<b>Arbetade timmar</b>	<b>88 438</b>	<b>2,1</b>
<b>Helårsekvivalenser</b>		
Antal sysselsatta	-18 983	-0,4
<i>Inkomstfördelning</i>	<i>Förändring %</i>	
<b>Gini</b>	<b>12,9</b>	
Decil 1	1,1	
Decil 2	2,4	
Decil 3–Decil 6	2,8	
Decil 7	4,5	
Decil 8	6,1	
Decil 9	9,9	
Decil 10	16,1	
<i>Familjetyp</i>		
Ensamstående mor	<b>2,5</b>	
Ensamstående kvinna	<b>3,9</b>	
Ensamstående man	<b>2,6</b>	
Sammanboende	<b>5,8</b>	

ETT ENKLARE SKATTESYSTEM

25/30 % skatt arbete/transfereringar.  
Ingen kapitalskatt. Bottenavdrag efter  
ålder/inkomstslag. Avskaffat avdrag för  
arbetsinkomster och pensionssparande.  
Enhetlig arbetsgivaravgift på 31,42 %  
(3)

Samma som (3) men 10 % kapitalskatt och  
1 % skatt av marknadsvärdet på eget hem,  
även höjt barn- och bostadsbidrag samt  
höjt normbelopp för försörjningsbidrag  
(4)

Mdkr	%	Mdkr	%
134	8,7	96	6,3
41	2,9	41	2,9
-96	-18,2	-41	-7,8
24		17	
42	10,1	42	10,1
-28		3	
	51		112
Antal	Förändring %	Antal	Förändring %
99 698	2,4	93 323	2,2
24 820	0,6	8 879	0,2
Förändring %		Förändring %	
	11,9		8,4
	2,2		5,6
	2,4		2,4
	2,4		1,8
	3,7		2,4
	5,0		3,2
	8,4		5,7
	14,3		10,9
	2,5		3,2
	3,2		1,9
	2,6		1,1
	4,9		3,6

En utvärdering av att behålla kapitalskatten på 30 procent visar att ökningen i Gini-koefficienten är fyra procentenheter lägre.<sup>9</sup> För de två första decilerna har kapitalskatten ingen effekt, för decil 3 till 8 medför kapitalskatten en högre disponibel inkomst och för de två högsta en lägre. Exempelvis medför skatten på kapital att den översta decilen minskar sin ökning i disponibel inkomst från drygt 16 till 14 procent. De med lägst inkomst har ingen inkomst av kapital och inga reduktioner. För dem med medelinkomst (decil 3–8) är det i genomsnitt underskotten som dominerar och för de högsta inkomsterna spelar vinsten av kapital en viktig roll.

Med utgångspunkt i dagens system för beskattning av personlig inkomst får en proportionell skatt på låg nivå flera icke önskvärda konsekvenser. Först och främst en minskad skatteintäkt men dessutom en kraftig ökning av inkomstspridningen såväl som minskad sysselsättning. Möjligen kan det ses som ett intressant resultat att alla inkomstgrupper får en ökad disponibel inkomst. Detta är emellertid en konsekvens av att reformen är underfinansierad. Så slutsatsen av den första utvärderingen är att nackdelarna överväger – minskade skatteintäkter och ökad inkomstspridning.

Här ser vi i praktiken ett skäl till att öka komplexiteten och frångå likformigheten. Dagens system innebär så låga inkomstskatter för låginkomsttagare att en proportionerlig skatt medför en skattehöjning och därmed oacceptabla fördelningseffekter. Således frångår vi likformigheten och väljer att utforma ett system som har en liknande, men betydligt enklare, konstruktion än dagens grund- och jobbskatteavdrag. Vårt förslag är förenligt med det bottenavdrag som är en del av H&R-utformningen. Här frångår vi emellertid tanken om ett gemensamt avdrag och föreslår istället ett avdrag där storleken varierar med ålder och inkomstslag. Den stora utmaningen är att utforma ett enkelt system (likformighet) som skapar incitament för ökad sysselsättning (sänkt ersättningsgrad) och ökad arbetstid (sänkt marginalskatt) utan att detta medför ökad inkomstspridning och minskade skatteintäkter.

9. Detta redovisas inte i tabell 3.3.

*Ökad disponibel inkomst för alla inkomstgrupper...*

*...men minskade skatteintäkter*

*Ett kompromissalternativ*

### *En platt skatt med bottenavdrag och bredare skattebaser*

Som nämnts tidigare har kritik riktats mot att jobbskatteavdraget är krångligt och att få känner till det. En del av denna komplikation uppstår i samspelet mellan grund- och jobbskatteavdraget. En illustration för att denna interaktion inte behövs är att jobbskatteavdraget för äldre har en enklare utformning utan att vara påverkad av grundavdraget. Vi utgår från ett förslag från Flood (2010) och även Flood, Flood och Hansson (2011) och föreslår ett bottenavdrag där storleken varierar beroende på ålder och huruvida inkomsten kommer från förvärsarbete eller inte. För individer yngre än 66 sätts bottenavdraget till 0,8 inkomstbasbelopp (40 720 kronor per år) för inkomst från förvärsarbete respektive 0,4 inkomstbasbelopp (20 360 kronor per år) för inkomst från transfereringar. Motsvarande parametrar för individer äldre än 65 är 1,1 (55 990 kronor per år) respektive 0,8 inkomstbasbelopp. Dessa skillnader i bottenavdragets storlek skapar en liknande storlek på avdraget som dagens betydligt mer komplicerade grund- och jobbskatteavdrag. En skillnad är emellertid att dagens system även upprätthåller skillnaden i den genomsnittliga skattesatsen även vid högre inkomster. För att skapa liknande skatteprofiler krävs skilda skattesatser. Detta är således en avvikelse från H&R-utformningen och det underliggande argumentet är att skapa liknande incitament som i dagens system. Vi utgår från de nivåer som användes i Flood (2010) och sätter skatten på inkomst från arbete till 25 procent och skatten på inkomst från transfereringar till 30 procent. Figur 3.3 och 3.4 visar profilerna för genomsnittsskatten, som synes följer dessa profiler de som gäller för 2010 för låga inkomster.

Även om ett bottenavdrag med denna utformning kommer att ha positiva effekter på sysselsättning och inkomstfördelning så innebär det naturligtvis även en kostnad. En sådan förändring kommer därför inte att skapa någon större förändring i skatteintäkterna jämfört med föregående reform. I syfte att öka skatteintäkterna breddas skattebasen genom att avskaffa avdragen för inkomstens förvärvande samt för privat pensionssparande. Utöver detta breddar vi

*Jobbskatte-  
avdraget  
komplicerat*

*Olika skatt  
på arbete och  
transfereringar*

*Avskaffade  
avdrag ökar  
skatteintäk-  
terna*

*Sänkning av den högsta skattekiln med 25 procent*

även basen för arbetsgivaravgifter genom att utgå från en gemensam nivå på 31,42 procent. Ett argument för denna ökning av skattebasen är att individerna erhållit så kraftiga skattesänkningar att kostnader förknippade med val av bostad samt pensionssparande inte längre ska subventioneras. Motivet för att avskaffa de selektiva sänkningarna av arbetsgivaravgifterna är baserat på att den totala skattekiln sänkts kraftigt. Den högsta skattekiln ligger idag på cirka 77 procent, med en högsta marginalskatt på 25 procent faller den till 57 procent.<sup>10</sup>

*Sänkta skatteintäkter även i detta alternativ*

Resultaten i kolumn (2) visar ett underskott på närmare 28 miljarder kronor. Som synes innebär reformen en nästan lika kraftig ökning av den disponibla inkomsten som föregående reform och effekten på inkomstspridningen är fortfarande stor. Gini-koefficienten ökar med nästan 12 procent. Den minskade ersättningsgraden som följer av den lägre beskattningen av arbetsinkomster medför en ökning av antalet sysselsatta och detta tillsammans med sänkta marginalskatter (även de som arbetar ökar sin arbetstid) medför ett ökat arbetsutbud med 2,3 procent och till skillnad från föregående reform även ökad sysselsättning. Trots det ökade arbetsutbudet är det fortfarande så att minskningen i slutlig skatt är ungefär lika stor (96 miljarder kronor) som för den föregående reformen. Detta kan förefalla märkligt men förklaringen är dels bottenavdraget som gör att låginkomsttagares bidrag till skatteintäkten är liten (samma gäller även dagens system), dels att de som ökar sin arbetstid och arbetsinkomst betalar en relativt låg skatt. En väsentlig del av finansieringen kommer istället från att momsen och arbetsgivaravgifterna höjs.

En väsentlig skillnad när det gäller inkomstfördelningen är att bottenavdraget medför att även decil 1 får en ökad disponibel inkomst och höjningen från 22 till 25 procent i skatt ger en något lägre ökning för de översta decilerna.

*...men mindre negativa fördelnings-effekter*

Resultaten av reformen kan sammanfattas som ett steg i rätt riktning. Utan att införa alltför omfattande modifieringar av grundtan-

10. Med skattekiln menas vanligen skillnaden mellan arbetsgivarens bruttokostnad och vad den anställde har kvar netto efter att skatter och avgifter, inklusive skatt på konsumtion, är betalda.

ken bakom en H&R-utformning har vi visat på en reform som ger ett relativt litet underskott. Effekten på inkomstspridningen jämfört med föregående reform är emellertid liten frånsett en något högre ökning för lägsta decilen och en något mindre för de överskottdecilerna.

*En platt skatt med bottenavdrag,  
bredare skattebaser och bidragsökning*

I vårt sista alternativ har vi ambitionen att visa på en möjlighet att motverka en alltför stor ökning av inkomstspridningen av en minskad progressivitet (bottenavdraget innebär en viss grad av progressivitet). Tanken är att en breddad skattebas ska generera ökade skatteintäkter som delvis kan användas till en riktad satsning för låginkomstgrupperna. Utmaningen är att detta inte får leda till alltför stora incitamenteffekter genom höjda ersättningsgrader. Vi genomför en breddning av skattebasen genom att införa en fastighetsskatt på 1 procent på marknadsvärdet samt genom att införa en kapitalinkomstskatt på en låg nivå.

*Alternativ med  
riktade trans-  
fereringar*

Det finns flera fördelar med att finansiera en skatteminskning på arbete med en höjning av fastighetsskatten. Ekonomer har av tradition framhållit fastighetsskatten som en skatt med små snedvridande effekter. Ett mindre problem vid vår utvärdering är att vi inte har tillgång till information om fastigheternas marknadsvärde för år 2009. Istället utnyttjas information från år 2007 och i de få fall information saknas utnyttjas uppgifter om fastighetsavgiftens storlek för år 2009.<sup>11</sup> Då fastighetsavgiften har en övre gräns innebär det att vi underskattar marknadsvärdet för de fastigheter som ligger över gränsen, detta bör inte vara något större problem då det inte berör så många hushåll. Inget försök har gjorts att uppskatta förändringen i marknadsvärdet från 2007 till 2009. Huvudprincipen är att det är

*Höjd fastig-  
hetsskatt*

11. LINDA-databasen är en panel, samma individer följs över tiden. Därför kan information om marknadsvärdet på fastigheten för de individer/hushåll som år 2007 ägde en fastighet kombineras med samma individer/hushåll 2009. Vi antar då att de fortfarande äger samma fastighet.

bättre att underskatta effekten på skatteintäkterna än tvärtom. Det totala värdet av egna hem och bostadsrätter uppgår till drygt 4 000 miljarder kronor och fastighetsskatten hamnar därmed strax över 40 miljarder kronor, vilket ska jämföras med de cirka 11 miljarder kronor som fastighetsavgiften gav år 2009. Utöver att enbart generera skatteintäkter utan alltför stora snedvridande effekter är även avsikten att fastighetsskatten ska innebära en utjämning av inkomstfördelningen. Korrelationen mellan hushållets disponibla inkomst och fastighetens marknadsvärde är cirka 0,4. Skatten har således en viss, men inte dominerande, effekt på inkomstpridningen.

Utöver att införa en fastighetsskatt så införs även en skatt på 10 procent av kapitalinkomster, men utan att tillåta underskottsavdrag. Detta är naturligtvis ett avsteg från principen att inte dubbelbeskatta inkomster men situationen när det gäller beskattning av kapital är komplicerad. Vi har redan byggt ett system för en schablonbeskattning av vissa inkomster från kapital. Dessa system har flera fördelar, de är enkla och skattesatsen är relativt låg. Ett exempel är avkastningsskatten på fondsparande, men det kanske främsta exemplet är de investeringssparkonton som infördes 2012.

*Budgetöverskott används till höjda barnbidrag, bostadsbidrag och försörjningsstöd*

När både skatten på inkomst av kapital, och framför allt fastighetsskatten, inkluderas i utvärderingen erhålls ett budgetöverskott jämfört med 2009 års skattesystem. Detta överskott används till en riktad satsning mot hushållen med de lägsta inkomsterna. Detta görs genom en kraftig höjning av barnbidragen (50 procent) och även en ökning av bostadsbidraget (10 procent) och till sist ett höjt normbelopp för försörjningsstödet. Barnbidraget är ett generellt bidrag till alla hushåll med barn och medför en relativ förbättring främst för hushåll med lägre inkomster. Bostads- och försörjningsstödet är riktat mot hushållen med lägst inkomster, men notera att barnbidraget ingår i de bidragsgrundande beloppen. Detta innebär att den generösa ökningen av barnbidraget minskar behovet av bostads- och försörjningsbidrag.

Resultaten av denna reform redovisas i kolumn 4 i tabell 3.3 och som en följd av fastighets- och kapitalskatten så är nu skatteminskningen 41 miljarder kronor, det vill säga betydligt lägre än

för de alternativa reformerna. Skatteintäkten från fastigheter bidrar med cirka 30 miljarder och kapitalskatten med cirka 13 miljarder kronor. Dessa skattehöjningar har få beteendeeffekter för dem som arbetar och arbetsinkomsten, och därmed intäkten från arbetsgivaravgiften, är liknande den som erhöles för reform 3. Ökade bidrag och ersättningar medför naturligtvis höjd ersättningsgrad och detta leder till att antalet förvärvsarbetande ökar betydligt mindre än reform 3 (men mer än dagens skatte/bidragssystem). Dessutom medför de höjda skatterna naturligtvis att ökningen i disponibel inkomst är lägre än för de alternativa reformerna och således är momsökningen inte lika stor.

Både ökningen av skatterna och bidragen har en relativt stor effekt på inkomstfördelningen. Skatten på kapital minskar inkomstökningen för individerna i de högsta inkomstklasserna och fastighetsskatten bidrar också till inkomstutjämningen. Som nämnts ökar marknadsvärdet på den egna bostaden med hushållets disponibla inkomst, men kopplingen är trots allt inte så stark. Som väntat medför generösare regler för försörjningsstöd och bostadsbidrag en kraftig ökning för hushållen med lägst inkomst – i decil 1 med 5,6 procent och i decil 2 med 2,4 procent – och ökat barnbidrag bidrar till ökningen för ett brett inkomstintervall. Se även effekten för olika familjetyper, här bidrar barnbidraget till en inkomstökning för ensamstående mödrar och även gruppen sammanboende/gifta.

De dynamiska effekterna medför att reformen är självfinansierad (överskott med 3 miljarder kronor). Således kan vi konstatera att en sänkning av skatten på arbete och transfereringar ned till en nivå som nästan sammanfaller med företagsskatten, kan finansieras genom en basbreddning och höjning av alternativa skatter – arbetsgivaravgift, fastighetsskatt och kapitalskatt. En sådan skattepolitik kan även vara förenlig med höjda bidragsnivåer, däremot kvarstår att en sådan politik leder till en ökad inkomstspridning.

En sammanfattning kan formuleras som att det är ofrånkomligt att ett borttagande av statlig skatt kan göras utan att de med högst inkomst gynnas. Ett resultat som i stora drag överensstämmer med utfallet av 1991 års stora skattereform. Vid 1991 års reform spelade ef-

*Stora effekter på inkomstfördelningen*

*Reformen är självfinansierad*

*Ofrånkomligt med negativa fördelnings-effekter...*

*...men för-  
delar i andra  
avseenden*

fekten på inkomstfördelningen en väsentlig roll, detta var exempelvis skälet till att grundavdraget infördes, men trots allt dominerade betydelsen av andra effekter. Här ska nämnas enkelhet, likformighet och breddade skattebaser. Att enbart fokusera på effekter på inkomstfördelningen skapar restriktioner vid utformningen av skattepolitiken.

*Få förlorare*

En effekt som särskilt förtjänar att framhållas är kopplad till finansiell stabilitet och avser såväl hushållens som företagens belåningsgrad. Det knyter an till den aktuella debatten om att avskaffa eller minska möjligheten till ränteavdrag för huslån. Att genomföra en sådan reform utan några andra ändringar skulle medföra att många hushåll får ekonomiska problem. Att istället genomföra en sådan reform samtidigt med en kraftig skattesänkning har en helt annan potential. Som bakgrundsinformation kan nämnas att nästan alla hushåll får en högre disponibel inkomst efter reformen, men det finns även förlorare. Exempelvis förlorar två procent av hushållen fyra tusen kronor per månad eller mer. Det rör sig inte om hushåll med låga inkomster utan de förlorar på grund av stora lån. Det är följaktligen precis dessa hushåll som ska påverkas när ränteavdraget slopas. Samtidigt kan det naturligtvis vara väsentligt att ge hushållen en möjlighet till anpassning genom att stegvis avskaffa ränteavdragen.

## Avslutande diskussion

*Simuleringar  
ger inte exakta  
svar*

En naturlig fråga när det gäller den typ av utvärdering som presenteras här är hur trovärdiga och robusta resultaten är. Det är trots allt så att de dynamiska effekterna beror på statistiskt beräknade arbetsutbudselasticiteter och dessa är av naturliga skäl svåra att uppskatta med precision. En utgångspunkt när det gäller att bedöma hur rimliga resultaten är, är att visa på hur beroende resultaten är av de dynamiska effekterna och att ge en bakgrund till hur troligt det är att dessa ger en överdriven bild av effekten på skatteintäkten. I Flood (2010) finns en del reflektioner kring svårigheterna med att tolka resultaten som tas fram med hjälp av modeller. Vi upprepar några

av dem här men ger framför allt en kompletterande bild.

Det är mycket som talar för att de dynamiska effekterna underskattas i den reform som vi här utvärderat. Det främsta skälet är alla de sidoeffekter som vi inte beaktat. Vi presenterar en reform som innebär en kraftig skattesänkning för personer med enskild näringsverksamhet, men vi tar inte hänsyn till ett eventuellt förändrat företagande. Vi föreslår en beskattning som är gynnsam för ägarkapital, men mäter inte effekten på nyföretagande eller ökade investeringar. Vidare är de dynamiska effekter som inkluderas i denna analys enbart effekter på arbetsutbudet. Den totala arbetsutbudseffekten uppskattas till en ökning av arbetstiden med drygt 2 procent, vilket inkluderar både effekten på sysselsättningen och effekten på arbetstiden för dem som arbetar. Notera att detta är den enda effekt som avses när vi talar om dynamiska effekter i utvärderingen.

I den akademiska litteraturen om hur skatter påverkar individernas beteende har på senare tid fokus riktats på bredare effekter, som exempelvis val av utbildning, vilja att göra karriär, acceptera oönskade arbetstid och så vidare. Dessa studier utgår inte från arbetstid utan studerar istället hur skatter påverkar bredare inkomstnått som taxerad förvärvsinkomst och vissa studier inkluderar även inkomst av kapital. De svenska studier som genomförts visar i regel på större elasticiteter än då enbart arbetsutbudet studeras.<sup>12</sup> Den modell, *SWETaxben*, som används för konsekvensberäkningen i denna rapport tillåter som ett alternativ att dessa bredare effekter beaktas och när detta görs medför det betydligt större dynamiska effekter än vad som tidigare presenterats. Som tidigare nämnts utgår vi här emellertid från försiktighetsprincipen och av detta skäl avstår vi från att utgå från dessa resultat.

Ett ytterligare argument för att resultaten inte drivs eller är helt beroende av alltför optimistiska arbetsutbudselasticiteter är att de dynamiska effekterna trots allt svarar för en relativt liten del av förändringen i skatteintäkten. Utan dynamiska effekter uppstår ett under-

*Många  
sidoeffekter  
beaktas inte*

*Statiska effekter har större betydelse för resultaten än dynamiska*

12. Se Ericson & Flood (2010) för en sammanställning och presentation av dessa resultat.

*Möjlighet med självfinansierad reform utan dynamiska effekter*

skott på cirka 25 miljarder kronor och med dessa effekter ett överskott på cirka 3 miljarder. För den som anser att principen bör vara att en konsekvensberäkning ska visa på självfinansiering utan dynamiska effekter är det ingen stor utmaning att finna ytterligare möjligheter att öka skatteintäkten, och då på ett sätt som är förenligt med enhetlighet och enkelhet. En enhetlig moms på 25 procent minskar underskottet med ytterligare 5 miljarder och om vi utgår från höstpropositionen budgetberäkning så uppgår husavdraget (ROT och ROT) till 16 miljarder kronor. Då vårt reformförslag innebär en kraftigt minskad skattekil finns det ingen anledning att längre subventionera dessa tjänster. Således medför borttagandet av husavdraget och en enhetlig moms en i det närmaste självfinansierad reform utan att beakta dynamiska effekter. En situation som påminner om de kalkyler som gjordes med anledning av 1991 års skattereform. Denna reform var enligt den tidens konsekvensanalyser inte fullt självfinansierad, utan de beräknade effekterna utgick från ett mindre underskott.

*Viktigt att även ta hänsyn till efterfrågesidan...*

Att redovisa ett alternativ som är intäktsneutralt utan att beakta dynamiska effekter är naturligtvis ett effektivt sätt att bemöta kritiken att dessa effekter är överdrivna. Samtidigt är det så att en reform av ett såpass omfattande slag som det vi här presenterat kan ha en rad övriga effekter som inte beaktas i våra beräkningar. Den huvudsakliga kritiken mot den ansats som vi använder är inte riktad mot metoden i sig utan snarare mot att analysen enbart begränsas till utbudssidan. Finanspolitiska rådet argumenterar i en rapport (2010) för att det är väsentligt att även ta hänsyn till efterfrågesidan. Även om det är självklart att en sådan analys skulle öka förståelsen av effekterna av en skattereform är det svårt att kvantifiera storleken på dessa. Ett sätt som förordas av Finanspolitiska rådet är att föra ett resonemang baserat på insikten om de jämviktsmekanismer som gäller för arbetsmarknaden och åtminstone bedöma om de utbudseffekter som simuleras under- eller överskattar de förväntade effekterna. Det resonemang som förs av Finanspolitiska rådet avsåg enbart effekterna av jobbskatteavdraget, men kritiken har relevans även för den reform som utvärderas här, eftersom konsekvensberäkningen enbart är partiell, det vill säga enbart studerar utbudssidan. En rimlig utgångs-

punkt förefaller vara att detta igen är ett argument för att de positiva effekterna underskattas. Som nämnts beaktas inte att reformen innebär att skatten på företagande sänks, detta bör medföra en positiv efterfrågeeffekt. Vilka effekter reformen får på jämviktslönerna är svårt att ha en uppfattning om. En tänkbar effekt är att skattesänkningen på arbetsinkomster medför att löntagaren kan acceptera en viss lönesänkning före skatt. Det medför i sin tur att fler företag är intresserade av att anställa. Detta är rimliga effekter, men som nämnts kvarstår svårigheten att kvantifiera dessa. Genom att dessa mekanismer inte ingår i *SWETaxben* finns inga möjligheter att särskilja dessa effekter.

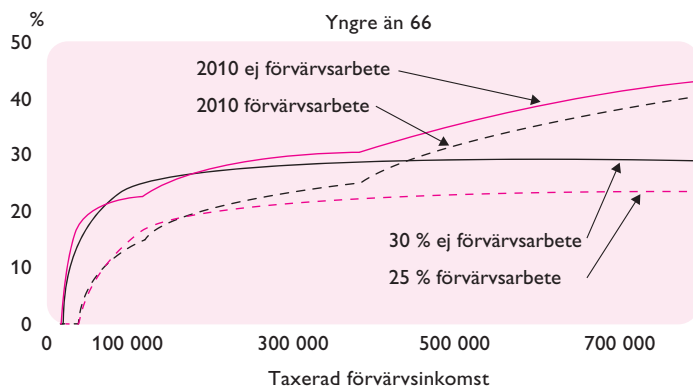
Den reform som här utvärderats visar på en tydlig kontrast mot den politik som på senare år dominerat. Regeringens politik har handlat om att skapa incitament för ett ökat arbetsutbud genom att införa ett jobbskatteavdrag. Motsvarande stimulanser för att öka efterfrågan har gjorts genom selektiva sänkningar av arbetsgivaravgiften och nu senast även en selektiv sänkning av momsen. Med undantag för den senaste sänkningen av bolagsskatten har politiken varit inriktad på selektiva åtgärder snarare än generella. Det är möjligt att en sådan politik kan vara framgångsrik under vissa perioder; efterfrågestimulansen som följde av jobbskatteavdraget i samband med finanskrisen 2008 kan vara ett sådant exempel. Problemet är dock att när en sådan selektiv politik fortsätter över tid blir undantagen och regelsystemen så komplicerade att få anställda eller företagare känner till dem, och i de fall där de gör det finns hela tiden med i kalkylen att dessa regler kan ändras. Dessutom öppnar man för ökade påtryckningar från särintressen som vill påverka politiken i en viss riktning. Tidigare erfarenheter visar att de politisk-ekonomiska kostnaderna av en sådan huggsexå kan vara betydande. Som en kontrast till denna selektiva finjusteringsansats förordar vi således ett system som är generellt, stabilt över tiden och baserat på enkelhet och breda skattebaser.

Som avslutning bör det nämnas att detta naturligtvis inte är första gången som ett skattesystem som bygger på enkelhet och effektivitet utvärderas. Ett exempel är den utgiftsskatt som Sven-Olof Lordin utvärderade i samband med de utvärderingar som föregick 1972 års skatteutredning. Han skriver att han efter sex års utredningsarbe-

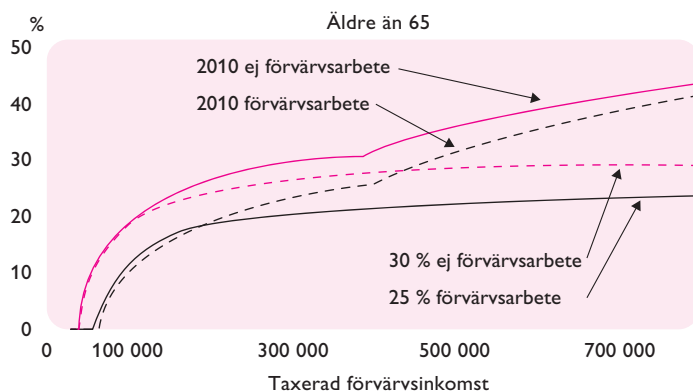
*...vilket sannolikt skulle förbättra våra resultat*

*Tydlig kontrast mot den förda politiken*

*Selektiv skattepolitik öppnar för påtryckningar*



**Figur 3.3** Genomsnittlig skatt, ett förenklat skattesystem jämfört med skattesystemet år 2010 för individer yngre än 66 år.



**Figur 3.4** Genomsnittlig skatt, ett förenklat skattesystem jämfört med skattesystemet år 2010 för individer äldre än 65.

*Sex års utredningsarbete avstyrktes*

te med detta förslag, som har likheter med det förslag som presenterats i denna rapport, tvingats konstatera att utredningen avstyrktes (Lodin 2009). Skälen var flera men här kan nämnas att övergångsproblemen med mycket långa övergångstider skulle bli komplicerade. Lodin betonar däremot att arbetet var långt ifrån bortkastat. Utgiftskattmodellen kom att tjäna som en referenspunkt för en be-

dömning av hur inkomstskatten fungerade och vilka snedvridningar denna medförde. Lodin hävdar att 1991 års skattereform i hög grad påverkades av denna jämförelse.

## Slutsatser

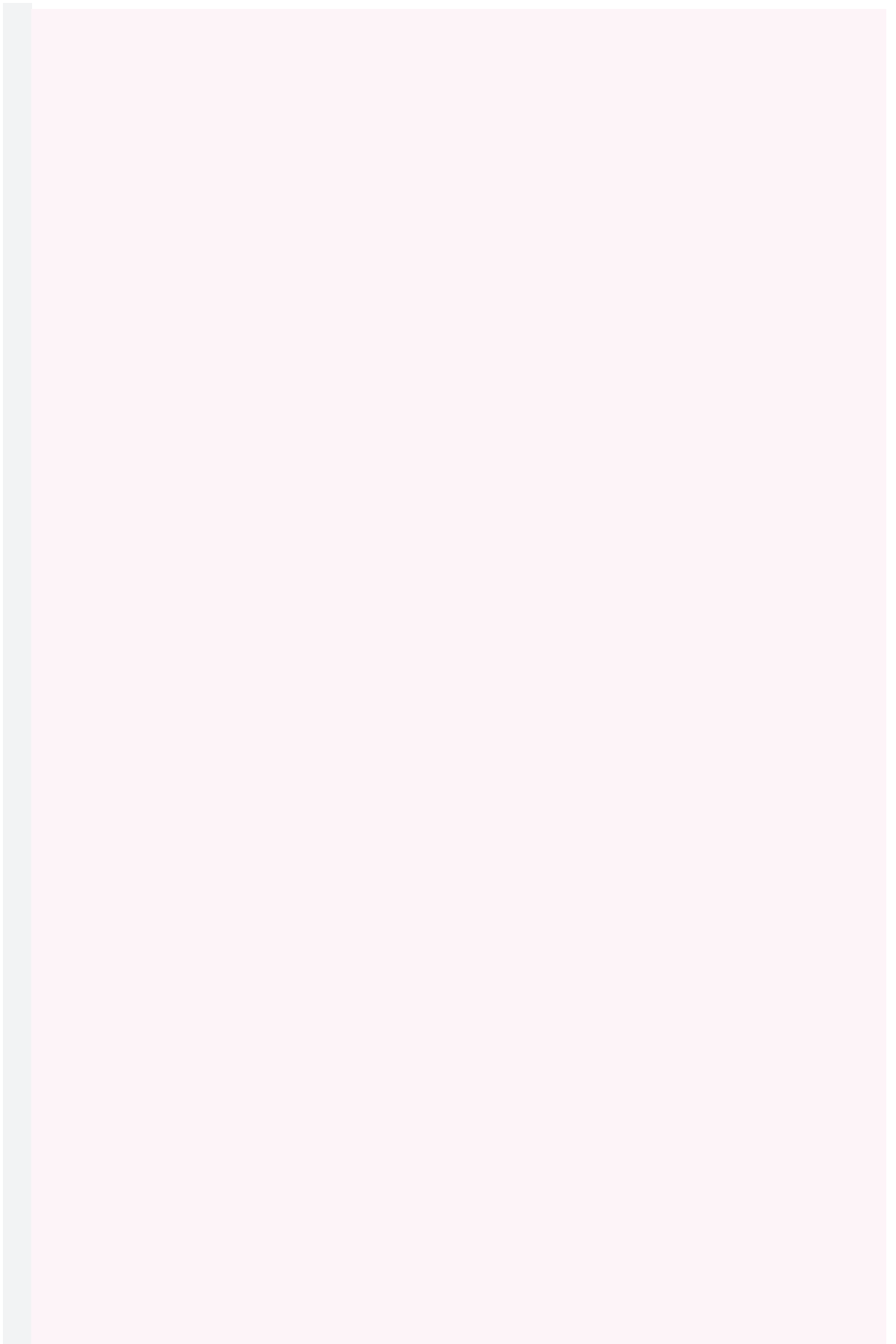
Den underliggande tanken i detta kapitel är att ett enklare skattesystem bör uppnås genom att förenkla skattereglerna. En väsentlig förenkling kan uppnås genom att införa en likformig skatt på inkomster från förvärvsarbete och företagande.

- ¶ Erfarenheterna av de utländska reformer som inspirerats av likformiga skatter är att dessa förefaller ha haft (stora) positiva effekter. Samtidigt ska det framhållas att det är svårt att identifiera dessa effekter som kausala.
- ¶ En likformig skatt på 22 procent kan generera skatteintäkter i närheten av dagens system, detta är framför allt fallet vid en breddad skattebas för företagsbeskattning.
- ¶ Med utgångspunkt i dagens system för beskattning av personlig inkomst så får en proportionell skatt på låg nivå flera icke önskvärda konsekvenser. Först och främst en minskad skatteintäkt men dessutom en kraftig ökning av inkomstspridningen såväl som minskad sysselsättning.
- ¶ En alternativ reform som innebär en sänkning av skatten på arbete, ned till en nivå som nästan sammanfaller med företagskatten, kan finansieras genom en breddning av skattebasen och höjning av alternativa skatter – arbetsgivaravgift, fastighetsskatt och kapitalskatt. En sådan skattepolitik kan även vara förenlig med höjda bidragsnivåer. Däremot kvarstår det faktum att förslaget leder till ökad inkomstspridning.
- ¶ Reformen innebär även att ränteavdragen avskaffas, detta har en koppling till frågan om finansiell stabilitet. Att avskaffa ränteavdrag samtidigt med en kraftig skattesänkning har en helt annan potential att genomföras i praktiken än att bara avskaffa avdragsrätten utan andra åtgärder.

## Fakta SWETaxben

swETaxben kan beskrivas som en mikrosimuleringsmodell med beteendeförändring, det vill säga individerna tillåts anpassa sig till ändrade ekonomiska förutsättningar. Denna anpassning sker via två olika mekanismer och modelleras på två olika sätt. Först modeller för sannolikheten att vara arbetslös, långtidssjuk, förtidspensionär och ålderspensionär, sedan modeller som beskriver förändringen i arbetstid för dem som arbetar. Den här typen av analys kräver tillgång till stora databaser av hög kvalitet. Detta krav uppfylls till stora delar av de registerdata (LINDA) som vi här utgår från.

En viktig komponent i swETaxben är modulen för regelsystemen, det vill säga skatter och transfereringssystemen. Syftet med regelmodulen är att beräkna hushållens disponibla inkomst. Denna disponibla inkomst används dels för att beräkna ersättningsgraden, dels för att beräkna budgetmängden. Ersättningsgraden och budgetmängden används för att beräkna effekten av en ekonomisk reform. För beslutet att arbeta används ersättningsgraden och för beslutet att ändra arbetstid används budgetmängden. Ersättningsgraden definieras som kvoten mellan disponibel inkomst vid icke-sysselsättning och vid sysselsättning. Exempelvis innebär en kvot på 0,7 att individen som icke-sysselsatt erhåller 70 procent av den disponibla inkomst som han eller hon skulle haft vid heltidsarbete. Givet den beräknade ersättningsgraden, samt alla andra variabler som ingår i modellen, kan sannolikheten för att vara icke-sysselsatt beräknas. En förändring i skatter/bidrag som påverkar ersättningsgraden kommer även att påverka sannolikheten att träda in i, vara kvar i, eller lämna statusen som icke-sysselsatt. För dem som är sysselsatta beräknas val av arbetstid. Vid beräkningen av arbetstiden används hushållens budgetmängd beräknad vid sju olika arbetstidsklasser. Vid varje arbetstidsklass beräknas en disponibel inkomst och dessa inkomster definierar hushållets budgetmängd. Givet budgetmängden och övriga variabler som ingår i arbetsutbudsmodellen beräknas en arbetstidsklass. Slutligen, vid dessa beräknade arbetstider, anropas regelmodulen en sista gång för att beräkna disponibel inkomst (och en stor mängd andra variabler som andra inkomster, skatter, bidrag och så vidare). Genom att ändra reglerna och upprepa simuleringen erhålls nya beräknade arbetstider och inkomster och en konsekvensberäkning av regeländringens effekter kan genomföras.



## Appendix A

Genomsnittsskatter i den svenska inkomstfördelningen, 1970–2010.

1970	Inkomst (tkr)	Slutlig skatt (tkr)	Kommunal- skatt	Statlig förvärvs- ink.skatt
P20–40	3	1	10,2	13,0
P40–60	17	5	15,0	15,5
P60–80	27	9	16,5	17,3
P80–90	36	13	16,6	18,7
P90–95	46	17	16,4	19,9
P95–99	66	27	16,4	23,1
P99–99.9	123	57	16,1	28,2
P99.9–100	302	140	12,3	26,7
Alla	20	7	15,7	18,7
1980				
P0–20	10	2	16,5	2,8
P20–40	37	8	20,2	2,6
P40–60	57	15	23,0	4,9
P60–80	71	21	23,5	7,5
P80–90	85	28	23,7	10,2
P90–95	100	37	23,7	13,3
P95–99	128	54	23,5	18,6
P99–99.9	211	109	23,1	27,4
P99.9–100	723	493	23,4	39,5
Alla	56	18	22,7	9,2
1990				
P0–20	34	7	18,3	2,1
P20–40	101	26	23,4	2,8
P40–60	140	38	23,3	3,9
P60–80	177	49	22,7	5,0
P80–90	216	63	22,1	7,0
P90–95	255	80	21,7	9,4
P95–99	325	114	21,4	13,3
P99–99.9	495	206	21,9	18,7
P99.9–100	1310	749	26,3	28,5
Alla	143	42	22,4	6,4

APPENDIX

Kapital- inkomst- skatt	Fastighets- skatt	Förmögen- hetsskatt	Arbetsgivar- avgift	Slutlig skattesats	Slutlig skatt ex. arb.avg
–	–	0,1	3,5	24,9	22,3
–	–	0,1	4,5	33,2	30,2
–	–	0,1	4,7	36,7	33,7
–	–	0,2	4,7	38,2	35,3
–	–	0,4	4,5	39,3	36,6
–	–	1,0	3,4	42,2	40,2
–	–	2,3	2,3	47,6	46,4
–	–	7,7	1,2	47,2	46,5
–	–	0,5	4,2	37,4	34,7
–	–	0,3	6,7	22,8	17,6
–	–	0,1	7,1	26,9	21,7
–	–	0,1	8,7	32,3	26,4
–	–	0,1	9,6	36,1	30,0
–	–	0,1	9,7	39,3	33,4
–	–	0,2	9,6	42,3	36,8
–	–	0,4	9,6	47,2	42,1
–	–	0,7	9,9	55,7	51,3
–	–	4,0	5,8	70,0	68,2
–	–	0,2	9,0	36,8	31,2
–	0,6	0,1	11,3	29,0	21,0
–	0,3	0,0	11,4	33,9	26,3
–	0,2	0,0	14,4	36,4	27,2
–	0,2	0,0	15,5	37,4	27,7
–	0,3	0,0	15,7	38,9	29,3
–	0,3	0,1	15,7	40,8	31,4
–	0,4	0,2	15,5	43,9	35,2
–	0,4	0,6	14,8	49,2	41,6
–	0,7	1,7	7,4	60,2	57,2
–	0,3	0,1	14,5	38,0	29,1

forts.

APPENDIX

Genomsnittsskatter i den svenska inkomstfördelningen, 1970–2010 (forts.)

	<i>Inkomst (tkr)</i>	<i>Slutlig skatt (tkr)</i>	<i>Kommunal- skatt</i>	<i>Statlig förvärvs- ink.skatt</i>
<i>2000</i>				
P0–20	40	9	16,9	0,0
P20–40	152	40	21,5	0,0
P40–60	222	61	22,4	0,0
P60–80	282	79	22,6	0,1
P80–90	357	105	22,0	1,7
P90–95	459	141	21,2	4,1
P95–99	661	217	20,2	7,3
P99–99,9	1353	479	16,8	9,7
P99,9–100	7925	2761	7,6	5,9
Alla	245	71	21,0	2,1
<i>2010</i>				
P0–20	33	4	11,4	0,0
P20–40	181	35	18,3	0,0
P40–60	301	58	19,0	0,0
P60–80	393	78	19,6	0,0
P80–90	512	111	19,9	1,1
P90–95	662	164	19,9	3,7
P95–99	950	275	19,3	6,9
P99–99,9	1858	609	16,6	9,1
P99,9–100	8306	2763	9,7	7,0
Alla	329	74	18,9	2,0

Not: Data baseras på SCB:s databas LINDA och gäller individer 20–64 år gamla. »Inkomst« är summa förvärvs- och kapitalinkomst före skatt och inkomstnämnanne för skattesatserna med undantag för »Slutlig skatt inkl. arb.avg.« där arbetsgivaravgiftens skattedel också ingår i nämnanne. »Slutlig skatt« innehåller inte arbetsgivaravgift.

APPENDIX

<i>Kapital- inkomst- skatt</i>	<i>Fastighets- skatt</i>	<i>Förmögen- hetsskatt</i>	<i>Arbetsgivar- avgift</i>	<i>Slutlig skattesats</i>	<i>Slutlig skatt ex. arb.avg</i>
1,3	0,8	0,1	10,2	28,8	21,6
0,5	0,6	0,1	10,2	33,2	26,4
0,3	0,6	0,1	12,9	35,8	27,5
0,4	0,7	0,1	12,9	36,4	28,2
0,8	0,8	0,1	13,2	37,6	29,4
1,3	0,7	0,2	14,8	39,6	30,7
2,1	0,7	0,3	16,5	42,3	32,8
6,4	0,5	0,7	15,5	44,0	35,4
19,9	0,2	0,9	6,0	38,5	34,8
1,7	0,6	0,2	13,0	37,3	29,1
0,9	0,7	–	7,1	19,4	13,7
0,4	0,4	–	8,3	25,3	19,1
0,2	0,4	–	11,5	27,6	19,3
0,4	0,5	–	12,4	28,7	19,9
0,7	0,5	–	14,3	31,4	21,6
1,4	0,4	–	15,7	35,0	24,8
2,9	0,4	–	16,5	39,0	28,9
7,2	0,3	–	15,2	41,7	32,8
16,5	0,1	–	9,1	38,8	33,3
1,6	0,4	–	12,8	31,2	22,4

## Appendix B

### Arbetsgivaravgifter i Sverige, 1960–2013

	Arbetsgivaravgift			Allmän löneavgift	Allmän arbetsgivaravgift
	I<G	G<I<T	T<I		
1960	0,40	3,00	0,00		
1965	1,900	7,975	0,00		
1968	3,20	11,60	0,00		
1969	4,20	13,10	1,00		1,00
1970	4,50	13,90	1,00		1,00
1971	5,72	15,37	2,00		2,00
1972	5,97	16,47	2,00		2,00
1973	8,07	18,57	4,00		4,00
1974	12,47	22,97	4,00		4,00
1975	16,57	27,32	4,00		4,00
1976	20,375	31,375	20,375		4,00
1977	23,65	35,40	23,65		4,00
1978	22,67	34,42	22,67		1,00
1979	23,08	34,83	23,08		
1980	23,95	35,95	23,95		
1981	24,305	36,555	24,305		
1982	33,055				
1983	36,755			3,00	
1984	36,155			2,00	
1985	36,455			2,00	
1986	36,45			2,00	
1987	37,376			2,00	
1988	37,07			0,34	
1989	37,47			0,34	
1990	38,97			0,34	
1991	38,03			0,90	
1992	34,83				
1993	31,00				
1994	31,36				
1995	32,86			1,50	
1996	33,06			1,50	

APPENDIX

Arbets- skyddsavgift	Arbetslöshets- försäkring och kontant arbets- marknadsstöd	Arbets- marknads- avgift	Arbetsmarkn.- utbildnings- avgift	Arbetsmiljöavgift
0,05 <sup>d</sup>				
0,05 <sup>d</sup>				
0,10 <sup>d</sup>	0,40 <sup>d</sup>			
0,10 <sup>d</sup>	0,40 <sup>d</sup>			
0,13	0,40		0,40	
0,13	0,40		0,40	
0,10	0,40		0,40	
0,13	0,40		0,40	
0,10	0,40		0,40	
0,155	0,40		0,40	
0,155		0,80		
0,155		1,30		
0,155		1,30		
0,155		1,60		
0,35		1,586		
0,35		2,006		
0,35		2,16		
0,35		2,16		
0,35		2,16		1,50
0,35		2,16		
0,35		2,04		
0,17		2,12		
0,17		2,12		
0,17		4,32		
0,17		5,42		

forts.

APPENDIX

Arbetsgivaravgifter i Sverige, 1960–2013 (forts.)

Arbetsgivaravgift				Allmän löneavgift	Allmän arbets- givaravgift
	I<G	G<I<T	T<I		
1997	32,92			2,60	
1998	33,03			4,48	
1999	33,06			8,04	
2000	32,92			3,09	
2001	32,82			2,69	
2002	32,82			2,69	
2003	32,82			3,25	
2004	32,70			3,13	
2005	32,46			3,07	
2006	32,28			4,40	
2007	32,42			4,40	
2008	32,42			7,49	
2009	31,42			7,49	
2010	31,42			6,03	
2011	31,42			9,23	
2012	31,42			9,23	
2013	31,42			9,88	

Appendix B (forts.)

APPENDIX

<i>Arbetar- skyddsavgift</i>	<i>Arbetslöshets- försäkring och kontant arbets- marknadsstöd</i>	<i>Arbets- marknads- avgift</i>	<i>Arbetsmarkn.- utbildnings- avgift</i>	<i>Arbetsmiljöavgift</i>
0,17		5,42		
0,17		5,42		
		5,84		
		5,84		
		5,84		
		5,84		
		3,70		
		3,70		
		4,45		
		4,45		
		4,45		
		2,43		
		2,43		
		4,65		
		2,91		
		2,91		
		2,91		

APPENDIX

Arbetsgivaravgifter i Sverige, 1960–2013 (forts.)

	Arbets- skade- avgift <sup>a</sup>	Föräldra- försäkrings- avgift <sup>b</sup>	Byggforsk- ningsavgift	Delpensions- avgift	Efterlevande- pensionsavgift
1960			0,40 <sup>f</sup>		
1965			0,40 <sup>g</sup>		
1968			0,60 <sup>g</sup>		
1969			0,60 <sup>g</sup>		
1970			0,60 <sup>g</sup>		
1971			0,60 <sup>g</sup>		
1972	0,30 <sup>d</sup>		0,50 <sup>d</sup>		
1973	0,30 <sup>d</sup>		0,50 <sup>d</sup>		
1974	0,25 <sup>d</sup>		0,60 <sup>d</sup>		
1975	0,25 <sup>d</sup>		0,60 <sup>d</sup>		
1976	0,25		0,70	0,13	
1977	0,25	1,00	0,70	0,25	
1978	0,25	1,30	0,70	0,25	
1979	0,25	1,60	0,70	0,25	
1980	0,60	1,90	0,70	0,50	
1981	0,60	2,20	0,70	0,50	
1982	0,60	2,20		0,50	
1983	0,60	2,20		0,50	
1984	0,60	2,20		0,50	
1985	0,60	2,20		0,50	
1986	0,60	2,20		0,50	
1987	0,90	2,20		0,50	
1988	0,90	2,20		0,50	
1989	0,90	2,20		0,50	
1990	0,90	2,20		0,50	
1991	0,90	2,20		0,50	
1992	0,90	2,20		0,50	
1993	1,38			0,20	
1994	1,38			0,20	
1995	1,38			0,20	
1996	1,38			0,20	
1997	1,38			0,20	
1998	1,38			0,20	
1999	1,38	2,20			1,70
2000	1,38	2,20			1,70
2001	1,38	2,20			1,70

APPENDIX

Folkpensionsavgift	Lönegarantiavgift	Sjukförsäkringsavgift	Ålderspensionsavgift <sup>c</sup>	Vuxenutbildningsavgift
		1,10 <sup>g</sup>	3,00 <sup>e</sup>	
		1,50 <sup>h</sup>	7,50 <sup>e</sup>	
		2,60 <sup>h</sup>	9,00 <sup>e</sup>	
		2,60 <sup>d</sup>	9,50 <sup>e</sup>	
		2,90 <sup>d</sup>	10,00 <sup>e</sup>	
	0,02 <sup>d</sup>	3,10 <sup>d</sup>	10,25 <sup>e</sup>	
	0,02 <sup>d</sup>	3,10 <sup>d</sup>	10,50 <sup>e</sup>	
	0,02 <sup>d</sup>	3,20 <sup>d</sup>	10,50 <sup>e</sup>	
3,30 <sup>d</sup>	0,02 <sup>d</sup>	3,80 <sup>d</sup>	10,50 <sup>e</sup>	
4,20 <sup>d</sup>	0,02 <sup>d</sup>	7,00 <sup>d</sup>	10,75 <sup>e</sup>	
6,20	0,02	8,00	11,00 <sup>e</sup>	0,15
8,30	0,07	8,00	11,75 <sup>e</sup>	0,15
8,30	0,12	9,60	11,75 <sup>e</sup>	0,25
8,30	0,20	10,60	11,75 <sup>f</sup>	0,25
8,30	0,20	10,60	12,00 <sup>f</sup>	0,25
8,40	0,20	10,50	12,25 <sup>f</sup>	0,25
8,45	0,20	10,50	9,40	0,25
9,45	0,20	9,50	9,60	0,25
9,45	0,20	9,50	10,00	0,25
9,45	0,20	9,50	10,00	0,25
9,45	0,20	9,30	10,00	0,26
9,45	0,20	9,30	10,20	0,27
9,45	0,20	10,10	10,60	0,27
9,45	0,20	10,10	11,00	0,27
7,45	0,20	10,10	13,00	0,27
7,45	0,20	10,10	13,00	0,27
7,45	0,20	7,80	13,00	0,39
5,66	0,20	8,27	13,00	
5,86	0,20	8,43	13,00	
5,86	0,20	6,23	13,00	
5,86	0,25	5,28	13,00	
5,86	0,25	4,04	13,00	
6,83	0,25	7,90	6,40	
		7,50	6,40	
		8,50	10,21	
		8,80	10,21	

(forts.)

APPENDIX

Arbetsgivaravgifter i Sverige, 1960–2013 (forts.)

	Arbets- skade- avgift <sup>a</sup>	Föräldra- försäkrings- avgift <sup>b</sup>	Byggforsk- ningsavgift	Delpensions- avgift	Efterlevande- pensionsavgift
2002	1,38	2,20			1,70
2003	0,68	2,20			1,70
2004	0,68	2,20			1,70
2005	0,68	2,20			1,70
2006	0,68	2,20			1,70
2007	0,68	2,20			1,70
2008	0,68	2,20			1,70
2009	0,68	2,20			1,70
2010	0,68	2,20			1,70
2011	0,68	2,20			1,17
2012	0,30	2,60			1,17
2013	0,30	2,60			1,17

Noter: I = löneinkomst, G = förmånsgolv, T = förmånstak. a) Kallades »Yrkesskadeförsäkring« fram till 1977. b) Fram till 1992 fanns en föregångare vid namn »Barnomsorgsavgift«. c) Kallades »Tilläggs-pensionsavgift« fram till 1999. d) Utgår på I < 7,5 prisbasbelopp. e) Utgår på 1 < I < 7,5 prisbasbelopp. f) Utgår med 25 kr per 2000 arbetstimmar. g) Utgår på I < 15 000 kr. h) Utgår på I < 22 000 kr.

Källor: 1960–1977: SOU 1977:91, tab. 1.4; 1978: Prop. 1980/81:100, bilaga 2.1, tab. 17; 1979–1982: Prop. 1981/82:100, bilaga 1.6, tab. 16; 1983–1986: Prop. 1985/86:100, bilaga 1.2, tab. 9; 1987: Prop. 1986/87:150, bilaga 1.2, tab. 10; 1988–1989: Prop. 1989/90:150, bilaga 1.2, tab. 10; 1990–2012: Stockholms Läns Landsting (2012), tab. 16.9; 2013: Prop. 2012/13:1.

APPENDIX

<i>Folk- pensions- avgift</i>	<i>Löne- garanti- avgift</i>	<i>Sjuk- försäkrings- avgift</i>	<i>Ålders pensions- avgift<sup>c</sup></i>	<i>Vuxen- utbildnings- avgift</i>
		8,80	10,21	
		11,08	10,21	
		11,08	10,21	
		10,15	10,21	
		8,64	10,21	
		8,78	10,21	
		7,71	10,21	
		6,71	10,21	
		5,95	10,21	
		5,02	10,21	
		5,02	10,21	
		4,35	10,21	

## Referenser

- Aaberge, R., A. Langørgen & Petter Lindgren (2010), »The impact of basic public services on the distribution of income in European countries«, i A. B. Atkinson & E. Marlier (red.), *Income and Living Conditions in Europe*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities (OPOCE).
- Aaberge, R., M. Singh Bhuller, A. Langørgen & M. Mogstad (2010), »The Distributional Impact of Public Services when Needs Differ«, *Journal of Public Economics* 94, s. 549–562.
- Algan, Y., P. Cahuc & M. Sangnier (2011), »Efficient and inefficient welfare states«, CEPR Discussion Paper No. 8229.
- Alstadsæter, A. & M. Jacob (2012), »Income shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules«, ESO-rapport 2012:4.
- Andersson, F. W., L. Johansson & K. Olin (2011), »Hur påverkar offentliga välfärdstjänster hushållens ekonomi?«, *Fokus på näringsliv och arbetsmarknad hösten 2011*. SCB: Örebro.
- Atkinson, A.B. (1995), *Public economics in action: the basic income/flat tax proposal*, Oxford: Clarendon Press.
- Bastani, S. & H. Selin (2012), »Bunching and non-bunching at kink points of the Swedish tax schedule«, CESifo Working Paper 3865.
- Bénabou, R. & J. Tirole (2004), »Willpower and personal rules«, *Journal of Political Economy* 112, s. 84–886.
- Bengtsson, N., B. Holmlund & D. Waldenström (2012), »Lifetime versus Annual Tax Progressivity: Sweden, 1968–2009«, IZA Discussion paper nr 6641.
- Björklund, A. & M. Palme (2002), »Income redistribution within the life cycle versus between individuals: Empirical evidence using Swedish panel data«, i D. Cohen, T. Piketty & G. Saint-Paul (red.), *The Economics of Rising Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Björklund, A. (1993), »A comparison between actual distributions of annual and lifetime income: Sweden 1951–89«, *Review of Income and Wealth* 39(4), s. 377–386.
- Björklund, A. & M. Jäntti (2011), *Inkomstfördelningen i Sverige. SNS Välfärdsrapport 2011*. Stockholm: SNS Förlag.
- Blomquist, S. (1981), »A comparison of distributions of annual and lifetime income: Sweden around 1970«, *Review of Income and Wealth* 27(2), s. 243–264.

## REFERENSER

- Bowles, S. & S. Polania-Reyes (2012), »Economic incentives and social preferences: Substitutes or complements?«, *Journal of Economic Literature* 50(2), s. 368–425.
- Brewer, M., M. Costa Dias & J. Shaw (2012), »How taxes and welfare distort work incentives: static, lifecycle and dynamic perspectives«, Institute for Fiscal Studies: London.
- Cabral, M. & C. Hoxby (2012), »The hated property tax: Salience, tax rates, and tax revolts« Working Paper Stanford University.
- Chetty, R. & E. Saez (under publicering), »Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients«, *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Chetty, R., A. Looney & K. Kroft, (2009), »Salience and taxation: theory and evidence«, *American Economic Review* 99(4), s. 1145–1177.
- Dahlberg, M., K. Edmark, J. Hansen & E. Mörk (2008), *Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning*. SNS Valfärdsrådsrapport 2008. Stockholm: SNS Förlag.
- Du Rietz, G. (2008), »Selektiva skattesänkningar av arbetsgivaravgifterna«, Underlag till Globaliseringsrådets skattegrupp, Stockholm: Globaliseringsrådet.
- Dutrieux, J. & K.-R. Sjöholm (2006), »Försäkringsmässighet: skatter och avgifter i socialförsäkringens finansiering«, Rapport 2006:13, Stockholm: Försäkringskassan.
- Edin, P. A. & P. Fredriksson, P. (2000) LINDA – Longitudinal Individual DATA for Sweden. Working Paper 2000:19, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Edlund, J. (2003), »Attitudes towards taxation: Ignorant or incoherent?« *Scandinavian Political Studies*, 26(2), s. 145–167.
- Ericson, P. & L.R. Flood. (2011), »Taxes, Wages and Working hours«, IZA, DP 5930.
- Ericson, P., L.R. Flood & R. Wahlberg (2009), »SWE taxben: A Swedish Tax/benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform«, Working paper No 346 in S-WOPEC, <http://swopec.hhs.se/gunwpe/abs/gunwpe0346.htm>
- Feld, L. & B. Frey (2002), »Trust breeds trust: How taxpayers are treated«, *Economics of Governance* 3(2), s. 87–99.
- Festinger, L. (1957), *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston: Row Petersen.
- Flood, L.R. & M. Flood & Å. Hansson (2011), Alternativ till jobbskatteavdraget FÖRES Policy Paper 2011:3
- Flood, L.R. (2010), En skattepolitik för både innan- och utanförskapet. Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer, SNS rapport.

## REFERENSER

- Frey, B. & B. Torgler (2007), »Tax morale and conditional cooperation«, *Journal of Comparative Economics* 35, s. 136–159.
- Friedman, M. (1962), »Capitalism and Freedom«, University of Chicago Press.
- Gemmell, N., Morrissey, O. & A. Pinar (2004), »Tax Perceptions and Preferences over Tax Structure in the United Kingdom«, *Economic Journal* 114, s. 117–138.
- Genberg, T. (1942), »Skatteutvecklingen sedan sekelskiftet«, *Meddelanden från Skattebetalarnas Förening* 76.
- Globaliseringsrådet (2008), »Opinionsundersökning om skatter«, arbetspapper.
- Hall, R. E. & A. Rabushka (1985, 1995), *The Flat Tax*, Stanford, California: Hoover Institution Press.
- Hammar, H., S. Jagers & K. Nordblom (2008), »Attitudes towards tax levels: A multi-tax comparison«, *Fiscal Studies* 29(4), s. 523–543.
- Hammar, H., Jagers, S. & K. Nordblom (2009), »Perceived tax evasion and the importance of trust«, *Journal of Socio-Economics* 38, s. 238–245.
- Hettich, W. & S. Winer (1988), »Economic and political foundations of tax structure«, *The American Economic Review* 78, s. 701–712.
- Hindriks, J., M. Keen & A. Muthoo (1999), »Corruption, extortion, and evasion«, *Journal of Public Economics* 74, s. 395–430.
- Holmlund, B. & M. Söderström (2011), »Estimating Dynamic Income Responses to Tax Reform«, *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy (Contributions)*, 11(1).
- Husenius, J. & J. Selén (1994), *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – en simuleringsmodell*, ESO-rapport, Ds 1994:135, Stockholm: Finansdepartementet.
- Ivanova, A., M. Keen & A. Klemm (2005), *The Russian Flat Tax Reform*, IMF Working Paper.
- Kakwani, N. C. (1977), »Measurement of tax progressivity: An international comparison«, *Economic Journal* 87(345), s. 71–80.
- Keen, M., Kim, Y. & R. Varsano (2006), *The Flat Tax(es): Principles and Evidence*, IMF Working Paper.
- Keen, M., Y. Kim & R. Varsano (2008), »The 'Flat Taxes': Principles and Experience« *International Tax and Public Finance*, 15, s. 712–751.
- Kirchler, E. (2007), *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge University Press.
- Kirchler, E., E. Hoelzl & I. Wahl (2008), »Enforced versus voluntary tax compliance: The »slippery slope« framework«, *Journal of Economic Psychology*, 29, s. 210–225.
- Kleven, H. J., M. Knudsen, C. T., Kreiner, S. Pedersen, S. & E. Saez (2011), »Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark«, *Econometrica* 79, s. 651–692.

## REFERENSER

- Kopczuk, W. (2012), »The Polish business ‘flat’ tax and its effect on reported income: a Pareto improving tax reform?«, Columbia University, Center for Social and Economic Research.
- Krugman, P. (2001), *Fuzzy Math*. New York: Norton.
- Lambert, P. J. (2001), *The Distribution and Redistribution of Income*, Manchester: Manchester University Press.
- Liechester, A., P. Levell & Imran Russel (2012), »Tax and benefit policy: insights from behavioural economics«, IFS Commentary C125, Institute for Fiscal Studies
- Lindert, P. (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the 18<sup>th</sup> Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lodin, S. O. (2009), *Professorn som blev näringslivstorped, Min tid i skattepolitiken*. Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Löfgren, Å. & K. Nordblom (2009), »Puzzling tax attitudes and labels«, *Applied Economics Letters* 16, s. 1809–1812.
- Mirrlees, J. A. (1971) »An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation«, *Review of Economic Studies* 38, s. 175–208.
- Nielsen, S. B. & P. Birch Sørensen (1997), »On the optimality of the Nordic system of dual income taxation«, *Journal of Public Economics* 63, s. 311–329.
- Nordblom, K. & J. Žamac (2012), »Endogenous norm formation over the life cycle – the case of tax morale«, *Economic Analysis & Policy* 42(2), s. 1–18.
- OECD (2012), *Taxing Wages 2011. Special feature: Trends in income tax and employee social security contribution schedules*, OECD Publishing.
- Paulus, A., H. Sutherland & P. Tsakoglou (2010), »The Distributional Impact of In-Kind Public Benefits in European Countries«, *Journal of Policy Analysis and Management* 29(2), s. 243–266.
- Pettersson, T. & T. Pettersson (2003), *Fördelning ur ett livscykelperspektiv*, SOU 2003:100, Stockholm: Allmänna förlaget.
- Piketty, T. & E. Saez (2012), »Optimal labor income taxation«, utkast till *Handbook of Public Economics*, vol. 5.
- Pirtillä, J. & H. Selin (2011), *Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska skattesystemet*, Bilaga 12 till Långtidsutredningen LU2011.
- Reynolds, M. & E. Smolensky (1977), *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1951, 1960, 1970*. New York: Academic Press.
- Riksrevisionen (2010), Enhetlig beskattning? RiR 2010:11
- Roine, J. & D. Waldenström (2010), »Top Incomes in Sweden over the Twentieth Century«, i A. B. Atkinson & T. Piketty (red.), *Top Incomes: A Global Perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- Roine, J. & D. Waldenström (2012), »The Role of Capital Gains in Income Inequality in Sweden«, *Review of Income and Wealth* 58(3), s. 569–587.

## REFERENSER

- Saez, E., J. Slemrod & S. Giertz (2012), »The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review«, *Journal of Economic Literature* 50(1), s. 3–50.
- Scholz, J. T. & M. Lubell (1998), »Trust and taxpaying: Testing the heuristic approach to collective action«, *American Journal of Political Science* 42 (2), s. 398–417.
- Sjögren, T. (2006), »Plattskatt – ett realistiskt alternativ«, *Ekonomisk Debatt*, nr 2.
- Skatteverket (2011), *Skatter i Sverige 2011. Skattestatistisk årsbok*.
- Skatteverket (2012), Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll, Rapport 2012:1.
- Slemrod, J. & J. M. Bakija (2001), »Growing inequality and decreased tax progressivity«, i K. A. Hasset & R. Glenn Hubbard (red.), *Inequality and Tax Policy*, American Enterprise Institute: Washington, D.C.
- Smeeding, T. M., P. Saunders, J. Coder, S. Jenkins, J. Fritzell, A. J. M. Hagens, R. Hauser & M. Wolfson (1993), »Poverty, Inequality and Family Living Standards Impacts Across Nations: The Effect of Noncash Subsidies for Health, Education and Housing«, *Review of Income and Wealth* 39(3), s. 229–256.
- Söderberg, H (1996), *Inkomstskattens utveckling under 1900-talet: en vägvisare för skatteberäkningar åren 1921–1996*, Stockholm: Skattebetalarna.
- Sørensen, P.B (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4, Stockholm: Fritzes.
- SOU 1977:91 (1977), *Översyn av skattesystemet. Slutbetänkande av 1972 års skatteutredning*, Stockholm: Fritzes.
- Stockholms Läns Landsting (2012), *Årsstatistik 2012*, SCB-tryck: Örebro.
- Torgler, B. (2007), *Tax Compliance and Tax Morale*. Cheltenham, U.K: Edward Elgar.
- Torgler, B. & F. Schneider (2007) »What shapes attitudes towards paying taxes? Evidence from multicultural European countries«, *Social Science Quarterly* 88, s. 443–470.
- Tuomala, M. (1990), *Optimal Income Tax and Redistribution*, Oxford: Clarendon.
- Verbist, G. (2004), »Redistributive effect and progressivity of taxes: An international comparison across the EU using Euromod«, *EUROMOD WP No. EM5/04*.
- Verboon, P. & M. van Dijke (2011), »When do severe sanctions enhance compliance? The role of precural fairness«, *Journal of Economic Psychology* 32, s. 120–130.
- Waldenström, D. (2012), »Regeringen och ojämlikheten: En granskning av budgetens fördelningspolitiska redogörelser 1992–2011«, Underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.
- Wenzel, M. (2005), »Motivation or rationalization? Causal relations between ethics, norms, and tax compliance«, *Journal of Economic Psychology* 26, s. 491–508.

# Optimal beskattning och informationsbrist

*Grundläggande insikter från ekonomisk teori*<sup>1</sup>

THOMAS ARONSSON & SÖREN BLOMQUIST

I takt med att den offentliga sektorn vuxit och inkomstomfördelningen blivit mer omfattande har skattesystemets utformning kommit alltmer i fokus. En viktig anledning är naturligtvis att skatter kan snedvrیدا de ekonomiska incitamenten och därmed ge upphov till effektivitetsförluster. Optimal beskattning handlar i grund och botten om att omfördela, och att generera skatteintäkter för andra ändamål än omfördelning, med så små effektivitetsförluster som möjligt. Tre grundläggande frågor kommer att diskuteras: 1. Varför baseras omfördelning på snedvridande skatter istället för på (icke-snedvridande) klumpsummeskatter? 2. Vilka faktorer bestämmer den optimala skatteskalans utseende? 3. Kan man utifrån modern forskning säga något om hur den optimala skatteskalan ser ut?

Det finns idag en mycket omfattande ekonomisk-teoretisk litte-

1. Vi vill tacka Spencer Bastani för arbete med modellsimuleringar och synpunkter på kapitlets innehåll, Elon Strömbäck för hjälp med figurer, samt Lennart Flood, Camilo von Greiff, Karl-Gustaf Löfgren, Katarina Nordblom, Tomas Sjögren, Daniel Waldenström och Magnus Wikström för kommentarer på kapitlets innehåll.

ratur om optimal beskattning. Tidigare studier skiljer sig åt till exempel vad gäller vilka skatter som studeras och vilka informationsantaganden som görs, det vill säga vilken information om skattesubjekten man tänker sig att beslutsfattaren har. Ett grundläggande antagande är att beslutsfattaren har ofullständig information, vilket i sin tur begränsar möjligheten att omfördela mellan olika individer. Den modell som presenteras i nästa avsnitt bygger på antagandet att den ekonomisk-politiska beslutsfattaren – i fortsättningen kallad »regeringen« – kan observera inkomster på individnivå, samtidigt som individuell produktivitet (den inneboende förmågan att generera inkomster) är privat information och därför inte kan observeras av regeringen. Informationen om produktivitet är därför asymmetrisk: även om varje enskild individ känner till sin egen produktivitet råder det informationsbrist ur regeringens synvinkel. Kapitlet handlar framför allt om optimal inkomstbeskattning, det vill säga hur inkomstskatter i kombination med inkomsttransfereringar kan användas för att omfördela inkomster på ett så effektivt sätt som möjligt. Men även optimal varubeskattning kommer att studeras, och särskilt hur varuskatter bör utformas i kombination med en optimal inkomstskatt. Dessutom diskuteras optimal beskattning av kapitalinkomster; också med tonvikt på dess roll som komplement till en optimal arbetsinkomstskatt.

Varför är det intressant att koppla ihop optimal inkomst- och varubeskattning med den typ av informationsbrist som diskuteras ovan? För det första utgör informationsbrist en viktig restriktion som begränsar möjligheten att uppnå ekonomisk-politiska målsättningar: den nödvändiggör nämligen att omfördelning baseras på inkomst (som är observerbar men påverkas av individens beteende) istället för på produktivitet (som inte kan observeras). Utan informationsbrist skulle det vara möjligt att omfördela med klumpsummeskatter baserade på produktivitet, som inte ger upphov till effektivitetsförluster. För det andra utgör kombinationen av inkomstskatter och varuskatter en rimligt realistisk beskrivning av kärnan i många länders skattesystem.

Svaren på frågorna 2–3 ovan beror naturligtvis i stor utsträck-

ning på hur man tänker sig att samhällsekonomin fungerar. De standardmodeller för optimal beskattning som ofta används ger en ganska stiliserad bild av samhällsekonomin funktionssätt. Standardantaganden är till exempel att (i) arbetsmarknaden är en konkurrensmarknad där alla som vill arbeta för den lön som erbjuds också kan göra det, (ii) individens välfärd bestäms av hans/hennes egen konsumtion men inte av hur mycket andra konsumerar, och (iii) den offentliga sektorn består av endast en beslutsnivå. Dessa antaganden kan, men behöver inte nödvändigtvis, utgöra allvarliga begränsningar i analysen. Det är ändå viktigt att lyfta diskussionen bortom standardmodellen genom att studera vad som händer om de här antagandena släpps. Resultaten visar bland annat att om människor inte bara erhåller nytta av sin egen absoluta konsumtion av varor, tjänster och fritid, utan också av hur mycket mer än andra de konsumerar, kan den optimala skatteskalen komma att förändras dramatiskt jämfört med den som följer av mer traditionella modeller. Vidare diskuteras effekter av ofrivillig arbetslöshet liksom problem som följer när olika nivåer i den offentliga sektorn inte koordinerar sina skatteuttag.

I de två följande avsnitten presenterar vi en grundmodell av den typ som mycket av litteraturen bygger på och analyserar skatteskalans bestämningsfaktorer och utseende på basis av denna. Därefter presenteras de utvidgningar som diskuterades ovan. Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning och slutsatser.

## Grundmodellen

Den moderna teorin för optimal inkomstbeskattning bygger på en studie av Mirrlees (1971), där människor skiljer sig åt med avseende på produktivitet, det vill säga latent förmåga att generera inkomst. I modellen används timlönen som ett mått på produktivitet. Produktivitet i sig antas vara privat information i den bemärkelsen att det bara är individen själv som vet hur produktiv han/hon faktiskt är, medan regeringen enbart kan observera inkomsten – det vill säga produkten av timlönen och antalet arbetade timmar – när den fat-

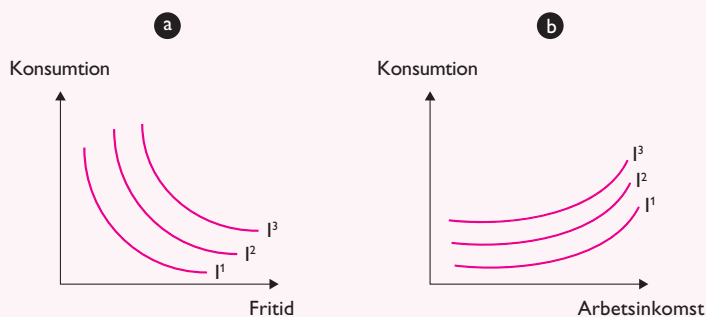
tar beslut om omfördelning. Regeringen måste därför basera sin fördelningspolitik på observerbar inkomst istället för på produktivitet. Den måste med andra ord använda en inkomstskatt istället för produktivitetbaserade klumpsummeskatter.

För att börja diskussionen på ett någorlunda enkelt sätt antas inledningsvis att varje individ bara konsumerar en vara. Analysen bortser också från sparande. I en sådan modell är konsumtion synonymt med disponibel inkomst. Vi kommer nedan att utvidga analysen till en modell med flera varor för att studera hur inkomst- och varuskatter kan användas simultant, liksom till en flerperiodsmodell för att studera beskattning av kapitalinkomster. Varje individ antas ha preferenser för konsumtion och fritid. Preferenserna representeras av en nyttofunktion där nyttan,  $u$ , är en växande funktion av individens konsumtion,  $c$ , och fritid,  $l$ , på följande sätt:

$$u = u(c, l). \quad (1)$$

Hur preferenserna för konsumtion och fritid ser ut illustreras ofta av indifferenskurvor, där varje kurva visar vilka kombinationer av konsumtion och fritid som ger samma nytta för individen. Detta visas i a-delen av figur 1.

Tre olika indifferenskurvor visas i figuren. Som nämntes är en



**Figur 1** Indifferenskurvor.

indifferenskurva konstruerad så att alla punkter på kurvan ger individen samma nytta. Varje kurva representerar med andra ord olika kombinationer av konsumtion och fritid för vilka individen är indifferent. Ju högre upp i figuren en indifferenskurva ligger, desto högre nytta representerar den. Av de utritade kurvorna representerar därför  $I^2$  högre nytta än  $I^1$  och  $I^3$  högre nytta än  $I^2$ . Figurens b-del uttrycker samma indifferenskurvor i en annan dimension; nämligen som de kombinationer av konsumtion och arbetsinkomst som ger samma nytta för individen givet att timlönen hålls konstant. Den omskrivningen är bekväm med tanke på att arbetsinkomst och disponibel inkomst (vilket i den här modellen är detsamma som konsumtion) är observerbara variabler medan effektiv arbetstid i allmänhet inte kan observeras. Logiken i omformuleringen följer enkelt om man noterar att fritid,  $l$ , kan skrivas som skillnaden mellan den totala tid individen har till sitt förfogande,  $\bar{l}$ , och arbetstiden,  $h$ , så att  $l = \bar{l} - h$ , medan arbetsinkomsten,  $y$ , utgörs av produkten av timlönen,  $w$ , och arbetstiden, det vill säga  $y = w \cdot h$ . Ekvation (1) kan då skrivas om så att

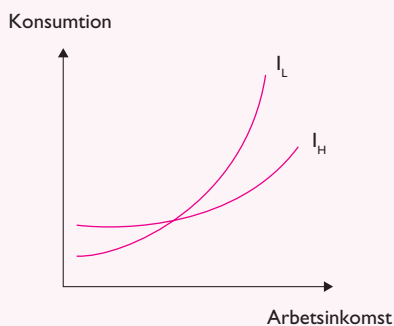
$$u = u(c, l) = u\left(c, \bar{l} - \frac{y}{w}\right). \quad (2)$$

I figurens b-del är därför tolkningen analog: ju högre upp i figuren indifferenskurvan ligger, desto högre nytta representerar den. Att indifferenskurvorna har positiv lutning i figurens b-del beror naturligtvis på att arbetstid och fritid är varandras spegelbilder (ökar arbetstiden så minskar fritiden och vice versa). Notera ännu en gång att den här figuren avser en viss individ för vilken timlönen hålls konstant. Skulle timlönen förändras kommer indifferenskurvorna i b-delen (men inte i a-delen) att ändra lutning. Vi kommer senare att utnyttja just detta för att studera produktivitetsskillnader mellan olika individer.

Notera slutligen att individens budget för privat konsumtion bestäms som skillnaden mellan arbetsinkomsten och den skatt netto efter transfereringar som han/hon betalar,  $T$ . Budgetrestriktionen kan därför skrivas  $c = y - T$ .

### *Optimal inkomstbeskattning*

För att på ett så enkelt sätt som möjligt relatera användningen av snedvridande skatter till informationsbrist följer vi Stiglitz (1982) och börjar med att studera en enkel ekonomi bestående av endast två typer av individer, där den ena antas ha låg produktivitet och den andra hög.<sup>2</sup> Detta antagande släpps senare när skatteskalans utformning diskuteras mer generellt. De båda individtyperna antas ha samma preferenser; det enda som skiljer dem åt är att den högproduktiva har en högre timlön än den lågproduktiva. Det innebär att indifferenskurvorna i a-delen i figur 1 inte skiljer sig åt mellan individtyperna. I figurens b-del däremot kommer de att skilja sig åt, eftersom en lågproduktiv person måste avstå mer fritid än en högproduktiv person för att uppnå en given inkomstökning. Det betyder i sin tur att om arbetsinkomsten ökar med en krona (på grund av ytterligare arbete), så kräver en lågproduktiv person större kompensation i form av ökad konsumtion för att nyttan ska förbli oförändrad. I normalfallet kommer därför en högproduktiv individ att ha flackare indifferenskurvor än en lågproduktiv, när indifferenskurvorna uttrycks i termer av konsumtion och arbetsinkomst. Detta visas i fi-



**Figur 2** Produktivitetsskillnader och indifferenskurvor.

2. Delar av vår framställning nedan bygger på Blomquist (2009) och Aronsson, Bastani och Blomquist (2010).

gur 2 där  $I_H$  representerar en indifferenskurva för en högproduktiv individ och  $I_L$  för en lågproduktiv.

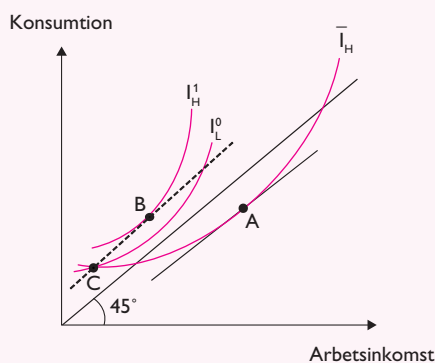
Individer med olika produktivitet kommer därför att välja olika kombinationer av konsumtion och arbetsinkomst även om de har samma preferenser. Detta diskuteras mer utförligt nedan.

Ett optimalt skatte- och transfereringssystem återspeglar ett välfärds mål som visar hur olika individers nyttor vägs samman. Detta kallas samhällelig välfärdsfunktion. Optimala skatteproblem kan därför formuleras som att omfördela inkomster med hjälp av skatter och transfereringar (i kombination med intäktskrav också för andra ändamål) för att maximera den samhällliga välfärdsfunktionen. Även om välfärds mål kan se ut på olika sätt är det framför allt två varianter som återkommer i litteraturen. Den ena kallas utilitaristisk välfärdsfunktion och innebär att alla individuella nyttor ges samma vikt. Regeringen antas då utforma skatte- och transfereringssystemet för att maximera nytto summan över alla individer. Den andra kallas Rawlsiansk välfärdsfunktion (uppkallad efter John Rawls), där syftet istället är att maximera välfärden för den som har lägst nytta. Här ges övriga individers nyttor ingen vikt alls. Men man kan också tänka sig andra (och kanske mer realistiska) formuleringar, exempelvis att alla individers nyttor visserligen påverkar den samhällliga välfärdsfunktionen men att de ges olika vikt beroende på var i inkomstfördelningen individen befinner sig. Vi återkommer till valet av samhällelig välfärdsfunktion nedan i samband med numeriska beräkningar av den optimala skatteskalen.

Många ekonomisk-teoretiska studier kring optimal beskattning (särskilt studier baserade på modeller med två produktivitetstyper) bygger dock på ett något annorlunda angreppssätt. Istället för att anta hur den samhällliga välfärdsfunktionen ser ut (och därmed begränsa analysen), studeras hur skatte- och transfereringssystemet kan utformas för att uppnå en Paretoeffektiv resursallokering. Det innebär i det tvåtypsexempel som diskuteras här att man konstant håller nyttan för den ena produktivitetstypen och att den ekonomiska politiken sedan utformas för att maximera nyttan för den andra. Nedanstående diskussion bygger på detta: här antas att skatte- och

transfereringssystemet utformas i syfte att maximera nyttan för den lågproduktiva individtypen, samtidigt som den högproduktiva individtypens nytta hålls konstant på en i förväg bestämd nivå. Det kvalitativa resonemanget kan därför tillämpas oavsett på vilken nivå den högproduktivas nytta fixeras.<sup>3</sup> Regeringen antas känna till produktivetsfördelningen i ekonomin som helhet (hur många som är hög- respektive lågproduktiva) liksom konsumenternas preferenser, men kan inte observera produktivitet på individnivå. Diskussionen baseras på figur 3, som är hämtad från Blomquist (2009).

Låt oss börja med att studera varför omfördelning baserad enbart på klumpsummeskatter och klumpsummetransfereringar inte fungerar när individuell produktivitet är privat information. Exemplet i figuren avser ett rent omfördelningssystem, där inkomst omfördelas från högproduktiva till lågproduktiva individer. Vidare antas att ekonomin består av lika många individer av respektive typ (det sistnämnda är inte viktigt men förenklar den grafiska presen-



**Figur 3** Näst-bästa lösning i tvåtypsmodellen.

3. Detspelar ingen roll för de kvalitativa resultat som diskuteras nedan om vi maximerar nyttan för den högproduktiva eller lågproduktiva individtypen, förutsatt att nyttan hålls konstant för den andra individtypen. Exempelvis väljer Stiglitz (1982) den alternativa formuleringen där nyttan maximeras för den högproduktiva individtypen.

tationen). I figur 3 representerar 45-graderslinjen budgeten för respektive individtyp i frånvaro av skatter och transfereringar (som innebär att konsumtion är lika med arbetsinkomst), indifferenskurvan  $\bar{I}_H$  den nyttonivå som fixeras för den högproduktiva individtypen, medan  $I_L^0$  och  $I_L^1$  är två indifferenskurvor för den lågproduktiva. För att kunna maximera nyttan för den lågproduktiva individtypen måste man ta ut så stor skatteintäkt som möjligt av den högproduktiva individtypen, givet att denne befinner sig på  $\bar{I}_H$ . I figuren bestäms därför skatteintäkten som avståndet (mätt i termer av konsumtion) mellan 45-graderslinjen och punkten A där indifferenskurvan  $\bar{I}_H$  har samma lutning som 45-graderslinjen. Anta nu att skatteintäkten ges som en transferering till den lågproduktiva individtypen, vilket innebär att denne kommer att befinna sig längs den streckade linjen i figuren. Figuren visar att den lågproduktiva individtypens nytta kommer att vara störst i punkten B, där den streckade linjen tangenter indifferenskurvan  $I_L^1$ . Punkterna A (för den högproduktiva) och B (för den lågproduktiva) utgör därför tillsammans den bästa tänkbara allokeringen i det här exemplet.

Den allokering som representeras av punkterna A och B är dock inte möjlig att implementera i den här modellen. Anledningen är att en högproduktiv individ skulle föredra punkten B framför den allokering som är avsedd för honom/henne (punkt A). En förflyttning från A till B skulle öka nyttan för en högproduktiv individ, och den nyttoökningen kan i sin tur åstadkommas genom att härma den lågproduktiva individtypen, det vill säga genom att arbeta mindre och redovisa samma arbetsinkomst som en lågproduktiv individ. Eftersom analysen bygger på antagandet att regeringen kan observera inkomst men inte produktivitet på individnivå är detta härmningsbeteende möjligt och skulle naturligtvis underminera förutsättningarna för att omfördela från de som är högproduktiva till de som är lågproduktiva. I forskningslitteraturen brukar den som utför detta härmningsbeteende kallas »härmare« (från engelskans *mimicker*). Här är därför härmaren en högproduktiv person som låtsas vara lågproduktiv. För att undvika härmningsbeteende måste man därför införa ytterligare en restriktion, nämligen en så kallad självselektionsrestrik-

tion. Den innebär i det här exemplet – där omfördelningen går från hög- till lågproduktiva individer – att en högproduktiv individ själv måste föredra (åtminstone svagt föredra) den allokering som är avsedd för honom/henne framför den allokering som är avsedd för den lågproduktiva individtypen. Effekten av självselektionsrestriktionen är därför att ändra den kombination av arbetsinkomst och konsumtion som är avsedd för den lågproduktiva individtypen, så att den allokeringen blir oattraktiv för högproduktiva individer. Det innebär i figur 3 att punkt C (istället för punkt B) kommer att representera den lågproduktiva individtypens kombination av arbetsinkomst och konsumtion. En högproduktiv individ kan då inte längre öka sin nytta genom att låtsas vara lågproduktiv. Den allokering som representeras av punkterna A och C kan kallas »nästbästa lösning«, det vill säga den bästa lösning som kan åstadkommas givet att *både* regeringens budget och självselektionsrestriktionen är uppfyllda.

Figuren visar att självselektionsrestriktionen begränsar möjligheten att omfördela mellan individerna. I punkt C är den lågproduktives nytta lägre än i punkt B. För att förmå en lågproduktiv individ att själv välja punkt C (istället för punkt B som han/hon skulle ha valt om omfördelningen sker på ren klumpsummebasis) måste vi vrida dennes budgetlinje så att den tangerar indifferenskurvan  $I_L^0$  i punkt C. Detta görs med hjälp av en marginals katt på den lågproduktiva individtypens arbetsinkomst. Syftet är att göra härmningsbeteende oattraktivt, vilket i sin tur är en grundläggande förutsättning för omfördelning. För den högproduktiva individtypen behöver man däremot inte snedvrیدا arbetsutbudet därför att högproduktiva individer i det här exemplet inte löper någon risk att bli härmade. Marginalskatten sätts därför till noll för dem. Detta kan verka kontrainuitivt när inkomster omfördelas från de med hög produktivitet till de med låg produktivitet, men kom ihåg att de högproduktiva individerna beskattas i exemplet medan de lågproduktiva istället erhåller en nettotransferering. För att kunna åstadkomma den omfördelningen under informationsbrist måste härmningsbeteende undvikas, och det är därför de lågproduktivas arbetsinkomster beskattas på marginalen.

## Skattesystem med flera instrument

### *Inkomstskatter och differentierade varuskatter*

För att kunna inkorporera varuskatter i analysen måste modellen modifieras till att innefatta flera olika varor. I övrigt är modellen densamma som tidigare: individerna antas ha samma preferenser men skilja sig åt med avseende på produktivitet. När regeringen både har tillgång till inkomst- och varuskatter, utgör varuskatter ytterligare instrument för att motverka det hämningsbeteende som diskuterades ovan.<sup>4</sup> Det enklaste sättet att inse detta är att också här bygga diskussionen på exemplet med två produktivitetstyper. I den modellen är den potentiella härmaren en högproduktiv individ som låtsas vara lågproduktiv (för att vinna på omfördelningen). Härmaren genererar därför samma inkomst före skatt som den lågproduktiva individtypen. Därmed kommer härmaren också att betala lika mycket i inkomstskatt och erhålla samma disponibla inkomst som en lågproduktiv person. Trots detta kommer en härmare inte med nödvändighet att välja samma konsumtionsmönster, det vill säga samma kvantitet av respektive vara, som en lågproduktiv individ. Anledningen är att härmaren och den lågproduktiva individtypen inte har lika mycket fritid till sitt förfogande. Mer specifikt åtnjuter härmaren mer fritid, eftersom härmaren når den lågproduktiva individtypens inkomst med en mindre arbetsinsats än de lågproduktiva individerna själva.

Om det finns ett direkt samband mellan fritid (eller arbetstid) och konsumtionsmönster, för en given disponibel inkomst, resulterar detta därför i en enkel regel för differentierad varubeskattning som går ut på att hårdare beskatta de varor en härmare väljer. En något förenklad tolkning är att hämningsbeteende kan motverkas genom att hårdare beskatta varor som är komplement till fritid, medan varor som är substitut till fritid på motsvarande sätt beskattas läg-

4. Studier av Atkinson och Stiglitz (1976), Christiansen (1984), Edwards, Keen och Tuomala (1994) och Naito (1999) utgör viktiga byggstenar i teorin för hur inkomst- och varuskatter kan användas simultant under informationsbrist (det vill säga det som på engelska brukar kallas *optimal mixed taxation*).

re. Detta lättar i sin tur upp självselektionsrestriktionen och medger därför mer omfördelning via inkomstbeskattning och transfereringar (se till exempel Edwards, Keen och Tuomala 1994). Men om preferenserna är sådana att skillnader i fritid i sig inte påverkar konsumtionsmönstret (det vill säga om detta bara bestäms av den disponibla inkomsten och varornas konsumentpriser), kan varuskatter naturligtvis inte längre användas för att lätta upp självselektionsrestriktionen på det sätt som beskrivs ovan. Differentierad varubeskattning har i det fallet ingen funktion i en ekonomi där inkomstskatten är optimalt vald, vilket visades av Atkinson och Stiglitz (1976). Härmaren och den lågproduktiva individtypen väljer då samma konsumtionsmönster i modellen.

Offentligt tillhandhållna varor som barnomsorg och äldreomsorg kan liksom varuskatter användas för att avskräcka härmningsbeteende. Detta har studerats av bland andra Blomquist och Christiansen (1995) och Boadway och Marchand (1995). En implikation av detta är att skatter och offentliga utgifter bör utformas simultant. Ett resultat från denna litteratur är även att man inte kan avgöra hur snedvridande en skatt på arbetsinkomst är genom att bara titta på den formella marginalskattens nivå. Blomquist, Christiansen och Micheletto (2010), som studerar interaktionen mellan offentligt tillhandahållna barnomsorg och skatter, visar att en del av marginalskatten, nämligen den del som finansierar barnomsorgen, kan ses som icke snedvridande. Detta innebär att skattesystemet i ett land med formellt sett högre marginalskatter kan vara mindre snedvridande än skattesystemet i ett land med formellt sett lägre marginalskatter. Man kan inte bedöma hur snedvridande ett skattesystem är utan att ta hänsyn till vad skatterna används till.

### *Arbetsinkomstbeskattning och kapitalinkomstbeskattning*

Principer för personlig kapitalinkomstbeskattning har studerats i en omfattande litteratur. Delar av litteraturen fokuserar uteslutande på ekonomisk effektivitet och bortser från problematiken kring

icke-observerbar heterogenitet. Exempelvis visar Chamely (1986) i en klassisk artikel att kapitalinkomstskattesatsen på lång sikt (när ekonomin når ett stationärt tillstånd) ska vara noll, så att alla intäkter samlas in med hjälp av andra skatteinstrument. Det finns också en forskningsinriktning med fokus på heterogenitet och informationsbrist. Simultan användning av arbetsinkomst- och kapitalinkomstskatter för att omfördela inkomster när individuell produktivitet inte kan observeras av regeringen har analyserats i ett flertal artiklar med utgångspunkt i en studie av Ordover och Phelps (1979). Vi kommer nedan att kortfattat redogöra för huvudinsikterna från den forskningen.

För att kunna studera hur arbetsinkomst- och kapitalinkomstbeskattning kan användas simultant måste den modell som presenterades ovan utvidgas till flera perioder. Antag för enkelhetens skull att ekonomin (ännu en gång) består av två produktivitetstyper men att båda produktivitetstyperna nu lever i två perioder, de arbetar i den första och är pensionärer i den andra. Varje individ fattar också ett sparbeslut när han/hon är ung, och avkastningen på det sparatet kan beskattas med en kapitalinkomstskatt. I övrigt är modellen densamma som tidigare. Regeringen antas kunna observera både arbets- och kapitalinkomst på individnivå men produktivitet antas vara privat information. Principerna för arbetsinkomstbeskattning är desamma som i det enklare tvåtypsexempel som presenterades ovan. Huvudfrågan här är om regeringen – när man kan beskatta arbetsinkomster – också väljer att beskatta kapitalinkomster och i så fall varför.

I den här modellen måste en högproduktiv härmare både generera samma arbetsinkomst och kapitalinkomst som den lågproduktiva individtypen. Det värde härmaren tillmäter konsumtion i den första perioden i förhållande till konsumtion i den andra perioden kan ändå skilja sig åt från motsvarande värdering av den lågproduktiva individtypen, därför att härmaren konsumerar mer fritid. Ordover och Phelps (1979) visade att om preferenserna är sådana att den mängd fritid en individ har till sitt förfogande inte påverkar sparbeslutet annat än indirekt via den disponibla inkomsten, kommer den

optimala marginalskatten på kapitalinkomster att vara noll. Detta är naturligtvis helt analogt med resultatet om när differentierade varuskatter inte fyller någon funktion som presenterades ovan. Men om den mängd fritid individen har till sitt förfogande direkt påverkar hur konsumtion idag värderas i förhållande till konsumtion i framtiden blir situationen en annan, vilket har visats av bland andra Brett (1997) och Pirttilä och Tuomala (2001). Policyregeln är återigen enkel och intuitiv. Den lågproduktiva individtypens kapitalinkomst ska beskattas på marginalen om ökad fritid gör framtida konsumtion (och därmed sparande) mer attraktivt i förhållande till konsumtion idag, och den lågproduktiva individtypens kapitalinkomster ska subventioneras på marginalen om ökad fritid istället gör framtida konsumtion mindre attraktivt. I båda fallen innebär nämligen policyregeln att hämningsbeteende blir mindre attraktivt. För högproduktiva individer beskattas inte kapitalinkomster, också i det här fallet därför att de högproduktiva inte riskerar att bli härmade.<sup>5</sup>

Under något mer realistiska informationsantaganden kan kapitalinkomstskatter vara användbara också av andra skäl än de som nämnts ovan. Boadway, Marchand och Pestieu (2000) studerar en modell där inte bara arbetsproduktivitet utan också ärvd förmögenhet är privat information. I likhet med Orvoder och Phelps (1979) antar de dessutom att preferenserna är sådana att individens avvägning mellan konsumtion idag respektive i framtiden inte direkt påverkas av fritidsvalet. De finner ändå att den optimala kapitalinkomstskatten är positiv, helt enkelt därför att kapitalinkomstskatter är ett instrument – om än bristfälligt – för att omfördela förmögenhet. Skatten på arbetsinkomster räcker i det här fallet inte till därför att modellen innehåller två källor till informationsbrist.<sup>6</sup>

5. Detta argument för att inte beskatta den högproduktiva individtypens kapitalinkomst håller dock inte fullt ut i en mer generell allmän jämviktsmodell med endogena faktorpriser, vilket har visats av Pirttilä och Tuomala (2001).

6. Se också Tenhunen och Tuomala (2010), som studerar optimal kapitalinkomstbeskattning under antagandet att varken individuell produktivitet eller tidspreferensränta (det vill säga den ränta med vilken individen diskonterar framtida nytta) kan observeras av regeringen.

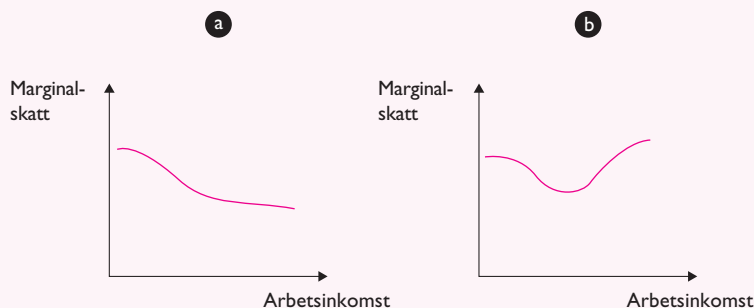
Blomquist och Micheletto (2003, 2008) studerar optimala skatter i en modell där individer arbetar i såväl den första som den andra perioden. Individerna fattar i den första perioden beslut om sitt sparande under osäkerhet om hur produktiva de kommer att vara i den andra perioden. I denna modell kommer härmare och härmad att ha olika sparande och därmed olika konsumtionskorgar även om fritid är separabelt från konsumtion. Detta gör att en skatt på kapitalinkomst är ett verkningsfullt instrument för att avskräcka härningsbeteende.

## Hur ser den optimala skatteskalan ut i grundmodellen?

Diskussionen har hittills fokuserat på frågan om varför en regering väljer att använda snedvridande skatter istället för att omfördela med klumpsummeskatter och visat att detta har med informationsbrist och göra. Teorin bygger på antagandet att regeringen kan observera inkomst men inte produktivitet på individnivå. Tvåtypsmodellen utgör här en enkel pedagogisk ram. Däremot är tvåtypsmodellen naturligtvis inte lika användbar om vi vill karakterisera skatteskalan som helhet.

En modell med många produktivitetstyper är mer tekniskt komplicerad än tvåtypsmodellen. Flera tidigare studier har därför valt att komplettera den teoretiska analysen med numeriska simuleringar för att därigenom få en uppfattning om hur skatteskalan ser ut under olika förutsättningar. Vi kommer här att diskutera detta. Syftet är dock inte att presentera en detaljerad genomgång av litteraturen, vilket skulle vara mycket tids- och utrymmeskrävande, utan istället att försöka förmedla den allmänna bild som litteraturen ger.

De viktigaste bestämningsfaktorerna bakom den optimala skatteskalans utseende är det samhällsliga fördelningsmålet (representerat av den samhällsliga välfärdsfunktionen), skatternas effekter på människors ekonomiska beteende och produktivetsfördelningen i ekonomin. Dessutom har det naturligtvis betydelse hur mycket intäkter som tas ut för andra ändamål än inkomstfördelning (till



**Figur 4** Några exempel på skatteskalor.

exempel för att finansiera offentlig konsumtion). Figur 4 visar formen på två typiska skatteskalor i litteraturen uttryckta som sambandet mellan marginalskatt och arbetsinkomst. Eftersom omfördelning innefattar både beskattning och transfereringar, tolkas marginalskatt här som totala marginaleffekter, det vill säga summan av de marginaleffekter som ges av skatte- och transfereringssystemet. Detta kan också kallas effektiva marginalskatter, och det är dessa som mäter de marginaleffekter olika individer faktiskt möter.

De två skatteskalorna i figuren baseras inte på verkliga data utan är ritade på fri hand för att visa två typiska mönster, nämligen att marginalskatten är hög på låga inkomster och därefter faller med inkomsten som i figurens a-del, och att skatteskalan är U-formad som i figurens b-del. Det är dessa mönster som är intressanta här, inte att försöka relatera kurvorna till faktiska nivåer för marginalskatten. Några sådana har därför inte heller ritats in. Vi kommer nedan att diskutera resultat från simuleringar som genererar såväl skatteskalor med fallande marginalskatter som U-formade skatteskalor.

För att tolka figurerna är det viktigt att komma ihåg att det skatte- och transfereringssystem som studeras här syftar till att omfördela från de som är mer produktiva (har högre förmåga att generera inkomst) till dem som är mindre produktiva (har lägre förmåga att

generera inkomst). För att åstadkomma detta måste genomsnittsskatterna vara relativt sett höga för de med höga inkomster, samtidigt som vi inte vill snedvrída arbetsutbudet allt för mycket i dessa inkomstintervall. En tolkning av figuren är att omfördelning sker via en transferering till de som inte arbetar, det vill säga en garanterad inkomst, som sedan beskattas bort i snabb takt när arbetsinkomsten ökar. När arbetsinkomsten är så hög att individen bidrar netto till skatteintäkterna sjunker därför marginals-katten. Detta förklarar varför marginals-katten är hög på de låga inkomsterna för att därefter falla när inkomsten ökar. Huruvida marginals-katten sedan planar ut eller fortsätter att falla som i figurens a-del, eller ökar när vi kommer högre upp i inkomstfördelningen som i figurens b-del, beror bland annat på hur produktivetsfördelningen ser ut. Notera också att figurens b-del påminner om de skatteskalor som ofta observeras i verkligheten när marginalesseffekter av transfereringssystemet också tas med. Kravet på nettoskatteintäkt för andra ändamål än omfördelning tenderar att höja genomsnittsskatterna. En möjlig effekt av detta är därför att ett högre intäktskrav leder till högre marginals-katter i inkomstfördelningens nedre delar därför att detta genererar högre skatteintäkter från medel- och höginkomsttagare.

För att ytterligare tolka de mönster som skatteskalorna i figur 4 illustrerar, används en formel som visar hur marginals-katten vid varje produktivetsnivå beror på de bestämningsfaktorer som diskuteras ovan. Diskussionen bygger på Diamond (1998) och Tuomala (2006).<sup>7</sup> Något förenklat kan deras resultat tolkas som att marginals-katten,  $t^i$ , för vilken som helst produktivitetstyp  $i$  bestäms av produkten av tre bestämningsfaktorer, som här kallas  $a_1^i$ ,  $a_2^i$  och  $a_3^i$  enligt följande uttryck:

$$\frac{t^i}{1-t^i} = a_1^i \cdot a_2^i \cdot a_3^i \quad (3)$$

7. Liknande resonemang förs också i mer översiktliga texter, se till exempel Salanie (2011) och Picketty och Saez (2012).

Den första komponenten,  $a_1^i$ , återspeglar i vilken utsträckning skatter snedvrider beteendet hos individer av produktivitetstyp  $i$ , i detta fall arbetsutbudet. Diamond (1998) använder en modell där ökad timlön inte ger upphov till några inkomsteffekter på arbetsutbudet. Ökad marginalbeskattning leder då till att arbetsutbudet minskar.<sup>8</sup> Baserat på hans modell kan man därför visa att  $a_1^i$  bestäms av arbetsutbudets kompenserade löneelasticitet: om denna ökar så minskar  $a_1^i$  och vice versa. Tolkningen är att en större kompenserad löneelasticitet innebär en större effektivitetsförlust till följd av beskattning. Denna löneelasticitet kan, men behöver inte, variera mellan olika grupper av individer. Med andra ord verkar den här komponenten för en lägre marginalsatt i de inkomstgrupper där effektivitetsförlusten till följd av beskattning är stor och vice versa. En liknande tolkning följer i det mer generella fallet med inkomsteffekter.

Betydelsen av den andra komponenten,  $a_2^i$ , illustreras enklast med hjälp av en formel,

$$a_2^i = \frac{N^i}{w^i n^i}, \quad (4)$$

där  $n^i$  är antalet individer av produktivitetstyp  $i$ ,  $w^i$  timlönen före skatt för produktivitetstyp  $i$ , medan  $N^i$  är antalet individer i ekonomin med högre produktivitet (och därmed också högre inkomst i modellen) än produktivitetstyp  $i$ . Den här komponenten spelar stor roll för skatteskalans principiella utseende. Kom ihåg att ökad marginalbeskattning av  $i$ , allt annat lika, leder till högre genomsnittsskatt för alla  $N^i$  personer som har högre inkomst än  $i$ . För dessa grupper kommer den ökade skattebelastningen att fungera som en klumpsummeskatt. Komponenterna  $a_2^i$  återspeglar därför avvägning-

8. Effekten på arbetsutbudet av att timlönen efter skatt ökar kan delas in i en inkomsteffekt och en substitutionseffekt. Inkomsteffekten innebär att individen blivit rikare till följd av den högre timlönen och därför kan öka sin konsumtion, inklusive konsumtion av fritid. Inkomsteffekten på arbetsutbudet är därför negativ under realistiska antaganden. Substitutionseffekten, som också brukar kallas den kompenserade effekten, har att göra med att en ökning i timlönen efter skatt gör det relativt sett mer lönsamt att arbeta jämfört med att konsumera fritid. Den effekten är därför positiv.

en mellan att ta ut ytterligare skatt av de  $N^i$  personer som har högre inkomst än  $i$  och den effektivitetsförlust som följer av att snedvrida arbetsutbudet för  $i$ . Ju fler individer som har högre inkomst än  $i$  (ju större täljaren är), och ju färre personer av produktivitetstyp  $i$  respektive ju lägre timlön  $i$  har (ju mindre nämnaren är), desto större är  $a_2^i$ , och desto högre är också den optimala marginals-katten för produktivitetstyp  $i$ , allt annat givet. Detta förklarar varför tidigare studier ofta funnit att marginals-katten är hög på låga inkomster. Men ju högre upp i inkomstfördelningen produktivitetstyp  $i$  återfinns, desto mindre ytterligare intäkter kan naturligtvis erhållas genom att marginalbeskatta just  $i$ , vilket verkar för lägre marginals-katt högre upp i fördelningen (via täljaren i uttrycket för  $a_2^i$ ). Samtidigt spelar också antalet personer av en viss produktivitetstyp roll. Har man till exempel en topp i fördelningen av produktivitet ökar nämnaren i uttrycket för  $a_2^i$  upp till den toppen; därefter kan (men behöver inte) nämnaren minska. Slutsatsen är därför att  $a_2^i$  antingen kan öka eller minska när vi rör oss uppåt i produktivitetsfördelningen, vilket gör att marginals-katten antingen kan öka eller minska med inkomsten högre upp i fördelningen. Detta bidrar i sin tur till att förklara skillnaden mellan a-delen och b-delen i figur 4.

Komponenten  $a_3^i$ , slutligen, har att göra med hur fördelningsmålen ser ut. Tuomala (2006) tolkar  $a_3^i$  som samhällets välfärdsvinst av att marginalbeskatta produktivitetstyp  $i$ :s arbetsinkomst, vilket genererar skatteintäkter högre upp i inkomstfördelningen som sedan transfereras till de med lägre produktivitet än  $i$ . Hur  $a_3^i$  påverkar skatteskalans utseende beror därför på den samhälleliga välfärdsfunktionen. Men man kan också koppla ihop den här komponenten med den självselektionsrestriktion som diskuterades tidigare:  $a_3^i$  skulle nämligen vara noll om regeringen kunde observera individuell produktivitet, det vill säga om informationsbrist inte föreligger. I det fallet skulle regeringen kunna omfördela med klumpsummeskatter baserade på produktivitet, och det finns då naturligtvis ingen välfärdsvinst av att på marginalen omfördela ytterligare genom att införa en snedvridande skatt på produktivitetstyp  $i$ .

Något som också väckt stort intresse är frågan om man kan ha oli-

ka skatteskalor för olika grupper av personer. Inspirationen till denna litteratur kommer från Akerlof (1978) som påpekade att om skattesystemet kunde differentieras mellan individer enligt någon karakteristika som är korrelerad med produktivitet finns en potential att minska konflikten mellan effektivitet och omfördelning. I litteraturen finns förslag om »tagging« baserat på kön, ras, längd samt ålder. Många anser att den enda av dessa karakteristika som det vore politiskt möjligt att genomföra är en åldersberoende inkomstskatt. Eftersom det i många länder finns en stark korrelation mellan ålder och produktivitet uppfyller ålder ett grundkrav för en eventuell vinst med en åldersrelaterad skatt. Eftersom alla individer även genomgår de olika åldrarna där olika skatteskalor skulle tillämpas är det förmodligen även politiskt möjligt att använda sig av en åldersrelaterad skatt. En sådan skatt har diskuterats av Kremer (2001) och Blomquist och Micheletto (2008). Numeriska simuleringar redovisade i Weinzierl (2011) och Bastani et al (2013) tyder på att välfärdsvinsterna av åldersdifferentierade skatter kan vara betydande.

### *Skatteskanan simulerad på basis av svenska data*

Som nämndes ovan finns ett flertal studier som beräknar sambandet mellan marginals-katt och arbetsinkomst genom att använda numeriska modeller. De flesta av dessa studier bygger dock inte på verkliga produktivetsdata utan syftar framför allt till att komplettera den ekonomisk-teoretiska analysen med olika räkneexempel för att på så sätt få en kvalitativ bild av hur de olika bestämningsfaktorer som diskuterades ovan bidrar till den optimala skatteskanans utseende. Ett viktigt undantag är Saez (2001), som beräknar skatteskanan i en Mirrlees-modell baserad på en produktivetsfördelning som matchar den amerikanska. Analysen görs både för en utilitaristisk och en Rawlsiansk välfärdsfunktion. Hans resultat visar (för båda välfärdsfunktionerna) en skatteskala med samma principiella utseende som figur 4 b ovan, det vill säga en U-formad skatteskala, och att marginals-katterna är högre för den Rawlsianska varianten av modellen. Aronsson, Bastani och Blomquist (2010) presenterar

resultat av simuleringar på basis av svenska produktivetsdata som också visar en U-formad skatteskala men begränsar analysen till en utilitaristisk välfärdsfunktion.<sup>9</sup>

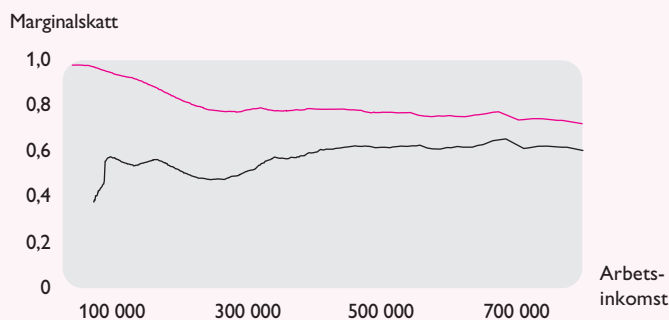
Vi kommer nedan att presentera resultat som bygger på svenska produktivetsdata genom att jämföra den optimala skatteskala som följer av en utilitaristisk välfärdsfunktion med den som följer av en Rawlsiansk. Konsumenternas underliggande preferenser respektive produktivetsfördelningen antas vara desamma i båda fallen. Skatteskanan är beräknad utifrån en numerisk modell för optimal beskattning under informationsbrist som har utvecklats av Spencer Bastani vid Uppsala universitet.<sup>10</sup> Modellen bygger på en produktivetsfördelning som skattats på inkomstdata för svenska män i åldrarna 25–65 år, och grunddata är hämtade från databasen LINDA för åren 2001–2005. Konsumenternas preferenser representeras (liksom tidigare) av en nyttofunktion som är densamma för alla. Arbetsutbudets löneelasticitet antas vara 0,125 (vilket återspeglar empiriska resultat kring arbetsutbudet för män i Sverige), och nettoinkätskravet för andra ändamål än omfördelning är 15 procent av den totala produktionen. Resultaten presenteras i figur 5, där arbetsinkomsten är uttryckt i kronor i 2003 års penningvärde.

Även om figuren bygger på verkliga data är det viktigt att den tolkas med försiktighet: figuren illustrerar resultaten av två räkneexempel som visar hur skatteskanan ser ut under ett antal mycket spe-

9. Ett alternativt sätt att närma sig optimal beskattning presenteras av Ericson och Flood (2012). Deras studie bygger på en mikrosimuleringsmodell på hushållsnivå där såväl arbetstimmar (för de som arbetar) som ett antal diskreta variabler relaterade till arbetsmarknadsutfall (arbetslöshet, sjukfrånvaro, pensionering med mera) är endogena. Ekvationer för de endogena variablerna estimeras, och modellen används sedan för att simulera ett stort antal reformer av det svenska skatte- och transfereringssystemet samt utvärdera dessa i termer av samhällslig välfärd; både baserat på en utilitaristisk välfärdsfunktion och välfärdsfunktioner som lägger större vikt på inkomstfördelningens botten. Resultaten visar att budgetneutrala reformer som innebär mindre progressiv beskattning i kombination med ökade inkomstberoende transfereringar och »in-work tax credits« (olika typer av skattelättnader för de som arbetar) ofta är välfärdförbättrande jämfört med 2006 års skatte- och transfereringssystem (som utgör referensfall).

10. Se Bastani (2013).

## UNDERLAGSRAPPORT



**Figur 5** Skatteskalor baserade på svenska data.

cifrika förutsättningar. Exempelvis baseras lönefördelningen bara på data för män och arbetsutbudets löneelasticitet antas dessutom vara densamma för alla. För kvinnor vore det rimligt (sett utifrån empiriska studier) att välja en högre elasticitet. Vi återkommer till betydelsen av arbetsutbudets löneelasticitet nedan. Dessutom är den underliggande ekonomiska modellen (som påminner om den grundmodell som studerades tidigare) en starkt förenklad beskrivning av verkligheten, bland annat av skäl som diskuteras mer utförligt nedan. Notera också att kurvorna inte är jämna, vilket beror på att de beräkningar som ligger bakom dessa kurvor resulterar i diskreta kombinationer av marginalskatt och arbetsinkomst som bundits samman. Det intressanta är skatteskalans allmänna karaktär sett utifrån den diskussion som förts tidigare.

Den övre kurvan i figuren bygger på en Rawlsiansk välfärdsfunktion medan den undre bygger på en utilitaristisk. För den utilitaristiska välfärdsfunktionen ser vi att skatteskalen har en u-form och liknar i det avseendet den som beräknades av Saez (2001) på amerikanska data. Marginalskatten är relativt sett hög vid låga inkomster för att sedan falla till en lägre nivå i de inkomstintervall där många befinner sig. Därefter, när inkomsten ökar ytterligare, ökar också marginalskatten. Vidare framgår att marginalskatten under ett ganska stort inkomstintervall ligger mellan strax under 50 procent och

strax över 60 procent. För mycket höga inkomster tenderar marginalskatten på nytt att falla med inkomsten.

I det Rawlsianska fallet är resultaten annorlunda. Kom ihåg att den Rawlsianska funktionen återspeglar en ganska extrem preferens för omfördelning, eftersom all vikt läggs vid den sämst ställda individen. Om denne inte arbetar skulle detta vara detsamma som att maximera skatteintäkterna för att generera så stor transferering som möjligt till de som inte arbetar. Även om alla arbetar i den modell som ligger bakom beräkningarna, kan resultaten tolkas i termer av behovet att generera mycket skatteintäkter. Marginalskatten är därför väldigt hög (över 90 procent) på de lägsta inkomsterna, vilket resulterar i stora skatteintäkter från dem med högre inkomster. När inkomsten ökar faller marginalskatten och ligger därefter på en nivå mellan 70 och 80 procent för ett ganska stort inkomstintervall.<sup>11</sup> Jämfört med de resultat Saez fann på amerikanska data är den viktigaste skillnaden att den skatteskala som presenteras i figur 5 inte har någon tydlig U-form i det Rawlsianska fallet.

Motsvarande simulering har också gjorts för en högre arbetsutbudselasticitet, 0,33 istället för 0,125, under i övrigt samma antaganden. I detta fall är marginalskatterna betydligt lägre. I övrigt har skatteskallorna samma principiella utseende som de i figur 5.<sup>12</sup>

11. Ännu högre upp i inkomstfördelningen – än vad som visas i figuren – tenderar marginalskatten att falla med ökad inkomst både i det utilitaristiska och Rawlsianska fallet. Här är dock resultaten mer osäkra eftersom ganska få individer befinner sig i de intervallen.

12. Skatteskalan skulle naturligtvis modifieras om inkomstskillnader också drivs av andra för individen exogena faktorer. Ett intressant exempel ges av Varian (1980) som studerar optimal inkomstbeskattning i en modell där skillnader i inkomst drivs av en slumpterm (vars realiseringar kan tolkas som skillnader i tur) istället för produktivitetsskillnader. Det optimala skattesystemet återspeglar då en avvägning mellan försäkring och incitament. Varians resultat pekar i riktning mot högre marginalbeskattning av höga inkomster än vad som följer av den typ av modeller som studeras här. Vi nämner detta därför att inkomster kan innehålla ett element av tur. Exempelvis visar Roine och Waldenström (2012) att de högsta inkomsterna i Sverige varje år till stor del härrör från försäljningsvinster på aktie- och husmarknaderna, vilka många gånger är produkten av tur snarare än skicklighet. Ett annat exempel är inkomstökningar som uppstår på grund av yttre faktorer, exempelvis globaliseringen eller IT-revolutionen, som förändrar avkastningen på humankapital.

## Bortom grundmodellen: några exempel

Hittills har resonemanget baserats på den typ av modeller som dominerar litteraturen om optimal beskattning. Det valet kan naturligtvis ha betydelse för resultaten. Det är därför viktigt att försöka gå ett steg längre. Som nämndes tidigare bygger analysen i grundmodellen på att de som inte arbetar har valt det själva, utifrån de incitament som skatte- och transfereringssystemen skapar. Den bygger också på antagandet att individens välfärd inte direkt påverkas av hur mycket andra konsumerar, vilket helt klart strider mot forskningsresultaten inom området beteendekonometri. Vidare har diskussionen bortsett från den eventuella brist på koordinering (med åtföljande effektivitetsförluster) som följer av att skatteuttag vanligen inte görs av en »enhetlig regering« som i grundmodellen, utan av flera olika nivåer i den offentliga sektorn. Syftet med detta avsnitt är att kortfattat diskutera vad som händer om dessa antaganden släpps.

### *Ofullständig konkurrens och jämviktsarbetslöshet*

I grundmodellen ovan är arbetsmarknaden en konkurrensmarknad: alla som vill arbeta för den timlön som erbjuds har därför också möjlighet att göra detta. Att vissa individer (i botten av produktivitet fördelningen) kanske ändå inte arbetar beror på att de själva väljer noll arbetstimmar baserat på de incitament de möter. Men även om arbetsutbudsbeteende naturligtvis har stor betydelse för optimal beskattning, är det ändå rimligt att undersöka implikationerna av att släppa antagandet om konkurrens på arbetsmarknaden, inte minst därför att arbetslöshet är ett stort problem i många länder. Frågan om hur beskattning kan användas för att motverka detta är därför viktig. För att besvara frågan måste man ha en uppfattning om varför (ofrivillig) jämviktsarbetslöshet uppstår. Tidigare studier kring beskattning och arbetslöshet har ofta tagit fasta på att fackförningar traditionellt spelat en viktig roll på arbetsmarknaden i europeiska ekonomier. Nedanstående diskussion bygger på detta.

Det finns en mycket omfattande litteratur om lönebildning

som analyserar de incitament fackföreningar möter, och hur dessa i sin tur påverkar arbetsmarknadsutfall i termer av lön och sysselsättning.<sup>13</sup> Resultaten pekar på att fackföreningar har incitament att utnyttja sin marknadsmakt och att lönen därför kommer att sättas högre än konkurrenslönen med jämviktsarbetslöshet som följd. Varför är detta intressant sett utifrån optimal beskattning? Anledningen är, enkelt uttryckt, att om ekonomin kännetecknas av jämvikt med ofrivillig arbetslöshet kommer samhällets välfärd under rimliga antaganden att öka om arbetslösheten minskar. Ett skäl till detta är den välfärdsförbättring som följer för de som då övergår från arbetslöshet till sysselsättning. Ett annat är att skatteintäkter frigörs och kan användas för andra ändamål än transfereringar till de som saknar arbete. Skattesystemet utgör i sin tur ett instrument för att påverka sysselsättningen. Den kanske viktigaste bakomliggande mekanismen är att beskattning påverkar den lön före inkomstskatt som bestäms i förhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivar sidan. Men även ett arbetsdelningsargument har presenterats, det vill säga att man kan öka antalet anställda genom att via beskattning reducera de sysselsattas arbetsutbud.

Studier kring hur skatter påverkar fackföreningars incitament att agera i löneförhandlingar bygger ofta på modeller där fackföreningen både värderar medlemmarnas levnadsstandard (i form av konsumtion) och hur stor andel av medlemmarna som är sysselsatta. Det finns dessutom en målkonflikt här i så måtto att om lönen före skatt ökar, så minskar efterfrågan på arbetskraft och därmed också antalet sysselsatta. Antag till att börja med att alla sysselsatta är lika produktiva och därför möter samma timlön. Om marginalskatten ökar samtidigt som genomsnittskatten hålls konstant (så att de sysselsattas konsumtion i utgångsläget är oförändrad), skulle det krävas en större löneökning före skatt – med åtföljande högre arbetslöshet – än tidigare för att åstadkomma en given ökning i de sysselsattas konsumtion. Sett ur fackföreningens synvinkel kan detta tolkas som att priset för en löneökning i termer av förlorad sys-

13. En översikt ges av Holmlund, Löfgren och Engström (1989).

sysselsättning nu är högre än tidigare, vilket innebär att fackföreningen har incitament att i löneförhandlingar verka för lägre lön före skatt än innan marginalskatten ökade. Därmed ökar också sysselsättningen. Argumentet för att via skattesystemet öka sysselsättningen med hjälp av arbetsdelning bygger på antagandet att personer och arbetstimmar per sysselsatt är substitut i produktionen så att arbetstimmar per person kan ersättas med ytterligare anställda (dock inte med nödvändighet perfekta substitut), samtidigt som varje enskild sysselsatt väljer sitt arbetsutbud utifrån sina egna preferenser och restriktioner. Arbetsutbudsbeslutet är då behäftat med en extern effekt, eftersom den enskilde i sitt val av arbetstid inte tar hänsyn till att detta också påverkar andra människors utfall i termer av sysselsättning. Genom ökad marginalbeskattning, så att varje sysselsatt väljer färre antal arbetstimmar än vad han/hon annars skulle ha gjort, internaliseras den externa effekten.

Det finns också ekonomisk-teoretiska studier som integrerar de mekanismer som beskrivits ovan i modeller för optimal omfördelning av beskattning.<sup>14</sup> Resultaten pekar på att ofullständig konkurrens på arbetsmarknaden under vissa förutsättningar motiverar mer progressiv beskattning av arbetsinkomster. Dessa förutsättningar har bland annat att göra med vilka övriga skatteinstrument man tänker sig att regeringen har till sitt förfogande för omfördelning, samt hur antalet arbetstimmar per sysselsatt bestäms. Sørensen (1999) visar med hjälp av numeriska simuleringar att ofullständig konkurrens på arbetsmarknaden motiverar progressiv inkomstbeskattning. Hans studie bygger inte bara på den typ av modell med löneförhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivare som diskuteras här, utan också på andra modeller som resulterar i jämviktsarbetslöshet.

Men även om resultaten i flera studier pekar i riktning mot att ofrivillig arbetslöshet i sig kan motivera mer progressiva inkomstskatter, så är steget fortfarande långt till praktisk tillämpning. För det första har tidigare studier ofta bortsett från det informations-

14. Se till exempel Fuest och Huber (1997) och Aronsson och Sjögren (2004).

problem som är kärnan i den grundmodell för optimal beskattning som diskuterades tidigare. Alternativt har de fokuserat på modeller med bara två produktivitetstyper. Huvudsyftet med dessa studier har därför varit att kartlägga de policyincitament som tillkommer till följd av ofullständig konkurrens på arbetsmarknaden, inte att analysera skatteskalan som helhet. Det är därför inte helt enkelt att översätta resultaten i termer av de optimala skatteskalor som visades tidigare. För att förstå hur jämviktsarbetslöshet påverkar skatteskalan och för att få en bild av storleksordningen på de effekter som är inblandade behövs därför fler studier baserade på numeriska modeller. Detta är utan tvekan ett angeläget område för framtida forskning kring optimal beskattning.

För det andra ger den empiriska litteraturen kring skatter och lönebildning ingen entydig bild av hur beskattning av arbetsinkomster påverkar lönesättningen, eller för vilka segment av arbetsmarknaden »fackföreningsmodeller« beskriver lönebildning på ett bra sätt.<sup>15</sup> Den kunskapen är i sin tur avgörande för att på ett adekvat sätt integrera de mekanismer som beskrivits ovan i analyser av skatteskalans utseende. Även här behövs därför mer forskning.

### *Relativ konsumtion*

I de modeller som ligger till grund för optimal beskattning beskrivs ofta konsumenternas preferenser på samma sätt som i grundläggande läroböcker: den enskilde individen erhåller nytta av sin egen

15. Flera studier som genomfördes på 1990-talet pekar på en lönedämpande effekt av ökad skatteprogressivitet, vilket ligger i linje med den »fackföreningsmodell« som diskuteras här; se till exempel Lockwood och Manning (1993) för resultat på brittiska data och Holmlund och Kolm (1995) på svenska data. Flera studier som genomförts senare erhåller (åtminstone delvis) andra resultat. Exempelvis pekar resultaten i Lockwood, Slök och Traenes (2000) på att ökad skatteprogressivitet antingen kan leda till press nedåt eller uppåt på lönerna. För medelinkomsttagare finner de att ökad skatteprogressivitet har en modererande effekt på lönen, medan de finner det omvända för höginkomsttagare (vilket talar för att deras arbetsmarknad bättre beskrivs av en konkurrensmodell). För låginkomsttagare, slutligen, finner de inget signifikant samband mellan lön och skatteprogressivitet.

konsumtion och användning av fritid, oavsett vad andra människor gör. Även om detta förenklar analysen innebär det samtidigt att man bortser från möjligheten att människor delvis använder sin konsumtion för att signalera status och därför också jämför sin egen konsumtion med andras.

Med utgångspunkt i Veblens (1899) klassiska verk *The Theory of the Leisure Class* och ett tidigt arbete kring konsumtionsbeteende av Duesenberry (1949) har det under det senaste decenniet vuxit fram en omfattande litteratur som handlar om just detta. Ett av huvudsyftena har varit att mäta i vilken utsträckning individens nytta av konsumtion beror på hans/hennes absoluta konsumtion (som i ekonomiska standardmodeller) respektive relativa konsumtion i jämförelse med andras. Det finns idag starka empiriska belägg för tanken att individer förvärvar nytta av både sin absoluta och relativa konsumtion.<sup>16</sup> Parallellt med detta har det också vuxit fram en litteratur kring hur preferenser för relativ konsumtion modifierar principerna för beskattning och annan ekonomisk politik.<sup>17</sup> Som visas nedan kan effekterna vara betydande både för marginalskattegradens nivå och skatteskalans principiella utseende.

För att illustrera hur preferenser för relativ konsumtion kan modelleras ersätts den nyttofunktion som presenterades i ekvation (1) med följande funktion:

$$u = u(c, l, c - \bar{c}) \quad (5)$$

där  $c$  mäter individens konsumtion och  $l$  individens fritid (som tidigare), medan  $\bar{c}$  mäter den genomsnittliga konsumtionen i den referensgrupp med vilken individen jämför sig. De första två komponenterna till höger om likhetstecknet är därför desamma som ti-

16. Se till exempel Johansson-Stenman m.fl. (2002), Blanchflower och Oswald (2004), Luttmer (2005), Solnick och Hemenway (2005), Carlsson m.fl. (2007) och Clark och Senik (2010).

17. Se till exempel Boskin och Sheshinski (1978), Oswald (1983), Tuomala (1990), Frank (2008), Aronsson och Johansson-Stenman (2008, 2010) och Kanbur och Tuomala (2010).

digare medan den tredje,  $c - \bar{c}$ , är ny och mäter individens relativa konsumtion, det vill säga hur mycket mer han/hon konsumerar jämfört med andra personer i referensgruppen.<sup>18</sup> Man kan säga att den första effekten av  $c$  på höger sida om likhetstecknet mäter nytan för individen av hans/hennes absoluta konsumtion (utan jämförelser med andra), medan den andra effekten av  $c$  (den som ingår i  $c - \bar{c}$ ) mäter individens nytta av relativ konsumtion. Baserat på hur stora dessa två effekter är i förhållande till varandra kan man mäta hur stor del av nyttoökningen av ytterligare en kronas konsumtion som är att hänföra till ökad relativ konsumtion. Detta brukar kallas graden av positionalitet. Om graden av positionalitet är noll (som i grundmodellen) spelar relativ konsumtion ingen roll för nyttan. Om graden av positionalitet istället är ett är det bara ökad relativ konsumtion (inte ökad absolut konsumtion) som spelar roll för nyttoökningen. Den empiriska litteraturen kring relativ konsumtion har funnit att både absolut och relativ konsumtion spelar roll för individens välfärd, och att graden av positionalitet dessutom kan vara ganska hög. Exempelvis presenterar Alpizar med flera (2005) och Carlsson med flera (2007) estimat i storleksordningen 0,4–0,5 (för inkomst) utifrån experimentbaserade studier.

Vilka är implikationerna för optimal beskattning? Preferenser för relativ konsumtion av den typ som diskuteras här innebär att människor direkt interagerar med varandra. Om exempelvis individ A ökar sin konsumtion, allt annat lika, innebär det i sin tur lägre relativ konsumtion för alla andra personer som ingår i samma referensgrupp som A. Med andra ord genererar varje individs konsumtion en negativ extern effekt i form av nyttoförluster för andra. Den nyttoförlust varje individ orsakar andra skulle naturligtvis minska om varje individ minskar sin konsumtion. Det finns därför ett korrigerande motiv för beskattning.

För att illustrera detta på ett enkelt sätt antas att alla individer

18. Istället för att definiera individens relativa konsumtion som skillnaden mellan individens konsumtion och den genomsnittliga konsumtionen i referensgruppen kan man mäta den relativa konsumtionen som kvoten dem emellan. Vilket av dessa mått som väljs har dock ingen betydelse för den kvalitativa diskussion som förs här.

jämför sin egen konsumtion med genomsnittskonsumtionen i samhället som helhet, och att alla individer är lika positionella. Graden av positionalitet betecknas med  $\bar{a}$ . Om  $\bar{a}$  är 0,5 innebär detta därför att halva nyttoökningen för individen av ytterligare en kronas konsumtion beror på ökad relativ konsumtion (och andra halvan på ökad absolut konsumtion). Utan den informationsbrist som diskuterades ovan, det vill säga om regeringen kan omfördela med klumpsummeinstrument, innebär det här exemplet ett korrigerande motiv att sätta marginals-katten till  $\bar{a}$  för alla individer, helt enkelt därför att  $\bar{a}$  mäter den externa effekten per konsumtionsenhet. Detta exemplifierar därför en Pigouviansk skatt.<sup>19</sup> För  $\bar{a} = 0,5$  eller där i närheten resulterar detta därför i en ganska hög marginals-katt, vars enda syfte är att internalisera den externa effekt som relativa konsumtionsjämförelser implicerar.<sup>20</sup>

Om skattesystemet dessutom utformas med hänsyn till informationsbrist (sett ur regeringens synvinkel) om individuell produktivitet, som analysen i tidigare delar av kapitlet bygger på, visar Aronsson och Johansson-Stenman (2008) i en modell med två produktivitetstyper att marginals-katten för produktivitetstyp  $i$  består av två delar på följande sätt:

$$t^i = r^i + (1 - r^i) \cdot \bar{a} \quad (6)$$

I ekvation (6) betecknar  $r^i$  den del av marginals-katten som inte har att göra med korrigering för den externa effekten. Det innebär att  $r^i$  återspeglar det motiv för marginalbeskattning som följer av informationsbrist och som diskuterades utförligt tidigare, även om dess storlek naturligtvis inte är oberoende av preferenserna för relativ konsumtion. Den andra delen har att göra med det korrigerande motiv för beskattning som relativa konsumtionsjämförelser ger

19. Begreppet syftar på skatter som utformas för att internalisera externa effekter. Pigouvianska skatter är uppkallade efter den brittiske nationalekonomen A. C. Pigou (1877–1959), även om han faktiskt inte var den förste att skriva om beskattning som ett instrument för att korrigera marknadsmisslyckanden.

20. Se till exempel Persson (1995) och Dupor och Liu (2003).

upphov till och motiverar i exemplet högre marginalsatser för alla produktivitetstyper. I jämförelse med den enkla Pigouvianska skatt som diskuterades ovan visar ekvation (6) att den korrigerande delen, det vill säga effekten av  $\bar{a}$ , »viktas ned«, eftersom den del av en inkomstökning som redan beskattats bort av andra anledningar inte ger upphov till några externa effekter. Det innebär att den korrigerande skattekomponent som tillkommer blir mindre ju mer individen betalar i marginalsatt av andra anledningar än att hans/hennes konsumtion ger upphov till externa effekter.

Låt oss slutligen illustrera hur den optimala skatteskalen kan komma att förändras till följd av preferenser för relativ konsumtion. Siffrorna i tabell 1 nedan är hämtade från Kanbur och Tuomala (2010). Liksom tidigare bör man inte fästa alltför stor uppmärksamhet vid marginalsatsernas nivåer, utan istället på hur skatteskalen förändras till följd av preferenser för relativ konsumtion liksom av styrkan i dessa preferenser.

I tabellen presenteras marginalsatser (MTR) för olika delar av produktivetsfördelningen (10:e, 50:e, 90:e respektive 99:e percentilen). Beräkningarna bygger på antagandet att alla individer jämför sin egen konsumtion med den genomsnittliga konsumtionen i ekonomin som helhet, samt att alla individer har samma preferenser för relativ konsumtion i den bemärkelsen att de är lika positionella. Vidare antas att samhällets välfärdsfunktion är utilitaristisk. För att kunna studera vilka effekter preferenser för relativ konsumtion

**Tabell 1** Marginalsatser och relativ konsumtion.

Percentil	$\bar{a} = 0$	$\bar{a} = 0,5$	$\bar{a} = 0,75$
	MTR	MTR	MTR
10	30	58	78
50	29	60	79
90	26	61	80
99	23	60	81

Källa: Kanbur och Tuomala (2010) samt egna beräkningar  $\bar{a}$  utifrån deras modell.

tion har på den optimala skatteskalen måste naturligtvis skatteskalen också beräknas för en standardmodell av den typ som analyserades tidigare, där individernas nytta inte påverkas av relativ konsumtion. Detta görs i kolumn 1. I kolumnerna 2 och 3 presenteras motsvarande punkter på skatteskalen när graden av positionalitet är 0,5 respektive 0,75. Resultaten ligger i linje med den kvalitativa diskussion som fördes ovan. För det första visar tabellen att preferenser för relativ konsumtion leder till högre marginalskatter. Ju högre graden av positionalitet ( $\bar{a}$ ) är, allt annat lika, desto högre är också marginalskatterna. För det andra framgår att det mönster där marginalskatten faller med inkomsten som presenteras i den första kolumnen tenderar att försvinna när individerna antas ha preferenser för relativ konsumtion. En möjlig tolkning i det här exemplet är att den optimala skatteskalen blir mer progressiv mätt i termer av sambandet mellan marginalskatt och arbetsinkomst.

Det är viktigt att inte övertolka resultaten, eftersom analysen bygger på ett antal ganska extrema förutsättningar, bland annat att alla individer jämför sin egen konsumtion med den genomsnittliga konsumtionen i samhället som helhet. Om man istället tänker sig att det framför allt är konsumtionen bland höginkomsttagare som utgör referenspunkt (vilket är i linje med Veblen 1899 och för vilket det finns visst empiriskt belegg) skulle naturligtvis resultaten bli annorlunda. I det fallet skulle korrigerings effekter av relativ konsumtion motivera högre marginalskatter för de högproduktiva individer med vilka andra jämför sig men inte högre marginalskatter för de med lägre produktivitet. Det är ju bara de högproduktiva som då genererar externa effekter. Om konsumtionen bland höginkomsttagare utgör referenspunkt stärks därför argumentet för mer progressiv beskattning jämfört med grundmodellens skatteskala.

### *Beskattning och den offentliga sektorns organisation*

Grundmodellen för optimal beskattning bygger på antagandet att alla beslut om skatteuttag fattas av en enda myndighet (»regeringen«). I verklighetens ekonomier fattas beslut om skatteuttag på fle-

ra olika nivåer i den offentliga sektorn, och dessa olika nivåer använder dessutom ofta samma skattebas. I Sverige fattar staten, landstingen och kommunerna separata beslut om inkomstskatt, och liknande exempel kan också ges från andra länder. I det här avsnittet diskuteras kortfattat vilka konsekvenser detta får för ekonomisk effektivitet.

Varför kan välfärdsförluster uppstå till följd av att flera nivåer i den offentliga sektorn använder samma skattebas? Svaret är externa effekter. Även om varje beslutsnivå beaktar sin egen budgetrestriktion och därmed tar hänsyn till hur dess skatteuttag påverkar den egna skattebasen, så har man inte med nödvändighet incitament att också ta hänsyn till effekten på den andra nivåns (eller de andra nivåernas) skatteintäkter. Exempelvis påverkar kommunernas skatteuttag inte bara den egna skattebasen utan också landstingens och statens skattebaser. Denna direkta påverkan på andra nivåers skattebaser kallas vertikala externa effekter, eftersom de orsakas av en nivå men skadar eller gynnar en annan (beroende på om den externa effekten är positiv eller negativ). I fallet med samma arbetsinkomstskattebas är det rimligt att tro att dessa externa effekter är negativa. Om arbetsutbudet minskar till följd av ökad marginalbeskattning,<sup>21</sup> så leder ökad marginalbeskattning på en nivå till minskade skatteintäkter för andra nivåer. Genom att inte beakta hur det egna skatteuttaget påverkar de andra beslutsnivåernas intäkter tenderar man därför att underskatta den samhälleliga marginalkostnaden för att generera skatteintäkter, se till exempel Hansson och Stuart (1987) och Johnson (1988).<sup>22</sup> En trolig konsekvens är därför att skatteuttaget blir högre än vad som skulle ha varit fallet om alla beslut om beskattning istället fattades av en enda beslutsnivå, allt annat lika.

21. Det finns en hel del empiriska belägg för detta, även om effekten kan variera högst avsevärt mellan olika grupper; se till exempel Blomquist (1983), Blomquist och Hansson-Brusewitz (1990) och Flood, Hansen och Wahlberg (2004).

22. Den samhälleliga marginalkostnaden för att ta ut skatteintäkter är en fri översättning av begreppet »marginal cost of public funds«, som både återspeglar den direkta kostnaden i termer av minskad privat konsumtion och den extra kostnad som följer av att intäkter tas ut via en skatt som snedvrider beteendet (i det här exemplet arbetsutbudet).

Frågan om hur detta koordineringsproblem kan lösas i praktiken har analyserats i ett flertal studier som bygger på antagandet att centralregeringen agerar »strategisk ledare« gentemot de lokala och/eller regionala ekonomisk-politiska beslutsfattarna. Med detta menas att centralregeringen agerar först och dessutom tar hänsyn till hur dess beslut kommer att påverka de ekonomisk-politiska beslut som därefter fattas på lokal/regional nivå, medan lokala/regionala beslutsfattare betraktar centralregeringens skatte- och utgiftsbeslut som exogena.<sup>23</sup> Ett sätt att internalisera den vertikala externa effekten – som diskuteras av Boadway och Keen (1996) – är att allt skatteuttag görs på en av beslutsnivåerna, samtidigt som centralregeringen fördelar intäkterna mellan olika nivåer via ett omfördelningssystem inom den offentliga sektorn. I det fallet internaliseras den externa effekten just därför att allt skatteuttag bara sker på en nivå. Ett annat alternativ är att centralregeringen utformar omfördelningssystemet inom den offentliga sektorn så att de transfereeringar (positiva eller negativa) som utbetalas till den lokala respektive regionala nivån görs beroende av den externa effekt de orsakar. Centralregeringen kan därigenom korrigera de ekonomisk-politiska incitamenten på lokal och regional nivå samtidigt som alla nivåer har kvar sin beskattningsrätt. Olika varianter av detta har studerats av till exempel Dahlby (1996) och Aronsson och Wikström (2001).<sup>24</sup>

Vilka är slutsatserna för optimal beskattning? Den kanske viktigaste slutsatsen rent praktiskt är att skattesystemets utformning bör bygga på ett helhetsperspektiv som innefattar inte bara centralregeringens skattepolitik utan också incitamenten för skatteuttag och utgiftsbeslut på lokal/regional nivå. Statsbidrag liksom annan omfördelning inom den offentliga sektorn spelar en viktig roll för de

23. Problemets lösning förutsätter att centralregeringen agerar först: om alla nivåer agerar samtidigt och betraktar varandras skatte- och utgiftsbeslut som exogena kvarstår den fiskala externa effekten.

24. Se också Aronsson och Blomquist (2008) som integrerar analysen av omfördelning beskattning under informationsbrist i en modellekonomi med två beslutsnivåer, och finner att centralregeringen i den modellmiljön kan använda sin egen inkomstskatt i kombination med ett statsbidragssystem både för att omfördela (mellan individer och mellan lokala regeringar) och internalisera den fiskala externa effekten.

incitament lokala och regionala ekonomisk-politiska beslutsfattare möter. Detta talar för att skattesystem och system för statsbidrag och annan omfördelning inom den offentliga sektorn bör utformas simultant. Hur det kan göras på bästa sätt är inte självklart, och steget från den ekonomisk-teoretiska diskussion som förts ovan till praktisk tillämpning är fortfarande långt. Empiriska studier visar att de olika nivåerna i den offentliga sektorn påverkar varandras skattepolitik, liksom att resursallokeringen inte är optimal just på grund av vertikala externa effekter.<sup>25</sup> Ett intressant nästa steg vore att försöka kvantifiera hur brist på koordinering mellan de olika nivåerna faktiskt påverkar skatteuttag och skattesatser. Detta skulle också ge viktig kunskap inför kommande översyner av skattepolitiken.

## Slutord

En kort översikt om optimal beskattning är med nödvändighet selektiv, helt enkelt därför att litteraturen på området är mycket omfattande. Det här kapitlet handlar om modern teori för optimal omfördelning beskattning med tonvikt på konsekvenserna av informationsbrist. De viktigaste resultaten sammanfattas nedan:

- (i) Användning av snedvridande skatter är en konsekvens av informationsbrist. Regeringen antas kunna observera inkomst men inte produktivitet på individnivå, vilket gör att omfördelning måste bygga på observerbar inkomst istället för på icke observerbar produktivitet. Detta begränsar möjligheten till omfördelning eftersom en person med hög produktivitet kan härma en person med lägre produktivitet genom att arbeta mindre och redovisa samma inkomst som den lågproduktiva personen. Genom att via beskattning snedvrider arbetsutbudet för de produktivitetstyper som löper risk att bli härmade kan incitamentet bakom härmningsbeteende motverkas.

25. Se till exempel Goodspeed (2000) och Andersson, Aronsson och Wikström (2004).

- (ii) Under optimal inkomstbeskattning används differentierade varuskatter som kompletterande skatteinstrument om de kan bidra till att motverka härmningsbeteende och därmed skapa större utrymme för omfördelning. En enkel policyregel presenteras: allt annat lika bör vi välja relativt höga skatter på varor som är komplementära med fritid. Intuitionen är att det enda i modellen som skiljer en potentiell härmare från den lågproduktiva individtyp som blir härmad, är att härmaren (som är mer produktiv) konsumerar mer fritid. En liknande policyregel presenteras dessutom för hur kapitalinkomstskatter kan användas som komplement till skatten på arbetsinkomster; här är det dock korrelationen mellan fritid och sparande som spelar roll.
- (iii) När det gäller skatteskalans utseende är två typiska resultat i litteraturen att marginalskatten faller med inkomsten respektive att skatteskalan är U-formad. Vidare presenterades några simuleringar baserade på svenska produktivetsdata. För en utilitaristisk välfärdsfunktion visar resultaten en U-formad optimal skatteskala inom de inkomstintervall där de flesta befinner sig. För en Rawlsiansk välfärdsfunktion faller marginalskatten istället med inkomsten. Dessa resultat bör dock tolkas med stor försiktighet.
- (iv) Ofrivillig arbetslöshet till följd av ofullständig konkurrens på arbetsmarknaden motiverar troligen mer progressiv beskattning. Intuitionen är att ökad skatteprogressivitet sätter press nedåt på lönen, vilket i sin tur leder till ökad sysselsättning. Här finns dock betydande kunskapsluckor både när det gäller effekter av att integrera ofrivillig arbetslöshet i modeller för omfördelning beskattning, och när det gäller hur lönebildning och sysselsättning på olika segment av arbetsmarknaden påverkas av beskattning.
- (v) Den grundmodell som mycket av litteraturen om optimal beskattning bygger på antar att individens välfärd endast bestäms av hans/hennes egen konsumtion och fritid men inte av hur mycket andra konsumerar. Detta antagande kan dock

på goda grunder ifrågasättas, eftersom det finns en hel del empiriska belägg för att relativ konsumtion (i jämförelse med andra) också spelar roll för individens välfärd. En möjlig tolkning är att relativ konsumtion signalerar status. Preferenser för relativ konsumtion kan ha dramatiska effekter på skatteskalen. Här tillkommer ett korrigerande motiv för beskattning, vilket motiverar högre marginalskatter än vad som följer av grundmodellen. Dessutom pekar resultaten på att preferenser för relativ konsumtion kan leda till mer progressiv beskattning.

- (vi) Grundmodellen bygger på att alla ekonomisk-politiska beslut fattas av en enda regering. I verklighetens ekonomier fattas beslut om skatteuttag på flera olika nivåer i den offentliga sektorn, och dessa olika nivåer använder dessutom ofta samma skattebas. Det har betydelse för skattepolitiken så tillvida att varje enskild nivå inte med nödvändighet tar hänsyn till att dess skatteuttag också påverkar de andra nivåernas skattebaser. Detta leder till externa effekter, som centralregeringen kan internalisera exempelvis genom att korrigera de lokala och regionala ekonomisk-politiska incitamenten via systemet för statsbidrag. Skattesystemets utformning bör därför bygga på ett helhetsperspektiv, som innefattar inte bara centralregeringens skattepolitik utan också incitamenten för skatteuttag och utgiftsbeslut på lokal/regional nivå. Det innebär att skattesystem och system för statsbidrag och annan omfördelning inom den offentliga sektorn kompletterar varandra och därför bör utformas simultant.

Genom att lägga ganska stor vikt på frågor om varför snedvridande skatter över huvud taget används och hur den optimala skatteskalen ser ut i grundmodellen, har vi medvetet bortsett från andra områden eller bara behandlat dem kortfattat. Hit hör den begynnande litteraturen kring beteendeekonomi och dess implikationer för ekonomisk politik. Även om relativ konsumtion brukar hänföras till detta område, och vars betydelse för optimal beskattning har ana-

lyserats i det här kapitlet, är gränssnittet mellan beteendekonomi och offentlig ekonomi (det som på engelska brukar kallas *behavioral public economics*) betydligt större än så. Exempelvis kan nämnas en omfattande (i huvudsak experimentell) litteratur som pekar på att vissa människor troligen lider av självkontrollproblem och därför tenderar att fatta intertemporala beslut som inte är rationella för dem själva på längre sikt. Detta utgör i sin tur ett paternalistiskt motiv för ekonomisk politik, som analyseras i en relativt ny litteratur och som det troligen finns anledning att återkomma till i framtida översikter. Två utmärkta artiklar inom detta område har skrivits av Gruber och Köszegi (2004) och O'Donoghue och Rabin (2006). Vi har också bortsett från miljöekonomiska aspekter på skattesystemets utformning, därför att litteraturen kring miljöbeskattning är så omfattande att den i princip kräver en egen översiktsartikel. Istället hänvisar vi här till Sandmo (2000), som både diskuterar principer för miljömotiverad beskattning och hur miljöbeskattning interagerar med andra delar av skattesystemet.

## Referenser

- Akerlof, G. A., (1978), »The Economics of Tagging as Applied to the Optimal Income tax, Welfare Programs, and Manpower Planning«, *American Economic Review* 68, s. 8–19.
- Alpizar, F., F. Carlsson & O. Johansson-Stenman (2005), »How Much Do We Care About Absolute versus Relative Income and Consumption?«, *Journal of Economic Behavior and Organization* 56, s. 405–421.
- Andersson, L., T. Aronsson & M. Wikström (2004), »Testing for Vertical Fiscal Externalities«, *International Tax and Public Finance* 11, s. 243–263.
- Aronsson, T., S. Bastani & S. Blomquist (2010), »Vad är optimal beskattning?« *Framtider* 3, s. 18–21.
- Aronsson, T. & S. Blomquist (2008), »Redistribution and Provision of Public Goods in an Economic Federation«, *Journal of Public Economic Theory* 10, s. 125–143.
- Aronsson, T. & O. Johansson-Stenman (2008), »When the Joneses' Consumption Hurts: Optimal Public Good Provision and Nonlinear Income Taxation«, *Journal of Public Economics* 92, s. 986–997.

- Aronsson, T. & O. Johansson-Stenman (2010), »Positional Concerns in an OLG Model: Optimal Labor and Capital Income Taxation«, *International Economic Review* 51, s. 1071–1095.
- Aronsson, T. & T. Sjögren (2004), »Is the Optimal Labor Income Tax Progressive in a Unionized Economy?«, *Scandinavian Journal of Economics* 106, s. 661–675.
- Aronsson, T. & M. Wikström (2001), »Optimal Taxes and Transfers in a Multilevel Public Sector«, *Finanzarchiv* 58, s. 158–166.
- Atkinson, A.E. & J.E. Stiglitz (1976), »The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation«, *Journal of Public Economics* 1, s. 55–75.
- Bastani, S. (2013), Characterizing the Shape of Optimal Nonlinear Income Taxes: An Application to Sweden. Manuskript, Uppsala universitet.
- Bastani, S., S. Blomquist & L. Micheletto (2013), »The Welfare Gains of Age Related Optimal Income Taxation«, *International Economic Review*, under utgivning.
- Blanchflower, D.G. & A.J. Oswald (2004), »Well-being over time in Britain and the USA«, *Journal of Public Economics* 88, s. 1359–1386.
- Blomquist, S. (2009), Optimal Beskattning: en översikt. Opublicerat manuskript.
- Blomquist, S. (1983), »The Effect of Income Taxation on the Labor Supply of Married Men in Sweden«, *Journal of Public Economics* 22, s. 169–197.
- Blomquist, S. & V. Christiansen (1995), »Public Provision of Private Goods as a Redistributive Device in an Optimum Income Tax Model«, *Scandinavian Journal of Economics* 97, s. 547–567.
- Blomquist, S., V. Christiansen & L. Micheletto (2010), »Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates«, *American Economic Journal: Economic Policy* 2(2), s. 1–27.
- Blomquist, S. & U. Hansson-Brusewitz (1990), »The Effect of Taxes on Male and Female Labor Supply in Sweden«, *Journal of Human Resources* 23, s. 317–357.
- Blomquist, S. & L. Micheletto (2003), »Age-Related Optimal Income Taxation«, Working Paper 2003:7, Department of Economics, Uppsala University.
- Blomquist, S. & L. Micheletto (2008), »Age Related Optimal Income Taxation«, *Scandinavian Journal of Economics* 110, s. 45–71.
- Boadway, R. & M. Keen (1996), »Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers«, *International Tax and Public Finance* 3, s. 137–155.
- Boadway, R. & M. Marchand (1995), »The Use of Public Expenditures for Redistributive Purposes«, *Oxford Economic Papers* 47, s. 45–59.
- Boadway, R., M. Marchand & P. Pestieu (2000), »Redistribution with Unobservable Bequests: A Case for Taxing Capital Income«, *Scandinavian Journal of Economics* 102, s. 253–267.

- Boskin, M. J. & E. Sheshinski (1978), »Individual Welfare Depends upon Relative Income«, *Quarterly Journal of Economics* 92, s. 589–601.
- Brett, C. (1997), A Note on Nonlinear Taxation in an Overlapping Generations Model. Mimeo.
- Carlsson, F., O. Johansson-Stenman & P. Martinsson (2007), »Do You Enjoy Having More Than Others? Survey Evidence of Positional Goods«, *Economica* 74, s. 586–598.
- Chamley, C. (1986), »Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives«, *Econometrica* 54, s. 607–622.
- Christiansen, V. (1984), »Which Commodity Taxes Should Supplement the Income Tax?«, *Journal of Public Economics* 24, s. 195–220.
- Clark, A. & C. Senik (2010), »Who Compares to Whom? The Anatomy of Income Comparisons in Europe«, *Economic Journal* 120, s. 573–594.
- Dahlby, B. (1996), »Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants«, *International Tax and Public Finance* 3, s. 397–412.
- Diamond, P. (1998), »Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates«, *American Economic Review* 88, s. 83–95.
- Duesenberry, J. S. (1949), *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Dupor, B. & W. F. Liu (2003), »Jealousy and Overconsumption«, *American Economic Review* 93, s. 423–428.
- Edwards, J., M. Keen & M. Tuomala (1994), »Income Tax, Commodity Taxes and Public Good Provision: A Brief Guide«, *FinanzArchiv*, s. 472–487.
- Ericson, P. & L. Flood (2012), »A Microsimulation Approach to an Optimal Swedish Income Tax«, *International Journal of Microsimulation*, under utgivning.
- Flood, L., J. Hansen, J. & R. Wahlberg, (2004), »Household Labor Supply and Welfare Participation in Sweden«, *Journal of Human Resources* 39, s. 1008–1032.
- Frank, R. H. (2008), »Should Public Policy Respond to Positional Externalities?«, *Journal of Public Economics* 92, s. 1777–1786.
- Fuest, C. & B. Huber (1997), »Wage Bargaining, Labor-tax Progression, and Welfare«, *Journal of Economics* 66, s. 127–150.
- Goodspeed, T. J. (2000), »Tax Structure in a Federation«, *Journal of Public Economics* 75, s. 493–506.
- Gruber, J. & B. Köszegi (2004), »Tax Incidence when Individuals are Time-Inconsistent: the Case of Cigarette Excise Taxes«, *Journal of Public Economics* 88, s. 1959–1987.

- Hansson, I. & C. Stuart (1987), »The Suboptimality of Local Taxation under Two-Tier Fiscal Federalism«, *European Journal of Political Economy* 3, s. 407–411.
- Holmlund, B., K-G. Löfgren & L. Engström (1989), *Trade Unions, Employment and Unemployment Duration*. Clarendon Press.
- Holmlund, B. & A-S. Kolm (1995), »Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment – Theory and Swedish Evidence«, *Swedish Economic Policy Review* 2, s. 423–460.
- Johansson-Stenman, O., F. Carlsson & D. Daruvala (2002), »Measuring Future Grandparents' Preferences for Equality and Relative Standing«, *Economic Journal* 112, s. 362–383.
- Johnson, W. R. (1988), »Income Redistribution in a Federal System«, *American Economic Review* 78, s. 570–573.
- Kanbur, R. & M. Tuomala (2010), Relativity, Inequality and Optimal Nonlinear Income Taxation. Working paper, Cornell University.
- Kremer, M. (2001), »Should Taxes be Independent of Age?«, mimeo.
- Lockwood, B. & A. Manning (1993), »Wage Setting and the Tax System«, *Journal of Public Economics* 53, s. 1–29.
- Lockwood, B., T. Slök & T. Tranaes (2000), »Progressive Taxation and Wage Setting: Some Evidence for Denmark«, *Scandinavian Journal of Economics* 102, s. 707–723.
- Luttmer, E. F. P. (2005), »Neighbors as Negatives: Relative Earnings and Well-Being«, *Quarterly Journal of Economics* 120, s. 963–1002.
- Mirrlees, J. A. (1971), »An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation«, *Review of Economic Studies* 38, s. 175–208.
- Mirrlees, J. A. (1976), »Optimal Tax Theory: A Synthesis«, *Journal of Public Economics* 6, s. 327–358.
- Naito, H. (1999), »Re-Examination of Uniform Commodity Taxes under a Non-linear Income Tax System and its Implication for Production Efficiency«, *Journal of Public Economics* 71, s. 165–188.
- O'Donoghue, T. & M. Rabin (2006), »Optimal Sin Taxes«, *Journal of Public Economics* 90, s. 1825–1849.
- Ordovery, J. E. & E. S. Phelps (1979), »The Concept of Optimal Taxation in the Overlapping Generations Model of Capital and Wealth«, *Journal of Public Economics* 12, s. 1–26.
- Oswald, A. (1983), »Altruism, Jealousy and the Theory of Optimal Non-Linear Taxation«, *Journal of Public Economics* 20, s. 77–87.
- Persson, M. (1995), »Why are Taxes so High in Egalitarian Societies?«, *Scandinavian Journal of Economics* 97, s. 469–476.
- Picketty, T. & E. Saez (2012), Optimal Income Taxation. Manuskript under bearbetning för *Handbook of Public Economics*.

## UNDERLAGSRAPPORT

- Pirttilä, J. & M. Tuomala (2001), »On Optimal Non-Linear Taxation and Public Good Provision in an Overlapping Generations Economy«, *Journal of Public Economics* 79, s. 485–501.
- Roine, J. & D. Waldenström (2012), »On the Role of Capital Gains in Swedish Income Inequality«, *Review of Income and Wealth* 3, s. 569–587.
- Saez, E. (2001), »Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates«, *Review of Economic Studies* 68, s. 205–229.
- Salanie, B. (2011), *The Economics of Taxation*. Andra upplagan. MIT Press.
- Sandmo, A. (2000), *The Public Economics of the Environment*. Oxford University Press.
- Solnick, S. & D. Hemenway (2005), »Are Positional Concerns Stronger in Some Domains than in Others?«, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 45, s. 147–151.
- Stiglitz, J. E. (1982), »Self-Selection and Pareto Efficient Taxation«, *Journal of Public Economics* 17, s. 213–240.
- Sørensen, P.B. (1999), »Optimal Tax Progressivity in Imperfect Labor Markets«, *Labour Economics* 6, s. 435–452.
- Tenhunen, S. & M. Tuomala (2010), »On Optimal Lifetime Redistribution Policy«, *Journal of Public Economic Theory* 12, s. 171–198.
- Tuomala, M. (1990), *Optimal Income Tax and Redistribution*. Clarendon Press, Oxford.
- Tuomala, M. (2006) On the Shape of Optimal Non-Linear Income Tax Schedule. Working Paper 49. Tampere University.
- Varian, H. (1980), »Redistributive Taxation as Social Insurance«, *Journal of Public Economics* 14, s. 49–68.
- Veblen, T. (1899), *The Theory of the Leisure Class*. New York: Macmillan.
- Weinzierl, M. C. (2011), »The Surprising Power of Age-Dependent Taxes«, *Review of Economic Studies* 78, s. 1490–518.