

## 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.

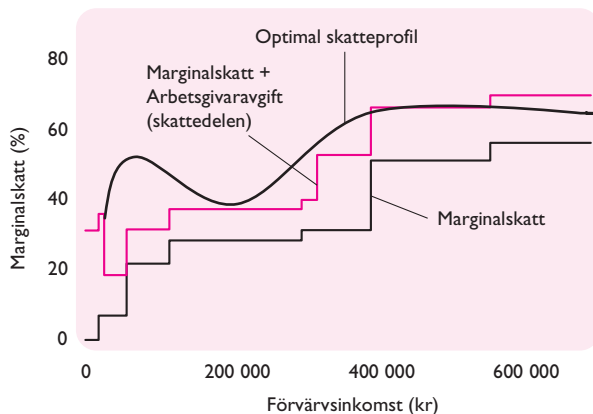
*Låginkomsttagare får ett större nyttotillskott*

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 produktivitetfördelningen 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 tillhanda-hållandet 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 skattekommunikationen. 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 förvärsarbetande 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 marginals katt 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.