

Underskattade skatter

**En undersökning av vad svenska
folket tror om skatternas omfattning**

Författare: Nima Sanandaji

Nima Sanandaji är samhällsdebattör, analytiker och teknologie doktor vid KTH och har tidigare, bland annat vid University of Cambridge, forskat inom bioteknik, fysikalisk kemi och polymer-teknik. Han har författat cirka 15 böcker om olika samhällsfrågor samt ett stort antal rapporter och skrifter för bland annat Svenskt Näringsliv, Vinnova, Hyresgästföreningen, Stockholms Läns Landsting och internationella tankesmedjor som Institute of Economic Affairs, Centre for Policy Studies och Taxpayers Alliance.

Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	4
Inledning	5
Metod	6
Skattetrycket 2003 - allmänhetens bild och faktisk nivå.	7
Skattetrycket 2015 - allmänhetens bild och faktisk nivå.	9
Vilka underskattar skatterna mest?	12
Hushållen står för merparten av skatterna	14
Teorin om dolda skatter	16
Teorin om skatteförvillning.	18
Bristande kunskaper om arbetsgivaravgiften	20
Förändringar av skatters synlighet och allmänhetens uppfattning.	22
Slutsatser	24
Referenser.	25

Förord

Skatter utgör den enskilt största utgiften för de flesta hushåll. För en vanlig löntagare handlar det om drygt hälften av den totala lönekostnaden. Främst är det fråga om skatter kopplade till inkomster från arbete, följt av olika skatter på konsumtion.

Trots att skatterna har stor betydelse för de flesta människors ekonomi, visar sig kännedomen ofta vara dålig om skatternas omfattning. Resultaten från den undersökning som redovisas i föreliggande rapport pekar på att allmänheten i genomsnitt underskattar skatternas omfattning med 35 procent. Ett annat sätt att uttrycka underskattningen är att för varje två kronor man tror att man betalar i skatt, är den faktiska skattebetalningen i själva verket tre kronor.

En klar och tydlig bild av skatternas omfattning är viktig av flera skäl. Fakta underlättar för att kunna fatta välinformerade beslut. Det skapar möjlighet att värdera nytta i förhållande till förmåner och ger förutsättningar för att värdera den fulla samhällsekonomiska kostnaden av de offentliga systemen. En bättre kunskap skulle också underlätta för en helhetssyn och ge ökad tydlighet.

Utökad redovisning i olika former från företagets sida är önskemål eller krav som förekommer allt oftare i den allmänna debatten. Jämförelser låter sig kanske inte göras i alla avseenden, men det finns i sammanhanget skäl att vidga diskussionen om ökad transparens till att omfatta också vad som kan åstadkommas från statens sida. En tydlighet och ett helhetsgrepp kring att presentera de totala skatternas omfattning skulle vara välgörande steg i den riktningen.

Huvudslutsatsen från rapporten – att allmänheten underskattar skatternas omfattning med ungefär en tredjedel – är i sig ett intressant resultat. Det är också värt att peka på den stora spridningen bland de bedömningar som görs. Överlag tycks således kunskaperna vara låga om skatternas omfattning. Bland de tillfrågade svarade 94 av 100 med en lägre siffra än vad den faktiska beskattningen är.

Unga personer har lägre kunskaper än genomsnittet. Två tredjedelar av de tillfrågade i åldrarna 15–29 år svarade att de skatter en vanlig löntagare betalar till stat, kommun och landsting var lägre än 30 procent av lönen. Ju äldre respondenterna är, desto bättre är kunskaperna. Erfarenhet kan vara en förklaring, men också att äldres uppfattningar färgas av hur situationen var historiskt, då Sverige hade högre skatter.

Företagare är en grupp som har bättre kunskaper än genomsnittet. Deras inkomster är visserligen något lägre än vad som gäller för medelinkomsttagare i allmänhet men ändå är deras svar högre, dvs. närmare den faktiska skattenivån, än vad som gäller för allmänheten i stort. Detta kan bero på att de flesta företagare direkt sköter om att betala in sina egna (och sina anställdas) skatter. De kommer därmed närmare den handgripliga hanteringen av skatter och avgifter och kan förväntas bli mer medvetna om skatternas omfattning.

År 2003 gjordes en föregångare till undersökningen i denna rapport. Metod och frågeställningar har varit desamma men skattesystemet har successivt reformerats på en rad punkter. Vid den förra undersökningen var skatterna överlag högre, men den allmänna uppfattningen om skatternas omfattning var relativt sett ungefär densamma. Således underskattades skatternas omfattning då med ungefär 33 procent, alltså bara två procentenheter lägre underskattning än den som framkommer i den nya mätningen. Andelen som år 2003 svarade med en lägre siffra än den faktiska beskattningen var 86 procent, vilket ligger en bit under årets undersökning.

Arbetsgivaravgiften utgör den helt dominerande delen av de indirekta skatterna i vårt skattesystem. Kopplingarna mellan avgiften och olika socialförsäkringar är i allmänhet svaga och i en del fall, till exempel för inkomster över socialförsäkringarnas förmånstak, saknas helt koppling. Därför är stora delar av arbetsgivaravgiften i praktiken att betrakta som skatt. Vidare påverkar den lönerna och mycket av forskningen pekar på att arbetsgivaravgiften till betydande del bärs av de anställda. Enligt Finansdepartementet vältras arbetsgivaravgiften på sikt helt över på löntagarna. Uppfattningen bland allmänheten är dock en annan; i årets undersökning svarar bara var femte person att arbetsgivaravgiften främst är en skatt på den anställde, vilket är en minskning från var fjärde person i 2003 års undersökning.

De skattelättnader som genomförts sedan 2003 har i huvudsak avsett direkta skatter. Andelen indirekta skatter, som är mer dolda, har därmed ökat. Det kan bidra till att förklara att en så stor del av skatternas omfattning fortfarande underskattas. Ökningen av de dolda skatternas andel kan också ha påverkat uppfattningarna om att arbetsgivaravgiften främst skulle belasta arbetsgivare.

Utvecklingen av den praktiska hanteringen av skatteuppbörden har det senaste decenniet genomgått stora förändringar med bland annat förenklad deklaration, förtryckta uppgifter, e-tjänster på nätet och möjlighet att även deklarerera via sms. Ett syfte har varit att förenkla och underlätta för skattebetalare, men förändringarna kan också ha inneburit att man i allt mindre utsträckning sätter sig in i sin skattesituation. Detta kan ha fått till följd att kännedomen om skatternas omfattning sjunkit. De goda syftena att göra det lättare för skattebetalarna tycks alltså ha kunnat haft en allvarlig baksida i det att vetskapen, förståelsen och insikterna om skatter minskat.

En tydligare redovisning från statsmakternas sida av skatternas totala omfattning skulle kunna motverka den svaga kännedomen om detta hos allmänheten. Även fördelningen för skattemedlens användning kan vara naturligt att inkludera i ett sådant sammanhang. Här bör finnas utrymme att utveckla eller skifta användningen av de tekniska möjligheter som hittills nyttjats av det offentliga, inom bland annat ramen för Skatteverkets verksamhet, för i huvudsak förenklings syften. Ett ökat fokus på information om skattebetalares sammantagna skatter vore välkommet.

När olika skattereformer är på agendan knyter diskussionen ofta an till hur de offentliga finanserna påverkas. Det är viktigt att påtala att det finns skattereformer som kan ha så positiv effekt på skattebaserna att de inte leder till några intäktsförluster och att en stram utgiftspolitik skapar utrymme för att åtgärda skatteproblem. Frånsett detta kan konstateras den reformfråga som denna rapport tar upp – ökad tydlighet och transparens – är gratis i meningen att skatteintäkterna inte påverkas alls.

En ökad tydlighet och transparens för att förbättra kännedomen om skatterna är angelägen av skäl som ytterst handlar om demokrati. Överskådlig och klar information lägger grunden för kloka beslut. Därför är det angeläget att diskutera flera olika åtgärder, som inte bör ställas mot varandra. Det kan handla om allt från en tydligare redovisning av skatterna på lönebeskeden till en intensifierad debatt i ämnet till informationsinsatser i olika fora, till exempel skolorna. Goda skäl finns vidare att se på den danska modellen, där man inte har arbetsgivaravgift, men i stället högre, synliga löner och inkomstskatter. Ett klarare språkbruk vore också välgörande, där avgifter som de facto är skatter också benämns som sådana. Det är hög tid för ökad tydlighet och transparens.

Krister Andersson

Chef för Skatteavdelningen på Svenskt Näringsliv

Sammanfattning

- Flera undersökningar visar att den svenska allmänheten har bristande kännedom om skatternas utformning. I en omfattande kartläggning som genomfördes 2003 var allmänhetens genomsnittliga bedömning att en vanlig löntagare betalade 40 procent av sin inkomst i skatter till kommun, stat och landsting. Den faktiska nivån vid denna tid var 60 procent.
- En ny undersökning som genomfördes i februari 2015 visar att den systematiska underskattningen av skattetrycket består. Idag betalar vanliga löntagare 52 procent av sin samlade inkomst i olika skatter. Allmänheten tror i genomsnitt att den faktiska nivån är 34 procent.
- Framför allt är kunskapsläget lågt bland ungdomar. Två tredjedelar av personer i åldrarna 15–29 år tror att de skatter som vanliga löntagare betalar till stat, kommun och landsting är 30 procent eller mindre av lönen.
- Hela 94 procent av de svarande underskattar nivån på hushållens faktiska skatter, jämfört med 86 procent i 2003 års undersökning. Att andelen som underskattar skattetrycket ökat kan ha flera tänkbara förklaringar. Skattesystemet har förändrats på flera punkter och andelen dolda skatter har ökat mellan undersökningarna.
- I sammanhanget är det intressant att notera utvecklingen där Skatteverket via förtryckta uppgifter i deklaration, online-deklaration samt i deklaration via SMS verkat för att förenkla och underlätta administrationen för såväl skattebetalare som myndighet. En sannolik konsekvens är att färre personer lägger tid på att gå igenom sin skattesituation, vilket i sin tur riskerar minska kännedomen om skatterna. Under 2014 valde nära 770 000 skattebetalare i Sverige att deklarerat via SMS.
- Att så många bedömer att den samlade skattenivån är kring 30 procent tyder på att de enbart räknar med den direkta skatten som syns på lönebeskedet. En sådan förklaring talar vidare för att indirekta skatter som arbetsgivaravgiften och moms, som också belastar hushållen, är dolda för allmänheten.
- Kännedomen om den viktigaste indirekta skatten, arbetsgivaravgiften, har minskat över tid. I 2003 års undersökning ansåg en fjärdedel av allmänheten att arbetsgivaravgiften främst är en skatt på den anställde. I undersökningen från februari 2015 ansåg en femtedel detta.
- Att en omfattande del av skattetrycket är dold för allmänheten ligger i linje med den förutsägelse som den italienska ekonomen Amilcare Puvianis gjorde för mer än 100 år sedan kring skattesystemens framtida utveckling. Den svenska nobelpristagaren Bertil Ohlin noterade under 1970-talet att hushållens skattehöjning doldes, då skatterna höjdes genom den indirekta arbetsgivaravgiften snarare än den direkta inkomstskatten.
- Stärkt kunskap om skatternas verkliga omfattning skulle underlätta välinformerade val om den ekonomiska politiken. Såväl ökad upplysning som strukturrella förändringar av skattesystemen behövs för att öka allmänhetens kännedom. Informationsinsatser bör fokuseras på löntagare samt ungdomar, då dessa i större utsträckning än företagare samt äldre underskattar skatternas faktiska omfattning.
- Arbetsgivaravgiften bör tydligare framgå på löntagares lönebesked. Benämningsfrågan behöver också diskuteras; en terminologi som tydligare skiljer mellan skatt och avgift skulle främja allmänhetens förståelse. På sikt skulle skattetrycket kunna synliggöras genom att hela arbetskraftskostnaden inkluderas i lönen.

Inledning

I ett demokratiskt samhälle som det svenska är det viktigt att medborgarna har goda kunskaper om hur den offentliga ekonomin är organiserad, vad olika reformer kostar och hur mycket skatter som betalas in för att finansiera offentliga åtaganden. Kunskaper om utgifter och skatter är nödvändiga för välinformerade val kring den ekonomiska politiken, inte minst då skatter utgör den enskilt största utgiften för de flesta hushåll. Därför är det intressant att den svenska allmänheten i flera undersökningar visat sig ha bristande kännedom om skattetrycket.¹

Osäkerhet om skatters faktiska nivåer kan både leda till underskattning och överskattning. När allmänheten tillfrågas om skatter som de känner till finns ibland en benägenhet att överskatta skattesatsen. I slutet av 2008 presenterade som exempel Globaliseringsrådet en opinionsundersökning kring medborgarnas kunskaper om skattesystemet. Undersökningen, som genomfördes av Sifo, visade att tre fjärdedelar inte visste var gränsen för statlig inkomstskatt gick. En majoritet på 56 procent av de personer vars inkomster var under brytpunkten för statlig inkomstskatt trodde att de faktiskt betalade denna skatt.² En studie från 2013 som publicerades av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle visar att benägenheten till överskattning också gäller för arbetsgivaravgiften. En majoritet av de tillfrågade hade så lite kunskap om nivån att de inte angav ett svar. Av dem som svarade överskattade 54 procent arbetsgivaravgiftens nivå för typiska löntagare.³

Bland allmänheten finns samtidigt en tydlig tendens till underskattning av den samlade skattebördan. Under våren 2003 genomfördes en djupgående studie kring den svenska allmänhetens medvetenhet om skattesystemet. Drygt tusen personer fick svara på en rad frågor om skatternas omfattning. Bland annat tillfrågades de svarande om de samlade skatter som en vanlig löntagare betalar. Det visade sig att allmänheten kraftigt underskattade denna nivå. En stor del av de svarande placerade den samlade skattnivån kring mellan 30 och 35 procent, vilket tyder på att de enbart räknade med den direkta skatten som syns på lönebeskedet.⁴

Vid sidan av denna synliga skatt finns även indirekta skatter som arbetsgivaravgiften, momsen och andra konsumtionsskatter. Tendensen att markant underskatta det faktiska skattetrycket kan förklaras av att de indirekta skatternas påverkan är dold samt att många inte är medvetna om vem som bär bördan av indirekta skatter. En undersökning från 2009 bekräftar en bristande kännedom om arbetsgivaravgiften, den viktigaste indirekta skatten. Sju av tio svarade i undersökningen att arbetsgivaravgiften antingen inte redovisades på lönebeskedet eller att de inte visste om den redovisades eller inte. Fyra av tio svarade att de inte visste hur stor del av arbetsgivaravgiften som gick till att finansiera socialförsäkringarna. Bland dem som angav ett svar trodde majoriteten att mindre än hälften av arbetsgivaravgiften gick till finansiering av socialförsäkringarna.⁵

Föreliggande rapport bygger på en ny kartläggning över allmänhetens bild av skattesystemet. De frågor om skatteuttaget som allmänheten fick svara på 2003 har åter ställts. Under de senaste tolv åren har skattesystemet i Sverige genomgått stora förändringar. Därför är det intressant att undersöka hur medborgarnas kunskaper om skatteuttaget har förändrats.

¹ Sanandaji och Wallace (2003); Dagens Nyheter (2008); Larsson (2009); Flood, Nordblom och Waldenström (2013).

² Dagens Nyheter (2008).

³ Flood, Nordblom och Waldenström (2013).

⁴ Sanandaji och Wallace (2003).

⁵ Larsson (2009).

Metod

År 2003 genomfördes en detaljerad studie om allmänhetens syn på skatterna. Där intervjuade undersökningsföretaget TEMO (numera Ipsos) 1009 personer via telefon om deras bild av skattesystemet. Bland annat ställdes frågor om hur högt allmänheten uppskattade att det totala skattetrycket var. Intervjuerna följdes upp genom två ytterligare omgångar av telefonintervjuer, för att fördjupa analysen. Det visade sig att allmänheten kraftigt underskattade skatternas omfattning.⁶ I föreliggande uppföljande undersökning har ett urval av samma, eller mycket snarlika, frågor ställts i en ny intervjuomgång. Telefonintervjuer har genomförts av Sifo som del av dess så kallade Telefonbuss mellan 19 och 25 februari 2015. Sammanlagt 1 000 personer har svarat på frågor om skattesystemet.⁷

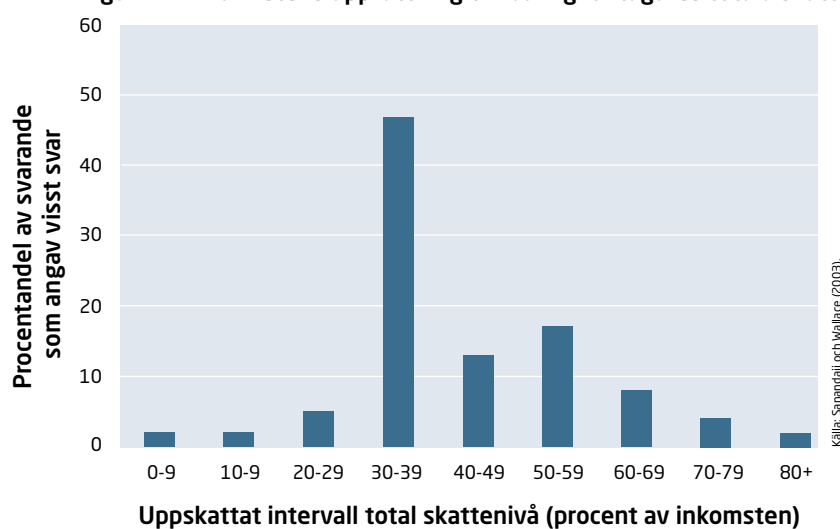
⁶ Sanandaji och Wallace (2003).

⁷ Sammanställningen av data i denna rapport exkluderar, förutom i de fall där så anges, personer som svarat ”vet ej” eller inte svarat. Totalt 1 000 personer har svarat på varje fråga. För vidare diskussion kring val av metodik kring de frågor som ställs, se Sanandaji och Wallace (2003).

Skattetrycket 2003 - allmänhetens bild och faktisk nivå

Ett syfte med den undersökning som genomfördes 2003 var att undersöka allmänhetens bild av det samlade skattetrycket. Därför ställdes en fråga om hur hög skatt som stat, kommun och landsting sammanlagt tog in för varje hundralapp som en vanlig löntagare fick i lön. Som visas i figur 1 trodde nära hälften av de svarande att skattenivån var mellan 30 och 39 procent. Det indikerar att många enbart eller huvudsakligen räknade med den synliga skatten på arbete. I genomsnitt uppskattade de svarande att en vanlig löntagare betalade 40 procent av sin inkomst i skatter.⁸

Figur 1. Allmänhetens uppfattning om vanlig löntagares totala skatt 2003.



Det är intressant att ställa denna siffra i relation till den faktiska nivån för det aktuella året. Med faktisk nivå menas i denna rapport en summering av de skatter som typiskt sett uppkommer i olika transaktioner och steg genom det ekonomiska kretsloppet. Nedan redogörs närmare för några exempel på hur denna brukar beräknas. Genomgående i denna rapport används av tydlighets- och enkelhetsskäl begreppet faktisk skattenivå.

Den samlade skatten för typiska löntagare under 2003 har estimerats i en rapport av Institutet för Privatekonomi vid Förenings-sparbanken. Rapporten utgår från beräkningar för två hushållstyper med representativa inkomster. Det första exemplet är en ensamstående person med en månadsinkomst på 22 000 kronor. Det andra exemplet är ett sammanboende par med barn i förskolan. Ena föräldern tjänar 14 000 kronor per månad genom deltidsarbete medan den andra tjänar 22 000 kronor. I tabell 1 visas beräkningen över de samlade skatter som de två exempelhushållen betalade in till stat, kommun och landsting. Nivån uppgick i båda fallen till 60 procent av lönetrycket, det vill säga lönen inklusive arbetsgivaravgiften.⁹

⁸ Sanandaji och Wallace (2003). Frågan som ställdes var: "Nu kommer några frågor om skatter. Jag ska börja med att fråga ungefär hur många kronor du tror att stat, kommun och landsting sammanlagt tar in i skatt för varje hundralapp som en vanlig löntagare får i lön?"

⁹ Pahne (2003). I exemplen förutsätts typhushållen bo i hyreslägenheter. De har inget sparande, inga lån eller beskattningsbar förmögenhet. De konsumerar alla sina inkomster och har en bil. Hushållen betalar alltså ingen fastighetsskatt på eget hus, förmögenhetsskatt, kapital-, arvs- eller gåvoskatt.

Samma år genomförde Skattebetalarnas Förening en liknande beräkning över skatternas omfattning. I tabell 2 visas den samlade skattesatsen för två typiska årsinkomster. Den samlade skattenivån uppgick till 59 respektive 60 procent för de två typiska inkomstnivåerna.¹⁰ Beräkningarna från Föreningssparbanken och Skattebetalarnas Förening nådde alltså fram till likartade resultat. För personer med normala inkomstnivåer, som inte betalade statlig inkomstskatt, var det under 2003 totalt cirka 60 procent av löneutrymmet som utgjordes av olika skatter; den faktiska skattenivån beräknad på detta sätt var alltså 60 procent. Detta skiljer sig avsevärt från den uppskattning över skatternas omfattning som allmänheten gjorde samma år.

Tabell 1: Hur mycket två typhushåll betalade i olika skatter år 2003, enligt Föreningssparbanken (kronor).

Månadsinkomst	22 000	14 000 respektive 22 000
Skatt på arbete, direkta skatter		
Statlig skatt	0	0
Kommunalskatt, inkl. landsting och kyrkoavgift	6 670	10 580
Allmän pensionsavgift	1 540	2 520
Skattereduktion för pensionsavgift	-1 150	-1 880
Skatt på arbete, indirekta skatter		
Arbetsgivaravgift	7 210	11 820
Skatt på konsumtion		
Moms och punktskatter	3 340	5 450
Summa	17 610	28 490
Skatt som andel av löneutrymmet	60 procent	60 procent

Källa: Palme (2003).

Tabell 2: Hur mycket två typiska löntagare betalade i olika skatter år 2003, enligt Skattebetalarnas Förening (kronor).

Månadsinkomst	16 667	20 833
Skatt på arbete, direkta skatter		
Statlig skatt	0	0
Kommunalskatt, inkl. landsting och kyrkoavgift	4 830	6 292
Allmän pensionsavgift	1 167	1 458
Skattereduktion för pensionsavgift	-875	-1 092
Skatt på arbete, indirekta skatter		
Arbetsgivaravgift	5 470	6 838
Skatt på konsumtion		
Moms och punktskatter	2 540	3 119
Summa	13 132	16 614
Skatt som andel av löneutrymmet	59 procent	60 procent

Källa: Nordling (2003) och egna beräkningar.

¹⁰ Nordling (2003). Skattebetalarnas Förening har i egna beräkningar även inkluderat så kallade "indirekt verkande skatter". Med det menas skatter som "inte hör till de indirekta men som ändå i slutändan belastar löntagaren, såsom fastighetsskatt och en del av bolagsskatten". När även dessa skatter inkluderas stiger skattenivån för de två exemplen till 63 procent. I tabell 2 exkluderas effekten av indirekt verkande skatter för att underlätta jämförelser med Föreningssparbankens metod samt för att beräkningarna inte ska riskera att ligga i överkant.

Skattetrycket 2015 - allmänhetens bild och faktisk nivå

Sedan 2003 har det svenska skattesystemet genomgått en rad förändringar. Framför allt jobbskatteavdragen har inneburit att den samlade skatten på vanliga löntagare har sänkts. I slutet av 2012 genomförde därför Swedbank, som Föreningssparbanken har bytt namn till, en ny undersökning om skatternas omfattning. De tidigare beräkningarna aktualiserades med gällande skatteregler samt nya nivåer på typiska inkomster. Rapporten visade att de samlade skatterna, det vill säga den faktiska skattenivån, för båda hushållstyperna hade sjunkit från 60 till 52 procent av löneutrymmet.¹¹ Från 2012 till 2015 har reglerna för beskattning av typiska hushåll, som inte betalar statlig inkomstskatt, varit tämligen oförändrade. En mindre förändring är att reglerna för beräkning av jobbskatteavdraget ändrats något över åren. Tabell 3 redovisar Swedbanks beräkningar uppdaterade till aktuella regler för jobbskatteavdraget. För båda hushållstyperna uppgår den faktiska skattenivån också i denna beräkning till 52 procent.

Det kan jämföras med beräkningar som Skattebetalarnas Förening genomfört för år 2014. Som visas i tabell 4 uppgick de samlade skatterna, det vill säga den faktiska skattenivån, till mellan 53 och 54 procent för typiska årsinkomster. Eftersom skattereglerna inte nämnvärt förändrats mellan 2014 och 2015 är beräkningarna i tabell 3 och 4 jämförbara med varandra. En uppskattning i underkant är därmed att den faktiska skattenivån uppgår till 52 procent; annorlunda uttryckt är det för personer med normala inkomstnivåer 52 procent av löneutrymmet som utgörs av inkomstskatt, arbetsgivaravgift och olika konsumtionsskatter under 2015.¹²

Tabell 3: Hur mycket två typhushåll betalade i olika skatter år 2015, uppdatering av Swedbanks beräkning (kronor).

Månadsinkomst	25 000	25 000 respektive 30 000
Skatt på arbete, direkta skatter		
Statlig skatt	0	0
Kommunalskatt, inkl. landsting och kyrkoavgift	7 440	16 580
Jobbskatteavdrag	-1 894	-4 101
Skatt på arbete, indirekta skatter		
Arbetsgivaravgift	7 860	17 280
Skatt på konsumtion		
Moms och punktskatter	3 580	7 630
Summa	16 986	37 389
Skatt som andel av löneutrymmet	52 procent	52 procent

Källa: Ahrengart (2012) samt egen uppdatering till 2015 års nivå av jobbskatteavdraget. Allmän pensionsavgift och skattereduktion för denna har inte inkluderats i tabellen, då posterna tar ut varandra eftersom avdraget är lika stort som skatten.

¹¹ Ahrengart (2012).

¹² Detta gäller åtminstone för den arbetsverksamma befolkningen. En förändring i skattesystemet som införts efter 2003 är nämligen att personer yngre än 26 år eller äldre än 65 år har fått reducerad arbetsgivaravgift.

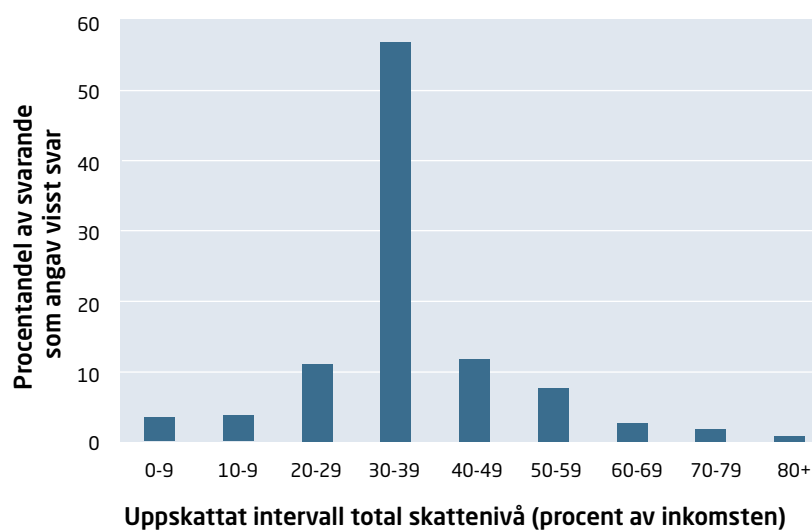
Tabell 4: Hur mycket två typiska löntagare betalade i olika skatter år 2014, enligt Skattebetalarnas Förening (kronor).

Månadsinkomst	20 833	25 000
Skatt på arbete, direkta skatter		
Statlig skatt	0	0
Kommunalskatt, inkl. landsting och kyrkoavgift	6 114	7 594
Jobbskatteavdrag	- 1 609	- 1 889
Skatt på arbete, indirekta skatter		
Arbetsgivaravgift	6 546	7 855
Skatt på konsumtion		
Moms och punktskatter	3 429	4 052
Summa	14 480	17 612
Skatt som andel av löneutrymmet	53 procent	54 procent

Källa: Skattebetalarnas Förening (2014) och egna beräkningar. Allmän pensionsavgift och skattereduktion för denna har inte inkluderats i tabellen, då dessa poster tar ut varandra eftersom avdraget är lika stort som skatten.

I den opinionsundersökning som genomfördes 2015 ställdes följande fråga: ”Ungefär hur många kronor tror du att stat, kommun och landsting sammanlagt tar in i skatt för varje hundralapp som en vanlig löntagare får i lön?” Notera att frågan här gäller **en vanlig löntagare**, se vidare nedan. Som visas i figur 2 skiljde sig svaren från den opinionsundersökning som genomfördes tolv år tidigare. Allmänhetens uppfattning om skatternas omfattning har förändrats relativt proportionerligt med sänkningen av skattebördan. Underskattningen av den faktiska skattenivån kvarstår dock. Den genomsnittliga uppskattningen av skattebördan för vanliga löntagare är 34 procent.¹³

Figur 2. Allmänhetens uppfattning om vanlig löntagares totala skatt 2015.



En annorlunda formulerad fråga som ställdes löd: ”Nu kommer en fråga om skatter. Jag ska fråga ungefär hur många kronor du tror att stat, kommun och landsting sammanlagt tar in i skatt för varje hundralapp som du får i lön?” Denna fråga tog alltså sikte på lönen för **de tillfrågade själv**, i stället för en vanlig löntagare. Svaret var i genomsnitt 33 procent. Det innebär att allmänhetens bedömning av skattesatsen för vanliga löntagare och för den svarande själv ligger nära varandra. Detta är i linje med undersökningen från 2003. Där uppskattade i genomsnitt de svarande att den sammanlagda skatten för dem själva var 41 procent, en procentenhet mer än uppskattningen av nivån för en vanlig löntagare.¹⁴

¹³ Medelvärde är 33,7 procent medan medianvärdet är 32,0 procent.

¹⁴ Sanandaji och Wallace (2003).

En jämförelse mellan undersökningarna som genomfördes 2003 och 2015 visar ett intressant samband mellan den uppskattade och faktiska nivån på skatterna. I 2003 års undersökning var den genomsnittliga bedömningen att skattebördan för vanliga löntagare uppgick till 40 procent när den faktiska nivån var 60 procent. Detta motsvarar en underskattning med cirka en tredjedel (33 procent). I 2015 års undersökning var den genomsnittliga bedömningen av skattebördan för vanliga löntagare 34 procent jämfört med den faktiska nivån på 52 procent. Underskattningen var alltså fortfarande en tredjedel (35 procent) av den faktiska nivån.

Ett annorlunda sätt att illustrera allmänhetens bristande kunskaper är att se på hur många som trodde att skatten var lägre än den faktiska nivån. I 2003 års undersökning angav 86 procent av de svarande att skattenivån var lägre än vad den i själva verket var.¹⁵ I 2015 års undersökning växte denna siffra till 94 procent av de svarande. Utifrån detta perspektiv har den systematiska underskattningen av skattetrycket som fanns redan tidigare ökat med åren. Det ligger i linje med hypotesen att de tillfrågade framför allt inte beaktat arbetsgivaravgiften och andra indirekta skatter. Eftersom minskningen av den faktiska skattenivån framför allt beror på sänkta direkta skatter, har de dolda skatternas andel av total faktisk skattenivå ökat.

¹⁵ Ibid.

Vilka underskattar skatterna mest?

Bland de svarande tenderar äldre att vara mera välinformerade om den faktiska skattenivån än yngre. Som visas i tabell 5 trodde två tredjedelar av de yngre (15–29 åringar) i undersökningen att den samlade skatten på vanliga löntagare är 30 procent eller lägre. Det kan jämföras med att samma bedömning gjordes av ungefär hälften av de i åldrarna 30 till 64 år samt fyra tiondelar av de över 65 år.

Tabell 5: Andel som tror att en vanlig löntagare betalar 30 procent eller mindre av sin inkomst i samlad skatt till stat, kommun och landsting (procent).

15-29 åringar	65
30-49 åringar	54
50-64 åringar	50
65+ åringar	41

De tillfrågade bads även att ge sin åsikt om följande påstående: ”I Sverige finns många olika åsikter om skatter och hur höga skatterna är. En del påstår att en den genomsnittlige heltidsarbetande löntagaren i Sverige idag sammanlagt betalar mer än 50 procent av sin lön i skatt.” I detta fall fick alltså de tillfrågade konkret information om skattenivån och fick bedöma om informationen var korrekt eller inte.

En knapp majoritet (51 procent) svarade att detta korrekta påstående inte var särskilt eller alls trovärdigt. En tredjedel (36 procent) svarade att påståendet var ganska trovärdigt medan enbart en åttondel (13 procent) svarade att det var mycket trovärdigt. Som visas i tabell 6 var också i detta fall underskattningen av skatterna vanligast bland de yngre och minst påtagligt bland de äldre. Ett intressant undantag till tendensen att underskatta skattebördan är personer som driver egna verksamheter. Hela 32 procent av företagarna menade att det var mycket trovärdigt att skatten för den genomsnittlige heltidsarbetande löntagaren uppgick till mer än 50 procent.¹⁶

Tabell 6: Andel som angav att det var ”mycket troligt” att den genomsnittlige heltidsarbetande löntagaren i Sverige sammanlagt betalar mer än 50 procent av sin lön i skatt (procent).

15-29 åringar	5
30-49 åringar	14
50-64 åringar	16
65+ åringar	19

Att ungdomar i större utsträckning än äldre underskattar skatternas omfattning kan ha flera förklaringar. En är att de svarande utgår ifrån den egna skattesituationen för att approximera den genomsnittlige löntagarens situation. Ungdomar belastas med lägre skatter än övriga befolkningen dels eftersom de i regel har relativt låga inkomster, dels då de har reducerad arbetsgivaravgift. Äldre har också reducerad arbetsgivaravgift, men är samtidigt mindre benägna att underskatta skatternas omfattning.

¹⁶ När företagare själva fick uppskatta nivån svarade de i genomsnitt 45 procent. Detta är relativt nära det faktiska skattetrycket och avsevärt över 34 procent för de svarande som helhet. Även i studien från 2003 var benägenheten att underskatta det samlade skattetrycket mindre bland företagare jämfört med allmänheten. Källa: Sanandaji och Wallace (2003).

En ytterligare tänkbar omständighet kan vara att äldre i större utsträckning baserar sin information på den situation som tidigare rådde i Sverige, när skatterna var högre. En annan är helt enkelt att informationen om skatternas faktiska nivå stärks med åldern, då individer samlar på sig information genom livets lopp.

När det kommer till företagare är det viktigt att komma ihåg att inkomstnivåerna för företagare i genomsnitt är mycket snarlika de för anställda.¹⁷ Skillnader i inkomst är alltså inte en avgörande parameter. Däremot är företagare den enda grupp som direkt betalar in sina egna (och sina anställdas) skatter till Skatteverket. Därmed kommer företagare närmare den handgripliga hanteringen av skatter och avgifter och kan bli mera medvetna om hur stora summor som betalas in i skatt för vanliga löntagare. Företagare är även i större utsträckning medvetna om att arbetsgivaravgiften i likhet med inkomstskatten måste betalas in till Skatteverket i samband med löneutbetalning.

¹⁷ År 2012 uppgick företagares medianinkomster till 212 700 kronor per år. Det kan jämföras med 256 800 kronor som är medianinkomsten för samtliga förvärsarbetande. Källa: SCB. Hushållens ekonomi (HEK).

Hushållen står för merparten av skatterna

Det finns olika sätt att uppskatta skatternas omfattning i ett samhälle. I tabell 7 visas en översikt som illustrerar skillnaden mellan tre mått som vanligtvis används (fetmarkerade). Ett typiskt mått är hur stor andel av bruttonationalprodukten (BNP), det vill säga den samlade ekonomiska produktionen i ett land, som går åt till skatt. År 2003 var skatten som andel av BNP knappt 46 procent i Sverige. Under 2015 förväntas nivån bli cirka 42 procent. Dessa nivåer är klart lägre än skatterna som andel av representativa hushålls inkomster (60 respektive 52 procent för de två åren). Detta är heller ingen tillfällighet. På grund av skattesystemets uppbyggnad tenderar hushållen att belastas med en högre skattebördä än ekonomin som helhet.

En förklaring är att en betydande del av BNP går åt till att ersätta kapitalförslitning i framför allt näringslivet. Olika former av investeringar i bland annat byggnader och industriell utrustning slits nämligen ner med tiden, och måste ständigt återskapas. Kapitalförslitning beskattas inte och ingår heller inte i hushållens inkomster. Hur hög är då skattekvoten om vi justerar för detta? Bruttonationalprodukt minus kapitalförslitning kallas för nettonationalprodukt (NNP). Medan det är vanligast att redovisa skatter som andel av BNP ligger måttet skatter som andel av NNP närmare skatter som andel av hushållens inkomster. Som visas i tabell 7 var skatter som andel av NNP cirka 54 procent år 2003. Under 2015 förväntas nivån bli cirka 50 procent.

Tabell 7: Skatternas omfattning och allmänhetens bild av skattetrycket.

	2003	2015
Skatteintäkter, miljarder kr	1217	1708
Bruttonationalprodukt, miljarder kr	2677	4084
Nettonationalprodukt, miljarder kr	2256	3405
Skattekvot procent av BNP	45,5	41,8
Skattekvot procent av NNP	54,0	50,2
Skattebördä vanliga hushåll, procent	60	52

Källa: SCB Nationalräkenskaper, konjunkturinstitutets prognos för 2015, Nordling (2003), Pahne (2003), Ahnengart (2012), Skattebetalarnas förening (2014) samt egna beräkningar. Data för 2015 bygger på prognoser över utgifter och insamlade skatter.

Även skatter som andel av NNP ligger alltså på en lägre nivå än skatternas andel av hushållens inkomster. I stor utsträckning förklaras det av att arbete beskattas högre än kapitalinkomster, vilket i sin tur bland annat förklaras av att kapital är en rörligare skattebas. Dessutom finns sektorer i ekonomin, exempelvis verksamheter drivna av föreningar och stiftelser, som undantas från många skatter. Sammanfattningsvis står hushållen för merparten av alla skatter som betalas in i Sverige.

Ekonomistyrningsverket (ESV) redovisar prognoser på den offentliga sektorns samlade skatteintäkter. ESV skiljer på direkta skatter på arbete, indirekta skatter på arbete, skatt på konsumtion och andra punktskatter samt skatt på kapital. En prognos över de samlade skatteintäkterna för 2015 visas i tabell 8. Det framgår att merparten av skatterna tas ut på hushållens arbete och konsumtion.

Tabell 8: De totala skatteintäkterna, prognos 2015 i miljarder kronor.

Direkta skatter på arbete	553,8
Kommunalskatt	628,9
Statlig skatt	50,1
Jobbskatteavdrag	-103,0
Husavdrag	-21,7
Övrigt	-0,5
Indirekta skatter på arbete	478,6
Arbetsgivaravgifter	492,2
Egenavgifter	13,5
Särskild löneskatt	40,0
Nedsättningar	-34,1
Tjänstegruppliv m.m.	0,7
Avgifter till premiepensionssystemet	-33,7
Moms och punktskatter	493
Skatter på kapital	1 78,4
Skatt på kapital, hushåll	35,9
Skatt på bolagsvinster	89,5
Avkastningsskatt	8,4
Fastighetsskatt	32,0
Stämpelskatt	8,7
Kupongskatt m.m.	4,1
Restskatter och övriga skatter	4,2
Totala Skatteintäkter	1 708

Källa: Ekonomistyrningsverket.

Teorin om dolda skatter

Den ekonomiska forskningen ger stöd för att allmänhetens bild av skattesystemet skiljer sig från den faktiska nivån. Redan i mitten av 1800-talet förutspådde den brittiska nationalekonomen John Stuart Mill att skattesystemen med tiden skulle utvecklas så att indirekta snarare än direkta skatter togs ut på hushållen. Därmed skulle medborgarna komma att systematiskt underskatta den faktiska skattebördan som de direkt och indirekt betalade.¹⁸ Det första systematiska arbetet kring skatteillusion genomfördes av den italienska ekonomen Amilcare Puviani. Puviani menade att den sanna skattebördan i framtiden kunde döljas genom att en del av skatterna togs in indirekt snarare än via direkt beskattning. Att skapa en ”skatteillusion” eller ”fiskal illusion” kunde rentav vara en politisk strategi som utnyttjades för att minska den kritik som riktades mot skattehöjningar.¹⁹

Teorin vidareutvecklades senare av ekonomen James M. Buchanan, som belönades med Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne för sitt arbete om politiska systems utveckling. Buchanan menade att staten kunde utnyttja tre olika strategier för att uppnå fiskal illusion, det vill säga att dölja nivån på offentliga intäkter och utgifter från allmänheten. Det första är att utnyttja statlig egendom för att producera inkomster. Det andra är att använda sig av indirekt beskattning för att få in en del av skatteintäkterna. Till skillnad från en situation där samtliga skatter samlas in via direkt beskattning blir det därmed svårare för allmänheten att uppskatta hur stor del av deras inkomst som går till skatt. Till sist kan regeringar skapa intäkter genom att trycka mera pengar. Även detta är enligt Buchanan en form av indirekt skatt eftersom den inflation som uppstår minskar värdet på de medel som allmänheten innehar.²⁰

Flera empiriska studier har bekräftat dessa teorier. Ekonomen Richard Wagner har undersökt länken mellan skatteillusion och storleken på den offentliga sektorn. Wagner studerade hur enhetliga eller komplicerade skattesystemen var i 50 stora amerikanska städer. Systemen ansågs vara enkla om skatterna kom från en eller ett fåtal källor. Ju fler källor för intäkter som existerade, desto mer komplexa ansågs systemen vara. Allmänheten kan enligt Wagner förväntas ha svårare att överblicka skattebördan i de system där skatterna samlas in via en mängd olika skatte-källor, till skillnad mot system där skatterna tas in via en eller ett fåtal källor. Efter kontroll för en rad socio-ekonomiska variabler fann Wagner att skatterna var högre i de mer komplexa systemen.²¹ En rad andra forskare har sedan dess försökt replikera Wagners fynd, med mera sofistikerade metoder och varierande grad av framgång.²²

Rupert Sausgruber och Jean-Robert Tyran når i en studie slutsatsen att ”skattebördan från indirekta skatter underskattas eftersom indirekta skatter är mindre ’synliga’ än direkta skatter”. Enligt författarna leder ”skatteillusion till snedvridning av demokratiska beslut” kring hur omfattande skatternas omfattning bör vara.²³ Paulo Reis Mourão skriver: ”trots att det är en gammal idé, i första hand framförd 1903,

¹⁸ Mill (1848/1994).

¹⁹ Citerad av Baker (1983). Dell’Anno och De Rosa (2013) argumenterar att Puvianis perspektiv är aktuella också för det moderna italienska skattesystemets utformning

²⁰ Buchanan (1960).

²¹ Wagner (1976).

²² Clotfelter (1976); Munley och Greene (1978); Pommerehne och Schneider 1978; Baker (1983).

²³ Sausgruber och Tyran (2005).

är fiskal illusion ett fenomen som kvarstår i demokratiska länder”.²⁴ Under senare år har forskningslitteraturen om fiskal illusion i allmänhet och skatteillusion i synnerhet utvecklats.²⁵ Roberto Dell’Anno samt Brian E. Dollery breddar begreppet fiskal illusion. Bland annat inkluderar forskarna hur olika regeringar agerar för att påverka allmänhetens syn på offentliga utgifter.²⁶ Sammanfattningsvis ligger ovan redovisade forskning väl i linje med resultaten från Sifomätningen, som visat att allmänheten i Sverige underskattar skatternas omfattning. Att delar av skattebördan är dold för allmänheten överensstämmer med nationalekonomisk teori och empiri.

²⁴ Mourão (2008).

²⁵ Se till exempel Mourão och Cabral (2013); Ross, J.M. och W. Yan (2013); Schneider, Buehn och Dell’Anno (2013); Hurley och Hetherington (2014).

²⁶ Dell’Anno och Dollery (2014).

Teorin om skatteförvillning

Teorin om dolda skatter går ut på att allmänheten kan komma att underskatta skatternas omfattning om delar av skatterna tas ut via indirekta skatter, som inte syns på lönebeskedet, snarare än direkta skatter på arbete. Det finns också en annan närliggande teori om så kallad ”skatteförvillning” (”fiscal obfuscation” på engelska). Med det menas att skatterna konstrueras och benämns på så vis att allmänheten missleds kring deras syfte och effekt. Ett tydligt exempel är arbetsgivaravgiften. Avgiftens namn signalerar att den inte skulle belasta arbetstagarna utan i stället arbetsgivarna, vilket förvillar. Även genom benämningen avgift i stället för skatt sker en förvillning, eftersom det rör sig om obligatoriska inbetalningar till Skatteverket, individer inom ramen för samma administrativa uppördssystem och under samma sanktionshot som övriga skatter och trots att arbetsgivaravgiften i forskning och av myndigheter som ESV identifieras som just en indirekt skatt.²⁷

Under mitten av 1970-talet fattades en rad överenskommelser mellan regeringen, oppositionen och arbetsmarknadens parter. Ett av resultaten var en förskjutning från den synliga inkomstskatten till den osynliga arbetsgivaravgiften. Arbetsgivaravgiften ökade från ursprungliga 3 procent av lönen då avgiften infördes 1960, via höjningar till knappt 14 procent 1970 till ett gott stycke över 30 procent mot slutet av 1970-talet och som mest 37–39 procent vid 1980-talets senare del. Sedan 2009 är avgiften 31,42 procent.²⁸

Övergången från en situation där Sverige hade relativt låga skatter som andel av BNP till ett högskattesamhälle skedde under samma period, finansierat framför allt av just höjningen av arbetsgivaravgiften.²⁹ Flood, Nordblom och Waldenström beräknar att arbetsgivaravgiften gick ifrån att ”ha motsvarat en total andel på ungefär en tiondel av alla personliga arbets- och kapitalskatteintäkter år 1970 till att motsvara mer än en tredjedel år 2010.”³⁰

Redan under 1970-talet noterade nationalekonomen och politikern Bertil Ohlin att skattesystemen utvecklades mot att politikerna aktivt dolde den sanna skattebördan för allmänheten. Ohlin, som tre år senare tilldelades Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne, gjorde följande observation i en artikel 1973:

”Är det inte dumt att först ge löntagare och andra en del av den stigande nationalinkomsten – som lön och andra inkomster – och sedan ta ifrån dem allt större del i skatt? Det är inte populärt, och det ökar frestelsen till skattefusk av olika slag. Låt därför pengarna flyta direkt från näringslivet till statskassan, så märker människorna inte så mycket av det som sker. Många tankar går i den riktningen. Det är ju den metoden som används vid den lönebeskattning som ’arbetsgivaravgiften’ i verkligheten är. Utrymmet för lönehöjningar vid avtalsförhandlingar minskas naturligtvis, eftersom löneskatten av företagen redovisas som en del av deras kostnader för arbetskraften. Utom rent tillfälligt är det alltså ’löntagarnas pengar’ det gäller i samma mening som företagens inbetalningar av AP-avgifterna är det.”³¹

²⁷ Se till exempel Atkinson och Stiglitz (1980).

²⁸ En detaljerad redovisning av avgiftens årsvisa utveckling och sammansättning finns i Flood, Nordblom och Waldenström (2013).

²⁹ Sanandaji (2010).

³⁰ Flood, Nordblom och Waldenström (2013).

³¹ Ohlin (1973).

Sammanfattningsvis kan allmänhetens systematiska underskattning av skatterna på vanliga hushåll förklaras med bland annat följande förhållanden. Det första är att arbetsgivaravgiften och momsens är indirekta skatter, som många inte är medvetna om. Därför har många föreställningen att de totala skatterna på vanliga löntagare är runt 30 procent, i linje med den synliga inkomstskatten. Det andra är att även personer som är medvetna om arbetsgivaravgiftens existens på grund av dess komplexa uppbyggnad och otydliga benämning kan få uppfattningen att det rör sig om en avgift snarare än en skatt. Det tredje är den uppbördstekniska rutinen att avgiften debiteras arbetsgivaren snarare än arbetstagaren, trots att den, som diskuteras vidare i kommande avsnitt, på längre sikt påverkar löneutrymmet och till betydande del eller helt belastar löntagaren.

Bristande kunskaper om arbetsgivaravgiften

Det finns bred konsensus bland forskare att arbetsgivaravgiften trots att den formellt betalas in av arbetsgivaren är en skatt som tas ur arbetarnas löneutrymme och därför utgör en indirekt skatt på arbete. Officiell svensk statistik redovisar arbetsgivaravgiften som en indirekt skatt på arbete snarare än en skatt på företagen. Riksrevisionen skriver som exempel följande om socialavgifterna (en annan benämning för arbetsgivaravgiften, som inkluderar den avgift som betalas in för anställda likväl som för egenanställda): *”Socialavgifterna är ett exempel på en indirekt skatt som företag formellt är betalningsansvariga för men som sannolikt bärs av löntagarna, åtminstone på lång sikt.”*³²

Nationalekonomer skiljer på vem som formellt betalar in en skatt och vem som bär kostnaden för skatten, vilket kallas skattens *incidens*. Sammanfattningar av den nationalekonomiska litteraturen anger i regel att arbetsgivaravgiftens incidens är på löntagarna.³³ Agell skriver som exempel: *”inbetalning av skatt avgör inte vem som bär bördan av skatten”*.³⁴ Atkinson och Stiglitz förklarar mera utförligt poängen i sin lärobok: *”En av de mest värdefulla insikterna den ekonomiska analysen har medfört för offentliga finanser är att personen som i praktiken betalar en skatt inte nödvändigtvis är samma person på vilken skatten tas ut”*.³⁵

Samtidigt har arbetsgivaravgiften en komplicerad konstruktion. Formellt och bokföringsmässigt är den uppdelad i delsystem med avgifter som är kopplade till olika förmåner i form av exempelvis pension och socialförsäkringar för den enskilde. I praktiken har avgiften i stor utsträckning formen av en skatt. Även personer som aldrig arbetat, och för vilka inga arbetsgivaravgifter har betalats in, kan ta del av förmåner som pensioner. Det är svårt även för personer med expertkunskaper att korrekt bedöma hur mycket en anställd faktiskt i slutänden får ut i form av socialförsäkringsförmåner för varje krona som betalas in i arbetsgivaravgift för denne. Allmänheten har mycket begränsade möjligheter att inhämta och tillgodogöra sig sådan information.

I en rapport som 2006 publicerades av SACO drogs slutsatsen: *”Den enskilde medborgaren har i nuvarande system normalt ingen uppfattning om varför, hur mycket och till vad socialavgifter inbetalats och vad som är avgift respektive skatt i avgifterna. Den samlade beskattningen av arbete är därmed varken synlig eller tydlig för medborgarna. Det finns starka skäl, bland annat av effektivitets- och legitimitetsskäl, för att beskattningen ska var synlig och tydlig för medborgarna.”*³⁶

Arbetsgivaravgiften har i grunden en konstruktion som innebär att ju högre avgift som betalas in för en anställd, desto större förmåner inom socialförsäkringarna får den anställde tillgång till. Det finns dock ett förmånstak, vilket innebär att skattedelen vid höga inkomster på marginalen är 100 procent. Även för låga inkomster

³² Riksrevisionen (2008).

³³ Atkinson och Stiglitz (1980), Agell (1992), Fullerton och Metcalf (2002).

³⁴ Agell (1992), sid. 208.

³⁵ Atkinson och Stiglitz (1980), sid. 160. Egen översättning till svenska.

³⁶ Halápi (2006).

existerar en situation där arbetsgivaravgiften inte kopplas till förmåner till den anställde. Flood, Nordblom och Waldenström når följande slutsats: ”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.”³⁷

I en studie som genomfördes av Novus Opinion i början av 2009 fick drygt tusen löntagare svara på frågor om arbetsgivaravgiften. Där framkom att 55 procent av de tillfrågade inte visste hur mycket som betalades in i arbetsgivaravgift för dem. Kunskapen var framför allt begränsad bland ungdomar och personer med lägre inkomster. Enbart var sjunde person i undersökningen kunde göra en realistisk bedömning av hur hög avgift som deras arbetsgivare betalade in.³⁸ I slutet av 2012 genomfördes en annan undersökning av drygt tusen personers uppfattning om arbetsgivaravgiften. Där ställdes frågan ”Ungefär hur hög är arbetsgivaravgiften för en medelålders person? Ange i procent av dennes inkomst”. Drygt hälften av de tillfrågade angav svarsalternativet ”vet ej”. De som svarade kunde också i denna undersökning relativt väl ange avgiftens korrekta storlek.³⁹

Även studien som presenteras i denna rapport inkluderar en fråga om arbetsgivaravgiftens storlek. Frågan löd: ”Ungefär hur många kronor betalar arbetsgivare i arbetsgivaravgift för varje hundralapp som en löntagare får i lön?” En tredjedel (31 procent) kunde inte ange ett svar. Av dem som svarade var den genomsnittliga bedömningen att avgiften var 29 procent, vilket är nära den faktiska nivån på 31,4 procent. I 2003 års undersökning var den genomsnittliga bedömningen hos dem som svarade att avgiften var 30 procent, nära den korrekta siffran som då var 32,8 procent.⁴⁰

En annan fråga om arbetsgivaravgiftens nivå är vilka som denna stora skatt anses belasta. De svarande tog i undersökningarna från både 2003 och 2015 ställning till om de betraktade arbetsgivaravgiften som främst en skatt på löntagare eller på arbetsgivare. Som visas i tabell 9 ansåg en fjärdedel i 2003 års undersökning att arbetsgivaravgiften främst är en skatt på den anställde. I den senare undersökningen svarade en femtedel att arbetsgivaravgiften främst är en skatt på de anställda medan två tredjedelar svarade att det främst är en skatt på arbetsgivaren.⁴¹

Tabell 9: Vem är arbetsgivaravgiften främst en skatt på (procent).

	Undersökning 2003	Undersökning 2015
Främst är en skatt på den anställde	24	19
Främst är en skatt på arbetsgivaren?	56	66
Vet ej/ej svar	16	15

Källa: Sanandaji och Wallace (2003).

Allmänhetens uppfattning att arbetsgivaravgiften i första hand belastar arbetsgivaren snarare än de anställda kan hänga samman med skattens komplicerade struktur och dess missledande namn. En annan bidragande förklaring kan vara att bara en minoritet (omkring en tredjedel) av arbetsgivarna redovisar avgiften på lönespecifikationerna.⁴² Många anställda kommer därför inte i kontakt med avgiften i sin vardag, vilket kan leda dem att tro att skatten inte berör dem.

³⁷ Flood, Nordblom och Waldenström (2013).

³⁸ Larsson (2009). Undersökningen genomfördes som underlag för en rapport från tankesmedjan Timbro.

³⁹ Flood, Nordblom och Waldenström (2013).

⁴⁰ Sanandaji och Wallace (2003).

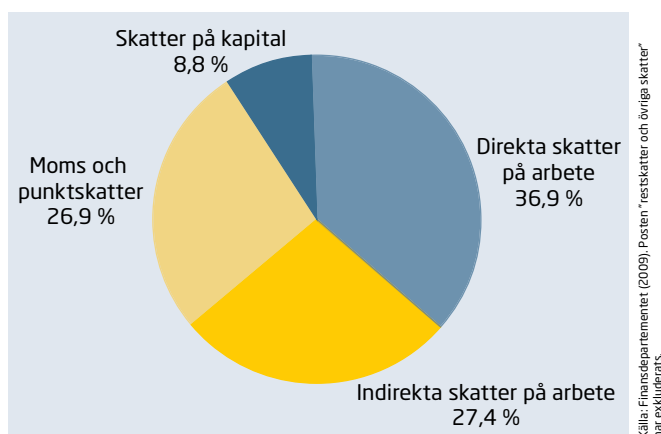
⁴¹ Frågeformuleringen löd: ”Den som har personal anställd måste betala in arbetsgivaravgifter för den lön de anställda får. Anser du att sådana arbetsgivaravgifter ... [svarsalternativ] Främst är en skatt på den anställde/arbetsgivaren/Vet ej”

⁴² SKOP-research (2010).

Förändringar av skatters synlighet och allmänhetens uppfattning

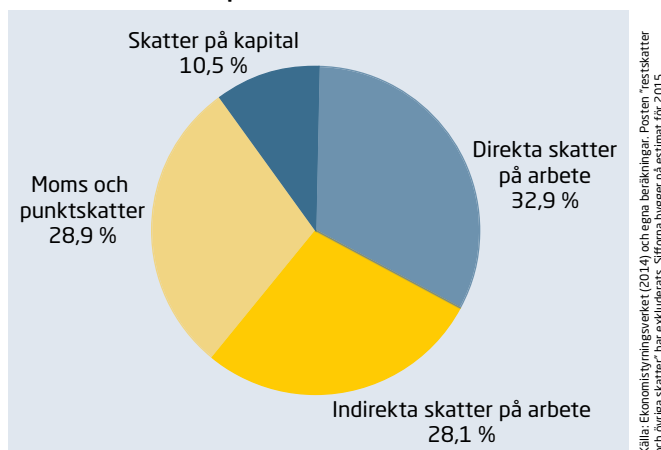
Det svenska skattesystemet har genomgått flera skatteförändringar de senaste åren. Överlag har skattetrycket minskat. Reduceringen har varit snabbare bland de synliga jämfört med de indirekta skatterna. För att illustrera detta visas i figur 3 och 4 hur stor del av skatterna som kom från olika källor under 2003 respektive som förväntas komma från olika källor under 2015. De direkta skatterna på kapital och arbete har markerats med olika nyanser i blått medan de indirekta skatterna på arbete samt konsumtion har markerats med två nyanser i gult.

Figur 3. Den offentliga sektorns skatteintäkter uppdelat på olika skatteformer, procent av totala skatteintäkterna 2003.



Sammanlagt uppgick de direkta skatterna till strax under 46 procent av alla inbetalda skatter år 2003 (figur 3). Fram till 2015 sjönk denna andel till 43 procent (figur 4). Denna förändring kan förklara varför allmänhetens underskattning av skatterna ökat något i undersökningen från 2015 jämfört med den som genomfördes 2003. Den omfattande underskattning av skattetrycket som de indirekta skatterna tycks orsaka, kan ha en förklaring i trenden med ökad andel dolda skatter.

Figur 4. Den offentliga sektorns skatteintäkter uppdelat på olika skatteformer, procent av totala skatteintäkterna 2015.



När det gäller allmänhetens uppfattningar om skatternas totala omfattning kan som beskrivits i inledande avsnitt konstateras att den faktiska skattenivån underskattas. Det finns goda skäl att tolka resultaten försiktigt. De tillfrågade ombuds uppger hur mycket skatterna ”sammanlagt” uppgår till. Dessutom påminns de tillfrågade explicit om att frågan avser skatter till ”stat, kommun och landsting”. Trots detta kan det inte uteslutas att vissa respondenter missuppfattar och enbart anger en viss skatt. Undersökningarna från 2003 och 2015 visar att allmänhetens uppfattning om skatternas omfattning har förändrats i absoluta tal, men är relativt sett förhållandevis konstant. Underskattningen av den faktiska skattenivån är ungefär lika stor i de bägge undersökningarna. Detta resultat är särskilt intressant att notera, eftersom de har erhållits utifrån exakt samma frågeformulering. Om något har den relativa underskattningen tilltagit; från 33 procent 2003 till 35 procent 2015. Andelen personer som uppger skatteandel under den faktiska har också ökat mellan undersökningarna, från 86 till 94 procent. Den nämnda ökningen av andelen dolda skatter kan spela en roll för att underskattningen har ökat.

En annan tänkbar förklaring är att relativt omfattande förändringar har skett i Skatteverkets hantering, som haft betydande påverkan för skattebetalarnas interaktion med skattesystemet. Deklarationsförfarandet har förändrats i syfte att förenkla och underlätta administrationen för såväl skattebetalare som myndigheter. Förenklad deklaration infördes 1995 och systemet har sedan successivt byggts ut. Marknadsföringen av tillvägagångssättet har bland annat byggt på informationskampanjer och andra förändringar har också möjliggjort ekonomiska incitament i form av tidigare lagd utbetalning av eventuell för hög preliminär beskattning för dem som deklarerar förenklat. Den minsta möjliga egna insats som krävs av skattebetalaren torde i de flesta fall ha minskat kraftigt.

Under senare år har allt fler kommit att helt sköta sin deklaration via förenklade förfaranden, till exempel genom att skicka ett vanligt SMS till Skatteverket. Under 2014 valde nära 770 000 skattebetalare i Sverige att deklarerar via SMS.⁴³ Den 5:e maj 2015, när merparten av årets deklarationer inkommit, rapporterade Skatteverket att nära 5,5 miljoner individer deklarerat genom att ”ringa, sms:a, använda [Skatteverkets app] eller [Skatteverkets e-tjänst]”. Det motsvarade 70 procent av samtliga som deklarerat dittills.⁴⁴

I praktiken borde förändringarna mot ett allt enklare förfarande innebära att ett inte obetydligt antal skattebetalare överhuvudtaget inte sätter sig in i sin skattesituation. Det kan medföra ökad risk för att informationen i deklarationen blir felaktig. En tillräcklig kunskap om skattesystemet och den egna skattesituationen är också viktig ur ett demokratiskt perspektiv.

Det finns förstås fördelar med att deklarationsförfarandet underlättas. Samtidigt kan allmänhetens kunskaper om skatternas omfattning undermineras av att så många lägger minimal tid på att hantera sin deklaration. Det har från tid till annan även förekommit diskussioner om att införa deklaration med så kallad ”tyst godkännande”, det vill säga att skattebetalare som är helt passiva därmed skulle anses ha godkänt sina tillsända deklara-tionsuppgifter.⁴⁵ Av bland annat rättssäkerhetsskäl har något sådant system inte införts. Det skulle med stor sannolikhet inte heller bidra till, utan tvärtom motverka, den allmänna kännedomen om skattesystemets utformning och skatternas omfattning.

⁴³ Skatteverket (2014) och egna beräkningar.

⁴⁴ Skatteverket (2015).

⁴⁵ SOU 2006:89.

Slutsatser

Skatternas omfattning i Sverige har minskat under senare tid. Allmänhetens systematiska underskattning av skattetrycket kvarstår dock. Under 2003 visade en undersökning att 86 procent av de svarande underskattade den samlade skatt som vanliga löntagare betalade in till stat, kommun och landsting. En uppföljande undersökning som genomförts 2015 visar att denna andel har ökat till 94 procent. I båda undersökningarna framkom att en tredjedel (33 procent 2003 och 35 procent 2015) av den faktiska skattebördan var dold för allmänheten.

Svaren kan tolkas som att allmänheten i stor utsträckning uppfattar att enbart den direkta skatten på arbete belastar vanliga löntagare. Effekten av arbetsgivaravgiften samt konsumtionskatterna är dolda för den breda allmänheten. Tolkningen är i linje med den internationella forskningslitteraturen om att det kan finnas tendenser i skattesystem att över tid övergå mot indirekt beskattning så att allmänheten systematiskt underskattar den faktiska nivån. En annan teori berör att förvillning skapas kring skatterna, genom att medborgarna ges bilden av att skatter inte belastar dem, trots att så egentligen är fallet.

I Sverige är arbetsgivaravgiften ett exempel på förvillning. Skattens komplicerade utformning och namn försvårar möjligheten att identifiera den som en skatt på arbete. Under 2003 ansåg en fjärdedel av allmänheten att arbetsgivaravgiften främst är en skatt på löntagaren snarare än arbetsgivaren. Under 2015 hade siffran sjunkit, då hade en femtedel denna uppfattning. Idag är arbetsgivaravgiften en större intäktskälla för den offentliga sektorn än kommunalskatterna om dessa justeras för jobbskatteavdraget och även större i jämförelse med momsens.

En förklaring till att allmänhetens kunskaper försämrats över tid kan vara att de indirekta skatterna har kommit att utgöra en större del av skatteuttaget. Andelen av skatterna som är direkta har nämligen minskat från 46 till 43 procent av de totala skatteintäkterna mellan 2003 och 2015. En annan förklaring kan vara att Skatteverkets arbete med att utveckla förenklade förfaranden kring deklarationen har lett till att det har blivit allt enklare för den genomsnittlige skattebetalaren att snabbt godkänna sin deklaration, i många fall via ett enkelt SMS, utan att närmare gå igenom uppgifterna.

Det är viktigt att verka för synlighet och transparens. För att minska allmänhetens systematiska underskattning av skatterna finns även skäl att ändra namn på arbetsgivaravgiften, så att det framgår att det rör sig om en skatt. En ytterligare möjlighet, som tidigare lyfts fram av SACO, är att skatteandelen i avgiften tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut som socialavgift.⁴⁶ Det finns således flera sätt att öka skatternas synlighet samt att minska risken för skatteförvillning.

⁴⁶ Halápi (2006).

Referenser

Agell, J. (1992). "Det svenska skattesystemet", i Södersten, B. (red.) "Den offentliga sektorn", Stockholm: SNS förlag.

Ahrengart, M. (2012). "Vart tar våra skattepengar vägen?", Institutet för Privatekonomi, Swedbank.

Atkinson, A.B. och J.E. Stiglitz (1980). "Lectures on Public Economics", London: McGraw-Hill.

Baker, S.H. (1983). "The determination of median voter tax liability: An empirical test of the fiscal illusion hypothesis", *Economic Journal*, 11;1:95–108.

Buchanan, J.M. (1960). "Fiscal Theory and Political Economy", The University of North Carolina Press.

Clotfelter, C.T. (1976). "Public Spending for Higher Education: An Empirical Test of Two Hypotheses", *Public Finance*, 31;2:177–195.

Dagens Nyheter (2008). "Varannan svensk okunnig om jobbskatteavdraget", 2008-12-24.

Dell'Anno, R. och V.M. De Rosa (2013). "The relevance of the theory of Fiscal Illusion. The case of the Italian tax system", "History of Economic Thought and Policy". 2:63–92.

Dell'Anno, R. och B.E. Dollery (2014). "Comparative fiscal illusion: a fiscal illusion index for the European Union", *Empirical Economics*, 46;3:937–960.

Ekonomifakta. "BNP – Sverige". Informationen hämtades 2015-03-25 från: <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Ekonomi/Tillvaxt/BNP---Sverige/>

Ekonomistyrningsverket (2014). "Prognos – Statens budget och de offentliga finanserna", september 2014, ESV:2014:47.

Finansdepartementet (2009). "2009 års ekonomiska vårproposition", Prop. 2008/09:100.

Flood, L, K. Nordblom och D. Waldenström (2013). "Dags för enkla skatter!", Konjunkturrådets rapport 2013, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Fullerton, D. och G.E. Metcalf (2002). "Tax incidence", *Handbook of public economics*, 4:1787–1872.

Halápi, M. (2006). "Mellan golv och tak – avgifterna på arbete", SACO.

Hurley, T. och K. Hetherington (2014). "Fiscal Illusion, Taxpayer Disconnect, and a Flawed Tax System: Catalysts for Income Tax Reform", *Barry Law Review*, 19;2 1–19.

Konjunkturinstitutet. "Senaste Konjunkturläget 25 mars 2015". Informationen hämtades 2015-03-25 från: <http://www.konj.se/758.html>

Larsson, L. (2009). "Jakten på den dolda skatten", Timbro.

- Mill, J.S. (1848/1994). "Principles of Political Economy", Oxford University Press.
- Mourão, P. (2008). "Towards a Puviani's fiscal illusion index", *Hacienda Publica Espanola*, 187;4:49–86.
- Mourão, P. och J.P. Cabral (2013). "How political illusions harm national stability: fiscal illusion as a source of Taxation", i *International Joint Conference CISIS'12-ICEUTE' 12-SOCO' 12 Special Sessions* (s. 109–115). Springer Berlin Heidelberg.
- Munley, V.G. och K.V. Greene (1978). "Fiscal Illusion, the Nature of Public Goods and Equation Specification", *Public Choice*, 33;1:95–100.
- Nordling, D. (2003). "Fakta för skattebetalaren förening 2003", Skattebetalarnas förening.
- Ohlin, B. (1973). "Ny 'osynlig' moms", *Dagens Nyheter*, 1973-03-28.
- Pahne, E. (2003). "Vart tar våra skattepengar vägen? II", Institutet för Privatekonomi, Föreningssparbanken.
- Pommerehne, W. och F. Schneider (1978). "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending", *Kyklos*, 31;3:381–408.
- Riksrevisionen (2008). "Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?", *RIR* 2008:16.
- Ross, J.M. och W. Yan (2013). "Fiscal illusion from property reassessment? An empirical test of the residual view", *National Tax Journal*, 66;1:7–32.
- Sanandaji, T. och B. Wallace (2003). "Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation: An Empirical Study of Tax Perception in Sweden", uppsats i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Sanandaji, N. (2010). "Dolda skatter i fokus", *Företagarna*.
- Sanandaji, T. och B. Wallace (2011). "Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation", *Independent review*, 16;2:237–246.
- Sausgruber, R. och J.R. Tyran (2005). "Testing the Mill hypothesis of fiscal illusion", *Public Choice*, 122;1–2:39–68.
- SCB. Skattekvot i procent av BNP. Data hämtad för perioden 1993–2014. Siffrorna för 2014 baseras på preliminära uppgifter i beräkningen.
- SCB. Hushållens ekonomi (HEK). "Disponibel inkomst per k.e. för samtliga personer 20–64 år efter sysselsättning".
- SCB (2013). "Sammanräknad förvärvsinkomst 2013 – Sammanräknad förvärvsinkomst efter deciler. Personer folkbokförda i Sverige både 2013-01-01 och 2013-12-31", senast uppdaterad 2015-01-30 när sidan besöktes 2015-03-03: www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Hushallens-ekonomi/Inkomster-och-inkomstfordelning/Inkomster-och-skatter/Aktuell-pong/302201/Inkomster-Individer/Riket/303237/
- Schneider, F., A. Buehn och R. Dell'Anno (2013). "Fiscal illusion and the shadow economy: Two sides of the same coin?", Working Paper Nr. 1321, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz.
- Skattebetalarnas Förening (2014). "Fakta för skattebetalare 2014".

Skatteverket (2014). "Elektronisk inkomstdeklaration 2014 (20 mars–5 maj)". Sidan beöktes senast 2015-04-05: <http://www.skatteverket.se/download/18.12815e4f14a62bc048f178e/1419849060422/e-deklkommun2014.pdf>

Skatteverket (2015). "Rekordmånga deklarerade elektroniskt", pressmeddelande 2015-05-05.

SKOP-research (2010). "Rapport till Svenskt Näringsliv om arbetsgivaravgifter", december 2010

SOU 2006:89. "Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerat", Finansdepartementet, Skatteförfarandeutredningen.

Wagner, R.E. (1976). "Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice", *Public Choice*, 25;1:45–61.

Författare: Nima Sanandaji

Nima Sanandaji är samhällsdebattör, analytiker och teknologie doktor vid KTH och har tidigare, bland annat vid University of Cambridge, forskat inom bioteknik, fysikalisk kemi och polymer-teknik. Han har författat cirka 15 böcker om olika samhällsfrågor samt ett stort antal rapporter och skrifter för bland annat Svenskt Näringsliv, Vinnova, Hyresgästföreningen, Stockholms Läns Landsting och internationella tankesmedjor som Institute of Economic Affairs, Centre for Policy Studies och Taxpayers Alliance.