



SVENSKT NÄRINGSLIV

Vägen mot en tillväxtorienterad arbetsbeskattning

SKATTEREFORMER FÖR ETT MER LAGOM SVERIGE
AUGUSTI 2023

Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	3
Inledning	4
Arbetsbeskattningen sedan skattereformen 1990/91	5
Tiden efter reformen	5
Lägre reformtempo	7
De högsta marginalskatterna	8
Erfarenheter från tidigare reformer	10
Förväntade effekter av skatteförändringar	10
Över 100 000 fler jobb med jobbskatteavdraget	11
På fel sida Lafferkurvan	13
Prioriterade reformer	16
Slopad avtrappning – en reform utan förlorare	17
Halverad statlig inkomstskatt – ett mer lagom Sverige	19
Förstärkt jobbskatteavdrag för fler i arbete	20
Arbetsgivaravgiften – den osynliga kolossen	22
Övervältring	22
Riktade nedsättningar	23
Försäkringsmässighet	24
Referenslista	26
Appendix: Förändringar i arbetsbeskattningen 1991–2022*	28

Förord

Kanske är fortfarande den svenska självbilden att vi gör saker med måtta och inte sticker ut. Att vi är lagom. Det kan säkert stämma i vissa avseenden, men sett till skatterna måste man nog konstatera att det var väldigt längesedan vi befann oss i något slags mittfåra. Internationellt sett framstår Sverige mer ofta som en extrempunkt. Detta gäller även om vi specifikt ser till arbetsbeskattningen.

Totalt utgör de svenska skatterna på arbete mer än hälften av vårt totala skatteuttag, som i sin tur tillhör de högsta i världen. Våra högsta marginalskatter överträffas endast av ett enda OECD-land: Belgien. Problemen som följer av detta i termer av färre arbetade timmar, lägre utbildningspremier och dämpad produktivitet är välkända. Reformen är därför nödvändig.

I ett första steg handlar det om att regeringen bör gå vidare med sitt förslag att slopa den på alla vis olönsamma avtrappningen av jobbskatteavdraget. Om det inte sker i budgeten för 2024 är det angeläget att reformen prioriteras för efterföljande inkomstår. I samband med att avtrappningen slopas vore det klokt att fortsätta bygga ut jobbskatteavdraget, så att incitamenten till arbete stärks för de som står utanför arbetsmarknaden. För att även öka efterfrågan på arbete bör politiska beslutsfattare också ta fasta på senare tids forskningsresultat som visar på goda effekter av riktade nedsättningar av arbetsgivaravgiften gentemot unga.

Det finns med andra ord mycket att ta itu med. Syftet med denna rapport är att sätta ljuset på vilka åtgärder vi bör prioritera i närtid. Vilka som är de lägst hängande frukterna för att nå fram till en mer konkurrenskraftig, en mer lagom, arbetsbeskattning.

Johan Fall
Skattechef, Svenskt Näringsliv

Sammanfattning

I denna rapport presenteras nya beräkningar över tre angelägna sänkningar av inkomstskatten. Rapporten är framtagen mot bakgrund av de förslag som regeringen presenterade på området under våren 2023. Bland annat föreslog regeringen en förstärkning av jobbskatteavdraget, samt att dess avtrappning avskaffas. Dessa åtgärder skulle båda bidra till att långsiktigt stärka tillväxtförutsättningarna för Sveriges ekonomi och bör därför genomföras snarast möjligt. Särskilt angelägen är slopandet av avtrappningen eftersom denna hör till de mest skadliga inslagen i skattesystemet. De lindringar som görs i arbetsbeskattningen bör primärt finansieras på budgetens utgiftssida, det vill säga genom att lättnader görs i det totala skatteuttaget.

I denna rapport presenteras för det första ytterligare beräkningar avseende slopad avtrappning. Beräkningarna stödjer vad flera utvärderingar har visat, nämligen att avtrappningen ger upphov till så pass omfattande negativa effekter på skattebasen att den kan avskaffas utan att skatteintäkterna skulle påverkas negativt. I den nya analysen, som SCB har genomfört på Svenskt Näringslivs uppdrag, skulle en slopad avtrappning till och med ge ökade skatteintäkter på några års sikt. Självfinansieringsgraden av reformen beräknas till över 120 procent.

För det andra redovisas beräkningar över vilka budgeteffekter en halvering av den statliga inkomstskatten skulle medföra. Denna åtgärd ingick inte i regeringens förslag, men är angelägen längre fram. Analysen visar att skatteintäkterna endast skulle minska med omkring 4 miljarder kronor långsiktigt samtidigt som hushållens disponibla inkomster skulle stiga med 35 miljarder kronor. Självfinansieringsgraden för denna skattesänkning beräknas till 82 procent.

För det tredje analyseras en förstärkning av jobbskatteavdraget som visserligen är större än regeringens förslag, men vars effekter är likartade. Reformen skulle, tillsammans med den ovan nämnda slopade avtrappningen, öka hushållens disponibla inkomster med cirka 20 miljarder kronor samtidigt som intäktsbortfallet för staten begränsas till knappt 9 miljarder kronor. Eftersom en sådan kombinerad åtgärd dessutom träffar brett över hela inkomstskalan skulle ginikoefficienten, ett mått på inkomstfördelningen, förbli långsiktigt oförändrad. Det finns med andra ord mycket starka skäl till att prioritera skattelättnader av detta slag.

Slutligen lyfter rapporten också frågeställningar som rör den andra delen av arbetsbeskattningen: arbetsgivaravgiften. I vissa avseenden kan sänkt arbetsgivaravgift likställas med lättnader i inkomstbeskattningen, men samtidigt finns det viktiga skillnader att ta hänsyn till. Överlag talar mycket för att riktade nedsättningar av arbetsgivaravgiften, exempelvis gentemot ungdomar, bör prioriteras före generella sänkningar.

Inledning

Den svenska arbetsbeskattningen kan grovt sett delas in i två delar: inkomstskatten och arbetsgivaravgiften. Storleksmässigt är de ungefär likvärdiga och tillsammans svarar de för drygt hälften av skatteintäkterna.¹ Arbete kan därmed sägas utgöra Sveriges viktigaste skattebas, men egentligen är detta av underordnad betydelse. Framför allt är arbete en omistlig produktionsfaktor och därmed helt grundläggande för allt välbefinnande i ekonomin. Här ligger en uppenbar målkonflikt; ju mer skatt som tas ut på arbete, desto mer riskerar incitamenten till arbete att försvagas. Beskattningen måste därför ske så effektivt som möjligt, så att dess skadeverkningar begränsas.

För att åstadkomma detta behöver skatten på arbete generellt lindras. Som Svenskt Näringsliv länge har framhållit bör sådana åtgärder primärt finansieras på budgetens utgiftssida, det vill säga genom att lättnader görs i det totala skatteuttaget. I vissa fall kan dock även beskattningen behöva skiftas till andra skattebaser där de negativa effekterna är mindre påtagliga.²

Oavsett hur finansieringen sker i statiska budgettermer behöver naturligtvis de mest skadliga skatterna åtgärdas först. Det går att få en bild av vilka skatter detta handlar om genom att se till den så kallade självfinansieringsgraden. Självfinansieringsgraden visar i vilken utsträckning budgeteffekter som uppkommer på grund av förändringar i skattesatsen neutraliseras av mer långsiktiga förändringar i skattebasen. Till exempel kommer en lägre arbetsbeskattning att stimulera till fler arbetade timmar, vilket gör att en del eller till och med hela inkomstbortfallet som följer av den lägre skattesatsen kommer att återvinnas. Lite förenklat går det att säga att om självfinansieringsgraden för en viss form av beskattning ligger nära noll rör det sig sannolikt om att just den skatten är relativt effektiv eftersom den inte vållar några större beteendeförändringar (snedvridningar). Om en beskattningsform däremot har hög självfinansieringsgrad är detta en indikation på att skatten bör prioriteras för sänkningar.

Denna rapport behandlar ett antal potentiella reformer inom arbetsbeskattningens område utifrån ett sådant perspektiv. Primärt ligger fokus på de två frågor som har varit mest i blickfånget under de senaste 15 åren: jobbskatteavdraget och de högsta marginalskatterna. Dessa diskuteras dels utifrån tidigare utvärderingar, dels utifrån nya analyser genomförda av SCB i deras mikrosimuleringsverktyg, FASIT. Rapporten belyser också den andra komponenten i arbetsbeskattningen: arbetsgivaravgiften. Här kretsar diskussionen främst kring två i sammanhanget centrala begrepp: övervältring och försäkringsmässighet.

¹ Intäkterna från arbetsgivaravgiften har i genomsnitt uppgått till 100,7 procent av A-skatten från näringslivet under åren 2020–2022. Den preliminära arbetsgivaravgiften har alltså varit i princip exakt lika hög som den preliminära A-skatten. Totalt sett, för alla sektorer, uppgick intäkterna enligt LAPS till i genomsnitt 52 procent av de totala skatteintäkterna enligt nationalräkenskaperna under 2016–2018 (data saknas för senare år). Se vidare, SCB (a), *Lönesummor, arbetsgivaravgifter och preliminär A-skatt (LAPS)* och SCB (b), *Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar*.

² Exempelvis kan man gällande momsén tänka sig såväl basbreddningar som färre nedsättningar av skattesatsen, se vidare exempelvis Svenskt Näringsliv, *Reformera den svenska momsbasen – Dags att ifrågasätta undantagen*, 2019.

Arbetsbeskattningen sedan skattereformen 1990/91

De utmaningar som vi står inför idag är givetvis alla i någon mening produkter av tidigare beslut. Av det skälet kan det vara lämpligt att först, på en övergripande nivå, rekapitulera en del av historiken. En naturlig utgångspunkt för en sådan återblick är den stora skattereformen 1990/91. Denna satte en helt ny grundstruktur för skattesystemet – en struktur som i huvudsak består än idag.

Den kanske viktigaste förändringen som reformen förde med sig var att Sverige övergick till ett så kallat dualt skattesystem, där tjänste- och kapitalinkomster kom att beskattas separat i olika inkomstslag. Kapitalbeskattningen blev proportionell medan tjänstebeskattningen på arbete förblev progressiv. Dock genomfördes lättnader i progressiviteten. De högsta marginalskatterna sänktes från drygt 70 till cirka 50 procent.³ Längre ner i inkomstskalan påverkades skatten främst genom införandet av ett nytt grundavdrag, vilket förstärktes i ett intervall kring den dåvarande medianlönen. Denna ”puckel” i grundavdraget innebar ett visst avsteg från principen att skatteskalen, av förenklings- och effektivitetsskäl, endast skulle innehålla två skattesatser på marginalen: cirka 30 respektive 50 procent.

Tiden efter reformen

Även om skattereformen 1990/91 till stora delar lyckades med att förenkla och förbättra det svenska skattesystemet ska dess utformning av arbetsbeskattningen inte idealiseras. Exempelvis låg den högsta marginalskatten alltså på en internationellt sett hög nivå, särskilt med tanke på att den blev tillämplig relativt långt ner i inkomstskalan. Dessutom var arbetsgivaravgiften mycket hög, drygt 38 procent 1991, vilket egentligen gjorde målsättningen om ”hälften kvar” till något av en skendiskussion.⁴ Det fanns med andra ord mycket kvar att förbättra även efter reformen.

³ Gunnar Du Rietz, Dan Johansson och Mikael Stenkula. *Swedish Labor Income Taxation (1862–1999)*. IFN Working Paper 977, Institutet för Näringslivsforskning, 2013.

⁴ ”Hälften kvar” var en kampanj initierad av Skattebetalarnas förening som syftade till att man alltid skulle få behålla åtminstone hälften av en löneökning efter skatt, det vill säga att marginalskatten inte skulle kunna bli högre än 50 procent. Med en genomsnittlig kommunalskattesats på drygt 31 procent och en statlig inkomstskatt om ytterligare 20 procent kan man säga att reformen kom nära detta. Om man å andra sidan även beaktar arbetsgivaravgiften uppgick den högsta marginalskatten till nära 65 procent år 1991.

Förbättringarna lät dock vänta på sig. I stället kom resterande del av 1990-talet i hög grad att präglas av kris och budgetsanering, något som gjorde avtryck även på skattepolitiken. Efter två initiala sänkningar av arbetsgivaravgiften, 1992 och 1993, skedde rad skatteskärpningar under efterföljande år.⁵ Arbetsgivaravgiften höjdes i omgångar, egenavgifter infördes, grundavdraget försämrades och 1995 höjdes den statliga inkomstskatten till 25 procent (värns-katten).⁶

Skattehöjningarna pågick fram till slutet av 1990-talet då de gradvis började ersättas av mer offensiva åtgärder. Den första större skattelättnaden av detta slag var att det år 2000 infördes en skattereduktion på motsvarande 25 procent av den allmänna pensionsavgiften, vilken vid det laget hade ersatt de tidigare egenavgifterna.⁷ Skattereduktionen byggdes därefter ut fyra gånger tills den år 2006 fullt ut kompen-serade pensionsavgiften.⁸

Nästa större förändring inleddes året därpå när alliansregeringen, i sin första budget, sjösatte jobbskatteavdraget. Sett till den statiska budgeteffekten var jobbskatteavdraget något mindre än skattereduktionen för pensionsavgiften, men eftersom den sist-nämnda hade byggts upp under flera år framstår jobbskatteavdragets första steg, år 2007, som den enskilt viktigaste skattelättnaden sedan reformen 1990/91.⁹

Procentuellt sänkte jobbskatteavdraget skatten mest för låg- och medelinkomsttagare. I dessa inkomstskikt fick marginals-katten nu en mer logisk utformning genom att jobbskatteavdraget kompen-serade för puckeln i grundavdraget. Den lägre skatten framträder tydligt i en jämförelse med hur marginals-kattetrappan såg ut 1991 (figur 1). Ännu tydligare blir skillnaderna vid en jämförelse med 1998, det vill säga det år då skattebördan var som allra tyngst efter skattereformen. Egenavgifterna tryckte då upp marginals-katten på alla inkomster som låg under skiktgränsen. Dessutom hade i praktiken skiktgränsen sänkts på grund av att den hade indexerats i lägre takt än vad normen egentligen stipulerade.¹⁰

⁵ 1992 sänktes arbetsgivaravgiften med ca fyra procentenheter till 34,83 procent och 1993 sänktes den till 31,0 procent. Se vidare, Skatteverket, *Skatter i Sverige – Skattestatistisk årsbok 2014*. SKV 152 utgåva 17, s. 144.

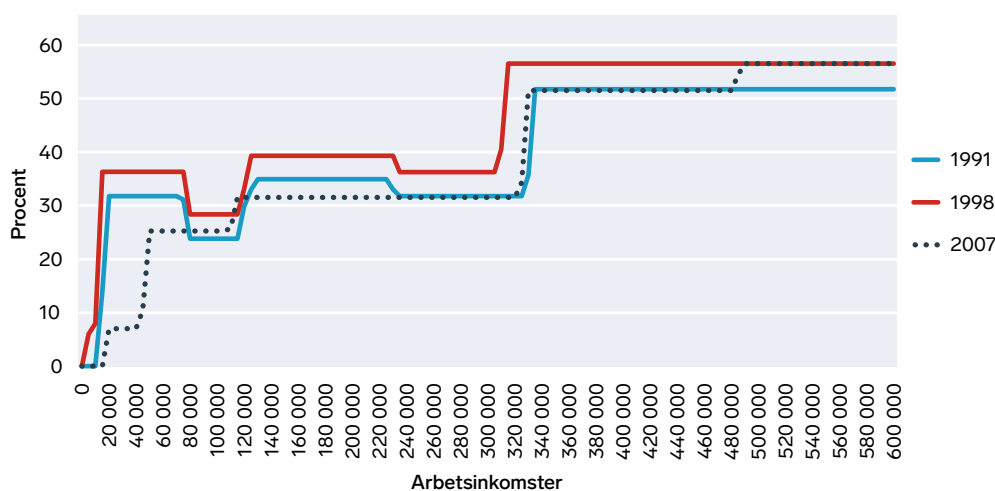
⁶ Se appendix för en tidslinje över skatteförändringarna.

⁷ Först infördes en sjukförsäkringsavgift 1993 och året därpå även en arbetslöshetsavgift. 1998 ersattes tidigare egenavgifter med den allmänna pensionsavgiften.

⁸ 2001 höjdes skattereduktionen till 50 procent, 2002 till 75 procent, 2005 till 87,5 procent och 2006 till 100 procent. I samband med höjningarna av skattereduktionen minskades avdragsrätten i motsvarande grad.

⁹ Nettoeffekten av skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften uppgick till drygt 47 miljarder kronor medan det första steget i jobbskatteavdraget statistiskt innebar en skattelättnad om knappt 40 miljarder kronor. Se vidare prop. 2006/07:1, s. 173.

¹⁰ De lägre uppräkningsstakerna motiverades som en del av budgetsaneringen. De reglerades i en särskild lag, lagen (1994:1852) om beräkning av statlig inkomstskatt på förvärsinkomster vid 1996–1999 års taxeringar.

Figur 1. Marginalskatt* år 1991, 1998 och 2007

Källa: Egna beräkningar

* För att skapa jämförbarhet mellan åren har skiktgränserna standardiserats till 2007 års nivå. Justeringar har även gjorts för att ta hänsyn till att uppräknings avvikit från ordinarie takt och kommunalskatten har hållits konstant.

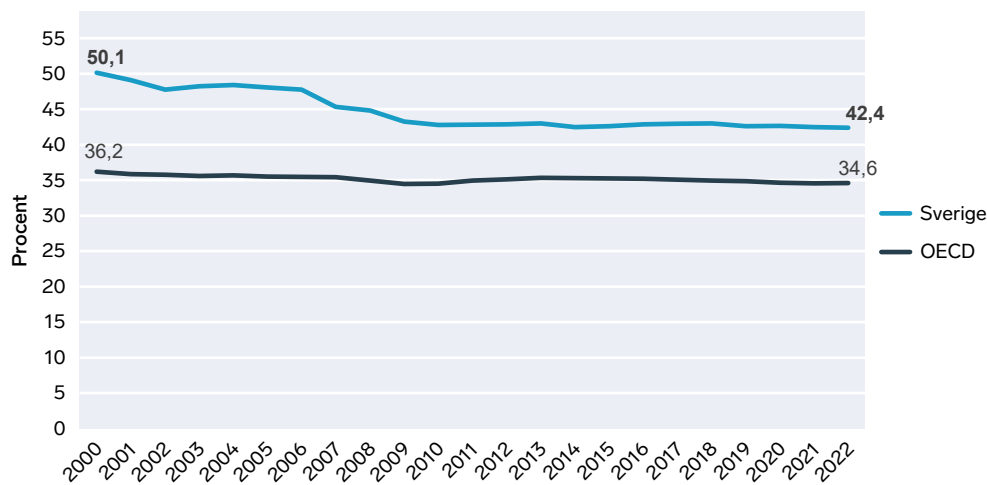
Redan jobbskatteavdragets första steg innebar således en klar lättning i beskattningen och därmed stärkta incitament till arbete gentemot tidigare år. Det var också en förbättring jämfört med hur regelverket hade sett ut direkt efter skattereformen. Visserligen uppfattades själva beräkningen av jobbskatteavdraget som komplicerad, men utfallet för den enskilde blev en tydlig skattelättnad och en förenkling i så mån att marginalskatten under skiktgränsen inte längre kunde överstiga kommunalskattesatsen.

Lägre reformtempo

Jobbskatteavdraget blev alliansregeringens stora flaggskepp på skatteområdet och grundstommen i arbetslinjen. Det förstärktes ytterligare under de tre efterföljande åren (steg 2–4) och därefter igen av alliansregeringen, 2010 och 2014.¹¹ Med tiden kom dock tonvikten alltmer att skifta åt andra områden inom inkomstbeskattningen. Framför allt genomfördes ett antal förstärkningar av grundavdraget för äldre i syfte att eliminera skattedifferensen gentemot jobbskatteavdraget.

Det lägre reformtempot inom arbetsbeskattningen märks tydligt i internationella jämförelser. Enligt OECD:s årliga publikation, *Taxing Wages*, minskade skattekillen för en genomsnittlig arbetstagare i Sverige med drygt sju procentenheter mellan 2000 och 2010 (figur 2). Även i omvärlden sänktes skatterna på arbete, men i långsammare takt. Under denna period närmade sig Sverige därför den genomsnittliga arbetsbeskattningen i OECD förhållandevis snabbt. Särskilt tydlig var konvergensen då jobbskatteavdragets första steg infördes. Efter 2010 har dock förändringarna varit relativt små och avståndet till OECD-genomsnittet är i det närmaste oförändrat.

¹¹ Ytterligare förstärkningar kom 2019 och 2022 efter att oppositionens budgetreservationer hade antagits av riksdagen under S/MP:s regeringstid.

Figur 2. Skattekil* för en genomsnittlig arbetstagare i Sverige och OECD

Källa: OECD, *Taxing Wages*

* Mäts som andel av arbetskraftskostnad, det vill säga hänsyn tas även till arbetsgivaravgifter.

De högsta marginalsatterna

Initialt påverkade jobbskatteavdraget inte de högsta marginalsatterna.¹² Detta förändrades dock 2016 då personer med höga arbetsinkomster förlorade hela eller delar av sitt jobbskatteavdrag genom att en avtrappning av skattereduktionen infördes. Konsekvensen blev att den högsta marginalsatten pressades upp med ytterligare tre procentenheter, vilket gjorde att Sverige fick den högsta marginalsatten av samtliga OECD-länder.¹³ Visserligen lindrades detta något år 2020 i och med att värnskatten avskaffades, men Sverige låg ändå kvar i marginalsatteligans absoluta toppskikt.

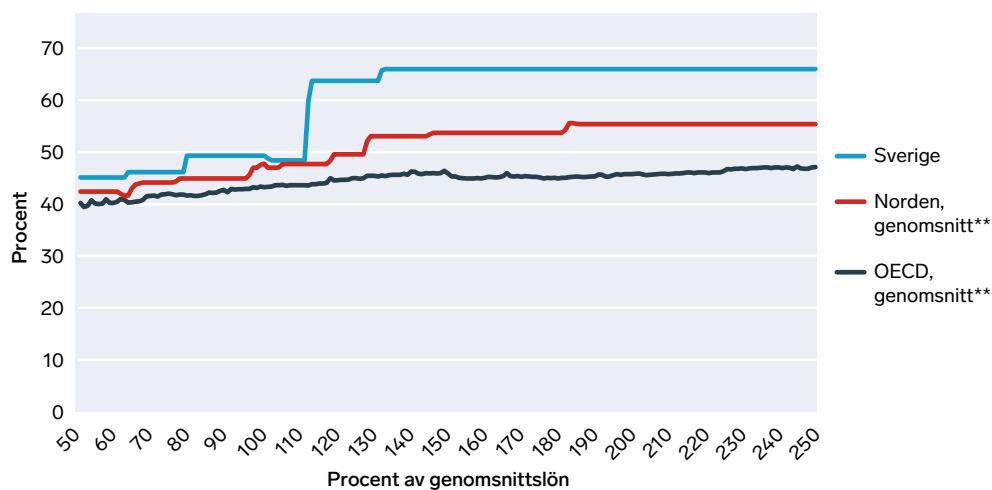
Än idag framstår nivån på de högsta marginalsatterna som det enskilt största problemområdet inom arbetsbeskattningen. Hur mycket Sverige sticker ut i detta avseende kan illustreras genom att jämföra progressiviteten i den svenska skatteskalen med andra länder. I figur 3 återges två genomsnitt för detta, ett för övriga OECD-länder och ett för övriga nordiska länder. Som framgår ligger marginalsatten i Sverige på en jämförelsevis hög nivå redan under skiktgränsen, men skillnaderna gentemot omvärlden är inte uppseendeväckande stora. Detta förändras dock efter det att den statliga inkomstskatten och avtrappningen av jobbskatteavdraget börjar att påverka. Gapet växer då betydligt och Sverige börjar avvika kraftigt.

¹² Förändringen som märks i detta avseende i figur 1 mellan 1998 och 2007 berodde på att värnskatten ursprungligen höjde skatten direkt efter skiktgränsen. Detta ändrades 1999 (då värnskatten enligt lag egentligen skulle upphöra) genom att ytterligare en skiktgräns infördes lite högre upp i inkomstskalan. Se vidare prop. 1997/98:150, s. 163f.

¹³ Enligt OECD, *Taxing Wages* gjorde avtrappningen att Sverige, år 2016, passerade Belgien för att rankas högst sett till marginalsatten för arbetstagare som tjänar 167 procent av en genomsnittslön.

En annan sak värd att notera i figur 3 är att progressiviteten i OECD-genomsnittet ter sig som tämligen måttlig. Vid lite högre inkomster tycks den till och med nästan upphöra helt. Detta beror till stor del på att flera länder tillämpar takbelopp för inbetalningar av socialavgifter, något vi återkommer till längre fram i rapporten.

Figur 3. Marginalskatt* i inkomstkiktet 50–200 procent av en genomsnittslön år 2022



Källa: OECD, *Taxing Wages* samt egna beräkningar

* Inklusive arbetsgivaravgift. Ett fåtal extremvärden för enskilda länder och enskilda inkomstnivåer har utjämnats av diagramtekniska skäl. ** Exklusive Sverige.

Erfarenheter från tidigare reformer

De många förändringarna som skett i inkomstbeskattningen under senare år har ibland använts som argument för att det nu blivit hög tid för en ny genomgripande skattereform. Flera tänkbara upplägg på en sådan omstöpning har presenterats.¹⁴ Överlag har dessa förslag haft många förtjänster, inte minst eftersom de mer eller mindre unisont inbegripit lättnader i arbetsbeskattningen och i de högsta marginalskatterna.

Att åstadkomma en genomgripande reform, som täcker i stort sett samtliga skatteområden, är dock politiskt komplicerat. Dels krävs naturligtvis först ett omfattande utredningsarbete, vilket är tidsödande och därför något som sällan är särskilt populärt bland regeringar som vill visa sig handlingskraftiga. Dels bör genomgripande förändringar helst förankras brett över blockgränser, så att osäkerheter kring eventuella återställare kan hållas till ett minimum – ett minst sagt svåruppnåeligt mål i dagens politiska landskap.

Mot den bakgrunden är förmodligen utsikterna för en genomgripande skattereform inte särskilt goda för närvarande. Å andra sidan finns, som tidigare nämnts, grundstrukturen från 90-talets reform fortfarande kvar och även om vissa aspekter har försämrats har också flera framsteg gjorts. Det är alltså fullt möjligt att bygga där vi står och på så vis betydligt snabbare uppnå viktiga förbättringar av skattesystemet som stärker incitamenten till arbete och ger ökad ekonomisk effektivitet.

För att identifiera åtgärder som skulle förbättra dagens system är det rimligt att först se till vad nationalekonomisk teori och utvärderingar säger om de viktigaste förändringarna sedan reformen 1990/91, det vill säga jobbskatteavdraget samt de förändringar som gjorts i de högsta marginalskatterna.

Förväntade effekter av skatteförändringar

Teoretiskt påverkar skatteförändringar sysselsättningen och jämviktsarbetslösheten både genom utbuds- och efterfrågemekanismer på arbetskraft. Arbetsutbudet påverkas genom att de som redan arbetar förändrar antalet timmar de arbetar. Det kan också påverkas av att de som arbetar förändrar sin produktivitet, till exempel genom att fler anstränger sig mer för att utvecklas i karriären. Sådana arbetsutbudsförändringar

¹⁴ Se exempelvis: Finanspolitiska rådet, *Ett enklare och effektivare skattesystem*, 2020; Klas Eklund, *Vårt framtida skattesystem*, ESO, 2020; Åsa Hansson, *Ett skattesystem för Sverige i en global värld*, SNS, 2022.

brukar man säga sker på den *intensiva marginalen*. Förändringar på den intensiva marginalen har betydelse för antalet arbetade timmar, snarare än sysselsättning och arbetslöshet, och drivs av hur marginalskatten förändras.

Arbetsutbudet kan också påverkas för de som inte arbetar genom att de i högre eller lägre utsträckning gör sig tillgängliga för arbetsmarknaden. Här handlar det alltså om att arbete blir mer eller mindre lönsamt jämfört med alternativet att inte arbeta. Detta ger därmed effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Sådana förändringar säger man sker på den *extensiva marginalen*. Eftersom de jobb som kan bli aktuella för denna grupp vanligtvis ligger på nedre halvan av lönefördelningen är det främst genomsnittsskatten i dessa inkomstintervall som är av betydelse.

Skatteförändringar kan dock även påverka från efterfrågesidan. I huvudsak sker detta via två kanaler. Dels ger förändringar i arbetsgivaravgiften, i alla fall kortsiktigt, en direkt påverkan på anställningskostnaderna och därmed efterfrågan. Dels kan skatteförändringar ge en indirekt påverkan genom att lönekraven justeras i kompensations-syfte. En lägre inkomstskatt kan till exempel bidra till att dämpa lönekraven och på så vis stimulera efterfrågan på arbetskraft.

Över 100 000 fler jobb med jobbskatteavdraget

Utifrån ovanstående resonemang kan jobbskatteavdraget främst förväntas ha påverkat arbetsutbudet på den extensiva marginalen, det vill säga via den lättnad i genomsnittsbeskattningen på arbete som den ger i förhållande till skatten på transfereringsinkomster. I viss utsträckning kan jobbskatteavdraget också förväntas ha gett en positiv effekt på efterfrågesidan om den bidragit till att dämpa lönekrav. Det är också dessa två typer av effekter som Finansdepartementet tog fasta på när de i sin utvärdering av jobbskatteavdragets första fyra steg bedömde att dessa långsiktigt hade ökat sysselsättningen med 2,3 procent eller drygt 100 000 personer.¹⁵ Huvuddelen av denna effekt, 1,8 procentenheter, bedömdes härstamma från utbudssidan.

Totalt sett blir dock arbetsmarknadseffekten ännu större än vad som fångas i sysselsättningsmättet. Även de som redan arbetar stimuleras nämligen till att öka sin arbetstid. Med denna effekt på den intensiva marginalen inräknad bedömde Finansdepartementet att antalet arbetade timmar hade ökat med motsvarande 120 000 årsarbetskrafter.¹⁶ Dessa bedömningar låg väl i linje med liknande utvärderingar från exempelvis Konjunkturinstitutet och Riksrevisionen.¹⁷ Jämfört med andra kalkyler, baserade på empiriska skattningar snarare än mikrosimuleringar, tedde sig bedömningarna till och med som konservativt hållna. Finansdepartementets egna beräkningar av detta slag pekade exempelvis på att antalet arbetade timmar hade ökat med motsvarande 93 000 till 186 000 årsarbetskrafter.¹⁸

¹⁵ Finansdepartementet, *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas*, 2011, s. 88f. Med "lång sikt" avses här en period kortare än tio år. Analysen avsåg jobbskatteavdragets första fyra steg vilka infördes under åren 2007–2010. Den fulla effekten bedömdes uppnås 2015, *ibid*, s. 58. Se även prop. 2011/12:100, bilaga 5, s. 11.

¹⁶ Prop. 2011/12:100, bilaga 5, s. 11.

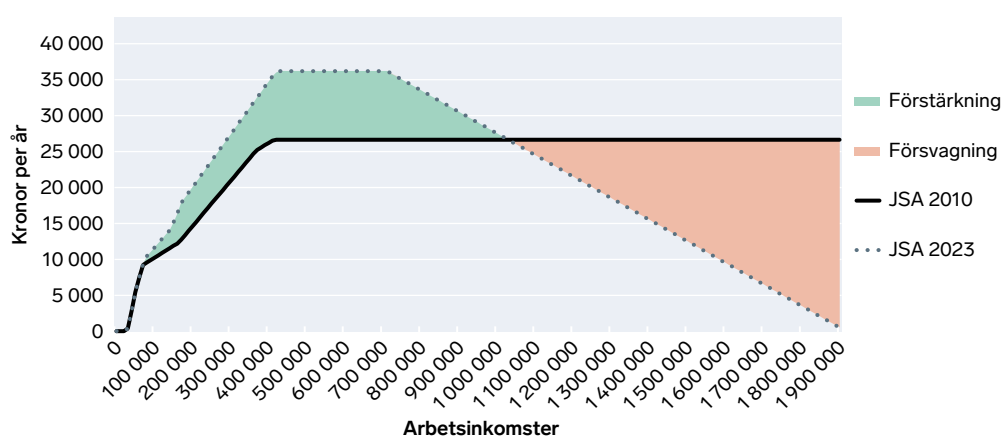
¹⁷ Se vidare Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget, december 2011*, samt Riksrevisionen, *Jobbskatteavdraget*, RiR 2009:20.

¹⁸ Prop. 2011/12:100, bilaga 5, s. 24.

Även om reformtempot varit lägre har jobbskatteavdraget byggts ut vid ytterligare tre tillfällen efter 2010. En gång av alliansregeringen 2014, samt två gånger genom att riksdagen röstade igenom oppositionens budgetreservationer för inkomståren 2019 och 2022. Omfattningen på dessa tre steg, tillsammans med effekten av avtrappningen som infördes av S/MP-regeringen 2016, illustreras i figur 4 (JSA 2023). Även nivån på jobbskatteavdraget enligt 2010 års regelverk framgår (JSA 2010). Den gröna ytan i diagrammet visar således förbättringar i jobbskatteavdraget sedan 2010 medan den röda ytan visar försämringar.

Som framgår har förstärkningarna primärt skett i låga- och medelhöga inkomstintervall. Totalt sett har de dock varit betydligt mindre omfattande än steg 1–4. För högre inkomster har avtrappningen dessutom inneburit betydande försämringar.

Figur 4. Jobbskatteavdraget, steg 1–4 respektive 5–7 inklusive avtrappning



Källa: Egna beräkningar

För att skapa jämförbarhet har 2023 års basbelopp samt genomsnittliga kommunal-skattesats använts.

På grund av den relativt korta tid som passerat sedan genomförandet av dessa senare steg finns ännu inte så många utvärderingar att tillgå. I en underlagsrapport till Riksrevisionen presenterar dock Lennart Flood effektberäkningar av just de förändringar som återges i figur 4.¹⁹ Flood använder sig av mikrosimuleringar i FASIT som liknar de Finansdepartementet brukar begagna sig av. Skillnaden är att Floods beräkningar är mer realistiska eftersom de tillåter förändringar i såväl arbetsutbud som timlön. Timlöneförändringarna kan sägas avspegla anpassningar i arbetsprestation (produktivitet) och drivs exempelvis av att incitamenten till att göra lönekarriär, vidareutbilda sig och arbeta obekväma arbetstider påverkas av skattereglerna.²⁰

¹⁹ Lennart Flood, *Underlag A: Den svenska inkomstskatten*, Underlag till RiR 2023:10.

²⁰ *Ibid*, s. 27.

Enligt Floods beräkningar har förändringarna i jobbskatteavdraget mellan 2010 och 2022, det vill säga de positiva effekterna av steg 5–7 med hänsyn tagen till de negativa effekterna från avtrappningen, ökat antalet sysselsatta med cirka 20 000 personer. Procentuellt sett motsvarar det en ökning med 0,4 procent. Effekten på antalet arbetade timmar bedöms som likvärdig.²¹ Detta indikerar att även jobbskatteavdragets senare steg haft god verkningsgrad. Att så varit fallet förefaller också vara rimligt med tanke på att Sverige alltjämt har ett betydande utanförskap, inte minst bland lågutbildade och utrikes födda. Eftersom förstärkningar i jobbskatteavdraget sänker skatten i primärt den nedre delen av inkomstskalan ökar utbytet av arbete för just dessa grupper. Skattesänkningarna har i den meningen haft en hög träffsäkerhet.

Sammantaget går det att konstatera att jobbskatteavdraget, enligt de olika effektberäkningar som gjorts i FASIT och med viss hänsyn tagen till lönebildningseffekter, tycks ha ökat sysselsättningen med åtminstone 120 000 personer. Som tidigare nämnts är detta dessutom med stor sannolikhet en konservativt hållen siffra.

På fel sida Lafferkurvan

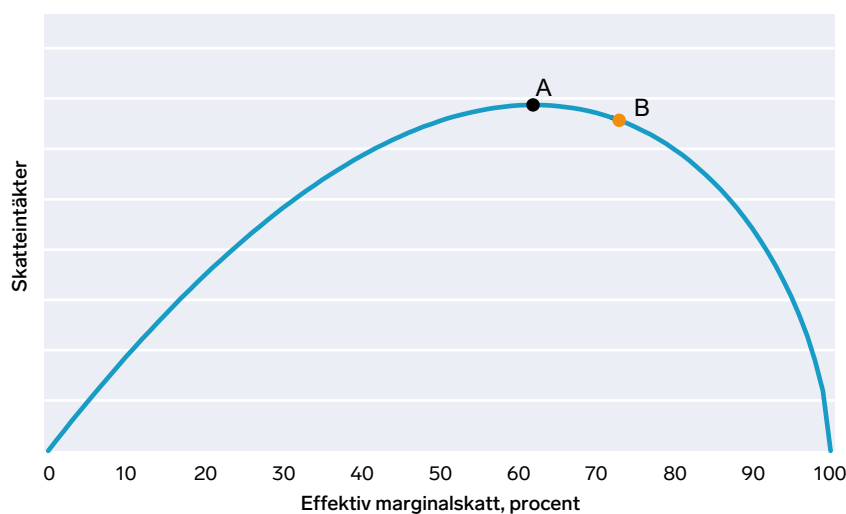
Vid sidan av jobbskatteavdragets effekter har de högsta marginalskatterna bibehållit en framträdande ställning i den skattepolitiska diskussionen i Sverige. Till stor del beror det säkert på att en rad forskningsresultat indikerat att de högsta marginalskatterna ligger på så pass höga nivåer att de svårligen kan motiveras – inte ens fördelningspolitiskt.

För att förstå hur det kan se ut på det viset kan vi återvända till det inledningsvis diskuterade begreppet om självfinansieringsgrad, det vill säga att en del av intäktsbortfallet från en skattesänkning kompenseras av att den orsakar positiva effekter på vårt beteende på arbetsmarknaden. Om självfinansieringsgraden vid en skattesänkning är 20 procent betyder det att 20 procent av inkomstbortfallet kompenseras. Om självfinansieringsgraden i stället överstiger 100 procent betyder det att de positiva beteendeförändringarna är så pass stora att skatteintäkterna till och med ökar med tiden. Så höga självfinansieringsgrader är naturligtvis ovanliga, men för svensk del pekar forskningen på att de faktiskt existerar när det gäller de högsta marginalskatterna på arbete. Det betyder i så fall att Sverige skulle kunna begagna sig av det samband mellan skattesats och skatteintäkter som först beskrevs av den amerikanska ekonomen Robert Laffer – vi skulle kunna sänka skatten och samtidigt öka skatteintäkterna.

²¹ Se vidare *ibid.*, s. 35 ff. I tabell 6 anges förändringen till 0,6 procent. Av detta ska 0,2 procentenheter räknas bort eftersom de beror på andra reformer. Se även Riksrevisionen, *Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen*, RiR 2023:10, s. 31.

Laffer beskrev detta samband i en enkel graf, där y-axeln visar nivån på skatteintäkterna och x-axeln den effektiva marginalskatten. I diagrammets extrempunkter, där marginalskatten är noll respektive 100 procent, konstaterade Laffer att skatteintäkterna rimligtvis borde vara noll. Däremellan postulerade han ett bågformat samband, det vill säga att det finns en punkt där marginalskatten blir så hög att de negativa beteendeförändringarna krymper skattebasen så pass mycket att skatteintäkterna börjar minska. I figur 5 inträffar detta vid punkten A, det vill säga vid en effektiv marginalskatt om drygt 60 procent.²² Denna siffra är inte tagen ur luften utan representerar rätt väl var forskningen identifierat maximum för denna typ av skatteintäkter i Sverige.²³ Notera att detta maximum ska inte enbart jämföras med den direkta personliga marginalskatten utan med den totala effektiva marginalskatten. Således ska även arbetsgivaravgift och skatt på konsumtion räknas in. Den högsta marginalskatten ligger då på 73 procent (punkt B i figur 5), vilket innebär att den svenska arbetsbeskattningen befinner sig på den avtagande delen av Lafferkurvan.²⁴ Detta har också konstaterats vid en rad olika tillfällen, bland annat i IFAU:s utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget, samt i en aktuell granskning från Riksrevisionen.²⁵

Figur 5. En tänkbar Lafferkurva för svensk arbetsbeskattning



Källa: Egna beräkningar

²² Formen på Lafferkurvan bestäms av skattebaselasticiteten och den s.k. paretoparametern. I figuren har skattebaselasticiteten satts till 0,2 och paretoparametern beräknats till 3,05 utifrån data om genomsnittsinkomstinkomst över skiktgränsen från SCB (FASIT). Beräkningen har genomförts på samma sätt som i Jacob Lundberg, *The Laffer curve for high incomes*, Working Paper 2017:9, Department of Economics, Uppsala University, s. 5 ff.

²³ Se exempelvis Dingquan Miao, Håkan Selin och Martin Söderström, *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*, IFAU, rapport 2022:9, s. 15; samt Jacob Lundberg, *The Laffer curve for high incomes*, s. 11. Miao m.fl. kommer fram till 68 procent och Lundberg redovisar 61 procent.

²⁴ Den högsta effektiva marginalskatten beräknas som: $[(1 - \text{KONS}) * (\text{STAT} + \text{KOMM} + \text{BEGR} + \text{AVTR}) + \text{AGA} + \text{KONS}] / (1 + \text{AGA})$, där KONS = konsumtionsskatter (moms och punktskatter), STAT = statlig inkomstskatt, KOMM = kommunalskatt, BEGR = begravningsavgift, AVTR = avtrappningen av jobbskatteavdraget, och AGA = arbetsgivaravgift. Konsumtionsskatterna har antagits uppgå till 19 procent i enlighet med Jacob Lundberg, *Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model*, Working Paper 2017:12, Uppsala University, s. 8ff.

²⁵ Miao; Selin och Söderström, *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*, s. 15f; samt Riksrevisionen, *Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023*, s. 32.

Även om man värderar omfördelning väldigt högt kan en situation där statens skatteintäkter blir lägre än vad de potentiellt skulle kunna bli vid en lägre skattesats, inte motiveras på ett rimligt sätt. Om skatten hade sänkts skulle nämligen resurserna för omfördelning öka samtidigt som inga personer, vare sig låg- eller höginkomsttagare, skulle riskera att få det sämre. I ekonomiska termer vore detta ett exempel på en så kallad paretoförbättring. Enda sättet att motivera ett skatteuttag som det i punkten B vore om individens nytta bestämdes i strikt relativa termer, det vill säga att folk i allmänhet ställer sig positiva till försämringar av den egna ekonomin, så länge försämringarna är ännu mer påtagliga för andra.

Inte heller punkten A är dock eftersträvansvärd. Allt den indikerar är att skatteintäkterna inte kan bli högre, men i och med att självfinansieringsgraden vid denna punkt ligger nära 100 procent är det en skattenivå som orsakar mycket stora snedvridningar och dödviktsförluster. För att uppnå en mer effektiv arbetsbeskattning måste därför de högsta marginalskatterna sänkas till en väsentligt lägre nivå än vid punkten A, något vi återkommer till i nästa avsnitt.

Prioriterade reformer

Under våren 2023 lade regeringen fram ett antal förslag om lättnader i inkomstbeskattningen.²⁶ Dels handlade det om en utbyggnad av det ordinarie jobbskatteavdraget, dels om en förstärkning och delvis ny utformning av jobbskatteavdraget för äldre. Parallellt med detta föreslogs att avtrappningen av jobbskatteavdraget tas bort. På liknande sätt som vid tidigare tillfällen föreslogs dessutom att äldre ska få ta del av motsvarande skattesänkningar genom att ytterligare förstärkningar görs i det förhöjda grundavdraget.

I huvudsak är detta strukturellt sett bra förslag som stärker incitamenten till arbete och gör att svenskt välstånd kan växa. De bör därför genomföras snarast, särskilt då de delar som gäller förstärkningarna i jobbskatteavdraget och den slopade avtrappningen. Sådana reformer, vilka långsiktigt ger bättre tillväxtförutsättningar för svensk ekonomi, bör alltid ges hög prioritet. Om de därför, vilket har indikerats, skulle skjutas på framtiden på grund av att regeringen gör andra avvägningar inför 2024 är det viktigt att förslagen inte skrinläggs helt utan återkommer snarast möjligt under mandatperioden.

En del intressenter lär dock, oavsett tidpunkten för genomförandet, vara negativt inställda. Troligen med argument som att lättnaderna är för statsfinansiellt betungande och gynnar höginkomsttagare för mycket. Som tidigare nämnts förtjänas dock såväl offentligfinansiella som fördelningspolitiska argument av det slaget att ifrågasättas. De bygger nämligen helt och hållet på det snäva statiska synsätt som tyvärr också ofta präglar konsekvensanalyserna i statsbudgeten. Väljer man i stället att anamma en mer realistisk hållning och ta hänsyn till att skatteregler faktiskt påverkar beteendet på arbetsmarknaden, förändras bilden väsentligt. I detta avsnitt presenteras just den typen av beräkningar för reformer som liknar regeringens förslag. Beräkningarna har utförts av SCB i mikrosimuleringsverktyget FASIT på uppdrag av Svenskt Näringsliv. Analyserna avser år 2024 och har genomförts i FASIT:s så kallade arbetsutbudsmodul (hädanefter FASIT_AU).

²⁶ Finansdepartementet, *Vissa förslag om sänkt skatt på arbetsinkomster och pension inför budgetpropositionen 2024*, Fi2023/01515, april 2023.

Slopad avtrappning – en reform utan förlorare

När avtrappningen infördes 2016 motiverades den både utifrån fördelningspolitiska och offentligfinansiella aspekter.²⁷ Som tidigare nämnts hänger dock dessa frågor ihop och redan vid denna tid fanns tydliga forskningsbelägg för att de högsta marginalskatterna befann sig vid Lafferkurvans topp.²⁸ Ytterligare höjningar skulle därmed inte ge någon offentligfinansiell förstärkning och därmed heller inga nya statliga medel som skulle kunna användas till omfördelning. Några effektberäkningar som kunde belysa denna risk presenterades dock inte i konsekvensanalysen, trots att detta hade kunnat göras relativt enkelt, exempelvis med stöd av ovan nämnda FASIT_AU.²⁹

I regeringens förslag om en slopad avtrappning, från våren 2023, var dock konsekvensanalysen bättre då den tog upp aktuella forskningsresultat i form av IFAU:s utvärdering. En slutsats där var att ”[...] de högsta marginalskatterna idag ligger på en nivå där ytterligare höjningar riskerar att reducera, snarare än öka, skatteintäkterna”. Utifrån detta kan man alltså sluta sig till att åtgärden förmodligen skulle vara statsfinansiellt neutral eller till och med intäktsbringande för staten.

En liknande slutsats når man också fram till i en analys med FASIT_AU. Som framgår av tabell 1 visar en sådan beräkning att skatteintäkterna, statistiskt sett, skulle minska med 3,4 miljarder kronor. Detta är dock under förutsättning att individerna som träffas av skattelättnaden inte ändrar sitt beteende på arbetsmarknaden i något avseende. Mer realistisk blir analysen då beräkningen tar hänsyn till att den lägre skatten stimulerar till fler arbetade timmar (kolumnen Anpassning av arbetsutbud). I och med att arbetstimmarna ökar, uppkommer en positiv effekt på inkomstskatteintäkterna (Slutlig skatt), liksom på intäkterna från arbetsgivaravgift och moms. Totalt bidrar dessa förändringar till att öka skatteintäkterna med 2,7 miljarder kronor.

Den tredje kolumnen visar effekterna av det som i modellen kallas anpassningar av prestation. Detta handlar i hög grad om att incitamenten stärks till att anstränga sig mer, avancera i karriären och ta på sig mer krävande arbetsuppgifter. När detta sker stiger produktiviteten och därmed även lönen. De totala effekterna från denna kanal uppgår i detta fall till knappt 1,4 miljarder kronor. Sammantaget innebär således beteendeanpassningar att skatteintäkterna stiger med nära 4,1 miljarder kronor, vilket överstiger de statiska effekterna. Självfinansieringsgraden kan därmed beräknas till 121 procent, det vill säga analysen visar att skatteintäkterna skulle öka när avtrappningen avskaffas.³⁰

²⁷ Prop. 2015/16:1, s. 201.

²⁸ Se exempelvis SOU 2011:11, *Långtidsutredningen 2011*, Finansdepartementet, s. 143 f.

²⁹ Riksrevision har kritiserat att konsekvensanalyserna som rör förslag vilka inbegriper höjda marginalskatter generellt inte redovisar sådana effektberäkningar. Se, Riksrevisionen, *Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023*, s. 68.

³⁰ $(2,7 + 1,4) / 3,4 = 121\%$. Flood kom med samma analysverktyg fram till en självfinansieringsgrad på 125 procent av motsvarande reform. Den lilla skillnaden kan troligtvis till stor del förklaras av att olika genomförandeår studeras. Se Flood, *Underlag A: Den svenska inkomstskatten*, s. 44.

Tabell 1. Budgeteffekter av en slopad avtrappning år 2024, mnkr

	Statisk analys	Anpassning av arbetsutbud	Anpassning av prestation	Total effekt
Slutlig skatt	-3 377	1 572	799	-1 005
Arbetsgivaravgifter	0	938	482	1 420
Moms	0	197	108	306
Budgeteffekt	-3 377	2 708	1 389	720
<i>Självfinansieringsgrad (%)</i>	-	-	-	121
Disponibel inkomst	3 377	1 341	738	5 457

Källa: SCB (FASIT_AU).

Utöver de offentligfinansiella effekterna påverkas naturligtvis hushållen även på ett mer direkt plan genom att deras disponibla inkomster ökar. Totalt sett stiger dessa långsiktigt med 5,5 miljarder kronor. Även om inte alla hushåll får ta del av denna lättnad, är effekten på inkomstfördelningen relativt liten. Ginikoefficienten ökar endast med 0,2 procent statistiskt sett och med knappt 0,3 procent på lite längre sikt.

Sammantaget visar alltså dessa beräkningar att förslaget om en slopad avtrappning vore en ren vinstaffär för samtliga inblandade. Det skulle både öka hushållens disponibla inkomster och statens skatteintäkter. Visserligen skulle ginikoefficienten stiga, men bara marginellt och inte på grund av att någon får det sämre. Tvärtom skulle de ökade skatteintäkterna skapa större utrymme för åtgärder riktade åt grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden och lägre inkomster. Det finns således varken några offentligfinansiella eller fördelningspolitiska hållbara argument till att behålla avtrappningen.

Mot bakgrund av att FASIT_AU ger en så pass hög självfinansieringsgrad som drygt 120 procent kan man kanske tro att modellen vilar på extrema antaganden. Så är dock inte fallet. Tidigare beräkningar från Svenskt Näringsliv har visat att den så kallade skattebaselasticiteten implicit ligger på omkring 0,14 i modellen.³¹ Denna elasticitet visar hur känslig skattebasen är för förändringar i marginalskatten och mäts som den procentuella förändringen i beskattningsbar inkomst dividerat med den procentuella förändringen i den så kallade *net-of-tax rate*.³² Ju högre värde, desto större beteendeförändringar. Ser man till forskningslitteraturen ligger skattningarna av i sammanhanget relevanta skattebaselasticiteter vanligtvis i intervallet 0,2 till 0,3, det vill säga klart högre än den implicita elasticiteten i FASIT.³³ Detta betyder att FASIT_AU snarast underskattar storleken på beteendeförändringarna jämfört med vad empiriska studier indikerar.

³¹ Svenskt Näringsliv, *Talangjakten och marginalskatten*, 2017, s. 45.

³² *Net-of-tax rate* definieras som ett minus marginalskatten och visar därmed hur stor andel av en inkomstökning som man får behålla.

³³ För en sammanställning av studier av skattebaselasticiteten, se Almega, *Sänkta marginalskatter skapar flera tusen nya jobb – effekter via företagstjänster*, 2021, s. 20 ff.

Halverad statlig inkomstskatt – ett mer lagom Sverige

Om avtrappningen av jobbskatteavdraget tas bort skulle den högsta marginalskatten i Sverige sjunka från 66 till knappt 64 procent, med hänsyn tagen till arbetsgivaravgiften. Detta skulle dock fortsatt vara en väsentligt högre nivå än i stort sett samtliga övriga OECD-länder och Sverige skulle alltså ligga 18 procentenheter högre än genomsnittet.³⁴ För att mer märkbart förändra denna bild och närma oss omvärlden behöver antingen arbetsgivaravgiften eller den statliga inkomstskatten sänkas. Båda åtgärder vore välkomna, men en sänkning av arbetsgivaravgiften vore, på grund av skattens storlek, ett väsentligt större åtagande. Arbetsgivaravgiften är dessutom proportionerlig, så en sänkning där skulle inte lika tydligt reducera de negativa beteendeanpassningar som den progressiva inkomstbeskattningen ger upphov till. Mot bakgrund av detta ligger fokus här på den statliga inkomstskatten.

En viktig skillnad mellan en slopad avtrappning av jobbskatteavdraget och en sänkning av den statliga inkomstskatten är att den sistnämnda åtgärden träffar alla typer av förvärvsinkomster, inklusive pension och transfereringsinkomster. Av den anledningen kan man förvänta sig att en sådan skattelättnad ger något lägre genomslag på arbetsutbud och produktivitet än vad en slopad avtrappning gör, men att självfinansieringsgraden ändå blir mycket hög. Denna bild bekräftas också i FASIT_AU.

Den statiska offentligfinansiella kostnaden av en halverad skattesats uppgår, enligt analysen, till drygt 22 miljarder kronor (tabell 2). Med hänsyn tagen till anpassningar i arbetsutbud och prestation sjunker dock kostnaden till knappt 4 miljarder kronor vilket ger en självfinansieringsgrad på 82 procent. Samtidigt stiger hushållens disponibla inkomster med nästan 35 miljarder kronor. Effekten på ginikoefficienten blir något större än vid en avskaffad avtrappning: 1,2 procent på kort sikt och 1,6 procent mer långsiktigt. Ur internationellt perspektiv skulle dock Sverige fortfarande ha en jämnare inkomstfördelning än genomsnittet i omvärlden.

Den sammantagna bilden blir därför att även denna reform bör ligga mycket högt upp på den politiska prioriteringslistan. Långsiktigt skulle de offentligfinansiella kostnaderna vara nära nog försumbara samtidigt som hushållen skulle få behålla åtskilligt mer av sina inkomster.

³⁴ Den genomsnittliga marginalskatten för arbetstagare som tjänar 67 procent mer än genomsnittet uppgår år 2022 till 46 procent. Om avtrappningen skulle tas bort skulle motsvarande svenska marginalskatt ligga på 64 procent. Se vidare OECD, *Taxing Wages*.

Tabell 2. Budgeteffekter av halverad statlig inkomstskatt år 2024, mnkr

	Statisk analys	Anpassning av arbetsutbud	Anpassning av prestation	Total effekt
Slutlig skatt	-22 142	6 734	2 887	-12 521
Skattepliktiga transfereringar	0	-29	0	-29
Arbetsgivaravgifter	0	4 662	2 012	6 675
Moms	0	1 328	536	1 865
Budgeteffekt	-22 142	12 754	5 436	-3 951
<i>Självfinansieringsgrad (%)</i>	-	-	-	82
Disponibel inkomst	22 142	9 027	3 648	34 818

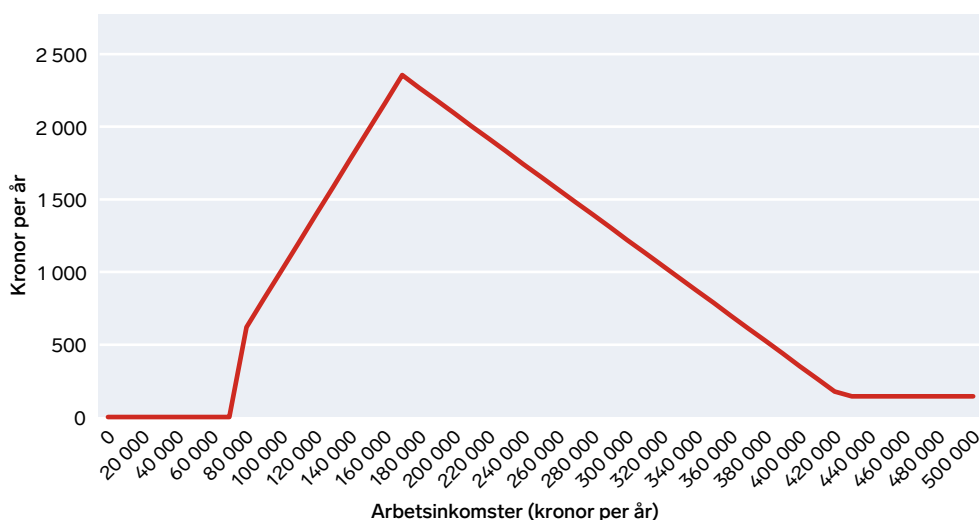
Källa: SCB (FASIT_AU).

Förstärkt jobbskatteavdrag för fler i arbete

Som forskningen tydligt visat, och även självfinansieringsgraderna som återgetts i denna rapport, är lättnader i de högsta marginalskatterna förmodligen det som tydligast skulle öka effektiviteten i Sveriges arbetsbeskattning samt stärka vår internationella konkurrenskraft på området. Den typen av åtgärder riktar dock primärt in sig på den del av arbetskraften som har högst kvalifikationer. Det betyder att vi pratar om personer som i regel har ett stabilt fotfäste på arbetsmarknaden. Sådana skattelättnader skulle alltså inte påverka sysselsättningen eller arbetslösheten i någon större utsträckning, utan det handlar snarare om att få ut ännu mer från en redan produktiv grupp. För att nå personer på den motsatta sidan av spektrumet, de med svag ställning på arbetsmarknaden, måste skattepolitiken kompletteras med andra åtgärder. Här handlar det primärt om att göra det mer lönsamt att arbeta i förhållande till att leva på transfereringar och det mest träffsäkra verktyget vi har för detta ändamål är jobbskatteavdraget.

Regeringens förslag från våren 2023 innebär att jobbskatteavdraget förstärks med 8,1 miljarder kronor i statiska budgettermer. Lägger man till den slopade avtrappningen stiger siffran till 11,6 miljarder. I det uppdrag som Svenskt Näringsliv lämnade till SCB ingick en mer omfattande förstärkning, som tillsammans med den slopade avtrappningen ger en negativ statisk budgeteffekt på 15,6 miljarder kronor.³⁵ En jämförelse över förstärkningarna framgår av figur 6.

³⁵ I det här analyserade alternativet ges jobbskatteavdraget av: om $ARB \leq 0,91PBB \rightarrow JSA = KOM (ARB - GA)$; om $0,91PBB < ARB \leq 3,24PBB \rightarrow JSA = KOM [0,91PBB + 0,4472 (ARB - 0,91PBB) - GA]$; om $3,24PBB < ARB \leq 8,08PBB \rightarrow JSA = KOM [1,952PBB + 0,128 (ARB - 3,24PBB) - GA]$; Annars $KOM [2,5715PBB - GA]$. En höjning av jobbskatteavdraget av äldre ingår inte, men skulle ha påverkat den statiska kostnaden med omkring 0,2–0,3 miljarder kronor i detta fall.

Figur 6. Skillnad mellan alternativ förstärkning och förslag

Källa: Egna beräkningar.

2023 års basbelopp och genomsnittliga kommunalskatt har använts i jämförelsen.

En analys av ovanstående förändringar i FASIT_AU ger delvis en annan bild än vad som gällde för de renodlade marginalsattesänkningarna. När en slopad avtrappning kombineras med en betydande förstärkning av jobbskatteavdraget, enligt det alternativa upplägg som SCB har analyserat, sjunker självfinansieringsgraden till 43 procent (tabell 3). Vid första anblick kan detta framstå som en låg siffra, men den betyder alltså att mer än 40 öre av varje sänkt skattekrona strömmar tillbaka till staten igen. På lång sikt sjunker budgeteffekten från nära 16 miljarder kronor till knappt 9 miljarder. Samtidigt ökar hushållens disponibla inkomster med över 20 miljarder. Uttryckt annorlunda begränsar sig alltså statens inkomstbortfall till 9 miljarder kronor samtidigt som hushållens ekonomi stärks med mer än det dubbla.

Eftersom detta alternativa upplägg inbegriper såväl marginalsattesänkningar för höga inkomster som skattesänkningar i låga inkomstskikt, blir dessutom fördelningsprofilen jämn. På kort sikt stiger ginikoefficienten med marginella 0,13 procent och på lång sikt är gini helt oförändrad jämfört med utgångsläget.

Tabell 3. Effekter vid ett förstärkt jobbskatteavdrag och slopad avtrappning, mnkr

	Statisk analys	Anpassning av arbetsutbud	Anpassning av prestation	Total effekt
Slutlig skatt	-15 605	1 749	1 407	-12 448
Skattepliktiga transfereringar	0	-480	0	-480
Skattefria transfereringar	-7	-246	-2	-256
Arbetsgivaravgifter	0	1 240	835	2 076
Moms	0	375	301	676
Budgeteffekt	-15 598	4 091	2 547	-8 959
<i>Självfinansieringsgrad (%)</i>	-	-	-	43
Disponibel inkomst	15 598	2 548	2 050	20 197

Källa: SCB (FASIT_AU).

Arbetsgivaravgiften – den osynliga kolossen

När man diskuterar skatten på arbete går det naturligtvis inte att ignorera arbetsgivaravgiften. I normalfallet höjer den arbetskraftskostnaden med mer än 30 procent av bruttolönen för varje anställd och totalt sett är den lika viktig för skatteintäkterna som den vanliga inkomstskatten. Att den ändå inte är föremål för lika mycket debatt har förmodligen delvis sin förklaring i att den sällan upplevs som en del av lönen. Egentligen är detta lite märkligt eftersom den är en ofrånkomlig kostnad för arbetsgivaren och i princip något som den anställde måste "betala" för själv genom sina arbetsinsatser. Om den anställdes produktivitet inte motsvarar hela arbetskraftskostnaden, inklusive arbetsgivaravgift, skulle nämligen anställningen inte vara lönsam och en arbetsgivare därmed inte kunna erbjuda den.

Övervältring

Ett annan anledning till att arbetsgivaravgiften inte diskuteras särskilt flitigt är att även små förändringar i skattesatsen medför betydande offentligfinansiella effekter på grund av den omfattande skattebasen. Enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner antas en sänkning av arbetsgivaravgiften med en procentenhet ge en negativ offentligfinansiell bruttoeffekt på hela 22 miljarder kronor.³⁶ Enligt ett sådant synsätt skulle den statiska kostnaden för en sänkning med exempelvis fem procentenheter uppgå till så mycket som 110 miljarder. Med andra ord är det svårt att genomföra större förändringar av detta slag utan att andra budgetprioriteringar trängs undan.

Mot detta kan invändas att så statiska beräkningar är orealistiska och överskattar kostnaderna. Precis som är fallet med andra skatter är det snarare troligt att förändringar i arbetsgivaravgiften ger upphov till en rad sekundära effekter. En sådan kan vara att företagets vinster ökar vid en skattelättnad. Detta kan inträffa om företag och arbetstagare inte ändrar sitt beteende i någon utsträckning, det vill säga att företag inte ändrar priser eller anställningsplaner och att arbetstagare inte kommer med andra löneanspråk. I ett sådant läge kommer en del av avgiftssänkningen återföras till statskassan i form av ökade bolagsskatteintäkter. Om dessutom offentlig verksamhet inte expanderar sin verksamhet till följd av avgiftssänkningen kommer också denna del av bruttokostnaden att sparas in. Med sådana effekter inräknade skulle kostnaden för varje procentenhet kunna skrivas ner från 22 till 13 miljarder kronor.³⁷

³⁶ Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2023*, s. 62.

³⁷ *Ibid.*

Även föregående resonemang innebär dock en kraftig förenkling. I realiteten skulle de sekundära effekterna komplieras av att lönekraven sannolikt hade påverkats. En skattelättnad skulle alltså gradvis föras över till arbetstagarna i form av högre löner. Hur snabbt en sådan övervältring sker är dock svårt att avgöra. Baserat på empiriska studier har Finansdepartementet, i alla fall fram tills nyligen, räknat med att 50 procent av övervältringen inträffar under det första året. Därefter fortsätter en successiv anpassning mot fullständig övervältring som i princip är helt avslutad redan inom fem år.³⁸

Enligt ett sådant synsätt är det på lång sikt ingen större skillnad mellan att sänka inkomstskatten på arbete eller sänka arbetsgivaravgiften. Skillnaden ligger snarast i att inkomstskattesänkningar enklare kan kalibreras mer exakt mot specifika inkomstskikt. Som tidigare diskuterats kan exempelvis skatten sänkas mer specifikt för kvalificerad arbetskraft genom en slopad avtrappning av jobbskatteavdraget, eller för låg- och medelinkomsttagare genom att jobbskatteavdraget byggs ut i den nedre delen av inkomstskalan. På så vis kan skattelättnader koncentreras dit de gör mest nytta. Med generella förändringar i arbetsgivaravgiften späs effekterna däremot ut över hela löntagarkollektivet, vilket gör förändringen mindre påtaglig.

Riktade nedsättningar

Även lättnader i arbetsgivaravgiften kan dock i viss utsträckning kanaliseras till specifika grupper på arbetsmarknaden, eller till utvalda geografiska regioner. I Sverige har båda varianter testats. Framför allt har nedsättningar för ungdomar varit i blickfånget under de senaste 15 åren. Syftet med dessa har varit att sänka anställningskostnaderna för att på så sätt öka efterfrågan på arbetskraft från denna grupp. Man kan också se det som ett slags skattemässig korrigering av högt satta ingångslöner.³⁹ Genom att koncentrera avgiftssänkningarna till ungdomar, vilka delvis utgör en svagare grupp på arbetsmarknaden, har sänkningarna kunnat göras relativt omfattande och därmed potentiellt mer verkningsfulla.

Den här typen av ungdomsnedsättningar fanns i lite olika tappningar under hela perioden 2007 till 2016 och har även förekommit under de senaste åren. De har dock aldrig varit okontroversiella. Särskilt hård blev kritiken efter 2013 då en IFAU-studie indikerade att reformen hade gett relativt magra resultat. I rapporten gjordes bedömningen att varje nytt jobb hade motsvarat en minskad intäkt för statskassan på mellan 1 och 1,6 miljoner kronor.⁴⁰

³⁸ Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2021*, s. 27ff.

³⁹ Att de svenska ingångslöner är relativt höga framgår inte minst vid internationella jämförelser. Ser man till lönespridningen mellan den första decilen och medianen (vilken visar på spridningen i den nedre halvan av lönefördelningen) ligger Sverige lägst av samtliga OECD-länder. Detta framgår av en jämförelse av medelvärdena för lönespridningen mellan decil 5 och 1 avseende åren 2018–2021, se OECD.Stat, <https://stats.oecd.org/#>, 2023-08-15.

⁴⁰ Johan Egebark och Niklas Kaunitz, *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*, IFAU, 2013:26.

Det lite skamflade ryktet har dock under senare år putsats upp genom att ny forskning landat i mer positiva slutsatser. Till exempel har Emmanuel Saez, Benjamin Schoefer och David Seim visat att nedsättningarna som initierades av alliansregeringen 2007 bidrog till att öka sysselsättningen med omkring två till tre procent i gruppen, samt att effekterna var större i regioner med hög ungdomsarbetslöshet.⁴¹ På liknande sätt har Sven-Olov Daunfeldt, Anton Gidehag och Niklas Rudholm visat att alliansregeringens nedsättning skapade 18 100 nya jobb under de två första åren, varav 70 procent bland ungdomar.⁴² Denna empiriska upprättelse har både gjort att ungdomsnedsättningar blivit politiskt mer intressanta och att de idag många gånger är högre prioriterade än generella sänkningar.

Försäkringsmässighet

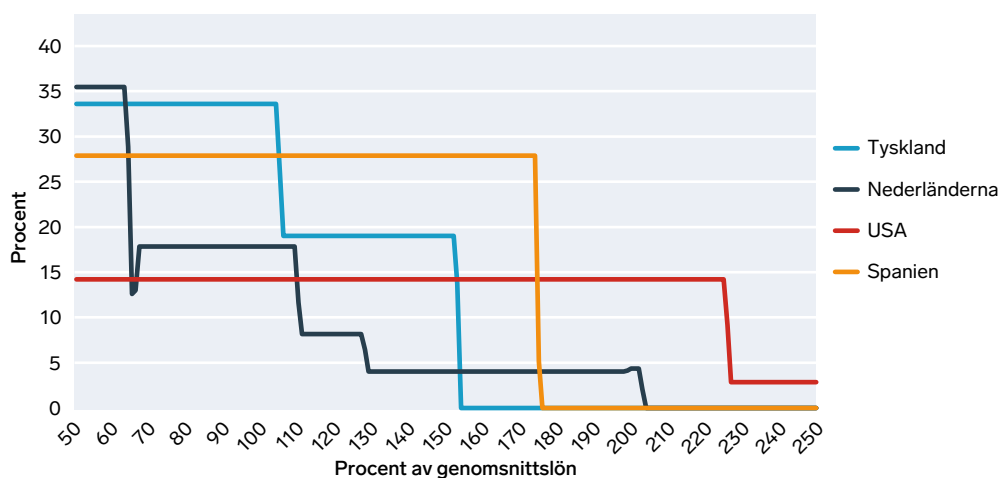
Utöver frågan om generella respektive riktade nedsättningar innehåller arbetsgivaravgiften ytterligare en dimension av mer unikt slag. Till skillnad från andra skatter är nämligen arbetsgivaravgiften, i alla fall delvis, kopplad till ersättningar från olika förmånssystem. Även om inbetalningarna är obligatoriska, uppbörd och praktisk hantering går via Skatteverket, kontroller och sanktioner är de samma, samt att arbetsgivaravgiften även i övrigt juridiskt behandlas som alla andra skatter, gör dessa kopplingar att den har ett visst mått av försäkringsmässighet inbyggd i sig.

Graden av försäkringsmässighet avgörs av i vilken utsträckning de intjänade förmånerna bestäms av inbetalningarna. För svensk del dras den ner av primärt två omständigheter. Den ena är att förmånerna, såsom föräldrapenning och pension är takbegränsade, medan inbetalningarna inte är det. Detta betyder att inbetalningar över förmånstaken saknar alla drag av försäkringsmässighet utan i stället är att betrakta som helt vanlig skatt. Det samma gäller för inbetalningar som ligger under förmånsgolven eftersom inte heller dessa genererar något ytterligare värde för den enskilde. Den andra omständigheten är att den enskilt största komponenten av arbetsgivaravgiften numera utgörs av den så kallade allmänna löneavgiften, vilken överhuvudtaget inte är kopplad till några specifika förmåner.

Sammantaget gör detta att försäkringsmässigheten i den svenska arbetsgivaravgiften måste betecknas som tämligen låg. För att öka den hade kopplingarna mellan inbetalningarna och de potentiella förmånerna behövt vara tydligare. Detta hade exempelvis kunnat uppnås om inbetalningarna hade upphört vid förmånstaken. Flera länder i vår omvärld har valt en sådan utformning, bland annat Tyskland, Nederländerna, Spanien och USA (figur 7). Takbegränsningar av detta slag bidrar både till att öka försäkringsmässigheten och till att väga upp en del av progressiviteten som ofta finns i den personliga inkomstskatten. Därmed skapas också en mer proportionerlig arbetsbeskattning totalt sett (jämför med OECD-genomsnittet i figur 3).

⁴¹ Emmanuel Saez, Benjamin Schoefer och David Seim, *Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden*, American Economic Review, 2019, 109 (5): 1717-63.

⁴² Sven-Olov Daunfeldt, Anton Gidehag och Niklas Rudholm, *How Do Firms Respond to Reduced Labor Costs? Evidence from the 2007 Swedish Payroll Tax Reform*, Journal of Industry, Competition and Trade, 2021.

Figur 7. Marginalskatteeffekter av socialförsäkringsavgifter* år 2022Källa: OECD, *Taxing Wages*

* Egenavgifter och arbetsgivaravgifter har summerats.

Mot bakgrund av ovanstående kan ett införande av tak i arbetsgivaravgiften framstå som en behändig metod för att både öka försäkringsmässigheten och minska problematiken med de högsta marginalskatterna. I princip skulle nämligen en sådan åtgärd över tid medföra liknande effekter på arbetsutbud och produktivitet som exempelvis en sänkning av den statliga inkomstskatten.

Det som ändå talar emot ett sådant tillvägagångssätt är att det skulle vara mindre transparent än en vanlig inkomstskattesänkning. Detta helt enkelt på grund av att arbetsgivaravgiften är relativt osynlig för den enskilde arbetstagaren. En takbegränsning kombineras därför förmodligen bäst med en större omläggning av socialavgifterna där arbetsgivaravgifter skiftas mot egenavgifter. Att ta ner det högsta marginalskatterna genom den här typen av åtgärder skulle därför vara väsentligt mer komplicerat än lättnader via inkomstskatten.

Referenslista

Almega. *Sänkta marginalskatter skapar flera tusen nya jobb – effekter via företags-tjänster*. 2021.

Daunfeldt, Sven-Olov; Anton Gidehag och Niklas Rudholm. *How Do Firms Respond to Reduced Labor Costs? Evidence from the 2007 Swedish Payroll Tax Reform*. Journal of Industry, Competition and Trade. 2021.

Du Rietz, Gunnar; Dan Johansson och Mikael Stenkula. *Swedish Labor Income Taxation (1862–1999)*. IFN Working Paper 977, Institutet för Näringslivsforskning, 2013.

Egebark, Johan och Niklas Kaunitz. *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*. IFAU. 2013:26.

Eklund, Klas. *Vårt framtida skattesystem*. ESO, 2020.

Finanspolitiska rådet. *Ett enklare och effektivare skattesystem*. Särskilda studier från Finanspolitiska rådet, 2020.

Finansdepartementet, *Vissa förslag om sänkt skatt på arbetsinkomster och pension inför budgetpropositionen 2024*, Fi2023/01515, april 2023.

Finansdepartementet. *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas*. 2011.

Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2021*.

Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2023*.

Flood, Lennart. *Underlag A: Den svenska inkomstskatten*. Riksrevisionen, Underlag till RiR 2023:10.

Hansson, Åsa. *Ett skattesystem för Sverige i en global värld*. SNS, 2022.

Konjunkturinstitutet. *Konjunkturläget, december 2011*.

Lundberg, Jacob. *The Laffer curve for high incomes*. Working Paper 2017:9, Department of Economics, Uppsala University.

Lundberg, Jacob. *Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model*. Working Paper 2017:12, Department of Economics, Uppsala University.

Miao, Dingquan; Håkan Selin och Martin Söderström. *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*. IFAU, rapport 2022:9.

Riksrevisionen. *Jobbskatteavdraget*. RiR 2009:20.

Riksrevisionen. *Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen*. RiR 2023:10.

Saez, Emmanuel; Benjamin Schoefer och David Seim. *Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden*. *American Economic Review*. 2019. 109 (5): 1717-63.

SOU 2011:11. *Långtidsutredningen 2011 – Huvudbetänkande*. Finansdepartementet, 2011.

Skatteverket. *Skatter i Sverige – Skattestatistisk årsbok 2014*. SKV 152 utgåva 17

Svenskt Näringsliv. *Reformera den svenska momsbasen – Dags att ifrågasätta undantagen*. 2019.

Svenskt Näringsliv. *Talangjakten och marginalskatten*. 2017.

Propositioner

prop. 1997/98:150

prop. 2006/07:1

prop. 2011/12:100, bilaga 5

prop. 2015/2016:1

Datakällor

OECD. *Taxing Wages*. <https://stats.oecd.org/>. 2023-08-16.

SCB (a). *Lönesummor, arbetsgivaravgifter och preliminär A-skatt (LAPS)*. www.scb.se, 2023-06-03.

SCB (b). *Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar*. www.scb.se. 2023-08-16.

Appendix: Förändringar i arbetsbeskattningen 1991–2022*

Nedan återges en tidslinje över viktiga förändringar i arbetsbeskattningen. Listan har primärt sammanställts utifrån olika budgetpropositioner.

S	1991	"Århundradets skattereform", bland annat dual beskattning och lägre marginalskatter.	Alliansen	2007	Jobbskatteavdraget (JSA) införs (39 miljarder kronor). AGA höjs från 32,28 till 32,42 %. Nedsatt AGA för unga införs.
	1992	Arbetsgivaravgift (AGA) sänks från 38,82 till 34,83 %		2008	JSA höjs, steg 2 (11 miljarder kronor). AGA sänks till 31,42 %.
M, FP, C, KDS	1993	AGA sänks till 31,00 %. Avdragsgill egenavgift införs (sjukförsäkringsavgift).	Alliansen	2009	JSA höjs, steg 3 (15 miljarder kronor) och förstärkt JSA för äldre. Förhöjt grundavdrag (FGA) för pensionärer införs. Nedsatt AGA för unga förändras. Högre uppräknings av nedre SG.
	1994	AGA höjs till 31,36 %. Ny egenavgift införs (arbetslöshetsavgift). Grundavdrag (GA) sänks.		2010	JSA höjs, steg 4 (10 miljarder kronor). FGA för pensionärer höjs (steg 2).
S	1995	AGA höjs till 32,86 %. Egenavgifter höjs. Statlig skatt höjs till 25 procent (värnskatten).	S, MP (2014–2021), S (2022)	2011	FGA för pensionärer höjs (steg 3).
	1996	AGA höjs till 33,06 %. Egenavgifter höjs. GA sänks.		2012	-
	1997	AGA sänks till 32,92 %. Egenavgifter höjs.		2013	FGA för pensionärer höjs (steg 4).
	1998	AGA höjs till 33,03 %. Egenavgifter höjs, består nu endast av allmän pensionsavgift (PA) 6,95 %.		2014	JSA höjs, steg 5 (12 miljarder kronor). FGA för pensionärer höjs (steg 5). Högre uppräknings av nedre SG.
	1999	AGA höjs till 33,06 %. Övre skiktgräns (SG) och skattereduktion för låg- och medelinkomsttagare (SLM) införs.		2015**	-
	2000	AGA sänks till 32,92 %. PA höjs till 7,0 % och skattereduktion PA införs (25 %), avdragsrätt minskas till 75 % (9,5 miljarder kronor). Kyrkoavgiften blir frivillig.		2016	Avtrappning JSA införs. Fryst nedre SG. FGA för pensionärer höjs (steg 6). Höjd AGA för äldre och slopad nedsatt AGA för unga.
	2001	AGA sänks till 32,82 %. Skattereduktion PA höjs (50 %), avdragsrätt sänks till 50 % (9,9 miljarder kronor). GA höjs.		2017	Övre och nedre SG höjs mindre än normalt.
	2002	Skattereduktion PA höjs (75 %), avdragsrätt sänks till 25 % (10,8 miljarder kronor). SLM utökas till pensionärer. GA höjs.		2018	FGA för pensionärer höjs (steg 7). Skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning införs.
	2003	GA höjs och får delvis ny utformning. Förhöjt GA för pensionärer avskaffas. SLM avskaffas.		2019**	JSA höjs, steg 6 (10 miljarder kronor). Övre och nedre SG räknas upp mer än normalt. FGA till pensionärer, steg 8. Nedsatt AGA för 15–18-åringar.
	2004	AGA sänks till 32,70 %.		2020	Värnskatten avskaffas. FGA för pensionärer höjs (steg 9 – ingen skattedifferens kvar). Skattereduktion för boende i glesbygd införs.
2005	AGA sänks till 32,46 %. Skattereduktion PA höjs (87,5 %), avdragsrätt sänks till 12,5 % (6,5 miljarder kronor). GA höjs.	2021	FGA för pensionärer justeras. Skattereduktion för förvärvsinkomster införs. Tillfälligt extra JSA (2021–2022) samt tillfälligt nedsatt AGA 19–23-åringar (– mars 2023) .		
2006	AGA sänks till 32,28 %. Skattereduktion PA höjs (100 %), avdragsrätt slopas helt (6,6 miljarder kronor).	2022**	JSA höjs, steg 7 (8 miljarder kronor). FGA för pensionärer höjs (steg 10). Skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning höjs.		

* Listan är inte helt komplett. Till exempel noteras inte de förändringar som under åren gjorts inom ramen för ROT och RUT. Inte heller är de avsteg som skedde från de automatiska uppräkningsstakerna av skiktgränser under 1990-talet inkluderade i listan utan bara de avsteg som skett 2009 och framåt.

** Oppositionens budget.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2023