

Höjda eller sänkta marginalsatser för mer resurser till skolan?

Höjda eller sänkta marginalsatser för mer resurser till skolan?

APRIL 2014

PETER ERICSON
LENNART FLOOD

Innehåll

Förord	3
Exekutiv sammanfattning.....	4
1. Inledning	6
2. Ekonomisk teori och skatternas utformning	7
3. Vilka effekter har skatten på arbetsinkomster	13
4. En beskrivning av inkomstkatten	17
4.1 Marginal- och genomsnittlig skatt.....	17
4.2 Den faktiska progressiviteten.....	19
4.3 Skattebördans fördelning.....	20
4.4 Skatter och omfördelning.....	21
5. För enkla skatter.....	23
6. En utvärdering av jobbskatteavdraget och några alternativ	25
6.1 Miljöpartiets förslag.....	25
6.2 Socialdemokraternas och Vänsterpartiets förslag	27
6.3 Borttagen värnskatt och statlig skatt.....	29
7. Summering och avslutande kommentarer.....	32
Referenser.....	38
Appendix 1	40
Appendix 2	42

Förord

Hur påverkar skatter våra beteenden? Vilka effekter har förändringar av skatterna när det gäller hur mycket vi arbetar, vilka andra val vi gör i arbetslivet och hur mycket skatt vi i slutänden betalar? Dessa frågor är aktuella mot bakgrund av olika förslag som förekommer i den politiska debatten. På området finns omfattande forskning och även handfasta analysverktyg för att undersöka effekterna av marginalskatteförändringar. För att få fram ett tydligt och aktuellt underlag har Svenskt Näringsliv givit uppdrag till professor Lennart Flood och ekonomie doktor Peter Ericson, som har lång erfarenhet och djupa kunskaper i ämnet. De redogör för kunskapsläget på området och analyserar hur olika förändringar av marginalskatter påverkar sysselsättningen och de offentliga finanserna. Resultaten presenteras i denna rapport.

Johan Fall

Svenskt Näringsliv, april 2014

Exekutiv sammanfattning

Den här rapporten beskriver kunskapsläget kring skatters effekter och utvärderar särskilt några förslag som förekommer i den aktuella skattedebatten. Såväl erfarenheterna från den etablerade forskningen som de tillämpade genomgångarna av aktuella reformförslag pekar på att höjda marginalskatter i högre inkomstskikt skulle minska sysselsättningen. Samtidigt skulle inte de offentliga finanserna stärkas nämnvärt. Marginalskattesänkningar skulle å andra sidan kunna utformas så att de får positiva effekter för sysselsättningen utan större offentlig finansiell påverkan.

Skatteförändringar påverkar beteenden och därmed effektivitet. Även med små beteendeanpassningar är inverkan på effektiviteten stor när skattenivån i utgångsläget är hög. En slutsats i rapporten är att det inte finns något stöd för att en optimal skatteprofil nödvändigtvis måste vara progressiv. En ökad progressivitet minskar inkomstspridningen, men detta kan helt eller delvis bero på anpassningar bland höginkomsttagare i form av kortare arbetstid eller mindre kvalificerade uppgifter (lägre produktivitet). I slutändan kan detta leda till att en skattehöjning minskar skatteintäkterna.

Analysen i rapporten utgår från teorin om optimal beskattning. Den handlar i korthet och förenklat om dimensionerna effektivitet och fördelning. Frågan om effektivitet rör främst empiri, medan fördelningsaspekterna är mer av värderings- eller politiska frågor, som principiellt kan analyseras med olika fördelningsmål. I rapporten presenteras uppskattningar om beteendeeffekter utifrån en mängd vetenskapliga studier. Modernare studier visar på större beteendeeffekter än vad som framkommit i äldre forskning.

Generellt höjd marginalskatt i högre inkomstskikt har nyligen föreslagits av Miljöpartiet, medan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet var för sig lagt förslag som också leder till höjd marginalskatt inom olika intervall för medel- eller höga inkomster. Analysen i denna rapport visar att alla tre förslagen leder till försämrad sysselsättning. Kvantifiering är förenat med osäkerhet, men enligt beräkningarna kan det handla om minskningar motsvarande över 30 000 heltidsjobb i alternativet med de största skattehöjningarna. På grund av att förslagen krymper skattebaserna leder de till små eller inga förstärkningar av de offentliga finanserna.

Som kontrast till skattehöjningsförslagen analyseras även effekterna av avskaffad värnskatt samt helt avskaffad statlig skatt. Rapportens beräkningar visar att utan värnskatt skulle sysselsättningen öka något. Tack vare skattebasökningen skulle balansen i de offentliga finanserna knappt påverkas alls av skattelättnaden. Om hela den statliga skatten togs bort pekar beräkningarna på en sysselsättningsökning motsvarande drygt 50 000 heltidstjänster. Även om skattebasökningen till följd av reformen kompenserar för två tredjedelar av en statistiskt beräknad effekt, medför denna större skattelättnad ett skattebortfall på cirka 17 miljarder kr. Rapporten pekar i korthet på flera alternativ som skulle upprätthålla sunda offentliga finanser samt hantera de fördelningspolitiska utmaningar som följer av dessa reformer. Vidare förespråkar

rapporten enkelhet så att individen kan fatta rationella beslut och önskade beteendeanpassningar blir reella. Ett led i detta är också att synliggöra den dolda skatten i arbetsgivaravgiften.

Även om den analys som utförs i rapporten är omfattande, finns ett antal omständigheter som talar för att inte alla beteendeffekter fångas i beräkningarna. Förmodligen är alltså såväl de positiva som de negativa effekter som räknats fram underskattningar. Detta beror bland annat på att effekter via val av utbildning eller yrkeskarriär inte fullt ut kunnat innefattas och att teorin om optimal beskattning inte inkluderar de effekter på lång sikt som följer av ekonomisk tillväxt.

Utvärderingen av reformer har skett med stöd av modellen SWEtaxben, som utgår från detaljerad taxeringsdata från SCB. Modellen är i stora drag lik de modeller som SCB tillhandahåller för regeringskansliet, riksdagen med flera.

1. Inledning

I Dagens Nyheter publicerades nyligen en debattartikel med rubriken ”Låt höginkomsttagarna finansiera en skolsatsning”. Tre representanter för Miljöpartiet förde fram förslaget att höja den statliga inkomstskatten med tre procentenheter på den del av månadsinkomsten som överstiger 40 000 kr/månad. Skatteintäkten skulle enligt förslaget ge mer resurser till skolan.

Vilka effekter kan förväntas av en reform av detta slag? Att närmare undersöka denna fråga är ett syfte med denna rapport. Naturligtvis är inte exakt detta förslag av ett sådant intresse att det motiverar en speciell utvärdering men förslaget ger uttryck för en vanlig ståndpunkt, nämligen att en ökad beskattning av höginkomsttagarna skapar resurser som kan användas för satsningar inom den offentliga sektorn. Att beskatta de med höga inkomster är dessutom något som ofta motiveras utifrån ett rättviseargument.

Vår utgångspunkt för att diskutera inkomstskattens utformning är den akademiska forskningslitteraturen inom området optimal beskattning. En fråga av stor betydelse och en fråga som har en direkt koppling till förslaget i DN-debatt är vilka effekter en ökning av progressiviteten kan få. Denna fråga är kopplad till hur stor påverkan skatter har för individernas beteende. Det finns en omfattande forskning när det gäller att beskriva denna anpassning och några av dessa resultat kommer att belysas närmare. Utöver att beskriva den för oss relevanta teoretiska och empiriska forskningen ges även en beskrivning om inkomstskattens faktiska utformning. I fokus står graden av progressivitet men även frågor om skattebördans fördelning, dess betydelse för omfördelning till hushåll med låga inkomster samt frågan om skatternas komplexitet.

En ytterligare ambition är att presentera en utvärdering av några av de förslag som har aktualitet i den ekonomiska debatten. Ett sådant förslag, Miljöpartiets, har redan nämnts och ytterligare snarlika förslag är de alternativ till jobbskatteavdragets utformning som förespråkas av Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Utöver dessa nedslag i dagens ekonomiska politik tar vi upp en fråga som med jämna mellanrum återkommer i skattedebatten – skattereglernas komplexitet. Nuvarande skattesystem är så komplicerat att få känner till sin marginalskatt, vilket förstås leder till att både önskade och oönskade effekter kan utebli när skatter används som styrmedel. Vi utvärderar därför alternativ där skattesatsen blir mer enhetlig genom att slopa värnsskatten eller alternativt hela den statliga inkomstskatten. Rapporten avslutas med några reflektioner som relaterar till den aktuella debatten om skatternas utformning såväl som skatternas roll för att finansiera den framtida välfärden i Sverige.

2. Ekonomisk teori och skatternas utformning

Inledningsvis bör det framhållas att den akademiska skattelitteraturen i liten omfattning handlar om skatteintäktens storlek och därmed inte heller om storleken på den offentliga sektorn. Teorin om optimal beskattning behandlar enbart skatternas utformning och inte den totala intäkten. I denna teori är utgångspunkten att intäktens storlek bestäms genom politiska beslut och den intressanta frågan är hur denna nivå skall uppnås på ett så ”optimalt” sätt som möjligt.

En väsentlig fråga vi önskar belysa är hur skatteprofilen för arbetsinkomster skall utformas. Med detta som utgångspunkt är det naturligt att det enbart är hushållens skatter som diskuteras. Vi berör därför inte skatternas effekter på företagen och ej heller kapital eller varuskatter. Vår framställning bygger främst på en underlagsrapport om optimal beskattning av Aronsson och Blomquist som ingår i en nyligen publicerad SNS rapport, ”Dags för enkla skatter!”, se Flood med flera (2013).

Teorin kring optimal inkomstskatt har sitt ursprung i arbeten av den brittiske ekonomen James Mirrlees som i en uppmärksammat artikel från 1971 lade den teoretiska grunden.¹ En optimal skatt handlar om att finna en balans mellan rättvis fördelning och ekonomisk effektivitet. Utgångspunkten för en rättvis fördelning är en samhällelig välfärdsfunktion. Denna välfärdsfunktion utgör en sammanvägning av individernas välfärd. Det optimala skatteproblemet kan formuleras som problemet att omfördela inkomster på ett sådant sätt att den samhällliga välfärdsfunktionen maximeras givet ett mål på skatteintäktens storlek.

En komplikation är att individerna mer eller mindre anpassar sitt beteende efter skattesystemets utformning. Ibland är detta det huvudsakliga syftet när till exempel en skatt används för att minska konsumtionen av vissa varor. När det gäller skatter på arbetsinkomster medför anpassningen istället välfärds- eller effektivitetsförluster. En stor utmaning är att uppskatta de förväntade anpassningarna då dessa direkt påverkar valet av optimala skatter.

En annan komplikation är att den teoretiska modellen inte är baserad på individernas observerade inkomst utan på deras förmåga att tjäna en inkomst. Enligt den optimala skatteteorin syftar skatte- och transfereringssystemet till att omfördela från de som är mer produktiva (har högre förmåga att generera inkomst) till de som är mindre produktiva (har lägre förmåga att generera inkomst). Eftersom det i princip är omöjligt att observera denna form av produktivitet innebär detta ett stort problem när det gäller den praktiska utformningen av en optimal skatt.

En optimal beskattning av arbetsinkomster kan beskrivas som ett resultat av ett tvåstegsförfarande. På den första nivån bestämmer individen sitt val mellan konsumtion

¹ Mirrlees belönades för sitt arbete inom optimal beskattning med Sveriges Riksbanks pris i ekonomi 1996. Bland en av de mest inflytelserika uppsatserna kan nämnas ”An exploration in the theory of optimum income taxation” från 1971. En ännu tidigare referens inom området optimal beskattning är Frank Ramsey som redan 1927 presenterade en klassisk uppsats. Ramsey utgick emellertid från varuskatter och hur dessa skulle utformas för att minimera skatternas effektivitetsförluster. Ramseys arbete var i sin tur starkt påverkat av Arthur Pigou, ytterligare en brittisk ekonom, som framför allt är känd för sitt arbete från 1920 om s.k. externa effekter. Denna forskning spelar en stor roll för miljöskatternas utformning.

och fritid. Med konsumtion avses den inkomst som kan användas för konsumtion, konsumtion används då som ett begrepp synonymt med disponibel inkomst. Disponibel inkomst är definierad som arbetsinkomster tillsammans med övriga inkomster som till exempel kapitalinkomster, men även bidrag, transfereringar och inbetalda skatter. Disponibel inkomst är den inkomst som kan användas för konsumtion. Skatte- och bidragssystemets utformning påverkar individens konsumtionsmöjlighet, ibland även kallad budgetmängd². Individens val på den första nivån är en avvägning mellan fritid och konsumtion, mer fritid mindre arbetsinkomster och därmed mindre konsumtion. Individens välfärd bestäms i den enklaste modellen enbart av konsumtion och fritid.

Välfärdsfunktionens utseende har stor betydelse och ett grundläggande antagande är att mer konsumtion och mer fritid medför ökad välfärd, men i en avtagande takt. En ökning i konsumtionen med 10 000 kr innebär en större välfärdsökning för individen vid en låg konsumtionsnivå än vid en högre och samma argument gäller även för en ökning av fritid. Det som avgör vilken kombination av fritid och konsumtion som individen väljer beror på individens preferenser för fritid och konsumtion. Då det i den enklaste modellen enbart finns två sorters tid, fritid och arbete, så innebär valet av fritid även indirekt ett val av arbetstid.

Detta val är således beroende av egenskaper som är specifika för individen. Om vi utgår från de val individen önskar i en situation utan skatter på arbetsinkomster så kan dessa val betecknas som den kombination av arbetstid och konsumtion som ger det bästa utfallet för individen. En skatt på arbetsinkomst skall då idealt utformas så att detta ursprungliga val inte påverkas, detta fångar upp effektivitetsdimensionen. I en sådan situation är en progressiv skatt inte att förordas då den innebär ett ökat pris på en ökning av arbetsinsatsen. Detta är ett exempel på en snedvridande skatt, den innebär en avvikelse från det som individen betraktar som sitt bästa val. Storleken på denna avvikelse är ett mått på den negativa effektivitetseffekten. En viktig faktor när det gäller att utforma en optimal skatteprofil är hur individens arbetsutbud påverkas av en förändring i skatten, en fråga vi återvänder till i nästa avsnitt.

I ett andra steg summeras individernas välfärd till ett mått på samhällets välfärd. Vid summeringen kommer individernas välfärd få olika vikt beroende på dess storlek. Normalt får en individ med hög välfärd en lägre vikt än en individ med en låg välfärd. Denna mekanism medför att det sker en omfördelning av välfärd mellan individer när samhällets välfärd maximeras. Storleken på dessa vikter bestäms av den samhälleliga välfärdsfunktionen, som är en direkt avspegling av samhällets fördelningsmål. Den skatteutformning som ger den högsta välfärden är den optimala. Optimal beskattning leder således till den maximala samhälleliga välfärdsnivån givet en viss nivå på skatteintäkterna.

Inledningsvis nämndes att optimal beskattning fokuserar på två dimensioner – effektivitet och fördelning. Den första dimensionen avgörs på den första nivån och det är på denna nivå som individens beteendeanpassning sker. En skatt på arbetsinkomst kommer naturligtvis att minska konsumtionen och därmed välfärden. Utmaningen är att utforma skatten så att den får en så liten snedvridande effekt som möjligt. En progressiv skatt kan medföra att individen väljer ett lägre arbetsutbud än vad som annars varit fallet. Höga trösklar kan medföra att vissa väljer att inte marknadsarbeta. När vi även väger in fördelningsargumentet så är det mer komplicerat och då kan en progressiv skatteskala vara det optimala trots effektivitetsförlusten.

² Budgetmängden visar hur disponibel inkomst varierar med arbetstid.

Betydelsen av effektivitetsdimensionen för skatternas utformning är en fråga om hur stor individernas anpassning till en skatteförändring är, således en empirisk fråga. Fördelningsdimensionen är å andra sidan en värderings- eller politisk fråga. I den akademiska litteraturen är det inte ovanligt att denna värderingsfråga analyseras genom att utgå från olika fördelningsmål. Det är framför allt två varianter som återkommer i forskningslitteraturen. Det ena är en så kallad utilitaristisk välfärdsfunktion, där alla individers välfärd har lika stor betydelse. Samhällsplaneraren³ antas i detta fall utforma skatte- och transfereringspolitiken så att välfärdssumman för alla individer blir så stor som möjligt. Det andra fördelningsmålet baseras istället på en så kallad Rawlsiansk välfärdsfunktion, där syftet istället är att maximera välfärden för den sämst ställda individen.⁴ I ett sådant extremfall har övriga individers välfärd ingen betydelse. Det är även möjligt att formulera fördelningsmålet så att individernas välfärd ges olika vikt beroende på var i inkomstfördelningen individen befinner sig.

Det som bestämmer den optimala skatteskalans utseende är samhällets preferenser för omfördelning, skatternas inverkan på människors beteende, produktivetsfördelningen (inkomstfördelningen), samt hur hög nettoskatteintäkt man vill ha för andra ändamål än ren omfördelning. Eftersom omfördelning innefattar både beskattning och transfereringar, tolkas marginalskatt här i termer av totala marginaleffekter, det vill säga summan av de marginaleffekter som ges av skatte- och transfereringssystemet, detta kan också kallas effektiva marginalskatter.

När enbart individens val av konsumtion och fritid beaktas, går det att ge några allmänna principer beträffande skatteprofilens utseende. Kravet att skatterna skall användas för omfördelning innebär att genomsnittsskatterna måste vara relativt höga för höga inkomster (det är höga inkomster som skapar höga skatteintäkter), samtidigt som arbetsutbudet inte skall snedvridas allt för mycket i dessa inkomstintervall. Om genomsnittsskatterna skall vara höga utan alltför höga marginalskatter för höginkomsttagare måste även marginalskatterna på låga inkomster vara ganska höga. En omfördelning kan ske via en transferering till de med låga inkomster. Denna transferering beskattas sedan när arbetsinkomsten ökar. Detta ger i regel upphov till en U-formad profil där marginalskatten planar ut eller rentav minskar vid högre inkomster.

Givet val av välfärdsfunktion kan modellen användas för att beräkna den optimala profilen. En sådan beräkning baserad på svenska data redovisas av Aronsson & Blomquist. Aronsson & Blomquist framhåller att resultatet måste tolkas med försiktighet, modellen är en stark förenkling av verkligheten och får ses som en illustration till några av de principer som karakteriserar optimal beskattning. Icke desto mindre är det dessa principer som är väsentliga att framhålla, inte minst då dessa ibland även kan framstå som kontraintuitiva. Den profil som erhålls, då den underliggande välfärdsfunktionen är sådan att alla individers välfärd har lika stor betydelse, är inte progressiv. Istället är marginalskatten relativt hög redan vid låga inkomster och vid högre inkomster är den fallande. Detta resultat förklaras av den grundläggande princip vi redan nämnt; skatten skall omfördela från dem som har en högre lön (produktivitet) till dem som har en lägre lön. För att kunna finansiera denna omfördelning så måste genomsnittsskatten vara relativt hög. Hög genomsnittsskatt vid höga inkomster ger en hög skatteintäkt. Av detta skäl är det nödvändigt att stimulera så många som möjligt att arbeta så mycket som möjligt, det vill säga locka så många

³ Begreppet samhällsplaneraren (social planer) är vanligt förekommande i den teoretiska litteraturen och innebär i vid bemärkelse den som bestämmer valet av den samhälleliga välfärdsfunktionen. En intressant diskussion om den praktiska utformningen av en optimal skatt, där valet av välfärdsfunktionen diskuteras, ges i Mankiw med flera (2009).

⁴ Efter den amerikanske filosofen John Rawls. Rawls mest kända verk är "En teori om rättvisa" från 1971.

som möjligt att få så höga inkomster som möjligt. För att uppnå detta så får inte marginalskatterna vid höga inkomster vara för höga.

En dynamisk aspekt när det gäller utformningen av skatteprofilen är att låga marginalskatter vid högre inkomster inte primärt är till för de personer som redan befinner sig i dessa inkomstskikt. Istället är en viktigare egenskap med att hålla marginalskatten låg för högre inkomster att det ger fler människor incitament att välja att förflytta sig dit. De som kommer att välja att arbeta många timmar kommer att skapa underlag för ökade skatteintäkter som kan användas för omfördelning till de med lägre inkomster. Intressant är också att profilen förändras vid ännu högre inkomster, profilen kommer att falla än mer då inkomsten ökar.

Väljer vi istället att utgå från det fall där samhället har en extrem stark aversion mot ojämlikhet, den Rawlsianska välfärdsfunktionen, så kommer de grundläggande principerna att framstå än starkare. Vi kan se detta som ett fall då skatteintäkterna skall omfördelas som en transferering till den sämst ställda som inte förvärsarbetar. Marginalskatten är därför mycket hög vid låga inkomster vilket ger höga skatteintäkter från dem med högre inkomster. Då behovet av omfördelning är stort måste incitamenten för att arbeta vara stort därför stiger inte marginalskatten med högre inkomst istället planar den ut men den kan även vara sjunkande.

Den modell vi hittills redogjort för kan kallas den grundläggande modellen. Litteraturen om optimal beskattning handlar i stor utsträckning om att generalisera denna modell. Här nöjer vi oss med att enbart nämna ett fåtal sådana generaliseringar och en mer fullständig beskrivning ges i den redan nämnda sammanställningen av Aronsson & Blomquist.

En generalisering innebär att utöka analysen till fler skattebaser, den naturliga utvidgningen handlar om att beakta effekter av varuskatter men exempel finns där även kapitalskatter ingår. Andra exempel är även att studera alternativa välfärdsfunktioner, sådana kan exempelvis vara inspirerade av modern beteendeforskning och beakta att individen även påverkas av andra individers välfärd. Det är en utmaning att sammanfatta dessa generaliseringar men rent allmänt kan sägas att den tidigare presenterade U-formade profilen inte nödvändigtvis längre är den som ger ett optimalt resultat. Samtidigt är det i regel, med ett viktigt undantag, inte heller möjligt att finna stöd för att en högre grad av progressivitet i inkomstskatteprofilen skulle vara förenligt med optimal beskattning.

Undantaget som stödjer en progressiv profil bygger på en studie av det amerikanska inkomstskattesystemet av Peter Diamond och Emmanuel Saez (2011). Dessa resultat har fått en stor uppmärksamhet, samt kritik, i debatten om skatternas utformning och av detta skäl ges en mer detaljerad kommentar i appendix 1.

Diamond och Saez utgår från en formel, härledd från teorin om optimal beskattning, som anger den skattenivå där skatteintäkten maximeras. Beräkningen är baserad på höginkomsttagare, de med en inkomst i den översta procenten, och är beroende av storleken på individernas beteendeanpassning (elasticiteter) samt inkomstfördelningens utseende vid dessa höga inkomster. De beräkningar som redovisas i Diamond och Saez avseende förhållanden i USA ger en optimal skatt som ligger på en betydligt högre nivå än den faktiska. Kritiken mot dessa resultat har främst handlat om att resultaten är känsliga för val av storleken på individernas anpassning samt även den metod som använts för att approximera inkomstfördelningen. Som framgår av sammanställningen i tabell 3.1 har Diamond och Saez utgått från förhållandevis låga

värden på anpassningen, vilket resulterar i höga skattesatser. Dessutom visas att om andra metoder för att beskriva inkomstfördelningen används så fås en lägre skattesats. Kort sagt handlar kritiken om att resultaten är känsliga för val av ingångsvärden. Utöver denna kritik gäller att dessa resultat inte säger så mycket om svenska förhållanden. Den amerikanska inkomstfördelningen är dramatiskt annorlunda, med väsentligt högre inkomstspridning, än i Sverige. Dessutom gäller att den högsta skattesatsen i Sverige ligger långt över den i USA.

En motsvarande beräkning av den maximala skattenivån i Sverige (se appendix 1) ger en skattesats mellan 49 och 76 procent. Denna beräkning bygger på de olika mått för storleken på beteendeanpassningen som används av Diamond och Saez, men är anpassad efter svenska data för inkomstfördelningen. Detta kan jämföras med den faktiska nivån 74 procent⁵. En slutsats vi drar är att det enbart är då individerna har en låg anpassning till skatteförändringar som en så hög skattesats kan motiveras utifrån optimal beskattning.

Detta resultat ligger nära det som presenteras av Pirttilä och Selin (2011) i sin underlagsrapport till långtidsutredningen 2011. Deras kommentar är att den elasticitet som krävs för att nå den högsta nivån måste betraktas som låg jämfört med det empiriska underlaget. Normalt redovisas det högre elasticiteter för höginkomsttagare, detta kommenteras mer ingående i nästa avsnitt. Skälet är att höginkomsttagares anpassning till skatter är mer omfattande än enbart en anpassning av arbetsutbudet. I dessa inkomstklasser kan exempelvis en anpassning avse val av skattebas, det vill säga att beskatta inkomst som utdelning istället för inkomst av arbete. Även detta är en fråga vi återkommer till och då i anslutning till diskussionen om enkla och likformiga skatter.

Ett intressant alternativ, eller komplement, till ovanstående beräkningar av den optimala skatteprofilen presenteras i Ericson & Flood (2012). Dessa resultat bygger på en s.k. mikrosimuleringsmodell. Detta är en ansats som saknar den analytiska modellens enkelhet men samtidigt bygger på en högre grad av realism. Modellen utnyttjar data på individnivå och elasticiteterna tillåts variera mellan dessa individer, det vill säga olikheter mellan individerna har betydelse. Naturligtvis är även dessa resultat beroende av de elasticiteter som används men till skillnad från den tidigare ansatsen är dessa elasticiteter estimerade på samma data som används för beräkningarna och elasticiteterna tillåts dessutom variera mellan olika hushållstyper och individernas karaktäristika. Då denna modell (SWEtaxben) även används för den senare utvärderingen av några aktuella förslag i skattedebatten så ges en kort beskrivning i appendix 2.

För att identifiera ett optimalt skattesystem har SWEtaxben använts för att utvärdera ett stort antal skatte- och bidragssystem. För varje utvärdering beräknas storleken på den samhällsliga välfärdsfunktionen och det skatte/bidragssystem som ger högst välfärd, givet en fix nivå på skatteintäkterna, kommer att kallas för optimalt.

En optimal skatt som maximerar välfärden med utgångspunkt från 2006 års bidrags/skattesystem⁶ skulle kunna formuleras så här: För att premiera arbete framför bidrag och dra nytta av att ökad arbetstid hos höginkomsttagare genererar stora skatteintäkter bör ett förhöjt grund/jobbskatteavdrag införas i kombination med lägre

⁵ Denna nivå avser den s.k. skattekillen där utöver inkomstskatt även arbetsgivaravgift och moms ingår, se vidare i appendix 1.

⁶ Regelverken per 2006 är en naturlig utgångspunkt eftersom de beskriver situationen omedelbart före jobbskatteavdragets införande.

statlig skatt. Samhällets välfärd ökar om pensionärer, sjuka och arbetslösa erhåller en högre disponibel inkomst genom ett höjt grundavdrag. Bostadsbidraget kan höjas något då träffsäkerheten är god samtidigt som budgetposten är relativt liten. Reformerna finansieras med en skattehöjning som utgår från skattebasen taxerad inkomst.

Det kan förefalla motsägelsefullt att den optimala förändringen innebär höjda bidrag för de som inte arbetar. Detta innebär en höjd ersättningsgrad vilket medför att de ekonomiska incitamenten för arbete minskar. Som tidigare diskuterats är detta en bra beskrivning av det fokus på rättvisa och effektivitet som är kärnan i optimal beskattning. I detta fall är effekten av en minskad inkomstfördelning som följer av de ökade bidragen så stor att den uppväger den minskade effektiviteten i form av en minskad sysselsättning.

En naturlig invändning mot den ovan föreslagna designen är att den för många innebär en högre marginalskatt än den de faktiskt har. Detta är en följd av en ökad proportionerlig skatt, vår mekanism för att nå budgetneutralitet, och att en högre maximal avdragsnivå leder till en kraftigare utfasning av grundavdraget. Detta reser frågan om det är önskvärt att utforma skattepolitiken med utgångspunkt i de tankar som gäller för teorin om optimala skatter. Avslutningsvis ges därför en del synpunkter på de problem och inskränkningar som gäller för denna typ av analys.

En av de mer centrala frågeställningarna som inte explicit diskuterats i vår rapport är frågan om kort och lång sikt. Detta är en statisk analys och den tolkning som då normalt görs är att vi beaktar effekter av ändringar på en marknad i jämvikt. Vi studerar alltså inte hur en anpassning går till utan snarare efter det att den skett. Samtidigt kan långsiktiga effekter även ses över en hel livscykel. En reform kan få en rad effekter som beror på var i livscykeln individen befinner sig och dessa effekter kan ha en påverkan under en lång tid.

I detta perspektiv kommer de reformer som haft störst betydelse för ökat arbetsutbud att få ett helt annat utfall än i vår statiska utvärdering. En av de många reformpaket som simulerades i Ericson och Flood (2012) var en 25 procents platt skatt med en beräknad ökning av arbetstiden på närmare fyra procent och ökad sysselsättning med cirka en procent. En sådan reform ger på 20–30 års sikt en helt annan ekonomisk tillväxt än de reformer som i den statiska utvärderingen medfört högst välfärd. Det ska understrykas att teorin om optimal beskattning inte inkluderar effekter på lång sikt som följer av en ekonomisk tillväxt.

Vi har framhållit betydelsen av storleken på de arbetsutbudselasticiteter som används vid beräkningarna. I nästa avsnitt diskuterar vi betydelsen av dessa elasticiteter och de resultat som finns i den empiriska litteraturen. Framför allt framhålls betydelsen av en bredare tolkning av dessa effekter än enbart effekter på arbetsutbudet.

3. Vilka effekter har skatten på arbetsinkomster

Det finns en omfattande nationalekonomisk forskning som handlar om inkomstskatters påverkan på valet av arbetstid. Denna litteratur utgår normalt från att timlönen är given och enda sättet att påverka arbetsinkomsten är genom ändrad arbetstid. Syftet med denna forskning är ofta att ta fram statistiskt beräknade mått på hur skatter påverkar individens val av arbetstid. Ekonomer använder en elasticitet som ett mått på denna påverkan. Tre olika elasticiteter kan särskiljas – en inkomstelasticitet som visar hur en inkomstförändring påverkar arbetsutbudet, en okompenserad löneelasticitet som visar hur en förändring i timlönen påverkar arbetsutbudet och till sist en kompenserad löneelasticitet som visar hur en förändring i timlönen påverkar arbetsutbudet när man samtidigt konstanthåller inkomsteffekten. Exempelvis en okompenserad elasticitet lika med 0,3 innebär att en ökning av timlönen med en procent medför en ökning av arbetstiden med 0,3 procent. Timlönen avser lönen på marginalen, det vill säga efter marginalskatten, och således påverkar skattesystemet marginallönen vilket är skälet till att en förändring i skatten via löneelasticiteten påverkar arbetsutbudet.

Två typer av effekter på arbetsutbudet brukar särskiljas, en förändring i arbetstiden för de som arbetar och en förändring i sysselsättning. I litteraturen kallas ofta en liten förändring i arbetstiden för de som arbetar en förändring i den *intensiva marginalen* och en förändring av den *extensiva marginalen* är en förändring i sysselsättningen.

På senare tid har mer fokus flyttats över till att studera skatters effekter på den extensiva marginalen. Inte minst gäller detta hur skatter i samverkan med bidragssystemen påverkar den extensiva marginalen. Ett exempel på en reform som studerats både internationellt och i Sverige är jobbskatteavdraget. Detta är en reform som främst är utformad för att påverka beslut på den extensiva marginalen.

Det är en ambitiös uppgift att sammanfatta litteraturen när det gäller skatters påverkan på arbetsutbudet men i stora drag gäller att skatter har en större effekt på kvinnors arbetsutbud och då framför allt på den extensiva marginalen.

Även om valet av arbetstid är en väsentlig komponent har frågan om skatters effekt på senare tid kommit att vidgas. Hur påverkar skatter valet av utbildning eller vidareutbildning, valet eller viljan att göra karriär, att acceptera en arbetsledande roll, kort sagt hur påverkar det viljan att anstränga sig att öka sin produktivitet? Till skillnad från den tidigare litteraturen är således inte arbetstiden den enda relevanta variabeln att ta hänsyn till när det gäller analysen av skatters effekter. Istället används ett bredare mått på inkomst oftast taxerad inkomst. Det är skatternas effekter på alla de komponenter som påverkar denna inkomst som har relevans. I litteraturen används begreppet ”effort” som uttryck för individens produktivitet på arbetsmarknaden. Här använder vi *prestation* som en synonym till ”effort”.

Skatter påverkar emellertid inte bara prestationen utan även hur inkomster fördelas på olika skattebaser, till exempel fördelningen mellan inkomst av förvärvsarbete och kapital för fåmansföretagare.⁷ Även valet att starta företag kan påverkas, se till

⁷ Ett exempel är de s.k. 3:12 reglerna som begränsar möjligheten för kvalificerade ägare av fåmansaktiebolag att skifta inkomst från arbete, med högre skatt, till inkomst från kapital, med lägre skatt.

exempel Hansson (2009) för en svensk studie. Detsamma gäller naturligtvis även valet av konsumtion, där konsumtion skiftas till varor med lägre beskattning. Ytterligare exempel kan vara att egen bostad subventioneras på grund av ränteavdrag och att privat pensionssparande gynnas om avdragsrätt sker till högre marginalskatt än pensionsuttag. Dylika beteendeanpassningar påverkar sammansättningen av hushållens förmögenheter och får även konsekvenser på statens intäkter. Ett effektivt sätt att sammanfatta (det vill säga inkludera i analysen) alla dessa effekter är att utgå från taxerad inkomst eller något relaterat inkomstmått.

Denna bredare ansats har kommit att kallas ”the new tax responsiveness literature” och tidiga referenser är Feldstein (1995 och 1999). En sammanfattning av några av de studier som på senare tid genomförts ges i Meghir & Phillips (2010). I Ericson & Flood (2011) ges en sammanfattning av studier som använder svenska data och tabell 3.1 kommer från denna uppsats.

Tabell 3.1. Svenska studier, elasticiteter för taxerad och total inkomst samt timlöner

Author (Date)	Data (Years)	Tax Change	Sample	Controls for Income Distribution and Mean Reversion	Definition of Income	Elasticity Results
Selén 2002	HINK 1989 & 1992	1991	Men age 25-55	Include log taxable income in base year. Diff-in-diff and the IV approach	Taxable income and other income concepts	0,2-0,4
Ljunge & Ragan (2006)	LINDA 1989 to 1994	1991	Earned income SEK >60 000, Transfer income < 50 000 Age 25 - 55	Include log income in base year. IV approach	Earned income	0,35
Hansson (2007)	LINDA 1989 & 1992	1991	Taxable income > 0 1989 & 1992 Unchanged marital status and family size, Age 25-60	Include log taxable earning in base year. Diff-in-diff and the IV approach	Taxable earned income	0,4-0,5
Gelber (2008)	LINDA 1988-1991	1991	Married couples age 18-65 Earned income in base year >0 No self employed	Include log taxable earning in base year. First difference and the instrumental Variables approach	Earned income Compensated husband wife	0,25 0,49
Holmlund & Söderström (2011)	LINDA 1991-2002	1991-2002	Taxable income above median base year, Age 20-59	Instruments based on two year lagged income.	Taxable income Men	0,1-0,3
Blomquist & Selin (2010)	LNU 1981 & 1991	1981-1991	Married couples No selfemployed Aged 22-54	Lagged taxable income Spline in lagged income Instruments based on predicted taxable income (including TI in the middle year.)	Taxable income Men Women Hourly wage	0,2-0,25 0,9-1,4
					Men Women	0,14-0,16 0,4-0,6

Källa: Urval från Meghir & Phillips (2010) samt egen sammanställning

Det är ett relativt stort antal aktuella studier som har använt svenska data. Det kan naturligtvis finnas flera skäl till detta men det förefaller rimligt att tillskriva tillgången på registerdata en stor betydelse. Även den stora skattereformen 1991 torde spela en viss roll då den kommit att betraktas som ett naturligt experiment. Alla uppsatser som refereras i tabell 3.1 utom två bygger på administrativa registerdata men även de övriga två utnyttjar registerinformation för att erhålla inkomstuppgifter. Alla de i tabellen refererade studierna, med ett undantag, utnyttjar den stora skattereformen 1991 för att identifiera skatteeffekter.

Selén (2005) använder liknande metoder som Feldstein (1995) men genomför en omfattande utvärdering av resultatens robusthet. Såväl taxerad förvärvsinkomst som flera andra alternativa inkomstmått används som beroende variabel. Utöver effekten av marginella utbytesgraden (ett minus marginalskatten) inkluderas även en inkomsteffekt. Elasticiteten avseende den marginella utbytesgraden, för ett urval av män i åldern 25–55 då såväl startårets inkomst som en inkomsteffekt ingår, uppgår till 0,2–0,4 och inkomstelasticiteten till cirka 0,3.

Ljunge & Ragan (2006) utgår från arbetsinkomst och inkluderar i urvalet både individer med en positiv inkomst (intensiva marginalen) och de med inkomsten noll (extensiva marginalen). Både en statisk och dynamisk modell har estimerats. Den rapporterade elasticiteten för de med en positiv inkomst uppgår till cirka 0,3. Hansson (2007) använder taxerad arbetsinkomst och ett stort antal kontrollvariabler. Elasticiteten för den mest relevanta specifikationen ligger i intervallet 0,4–0,5. Gelber (2008) utgår från en hushållsmodell där makarna beaktar effekten av sin partners marginalskatt. Holmlund & Söderström (2011) använder paneldata som inkluderar 1991 års reform, men även en period därefter. De använder en dynamisk modell där föregående års marginalskatt ingår och kan därmed skilja på kort- och långsiktiga effekter. Den långsiktiga elasticiteten för män uppskattas till 0,1–0,3 och den kortsiktiga något lägre. Utöver att enbart estimeras storleken på elasticiteter genomförs även en intressant simulering för att visa på effekterna av att ta bort värnskatten. På grund av storleken på individernas beteendeeffekter blir borttagandet av denna skatt självfinansierat. Detta är ett väsentligt resultat – det krävs inte stora elasticiteter för att få en stor effekt på skatteintäkten. Även en liten procentuell förändring av det totala arbetsutbudet kan innebära en stor total effekt på skatteintäkten.

Blomquist & Selin (2010) använder paneldata från 1981 till 1991. Denna period omfattar ett antal förändringar i skatteskalorna och erbjuder således en riklig variation (minskning) i marginalskatterna. Uppsatsen innehåller flera viktiga bidrag, bland annat ett förslag till en inkomstvariabel som definieras på samma sätt som i arbetsutbudsmodeller med icke-linjära budgetmängder, denna inkomstvariabel brukar kallas virtuell inkomst. Detta är även den första analysen där utöver taxerad inkomst även timlön används som beroende variabel. Elasticiteten för timlön (med avseende på marginella utbytesgraden) skattas till 0,1–0,2 för män och 0,4–0,6 för kvinnor. Motsvarande okompenserade (ingen kompensation för inkomsteffekten) taxerad inkomstelasticitet uppgår till 0,2 för män och 1–1,4 för kvinnor.

De resultat som baseras på den bredare ansats som Blomquist och Selin använt ger i regel större elasticiteter än de studier som enbart baseras på en anpassning av arbetsutbudet. Dessa är även i regel större än de elasticiteter som användes vid den tidigare beräkningen av den maximala skatteintäkten för höginkomsttagare. Det är dessutom så att inga av de studier som nämnts specifikt varit avsedda för höginkomsttagare. I den internationella litteraturen finns några sådana studier och dessa visar på betydligt högre elasticiteter, se Sillamaa & Veall (2000) och Gruber & Saez (2002). I Gruber and Saez uppskattas elasticiteten till nästan 0,6 (amerikanska data) och Sillamaa & Veall från 0,9 till 1,9 beroende på hushållstyp (kanadensiska data). Som en illustration till innebörden av dessa elasticitetsnivåer kan nämnas att en elasticitet på ett innebär en optimal högsta skattenivå, enligt våra beräkningar baserade på svenska data, som är nästan 39 procentenheter lägre än dagens, det vill säga under halva den nuvarande högsta marginalskattenivån.

Utöver de rena arbetsutbudsstudierna och de som bygger på ett bredare inkomstmått kan även nämnas studier som tillåter att skatter påverkar både arbetstid och timlön. Exempel på detta ges i Aaberge med flera (1995) och Aaberge och Flood (2013).

En slutsats är att det är vilseledande att utgå från elasticiteter beräknade utifrån antagandet att det enbart är arbetstiden som förändras. En förändring i en skatt har en bred effekt och när dessa effekter beaktas pekar de flesta studier på en relativt hög grad av anpassning.

Efter presentationen av teorin om optimal beskattning samt en genomgång av den empiriska kunskapen är det intressant att ställa frågan om den faktiska skatteutformningen i Sverige. I fokus står frågor relaterade till progressivitet och skatternas betydelse för omfördelning, samt hur inkomstskatten har förändrats sedan den stora skattereformen 1991.

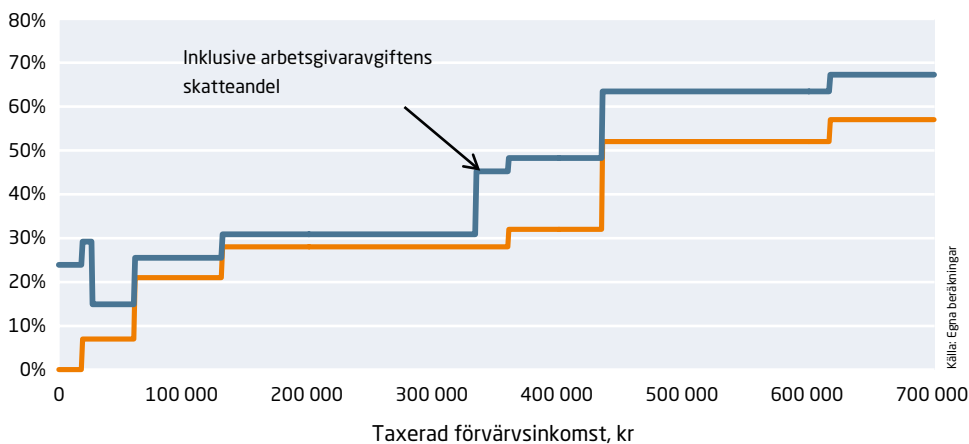
4. En beskrivning av inkomstskatten

En detaljerad beskrivning av skatternas förändring ges i en nyligen presenterad rapport, Du Rietz med flera (2013), som går tillbaka ända till 1860-talet. En ytterligare beskrivning ges i den redan nämnda SNS-rapporten ”Dags för enkla skatter!” som går tillbaka till 1970-talet.

4.1 Marginal- och genomsnittlig skatt

Figur 4.1 visar marginalskatteprofilen för inkomståret 2014, baserat på arbetsinkomster för en individ i åldern 27–65 år. En första reflektion är att dagens system kännetecknas av en hög grad av progressivitet. Vid en genomsnittlig kommunalskatt (31,86 %) varierar marginalskatten från noll till 57 procent med sju olika segment. Om vi jämför med tidigare års skatteprofiler så är det nödvändigt att gå tillbaka till slutet av 80-talet för att hitta motsvarande progressivitet i skatteprofilen (antal segment), men de högsta nivåerna vid den tiden var högre. Den främsta skillnaden jämfört med 1991 års profil är värnskatten som inneburit att den högsta nivån ökat med fem procentenheter samt naturligtvis jobbskatteavdraget som infördes 2007 och som därefter ökats ett antal gånger (det 5:e steget ingår i figur 4.1 för inkomståret 2014).

Figur 4.1 Marginalskatter inkomståret 2014: arbetsinkomster yngre än 66 år



Not: Genomsnittlig kommunalskatt (31,86%)

Även om den högsta marginalskattenivån var högre på slutet av 70-talet och fram till reformen 1991 så är den högsta nivån idag i ett internationellt perspektiv hög. Detta är framför allt fallet då även arbetsgivaravgiften beaktas. Denna fråga behandlas i detalj i den ovan nämnda SNS-rapporten ”Dags för enkla skatter!”. Huruvida arbetsgivaravgiften skall ingå vid beräkningen av marginalskatten hänger samman med frågan om arbetsgivaravgiften är en *avgift*, kopplad till socialförsäkringssystemets förmåner, och i vilken grad den är att betrakta som en *skatt* utan koppling till förmånens storlek.

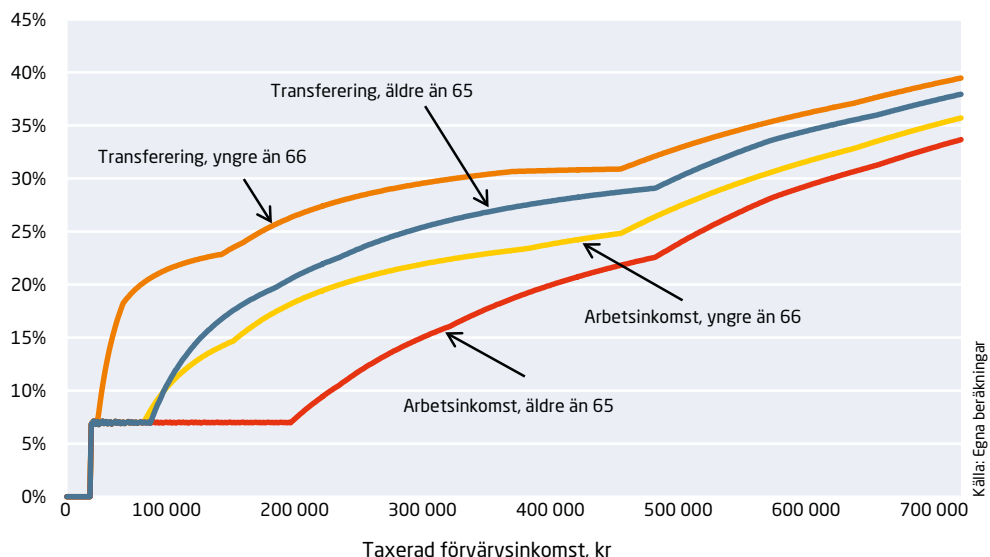
Socialförsäkringssystemets förmåner innehåller så kallade förmångolv och förmånstak, detta betyder att en ökad inkomst inte medför ökad ersättning om inkomsten ligger antingen under förmångolvet eller över förmånstaket. Eftersom alla inkomsttagare idag betalar arbetsgivaravgift på hela lönesumman innebär detta att avgiften är ren skatt för inkomster som inte ger några förmåner. Sedan 1970-talet har förmånstaket

legat på ungefär 7,5 prisbasbelopp medan förmånsgolvet varit mellan ett halvt och ett prisbasbelopp⁸. Arbetsgivaravgiften bör därför betraktas som ren skatt vid inkomster under förmånsgolvet och över förmånstaket. Men arbetsgivaravgiften har även ett skatteinnehåll för inkomster mellan förmånsgolv och över förmånstak. Den uppskattning som görs i ”Dags för enkla skatter!”, och som även stöds av andra källor, ger en skattedel för inkomster i detta intervall på 40 procent. Sett som helhet, det vill säga för alla inkomster motsvarar skattedelen runt 60 procent.⁹

När arbetsgivaravgiftens skatteandel inkluderas i beräkningen av marginalskatten leder detta till en avsevärd höjning men även till en minskad progressivitet då nu även låginkomsttagare får en högre skatt. Notera att den högsta nivån nu hamnar på närmare 70 procent¹⁰, vilket internationellt är en mycket hög nivå (OECD, 2012).

Ett ytterligare avsteg från 1991 års reform är att ambitionen om en enhetlig skatt frångåtts. Skatteskalans utseende varierar med åldern där äldre än 65 har ett mer generöst jobbskatteavdrag och ett mer generöst grundavdrag. Utöver åldern så beror skatten även på inkomstslag då jobbskatteavdraget enbart får göras mot arbetsinkomster (inkomst av tjänst och näringsverksamhet). Detta ger således fyra olika marginalskatteprofiler. Annorlunda uttryckt erhålls olika marginalskatter för var och en av fyra olika personer som har exakt samma inkomstnivå, men skilda åldrar (över resp. under 65 år) samt skilda inkomster (av arbete resp. transferering).¹¹ Profiler för detta visas i figur 4.2 i termer av genomsnittliga skattesatser. Den översta profilen avser skatten på inkomst från transfereringar (pension, sjuk och aktivitetsersättning och ersättning vid arbetslöshet etc.) för en individ som är yngre än 66 år. Om inkomsten istället kommer från arbetsinkomst så är den genomsnittliga skatten betydligt lägre och framför allt upp till brytpunkten för statlig skatt. Denna skillnad beror enbart på jobbskatteavdraget. För en person äldre än 65 år skillnaden i beskattning av arbetsinkomster och transfereringar till och med större, det beror på det betydligt generösare jobbskatteavdraget för dem som är äldre än 65 och har en arbetsinkomst.

Figur 4.2 Genomsnittlig skatt år 2014, för olika inkomstslag och ålder



Not: Genomsnittlig kommunalskatt (31,86%)

⁸ År 2014 är prisbasbeloppet 44 00 kronor.

⁹ ”Hur får vi råd med välfärden?”, sid. 92, SNS Konjunkturråd 2014.

¹⁰ För en högskattekommun är högsta marginalskatten över 59 procent, vilket tillsammans med arbetsgivaravgiften ger en sammanlagd marginalskatt på 69 procent $(=(59+31,42)/131,42)$.

¹¹ Detta blir än mer komplicerat om vi även inkluderar arbetsgivaravgiften eftersom även den varierar med åldern. Dessutom är det även så att många individer har en kombination av arbetsinkomster och transfereringsinkomster. Detta är ytterligare ett exempel på komplexiteten i dagens inkomstskatt.

Det utökade grundavdraget för dem som är äldre än 65 innebär en icke oväsentlig sänkning av skatten.

Dessa profiler är en avspeglning av betydelsen av ekonomiska incitament och rättvisa. Detta uttrycks mest naturligt med den s.k. ersättningsgraden. Denna är definierad som inkomsten när man inte arbetar i relation till inkomsten vid arbete. Detta återspeglar helt enkelt lönsamheten av arbete. Skillnaden mellan en ersättningsgrad och en marginaleffekt (som tidigare diskuterades) är att en marginaleffekt är ett mått på effekten av en liten (marginell) förändring, exempelvis en liten förändring i arbetstiden för en individ som redan arbetar. Ersättningsgraden mäter istället den ekonomiska effekten av en större förändring, exempelvis av att börja arbeta eller att gå från halvtid till heltid.

Skattesystemets effekter på ersättningsgraden är något mer komplicerade än enbart skattereglerna. Regler är regler och dessa varierar inte från individ till individ (frånsett att de kan vara olika för olika grupper av individer och inkomstslag). En ersättningsgrad är individuell, den beror på individens verkliga eller potentiella timlön och arbetstid. Vi förenklar och beskriver med Figur 4.2 som utgångspunkt ett typfall. Utgå som ett (förenklat) exempel från en individ som funderar på att gå i pension. Personen är yngre än 66 och får inte det förhöjda grundavdraget. Han vet att den totala pensionsinkomsten kommer att bli 300 000 kr/år och dessutom att den genomsnittliga skatten uppgår till 33 procent (se Figur 4.2), således 200 000 kr efter skatt. Hans arbetsinkomst, om han fortsätter arbeta, uppgår till 400 000 kr och detta innebär cirka 300 000 kr efter skatt. Ersättningsgraden är därmed 67 procent ($=200\,000/300\,000$), det vill säga om han väljer att pensionera sig så får han 67 procent av inkomsten efter skatt jämfört med om han fortsätter arbeta.

Det huvudsakliga syftet med jobbskatteavdraget är att minska ersättningsgraden eller annorlunda uttryckt att öka lönsamheten av att arbeta. Av speciellt intresse har varit ambitionen att öka lönsamheten av att arbeta för de äldre. Denna ambition motverkas emellertid av det förhöjda grundavdraget som då ger en skatteminskning även för pensionsinkomsten. Samma exempel som ovan ger en liknande ersättningsgrad som för en yngre person. Grundavdraget är det skattepolitiska instrumentet för att uppnå rättvisedimensionen och jobbskatteavdraget handlar huvudsakligen om effektivitetsdimensionen.

En sammanfattning så här långt är att den viktigaste skattereformen sedan 1991 är jobbskatteavdraget. Denna har framför allt medfört, via en sänkt ersättningsgrad, ett ökat incitament för att marknadsarbeta. Här måste även framhållas att sänkningen av ersättningsgraden även har uppnåtts genom att arbetslöshetsförsäkringen har minskat både genom en sänkning av ersättningen och på grund av att taknivån inte uppräknats (ingen indexering). En ytterligare effekt av jobbskatteavdraget är att hushållen fått ökade disponibla inkomster.

4.2 Den faktiska progressiviteten

Vad de lagstadgade marginalskattesatserna emellertid inte åskådliggör är vilka skatter som faktiskt betalas. För att få reda på det behövs information om inkomstfördelningen före skatt och skatternas fördelning efter alla reduktioner och avdrag. En ambitiös beskrivning av hur den faktiska progressiviteten förändrats sedan 70-talet ges i "Dags för enkla skatter!" och nämnda studie av IFN. Några huvudresultat nämns kort i det följande.

Det är väl dokumenterat att skatteprogressiviteten i Sverige ökade drastiskt under 1970-talet. Den kraftiga ökningen berodde på en medveten politik i form av en höjd inkomstbeskattning som inleddes med 1971 års skattereform. Men en stor del av

ökningen i progressiviteten berodde även på den höga inflationen som medförde att allt fler fick en högre skattesats, vilket i den internationella litteraturen benämns ”bracket creep”. Under 1980-talet minskade progressiviteten som en följd av en medveten politik, denna politik innebar exempelvis än ändring av skatteskalorna och indexering av brytpunkterna för att minska ”bracket creep”. Denna minskning pågick fram till 1991 års skattereform. Det är inte lika känt att progressiviteten ökat sedan skattereformen och framför allt är orsaken till denna ökning i stor utsträckning okänd.

Den förklaring som ges i ”Dags för enkla skatter!” är att allt fler inkomsttagare, från 10 procent 1995 till 35 procent 2010, har en inkomst över förmånstaket i socialförsäkringen och därmed blir en allt större andel av deras arbetsgivaravgift ren skatt. Detta är en följd av att den reala tillväxten varit hög i Sverige sedan början på 90-talet. Detta innebär att lönerna vuxit snabbare än inflationen och därmed snabbare än prisbasbeloppet. I ”Dags för enkla skatter!” kallas detta ”... en glömd form av ’bracket creep’ ”.

Är skatteprogressiviteten högre i Sverige än i andra västländer? Att Sverige internationellt sett har höga skatter är välkänt. Sett till skattetrycket utgör de idag drygt 44 procent av BNP, vilket är bland det högsta i OECD (efter Danmark, Frankrike och Belgien). Men ett högt skattetryck innebär inte med nödvändighet att skatternas progressivitet är hög. I ett internationellt perspektiv har Sverige en relativt låg skatteprogressivitet. Det kan förefalla som motsägelsefullt att Sverige med en så hög maximal marginalskatt, och ett av världens högsta skattetryck har en relativt låg progressivitet. Detta förklaras av att antalet personer som betalar den högsta skattesatsen inte är så många. Den faktiska skatten domineras istället av arbetsgivaravgiften och en proportionerlig kommunalskatt.

4.3 Skattebördans fördelning

En relaterad fråga till skatternas progressivitet är frågan om skattebördans fördelning och även detta beskrivs i ”Dags för enkla skatter!”. Tabell 4.1 visar hur den totala skatteintäkten från skatten på arbetsinkomster (exklusive arbetsgivaravgift) fördelar sig på olika inkomstgrupper. Det framgår med tydlighet att skattebördan är skevt fördelad och även att denna skevhet ökat sedan 1991. Utgå exempelvis från kvintil 5, de som har en inkomst bland de översta 20 procenten. År 2010 betalade denna grupp hälften av alla skatter, år 1991 var deras andel 44 procent. De med en inkomst i den övre decilen och den övre procenten svarade för 35 respektive 9,5 procent av de totala skatterna år 2010. Det framgår även att den lägsta inkomstgruppen står för en mycket liten andel av totalen samt att denna andel minskat över tiden. En betydelsefull förklaring till att skevheten i skattebördans fördelning ökat är jobbskatteavdraget. Det förklaras inte av att fler betalar statlig skatt, istället har andelen som har en inkomst över skiktgränsen för statlig skatt minskat sedan 1991 (Skattestatistisk årsbok 2013, tabell 7.24)

Tabell 4.1 Fördelningen av skatten på arbetsinkomster (exklusive arbetsgivaravgiften) 1991-2010

	Kvintil 1	Kvintil 2	Kvintil 3	Kvintil 4	Kvintil 5	Topp 10%	Topp 1%
	P0-20	P20-40	P40-60	P60-80	P80-100	P90-100	P99-100
1991	3,9	12,1	17,4	22,8	43,8	28,3	6,1
2000	3,6	12,3	17,9	23,0	46,3	31,7	8,5
2010	3,2	12,0	17,5	22,6	50,2	35,0	9,5

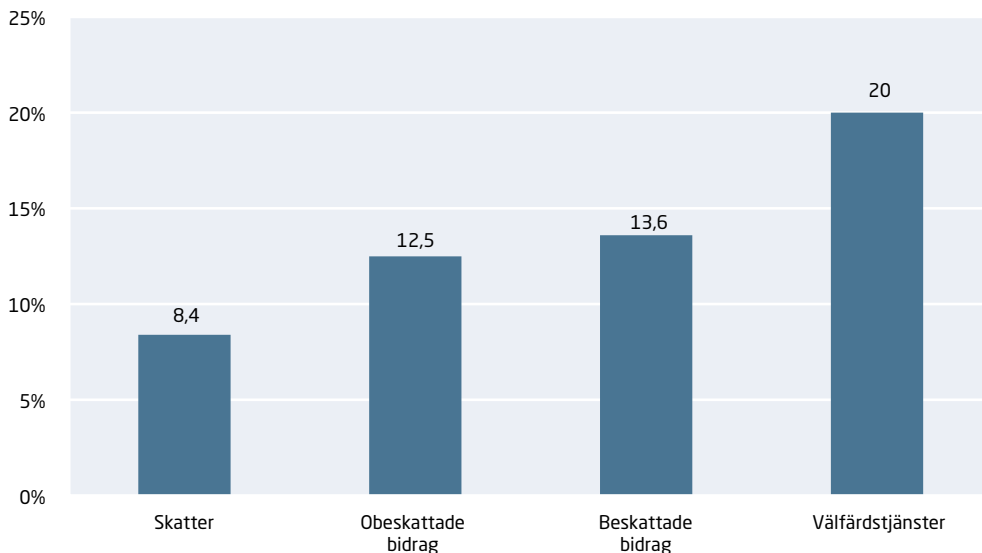
Källa SNS: Del av tabell 1.1 sid 51 i ”Dags för enkla skatter!”.

4.4 Skatter och omfördelning

Utöver progressivitet och skattebördans fördelning görs även i ”Dags för enkla skatter!” en mycket detaljerad beskrivning av skatternas omfördelningseffekt. Denna beskrivning avser samtliga skatter och bidrag. Här inkluderas alltså både beskattade transfereringar såsom arbetslöshetsersättning, sjukersättning och pensioner och obeskattade förmåner såsom försörjningsstöd, barnbidrag och bostadsbidrag. Metoden utgår från att studera skillnaden mellan spridningen i faktorinkomster och disponibel inkomst, det vill säga inkomster före och efter samtliga skatter och bidrag.

Figur 4.3 visar vilken betydelse olika komponenter har för omfördelningen. Vi beaktar då omfördelningseffekten av skatter, obeskattade och beskattade bidrag samt välfärdstjänster. Som framgår av figur 4.3 är den sammantagna effekten av riktade transfereringar, både obeskattade och beskattade, en minskning av inkomstspridningen med drygt en fjärdedel (12,5+13,6). Detta är något större än effekten av välfärdstjänster som bidrar till en minskad spridning med en femtedel. Skatter har den minsta betydelsen för omfördelning, enbart en tolfteedel.

Figur 4.3 Omfördelningseffekt av skatter, bidrag och välfärdstjänster, förändring av Ginikoefficienten



En slutsats är att omfördelningen i Sverige sker i mindre grad genom skatter och i högre grad genom olika former av transfereringar och subventionerade offentliga välfärdstjänster. Detta förstärks då vi även beaktar omfördelning över livsrytmen. I ”Dags för enkla skatter!” ägnas frågan om skattesystemets progressivitet över livsrytmen särskild uppmärksamhet. Här visas att skatte- och bidragssystemets progressivitet är betydligt lägre när inkomster och skatter studeras över individens hela liv jämfört med ett enda inkomstår. Detta förklaras av att låga inkomster är tillfälliga. Detta kan exempelvis vara låga inkomster under studietiden eller under en period av arbetslöshet. Omfördelning över livsrytmen kan i stora drag beskrivas som att skatter och bidrag främst omfördelar inom en persons liv snarare än mellan olika personer.¹²

¹² Några andra studier där frågan om omfördelning studeras är Björklund och Palme (2002) och Pettersson och Pettersson (2003)

Om vi utgår från att den statliga inkomstskatten är den komponent som har betydelse för det progressiva inslaget i skattesystemet så kan vi sammanfatta det som att den statliga skatten har en obetydlig roll för omfördelningen. Detta följer direkt av att den statliga skatten står för en så liten andel av den offentliga sektorn. I specifikationen av budgetens utgifter och inkomster (Prop. 2012/13:1) uppskattas inkomsten från den statliga inkomstskatten till cirka 47 miljarder kr vilket skall sättas i relation till de totala skatteintäkterna på 1 640 miljarder kr. Den statliga inkomstskatten utgör således mindre än 3 procent av den totala skatteintäkten och kan därmed inte spela någon avgörande roll för omfördelningen. Att den statliga skatten har en liten betydelse för omfördelning, samtidigt som den medför betydande komplikationer när det gäller frågan om beskattning av kapital och arbete är kopplat till frågan om enkla skatter.

5. För enkla skatter

Även om fokus på rättvisa och effektivitet är en naturlig utgångspunkt vid designen av en skatt så är det uppenbarligen så att den skatteprofil som följer av den underliggande teorin i hög grad styrs av de antaganden som görs. En naturlig utgångspunkt kan då vara att utöver rättvise- och effektivitetsdimensionen framhålla betydelsen av andra faktorer. En sådan faktor som vi här önskar framhålla är betydelsen av enkelhet. Enkelhet är ett begrepp som rymmer många dimensioner, det som här är betydelsefullt är att reglerna är utformade så att allmänheten förstår dem samt att de minskar behovet av skatteplanering och administration.

Jobbskatteavdraget har en komplicerad utformning och det finns flera undersökningar som bekräftar att allmänhetens kunskap är låg. I den redan nämnda SNS-rapporten ”Dags för enkla skatter!” genomförs en enkätstudie för att mäta kunskapen om skattesystemet. Mer än hälften av de förvärvsarbete svarade att de inte visste hur stort jobbskatteavdrag de hade. Av de som svarat angav enbart drygt 10 procent ett svar i närheten av det korrekta. Samma djupa okunskap gäller även andra skattefrågor. Exempelvis arbetsgivaravgifter; enbart 10 procent gav ett svar inom intervallet 30–32 procent.

Det är ett allvarligt problem att kunskapen inom skatteområdet är så låg. Detta är allvarligt både när det gäller individens möjlighet att bedöma effekten på den egna ekonomin av ändrade förhållanden och därmed fatta rationella beslut eller för individens förmåga att förstå och delta i den offentliga debatten. Skatter handlar trots allt om finansieringen av välfärdssektorn. Att inte känna till hur de system är utformade som i grunden finansierar välfärden är ett demokratiproblem.

Om utgångspunkten är enkelhet så är det inte självklart att optimal beskattning skall vara det naturliga kriteriet vid skattens utformning. Trots allt ligger det en inbyggd komplexitet i att beskatta individen beroende på hans ”ability”, eller produktivitet. Då produktivitet varierar från person till person innebär detta en skatt som kan få en komplicerad design. Det är heller i sig inget som säger att samhällets välfärdsfunktion är det enda tänkbara kriteriet för skatternas utformning. Ett alternativ kan exempelvis vara att utforma skatten så att den maximerar samhällets totala arbetsutbud.

En skatt som uppmuntrar till ett ökat arbetsutbud bör ha en lägre grad av progressivitet. En lägre grad av progressivitet leder även, allt annat lika, till en ökad likformighet för beskattning av arbete och kapital.

Ett sätt att illustrera denna problematik är att peka på situationen för fåmansbolagen. Idag betalar en ägare till ett sådant bolag en betydligt högre skatt på den delen som tas ut som lön jämfört med den som tas ut som utdelning. Detta har medfört ett omfattande och komplicerat regelverk, de s.k. 3:12-reglerna, som syftar till att reglera hur stor del som får tas ut som utdelning. Förutsättningarna för en fåmansföretagsägare skiljer sig på en mängd sätt från förutsättningarna för en traditionell anställning hos en (större) arbetsgivare, något denna rapport inte berör närmare. Oavsett detta kan konstateras att en borttagen statlig skatt reducerar en stor del av den spänning som 3:12-reglerna syftar till att hantera. Här skall även framhållas att

spänningen blir än större i de förslag som idag förs fram av olika partier inom oppositionen då dessa förslag innebär en höjning av skatten på arbete. Dessutom är den svenska kapitalinkomstskatten hög i internationell jämförelse och det finns mycket som tyder på att bolagsskatten i framtiden kommer att behöva sänkas ytterligare vilket skulle medföra en ökad spännvidd.

Naturligtvis kommer en borttagen statlig skatt att innebära minskade skatteintäkter. Då en sådan reform medför ett ökat arbetsutbud kommer emellertid denna minskning inte att vara så stor. Den statliga skatten spelar dessutom en mindre roll för omfördelningen från hushåll med höga inkomster till de med låga. Omfördelningen styrs istället av breda skattebaser som kommunalskatten, arbetsgivaravgiften och momsens. Tanken bakom enhetliga skatter kan även vara styrande då det gäller finansieringen av den borttagna statliga skatten. En enhetlig moms på 25 procent är i linje med enkelhet, och skulle, allt annat lika, medföra att en rad gränsdragningsproblem försvinner och därmed minskad administration. Samtidigt bör det sägas att bakgrunden till dagens differentierade momssatser är komplex och dessa frågor ligger utanför ambitionen med denna rapport.

En borttagen statlig skatt är en intressant illustration till betydelsen av den bakomliggande teorin. Det är svårt att argumentera för ett borttagande av den statliga skatten utifrån den enkla modellen för optimal beskattning. Skälet är att inkomstspridningen kommer att öka och detta medför normalt en minskning av den samhälleliga välfärdsfunktionen (om inte effektivitetsvinsten är stor och uppväger detta). Detta resultat kan dock ändras beroende på hur finansieringen går till. En finansiering kan exempelvis vara av en sådan art att den främst drabbar höginkomst-hushållen och i detta fall ökar möjligheten att en minskad progressivitet också maximerar samhällets välfärd. Alternativt läggs ett större fokus på ökat arbetsutbud och därmed ökad ekonomisk tillväxt. Med ett sådant fokus är det mycket som talar för ett borttagande eller sänkt statlig skatt.

I nästa avsnitt inkluderar vi en utvärdering av en borttagen statlig skatt samt en mindre omfattande reform, en borttagen värnskatt. Utöver detta undersöks även några aktuella förslag i skattedebatten som har en helt annan inriktning; en höjning av skatten vid högre inkomster.

6. En utvärdering av jobbskatteavdraget och några alternativ

Som nämndes i inledningen är avsikten att utvärdera några av de förslag som förekommer i den aktuella skattedebatten. Verktöget för denna utvärdering heter SWE-taxben och är en mikrosimuleringsmodell som utvecklats för att analysera effekter av skatt- och bidragsförändringar på hushållens och den offentliga sektorns ekonomi. De reformer som här redovisas avser:

- Ökad marginalskatt på arbetsinkomster över 40 000 kr/månad med 2–10 procentenheter
- Ett avtrappat jobbskatteavdrag enligt Socialdemokraterna och Vänsterpartiet
- Slopad värnsskatt
- Slopad statlig skatt

6.1 Miljöpartiets förslag

Förslaget från Miljöpartiet, som nämndes inledningsvis, innebär en höjning av skatten med 3 procentenheter på en månadsinkomst på 40 000 kr eller högre. En månadsinkomst på 40 000 kr innebär en årsinkomst på 480 000 kr, och omkring 8 procent av dem som har en taxerad förvärvsinkomst ligger över denna nivå.¹³ Detta är en inkomst som ligger över brytpunkten (433 900 kr/år) för att betala statlig skatt och även över den nivå där hela arbetsgivaravgiften är en ren skatt. Som visades i Figur 4.1 innebär det en höjning av marginalskatten från en redan mycket hög nivå (67–70 %).

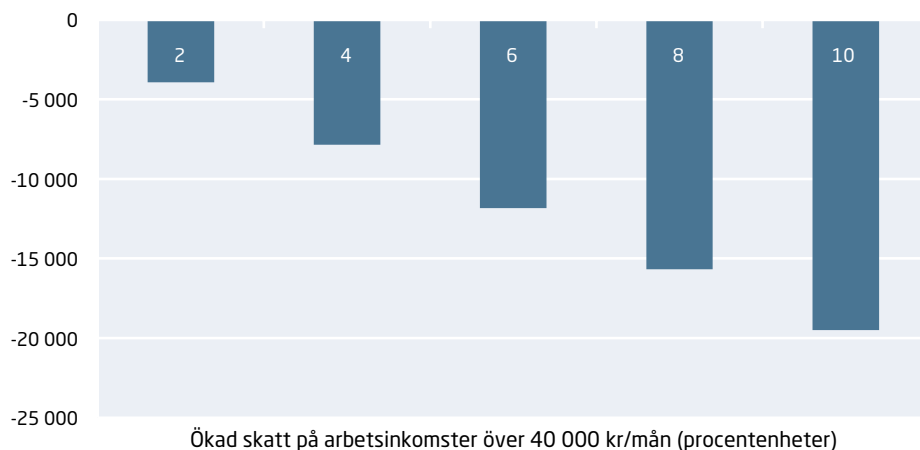
Vi väljer att i vår utvärdering visa på förväntade effekter av en höjning av skatten. För att ge en bredare illustration redovisas effekterna av höjningar av skatten med från 2 och upp till 10 procentenheter. Det är i regel svårt att utvärdera alltför små förändringar med den typen av verktyg som beaktar beteendeförändring. Det kan därför vara av intresse att rent allmänt visa på effekter som tagit utgångspunkt från tanken att höja skatten för de med höga inkomster men då låta höjningen vara kraftigare. Figur 6.1 visar den förväntade förändringen i arbetsutbudet. Här beräknat som förändring i arbetstid uttryckt som antal helårsekvivalenter Detta kan då tolkas som förändring i antal heltidsjobb. En höjning av skatten med 2 procentenheter ger en beräknad minskning av antalet heltidsjobb med närmare 5 000. Antalet stiger närmast linjärt för att vid en skattehöjning på 10 procentenheter ge en minskning på närmare 20 000. Det aktuella förslaget från Miljöpartiet där skattesatsen höjs med 3 procentenheter skulle således innebära att cirka 6 000 heltidsjobb försvinner, se tabell 6.1. Detta är ett exempel på när en skattereform skapar negativa incitament, det blir mindre lönsamt att arbeta, och individernas anpassning sker genom att minska arbetstiden. Som tidigare nämnts är det storleken på de bakomliggande elasticiteterna som bestämmer storleken på denna anpassning. Med en minskad arbetstid sjunker intäkterna från inkomstskatter, arbetsgivaravgifter och moms. Dessa effekter beaktas inte i en enkel mekanisk beräkning där ingen anpassning sker.

¹³ Baserat på LINDA-data från 2011, ingen inkomstindexering har gjorts, idag kan andelen vara något högre.

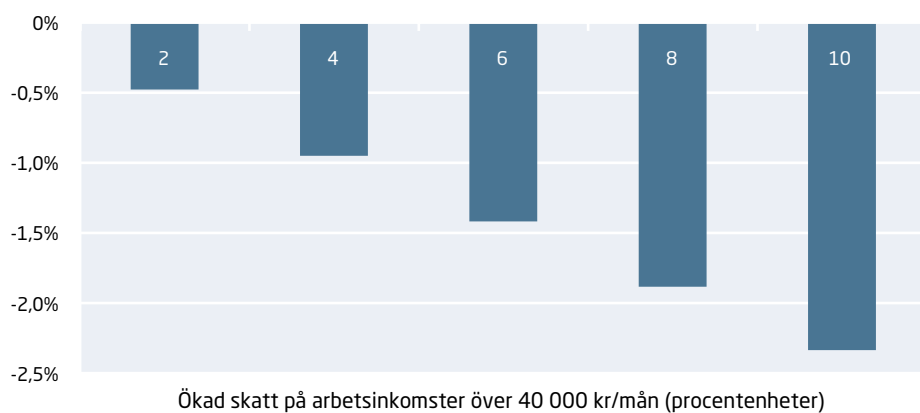
Utöver ett minskat arbetsutbud så innebär skattehöjningen även en minskad inkomstspridning, se figur 6.2 och tabell 6.1.¹⁴ Detta beror delvis på en ökad progressivitet men också på att de med högre inkomster minskar arbetstiden och därmed inkomsten.

Till sist beräknas effekten på skatteintäkten, trots allt var syftet med reformen att förstärka resurserna till skolan. Figur 6.3 och tabell 6.1 sammanfattar denna effekt. För reformer med positiv effekt på skattebasen beräknas normalt en självfinansieringsgrad, som anger vilken andel av ett mekaniskt (det vill säga statistiskt) beräknat skattebortfall som täcks av ökade skatteintäkter till följd av större skattebas. Här är det dock fråga om en reform med negativ effekt på skattebasen, som orsakar ett slags negativ spegelbild av självfinansieringsgraden. Vi benämner detta självförsörjningsgraden, som alltså beskriver hur stor andel av en mekaniskt beräknad skatteintäkt som försvinner då hänsyn tas till beteendeanpassningar. Som framgår är självförsörjningsgraden mycket hög. Exempelvis motsvarar en höjning av marginalskatten med 3 procentenheter (Miljöpartiets förslag) en självförsörjningsgrad på 86 procent. Detta innebär att då hänsyn tas till ändrat arbetsutbud, kvarstår enbart 14 procent av den totala skatteintäkten (mekaniskt) beräknad utan anpassning.

Figur 6.1 Effekten på arbetstid, antal jobb (helårsekvivalenter), av en ökad skatt på arbetsinkomster över 40 000 kr/månad

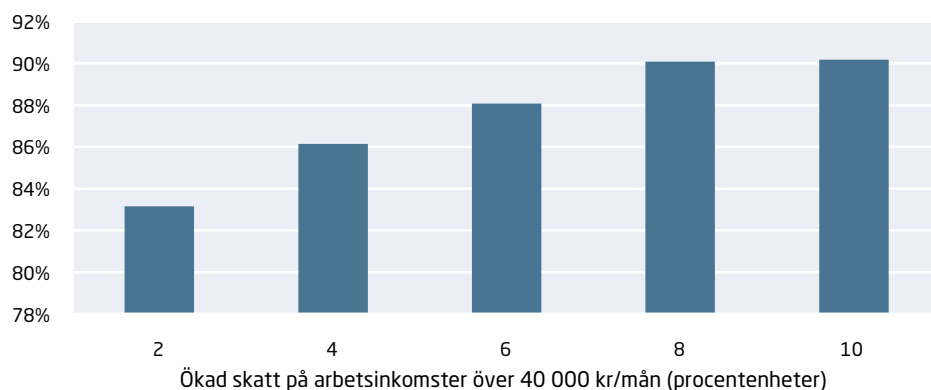


Figur 6.2 Effekten på inkomstspridningen av en ökad skatt på arbetsinkomster över 40 000 kr/månad



¹⁴ Vi mäter effekten på inkomstspridningen som en procentuell förändring av Ginikoefficienten. Ginikoefficienten är ett mått på ojämlikheten i inkomstfördelningen. Ju lägre Ginikoefficient desto mer jämlik fördelning av inkomsten.

Figur 6.3 Självförsörjningsgraden av en ökad skatt på arbetsinkomster över 40 000 kr/månad



Sammanfattningsvis medför Miljöpartiets förslag på en högre skatt på inkomster över 40 000 kr/månad en minskad inkomstspridning och ett minskat arbetsutbud, men ger enbart ett mindre bidrag till statskassan (600 miljoner kr). Detta är ett resultat som följer av att höjningen av skatten sker från en redan hög skattenivå. Som diskuterades i samband med teorin om optimal beskattning så har en höjning av skattesatserna på lägre inkomster större betydelse för att öka skatteinkomsterna.

Det skall även påpekas att dessa beräkningar är konservativa i den bemärkelsen att vi inte tar hänsyn till arbetsgivaravgiftens skatteandel i beräkningarna.¹⁵ Vidare är det enbart anpassningen av arbetsutbudet som beaktas. Som tidigare nämnts är det vanligt att beakta skatternas effekter i ett bredare perspektiv. En sådan breddning vore att koppla höjningen av skatten på höga inkomster till problemet med den stora spännvidden av beskattningen mellan arbete och kapital. En höjning av skatten på höga inkomster har förmodligen effekter på val av skattebas, då fördelen att ta ut delar av inkomsten i form av utdelning blir än större.

En möjlighet till en bredare analys av skatternas effekter är att även tillåta att timlönen påverkas, se Blomquist och Selin (2010) och Ericson och Flood (2011). Om dessa effekter inkluderades blir självförsörjningsgraden ännu högre.

6.2 Socialdemokraternas och Vänsterpartiets förslag¹⁶

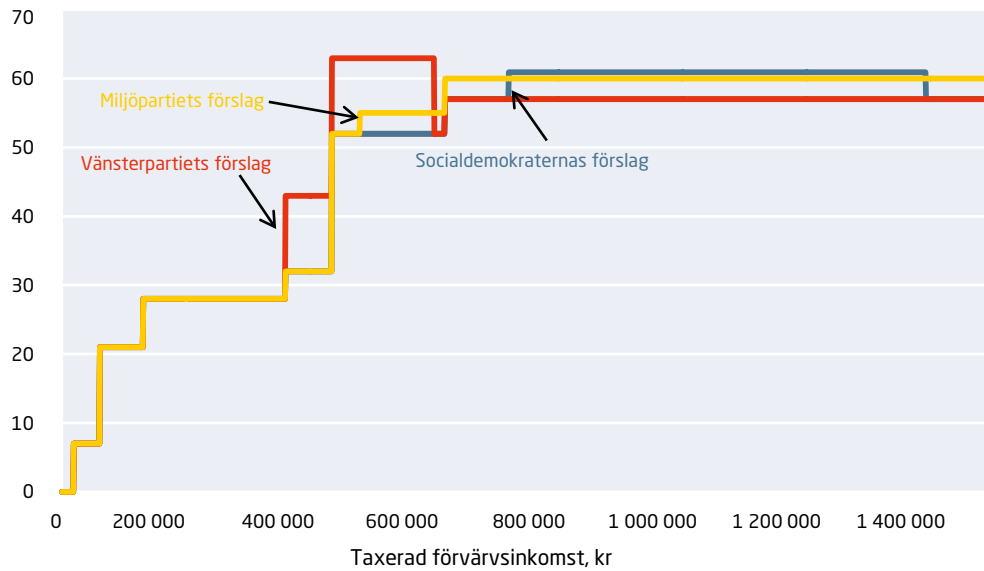
Både Vänsterpartiets och Socialdemokraternas förslag handlar om jobbskatteavdraget. Bägge partier anser att jobbskatteavdraget skall fasas ut vid högre inkomster. Figur 6.4 visar de två förslagen i form av effekter på marginalskatteprofilen. Vänsterpartiet föreslår att utfasningen börjar vid en månadsinkomst på 30 000 kr. Notera den kraftiga ökningen i marginalskatten från 32 till 43 procent vid denna inkomst. För inkomster över den första brytpunkten för statlig skatt innebär förslaget en marginalskatt på 63 procent- en höjning av marginalskatten med 11 procentenheter. Denna ökning kvarstår tills jobbskatteavdraget är helt utfasat vid en månadsinkomst på 50 000 kr. En konsekvens av den snabba utfasningen är således att marginalskatten är som högst i intervallet där månadsinkomsten är 30 000 till 50 000 kr och de med högre inkomster än 50 000 kr påverkas inte utan de får lägre marginalskatt än personer med månadsinkomster i intervallet 30 000–50 000 kr. En generös tolkning är att detta förslag kan vara inspirerat av optimal beskattningsteori.

¹⁵ Arbetsgivaravgiftens skatteandel har inte heller tagits hänsyn till när de elasticiteter som ingår i SWEtaxben har tagits fram. Vi känner inte till någon studie inom området arbetsutbud och skatter där arbetsgivaravgiften ingår i analysen. Här kan bara konstateras att detta är ytterligare ett argument varför vi bedömer att våra beräkningar är konservativa.

¹⁶ Se Vänsterpartiets motion till riksdagen 2013/14:V400, "En ekonomisk politik för bättre välfärd" och Socialdemokraternas budgetmotion för 2014, "Lägst arbetslöshet i EU 2020".

Enligt det socialdemokratiska förslaget börjar utfasningen vid en betydligt högre inkomst (60 000 kr/månad) och ffas sedan ut i en långsam takt för att vara helt utfasat vid en månadsinkomst på 116 000 kr. Reformen innebär en ökning av marginalskatten med 4 procentenheter under hela utfasningsintervallet. Notera att ökningen är något större än vad som anges i deras budgetmotion och detta förklaras av att det femte steget i jobbskatteavdraget införts sedan motionerna lades, vilket ingår i våra beräkningar men inte i deras.

Figur 6.4 Marginalskatteprofiler (%) 2014 enligt förslag av Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet



Tabell 6.1 visar effekten på arbetstid för de två förslagen. Som väntat får den kraftiga skatteökningen i Vänsterpartiets förslag en stor effekt på arbetsutbudet. Mätt som helårsekvivalenser är minskningen nästan 35 000 heltidsjobb. Samtidigt innebär ökningen av progressiviteten en relativt kraftig minskning i inkomstspridningen. Då hänsyn tas till minskningen i arbetsutbudet blir skatteintäkten betydligt mindre än vid en enkel statisk beräkning; 5,9 miljarder kr istället för 17,7 miljarder kr. Denna stora skillnad förklaras huvudsakligen av att ett minskat arbetsutbud leder till lägre arbetsinkomst, vilket i sin tur ger lägre inkomstskatt, lägre arbetsgivaravgifter och lägre moms. Dessa tre poster minskar skatteintäkterna med i storleksordningen 4–5 miljarder kr vardera.

Tabell 6.1 En utvärdering av några skatteförslag

	Förändring av marginalskatten	Förändrat arbetsutbud, antal jobb (helårsekvivalenter) Med anpassning	Förändring i inkomstspridning Procentuell förändring i Gini-koefficienten Med anpassning	Skatteintäkter miljarder kr Utan anpassning	Skatteintäkter miljarder kr Med anpassning	Antal individer med en taxerad förvärvsinkomst som påverkas Utan anpassning
Miljöpartiet	+3%-enheter	-5 981	-0,7	4,0	0,6	772 000
Socialdemokraterna	+4%-enheter	-2 023	-0,3	1,6	0	184 000
Vänsterpartiet	+11 %-enheter	-34 468	-1,3	17,7	5,9	1 509 000
Ingen värnskatt	-5%-enheter	4 617	0,9	-4,2	-0,8	319 000
Ingen statlig skatt	-20%-enheter	51 370	6,6	-39,0	-17,0	1 069 000

Not: Vid beräkningen av antalet som påverkas antas en inkomstökning med totalt 9 %, från år 2011 till och med år 2014.
Källa: Egna beräkningar

Det socialdemokratiska förslaget att fasa ut jobbskatteavdraget ger relativt små effekter oavsett om beteendeeffekter inkluderas eller inte. Förklaringen är att få individer påverkas eftersom utfasningen börjar på en hög inkomst; färre än 2 procent av de med en taxerad förvärvsinkomst har en högre inkomst. En viss försiktighet bör användas vid tolkningen av storleken på arbetsutbudet vid en så liten reform. Men i enlighet med de tidigare resultaten för Miljöpartiets förslag så innebär en ökad progressivitet så högt upp i skatteskalen en viss effekt på arbetstiden. Av de cirka 1,6 miljarder kr av skatteintäkten som beräknas vid en mekanisk utvärdering kvarstår ingenting när vi tar hänsyn till det minskade arbetsutbudet.

Samtliga förslag från oppositionspartierna handlar om en höjd marginalskatt vid höga eller relativt höga inkomstnivåer. Ett problem med denna typ av reform är att skatten höjs från en redan mycket hög nivå. Den höga nivån på marginalskatten är ett starkt argument för att inte fasa ut jobbskatteavdraget. Det framhålls ibland att den svenska utformningen av jobbskatteavdraget, skiljer sig från det som internationellt sett är standard. Som vi nämnt är skälet till detta att en utfasning i Sverige höjer den redan höga marginalskattenivån.

Aaberge och Flood (2013) utvärderar effekten av ett utfasat jobbskatteavdrag, inspirerat av det amerikanska systemet (Earned Income Tax Credit). Baserat på ett urval av ensamstående mödrar, bekräftas de resultat vi här redovisat. Utfasningen orsakar en så stark minskning i arbetsutbudet att denna skattehöjning inte skapar någon ökning i skatteintäkten. Det bör framhållas att detta resultat har erhållits med en väsentligt annorlunda modell för arbetsutbudets bestämningsfaktorer. Restriktioner på arbetsmarknaden beaktas och en förändring i såväl timlön som arbetstid tillåts. Detta kan tolkas som att de resultat vi här redovisar är robusta.

6.3 Borttagen värnskatt och statlig skatt

Som en kontrast till de förslag som innebär en ökad progressivitet så redovisas två förslag som innebär en minskning av skatten. Först utvärderas effekten av en borttagen värnskatt och sedan en borttagen statlig skatt. Även dessa förslag presenteras i tabell 6.1.

En borttagen värnskatt innebär ökade ekonomiska incitament för arbete och utvärderingen tyder på att ökningen i arbetstid motsvarar 4 600 heltidsjobb. Naturligtvis medför en skattesänkning vid denna höga inkomst en viss ökning i inkomstspridningen. Utan anpassning är kostnaden i form av minskad skatteintäkt drygt 4 miljarder kr men när hänsyn tas till ändrat arbetsutbud är minskningen mindre än en miljard. Detta bekräftar tidigare resultat, se Holmlund och Söderström (2011), Sørensen (2010) och Långtidsutredningen (2011). Ett borttagande av värnskatten är i det närmaste självfinansierad eller till och med mer än så.¹⁷

Ett avskaffande av värnskatten visar på en intressant kontrast till de övriga förslagen, som alla innebär en ökad skattesats för höga inkomster. Jämför exempelvis avskaffad värnskatt med det socialdemokratiska förslaget att fasa ut jobbskatteavdraget. Då vi beaktar att individerna anpassar sitt arbetsutbud finner vi att dessa två förslag har en relativt liten effekt på skatteintäkten, trots att det ena förslaget innebär en skattesänkning och det andra en skattehöjning. Effekten på arbetsutbudet är desto större, en sänkt skattesats leder till ökat arbetsutbud och en höjd skattesats leder till ett minskat. De skattskyldigas sammanlagda inkomster (före skatt) blir också större

¹⁷ Sørensen skriver: "the degree of self-financing in case of a cut in the värnskatt would be about 1.85. In other words, such a tax cut would not be far from from paying for itself twice!".

i alternativet med sänkt skatt. Att det statsfinansiella utfallet blir detsamma i båda alternativen beror på att den andel av de skattskyldigas inkomster som betalas i skatt skiljer sig åt. De skattskyldiga avstår en större andel av sina inkomster i alternativet med höjd skatt. Detta är en intressant illustration till betydelsen av dynamiska effekter; det ena förslaget innebär en ökning av skatten och det andra en minskning men de leder båda till samma skatteintäkt.

Nästa steg är utvärderingen av en betydligt mer omfattande reform, att ta bort den statliga inkomstskaften på arbete. Då denna skatt beräknas ge skatteintäkter på i storleksordningen 47 miljarder kr så innebär detta en reform med betydligt större effekter. Detta bekräftas även av resultaten i tabell 6.1. Ökningen i arbetstid, beräknat som antal heltidsjobb, är drygt 50 000. Samtidigt och inte förvånande innebär en så kraftig skattesänkning för höginkomsttagare även en kraftig ökning av inkomstspridningen, Ginikoefficienten ökar med 6,6 procent.¹⁸ Som nämndes beräknas den statliga skatten ge 47 miljarder kr i skatteintäkter. Ett borttagande av skatten då individerna inte tillåts anpassa sitt arbetsutbud visar på ett underskott på 39 miljarder kr. Detta beror på att en sänkning av skatten ökar hushållens disponibla inkomster och i kalkylen antar vi att denna ökning konsumeras och detta ger ökade momsintäkter (vi utgår från en genomsnittlig moms på 17,6 %).

Den kraftiga ökningen i arbetsutbudet, ger motsvarande kraftiga ökning i arbetsinkomster. Detta genererar skatt som delvis motverkar borttagandet av den statliga skatten (intäkten från kommunalskatten och arbetsgivaravgifterna ökar var och en med drygt 9 miljarder kr). Den ökade arbetsinkomsten innebär en kraftig ökning av disponibel inkomst och därmed en ökning av intäkten från moms, nästan 12 miljarder kr. Dessa effekter tillsammans med en viss minskning av transferering gör att underskottet krymper från 47 till 17 miljarder kr.

Det förtjänar att igen framhållas att denna konsekvensberäkning utgår från en konservativ uppskattning av storleken på hushållens anpassning. Vi utgår inte från någon annan anpassning än anpassningen av arbetsutbudet. Speciellt för en reform av detta slag kan vi förvänta oss betydligt bredare effekter som tidigare diskuterats. Exempel på sådana effekter är en kraftigt ökad lönsamhet av högre utbildning, att förutsättningarna för att rekrytera och behålla högutbildad arbetskraft förbättras och att en stor del av olikheten i skatt på arbete och kapital minskar.

Det som kvarstår som ett problem och som förmodligen kan bedömas vara det största praktiska problemet med denna typ av reform är en större inkomstspridning. Som diskuterats tidigare kan detta vara en oundviklig konsekvens av en reform som främst är avsedd att öka arbetsutbudet och den ekonomiska tillväxten. Frågan om inkomstfördelningen har för många en stor betydelse och får ofta ett stort genomslag i den politiska debatten, därför är det något som måste tas på allvar. Det är samtidigt värt att notera, att en reform med lägre marginalskatter på sikt kan väntas få så pass positiva effekter för tillväxt och sysselsättning att det skulle generera ökade resurser, som i sin tur skulle kunna användas för riktade åtgärder till svaga samhällsgrupper. Annorlunda uttryckt kan konstateras att den inkomstutjämnande effekt som dagens höga marginalskatter har, uppnås till priset av att samhället avstår ett reformutrymme som skulle kunna förbättra svaga gruppers situation.

¹⁸ Sveriges Ginikoefficient på cirka 0,24 skulle således öka till knappt 0,26, vilket fortfarande innebär en mycket jämn inkomstfördelning i internationellt perspektiv (för mer information om Ginikoefficienten, se till exempel Vårpropositionen för 2013, bil. 2.)

En åtgärd som förmodligen skulle motverka den ökade inkomstspridningen vore att reducera (eller helt slopa) avdragen för RUT och ROT. Systemen med RUT och ROT infördes till stor del för att komma till rätta med den omfattande svarta sektorn, som uppstått till följd av höga skatteklivar. En reform med generellt lägre marginalskatter skulle, allt annat lika, minska behovet av RUT och ROT-systemen. Med utgångspunkt från ovan nämnda underskott på 17 miljarder kr kan konstateras att hela skattereduktionen för RUT och ROT-systemen uppgår till 16 miljarder kr (statistiskt beräknat). Alternativa skattesärpningar med liknande fördelningsprofil kan vara ökad fastighetsskatt.

Var och en av de skattehöjningar som ur snävt bokföringsmässigt perspektiv skulle balansera borttagen statlig skatt kommer naturligtvis att skapa sina egna problem. Det stora perspektivet bör vara att dessa problem alltid kan väntas vara mindre än en hög beskattning av arbete. Avslutningsvis ska noteras att frågor om praktisk implementering, övergångsregler, legitimitet och liknande inte omfattas i rapporten. Fokus för analysen är, som framhållits, marginalskatteområdet medan en rad kringliggande frågor behandlas mer översiktligt.

7. Summering och avslutande kommentarer

Frågan om hur skatter skall utformas är utan tvekan komplicerad. De flesta är överens om att det huvudsakliga syftet med skatter är att finansiera den offentliga sektorn samt att omfördela ekonomiska resurser till dem som har de största behoven. Detta säger emellertid inte mycket om hur skatterna skall utformas. Det är i en sådan situation som fördelen med en ekonomisk teori skall framhållas. En konstruktiv teori innebär ett hjälpmedel att fokusera på några grundläggande frågeställningar, ju mer komplext det underliggande problemet är desto viktigare är det att abstrahera bort allt som försvårar en överblick och ett rationellt förhållningssätt. Teorin om optimal beskattning spelar en viktig roll inom den akademiska skatteforskningen. I fokus för denna teori står rättvis- och effektivitetsargumentet. Givet en viss nivå på skatteintäkten skall en optimal skatt utformas så att den ”stör” de ekonomiska besluten så lite som möjligt samtidigt som den skall omfördela resurser till de med störst behov.

Baserat på denna starkt stiliserade beskrivning kan ett antal intresseväckande resultat erhållas. För att skapa de resurser som krävs för omfördelning så är det väsentligt att stimulera arbetsutbudet. Konkret innebär detta att varken ersättningsgrader eller marginaleffekter får vara så höga att incitamenten för arbete påverkas i alltför stor utsträckning. För att göra det attraktivt att arbeta får marginalskatten vid högre inkomster inte vara för stor. Samtidigt krävs en relativt hög skatt på lägre inkomster så att de med en hög inkomst bidrar med en stor andel av skatteintäkten. Den grundläggande modellen för beskattning av arbetsinkomster ger inget stöd för en progressiv skatteprofil. Intressant är att då samhället har en önskan om en högre grad av omfördelning, en större aversion mot ojämlikhet, så förstärks detta resultat. Enligt teorin om optimal beskattning medför en extrem aversion mot ojämlikhet en mycket hög marginalskatt vid låga inkomster, denna nivå faller sedan vid högre inkomster.

De grundläggande resultaten för den optimala skatteprofilen nyanseras då modellen generaliseras. Även om detta är ett utvecklingsarbete som pågår i många riktningar, med bland annat fler skattebaser, mer realistisk beskrivning om synen på en rättvis fördelning och en dynamisk analys som beaktar tidsaspekten, så är det inte uppenbart att detta innebär argument för en progressiv skatteprofil. Ett undantag, som fått ett stort genomslag i debatten, har nämnts. Enligt denna studie, baserat på amerikanska data, skulle den högsta marginalskattenivån i USA vara betydligt högre än den som gäller där idag. Kritiken mot detta resultat visar även på ett resultat som gäller rent allmänt då en optimal beskattning skall utformas i praktiken. Resultaten är känsliga för de antaganden som görs och detta gäller framför allt antagandet om individernas anpassning. Då en högre grad av anpassning antas så sjunker den högsta marginalskattenivån betydligt. Här har vi även framhållit att det är svårt att dra några slutsatser baserat på dessa resultat för den svenska skatteprofilen. En avgörande skillnad är att den svenska inkomstfördelningen skiljer sig avsevärt åt från den amerikanska. Istället visar beräkningar med dessa metoder att den högsta marginalskattenivån i Sverige, baserat på ett rimligt val av individernas anpassning, kan ligga klart under den som gäller idag.

Som nämnts ger den optimala beskattningsteorin en starkt förenklad beskrivning av verkligheten. Det är en modell som underlättar analysen av skatters effekter men på ett begränsat sätt. Naturligtvis gäller detta alla ekonomiska modeller och ingen ekonomisk teori kan beaktas okritiskt. Den norske ekonometrikern Tryggve Haavelmo uttryckte sin syn på ekonomiska modeller på ett elegant sätt. ”It is not to be forgotten that they are all our own inventions in a search for an understanding of real life; they are not hidden truths to be discovered.”

Utöver de resultat som är starkt beroende av teorin om optimala skatter redovisas även resultat som erhållits med mindre restriktiva simuleringsmetoder. I stora drag stödjer detta en skatteprofil som har en relativt hög skatt vid lägre inkomster men jämfört med dagens situation en lägre progressivitet vid högre inkomster.

Som redan nämnts har frågan om individernas anpassning till ändrade skatte regler en avgörande betydelse. Detta är en fråga som spelat en viktig roll i den akademiska skatteforskningen. På senare tid har denna fråga kommit att breddas och omfatta anpassningseffekter långt mer än enbart arbetsutbudet. Det handlar trots allt om grundläggande val i individens liv; val av utbildning, val av yrkesinriktning och karriär, och även frågor som skatteplanering som exempelvis att välja att ta ut inkomsten i form av lön eller utdelning. Denna bredare ansats har kommit att kallas ”the new tax responsiveness literature” och i regel pekar dessa studier på en större betydelse av skatters inverkan på vårt beteende än jämfört med då enbart effekten på arbetstid beaktas.

Vi argumenterar för att den underliggande teorin i sin enklaste framställning stödjer en skatteprofil utan progressiva inslag. Vi argumenterar vidare för att det empiriska underlaget, trots stora variationer, är relativt tydligt; skatter påverkar våra val och dessa val sträcker sig långt utanför valet av arbetstid. Givet denna bakgrund är det intressant att närmare studera hur inkomstskatten faktiskt har utformats och framför allt frågan om progressivitetens betydelse. Några resultat av beskrivningen av det svenska skattesystemet förtjänar att framhållas.

Den svenska inkomstskatten har en internationellt sett unik högsta nivå på marginalskatten. Detta är inte minst fallet då arbetsgivaravgiftens skatteandel ingår. Samtidigt är progressiviteten, internationellt sett inte hög, snarare tvärtom. Detta till synes motsägelsefulla resultat förklaras av att skatten i Sverige är hög även för de med lägre inkomster. Arbetsgivaravgiftens betydelse skall framhållas, detta är en proportionell skatt, men skatteandelen varierar med inkomstens nivå. De med låga inkomster, inkomster under den nivån där arbetsgivaravgiften ger några förmåner får en hög skatt. Detsamma gäller höginkomsttagarna med inkomster över förmånstaket. Men även de med inkomster mellan golvet och taket har en skatteandel i sin arbetsgivaravgift. Detta förklarar att progressiviteten trots allt är relativt låg.

Progressiviteten har emellertid ökat sedan början på 90-talet. Återigen förklaras detta av arbetsgivaravgiften. Den starka ekonomiska utvecklingen i Sverige efter 90-talskrisen har medfört att allt fler individer har inkomster över förmånstaket, därmed har arbetsgivaravgiften kommit att bli en ren skatt för allt fler, vilket medfört en ökad progressivitet. Ett intressant exempel på en effekt som för de flesta förmodligen är helt okänd.

Frågan om omfördelning och den statliga inkomstskattens betydelse bör framhållas. När vi talar om progressiviteten i inkomstskatten så är det den statliga skatten som ger upphov till denna. Denna skatt ger en intäkt på cirka 47 miljarder kr vilket motsvarar mindre än 3 procent av den totala skatteintäkten, den statliga skatten kan därmed inte

spela någon avgörande roll för omfördelningen. Istället är det så att det är de breda proportionella skatterna som har betydelse, kommunalskatten, arbetsgivaravgiften och momsens. Betydelsen av den statliga skatten blir än mindre då värdet av välfärdstjänster beaktas. En slutsats är att omfördelningen i Sverige sker i mindre grad genom skatter och i högre grad genom olika former av transfereringar och subventionerade offentliga välfärdstjänster. Detta förstärks då vi även beaktar omfördelning över livsrytmen.

En relaterad fråga till skatternas progressivitet är frågan om skattebördans fördelning. Det framgår med tydlighet att skattebördan är skevt fördelad och även att denna skevhet ökat sedan början av 90-talet. De med en inkomst i den övre decilen och den övre procenten svarade för 35 respektive 9,5 procent av de totala inkomstskatterna år 2010. Det framgår även att den lägsta inkomstgruppen står för en mycket liten andel av totalen samt att denna andel minskat över tiden. En viktig förklaring till att skevheten i skattebördans fördelning ökat är jobbskatteavdraget och inte att andelen som betalar statlig skatt har ökat.

Nivån på en optimal högsta marginalskatt beror till stor del på hur stor individernas anpassning är. Genomgången av det empiriska underlaget pekar på att anpassningen är betydande, vilket innebär att den högsta nivån bör vara lägre än i dag. Det tydligaste exemplet på en anpassning av den högsta nivån är att avskaffa värnskatten. Selin och Pirttilä (2011) drar, baserat på beräkningen av den högsta skattesatsen, slutsatsen att värnskatten förefaller vara en ekonomiskt skadlig skatt vars avskaffande sannolikt skulle vara helt självfinansierande. Samma, och ännu tydligare, slutsats gällande värnskattens avskaffande som dras även av Sørensen (2010) och Holmlund och Söderström (2011).

Även om teorin om optimal beskattning, med sitt fokus på rättvisa och effektivitet, är en konstruktiv och naturlig utgångspunkt vid diskussionen om skatters utformning så finns det även andra faktorer som har betydelse. En sådan faktor som vi här önskar framhålla är betydelsen av enkelhet. Enkelhet ökar möjligheten att förstå regelsystemen och därmed ökar möjligheten till ett rationellt agerande. Allmänhetens kunskap om våra skattesystem är låg, enkelhet ökar förståelsen och ökar möjligheten att följa den aktuella debatten inom skatteområdet. Det finns ofta en konflikt mellan ambitionen att utforma en skatt enligt de kriterier som styr optimal beskattning och enkelhet. Ett exempel är varuskatter, baserat på optimal beskattning är differentierade varuskatter att föredra (om inte alla varor har samma priselasticitet). I verkligheten kan olika skattesatser medföra en hel del problem och en enhetlig varuskatt har många fördelar. Sørensen (2010) nämner åtta argument för en enhetlig moms och trots sina djupa insikter i optimal beskattning rekommenderar han en enhetlig moms.

Det är heller i sig inget som säger att det är samhällets välfärdsfunktion som är det enda tänkbara kriteriet för skatternas utformning. Ett alternativ kan exempelvis vara att utforma skatten så att den maximerar samhällets arbetsutbud. En skatt som uppmuntrar till ett ökat arbetsutbud eller ekonomisk tillväxt bör ha en lägre grad av progressivitet. En lägre grad av progressivitet leder, allt annat lika, även till en ökad likformighet för beskattning av arbete och kapital.

En reform som inspireras av enkelhet, ökad ekonomisk tillväxt och likformighet är slopad statlig inkomstskatt på arbete. I denna rapport görs en konsekvensanalys av en sådan reform. Här presenteras även en utvärdering av en mindre omfattande skattesänkning; att ta bort värnskatten. Dessa reformer, som innebär en skattesänkning och minskad progressivitet, kontrasteras mot reformer hämtade från den aktuella skattedebatten där Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Socialdemokraterna med olika förslag föreslår höjda marginalskatter.

De röd-gröna oppositionspartierna har presenterat olika reformer som bygger på en skattehöjning vid höga inkomster. Miljöpartiet förslår en höjning av inkomstskatten med tre procentenheter på inkomster över 40 000 kr. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet förslår att jobbskatteavdraget fasas ut. En utfasning av jobbskatteavdraget innebär en höjning av marginalskatten under hela utfasningsintervallet. Vänsterpartiets förslag innebär en kraftig skattehöjning beroende på att utfasningen börjar vid en inkomst på 30 000 kr/månad och fasas ut relativt snabbt; vid en månadsinkomst på 50 000 kr och över erhålls inget jobbskatteavdrag. Den snabba utfasningen innebär en ökning av marginalskatten med 11 procentenheter och då utfasningen börjar vid en inkomst där många idag befinner sig, ungefär 1,5 miljoner personer, kommer denna skattehöjning att få en stor effekt. Det socialdemokratiska alternativet är radikalt annorlunda utformat. Utfasningen börjar vid en så hög inkomst som 60 000 kr/månad och utfasningen är avklarad vid en månadsinkomst på 116 000 kr. Den höga inkomsten där utfasningen börjar innebär att få påverkas och det långa utfasningsintervallet innebär en höjning av marginalskatten med 4 procentenheter.

Resultaten av denna utvärdering visar att alla alternativ med en ökad progressivitet medför ett svagare arbetsutbud och för Vänsterpartiets förslag innebär det en kraftig försvagning. Detta medför lägre arbetsinkomst och därmed reducerade skatteintäkter. Anpassningen av arbetsutbudet drar inte enbart ner skatten på arbetsinkomster utan medför även minskade intäkter från arbetsgivaravgifter och moms.

Dessa effekter på skatteintäkten som följer av ett förändrat arbetsutbud kan sammanfattas som den del av den ursprungliga skatteintäkten som återstår när hänsyn har tagits till denna anpassning; av Miljöpartiets skattehöjning realiserar cirka 14 procent, av Vänsterpartiets 34 procent och av Socialdemokraternas i princip ingenting. Effekten på inkomstspridningen av Miljöpartiets och Socialdemokraternas förslag är liten, Vänsterpartiets förslag medför en minskad inkomstspridning med 1,3 procent. Då Vänsterpartiets förslag är det enda med mer substantiella effekter kan det nämnas att den totala ökningen av skatteintäkten när förändringen i arbetsutbudet beaktas motsvarar knappt 6 miljarder kr, samtidigt som sysselsättningen minskar motsvarande nästan 35 000 heltidsjobb.

Under förutsättning att våra kalkyler är baserade på en rimlig bedömning av storleken på anpassningen av arbetsutbudet så är slutsatsen att samtliga förslag till en höjd beskattning av högre inkomster inte skapar resurser av reell betydelse för att förstärka den offentliga sektorn. Som en kontrast till dessa förslag sammanfattas istället två förslag med en helt annorlunda utformning; först ett avskaffande av värns-katten och sedan av den statliga skatten. I enlighet med tidigare studier finner vi att ett borttagande av värns-katten är i det närmast självfinansierad. Detta förslag kan presenteras som motsatsen till det socialdemokratiska förslaget. Ett borttagande av värns-katten innebär en skatteminskning med 5 procentenheter vid en månadsinkomst på 51 300 jämfört med det socialdemokratiska som innebär en skattehöjning med 4 procentenheter från 60 000. Vi konstaterar att dessa två förslag ger ett liknande utfall när det gäller skatteintäkten. Även om detta påvisar betydelsen av att ta hänsyn till skatternas effekter på arbetsutbudet skall det poängteras att bägge dessa reformer får betecknas som relativt små. De påverkar få individer och skatteändringen är relativt liten. Små reformer kan vara svåra att utvärdera och precisionen i dessa resultat får inte övervärderas. För att belysa effekten av en kraftigare reform så avslutas med att utvärdera en borttagen statlig skatt på arbetsinkomster.

En sådan reform utan anpassning men med hänsyn tagen till att den minskade skatten ökar disponibel inkomst och därmed momsintäkter beräknas ge ett underskott på nästan 40 miljarder kr. Reformen medför en väsentlig ökning av arbetsut-

budet motsvarande mer än 50 000 heltidsjobb. Som redan beskrivits leder en sådan ökning till ökade skatteintäkter. När dessa beaktas så är det kvarvarande underskottet beräknat till 17 miljarder kr. Naturligtvis innebär en sådan kraftig minskning av skatten på höga inkomster en ökad inkomstspridning. En intressant utmaning är att försöka motverka denna ökning av inkomstspridningen genom åtgärder som slår hårdast mot hushållen med högst inkomst samt som även (vid sidan av stram utgiftspolitik) kan bidra till att upprätthålla sunda offentliga finanser. Några områden nämns; Rot- och Rut-avdragen, fastighetsavgiften samt en enhetlig moms.

En avslutande reflektion när det gäller frågan om beskattning av höga inkomster för att öka den offentliga sektorns resurser är att detta i stor utsträckning handlar om storleken på individernas beteendeanpassning. Det är uppenbarligen så att de förslag som lagts av de olika oppositionspartierna utgår från antagandet att dessa anpassningseffekter inte finns eller är mycket små. Vår genomgång visar att detta är ett tveksamt antagande. Det finns ett stort empiriskt underlag som visar att ekonomiska incitament spelar roll. När vi beaktar alla de möjligheter som finns när det gäller individernas anpassning till förändrade skatter så skall det framhållas att dessa effekter kan vara stora. Det bör återigen påpekas att de anpassningseffekter som vi inkluderar i konsekvensberäkningarna enbart tar hänsyn till ett förändrat arbetsutbud. Det ska också understrykas att teorin om optimal beskattning inte inkluderar långsiktiga effekter av ekonomisk tillväxt.

Många av de förslag som presenterats av oppositionen innebär en minskad premie för högre utbildning. Detta framstår framför allt som motsägelsefullt när det i debatten ofta förekommer påståenden om en ökad beskattning av höga inkomster som skulle syfta till att skapa ökade resurser för en satsning på skolan. Idag diskuteras nödvändigheten av att höja lärarnas löner, detta kan exempelvis göras med extra bonusar eller en speciell satsning på de med en licentiatexamen. Den lärare som idag har en möjlighet att öka sin inkomst från dagens nivå där den statliga inkomstskatten börjar, cirka 36 000 kr/månad, får behålla mindre än hälften av denna inkomstökning. Med Miljöpartiets förslag blir behållningen än mindre och med Vänsterpartiets får läraren enbart behålla cirka 40 procent av inkomstökningen.

Avslutningsvis vill vi framhålla att skattepolitiken måste ha ett bredare perspektiv än enbart marginella förändringar och riktade satsningar inom den offentliga sektorn. Vårt samhälle är konstruerat på ett sådant sätt att det totala antalet arbetade timmar har en central betydelse för att upprätthålla balansen i våra socialförsäkringssystem. En reform som en borttagen statlig skatt ger i vår utvärdering ett underskott men en kraftig ökning av arbetstiden. Denna ökning av arbetstiden har effekter som stäcker sig långt utöver att enbart ge hushållen en ökad inkomst. En illustration av denna betydelse av en ökad arbetstid är vårt pensionssystem. Enligt en prognos beräknad av pensionsmyndigheten uppgår den finansiella inverkan av balanseringen (bromsen) under perioden 2010–2018 till en skatteminskning för kommunerna på 27 miljarder kr samt en minskning i hushållens disponibla inkomster med drygt 50 miljarder kr, Lowen (2013). Den totala arbetstiden har en väsentlig betydelse vid beräkningen av balanstalet. Ett ökat arbetsutbud medför att tillgångssidan ökar och därmed minskad risk att bromsen slår till med minskade pensioner som följd.

Utan en noggrann analys kan vi inte hävda att bromsen inte skulle slagit in (balanseringen aktiverats) om reformen med borttagen statlig skatt hade genomförts, men vi hävdar att en reform med så kraftig effekt på arbetsutbudet (50 000 heltidsjobb) medfört minskat djup i balanseringen. Därmed en mindre minskning av den allmänna pensionen och därmed en kortare period då bromsen är aktiverad. Naturligtvis följer av detta ett mindre skattebortfall för kommunerna. Med ett sådant bredare perspektiv

kan en reform som innebär en kortsiktigt beräknad skatteminskning mycket väl ge långsiktigt ökade skatteintäkter. Synen på fördelningseffekten av borttagen statlig skatt kan även nyanseras; när bromsen slår till leder detta till en minskad allmän pension. De som drabbas hårdast av detta är naturligtvis de med lägst pension.

En utmaning i den framtida skattepolitiken är att skapa stimulans för ett ökat arbetsutbud. En sådan politik måste lägga ett större fokus på nödvändigheten av en minskad skatt på arbete och då framför allt en minskad beskattning av höga inkomster.

Referenser

- Aaberge, R., Dagsvik, J. K. and Strøm, S. (1995) 'Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms', *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 97(4), pp. 635–659.
- Aaberge, R. and Flood, L. R. (2013) 'U.S versus Sweden: The Effect of Alternative In-Work Tax Credit Policies on Labor Supply of Single Mothers', IZA DP No. 7706.
- Björklund, A. and Palme, M. (2002), 'Income redistribution within the life cycle versus between individuals: Empirical evidence using Swedish panel data', in: D. Cohen, T. Piketty and G. Saint-Paul (eds.), *The Economics of Rising Inequality*, Oxford, Oxford University Press.
- Blomquist, S. and Selin H. (2010) 'Hourly Wage Rate and Taxable Labor Income Responsiveness to Changes in Marginal tax Rates', *Journal of Public Economics*, vol. 94(11–12), December 2010, pp. 878–889.
- Diamond, P. and Saez, E. (2011) 'The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25(4): pp. 165–90.
- Ericson, P. and Flood, L. R. (2011), 'Taxes, Wages and Working Hours', IZA DP No. 5930.
- Ericson, P. and Flood, L. R. (2012), 'A microsimulation Approach to an Optimal Swedish Income tax', *The International Journal of Microsimulation*, vol. 5(1).
- Feldstein, M. (1995) 'The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform', *Journal of Political Economy*, vol. 103(3), pp. 551–572.
- Feldstein, M. (1999) 'Tax Avoidance and the Deadweight loss of the Income Tax', *Review of Economics and Statistics*, vol 81(4), pp. 674–80.
- Flood, L. R., Nordblom, K. and Waldenström, D. (2013) 'Dags för enkla skatter!', *Konjunkturrådets rapport 2013*, SNS förlag.
- Gelber, A. M. (2008) 'Taxation and family labor supply', *Job market paper*, Harvard University.
- Du Rietz, G., Johansson, D. and Stenkula, M. (2013), 'The Evolution of Swedish Labor Income Taxation in a 150-year Perspective: An In-depth Characterization', IFN Working Paper No. 977.
- Gruber, J. and Saez, E. (2002) 'The elasticity of taxable income: Evidence and implications', *Journal of Public Economics*, vol. 84, pp. 1–32.
- Hansson, Å. (2007) 'Taxpayers responsiveness to tax rate changes and implications for the cost of taxation', *International Tax and Public Finance*, vol. 14(5), pp. 563–82.
- Holmlund, B. and Söderström, M. (2011) 'Estimating Dynamic Income Responses to Tax Reform', *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 11(1).

- Ljunge, M. and Ragan, K. (2006) 'Labor supply and the tax reform of the century?', University of Chicago, mimeo
- Lowen, T. (2013) 'Balanseringens inverkan på pensionerna samt hushållens inkomster totalt', Pensionsmyndigheten, PM 20131030.
- Mankiw, N. Gregory, Weinzierl M. C. and Yagan, D. F. (2009), 'Optimal taxation in theory and practice', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23(4), pp. 147–174.
- Mathur, A, Slavov, S. and Strain, M. R. (2012) 'Should the Top Marginal Income Tax Rate Be 73 Percent?', *Tax Notes*, November 19.
- Meghir, C. and Phillips, D. (2010) 'Labour Supply and Taxes', In J. Mirlees (Ed.) et al., *Dimensions of Tax Design, The Mirlees Review*, Oxford University Press (2010).
- OECD (2012), *Taxing Wages 2011, Special feature: Trends in Income tax and employee security contribution schedules*. OECD Publishing.
- Pettersson, T och Pettersson, T. (2003), 'Fördelning ur ett livscykelperspektiv', SOU 2003:100, Stockholm: Allmänna förlaget.
- Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Pirtillä, J. och Selin, H. (2011) 'Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska skattesystemet', Bilaga 12 till Långtidsutredningen LU2011.
- Ramsey, F. P. (1927) 'A Contribution to the Theory of Taxation', *The Economic Journal*, vol. 37(145), pp. 47–61.
- Saez, E. (2001), 'Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates', *Review of Economic Studies*, vol. 68(1), pp. 205–29.
- Selén, J. (2005) 'Taxable income responses to tax changes: Panel analyses of Swedish reforms', Mimeo, Trade Union Institute for Economic Research.
- Sillamaa and Veall (2001) 'The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1988 tax flattening in Canada', *Journal of Public Economics*, vol. 80(3), pp. 341–56.
- Sørensen, P.B (2010) 'Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges', Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4, Stockholm, Fritzes.

Appendix 1

Syftet är att beräkna den skattesats som maximerar skatteintäkten för dem med de högsta inkomsterna. Utgångspunkten är de som har en inkomst i den högsta percentilen (högsta procenten). Den formel som härleds i Saez (2001) kan skrivas, $t=1/(1+ae)$, där t är den marginalskatt som maximerar skatteintäkten för dem med högsta inkomsterna. Två parametrar bestämmer denna nivå, e är en så kallad elasticitet som anger hur stor påverkan en skatteförändring har på individernas beteende och a beskriver inkomstfördelningens utseende för de högsta inkomsterna. Parametern a beräknas som $z_m/(z_m-z^*)$, där z^* är inkomsten vid percentil 99 (den inkomstnivå där 99 procent av individerna har en lägre inkomst) och z_m är genomsnittsinkomsten för de med en inkomst över percentil 99.

Intuitionen bakom de två parametrarna e och a är att elasticiteten e mäter hur stor beteendeanpassningen är på grund av en skatteändring och a mäter hur många som påverkas av skatten.¹⁹ En högre elasticitet innebär en högre beteendeanpassning och en lägre optimal skatt, en större a -parameter innebär en lägre optimal skatt då ett större a medför en lägre total toppinkomst, det vill säga det finns mindre inkomstsumma att beskatta.

De beräkningar som redovisas i Diamond och Saez bygger på ett a satt till 1,5 och e till 0,25. Vid dessa värden erhålls då en optimal skatt på 73 procent. Detta är betydligt högre än den faktiska nivån på 42,5 procent. Här skall noteras att den definition på marginalskatt som används är den totala nivån.²⁰ Den optimala nivån enligt Diamond och Saez ligger således långt över den faktiska och detta innebär att den amerikanska skatteprofilen bör vara betydligt mer progressiv för att maximera skatteintäkten.

Inte förvånande har dessa resultat inte bara kommit att uppmärksammas utan även ifrågasättas. En kritik är naturligtvis att dessa modeller har en så hög grad av abstraktion att det kan vara svårt att dra några praktiska slutsatser. Samtidigt är den höga abstraktionsnivån även styrkan i ansatsen. Det är en strävan vid varje teoretisk modell att renodla problemet i så hög grad som möjligt. Den teori vi här diskuterat är ett gott exempel, det är trots allt fascinerande att problemet att välja en skattesats som maximerar skatteintäkten enbart är beroende av två parametrar.²¹ Samtidigt är det inte förvånande att den optimala skattesatsen är känslig för valet av dessa två parametrar. Detta gäller framför allt valet av elasticiteten, där Diamond och Saez själva presenterar en optimal skatt i intervallet 54–80 procent beroende på val av elasticiteter. Utöver detta visar en alternativ studie att resultaten även är känsliga beroende på hur inkomstfördelningen för de med höga inkomster beskrivs. Två olika metoder att approximera denna fördelning ger olika resultat.²²

¹⁹ Mer exakt mäter elasticiteten e den procentuella inkomstförändringen när den marginella utbytesgraden $(1-t)$ ändras en procent. Denna elasticitet mäter en bredare effekt än enbart effekten på arbetstid.

²⁰ De skatter som ingår är "federal" (35%), "Medicare" (2,9%), "state" (5,86%) och "sales tax" (2,32%). Dessa nivåer avser då de högsta nivåerna och när dessa kombineras så erhålls 42,5 procent, för en närmare förklaring se Diamond och Saez sid 168.

²¹ Emanuel Saez belönades 2009 med John Bates Clark priset, ibland kallad lilla nobelpriset. Motivet var hans forskning inom området optimal beskattning. Hans insatser har haft en stor betydelse för att göra denna teori mer tillämpbar. Utöver detta har han även gjort betydande insatser, tillsammans med Anthony Atkinson och Thomas Piketty, när det gäller kartläggningen av toppinkomsterna i olika länder, se <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>

²² Se Mankiw m.fl (2009) och Mathur m.fl (2012).

En kritik som vi för fram här, och som bara har relevans för den som hävdar att dessa resultat har betydelse för den svenska skatteprofilen, är att resultaten är beräknade utifrån amerikanska data. Det är svårt att generalisera och förmodligen framför allt när det gäller för ett land som Sverige. Som nämnts har lönefördelningen en stor betydelse i dessa beräkningar, och då i synnerhet hur fördelningen ser ut när det gäller toppinkomster. Sverige och USA har dramatiska skillnader när det gäller inkomstfördelningen i allmänhet men speciellt när det gäller fördelningen för de högsta inkomsterna.

En beräkning baserad på svenska förhållanden (LINDA-data för 2011) ger, baserat på alla individer med en positiv faktorinkomst en inkomst vid percentil 99 (z^*) lika med 1 103 000 kr och ett medelvärde för inkomster över 99:e percentilen (z_m) lika med 2 393 000 kr. Detta ger en a -parameter lika med 1.86. Väljer vi de elasticiteter som ligger bakom skatteintervallet från 54 till 80 procent i Diamond och Saez (detta motsvarar elasticiteter lika med 0,17 och 0,57), så ligger motsvarande svenska resultat i intervallet 49–76 procent. För att relatera detta till den faktiska svenska skattenivån så inkluderar vi liksom Diamond och Saez, kommunal och statlig skatt men även arbetsgivaravgifter och moms. Detta innebär att vi utgår från det som normalt brukar betecknas skatteken. Då vi utgår från en genomsnittlig kommunal skatt på 31,86²³ procent för 2014, statlig skatt på 25 procent, en arbetsgivaravgift på 31,4 procent (som är en skatt för en höginkomsttagare) samt en högsta moms på 20 procent (på konsumentpriset) så fås en total faktisk marginalskatt på cirka 73,74 procent.²⁴

²³ Vi bortser här från begravningsavgiften som (till skillnad från den sedan år 2000 frivilliga kyrkoavgiften på i genomsnitt 1,02%) är obligatorisk och för rikssnittet uppgår till 0,22%.

²⁴ $73,74\% = (56,86\% + (1 - 56,86\%) * 20\% + 31,42\%) / (1 + 31,42\%)$.

Appendix 2 SWEtaxben

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

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

SWEtaxben är i stora drag lik FASIT, en modell som använts främst av Finansdepartementet men även av andra myndigheter och organisationer. Även i FASIT finns möjligheter att utvärdera effekterna på individernas arbetsutbud då skatte- och bidragsreglerna ändras.

www.svensktnaringsliv.se
Storgatan 19, 114 82 Stockholm
Telefon 08-553 430 00