Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning

Spencer Bastani
Håkan Selin

Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2019:3

Regeringskansliet
Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24916-1

Förord

Sverige betraktas i många avseenden som ett högskatteland. År 2017 var den svenska skattens andel av BNP 44 procent, vilket kan jämföras med OECD-genomsnittet på cirka 34 procent. Skatterna ska finansiera välfärden samtidigt som beskattningen ofrånkomligt medför vissa kostnader. Höga marginalskatter minskar individens incitament att arbeta. Frågan är då hur beskattningen av arbetsinkomster kan utformas i syfte att minimera förlusterna samtidigt som fördelningseffekterna blir rimliga?

Problemen med höga marginalskatter och deras effekter på arbetsutbudet har på olika sätt adresserats över åren. Som en del av ”århundradets skattereform” genomfördes i början av 1990-talet en betydande sänkning av inkomstskatten för en majoritet av skattebetalarna. På 2000-talet infördes ett jobbskatteavdrag i flera steg, reformen sänkte framför allt skatten för dem som trädde in på arbetsmarknaden, men även marginalskatten för betydande grupper. Men det har också skett en rad andra regeländringar över åren, varav några snarare ökat skatten för dem med högre inkomst. Värnskatten, till exempel, infördes som en del av budgetsaneringen på 1990-talet, liksom de allmänna egenavgifterna. På senare tid har en avtrappning av jobbskatteavdraget införts. För en person med taxerad förvärvsinkomst på drygt 600 000 kr uppgår marginalskatten i dag till omkring 60 procent.

ESO, vars uppdrag är att bredda och fördjupa underlaget för framtida finanspolitiska och samhällsekonomiska avgöranden, har i flera tidigare rapporter belyst olika aspekter av det svenska skattesystemet, senast genom förslaget om en ”boxmodell” för kapital- och bostadsbeskattningen (ESO 2017:4).

I den här rapporten till ESO tar Spencer Bastani och Håkan Selin sin utgångspunkt i de förhållandevis höga marginalskatter som många löntagare träffas av. Författarna använder sig i analysen av

optimal beskattningsteori och poängterar att skatteintäkterna sannolikt skulle öka om marginalskatten sänktes i vissa inkomstskikt. Samtidigt framhåller de att det inte är eftersträvansvärt att ha en helt ”platt skatt” där marginalskatten är konstant för alla nivåer av inkomst. Däremot är den stora skillnad som råder i dag mellan hög- och medelinkomsttagare inte motiverad. Rapporten avslutas med två reformförslag som omfattar sänkta marginalskatter i högre inkomstskikt. Av budgetmässiga och fördelningsmässiga skäl föreslås där också vissa höjningar av kapitalskatterna.

Min förhoppning är att rapporten ska utgöra ett konstruktivt bidrag i debatten om hur det svenska skattesystemet kan reformeras och hur samhället kan omfördela resurser på bästa möjliga sätt.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Annette Alstadsæter, ledamot i ESO:s styrelse. Författarna svarar själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i april 2019

Hans Lindblad
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning **3**

English summary **9**

1 Inledning **15**

2 Beskattning av arbetsinkomster i Sverige **21**

3 Optimal inkomstbeskattning **37**

4 Simuleringar av optimala skatteskalor **45**

5 Grundmodellens begränsningar **53**

6 Skatter och inkomster: en beskrivning **69**

7 Vägar framåt – reformskisser **81**

8 Avslutande diskussion **97**

Referenser **99**

Appendix A. En översikt av den empiriska litteraturen **109**

Appendix B. Beskattning av höga inkomster **127**

Appendix C. Linjär skatt **131**

Appendix D. Detaljer kring de numeriska beräkningarna **133**

Sammanfattning

Frågan hur skatte- och bidragssystemet bör utformas tillhör de allra mest fundamentala i en modern välfärdsstat. Staten tar in skatt för att finansiera gemensamma angelägenheter som polis och försvar, men också för att omfördela mellan rika och fattiga. Omfördelning har en ofrånkomlig kostnad: höga marginalskatter gör att folk jobbar mindre, vilket leder till effektivitetsförluster. Optimal beskattningsteori erbjuder ett systematiskt sätt att tänka kring hur skattesystemet bör utformas. Den grundläggande insikten är att det finns en avvägning mellan omfördelning och ekonomisk effektivitet, och den optimala skattepolitiken beror både på omfördelningsambitioner och på bedömningar av hur skadliga skatter är. Huvudsyftet med denna rapport är att använda optimal beskattning som ett analysverktyg för att diskutera beskattning av arbetsinkomster i Sverige.

I avsnittet ”Beskattning av arbetsinkomster i Sverige” beskriver vi först hur arbetsinkomster beskattas i Sverige. Sverige är generellt sett ett högskatteland, och de flesta skatter påverkar incitamenten att arbeta – antingen direkt eller indirekt. Även om vi i rapporten fokuserar på den direkta beskattningen av arbetsinkomster (den personliga inkomstskatten) bör läsaren hela tiden hålla i minnet att mer ”osynliga skatter” som t.ex. arbetsgivaravgifter och moms också minskar förtjänsten av att arbeta. Vidare kartlägger vi de senaste decenniernas utvecklingslinjer i beskattning av arbetsinkomster i Sverige. På 1970- och 1980-talen var marginalskatterna höga i breda inkomstskikt. När skattesystemet i och med 1991 års reform fick sin nuvarande struktur sänktes marginalskatterna väsentligt, för att sedan ånyo öka under 1990-talets andra hälft. De senaste två decennierna har marginalskatterna reducerats ordentligt för låg- och medelinkomsttagare. För höginkomsttagare har marginalskatten under samma period snarare höjts. Detta har lett till en allt djupare

klyfta mellan de marginalskatter på arbete som medel- och höginkomsttagare möter.

Låt oss konkretisera: En specialistläkare som tjänar 59 000 kronor i månaden, och som funderar på att jobba fler timmar eller acceptera en mer högavlönad tjänst, får exempelvis idag endast behålla 40 procent av en ytterligare intjänad krona. Kommunalskatt, statlig inkomstskatt och avtrappning av jobbskatteavdrag skapar tillsammans en marginalskatt på cirka 60 procent. Tar man dessutom hänsyn till mer osynliga skatter, som *de facto* påverkar skillnaden mellan det arbetsgivaren betalar för en anställd och det den anställde faktiskt kan konsumera, blir den effektiva marginalskatten än högre – runt 75 procent av en löneökning går bort i skatt. I Sverige möter påfallande många skattebetalare höga marginalskatter – det är långtifrån enbart extrema höginkomsttagare som har svaga drivkrafter att öka sitt arbetsutbud. Redan vid en månadsinkomst på 42 000 kronor går mer än hälften av en inkomstökning bort i skatt. Det är också påfallande att marginalskatten kraftigt hoppar vid brytpunkten för statlig inkomstskatt, vilket gör att den marginella behållningen av att anstränga sig skiljer sig väsentligt mellan två personer som tjänar, säg, 35 000 kronor och 45 000 kronor i månaden.

I avsnittet ”Optimal inkomstbeskattning” erbjuder vi en populärvetenskaplig översikt av grundtankarna i teorin om optimal beskattning av arbetsinkomster. För att tydligt lyfta fram de viktigaste insikterna fokuserar vi här på den allra mest grundläggande modellen, där staten vill omfördela mellan individer med olika ekonomiska förmågor att tjäna inkomst, och där skatter påverkar hur mycket individer jobbar. Statens mål är att maximera välfärden i modellekonomin, och omfördelningsambitionerna fångas av en så kallad social välfärdsfunktion. Den fundamentala svårigheten vid utformningen av skattesystemet i denna modellvärld är informationsbrist. Om staten kunde observera varje individs förmåga, skulle den kunna omfördela utan effektivitetsförluster. Problemet är att staten inte kan göra det, och individer har inte några incitament att sanningsenligt uppge sin sanna förmåga till staten. Därför måste skatter utformas utifrån observerbara kvantiteter som arbetsinkomst, vilket leder till effektivitetsförluster.

I ett *icke-linjärt* skattesystem är marginalskatten olika hög vid olika inkomstnivåer. Hur hög marginalskatten bör vara vid en viss nivå beror på fördelningen av förmågor, skattebasens känslighet för

skatter samt samhällets omfördelningsambitioner. Det är t.ex. vanligtvis dåligt att ha höga marginalskatter vid inkomstnivåer där många individer befinner sig, eftersom många då minskar sitt arbetsutbud. En viktig observation är också att i ett icke-linjärt skattesystem kan den *genomsnittliga* skatt en höginkomsttagare betalar vara hög samtidigt som *marginalskatten* är låg. För att ta ett konkret exempel, så medförde jobbskatteavdragen som infördes i slutet av 2000-talet stora sänkningar i den genomsnittliga skatten för många höginkomsttagare utan några som helst effekter på deras marginalskatt, men det är marginalskatten som är central för höginkomsttagares incitament att arbeta mer.

För att illustrera hur grundmodellen fungerar ger vi i avsnittet ”Simuleringar av optimala skatteskalor” exempel på hur optimala skatteskalor kan se ut i praktiken baserat på svenska data på löner. Vi studerar även vad som händer med den optimala skatteskalan om man ändrar statens omfördelningsambitioner eller värdet på skattebaselasticiteten. Den senare är ett mått på i vilken omfattning höga marginalskatter påverkar folks beteende. Slutligen undersöker vi hur den optimala skatteskalan påverkas av om man byter ut den svenska sammanpressade lönefördelningen mot den amerikanska, där spridningen är väsentligt större. Dessa tre experiment belyser viktiga egenskaper hos grundmodellen: Det optimala skatteuttaget ökar när omfördelningsambitionerna ökar, när skattebaselasticiteten minskar och när lönespridningen ökar. Den optimala marginalskatteprofilen är ofta U-formad, vilket innebär att marginalskatterna är höga på botten av fördelningen, låga i mitten (där många skattebetalare befinner sig) och högre på toppen.

I denna rapport koncentrerar vi oss på frågan hur medelhöga och höga inkomster bör beskattas. Vad kan vi då konkret lära oss från simuleringarna? Den första lärdomen är att simuleringarna inte ger något omedelbart stöd för ”platt skatt”, alltså ett system där marginalskatten är konstant vid alla inkomstnivåer. Men bilden är inte heller att det stora gap som finns idag mellan medelinkomsttagares och höginkomsttagares marginalskatter är motiverat. Den andra lärdomen är att de effektiva marginalskatter som svenska höginkomsttagare idag möter är långt över den *intäktsmaximerande skattesatsen* om skattebaselasticiteten är 0,2, vilket är en vanlig skattning i studier gjorda på nordiska data. Det betyder att skatteintäkterna kan

öka om man sänker marginalskatten för höginkomsttagare, vilket innebär att det finns mer att omfördela till dem som har det sämst.

I avsnittet ”Grundmodellens begränsningar” diskuterar vi ett antal begränsningar hos den grundmodell vi har simulerat. Den i särklass viktigaste begränsningen är att vi i simuleringarna inte tar hänsyn till rollen av kapitalinkomster och hur dessa bör beskattas. Kapitalbeskattningen är i detta sammanhang viktig av två skäl. Dels påverkar den disponibelinkomster olika för individer med olika förmågor. Dels finns incitament i det svenska skattesystemet att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster – ett fenomen man brukar kalla inkomstomvandling. Medan vanliga löntagare saknar möjligheter till inkomstomvandling har fåmansbolagsägare större möjligheter att ta ut kompensation i form av lågt beskattade utdelningar. Om man tar hänsyn till bolagsskatt och arbetsgivaravgifter uppgår skillnaden i marginalskatt mellan lågt beskattade utdelningar och högt beskattade arbetsinkomster till 32 procentenheter, vilket onekligen är ett jättegap.

Även i det därpå följande avsnittet ”Skatter och inkomster: en beskrivning” diskuterar vi rollen av kapitalinkomster. Vi använder specialbeställda data från Statistiska Centralbyrån (SCB), och vi studerar grafiskt hur olika typer av kapitalinkomster (särskilt aktieutdelningar) samvarierar med förvärvsinkomster. I Sverige beskattas olika typer av kapitalinkomster med olika skattesatser, och det är intressant att studera hur olika typer av kapitalinkomster är fördelade bland individer med olika stora arbetsinkomster. Vi finner att kapitalinkomster från finansiella tillgångar är starkt koncentrerade till de som har högst förvärvsinkomster, och vi ser samma mönster för aktieutdelningar, som är en viktig del av kapitalinkomster från finansiella tillgångar. Taxeringsvärden på småhusfastigheter samvarierar också positivt med förvärvsinkomster – i synnerhet vid höga arbetsinkomster – men villaförmögenheten är väsentligt jämnare fördelad i befolkningen. Slutligen, i den femtedel av befolkningen som har högst förvärvsinkomster är 80 procent av alla utdelningar *utdelningar från fåmansbolag*, vilket är den kapitalinkomst som beskattas lägst (skattesatsen är 20 procent).

I avsnittet ”Vägar framåt – reformskisser” skisserar vi hur inkomstbeskattningen kan reformeras med hjälp av relativt enkla medel. Det finns starka argument för att sänka de mycket höga

svenska marginalskatterna på höga (men inte bara skyhöga) arbetsinkomster. För att de konkreta policy-förslagen ska vara politiskt intressanta lägger vi i detta avsnitt på två restriktioner som *inte* följer från våra teoretiska utgångspunkter. Våra förslag är nämligen både budgetmässigt och fördelningsmässigt neutrala. Budgetmässig neutralitet innebär att skattesänkningarna på arbete är fullt finansierade utan hänsyn tagen till ”dynamiska effekter”, vilket följer från det finanspolitiska ramverket. Fördelningsmässig neutralitet betyder att reformen – utan hänsyn tagen till dynamiska effekter – inte ska påverka fördelningen av disponibla inkomster i ekonomin.

Om skattesänkningar för dem med höga arbetsinkomster ska falla ut som både budgetmässigt och fördelningspolitiskt neutrala (i en statisk beräkning) måste höginkomsttagarna ges högre skatter på annat som samvarierar med hög arbetsinkomst. Aktieutdelningar är starkt koncentrerade till toppen av förvärvsinkomstfördelningen, och utdelningar från fåmansbolag är i dagsläget förmånligt beskattade jämfört med andra kapitalinkomster. Taxeringsvärden på småhusfastigheter är jämnare fördelade i befolkningen, men trots detta finns en tydlig positiv korrelation mellan taxeringsvärden och förvärvsinkomster – i synnerhet vid höga förvärvsinkomster. Centrala finansieringskällor i våra förslag är därför en progressiv fastighetsskatt samt höjd skatt på utdelningar från fåmansaktiebolag. Utöver det rena fördelningsargumentet finns även andra skäl att genomföra sådana skattehöjningar. Höjd skatt på aktieutdelningar reducerar det extrema glappet mellan skatt på arbetsinkomster och utdelningar. Och dagens låga nivå på bostadsbeskattningen är svår att motivera utifrån effektivitetsargument.

För att analysera konkreta ekonomisk-politiska förslag har vi gjort samma typ av beräkningar som regelbundet görs på t.ex. Finansdepartementet i samband med budgetpropositionen. Mer specifikt har vi använt FASIT-modellen (Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar), med vars hjälp vi kan simulera vad som händer med skatteintäkterna och fördelningen av disponibelinkomster när vi ändrar skatteregler. Det ska poängteras att vi – till skillnad från när vi simulerade optimala skatteskalor – nu inte tar hänsyn till beteendeeffekter.

Vi har tagit fram två reformpaket. Det första reformförslaget innebär att marginalskatterna för höginkomsttagare sänks. Mer specifikt föreslår vi:

- Slopad värnskatt och slopad avtrappning av jobbskatteavdraget.
- Höjd skatt på utdelningar och kapitalvinster från fåmansaktiebolag inom gränsbeloppet från 20 till 25 procent.
- Införande av en progressiv fastighetsskatt på småhus.

Det andra förslaget innebär att vi ”plattar till” skatteskalan på ett sådant sätt att det stora hoppet i marginalskatt vid brytpunkten för statlig skatt minskar dramatiskt. Här föreslår vi:

- Sänkt statlig skatt med 10 procentenheter ovanför den nuvarande brytpunkten för statlig inkomstskatt.
- Ny statlig inkomstskatt om 5 procent för inkomster mellan 324 000 kronor och den nuvarande brytpunkten för statlig skatt.
- Höjd skatt på utdelningar och kapitalvinster från fåmansaktiebolag inom gränsbeloppet från 20 till 25 procent.
- Införande av en progressiv fastighetsskatt på småhus.

Vissa aspekter av reformförslagen behöver utredas mer, men vår analys visar att det är fullt möjligt att sänka skatten på arbete på ett sätt som även på kort sikt är fördelningspolitiskt rimligt.

English summary

What is the optimal design of the tax- and transfer system? This is one of the most fundamental concerns in a modern welfare state. The government collects taxes to finance public goods, such as the police force and military defense, and engages in income redistribution from rich to poor. However, redistribution entails efficiency losses as high marginal tax rates discourage people from working. The theory of optimal income taxation offers a systematic way to think about tax design, relying on the fundamental insight that there is an inherent trade-off between redistribution and economic efficiency. The tax policy that is optimal from the government's perspective depends on preferences for redistribution as well as on how much taxes distort individuals' behavior. The main purpose of this report is to analyze the taxation of labor incomes in Sweden through the lens of optimal tax theory.

We begin by describing how labor incomes are taxed in Sweden and provide a historical description how taxes have evolved in Sweden during the last decades. In general, Sweden is a high-tax country, and most taxes affect work incentives – either directly or indirectly. Even though our report mostly focuses on personal income taxation, the reader should keep in mind that "invisible" taxes, like payroll taxes and the VAT also lowers the return to work. Changes to the tax system in Sweden have occurred through a series of major tax reforms as well as through many, more gradual, changes. In several respects, the structure of the current Swedish tax system is a heritage of the comprehensive reform of 1991. In the 1970s and 1980s broad groups of taxpayers faced very high marginal tax rates. In 1991 marginal tax rates were sharply reduced, but went up again in the late 1990s. Interestingly, in the last 20 years marginal tax rates fell significantly for Swedish middle-income taxpayers. By contrast, marginal taxes of high-income earners increased slightly.

This development has led to a widening gap between the marginal tax rates of middle- and high-income taxpayers.

To give a concrete example, consider a specialized medical doctor, who has monthly earnings of SEK 59,000 and receives an offer from an employer who is willing to pay her more. How much of an earnings increase will she keep after taxes? If she accepts the offer, she will only keep 40 percent net of personal taxes. Local taxes, the central government tax, and the phase-out of the EITC create a personal marginal tax rate of 60 percent. If one also accounts for indirect taxes, which affect the difference between the employer's wage cost and the employee's consumption, the effective marginal tax rate is around 75 percent. It is important to note that in Sweden, high marginal tax rates are not restricted to people with the most extreme earnings. Already at monthly earnings of SEK 42,000 the personal marginal tax rate exceeds 50 percent. Another salient feature of the Swedish income tax system is that the marginal tax rate jumps quite dramatically at the kink point where the central government tax kicks in. As a consequence, marginal work incentives are very different for someone earning, say, SEK 35,000 and someone earning, say, SEK 45,000.

After having described the Swedish tax system and its evolution over time, we provide a non-technical overview of some of the basic insights of the very simplest incarnation of the theory of optimal taxation of labor incomes. We discuss a stylized model in which the government wants to redistribute from individuals with high skills to individuals with low skills, while taking into account that taxes distort how much people work. The government maximizes welfare, and the preference for redistribution is captured by a social welfare function. Asymmetric information is the key difficulty from the perspective of the government. If the government directly could observe individual skill types it would be possible for the government to levy non-distortive individual specific lump sum taxes and redistribute resources without efficiency losses. However, the government does not observe individual skills, and individuals lack incentives to reveal their true types. Therefore, the government needs to tax incomes rather than skills. Taxing incomes gives rise to labor supply responses and, hence, efficiency losses.

In a non-linear income tax system, the marginal tax rate is different at different income levels. The profile of optimal marginal

tax rates depends on the skill distribution, the taxable income elasticity and the government's preferences for redistribution. One of the most transparent insights that can be derived from the theory is that it is typically a bad idea levying high marginal tax rates at income levels where a large number of individuals locates. The reason is that many individuals will lower their labor supply in response to such high marginal tax rates. Another important insight is that in a non-linear tax system, the distinction between marginal and average tax rates is central. In an optimal tax system, it might happen that some people pay high *average* tax rates, even though their *marginal* tax rate is low.

To illustrate the key properties of the basic model we provide numerical simulations of optimal tax schedules. We use Swedish data on wage rates, and we examine how the optimal tax schedule is affected by changing the government's objective and the taxable income elasticity. The latter quantity describes how sensitive people are to taxes. Finally, we make a novel exercise in which we replace the compressed Swedish wage distribution with the considerably more dispersed U.S. wage distribution. The three experiments together reveal important properties of the optimal income tax model: The optimal marginal tax rate increases when: i) the government's preference for redistribution increases, ii) the taxable income elasticity decreases, and, (iii) the skill distribution becomes more dispersed. The optimal marginal tax schedule is often U-shaped – marginal tax rates are high at the bottom, low for middle-income taxpayers, and often higher for high-income earners.

Our analysis concentrates on middle- and high-income earners. What do we learn from a policy perspective from the simulations? The first lesson is that the simulations do not provide any immediate support for a Swedish "flat tax", i.e. a tax system in which marginal tax rates are constant at all income levels. On the other hand, the simulations also indicate that the large marginal tax difference between middle- and high-income taxpayers in the current Swedish system is too large. The second lesson is that the effective marginal tax rates facing high-income earners lie well above the revenue maximizing tax rates if the tax base elasticity is 0.2, which is a typical taxable income elasticity estimate in empirical studies conducted on Nordic data. This implies that tax revenues would increase if the

government lowered marginal tax rates, and there would be more resources available to transfer to needy groups of the population.

We also discuss a number of limitations of the basic model we have used in our simulation exercise. The by far most serious limitation is that we abstracted from capital incomes. In at least two ways, capital taxation is a first-order concern for the problem at hand. First, taxes on capital income affect the distribution of disposable incomes. Second, there are incentives in the Swedish system to transform highly taxed labor income into more leniently taxed capital income – a phenomenon commonly referred to as income shifting. Employees typically lack means to shift incomes. By contrast, owner-managers of closely held corporations, who report their own incomes, have much better opportunities. When accounting for corporate and payroll taxes the difference between the marginal tax rates on capital and labor income amounts to 32 percentage points, which is quite extreme.

We then continue to discuss the role of capital incomes. We have ordered data from Statistics Sweden, and we graphically examine how different types of capital incomes (in particular dividends) correlate with labor incomes. Sweden taxes different types of capital incomes at different proportional rates, and it is therefore interesting to examine these correlations. We find that incomes from financial assets are heavily concentrated at the top of the earnings distribution, and we observe the same pattern for dividends, which is an important component of incomes from financial assets. Property values also correlate positively with labor income – especially at high earnings levels. But housing wealth is not as concentrated to the top of the labor income distribution as e.g. dividends. Finally, we make a detailed description of the composition of dividends. Strikingly, 80 percent of all dividends received by those reporting larger labor incomes than the central government kink are leniently taxed dividends from closely held corporations (the tax rate is 20 percent).

Finally, we sketch how the Swedish income tax system can be reformed. There are strong arguments in favor of lowering the very high marginal tax rates that many high-income earners currently face. In order to make our concrete policy proposals appealing to a policy-oriented audience we impose two restrictions, which do *not* follow from our theoretical framework. Our policy proposals are

both "budget neutral" and “distribution neutral”. Budget neutrality implies that the fiscal policy has no impact on the government’s budget when assuming away behavioral responses. In this context, distribution neutrality ensures that our policy proposals do not affect the distribution of disposable incomes.

When disregarding behavioral responses to lower taxes, cutting taxes of high-income earners is both costly and increases income inequality. To satisfy the two conditions above, one must raise taxes on incomes that correlate with large labor incomes. As already mentioned, dividends are strongly concentrated at the top of labor income distribution, whereas property values are more evenly distributed. To a large extent, our reform proposals are financed by a progressive property tax and a somewhat larger tax on dividends from closely held corporations. There are other arguments in favor of higher taxes on (large) property values and dividends other than achieving budget and distribution neutrality. Increasing the dividend tax rate closes the extreme gap between taxes on capital and labor incomes. Moreover, the low level (and regressive nature) of the currently implemented property tax in Sweden tax is difficult to defend on efficiency grounds.

In order to analyze concrete policy-proposals, we have calculated the mechanical effects of our proposals on tax revenues and the income distribution, using similar procedures as the Swedish Ministry of Finance. More specifically, we used a micro-simulation model called FASIT. It should be emphasized that we did not take behavioral effects into account in this exercise.

Inspired by our numerical simulations, we propose two reform packages. The first one involves lower marginal tax rates for high-income earners. To be more precise, we suggest

- Abolished “värnskatt”, i.e. the additional 5 percent bracket applying to top labor incomes. Moreover, the phase-out of the EITC is also abolished (3 percent phase-out rate).
- Higher taxes on dividends and capital gains from closely held corporations – the current proportional tax of 20 percent should be increased to 25 percent. Moreover, we introduce a progressive property tax.

The second proposal implies a flattening of the marginal tax schedule. The details are:

- A 10-percentage point cut in the central government tax above the current central government kink point.
- A new central government tax of 5 percent applying to annual incomes between SEK 324 000 and the current kink point.

- Higher taxes on dividends and capital gains from closely held corporations – the current proportional tax of 20 percent is increased to 25 percent. Moreover, we introduce a progressive property tax.

It deserves to be mentioned that some of the reform proposals should be further investigated. However, our analysis shows that it is feasible to lower tax rates on labor income, even after having imposed stringent political constraints.

1 Inledning

Frågan hur skatte- och bidragssystemet bör utformas tillhör de allra mest fundamentala i en modern välfärdsstat. Staten tar in skatt för att finansiera gemensamma angelägenheter som polis och försvar, men också för att omfördela mellan rika och fattiga. Omfördelning har dock en ofrånkomlig kostnad: höga marginalskatter snedvrider folks arbetsutbud och leder till effektivitetsförluster. Många empiriska studier – inte minst från de nordiska länderna – har funnit att höga marginalskatter minskar folks inkomster före skatt, se t.ex. Blomquist och Selin, (2010), Kleven och Schultz (2014) och Matikka (2018).

Svenska höginkomsttagare möter mycket höga marginalskatter på arbetsinkomster. En specialistläkare som tjänar 59 000 kronor i månaden, och som funderar på att jobba fler timmar eller acceptera en mer högavlönad tjänst, får exempelvis idag endast behålla 40 procent av en ytterligare intjänad krona. Kommunalskatt, statlig inkomstskatt och avtrappning av jobbskatteavdrag skapar tillsammans en marginalskatt på cirka 60 procent. Tar man dessutom hänsyn till mer osynliga skatter, som *de facto* påverkar skillnaden mellan det arbetsgivaren betalar för en anställd och det den anställde faktiskt kan konsumera, blir den effektiva marginalskatten än högre – hela 75 procent av en löneökning går bort i skatt (Lundberg, 2017a). Dessa höga skattenivåer riskerar onekligen att påverka folks beteende: t.ex. kan antalet arbetade timmar och investeringar i utbildning och vidareutveckling i karriären påverkas negativt. Tidigare forskning visar att skattesänkningar för svenska höginkomsttagare, under tämligen försiktiga antaganden, faktiskt skulle *öka* skatteintäkterna (se t.ex. Lundberg, 2017; Flood m.fl., 2013; Bastani och Lundberg,

2017a; Holmlund och Söderström, 2011; och Pirttilä och Selin, 2011a).[1]

I Sverige möter påfallande många skattebetalare höga marginalskatter – det är långtifrån enbart extrema höginkomsttagare som har svaga drivkrafter att öka sitt arbetsutbud. Redan vid en månadsinkomst på 42 000 kronor går mer än hälften av en inkomstökning bort i skatt. Det är också påfallande att marginalskatten kraftigt hoppar vid brytpunkten för statlig inkomstskatt, vilket gör att behållningen av att anstränga sig skiljer sig väsentligt mellan två personer som tjänar, säg, 35 000 kronor och 45 000 kronor i månaden.[2] Denna profil på skatteskalan har vuxit fram gradvis, men aldrig grundligt analyserats i ljuset av modern skatteforskning.

I Sverige har vi sedan 1991 ett dualt inkomstskattesystem, vilket innebär att arbets- och kapitalinkomster beskattas separat. Faktum är att många av de som tjänar höga arbetsinkomster rapporterar kapitalinkomster som beskattas väsentligt förmånligare. Klyftan mellan de höga marginalskatterna på arbete och de lägre skatterna på kapital har vuxit över tid. Som tidigare kartlagts av Alstadsæter och Jacob (2012, 2016) finns det starka incitament för höginkomsttagare att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster i det svenska systemet.

Huvudsyftet med denna rapport är att använda optimal beskattning som ett analysverktyg för att diskutera beskattning av arbetsinkomster i Sverige. Vi kartlägger de senaste decenniernas utvecklingslinjer i den svenska beskattningen av arbetsinkomster och använder registerdata över löner och andra inkomster för att beräkna optimala inkomstskatteskalor. De senare fungerar som inspiration för skattepolitiska reformförslag. Vi skisserar två reformförslag, som båda innebär att skatteskalan ”plattas till” något. Förslagen inbegriper bland annat marginalskattesänkningar för höginkomsttagare, höjd skatt på utdelningar från fåmansaktiebolag samt en progressiv fastighetsskatt. En konsekvens av förslagen är att det stora glappet mellan skatten på arbets- och kapitalinkomster

[1] Skattesänkningarna beräknas vara självfinansierande eftersom skattebasen eller ”kakan att dela på” växer om folk jobbar mer när skatten sänks. Om marginalskatten är tillräckligt hög i utgångsläget, och arbetsutbudet är tillräckligt känsligt för skatteändringar, kommer denna positiva effekt vara större än den mekaniska intäktsökning som följer av att skattesatsen höjs.
[2] Glappet i effektiva skattesatser förstärks av att arbetsgivaravgiften är en ren skatt från en månadsinkomst på 42 000 kronor. För högre inkomster berättigar inbetalda arbetsgivaravgifter inte till några pensionsrätter.

minskar. Vi gör bedömningen att de kapitalskattehöjningar vi föreslår skulle leda till relativt små effektivitetsförluster.

Under mer än ett decennium har den svenska skattepolitiska debatten kretsat kring de så kallade jobbskatteavdragen, som syftat till att få fler människor i arbete och sänka skatterna vid låga inkomster. Vid årsskiftet 2018/2019 expanderade jobbskatteavdraget ännu en gång i form av ett sjätte steg. Vår bedömning är att incitamenten att ta ett jobb numera överlag är goda i Sverige, och att det är hög tid för skattedebatten att skifta fokus. Strålkastarljuset bör istället riktas mot beskattningen av medelhöga och höga arbetsinkomster. Vi föreslår att de internationellt sett höga marginalskatterna på arbete sänks för individer med högre inkomster samtidigt som vi föreslår att neutralisera fördelningseffekterna av dessa skattesänkningar med skattehöjningar på vissa kapitalinkomster.[3]

Vi är inte de första ekonomer som under senare år föreslagit sänkta marginalskatter på höga arbetsinkomster i Sverige, och att dessa finansieras med högre kapitalskatter. Liknande poänger har gjorts av Waldenström m.fl. (2018) och Pirttilä och Selin (2011a). Till skillnad från Waldenström m.fl. (2018) som främst analyserade kapitalbeskattningen, ligger vårt huvudfokus på beskattningen av arbetsinkomster.

I en uppmärksammad ESO-rapport förespråkade Sørensen (2010) ett avskaffande av värnskatten och en kraftigt reformerad kapitalbeskattning. Jämfört med hans arbete, som hade i syfte att genomlysa hela skattesystemet, är vår analys mer partiell och specifikt riktad mot inkomstbeskattning. De reformer vi skisserar är kvantitativt små i förhållande till det totala skatteuttaget. Därför har vi av olika skäl avstått från att fördjupa oss i utformningen av indirekta skatter såsom arbetsgivaravgifter och moms. Vi har inte heller diskuterat miljöskatter, som ofta har helt andra fördelningspolitiska konsekvenser än kapitalskatter.

Ett annat intressant arbete gjordes av Flood m.fl. (2013), som propagerade för en ”platt skatt” i Sverige. Forskarna använde en mikrosimuleringsmodell, som visade på höga effektivitetsvinster av ett sådant förslag. Platt skatt innebär att marginalskatten är konstant för alla nivåer av inkomst. Till skillnad från detta arbete är vår analys

[3] Vi noterar att det tycks finnas ett stigande politiskt intresse att sänka marginalskatter. I det så kallade Januariavtalet, som träffades mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna i januari 2019, ingår att värnskatten ska avskaffas den 1 januari 2020. I avtalet ingår även en ”omfattande skattereform” innehållande sänkt marginalskatt.

och policydiskussion mer kopplad till teorin om optimal inkomstbeskattning och i högre grad influerad av numeriska simuleringar. Vår analys är också nära kopplad till inflytelserik internationell forskning på senare år av t.ex. Brewer m.fl. (2010) och Diamond och Saez (2011) som visat att progressiv inkomstbeskattning har potential att fylla en viktig funktion i moderna välfärdsstater.

Optimal beskattningsteori erbjuder ett systematiskt sätt att tänka kring hur skattesystemet bör utformas. Den grundläggande insikten är att det finns en avvägning mellan omfördelning och ekonomisk effektivitet. I ett *icke-linjärt* skattesystem är marginalskatten olika hög vid olika inkomstnivåer. Hur hög marginalskatten bör vara vid en viss nivå beror på lönefördelningen, skattebasens känslighet för skatter samt samhällets omfördelningsambitioner. Det är t.ex. vanligtvis dåligt att ha höga marginalskatter vid inkomstnivåer där många individer befinner sig, eftersom många då minskar sitt arbetsutbud. I ett optimalt icke-linjärt skattesystem kan också den *genomsnittliga* skatt en höginkomsttagare betalar vara hög samtidigt som *marginalskatten* är låg. Detta är ett tema vi kommer utveckla i rapporten.

Ett viktigt syfte med rapporten är pedagogiskt: Vi vill illustrera ett antal viktiga lärdomar utifrån modern skatteforskning – såväl för praktiker, nationalekonomer och studenter som för en samhällsintresserad allmänhet. En annan viktig målgrupp är beslutsfattare, och av denna anledning tar vi noggrann hänsyn till politiska realiteter, såsom det finanspolitiska ramverket och krav på fördelningspolitisk neutralitet. Syftet är att skapa en informerad och konstruktiv samhällsdebatt om hur skattesystemet kan reformeras. Vi har därför förhoppningen att våra förslag kommer tas på allvar av alla som vill omfördela resurser i samhället till så låga effektivitetskostnader som möjligt. Vår historiska översikt visar att de problem som finns i svensk inkomstbeskattning har vuxit fram gradvis.

En utgångspunkt i vårt arbete är att ekonomisk-politiska förslag inte bara förutsätter trovärdiga empiriska studier, utan också kräver en idé om vilka individer eller grupper som staten bör omfördela till. I vetenskaplig jargong heter det att forskaren måste specificera en *social välfärdsfunktion*. Om statens målsättning är att maximera välfärden för de sämst ställda (dem med lägst intjänandeförmåga som inte jobbar) – och inte i sig bryr sig om övrigas välfärd – blir

skattepolitikens mål att *maximera skatteintäkterna*. Om staten istället bryr sig om välfärden för bredare grupper av inkomsttagare kan den optimala skatteskalan se helt annorlunda ut. Den politiska verkligheten består av partier som företräder olika intressegrupper, prioriteringar, och därmed olika ”sociala välfärdsfunktioner”. Skatteforskarens viktiga roll är att karaktärisera optimala skatteskalor *givet* en viss social välfärdsfunktion. I vissa situationer kan forskaren också föreslå ”Pareto-förbättrande” reformer, dvs. reformer som alla vinner på.

Denna rapport är strukturerad på följande vis. I avsnitt 2 gör vi en historisk exposé över förändringar på arbetsinkomstbeskattningens område. I det tredje avsnittet ger vi en populärvetenskaplig översikt av teorin om optimal beskattning av arbetsinkomster. I det fjärde presenterar vi simuleringar av optimala inkomstskatteskalor på svenska data. I det femte diskuterar vi ett antal faktorer som vi *inte* tagit hänsyn till när vi gjort analysen, men som kan vara viktiga att beakta i praktisk skattepolitik. I det sjätte avsnittet karaktäriserar vi bland annat relationen mellan arbetsinkomster och några olika former av kapitalinkomster. I avsnitt 7 skisserar vi ett konkret skattepolitiskt förslag, som både tar hänsyn till budget- och fördelningseffekter. Sammanfattande slutsatser återfinns i avsnitt 8.

Tanken är att stommen av rapporten ska kunna läsas av en samhällsintresserad allmänhet. Rapporten innehåller emellertid appendix-avsnitt, som i första hand riktar sig till en nationalekonomiskt skolad publik. I appendix ger vi en översikt av den empiriska litteraturen om arbetsutbuds- och skattebaselasticiteter. Vidare beskriver vi i appendix i detalj hur vi har utfört simuleringarna. Här framgår hur vi har valt ut data, och vilka tekniska överväganden vi har gjort.

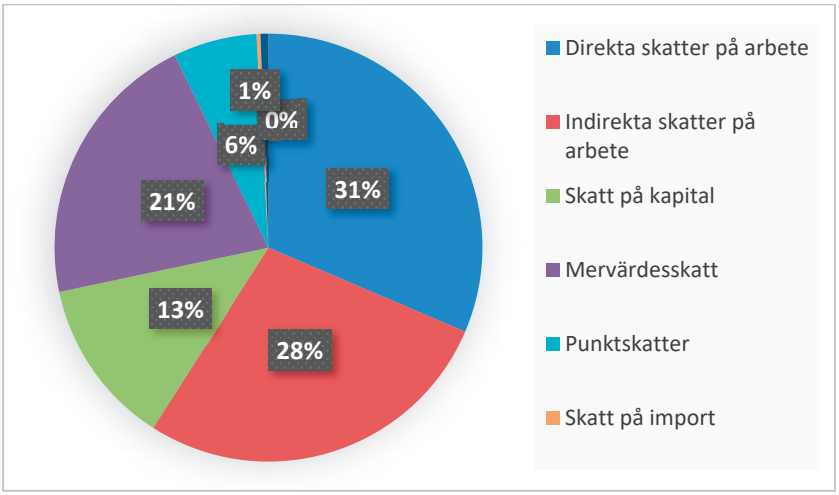
2 Beskattning av arbetsinkomster i Sverige

Allmänt om skattesystemet

Sverige är i de flesta avseenden ett högskatteland, och det finns en bred politisk konsensus kring höga fördelningspolitiska ambitioner. Skatternas andel av BNP låg 2017 på 44 procent.[4] Detta är förvisso fem procentenheter lägre än vid millennieskiftet, men fortfarande en internationellt sett hög nivå, då OECD-genomsnittet ligger runt 34 procent. Figur 2.1 delar upp skatteintäkterna i några breda komponenter. En betydande andel av skatteintäkterna kommer från skatter på arbetsinkomster, antingen via direkta eller indirekta skatter. Med direkta skatter avses *personlig inkomstbeskattning*, alltså den skatt på arbetsinkomster som formellt betalas av individen. Här är kommunalskatten den dominerande intäktskällan, men även statlig inkomstskatt och skattereduktioner räknas hit. De ”indirekta skatterna på arbete” är i huvudsak sådana skatter som betalas av arbetsgivaren. Här dominerar arbetsgivaravgiften.[5] De flesta ekonomer tänker sig att arbetsgivaravgifter på sikt fullständigt övervältras i lägre löner. Om så är fallet har arbetsgivaravgiften i praktiken liknande effekter på individens incitament att arbeta som den personliga inkomstskatten.[6]

[4] https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Skatter/Skattetryck/Skattetrycket-historiskt/ Hämtad 2019-03-28.
[5] Ett förrädiskt drag i dessa siffror är att den allmänna pensionsavgiften räknas till ”indirekta skatter”, men att skattereduktionen för densamma, som är 100 procent, räknas till ”direkta skatter”.
[6] Detta resonemang bygger på antaganden att efterfrågan på arbete är perfekt elastiskt i små öppna ekonomier (horisontell efterfrågekurva).

Figur 2.1 De totala skatterna i Sverige år 2017, procentandelar



Källa: Ekonomifakta/Ekonomistyrningsverket.

Skatter på konsumtion utgör betydande intäktsposter – både i form av mervärdesskatt och punktskatter. I många ekonomiska modeller är skatter på konsumtion och arbetsinkomster likvärdiga, eftersom det man tjänar någon gång kommer konsumeras. Därför är det inte ovanligt att ekonomer inkluderar såväl konsumtionsskatter som arbetsgivaravgifter i mått på effektiva marginalskatter på arbete. Även skatter på kapital kan i någon mån betraktas som skatt på arbete. Dels eftersom en skatt på kapitalinkomst är en skatt på framtida konsumtion, och lönsamheten att arbeta kan antas bero på framtidens konsumtionsmöjligheter. Dels eftersom bolagsskatter och utdelningsskatter kan leda till att lägre löner betalas ut i företagen (övervältring).

Sammanfattningsvis, de flesta skatter påverkar incitamenten att arbeta – antingen direkt eller indirekt.

Den personliga inkomstskatten

Marginalskatten på arbetsinkomster är den skatt individen betalar på den sist intjänade kronan och är viktig att skilja från den genomsnittliga skatten som återspeglar individens totala skattebörda. I

princip kan marginalskatten vara noll samtidigt som den genomsnittliga skatten är mycket hög. Det finns olika sätt att definiera marginalskatten. I den allmänna debatten är marginalskatten ofta synonymt med den skatt som betalas på den sista kronan taxerad förvärvsinkomst i form av kommunalskatt och statlig inkomstskatt. Här kallar vi denna marginalskatt för den personliga marginalskatten, och den illustreras i figur 2.2 för olika nivåer av taxerad förvärvsinkomst. I det nuvarande skattesystemet bestäms den personliga marginalskatteskalan av

- **Den kommunala inkomstskatten**, som är proportionell mot inkomsten och i genomsnitt 32,12 procent år 2018.
- **Grundavdraget**. In- och utfasning.
- **Jobbskatteavdrag**. In- och utfasning.
- **Statlig inkomstskatt**. Två intervall, 20 och 25 procent.

Dessa olika komponenter resulterar i en trappstegsformad skatteskala, där marginalskatten ökar i varje nytt intervall, se figur 2.2.[7] Jobbskatteavdrag och grundavdrag gör att marginalskatten är väsentligt lägre än kommunalskatten vid låga inkomster. I ett långt intervall som sträcker sig från drygt 130 000 kronor till drygt 360 000 kronor, där många skattebetalare befinner sig, är marginalskatten cirka 28,5 procent, varefter den i ett kort intervall uppgår till kommunalskatten. Därefter, vid en årsinkomst på drygt 450 000 kronor, gör marginalskatten ett rejält skutt uppåt med 20 procentenheter. Detta är en effekt av den viktiga brytpunkten för statlig inkomstskatt. På något högre inkomstnivåer kommer marginalskatten göra två mindre hopp (men som sammantaget innebär en signifikant höjning): Vid drygt 600 000 kronor ökar marginalskatten med 3 procentenheter på grund av att jobbskatteavdraget börjar fasas ut. Kort därefter sker en ny ökning med 5 procentenheter, eftersom den statliga inkomstskatten från denna punkt är 25 procent av inkomsten (”värnskatten”). Sammantaget leder det till en högsta personlig marginalskatt på 60 procent (=32 + 25 + 3).

[7] Det bör dock poängteras att vi har kapat grafen vid en årsinkomst på 800 000 kronor. Vid riktigt höga inkomster, cirka 1 500 000 kronor per år, finns en brytpunkt där marginalskatten sjunker med tre procentenheter. Det beror på att jobbskatteavdraget fullständigt fasats ut vid denna punkt.

Effektiva skattesatser

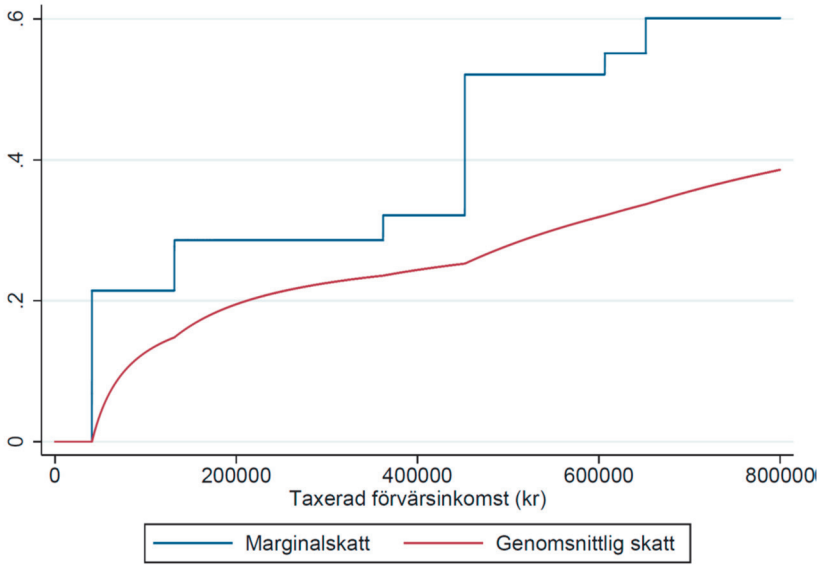
Som vi redan diskuterat tänker sig ekonomer ofta att arbetsgivaravgifter fullständigt övervältras på löntagare i form av lägre löner. Vidare betraktas ofta skatt på konsumtion som likvärdig med skatt på arbetsinkomster, eftersom inkomsterna någon gång kommer att konsumeras. Ett mått på *effektiv marginalskatt* inbegriper därför, förutom personlig inkomstskatt, även konsumtionsskatter (mervärdesskatt, punktskatter) samt arbetsgivaravgifter. I princip skulle det vara möjligt att även inkludera övervältring av kapitalskatter i måttet, men det brukar inte göras, och vi gör det heller inte här.

Eftersom arbetsgivaravgifter är direkt knutna till förmåner i socialförsäkringarna, t.ex. pensionsrätter, brukar de delas upp i en förmånskomponent och en skattekomponent. De olika förmånerna i socialförsäkringarna har olika intjänandetak. Det högsta av dem är 8,07 inkomstbasbelopp (ungefär 500 000 kronor), vilket är intjänandetaket i den allmänna pensionsförsäkringen. Ovanför taket är arbetsgivaravgiften entydigt en ren skatt. Intjänandetaken skapar alltså brytpunkter i den effektiva skatteskalan. För löntagare, som påverkas av arbetsgivaravgiften *indirekt* genom lägre löner (övervältring), ska dessa brytpunkter inte tolkas alltför bokstavligt. För egenföretagare å andra sidan, som betalar såväl personlig inkomstskatt som sociala avgifter på egen hand, är dessa brytpunkter jämförbara med de brytpunkter som följer av den personliga inkomstskatten.

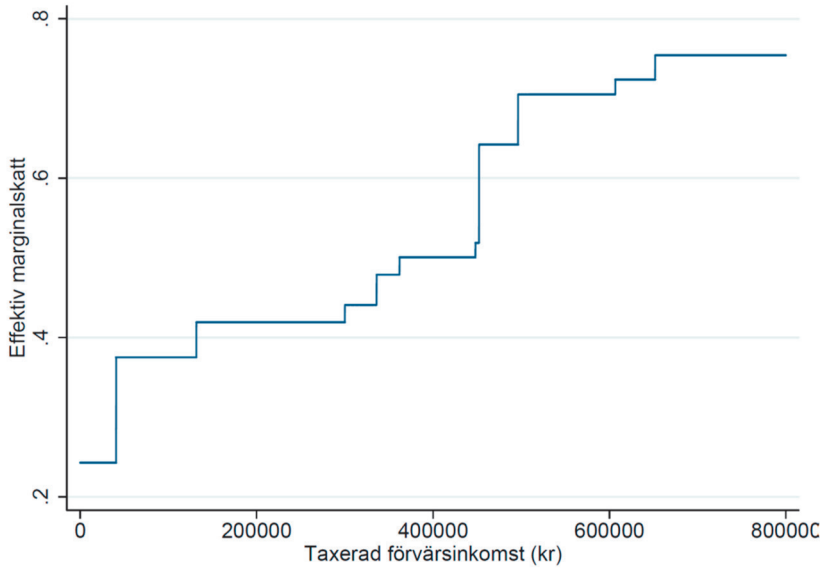
Exakt hur förmånskomponenten och konsumtionsskatterna bör kvantifieras är inte uppenbart, se diskussionen i Lundberg (2017a).[8] Vi följer Lundbergs uppskattning av förmånskomponenten, och vi sätter likt Lundberg den totala konsumtionsskatten (mervärdesskatt och punktskatter) till 23,5 procent. Då erhåller vi en effektiv marginalskatteskala, som illustreras i figur 2.3. Jämfört med figur 2.2 är två förändringar tydliga. Det första är att skattenivån nu är väsentligt högre överlag. Den högsta effektiva marginalskatten är nu kring 75 procent. Dessutom är brytpunkterna nu flera, och de kommer från intjänandetaken i socialförsäkringarna. Den viktigaste av dessa brytpunkter – taket för pensionsrätter i det allmänna pensionssystemet – ser vi närmast till höger om brytpunkten för statlig inkomstskatt.

[8] Arbetsgivaravgiften diskuteras också i Flood m.fl. (2013).

Figur 2.2 **Marginalskatt och genomsnittlig skatt år 2017 som en funktion av förvärvsinkomst (under antagandet att inga sociala transfereringar är med i den taxerade förvärvsinkomsten) utan att beakta arbetsgivaravgifter, moms och punktskatter**



Figur 2.3 **Effektiv marginalskatt på arbetsinkomster år 2017 för olika nivåer av taxerad förvärvsinkomst. Inkomstskatt, arbetsgivaravgifter, moms och punktskatter beaktas. Beräkningar av förmånsdel i socialförsäkringar följer Lundberg (2017a)**



Figur 2.3 beskriver effektiva marginalskatter för mycket stora delar av befolkningen, även om det kan finnas vissa variationer i kommunalskatt, effektiv konsumtionsskatt (beroende på olika konsumtionsmönster) och arbetsgivaravgifter (på grund av regionala nedsättningar och anställningssubventioner). Mer allvarligt är emellertid att figur 2.3 inte tar hänsyn till avtrappningen av bidrag för låginkomsttagare. I den svenska policy-litteraturen benämns ofta summan av personlig marginalskatt och avtrappningssatserna för marginaleffekten. I moderna ekonomier är ofta marginaleffekterna U-formade utmed inkomstfördelningen: De är höga vid låga inkomster där bidragen trappas ner, låga på mitten av inkomstfördelningen och återigen höga vid höga inkomster på grund av skattesystemets progressivitet.

Bidragssystem – såsom försörjningsstöd och bostadsbidrag till ungdomar och barnfamiljer – har stor relevans för de marginaleffekter som individen möter. Även barnomsorgsavgift och återbetalning av studiemedel är delvis inkomstprövade. Det är emellertid långt mer komplicerat att beskriva de marginaleffekter som bidragssystemet

ger upphov till, ty dessa styrs av faktorer som makens/sambons inkomst, förmögenhet och antal barn i hushållet. Löfbom (2018) gjorde en kartläggning av marginaleffekter, med särskilt fokus på nyanlända. Det framgick av hennes studie, som gjordes med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT, att marginaleffekterna för vissa grupper är betydande vid låga inkomster. Detta gäller i synnerhet ensamstående med barn, men också två-försörjarhushåll där båda makarna har låga inkomster (Löfbom 2018, figur 4.4–4.6).

Historiska perspektiv

Vi tror att historiska perspektiv är avgörande för att förstå utsikterna för och behoven av att reformera det svenska skattesystemet. Det kan vara lätt att glömma att den svenska högskattestaten är ett förhållandevist ungt fenomen. Fram till andra världskriget var skattekvoten, alltså skatternas andel av BNP, lägre än 15 procent. Men under efterkrigstiden skedde en mycket snabb expansion av offentlig sektor, socialförsäkringssystem och därmed även skattetrycket. 1990 låg skattekvoten kring 50 procent. Sedan millennieskiftet har trenden återigen varit nedåtgående – 2017 var skatternas andel av BNP knappt 44 procent. Det svenska skattetrycket har med andra ord varierat kraftigt över tid. I denna rapport tar vi i sig inte ställning till vilken nivå på skattetrycket som är att föredra, en fråga som ytterst är avhängig politiska värderingar. Däremot konstaterar vi att de skandinaviska länderna har lyckats kombinera höga skatter med i flera dimensioner lyckade ekonomiska utfall, se diskussionen i Kleven (2014).

Det är inte bara nivån på skattetrycket som kraftigt varierat över tid. Även skattesystemets *utformning* har i viktiga avseenden reformerats. Ibland har detta skett under stor massmedial uppmärksamhet, såsom 1971 års särbeskattningsreform eller 1991 års duala inkomstskattereform.[9] Ibland har påtagliga förändringar av skattesystemets struktur skett mer i det tysta – den gradvisa ökningen av arbetsgivaravgifterna från tidigt 1970-tal och framåt är ett exempel. Den historiska genomgången av Du Rietz m fl. (2013) visar att den

[9] I den förra reformen separerades makarnas arbetsinkomster innan de beskattades, vilket i praktiken innebar att gifta kvinnor fick ökade incitament att jobba (Selin, 2014). I den senare reformen, som vi kommer diskutera närmare nedan, separerades beskattningen av arbetsinkomster och kapitalinkomster.

statliga inkomstskattens utseende, t.ex. vad gäller antalet brytpunkter har varierat enormt över tid. 1952 hade statsskatteskalan inte mindre än 23 intervall.

Men viktigare är självfallet hur nivåerna och progressiviteten har utvecklats över tid. Ett sätt att skapa sig en bild av detta är att studera hur den högsta marginalskatten (den marginalskatt som tillämpas på dem med de högsta inkomsterna) utvecklats i relation till en ”vanlig höginkomsttagare”, ”medelinkomsttagare” och ”låginkomsttagare”, där dessa definieras utifrån en genomsnittlig industriarbetares löneinkomst. En höginkomsttagare (låginkomsttagare) är någon som tjänar 1,67 (0,67) gånger en genomsnittlig industriarbetares löneinkomst. Du Rietz m fl. (2013, figur 5) visar att den högsta personliga marginalskatten uppgick till cirka 70 procent under perioden 1948–70 för att sedan stiga markant under 1970-talet. 1980 infördes ett tak på 85 procent för den personliga marginalskatten.

Runt 1950 förelåg emellertid en stor diskrepans mellan ”den vanlige löntagarens” marginalskatt, som understeg 20 procent, och den högsta marginalskatten, som alltså var 70 procent. Detta mönster – med mycket höga marginalskatter för mycket höga inkomster – var vanligt fram till 1980-talet i många västländer. I Sverige kom emellertid ”den vanlige höginkomsttagarens” marginalskatt att dramatiskt närma sig den högsta marginalskatten under 1970-talet, och det gäller fortfarande. I början av 1980-talet mötte breda lager av befolkningen höga eller mycket höga marginalskatter. På 1980-talet sänktes dock marginalskatterna gradvis, samtidigt som möjligheterna till ränteavdrag begränsades.

1990–91 års reform

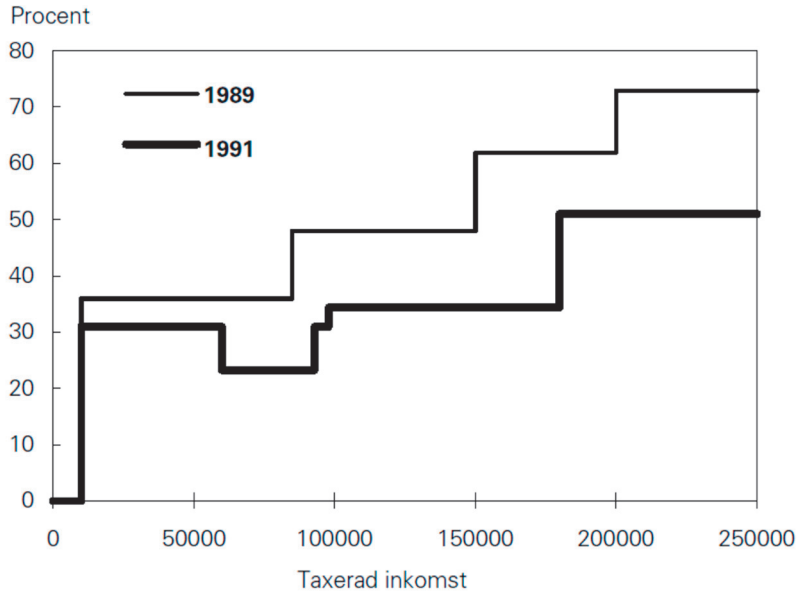
1991 års skattereform – massmedialt känd som ”århundradets skattereform” – är inte bara intressant på grund av sitt innehåll, utan även för sättet den kom till på. Reformen föregicks av ett ovanligt omfattande utredningsarbete av nationalekonomer och skattejurister. Med vissa modifikationer blev det förslag som kommittén för Reformerad Inkomstbeskattning (RINK) lade fram verklighet 1990–91. Enligt kommittédirektiven (Dir. 1987:29) var syftet med översynen att ”åstadkomma ett mera rättvist och enkelt skattesystem som i förhållande till dagens innebär lägre skattesatser för

den statliga inkomstskatten, en breddad skattebas genom minskade avdragsmöjligheter samt en mer enhetlig kapitalbeskattning som stimulerar till ökat sparande och minskad skuldsättning." Reformen genomsyrades kanske mer än någon annan reform av nationalekonomisk forskning och utredningsarbete. Samtidigt lades stor vikt vid begrepp som likformighet, enkelhet och enhetlighet. "Lika inkomster" skulle beskattas "lika".

Den principiellt sett mest centrala förändringen på personbeskattningens område var att beskattningen av arbetsinkomster och kapitalinkomster separerades 1991, vilket också kom att få viktiga konsekvenser för ränteavdragen. Den personliga inkomstskatteskala som föreslogs av RINK var mycket enkel: 90 procent av skattebetalarna skulle enbart betala kommunal inkomstskatt på cirka 30 procent av inkomsten, medan 10 procent av skattebetalarna även skulle betala statlig inkomstskatt på 20 procent och därmed möta en marginalskatt på cirka 50 procent.[10] Därav parollen "hälften kvar".[11] I den slutgiltiga propositionen kom emellertid utformningen att modifieras i två avseenden. Dels sänktes nivån för brytpunkten för statlig inkomstskatt på ett sådant sätt att fler skattebetalare – cirka 15 procent – kom att betala statlig skatt.[12] Dels infördes av fördelningspolitiska skäl ett förhöjt grundavdrag i intervallet 60 000 till 180 000 kronor, vilket hade konsekvenser för marginalskatten i detta intervall. I figur 2.4 illustrerar vi 1990–91 års skatteomläggning i termer av personliga marginalskatter. Vi ser att reformen var betydande: Mellan 1989 och 1991 minskade marginalskatten i samtliga inkomstgrupper, även om sänkningarna var som allra störst för dem med de högsta inkomsterna. För dessa höginkomsttagare sänktes marginalskatten med 22 procentenheter – från 73 procent till cirka 51 procent. Att vi idag alltjämt har en brytpunkt för statlig skatt, där marginalskatten hoppar med 20 procentenheter, är ett arv från 1991 års reform.

[10] RINK föreslog också ett mindre grundavdrag (fast belopp, utan in- och utfasning). Se SOU 1989:33, avsnitt 4.1.
[11] Utifrån de resonemang om effektiva skattesatser som vi fört tidigare i detta avsnitt är "hälften kvar" emellertid en på många sätt missvisande paroll.
[12] Regeringens proposition 1997/98:1, bilaga 6.

Figur 2.4 **Personlig marginalskatt 1989 och 1991. Hämtad från Regeringens proposition 1997/98:1, Bilaga 6**



En intressant aspekt av 1991 års reform var att beteendemässiga anpassningar till marginalskattesänkningar, eller så kallade *dynamiska effekter*, utgjorde en del av reformfinansieringen.[13] Oss veterligen har inte detta skett sedan dess. Det kan också tilläggas att de högsta marginalskatterna inte heller har reducerats sedan dess. Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK) konstaterade i ett betänkande fyra år efter reformen att den på många sätt förbättrat skattesystemets funktionssätt, men pekade också på att reformen på kort sikt var underfinansierad (SOU 1995:104).[14]

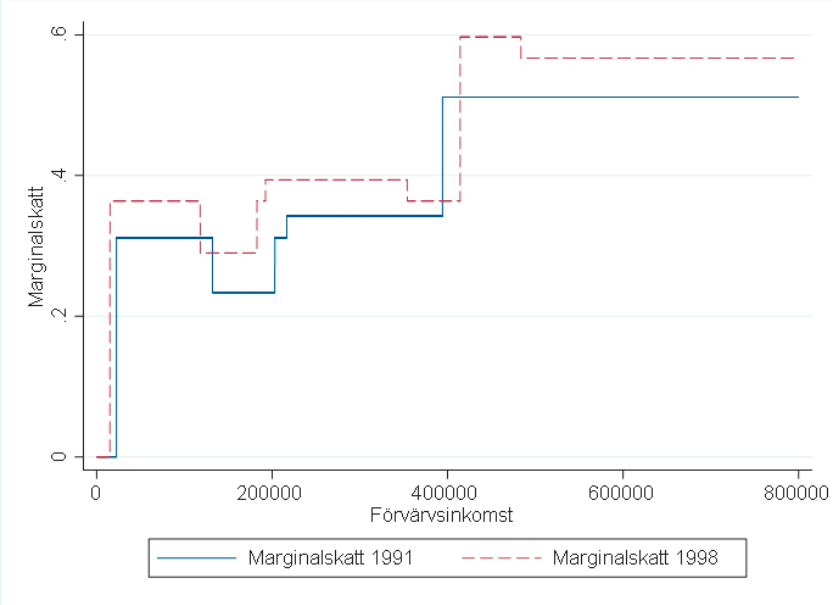
1990-talets skattehöjningar

Åren efter 1991 års reform präglades av djup lågkonjunktur och en efterföljande budgetsanering. Från och med mitten av 1990-talet kom skatterna på arbetsinkomster att höjas. Av särskilt intresse för

[13] Se diskussion i Agell, Englund och Södersten (1995, avsnitt 6.2).
[14] Eftersom Sverige upplevde en mycket djup lågkonjunktur under tidigt 1990-tal var reformens effekter mångfacetterade. Inte minst har omläggningen av kapitalbeskattningen och dess påverkan på recessionen diskuterats.

oss är att den statliga inkomstskatten höjdes från 20 till 25 procent år 1995 (värnskatten), vilket innebar att den högsta marginalskatten nu översteg 56 procent. 1995 infördes också den allmänna pensionsavgiften, eller ”egenavgiften”, som kom att påverka marginalskatterna under flera år framöver.[15] Egenavgiften höjdes gradvis under andra halvan av 1990-talet, och den uppgick till 7 procent från och med år 2000 upp till en inkomstnivå på 8,07 inkomstbasbelopp. Figur 2.5 illustrerar det faktum att marginalskatten ökade vid i princip *alla inkomstnivåer* mellan 1991 och 1998 som en konsekvens av egenavgiften och värnskatten.

Figur 2.5 **Marginalskatt som en funktion av förvärvsinkomst 1991 och 1998, där inkomsten är inflaterad till 2017 års nivå genom Pensionsmyndighetens inkomstindex**



[15] Arkitekterna till det nya pensionssystem som presenterades tidigt 1990-tal tänkte sig ursprungligen att avgiften på 18,5 procent skulle bestå av två lika stora delar, där en del betalas av arbetsgivaren (arbetsgivaravgift) och en del betalas av den anställde (egenavgift). https://www.sns.se/wp-content/uploads/2017/06/den-allmanna-pensionsavgiften-web.pdf

2000-talets skattesänkningar

Rörelsen nedåt i personlig inkomstskatt inleddes redan 1999, då den statliga inkomstskalan delades upp i två intervall. Vi brytpunkten för statlig skatt hoppar marginalskatten sedan 1999 med 20 procentenheter istället för 25. Däremot bibehölls värnskatten på 25 procent för de 4 procent som hade de högsta inkomsterna (Skattestatistisk årsbok 2015, tabell 6.24). Vid millennieskiftet infördes också en kompensation för egenavgiften. Rent tekniskt hade egenavgiften varit avdragsgill, men från och med år 2000 inleddes en gradvis övergång till ett system där individen istället fick en skattereduktion för egenavgiften. År 2006 blev denna skattereduktion 100-procentig: Sedan dess betalar skattebetalare in en egenavgift som de per automatik får tillbaka i form av en skattereduktion. Det innebär alltså att egenavgiften sedan 2006 för de allra flesta inte påverkar marginalskatten över huvud taget.[16]

Nästa betydande reform på området för förvärvsinkomstbeskattning skedde 2007, då ett ”jobbskatteavdrag” – som egentligen är en skattereduktion för arbetsinkomster – infördes. Storleken på jobbskatteavdraget (JSA) beror i huvudsak på arbetsinkomsten (beskattningsbara sociala förmåner räknas inte in), men varierar också med kommunalskattesatsen och grundavdragets storlek.[17] JSA förstärktes varje år 2008–10. Ett femte steg i samma riktning togs 2014, och den 1 januari 2019 togs ett ytterligare steg. För låga och medelhöga inkomster innebär JSA reduktioner av såväl genomsnittlig skatt som marginalskatt. I ett brett inkomstintervall – från cirka 150 000 kronor till cirka 350 000 kronor år 2017 – sänkte JSA marginalskatten med 6,7 procentenheter år 2017. En ytterligare reform, som förtjänar att omnämnas, gjordes 2009, då brytpunkten för statlig inkomstskatt höjdes väsentligt mer än vad som motiverades av reallönetillväxten.[18] En ytterligare höjning av brytpunkten i

[16] Denna reform är kvantitativt viktig, men knappast lika medialt uppmärksammad som den efterföljande jobbskatteavdragsreformen. För att ge en bild av magnituderna kan nämnas att prognosen för 2018 var att de samlade skattereduktionerna för den allmänna pensionsavgiften 2018 skulle uppgå till 123 miljarder, medan skattereduktionen för arbetsinkomster (jobbskatteavdrag) väntades uppgå till 113 miljarder (Prop. 2017/18:1, tabell 7.5).

[17] Jobbskatteavdraget bestäms av en till synes avancerad formel. Men eftersom JSA är synkroniserat med grundavdraget har marginalskatteskalan faktiskt fått en enklare struktur i infasningsintervallet, åtminstone i de fall då individens hela taxerade förvärvsinkomst består av arbetsinkomster.

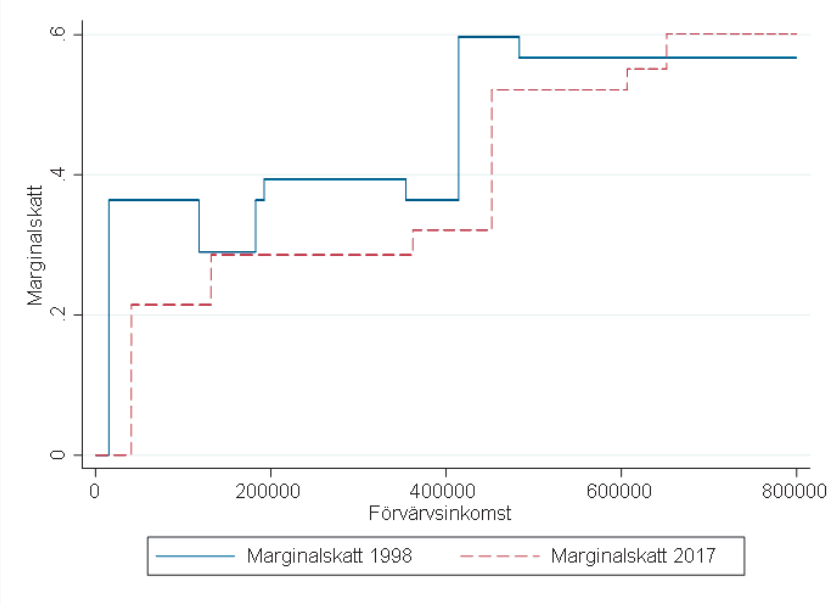
[18] Mellan 2008 och 2009 minskade andelen över 20 år som betalade statlig skatt från 19 till 14 procent. Se Skattestatistisk årsbok 2015, tabell 6.24.

samma anda gjordes också 2019. En reform, som gick åt andra hållet, skedde 2016. Då började JSA trappas ner vid en månadsinkomst på 51 000 kronor i månaden, vilket har lett till höjda marginalskatter för höginkomsttagare. 2016 och 2017 begränsades även uppräkningen av brytpunkten för statlig inkomstskatt – dessa år var uppräkningen klart lägre än den allmänna inkomstutvecklingen.

Figur 2.6 ger en rätt dramatisk bild av händelseutvecklingen mellan 1998 och 2017. Under denna period har marginalskatten sjunkit drastiskt på de flesta inkomstnivåer där låg- och medelinkomsttagare (i vid bemärkelse) befinner sig. Detta med undantag för ett litet intervall, där grundavdraget fasades in 1998. Särskilt iögonfallande är glappet mellan 1998 och 2017 vid en inkomstnivå på 400 000 kronor – här är skillnaden 27,5 procentenheter! Reformeringen av höginkomsttagares marginalskatter har varit mer modest till sin karaktär. Många höginkomsttagare har tvärtom upplevt höjningar av marginalskatten. Notera dock att även om höginkomsttagares *marginalskatt* inte sänkts har deras *genomsnittliga* skatt sjunkit. I avsnitt 4 nedan, där vi simulerar optimala skatteskalor, kommer vi diskutera lämpligheten i att ha ett kraftigt gap mellan medel- och höginkomsttagares marginalskatter.

Sammanfattningsvis: *De senaste två decennierna har de personliga marginalskatterna kraftigt reducerats för låg- och medelinkomsttagare genom skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften, jobbskatteavdraget och höjd brytpunkt för statlig skatt. För höginkomsttagare har marginalskatten antingen sänkts måttligt eller höjts*.

Figur 2.6 **Marginalskatt som en funktion av förvärvsinkomst 1998 och 2017, där inkomsten är inflaterad till 2017 års nivå genom Pensionsmyndighetens inkomstindex. För 2017 görs antagandet att hela förvärvsinkomsten består av arbetsinkomster**



Marginaleffekter

Vi har redan konstaterat att den personliga marginalskatten endast är en del av den totala marginaleffekt som individen möter. Vid fattigdomsbekämpning uppstår ofta höga marginaleffekter vid mycket låga inkomster, där de personliga marginalskatterna är låga. Vi listar här därför kortfattat vad som hänt under de senaste två decennierna i övriga avgifts- och bidragssystem som generar marginaleffekter.

- Inkomstberoende avgift för barnomsorg: maxtaxa infördes 2002. Marginaleffekterna har alltså över lag sjunkit.
- Bostadsbidrag: Reduktionssatsen fortfarande 20 procent, men frysta intjänandegränser har gjort att långt färre omfattas.
- Försörjningsstöd: Marginaleffekterna fortfarande mycket höga vid låga inkomster. Dock infördes en jobbstimulans 2013, som innebär att 25 procent av nettolönen under vissa

förutsättningar inte ska räknas in vid beräkningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

Tendensen tycks alltså vara att betydelsen av de marginaleffekter som följer av transfereringssystemen har sjunkit.

3 Optimal inkomstbeskattning

Grundläggande begreppsapparat

I denna rapport fokuserar vi på hur en icke-linjär skatt på arbetsinkomster bör utformas. Som vi har varit inne på tidigare, är det i detta sammanhang viktigt att skilja mellan *marginalskatt* och *genomsnittlig* skatt. Marginalskatt är den skatt vi betalar på den sista intjänade kronan, medan individens genomsnittliga skatt fås genom att jämföra (dela) den totala skattebetalningen med hela arbetsinkomsten. Distinktionen är central: en individ med låg genomsnittlig skatt kan möta en hög marginalskatt, och en individ med en hög genomsnittlig skatt kan möta en låg marginalskatt. Som illustrerats ovan, är denna distinktion särskilt viktig för att förstå jobbskatteavdragens effekter som är de senaste årens viktigaste reformer på arbetsinkomstbeskattningens område. Jobbskatteavdragen har lämnat marginalskatterna för höginkomsttagare relativt oförändrade, samtidigt som deras genomsnittliga skatt har sjunkit.[19] Eftersom individers beslut om att öka sina inkomster påverkas av marginalskatten, har de senaste tidens skattesänkningar inte lett till större incitament för höginkomsttagare att öka sina inkomster. Snarare har effekten varit tvärtom, då individer har sett sina disponibla inkomster öka utan att de behövt jobba mer. För att få till positiva arbetsutbudseffekter för höginkomsttagare krävs att deras *marginalskatter* sänks.

När vi använder begreppen marginalskatt och genomsnittlig skatt syftar vi, om inget annat anges, på skatter på *arbetsinkomster*. I det svenska duala inkomstskattesystemet, där arbets- och kapitalinkomster beskattas separat, beror inte skattesatserna på arbets- och

[19] Från och med 2016 trappas emellertid jobbskatteavdraget av vid högre inkomstnivåer.

kapitalinkomster på varandra för de flesta skattebetalare.[20] Det innebär emellertid inte att vi ser kapitalinkomster som irrelevanta i sammanhanget, och i avsnitt 5 och 6 återkommer vi till relationen mellan kapital- och arbetsinkomster.

Skatteforskare använder ofta begreppet ”skatt” i en vidare mening än den vardagliga. Det gängse synsättet inom skatteteori är att studera ett så kallat integrerat skatte- och bidragssystem, där man väger samman alla skatter och bidrag som påverkar lönsamheten att arbeta. I en nationalekonomisk modell är ett bidrag inget annat än en negativ skatt, och om ett bidrag minskar när ens arbetsinkomst ökar (så kallad ”behovsprövning”) uppstår en marginalskatt att ta hänsyn till. Detta innebär att såväl konsumtionsskatter, arbetsgivaravgifter, jobbskatteavdrag, försörjningsstöd och bostadsbidrag bör beaktas i en analys av optimala skatteskalor.[21] I denna vidare mening beskattas arbetsinkomster nästan alltid *icke-linjärt*. Det betyder att både marginalskatter och genomsnittliga skatter är olika vid olika inkomstnivåer. Men vad är egentligen en önskvärd struktur på marginalskatterna längs inkomstfördelningen? Denna fråga tillhör de allra mest grundläggande i offentlig ekonomi. Ofta talar ekonomer om optimal *progressivitet*. I ett progressivt skattesystem ökar den genomsnittliga skatten när inkomsten ökar.

Teorin om optimal inkomstbeskattning

Den teoretiska utgångspunkten i denna rapport är Mirrlees (1971) som lanserade ett systematiskt sätt att tänka kring skattesystemets utformning där hänsyn tas både till hur skatter påverkar fördelningen och hur individers beteende påverkas. Målet är att hitta det skattesystem som uppnår den bästa möjliga avvägningen mellan omfördelning och ekonomisk effektivitet. I den grundläggande Mirrlees-modellen skiljer sig individer åt med avseende på förmåga att tjäna inkomst eller *produktivitet* och beslutar om sina arbetade timmar. Högproduktiva har i utgångsläget möjlighet att uppnå

[20] För aktiva fåmansbolagsägare finns emellertid en interaktion mellan de två skattesatserna, eftersom de berörs av 3:12-regler som innebär att deras inkomster delvis beskattas som kapitalinkomster och delvis som arbetsinkomster.
[21] Skatt på konsumtion påverkar hur mycket konsumtionsvaror en individ har råd med för en given arbetsinkomst, vilket därmed påverkar arbetsutbudsbeslutet. Arbetsgivaravgifter påverkar hur stor andel av företagets lönekostnad en individ på marginalen får behålla.

högre nyttonivåer än lågproduktiva, eftersom de behöver arbeta färre timmar för att tjäna ihop en given inkomst.

Det normativa antagandet i Mirrlees-ramverket är att staten (ibland kallad den ”sociala planeraren”) vill omfördela mellan individer med olika ekonomiska förmågor att tjäna inkomst. Den fundamentala svårigheten vid utformningen av skattesystemet är informationsbrist. Om staten kunde observera varje individs förmåga, skulle den kunna kräva skatteinbetalningar eller erbjuda transfereringar beroende på individens förmåga att generera inkomst. Ett sådant hypotetiskt skattesystem skulle uppfylla alla samhällets omfördelningsambitioner utan att ha några snedvridande effekter på ekonomisk aktivitet.

Problemet är att staten inte kan observera individers förmågor, och individer har inte något incitament att sanningsenligt uppge dem till staten. Därför måste skatter utformas utifrån observerbara kvantiteter, som t.ex. inkomst. Till skillnad från en skatt på förmåga, innebär inkomstbeskattning snedvridningar eftersom inkomsternas storlek bestäms av individers val gällande arbetade timmar, ansträngning på arbetsplatsen, investeringar i utbildning m.m. Utmaningen är att hitta ett skattesystem som i så hög utsträckning som möjligt beskattar individers förmågor men samtidigt uppmuntrar till ansträngning. När staten har ofullständig information om individers förmågor har individer med hög förmåga incitament att reducera sin ansträngning i syfte att ”härma” inkomsten hos en individ med låg förmåga för att därmed kvalificera sig för en lägre skattebörda.

Vad krävs för att beräkna optimala skatteskalor?

För att göra Mirrlees-modellen relevant för praktisk ekonomisk politik måste fyra centrala komponenter kvantifieras. Dessa är den sociala välfärdsfunktionen, arbetsutbudsmodellen som beskriver individernas beteende, fördelningen av produktivitet samt statens intäktskrav. I detta avsnitt beskriver vi dessa i tur och ordning och sammanfattar vad tidigare forskning säger.

Social välfärdsfunktion. För att kunna beräkna optimala skatteskalor måste forskaren specificera vilken målfunktion som staten ska maximera. Detta sker genom valet av en social välfärdsfunktion som beskriver hur olika individers välfärd (nyttor) ska värderas och vägas

samman. Ett exempel är den ”utilitaristiska” sociala välfärdsfunktionen som innebär att staten maximerar summan av alla individers välfärd i ekonomin (där alla ges samma vikt). Omfördelning motiveras av att individer antas ha avtagande marginalnytta av konsumtion. En mer generell social välfärdsfunktion uppnås genom att staten tillskriver olika individer (eller inkomstgrupper) olika vikter.[22] Inom optimal beskattning jämförs i regel olika sociala välfärdsfunktioner, under varierande antaganden gällande statens omfördelningsambitioner, i hopp om att identifiera allmänna egenskaper av optimala skattesystem. Det finns också metoder som är anpassade för att identifiera om förändringar i skattesystemet kan leda till Paretoförbättringar, vilket betyder att alla får det bättre utan att någon annan får det sämre. Det finns även studier som använder helt andra målfunktioner, t.ex. önskan att minimera inkomstojämlikhet eller fattigdom. I denna rapport fokuserar vi på sociala målfunktioner som är baserade på individers välfärdsnivå enligt deras nyttofunktioner, vilket är det dominerande tillvägagångsättet inom offentlig ekonomi.

Från tidigare forskning vet vi att *ju mer staten vill omfördela, desto högre tenderar det optimala skatteuttaget att bli*. En ”Max-Min” välfärdsfunktion, som innebär att staten maximerar nyttan för individen med lägst produktivitet, ger vanligtvis högre optimala skatter än en utilitaristisk välfärdsfunktion, som fäster samma vikt vid alla individers nyttor.

Arbetsutbudsmodell. Hur känslig är skattebasen för förändringar i skattenivåer? Denna känslighet är naturligtvis av avgörande betydelse för statens möjligheter att omfördela. Mirrlees (1971) och ett stort antal efterföljande studier antar att individers beteende kan beskrivas av en arbetsutbudsmodell där individer har preferenser mellan konsumtion och antal arbetade timmar (alternativt fritid). Marginalskatter på arbetsinkomst *snedvrider* individens val – individen väljer att konsumera mer fritid vid en given nyttonivå. Det är preferenserna för konsumtion och fritid som i den mest grundläggande modellen bestämmer *skattebaselasticiteten*.

[22] Dessa vikter kan härledas empiriskt under antagande att den faktiska inkomstskatten är optimal. Se Bastani och Lundberg (2017) för en analys av svensk skattepolitik 1971–2015 ur detta perspektiv.

Från tidigare forskning vet vi att *ju högre skattebaselasticiteten är, desto lägre tenderar det optimala skatteuttaget att bli*. Ju mer arbetsutbudet påverkas av skatter, desto större blir välfärdsförlusterna, vilket gör det mer kostsamt för staten att omfördela med hjälp av skatter.

Produktivitetsfördelning. En nyckelkomponent i den optimala beskattningsteorin är fördelningen av förmågor i ekonomin som i vid mening beskriver individers möjligheter att generera inkomst. I den grundmodell vi använder är individens produktivitet given. I verkligheten bör naturligtvis ekonomisk förmåga delvis betraktas som något förutbestämt för varje individ (beroende på medfödda faktorer, uppväxtförhållanden eller tillgång till utbildning) och delvis som något som utvecklas över tid till följd av olika omständigheter samt individers val (t.ex. investeringar i utbildning). I den mån individer skiljer sig åt i termer av medfödda faktorer, kan skattesystemet betraktas som omfördelande. I den mån individer skiljer sig i faktorer som utvecklats över tid (och som de inte styr över) kan skattesystemet sägas fungera som en slags försäkring mot oförutsedda ekonomiska omständigheter.[23]

I grundmodellen görs också antagandet att arbetsmarknaden präglas av perfekt konkurrens. Modellen utgår från att olika arbetare är perfekta substitut i produktionen och att varje arbetare betalas en lön som motsvarar dennes produktivitet (marginalprodukt). Detta innebär sammantaget att lönen är given för varje individ och påverkas inte av arbetsutbudet (platt efterfrågekurva för varje produktivitetstyp). Som vi återkommer till senare, approximerar vi individers produktivitet med deras timlöner baserad på månatlig lönestatistik.

Från tidigare forskning vet vi att *ju mer ojämn fördelningen av förmågor är i utgångsläget, desto högre tenderar det optimala skatteuttaget att bli*. Om fördelningen av förmågor är ojämn i utgångsläget finns det stora fördelningsvinster att göra. I extremfallet, där alla i ekonomin har samma produktivitet, finns det inget behov för omfördelning och den optimala marginalskatten är noll för alla individer (såvida det inte finns något intäktskrav, se nedan).

[23] I vilken utsträckning individer styr över sina ekonomiska utfall är en omtvistad politisk fråga och ges stor vikt i politiska diskussioner om skattesystemets utformning. Ibland utvidgas analysen till att explicit ta hänsyn till vissa normativa principer, som t.ex. principen om att individer ska hållas ansvariga för faktorer som de kontrollerar över, men inte för omständigheter som ligger utanför deras kontroll.

Intäktskrav. I grundmodellen samlar staten in en viss mängd skatteintäkter för ändamål som inte har till syfte att omfördela mellan individer, vilket brukar betecknas statens ”intäktskrav”. Säg, till exempel, att staten måste samla in x antal kronor till försvar och polisväsende, oavsett hur mycket staten vill omfördela.

Från tidigare forskning vet vi, föga överraskande, *att ju högre statens intäktskrav är, desto högre tenderar det optimala skatteuttaget att bli*.

En vanlig uppfattning i samhällsdebatten är att omfördelning framför allt bör ske via väl fungerande offentliga verksamheter, såsom skola och sjukvård, medan skatteprogressivitet är mindre viktigt.[24] Hur relaterar sådan omfördelning, som sker via statens *utgiftssida*, till den grundmodell vi diskuterar här? Som vi sett i avsnitt 2 så kan värdet av socialförsäkringsförmåner (under förenklande antaganden) inkluderas i måttet på effektiv skattesats. Så länge alla individer i ekonomin placerar samma värde på välfärdstjänster som skola och sjukvård kan grundmodellen sägas ta hänsyn till dessa förmåner, då värdet på tjänsterna kan betraktas som ett bidrag som alla får. Frågan om offentligt tillhandahållande av privata varor är emellertid ett stort och mångfacetterat område i offentlig ekonomi. Det är uppenbart att grundmodellen i vissa fall behöver berikas – detta gäller inte minst fallet med barnomsorgssubventioner, se till exempel Blomquist m.fl. (2010) och Bastani m.fl. (2018).

Vad kännetecknar ett optimalt inkomstskattesystem?

Ett icke-linjärt inkomstskattesystem innebär att olika inkomstgrupper möter olika marginalskatter.[25] Den genomsnittliga skatten vid en viss inkomstnivå bestäms av vilka marginalskatter och bidrag som tillämpas på inkomster som är lägre än denna inkomstnivå. Till exempel, den genomsnittliga skattebördan för en person som har tillräckligt hög inkomst för att vara berättigad till det maximala

[24] Detta tycks t.ex. vara andemeningen i TCO:s skattepolitiska program, s.8. https://www.tco.se/globalassets/rapporter/2017/skattegruppens-rapport-som-underlag-till-tcos-skattepolitiska-program.pdf

[25] Ibland pratas det om ”platta” skatter, vilket vanligtvis innebär att alla individer möter samma marginalskatt. I praktiken kombineras dock alltid platta skatter med ett grundavdrag eller inkomstprövade transfereringar. Detta gör att individer möter olika *effektiva* marginalskatter på arbete. I den aktuella kontexten är därför inte ”platt” inkomstskatt ett speciellt meningsfullt begrepp.

jobbskatteavdraget (men tillräcklig låg inkomst för att slippa den aktuella nedtrappningen av jobbskatteavdraget) kommer att ha en marginalskatt som är oberoende av jobbskatteavdraget, men en genomsnittlig skatt som beror på jobbskatteavdraget.

Antag att staten höjer marginalskatten *lokalt* vid en viss inkomstnivå x. Detta leder till:

1. Att de marginella incitamenten att arbeta minskar vid denna inkomstnivå, då individerna får mindre kvar i plånboken när de arbetar en ytterligare timma. Denna effekt går i negativ riktning, eftersom välfärdsförluster uppstår.

2. Att staten samlar in mer skatteintäkter för individer som befinner sig i *högre inkomstintervall*. Den genomsnittliga skatten för dem med högre inkomster ökar utan att deras marginalskatt förändras. Denna effekt går i positiv riktning, då staten tar in mer skatteintäkter som kan användas till att omfördela till dem med lägre förmågor.[26]

Förenklat går det att säga att den optimala skatteskalan skapas i avvägningen mellan 1) och 2). Vad bestämmer då denna avvägning? Tre faktorer är avgörande för vilken marginalskatt som är optimal vid en viss inkomstnivå.[27]

A) Skattebaselasticiteten vid denna inkomstnivå.[28]

B) Den vikt som individer vid denna inkomstnivå och högre inkomstnivåer ges i den sociala välfärdsfunktionen.

C) Hur många individer som befinner sig vid denna inkomstnivå jämfört med hur många som befinner sig ovanför.

Punkt A) är enklast att förstå och bygger på en välkänd logik. Marginalskatten vid en viss inkomstnivå ska vara lägre om individer vid denna inkomstnivå är särskilt känsliga för marginalskatteförändringar. Punkt C) förtjänar att särskilt lyftas fram eftersom den visar sig spela stor roll för hur numeriska simuleringar av optimala marginalskatteskalor ser ut i praktiken. Det är också den komponent av

[26] Det uppstår dock också nettoförluster som staten måste ta hänsyn till, då individer med inkomst högre än x går miste om konsumtion vid höjningen.
[27] Att vi använder beteckningarna A, B och C i denna uppräkning kommer av att Diamond (1998) i ett känt arbete illustrerade dessa mekanismer i form av en intuitiv ”ABC-formel”. För en matematisk framställning hänvisar vi den intresserade läsaren dit.
[28] Viss empirisk forskning har indikerat att höginkomsttagare är mer känsliga för marginalskatter, vilket motiverar en lägre skatt på höga inkomster.

modellen som är lättast att empiriskt kvantifiera. Punkt C) innebär att om det är många individer som befinner sig vid en inkomstnivå där marginalskatten höjs, innebär höjningen stora välfärdskostnader. Detta eftersom många individers arbetsutbud påverkas negativt av marginalskattehöjningen. Vidare blir denna välfärdsförlust större ju högre inkomstnivå som betraktas, eftersom staten förlorar mer skatteintäkter när individer med högre inkomster (och därmed högre produktivitet) reducerar sitt arbetsutbud, jämfört med om individer med lägre inkomster (och därmed lägre produktivitet) gör detta.

Enligt punkt C) är det också väsentligt hur många individer som befinner sig ovanför inkomstnivån. Detta eftersom det bestämmer hur mycket extra skatteintäkter staten samlar in från individer med högre inkomst genom att höja marginalskatten. Men att samla in dessa skatteintäkter innebär också en välfärdsförlust från alla individer med högre inkomst som får höjd skatt. Den vikt staten sätter vid dessa välfärdsförluster beskrivs av punkt B).[29]

Ett uppmärksammat forskningsresultat inom optimal beskattning är att marginalskatten ska vara noll för den individ som har allra högst inkomst i ekonomin. Detta resultat följer av diskussionen ovan. Att höja marginalskatten för individen med högst inkomst kommer inte resultera i några ökade skatteintäkter eftersom det inte finns några individer som har en högre inkomst och vars genomsnittliga skatt skulle öka av marginalskattehöjningen. Det enda som händer är att individen med högst inkomst får sämre incitament att tjäna inkomst, vilket vanligtvis leder till lägre skatteintäkter. Resultatet att marginalskatten ska vara noll på toppen är pedagogiskt intressant eftersom det belyser den viktiga skillnaden mellan marginalskatt och genomsnittlig skatt. Ur ett policy-perspektiv ska det dock betraktas som en kuriositet, då simuleringar har visat att det i praktiken saknar relevans för den optimala skatteskalans utseende (Tuomala 1990, 2016). Anledningen till detta är att individen med den enskilt högsta inkomsten bara utgör en mycket liten andel av det totala antalet skattebetalare. Skatteforskare brukar istället diskutera hur hög skattesatsen bör vara för höginkomsttagare i det högsta *marginalskatteintervallet* (”top bracket”). I Appendix B illustrerar vi ett populärt sätt att beräkna optimala marginalskatter för höga inkomster.

[29] I fallet då staten maximerar en ”Max-Min” social välfärdsfunktion faller termen B) bort helt, eftersom staten då endast bryr sig om nyttan för den som har lägst produktivitet.

4 Simuleringar av optimala skatteskalor

I föregående avsnitt har vi belyst de underliggande mekanismer som ligger bakom den optimala inkomstskattens utformning. För att nå vidare insikter om arbetsinkomstbeskattningens optimala utformning krävs numerisk analys av en modellekonomi.[30] Denna modellekonomi representerar en mycket stiliserad bild av den ekonomiska verkligheten, men fångar de centrala mekanismer vi diskuterade i det förra avsnittet: Statens mål är att omfördela i en befolkning där individer har olika förmågor och där snedvridande beskattning gör att individer med hög förmåga har incitament att härma individer med låg förmåga genom att jobba mindre. Analysen kräver flera tekniska överväganden, och vi redogör för dessa i Appendix D. Vår modellspecifikation ligger i flera viktiga avseenden nära den som gjordes av Brewer m.fl. (2010) i den inflytelserika Mirrlees-rapporten, där optimala skatteskalor simulerades för Storbritannien.[31]

Numeriska analyser av optimala skatteskalor kräver en specifikation av de fyra komponenterna av modellen som diskuterats ovan: (i) den sociala välfärdsfunktionen, (ii) modellen som beskriver hur individer reagerar på beskattning (skattebaselasticiteten), (iii) fördelningen av ekonomiska förmågor i ekonomin, och (iv) intäktskravet.

---

[30] Vad gäller optimala inkomstskatteskalors utseende finns det få analytiska resultat. Man har bland annat kunna visa att optimala marginalskatter ligger mellan noll och 100 procent och att individen med den högsta inkomsten i ekonomin ska ha noll i marginalskatt (intuitionen för detta resultat diskuterades ovan).

[31] Detta gäller valet av funktionell form för nyttofunktionen, som antas var kvasilinjär i konsumtion, och valet av funktionell form för den sociala välfärdsfunktionen. Vi avviker dock från Brewer m.fl. (2010) i ett viktigt avseende: Vi sluter oss, i likhet med Mankiw m.fl. (2009), till fördelningen av förmågor utifrån den observerade lönefördelningen (vilket historiskt har varit standard i denna typ av studier). Detta skiljer sig från Brewer m.fl. som istället sluter sig till en fördelning av förmågor utifrån data på den observerade *inkomst*fördelningen och en antagen elasticitet. Vi diskuterar några av skillnaderna mellan dessa två metoder i appendix D.

Den första komponenten – den sociala välfärdsfunktionen – beskriver hur staten värderar olika individers välfärd. Den är ett tekniskt verktyg för att fånga olika värderingar om omfördelning. Den andra komponenten – skattebaselasticiteten – går att skatta på empirisk väg. I Appendix A gör vi en fyllig, men inte uttömmande, översikt av denna omfattande empiriska litteratur, och vi kommer att välja värden på skattebaselasticiteten utifrån vår läsning av denna litteratur. Den tredje komponenten – fördelningen av förmågor i ekonomin – är ofta direkt observerbar för forskaren. I vår modell är individens förmåga, eller produktivitet om man så vill, densamma som individens *timlön*, dvs. den ersättning som individen får av att jobba en timma. Det är viktigt att skilja mellan timlön och arbetsinkomst, där den senare är produkten av timlön och antalet arbetade timmar. För stora delar av befolkningen observerar vi månadslöner (som kan räknas om till timlöner) via SCB:s strukturlönestatik, se Appendix D för detaljer, och vi använder denna data i analysen. Vi sätter också genomgående statens intäktskrav (komponent iv) till noll. Skattesystemet har alltså ett rent omfördelande syfte i vår modellekonomi. Ett intäktskrav skulle generellt öka det optimala skattetrycket, men aldrig pressa upp skattesatserna över de nivåer som skulle maximera skatteintäkterna.

Efter att vi gjort antaganden om de fyra komponenterna är vi i position att presentera optimala skatteskalor. För att lösa modellen numeriskt har vi använt en beräkningsmetod som utvecklats av Bastani (2015). Innan vi går vidare vill vi betona att ”optimala skatteskalor” inte ska tolkas alltför bokstavligt i ekonomisk-politisk mening. Vi har utgått från en modell som är starkt förenklad i syfte att illustrera de allra mest centrala mekanismerna, och i avsnitt 5 kommer vi diskutera olika begränsningar i modellen. Tanken är alltså inte att en enskild simulerad skatteskala direkt ska implementeras i praktisk politik, utan syftet med simuleringarna är att erbjuda *kvalitativa* insikter i hur skattens nivå och struktur beror på hur de tre komponenterna har specificerats. Vår förhoppning är att analysen bidrar till att fördjupa förståelsen av de grundläggande avvägningar som är inneboende i praktisk skattepolitik.

Den sociala välfärdsfunktionens roll

Figur 4.1 illustrerar den optimala marginalskatteskalan för två sociala välfärdsfunktioner som är vanliga i forskningslitteraturen. Längs den horisontella axeln har vi arbetsinkomst (årsinkomst) i svenska kronor, vilket underlättar frestande jämförelser med det faktiska svenska skattesystemet. I båda simuleringarna håller vi fördelningen av förmågor samt skattebaselasticiteten konstanta. Elasticiteteten sätter vi till 0,2, vilket är en vanlig punktskattning i empiriska studier i de nordiska länderna, se Appendix A. Skillnaderna mellan de två kurvorna reflekterar alltså helt och hållet skillnader i social välfärdsfunktion, eller annorlunda uttryckt skillnader i omfördelningsambitioner. Den övre (blå) linjen återspeglar en Max-Min välfärdsfunktion. I det fallet maximerar staten välfärden för dem med allra lägst produktivitet och fäster ingen vikt vid de övrigas nyttor. Det betyder att staten utformar skatteskalan så att *skatteintäkterna maximeras* (vilket innebär att bidraget till dem utan arbetsinkomst maximeras). Den nedre (röda) kurvan reflekterar istället en social välfärdsfunktion, som beaktar alla individers välfärd. Ju högre en individs förmåga är, desto lägre vikt ges dock denna individ i den sociala välfärdsfunktionen.[32]

I standardmodellen inbegriper det optimala skattesystemet ett bidrag (klumpsumma) till dem som har noll i arbetsinkomst. På låga inkomstnivåer minskar sedan bidraget kraftigt när inkomsten ökar. Ett annat sätt att uttrycka detta på är att låginkomsttagare möter höga marginalskatter i det optimala systemet.[33] Höga marginalskatter på botten innebär dock att den genomsnittliga skatten blir högre längre upp i fördelningen (progressivitet). I mitten av fördelningen – där många skattebetalare befinner sig – tenderar den optimala marginalskatten å andra sidan att vara lägre. Här är det nämligen kostsamt om folk jobbar mindre – helt enkelt för att det är så många som påverkas av marginalskattenivån. När fördelningen tunnas ut vid högre lönenivåer tenderar marginalskatten att återigen stiga. I grundmodellen är alltså den optimala marginalskatteprofilen ofta U-formad, vilket också framgår tydligt i våra simuleringar.

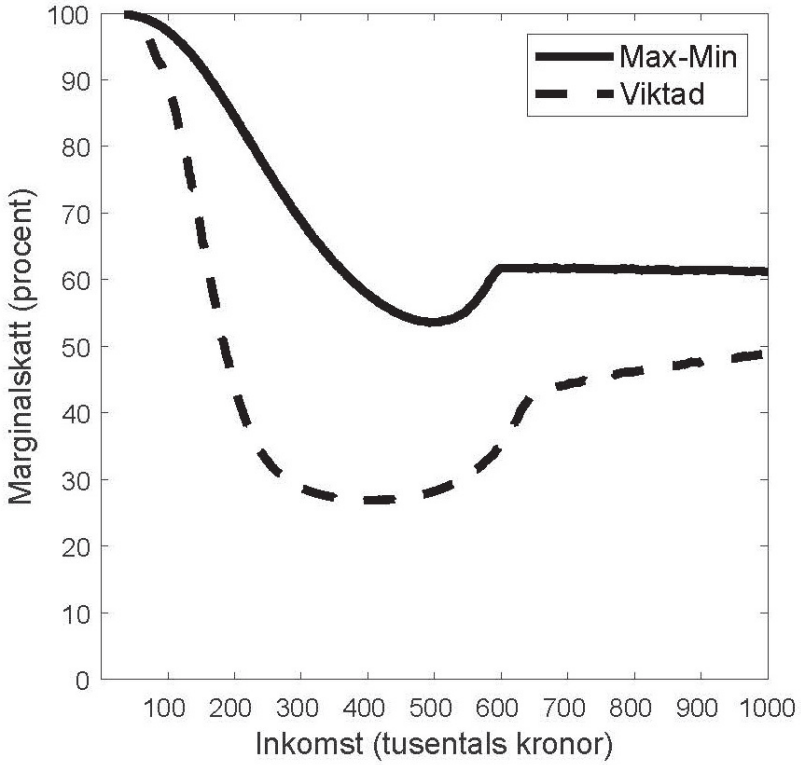
[32] Denna typ av sociala välfärdsfunktioner kan rent tekniskt formuleras på flera sätt. I vårt fall summerar vi den naturliga logaritmen av alla nyttor i ekonomin. Detta förfarande svarar mot metodiken i Brewer m.fl. (2010).

[33] Dessa slutsatser modifieras om man beaktar den extensiva arbetsutbudsmarginalen eftersom det då kan vara optimalt att ha lägre marginalskatter vid låga inkomster för att stimulera individers arbetskraftsdeltagande.

Vi ser i figur 4.1 att omfördelningsambitioner är av avgörande betydelse för den optimala skattepolitiken. Även om båda kurvorna är U-formade framträder likväl starka olikheter. Marginalskatten i Max-Min fallet är högre på alla inkomstnivåer. Kurvan kan ses som en övre gräns för skatteuttaget. En högre marginalskatt än den som ges i Max-Min fallet leder nämligen till att staten *förlorar* skatteintäkter och därmed försämrar för dem som i utgångsläget har det sämst. När staten istället bryr sig om välfärden för hela befolkningen blir den optimala marginalskatten klart lägre (röd linje). Skillnaden är emellertid mindre längre upp i fördelningen, eftersom högproduktivas nyttor viktas lägre i den sociala välfärdsfunktionen.

I denna rapport koncentrerar vi oss på vad vi kan lära oss om medelhöga och höga inkomster. Vi diskuterar inte lämpligheten av höga marginalskatter på botten, som är ett ämne för sig (Saez, 2002a). *Den första lärdomen* är att det optimala glappet i marginalskatt mellan hög- och medelinkomsttagare i mångt och mycket är avhängig omfördelningsambitionerna. I Max-Min fallet är den optimala skillnaden väsentligt lägre, men skatteskalan är inte heller konstant för årsinkomster mellan, säg 300 000 kronor och 600 000 kronor, där många heltidsarbetande befinner sig. Simuleringarna ger alltså inget omedelbart stöd för ”platt skatt”. *Den andra lärdomen* är att de effektiva marginalskatter som uppstår i det svenska systemet vid den nuvarande brytpunkten för statlig skatt ligger en bra bit över marginalskatteskalan i Max-Min fallet (och skyhögt över den blå kurvan). Skattens nivå beror på den elasticitet vi antagit – i detta fall 0,2.

Figur 4.1 **Optimal marginalskatt för olika nivåer på arbetsinkomst och två olika sociala välfärdsfunktioner. Fördelning av förmågor baserad på svensk lönefördelning. Skattebaselasticiteten är 0,2**

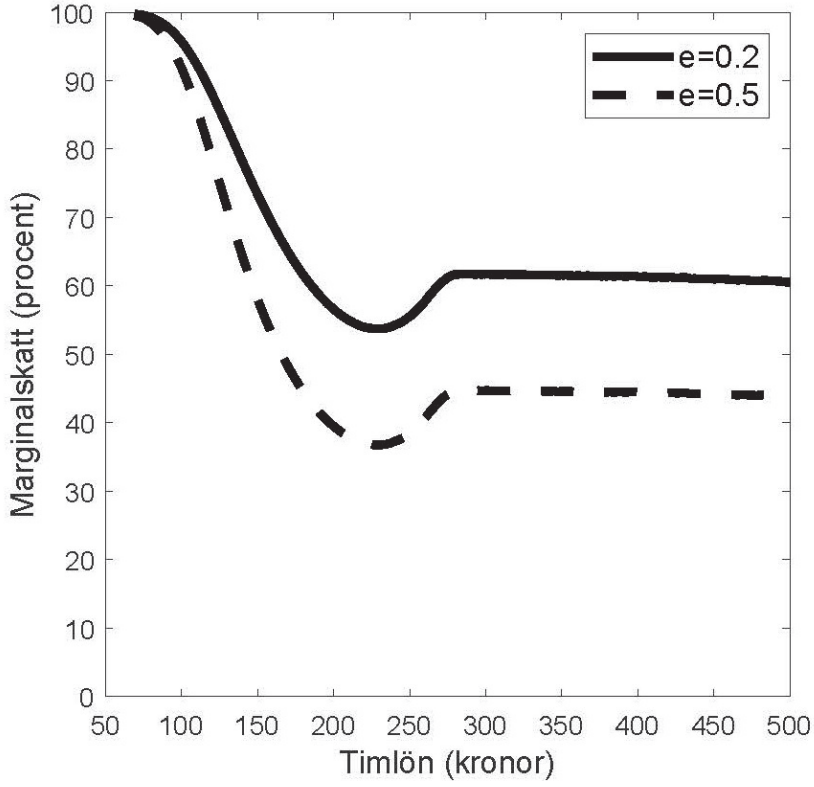


Skattebaselasticitetens roll

Skattebaselasticiteten visar hur känsligt individens arbetsutbud är för förändringar i marginalskatt. För att konkretisera: en elasticitet på 0,2 betyder att en individs arbetsinkomst minskar med 0,2 procent om efter-skatt-andelen (1-marginalskatt) minskar med en procent. En högre elasticitet innebär alltså – allt annat lika – att skattebasen krymper mer när marginalskatten ökar. För att visa på skattebaselasticitetens centrala betydelse för skattens nivå, varierar vi i figur 4.2 istället elasticiteten, medan vi låser den sociala välfärdsfunktionen (Max-Min) och fördelningen av förmågor. Vi visar skatteskalor för två värden på elasticiteten: 0,2 och 0,5. En skillnad mot figur 4.1 är att vi nu har timlön (produktivitet, förmåga) längs den

horisontella axeln.[34] Det är slående att den optimala marginalskatten parallellförflyttas neråt när vi höjer elasticiteten till 0,5. Den intäktsmaximerande skattesatsen är nu 45 procent, vilket i svensk kontext är en mycket låg effektiv marginalskatt på arbetsinkomster. I simuleringarna antar vi för transparensens skull att elasticiteten är densamma för alla individer i modellekonomin. I verkligheten skiljer sig sannolikt elasticiteten vid olika inkomstnivåer. Det är också troligt att olika individer, som tjänar *lika mycket*, reagerar på olika sätt på skatteändringar.

Figur 4.2 **Optimal marginalskatt, som en funktion av timlön, för skattebaselasticiteterna 0,2 och 0,5. Max-Min social välfärdsfunktion. Svensk timlönefördelning**

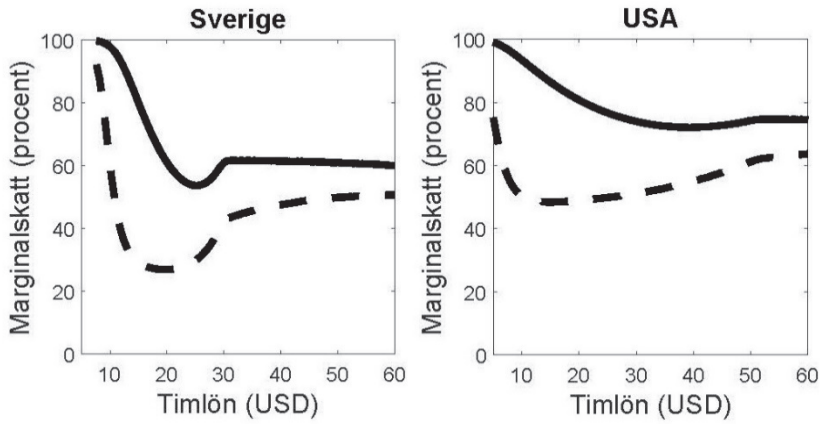


[34] Skälet till att vi jämför olika timlönenivåer är att en given timlön leder till olika realiserade inkomstnivåer när man byter elasticitet. Man ska dock ha i åtanke att optimala skatteskalor – både i verkligheten och i teorin – är en funktion av arbetsinkomst. Kärnan i det optimala beskattningsproblemet består nämligen just i det faktum att staten inte observerar förmåga.

Fördelningen av förmågor i ekonomin

Efter att ha visat på hur optimala skatter beror på omfördelningsambitioner och skattebaselasticiteter gör vi en sista, något mer spektakulär, övning. Där belyser vi hur det optimala skatteuttaget beror på *fördelningen av förmågor*. Vi lärde oss ovan att det optimala skatteuttaget tenderar att stiga om fördelningen är mer ojämlik, eftersom staten då måste omfördela mer för att korrigera den initiala ojämlikheten. I figur 4.3 visar vi optimala skatteskalor, fortfarande med timlön längs den horisontella axeln. I den vänstra grafen har vi använt den svenska lönefördelningen och i den högra den amerikanska. Information om den amerikanska fördelningen kommer från Mankiw m.fl. (2009).[35] Den svenska timlönefördelning är starkt sammanpressad, medan ojämlikheten i timlöner är långt högre i USA. Det är en iögonfallande skillnad i skattenivå mellan de två fördelningarna. Den amerikanska optimala skatteskalan är också plattare, eftersom spridningen av förmågor är större. I modellen tas timlönefördelning för given: intuitionen skulle bli mer komplex om timlönerna berodde på skattesystemet.

Figur 4.3 **Optimal marginalskatt som en funktion av timlön, för skattebaselasticiteten 0.2 (heldragen linje = Max-Min, streckad = Viktad**



[35] Vi karaktäriserar fördelningar – både i det svenska och amerikanska fallet – som en lognormal fördelning upp till en lönenivå x, där x=30 USD i Sverige och x=50 USD i USA. Över x använder vi en Pareto-fördelning.

5 Grundmodellens begränsningar

I detta avsnitt diskuterar vi några viktiga begränsningar med grundmodellen som presenterades i föregående avsnitt.

Beskattning av kapitalinkomster

I våra numeriska simuleringar har vi utgått från en enperiodsmodell där folk väljer hur mycket de jobbar. I modellen finns inget sparande, och sålunda heller inga kapitalinkomster. Detta är naturligtvis en begränsning. För att förstå fördelningen av ekonomiska resurser i samhället, och konsekvenserna av våra reformförslag, är fördelningen av förmögenhet och kapitalinkomster, och hur dessa förhåller sig till fördelningen av arbetsinkomster, av stor betydelse. Dessa empiriska frågor ägnar vi uppmärksamhet åt i avsnitt 6.

Teorin för icke-linjär optimal inkomstbeskattning är under vissa antaganden faktiskt direkt tillämpbar på beskattningen av kapitalinkomster om kapitalinkomster antas beskattas tillsammans med arbetsinkomster enligt en och samma skatteskala, som exempelvis är fallet i USA (Saez och Stantcheva, 2018). I Sverige beskattas dock kapitalinkomster med lägre skattesatser än arbetsinkomster. Ett system, där arbets- och kapitalinkomster beskattas separat, kallas i den skattevetenskapliga litteraturen för *ett dualt inkomstskattesystem*. Detta skapar nya vetenskapliga frågeställningar.[36]

Det svenska duala inkomstskattesystemet är ett arv från 1991 års stora skattereform, som innebar att kapitalinkomster av olika slag skulle beskattas med en proportionell skattesats på 30 procent, medan progressiv beskattning skulle gälla för arbetsinkomster. Denna politik avvek dramatiskt från den traditionella synen att

[36] Se Bastani och Waldenström (2018) för en ingående diskussion av forskningslitteraturen om optimal beskattning i relation till det duala systemet för inkomstbeskattning.

individens eller hushållets beskattningsbara inkomst skulle bestå av summan av arbets- och kapitalinkomster. Det duala inkomstskattesystemet kan motiveras på flera sätt. Det viktigaste motivet i förarbetena till 1991 års reform var att en låg proportionell skatt på den *nominella* kapitalavkastningen sågs som en garant för att den effektiva skattesatsen på den *reala* avkastningen inte skulle bli väsentligt högre än den högsta marginalskatten på arbetsinkomster.[37] Skattereformens arkitekter hade alltså ett likformighetsmotiv i tankarna. Men skattebaserna för kapital- och arbetsinkomster är antagligen olika känsliga för skatter, och arbetsinkomster och kapitalinkomster är fördelade på olika sätt i befolkningen. Därför kan man argumentera för att arbetsinkomster och kapitalinkomster *bör* beskattas olikformigt, vilket är möjligt i det duala systemet.

Inkomstomvandling

När internationella skatteexperter diskuterar det duala inkomstskattesystemet brukar de ofta framhålla att systemets ”Akilleshäl” är möjligheterna till *inkomstomvandling*. Om det finns ett glapp mellan marginalskatten på arbets- och kapitalinkomster har folk helt enkelt incitament att klassificera om sådana inkomster som i grund och botten är arbetsinkomster till kapitalinkomster. Vanliga löntagare saknar i normalfallet möjligheter att agera på detta sätt. Aktiva ägare till fåmansbolag, som arbetar i sina egna företag och som själva avgör hur mycket lön och utdelning de rapporterar, har i regel långt bättre möjligheter att ägna sig åt sådan skatteplanering. Vanligtvis har den aktive fåmansbolagsägarens inkomst både en aspekt av löneinkomst (alltså ersättning för nerlagt arbete) och en aspekt av avkastning på investerat kapital. Såväl staten som forskaren har svårt att observera i det enskilda fallet hur stor del av företagarens inkomst som bör betraktas som arbets- respektive kapitalinkomst. En del företagare – såsom grundare av snabbt växande tillväxtföretag – har tagit väsentliga risker när de investerat i företaget, vilket skulle innebära att kapitalinkomstandelen av deras ersättning är hög. Andra som ”sätter

[37] I Sverige – liksom i de flesta andra länder – beskattas den *nominella* avkastningen på kapitalinkomster. Denna består både av en real avkastning, *r*, och kompensation för inflation, *i*. Om den proportionella skattesatsen på den nominella avkastningen är *t* blir skatten som andel av den reala avkastningen $t(r+i)/r$. I RINK 1989:33 tänkte man sig 4 % som en långsiktig inflationstakt och en real avkastning på 3%. Detta skulle medföra en effektiv skattesats på $0{,}3(0{,}03+0{,}04)/0.03=0.7$ (RINK 1989:33, del 1, s.125).

sig på bolag" – såsom advokater, revisorer och konsulter som organiserar om redan befintliga verksamheter – har exponerat sig för mindre risk. Deras bolagsinkomster kan därför i högre utsträckning betraktas som löneinkomster.

För att motverka att fåmansbolagsägare omvandlar arbetsinkomster till kapitalinkomster finns sedan 1991 års skattereform ett regelverk som kallas "3:12-reglerna". Upp till ett *gränsbelopp* får utdelningar från fåmansbolag beskattas till en lägre skattesats, och överskjutande utdelningar ska beskattas som arbetsinkomst. Gränsbeloppet beräknas för varje år, och om ett gränsbelopp helt eller delvis inte utnyttjas ett visst år kan delägaren spara detta till nästa år. 3:12-reglerna reglerar hur detta gränsbelopp ska beräknas.[38] Utmaningen för lagstiftaren är att uppskatta hur stor del av fåmansbolagsägarnas inkomster som ska betraktas som kapitalinkomster. Från 1991 och fram till 2006 utgjorde *den kapitalbaserade delen* grundbulten i gränsbeloppet. Denna fås genom att multiplicera det så kallade *omkostnadsbeloppet* (oftast det belopp delägaren har betalat för aktierna i bolaget) med en klyvningsränta, som är tänkt att återspegla delägarens typiska kapitalavkastning. Klyvningsräntan ges av statslåneräntan (riskfri avkastning) plus en riskpremie, som är lika för alla.

År 2006 reformerades 3:12-reglerna på ett genomgripande sätt. Dels infördes en *förenklingsregel*, vilket innebar att delägaren kunde välja ett fast gränsbelopp istället för att beräkna gränsbelopp enligt huvudregeln. Dels blev det så kallade *lönebaserade utrymmet*, som tidigare hade haft en begränsad roll för gränsbeloppens storlek, mer framträdande. Motivet till att ge det lönebaserade utrymmet större genomslag var att vinster i företag med många anställda – allt annat lika – ansågs variera mer än i företag med få anställda. Bolagets lönesumma sågs som en proxy för riskexponering.[39] Ju mer löner som betalas ut i företaget, desto större blir gränsbeloppet. För att tillgodoräkna sig lönebaserat utrymme måste delägaren själv uppfylla ett substantiellt löneuttagskrav. 2006 års reform sjösattes under en socialdemokratisk regering. Under de efterföljande åren med borgerligt styre kom 3:12-regelverket att gradvis bli mer generöst: såväl förenklingsregelns schablonbelopp som det lönebaserade utrymmet

[38] Se SOU 2016:75 för en fyllig redogörelse av det nuvarande 3:12-regelverket.
[39] Se Edin m.fl. (2005), avsnitt 2.4.

utökades. Det kapitalbaserade utrymmet finns alltjämt kvar, men spelar numera en undanskymd roll.[40]

Många aktiva fåmansbolagsägare har en underliggande inkomst som gör att de möter mycket höga marginalskatter om de betalar lön till sig själva. Om de istället kan betala ut vinst till sig själva i form av aktieutdelning är däremot marginalskatten väsentligt lägre.[41] Om den anställde tjänar över taken i socialförsäkringssystemen är arbetsgivaravgiften på 31,42 procent en ren skatt, eftersom inga socialförsäkringsförmåner genereras. En ägare som betalar ut en vinstkrona till sig själv som lön ökar inte dennes taxerade inkomst med en krona, utan med $1/(1+0{,}3142)$ kronor. Utifrån den taxerade inkomsten beräknas sedan kommunalskatten (32 procent i genomsnitt) och den statliga skatten (25 procent om löntagaren betalar ”värnskatt”). Dessutom påverkas höginkomsttagares marginalskatt av jobbskatteavdraget, som fasas ut med 3 procent för varje ytterligare intjänad krona. Av den ytterligare krona som arbetsgivaren betalar får alltså den anställde i slutändan behålla $(1\text{-}0{,}32\text{-}0{,}25\text{-}0{,}03)/(1+\ 0{,}3142)\approx 0{,}30$ kronor. Det innebär att marginalskatten för arbetsinkomster är ungefär $100\times(1\text{-}0{,}30)=70$ procent.[42]

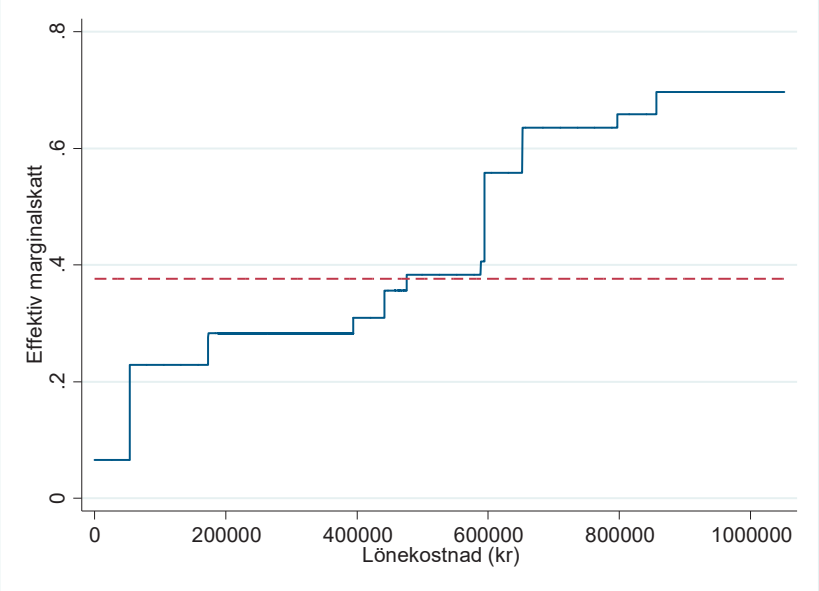
Gör nu istället tankeexperimentet att ägaren betalar ut vinsten som utdelning till sig själv. I så fall beskattas vinsten först i bolaget med en bolagsskatt om 22 procent. Utdelningen beskattas därefter till en skattesats om 20 procent (eftersom bolaget är ett fåmansbolag).[43] Till sist behåller den anställde $(1\text{-}0{,}22)(1\ \text{-}0{,}2)=0{,}624$ kronor. Marginalskatten för utdelningar är sålunda ungefär $100\times(1\text{-}0{,}62)=38$ procent. För höginkomsttagare finns det alltså extrema incitament att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster, då skillnaden mellan de två marginalskatterna är hela 32 procentenheter! Gapet mellan de två skattesatserna illustreras i figur 5.1.

Sedan 1991 års reform har gapet trendmässigt ökat för höginkomsttagare. Skälet är mycket enkelt: Marginalskatten på höga

[40] År 2014 genererades totalt 166 miljarder i nya gränsbelopp (stocken av gränsbelopp var 749 miljarder). 94 miljarder kom från det lönebaserade utrymmet, 34 miljarder från förenklingsregeln och 33 kom från uppräkning av tidigare sparade gränsbelopp. Endast 5 miljarder kom från det kapitalbaserade utrymmet. Se SOU 2016:75, s.135.
[41] Vi följer här framställningen i IFAU-rapporten Selin och Simula (2017).
[42] Marginalskatten är ännu högre om man dessutom beaktar konsumtionsskatter som moms och punktskatter, vilket vi gör i figur 2.3. Eftersom konsumtionsskatterna påverkar löneskatten och utdelningsskatten på samma sätt, påverkar inte konsumtionsskatterna slutsatserna i detta räkneexempel dock.
[43] Skattesatsen på utdelningar från noterade bolag är 30 procent. Skattesatsen på utdelningar från onoterade bolag, som inte är fåmansbolag, är 25 procent.

arbetsinkomster har gått upp (vilket vi redan visat i avsnitt 2) samtidigt som de relevanta kapitalskatterna gått ner. Bolagsskatten, som sattes till 30 procent år 1991 (en på den tiden låg nivå), har sänkts i omgångar och ligger sedan 2013 på 22 procent. Dessutom sänktes skatten på utdelningar inom gränsbeloppet från 30 procent till 20 procent i 2006 års viktiga reform.

Figur 5.1 **Marginalskatt på löneinkomster och utdelningar från fåmansbolag år 2017. Beräkningar av förmånsdel i socialförsäkringar följer Lundberg (2017a). Utdelningsskatt inkluderar även bolagsskatt**



Problematiken kring 3:12-reglerna är central när man diskuterar beskattning av just *höga* inkomster, då fåmansbolag är vanliga bland höginkomsttagare. Skatteverket (2018, s.75) rangordnar kvinnor och män utifrån disponibel inkomst och finner att 27 procent av männen i den högsta decilen och 15 procent av kvinnorna i den högsta decilen var fåmansbolagsdelägare år 2015. Den långsiktiga trenden är att dessa andelar ökar.[44] En parallell trend är att en allt

[44] Mycket tyder på att det inte är oväsentligt när man mäter inkomstojämlikhet hur man väljer att ta hänsyn till företagsinkomster. I företag där vinster beskattas på personlig nivå (”pass-

större andel fåmansbolagsägare inte har bolaget som sin främsta förvärvsinkomstkälla.[45] En tolkning skulle kunna vara att allt fler höginkomsttagare genom att sätta upp ”extraknäcksbolag” köper sig loss från de höga svenska marginalskatterna. Denna utveckling skulle kunna leda till legitimitetsproblem, särskilt om skillnaderna i marginalskatt mellan två i övrigt identiska höginkomsttagare framstår som omotiverade.[46] Inkomstomvandling leder vidare till välfärdskostnader, då skattegapet ger folk incitament att lägga ner värdefull tid och resurser på skatteplanering.

De ekonomiska effekterna av 2006 års reform har studerats av Annette Alstadsæter och Martin Jacob med medförfattare i flera uppmärksammade arbeten.[47] Alstadsæter och Jacob (2016) undersökte om 2006 års reform ledde till att fåmansbolagsägare ökade sina totala inkomster eller om de bara ändrade sammansättningen av löneinkomster och utdelningar. Alstadsæter och Jacob kom fram till det senare: fåmansbolagsägare med hög ägarandel tog ut signifikant högre utdelningar efter reformen men fann att den totala inkomsttillväxten var relativt oförändrad.[48] Detta tyder på att 2006 års reform resulterade i inkomstomvandling snarare än större samlade skattebaser. Pirttilä och Selin (2011b) drog liknande slutsatser när de analyserade den finska duala skattereformen 1993, då skatten på kapitalinkomst sänktes ordentligt i Finland. I en annan artikel, som fokuserade på hur företagens investeringsbeslut reagerade på 2006

through entities”) – i Sverige enskilda näringsidkare och handelsbolagsägare – observeras inkomsten det år den uppstår, medan situationen är annorlunda för bolagsägare, som kan hålla kvar vinstmedel i bolaget. Genom att använda detaljerade norska data på aktieägande, företag och personliga inkomster skapar Alstadsæter m.fl. (2017b) ett inkomstmått som tar hänsyn till kvarhållna vinstmedel. Detta hade dramatiska konsekvenser för observerade toppinkomstandelar efter 2005 års skatteform i Norge, som ökade incitamenten att hålla kvar vinster i bolagen.

[45] Skatteverket (2018, s.75). skriver att ”I den översta decilgruppen har dock andelen av fåmansbolagsdelägarna som har ett specifikt fåmansbolag som sin främsta förvärvsinkomstkälla minskat från 40 procent 2007 till 26 procent 2015 för kvinnor och från 41 procent till 28 procent för män.”

[46] Att två individer med samma inkomst möter olika marginalskatter behöver dock nödvändigtvis inte vara negativt om de två individerna är olika känsliga för skatter (har olika skattebaselasticiteter). Då kan, under vissa förutsättningar, differentierade marginalskatter faktiskt öka skatteintäkterna och välfärden (Selin och Simula, 2017).

[47] De har tidigare gett ut två ESO-rapporter på ämnet, se Alstadsæter och Jacob (2012) och Alstadsæter m.fl. (2014). I huvudtexten väljer vi emellertid att fokusera på vetenskapliga artiklar, som delvis bygger på ESO-rapporterna.

[48] För att visa detta jämförde forskarna total inkomsttillväxt för fåmansbolagsägare med en kontrollgrupp bestående av enskilda näringsidkare och handelsbolagsägare som inte berördes av 2006 års reform.

års reform, visade dock Alstadsæter m.fl. (2017) att investeringarna ökade i företag med liten kassabehållning (”cash constrained firms”) efter sänkningen av utdelningsskattesatsen.

Extensiv marginal

Inom arbetsutbudsforskning och optimal beskattning är det vanligt att skilja mellan arbetsutbudsanpassningar längs den intensiva och den extensiva marginalen. När marginalskatter sänks eller höjs kan folk som redan jobbar justera antalet timmar de arbetar. Detta är den *intensiva marginal* vi har fokuserat på hittills i denna rapport. Valet att arbeta eller inte arbeta är istället ett val längs den *extensiva arbetsutbudsmarginalen*.

Det dominerande sättet att tänka kring den extensiva marginalen är att individer möter fasta kostnader för att arbeta.[49] Dessa fasta kostnader kan t.ex. spegla att man för att ta ett jobb måste börja pendla eller ordna barnomsorgsplats för sitt barn. Något förenklat väljer individer att jobba om den inkomstökning som följer av att ta ett jobb är större än den fasta kostnaden. Inkomstökningen beror på bruttoinkomster, skatter och bidrag när man jobbar, samt de bidrag man tar emot om man *inte* jobbar. Det är alltså den *genomsnittliga* skatten vid arbete, den fasta kostnaden, och storleken på inkomsterna vid noll arbetade timmar som är relevant för individers beslut att arbeta. För den intensiva marginalen var tvärtom *marginalskatten* avgörande.

Hur skulle resultaten i vår grundmodell modifieras om vi tillät för fasta kostnader att arbeta, och därför en viktigare extensiv marginal? Vi såg att våra grundresultat kännetecknades av ett bidrag för dem som inte jobbar kombinerat med *höga* marginalskatter på botten av inkomstfördelningen. Saez (2002a), som vidareutvecklade en modell av Diamond (1980), visade att detta mönster kan förändras om man även beaktar den extensiva arbetsutbudsmarginalen. Då tenderar de optimala marginalskatterna på botten av fördelningen bli lägre, och

[49] Formellt så tillåter grundmodellen att en individ väljer att arbeta noll timmar, och i detta avseende kan man säga att vi tillåter för en extensiv marginal. Men för de preferenser mellan arbete och fritid vi fokuserar på i denna rapport, väljer alla att arbeta åtminstone några timmar, så länge nettolönen är positiv.

de kan till och med bli negativa. Det senare betyder att den genomsnittliga skatten *minskar* när arbetsinkomsten ökar vid låga inkomster. Detta svarar för övrigt väl mot hur en komponent i det amerikanska skattesystemet som kallas Earned Income Tax Credit (EITC) är utformad.[50] Syftet med denna utformning av skatteskalan med låga eller negativa marginalskatter för låga inkomster är att göra den genomsnittliga skatten låg för folk som tar lågavlönade jobb, vilket det finns gott om i USA.

Om man vill stimulera folk att ta ”enkla jobb” är naturligtvis en central fråga om det finns en efterfrågan hos arbetsgivare för sådana.[51] Den svenska arbetsmarknaden avviker från standardmodellen i optimal beskattningsteori, som förutsätter en arbetsmarknad med perfekt konkurrens där varje individ, oavsett förmåga, blir erbjuden ett jobb och en lön som motsvarar värdet på deras marginalprodukt. Om det finns en undre gräns på vilka löner som kan erbjudas i ekonomin (på grund av exempelvis kollektivavtalade lägstalöner), kommer höga lönekostnader leda till att individer med lägre produktivitet inte anställs, även om dessa skulle ha starka ekonomiska incitament att ta ett jobb.[52] Gottfries (2010, figur 24 och 25) visade att skillnaden i sysselsättning i Sverige mellan individer med grundskole- och gymnasieutbildning är långt större än löneskillnaden mellan de två utbildningsgrupperna, som är försumbar. Detta mönster är svårt att förstå utifrån en ren arbetsutbudsmodell.

En svensk reform, som har haft som uttalat syfte att stärka incitamenten till arbete, är jobbskatteavdraget, som införts i sex steg mellan åren 2007 och 2019. Reformen har ökat disponibelinkomster för dem med arbetsinkomster. Jobbskatteavdragspolitiken inspirerades av en rad studier från framför allt USA och Storbritannien, som tydde på att den extensiva marginalen är mer känslig för skatter än

[50] I Saez modell beror detta resultat bland annat på de intensiva och extensiva elasticiteterna samt hur stor vikt den sociala planeraren lägger på de som arbetar relativt dem som inte arbetar.
[51] I standardmodellen är en individs produktivitet fix. I verkligheten är det naturligtvis möjligt att på politisk väg höja produktiviteten bland utsatta grupper genom olika typer av utbildningar. Det resonemang som vi för i huvudtexten ska inte ses som något specifikt ställningstagande för ”låglönevägen” i förhållande till ”satsningar på utbildning”, utan syftet är att ge en förståelse för under vilka förutsättningar utbudsstimulanser kan tänkas vara verkningsfulla.
[52] Även om lönerna skulle vara fullständigt flexibla, kan man också tänka sig att det finns ett begränsat utbud av jobb som erbjuder anställningar där man jobbar mycket få timmar. Detta blir exempelvis fallet om man antar att arbetsgivaren har en fast kostnad att anställa en individ (exempelvis träningskostnader, lära sig ett kassasystem m.m.).

den intensiva marginalen.[53] I USA hade Earned Income Tax Credit (EITC) – ett bidrag som sedan 1975 ges till låginkomsttagare som arbetar – expanderat under 1990-talet. Denna expansion sammanföll med en kraftig sysselsättningsökning bland ensamstående mödrar med barn, en grupp som gynnades av EITC-politiken. Även i Storbritannien skedde omfattande reformer inom ramen för programmet Working Tax Credit (WTC) och dess föregångare Working Families Tax Credit (WFTC) med dokumenterade sysselsättningseffekter (Blundell, 2006). De socialpolitiska motiven bakom 1990-talets amerikanska och brittiska reformer var den trendmässiga nergången i låginkomsttagares relativlöner i dessa länder och en utbredd barnfattigdom (Blundell, 2006).

Det svenska jobbskatteavdraget skiljer sig i väsentliga avseenden från sina anglosaxiska motsvarigheter. De amerikanska och brittiska skattekrediterna är på ett helt annat sätt riktade mot utsatta grupper i samhället – och då i synnerhet fattiga barnfamiljer. I Sverige är jobbskatteavdraget universellt (om än högre för dem som fyllt 65) och det reducerar tvärtom marginalskatter för medelinkomsttagare eftersom skattereduktionen ökar med inkomsten, se avsnitt 2. Vid medelhöga inkomster i USA och Storbritannien fasas istället skattekrediten ut, vilket leder till högre marginalskatter vid dessa inkomstnivåer. Sedan 2016 fasas förvisso jobbskatteavdraget ut även i Sverige, men här sker utfasningen bland höginkomsttagare. På grund av den sammanpressade svenska inkomstfördelningen är förutsättningarna för utfasning sämre i Sverige, då skillnaden mellan att vara låginkomsttagare och medelinkomsttagare är mindre (Aaberge och Flood, 2013). Det innebär att *många* skattebetalare drabbas av utfasningen om man försöker rikta jobbskatteavdraget mot låginkomsttagargrupper. Nuvarande konstruktion på jobbskatteavdraget leder, å andra sidan, till att skattekrediten ges till grupper som skulle ha arbetat även utan jobbskatteavdrag och som näppeligen kan karaktäriseras som fattiga.[54]

[53] Se översikter av t.ex. Eissa och Hoyens (2006). Denna konsensus är dock inte riktigt lika stark idag som för 10 år sedan. Chetty m.fl. (2012) skriver: "Based on our reading of the micro evidence, we recommend calibrating macro models to match Hicksian elasticities of 0.3 on the intensive and 0.25 on the extensive margin".

[54] Just eftersom det svenska jobbskatteavdraget är så generellt har det visat sig vara svårt att utvärdera jobbskatteavdragen – det går inte att på ett enkelt sätt definiera en behandlings- och kontrollgrupp, se Edmark m.fl. (2016). Laun (2017) visade dock att skattelättnaderna för äldre hade en effekt på sysselsättningen.

De ekonomiska incitamenten längs den extensiva marginalen styrs alltså av skillnaden mellan hushållets disponibla inkomst när individen jobbar och inte jobbar. För de som arbetar beror den disponibla inkomsten på reallöner, skatter och transfereringar. För de flesta som inte arbetar är inkomsten avhängig av bidrag vid arbetslöshet och utanförskap. Det är oomtvistligt så att incitamenten att jobba är betydligt bättre idag än på 1990-talet. Detta beror delvis, men långt ifrån enbart, på skattesänkningar på låga inkomster. Det har också skett en remarkabel reallönetillväxt sedan mitten på 1990-talet. Skans m.fl. (2017) gjorde poängen att anmärkningsvärt litet har hänt med lönespridningen 2001–2015 – även lägstalönerna har ökat. Samtidigt har diverse ersättningar och bidrag vid arbetslöshet och utanförskap inte ökat i takt med reallönetillväxten. Detta gäller för såväl arbetslöshetsersättning, socialbidrag som bostadsbidrag. En konsekvens är att ojämlikheten i disponibla inkomster har vuxit väsentligt snabbare än lönespridningen, se Skans m.fl. (2017, figur 2.8). De ekonomiska drivkrafterna att jobba är sålunda – åtminstone i ett historiskt perspektiv – goda, även om det fortfarande går att hitta grupper som möter svaga incitament (Löfbom, 2018). Det skulle därför inte förvåna oss om strålkastarljuset i den skattepolitiska debatten kommer riktas om från den extensiva till den intensiva marginalen (höga marginalskatter).

Ett till synes paradoxalt samband, som uppmärksammats av Kleven (2014), är att de skandinaviska högskatteländerna (Sverige, Norge och Danmark) tillhör de länder som också har högst sysselsättning. Ekonomer tänker sig ofta att höga skatter leder till lägre sysselsättning. I Sverige är sysselsättningen utan tvekan hög i ett internationellt perspektiv – detta gäller inte minst bland kvinnor och äldre. I grupper där sysselsättningen redan är hög har utbudsstimulanser en begränsad effekt på sysselsättningen, se Bastani m.fl. (2016), och Lundin m.fl. (2008). Bastani m.fl. (2016) utnyttjade en bostadsbidragsreform 1997, som gjorde det mindre lönsamt att inte jobba, för att skatta arbetsutbudseffekter längs den extensiva marginalen. Bastani m.fl. fann att bostadsbidragen ledde till en signifikant – om än tämligen modest – sysselsättningsökning bland dem som påverkades av reformen. När författarna delade in populationen med avseende på intjänandeförmåga visade det sig emellertid att incitamentsförbättringarna hade större betydelse i grupper med låg

intjänandeförmåga (och därmed lägre sysselsättning före reformen).[55]

Trots en generellt sett hög sysselsättning i Sverige finns grupper av utrikes födda där sysselsättningen är låg. Det ligger utanför denna rapports syfte att i detalj resonera kring denna problematik. Som vi diskuterar i avsnitt 7 kommer våra skatteförslag påverka den extensiva marginalen i begränsad utsträckning – vårt fokus ligger på att öka antalet arbetade timmar för höginkomsttagare. Utifrån perspektivet av optimal beskattningsteori vill vi dock peka på två centrala avvägningar. 1) Bör sysselsättningsstimulanser riktas till vissa utsatta grupper, eller bör de vara allmänna? Detta är relaterat till ”tagging” eller ”skräddarsydda skatter”, som vi diskuterar nedan) Arbetsinkomster beskattas både hos arbetsgivaren (arbetsgivaravgifter) och hos arbetstagaren. Bör sysselsättningsstimulanser ske genom att sänka den skatt som arbetsgivaren eller arbetstagaren betalar? I våra mest grundläggande modeller, där löner sätts helt flexibelt, spelar det ingen roll. Men om höga lägstalöner avhåller arbetsgivaren från att anställa förväntar vi oss att sänkta lönekostnader genom lägre arbetsgivaravgifter påverkar sysselsättningen mer.

Slutligen vill vi också poängtera att skatter via lönebildningen kan ha effekter på sysselsättningen. Det finns ett intressant forskningsfält som både teoretiskt och empiriskt studerar hur höga marginalskatter påverkar lönebildningen i en miljö där det finns marknadsimperfektioner. I dessa modeller finns ett överskott för arbetsmarknadens aktörer att förhandla om. Ett tämligen robust teoretiskt resultat i denna litteratur är att om man ökar marginalskatten – och samtidigt håller den genomsnittliga skatten konstant – kommer arbetare att sänka sina löneanspråk. Detta leder i sin tur till sänkta lönekostnader och ökad sysselsättning i jämvikt. För empiriska belägg på svenska data hänvisar vi till Holmlund och Kolm (1995) och Bennmarker m.fl. (2014). Denna litteratur saknar oftast det normativa fokus på omfördelning som vi har i denna rapport. Men det finns exempel på arbeten inom optimal inkomstbeskattning som har inkorporerat dessa mekanismer orsakade av antingen sökfriktioner eller centraliserad lönesättning. Exempel på viktiga bidrag i denna litteratur är Aronsson och Sjögren (2004) och Hungerbühler m.fl. (2006).

[55] Se Lundberg och Norell (2018) för en nyligen genomförd översikt av den empiriska litteraturen om elasticiteter för den extensiva arbetsutbudsmarginalen.

Skräddarsydda skatter

Idén med en skatt på förmåga är att det är den ekonomiska förmågan som bestämmer individens kapacitet till välfärd. Eftersom staten inte kan observera individers ekonomiska förmågor, är en viktig fråga hur ett skattesystem som beskattar förmåga kan approximeras. Ryggraden i skattesystemet består av beskattning av inkomster, som är nära förknippade med individers ekonomiska förmågor. Problemet med inkomstbeskattning, som vi har beskrivit ovan, är att en individ med hög förmåga har incitament att reducera sin arbetsinkomst i syfte att replikera inkomsten av en individ med låg förmåga och därmed minska sin skattebörda. Akerlof (1978) menade att om staten kan observera en annan egenskap hos en skattebetalare som hänger samman med individens ekonomiska förmåga, kan effektiviteten i skattesystemet öka.

Relaterat till denna fråga är valet av skattebas för inkomstbeskattningen. I vissa länder betalar man olika skatt beroende på om man är gift eller inte, och inkomstskatten bestäms ibland på hushållsnivå, t.ex. baserat på summan av båda makarnas inkomst. Skattesystem som tar hänsyn till hushållets inkomst har ibland motiverats ur perspektivet att det inte är den individuella inkomsten som bestämmer en individs välfärd utan den totala inkomsten i det hushåll som individen tillhör. I de flesta länder beror skatte- och bidragssystemet också på förekomsten av barn i hushållet, baserat på argumentet att familjer med barn har extra utgifter som de bör kompenseras för.

Forskningen inom optimal beskattning har ägnat mycket tid åt att studera hur en skatt på arbetsinkomster ska utformas, men det är bara de senaste åren som betydelsen av att studera hur inkomstskatten kan baseras på andra attribut än inkomster har uppmärksammats. Till exempel, med en åldersberoende skatt kan staten sänka skatten för unga arbetare med låga inkomster (och därmed ge dem ökade incitament att arbeta) och samtidigt höja skatten för äldre arbetare med höga inkomster utan att frukta att äldre arbetare med högre inkomst reducerar sin inkomst i syfte att ”härma” yngre arbetare med lägre inkomst. Detta eftersom staten kan observera skattebetalarens ålder, och individer har liten möjlighet att manipulera sin ålder. På så vis kan en del av den informationsbrist som begränsar statens möjligheter att beskatta på ett effektivt sätt

mildras. Att ha ett skattesystem som beror på ålder kan ha stora vinster eftersom inkomstfördelningen (och sannolikt fördelningen av produktivitet) ser mycket olika ut för individer i olika åldrar. Individer i olika åldrar är också på olika sätt benägna att reducera sina inkomster som reaktion på inkomstbeskattning.[56]

Lämpligheten i att låta skattesystemet bero på en viss egenskap bestäms i huvudsak av tre faktorer: (i) i vilken grad en egenskap hos en individ hänger samman med förmågan att generera välfärd (t.ex. sambandet mellan egenskapen och timlönen), (ii) i vilken grad en egenskap hos en individ är informativ om hur individen reagerar på beskattning, och, (iii) vilken grad en individ kan ändra eller manipulera egenskapen i syfte att minska sin skattebörda. Den tredje faktorn är inte relevant när det gäller t.ex. åldersberoende beskattning, men är relevant om skattesystemet beror på t.ex. civilstånd, då det kan finnas incitament att ändra sitt civilstånd som reaktion på beskattning.

Ett annat konkret exempel på en egenskap som skulle kunna användas i skattesystemet är skattebetalarens kön. Empiriskt sett har kvinnor som grupp lägre lön än män, och studier har även visat att kvinnors arbetsutbud är mer känsligt för beskattning än mäns. Samtidigt är det nog få som skulle välja att ändra sitt kön baserat på finansiella incitament. Om staten är intresserad av att maximera den genomsnittliga välfärden i samhället borde därför skattesystemet se olika ut beroende på kön.[57] De flesta skulle dock anse att det vore diskriminerande om män och kvinnor var tvungna att betala olika skatter. Det finns individer med låg och hög ekonomisk förmåga både bland män och kvinnor. Att basera skattesystemet på det faktum att kvinnor som grupp i genomsnitt har lägre lön än män kan betraktas som en slags ”statistisk diskriminering” eller vad som ibland beskrivs som en ”horisontell orättvisa” som uppstår när individer med samma ekonomiska omständigheter möter olika skatter. Åldersberoende beskattning kan också tyckas vara diskriminerande, men kanske i mindre utsträckning än könsberoende beskattning utifrån ett livscykelperspektiv, eftersom individer genomgår olika åldrar under en livstid.

[56] Se Weinzierl (2011) och Bastani m.fl. (2013).
[57] Se Alesina m.fl. (2011) och Bastani (2013) för en analys av denna fråga.

Optimal beskattning och sociala jämförelser

Ekonomer har på senare år i allt högre utsträckning börjat uppmärksamma att individer inte bara bryr sig om sin egen ekonomiska situation, utan även hur den egna ekonomiska situationen förhåller sig till andras (se Alpizar m.fl. 2005 för empirisk evidens). Vilka implikationer detta har för optimal beskattning har bland annat studerats av Aronsson och Johansson-Stenman (2008, 2010). Sociala jämförelser kan ta sig flera olika uttryck. Inom ramen för den enklaste beskattningsmodellen kan individer jämföra sig med varandras inkomst, konsumtion, fritid eller arbetsutbud. Ett vanligt studerat fall är när individer jämför sin inkomst med andras. I detta fall uppstår en ny effekt som påverkar analysen. När en grupp individer ökar sina inkomster uppstår en *negativ externalitet* när andra individer ser sin relativa inkomstposition försämras relativt denna grupp. Detta leder potentiellt till både ett förändrat mått på individers välfärd och till en förändrad modell för individers beteende. Det senare kan vara särskilt relevant om ett viktigt skäl till att arbeta och anstränga sig är att ha en högre inkomst än andra.[58] Av särskild relevans för våra syften är studier som har tagit hänsyn till sociala jämförelser vid beräkningar av optimala skatteskalor. Den viktigaste studien på detta område är Kanbur och Tuomala (2013) som finner att sociala jämförelser ger stöd till både högre marginalskatter och högre skatteprogressivitet. Bruce och Peng (2018) beräknar vidare att det optimala skattesystemet troligen blir mer progressivt om grupper med hög inkomst bryr sig mer om sin relativa inkomst än grupper med lägre inkomst.

Låg förmåga eller hög preferens för fritid?

En begränsning i stora delar av litteraturen om optimal beskattning är att individer oftast antas skilja sig åt i endast en dimension.[59] I standardmodellen har en person en låg inkomst antingen på grund

[58] En viktig fråga i detta sammanhang är hur ”legitima” staten uppfattar att dessa välfärdseffekter är. Aronsson och Johansson-Stenman (2018) visar dock att i termer av optimal skattepolitik kan man nå liknande slutsatser, oberoende av i vilken utsträckning staten väljer att ta hänsyn till dessa välfärdseffekter i formuleringen av den sociala välfärdsfunktionen. Det relevanta verkar därför vara hur sociala jämförelser påverkar individers beteende.

[59] Anledningen till detta är inte att ekonomer anser detta vara det mest rimliga antagandet, utan att det finns betydande matematiska svårigheter att analysera optimal beskattning när individer skiljer sig åt i mer än en dimension.

av låg förmåga (t.ex. på grund av dåliga levnadsvillkor eller ett handikapp) eller på grund av att man har hög förmåga men inte finner det lönsamt att arbeta på grund av höga marginalskatter. En annan möjlighet är att en person har låg inkomst på grund av att denna person helt enkelt värderar fritid högt. Ett vanligt synsätt är att individer ska hållas ansvariga för deras medvetna val men inte för faktorer som ligger utanför deras kontroll.[60] Om staten vill ge stöd åt individer som har låg inkomst på grund av låg förmåga, men inte till dem som har låg inkomst på grund av en hög preferens för fritid, påverkar detta både den optimala inkomstskattens struktur och mängden omfördelning i ekonomin. Choné och Laroque (2010) visar att detta kan ge upphov till att optimala marginalskatter är negativa i vissa inkomstintervall och Lockwood och Weinzierl (2015) visar att preferensheterogenitet i regel leder till mindre progressiva optimala skatter.[61]

Inkomstskattens korrigerande uppgift

En relativt ny forskningslitteratur belyser att höga inkomster inte alltid är ett resultat av produktiva arbetsaktiviteter. Rotschild och Scheuer (2016) studerar optimal inkomstbeskattning när det finns en skillnad mellan den privata och den samhälleliga avkastningen i vissa yrken, t.ex. på grund av ofullständig konkurrens på arbetsmarknaden eller aktiviteter som är nollsummespel (där högre inkomster uppstår på bekostnad av andra grupper i samhället).[62] Lockwood m.fl. (2017) studerar ett liknande problem där de belyser att progressiv inkomstbeskattning påverkar valet mellan högt betalda yrken och yrken som har lägre lön men som erbjuder andra fördelar (t.ex. jobb som är roligare eller har mer flexibla arbetstimmar) och att dessa yrken har olika effekter på samhället i övrigt (i form av negativa och positiva externaliteter). T.ex. kan inkomstbeskattning påverka om talangfulla individer väljer att jobba inom finansbranschen eller att bli lärare.

[60] Detta diskuteras i litteraturen om ”lika livschanser”, se t.ex. Fleurbaey (2008).
[61] När individer skiljer sig åt i flera dimensioner är i regel inte likformig varubeskattning optimalt, vilket gör att det är svårare att abstrahera från frågan om hur varubeskattningen ska utformas. Det är endast om varubeskattning är likformig som frågan om varubeskattningens utformning kan bakas in i frågan om arbetsinkomstbeskattningens utformning (se Saez 2002b och, Golosov m.fl. 2013).
[62] Se även Piketty m.fl. (2014).

Indirekt omfördelning genom inkomstskattens påverkan på lönerna

Omfördelning via icke-linjär inkomstbeskattning sker primärt genom att individer med låg inkomst betalar en lägre genomsnittlig skatt än individer med hög inkomst. Men icke-linjär inkomstbeskattning kan också påverka lönerna i ekonomin och därmed leda till *indirekt* omfördelning. Ett tidigt exempel är Stiglitz (1982) som avvek från antagandet att arbetare med olika produktivitet är perfekta substitut i produktionen. Istället antog Stiglitz att det finns komplementariteter mellan arbetsutbud från individer med olika förmåga, mer specifikt, att ett ökat arbetsutbud av personer med hög förmåga gör att jämviktslönen för personer med låg förmåga ökar. I en enkel modell med två typer av arbetare visade han att komplementariteter i produktionen av denna typ kan leda till att den optimala marginalskatten för individer med hög förmåga inte bara kan vara lika med noll, utan den kan till och med vara *negativ*. Intuitionen är att det är optimalt för staten att subventionera arbetsutbudet för individer med hög produktivitet i syfte att öka deras arbetsutbud, och därmed leda till ökade löner för individer med låg produktivitet. På detta sätt sker en del av omfördelningen via vad som brukar kallas *lönekanalen*. Resultatet har på senare tid belysts ytterligare av Rothschild och Scheuer (2013) i ett uppmärksammat bidrag.[63]

[63] Det visar sig även att omfördelning via lönerna är möjligt när företag har bristfällig information om arbetares produktivitet. Detta eftersom progressiv inkomstbeskattning påverkar lönsamheten för arbetare att signalera till sina arbetsgivare att de har hög produktivitet genom att jobba många timmar (se Stantcheva 2014 och Bastani m.fl. 2015).

6 Skatter och inkomster: en beskrivning

Denna rapport fokuserar primärt på den direkta beskattningen av arbetsinkomster. Även om skatter på kapital- och arbetsinkomster är åtskilda i Sverige, är det svårt att föra en diskussion om skatt på arbete utan att beröra kapitalinkomsterna. Som tidigare påpekats är fördelningen av förmögenhet och kapitalinkomster av central betydelse ur fördelningspolitisk synvinkel. En viktig – men ofta förbigången – aspekt är att olika kapitaltillgångar är fördelade på olika sätt i befolkningen. Som vi snart ska se är vissa tillgångar – såsom vissa typer av utdelningar och finansiella instrument – starkt koncentrerade till höginkomsttagare, medan andra tillgångar – såsom villatillgångar – i en helt annan utsträckning ägs av ”vanligt folk”. De fördelningspolitiska konsekvenserna av att förändra olika skattesatser på kapitaltillgångar beror till stor del på hur dessa tillgångar är fördelade i utgångsläget.

Ett första syfte med detta avsnitt är att ge en ögonblicksbild av hur förvärvsinkomster samvarierar med olika typer av utdelningsinkomster. Aktieutdelningar är av särskilt intresse ur vårt perspektiv, eftersom olika typer av utdelningar idag beskattas med olika skattesatser, och i det nästföljande avsnittet kommer vi diskutera höjda utdelningsskatter som ett sätt att finansiera sänkta marginalskatter på höga arbetsinkomster.[64] Ett andra syfte med avsnittet är att beskriva hur förvärvsinkomster samvarierar med den genomsnittliga skattesatsen på individens totala personliga inkomst (summan av arbets- och kapitalinkomster). Den senare analysen motiveras av ett intresse för den personliga inkomstskattens omfördelande roll i en tid då kapitalinkomster beskattas förmånligt.

[64] Självklart hade det varit intressant med en uttömmande studie av hur fler typer av kapitaltillgångar samvarierar med förvärvsinkomster. En mer omfångsrik undersökning skulle emellertid leda oss allt för långt bort från huvudsyftet med denna rapport.

I detta avsnitt kommer vi ofta visa grafer, där vi har delat in befolkningen (20+) i hundra percentilgrupper utifrån *fastställd förvärvsinkomst* (tidigare benämnd taxerad förvärvsinkomst), som är ett inkomstbegrepp från taxeringarna. I fastställd förvärvsinkomst ingår inte bara löneinkomster, utan även transfereringar som ska beskattas, t.ex. pensioner, sjukpenning och föräldrapenning. Detta innebär att de flesta svenskar som är 20 år och äldre har en positiv fastställd förvärvsinkomst (som vi hädanefter kort och gott kommer referera till som ”förvärvsinkomst”). Vi skapar percentilgrupper genom att rangordna alla individer i befolkningen med avseende på förvärvsinkomst, befolkningen delas sedan in i 100 lika stora grupper.[65] I den hundrade percentilgruppen återfinns alltså den hundradel av befolkningen som har de högsta förvärvsinkomsterna. Längs den vertikala axeln anges medelvärdet eller summan av den variabel som vi är intresserade av för en viss percentilgrupp. Genom att använda detta grafiska verktyg får vi en klar bild av hur olika inkomster och skattebetalningar samvarierar med förvärvsinkomster.

Hur samvarierar arbets- och kapitalinkomster?

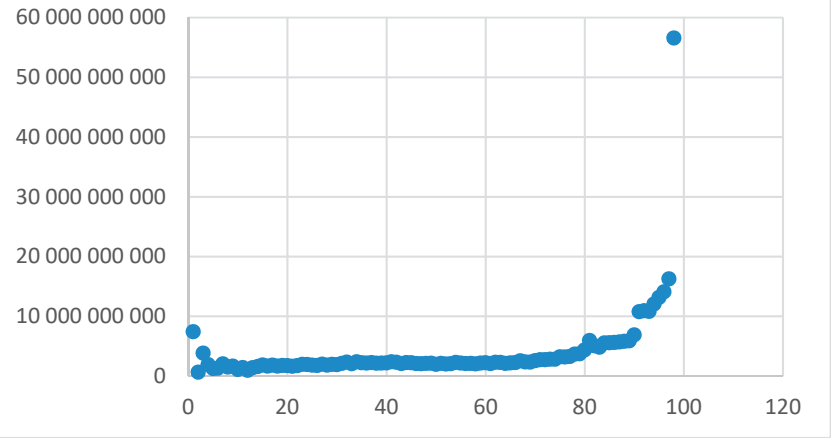
I figur 6.1 illustrerar vi hur totala kapitalinkomster enligt inkomstdeklarationen korrelerar med förvärvsinkomster. De totala kapitalinkomsterna innefattar positiva kapitalinkomster som räntor, utdelningar, kapitalvinster etc., negativa kapitalinkomster som ränteutgifter och kapitalförluster är inte borträknade.[66] Vi ser att det finns en stark koncentration av kapitalinkomster till toppen på fördelningen av förvärvsinkomster. Den högsta percentilen utmärker sig särskilt, och i de fyra lägsta kvintilgrupperna är kapitalinkomsterna låga. Att de som tjänar mer också sparar mer är i sig inte överraskande. Det tycks emellertid som att det händer något med kapitalinkomsterna strax ovanför den 80:e percentilen. Vid den 83:e percentilen återfinns den berömda brytpunkten för statlig inkomstskatt, där marginalskatten hoppar med 20 procentenheter för förvärvsin-

[65] När vi delar in befolkningen (20+) i percentilgrupper inkluderar vi dem som har noll i förvärvsinkomst i populationen. Ungefär 3 procent av befolkningen saknar fastställda förvärvsinkomster.
[66] Det ska också noteras att aktieutdelningar från fåmansbolag och övriga onoterade aktiebolag inte deklareras till sina fulla belopp.

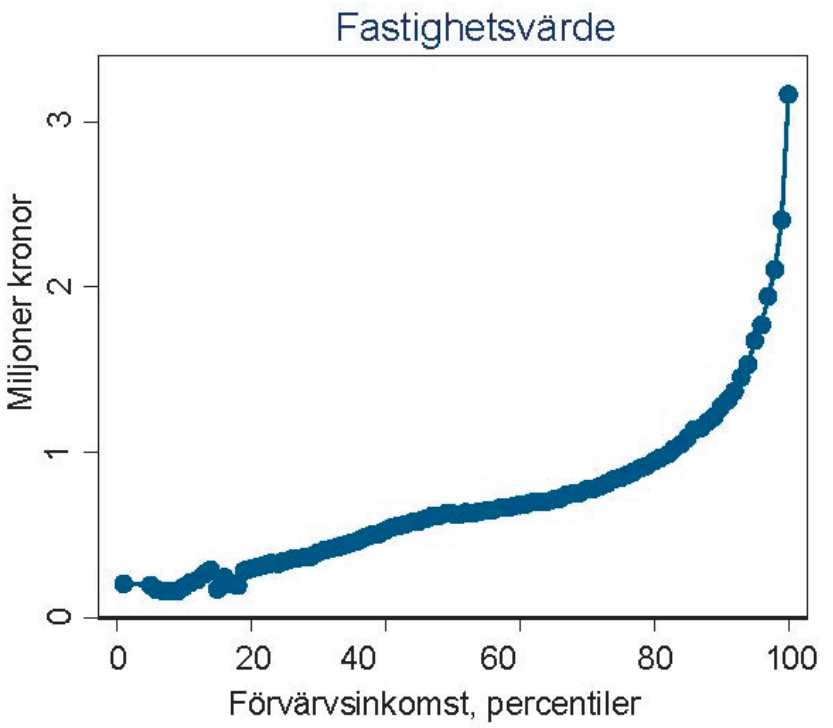
komster. Vid denna inkomstnivå minskar de marginella incitamenten att tjäna förvärvsinkomster dramatiskt, och den djupa klyftan mellan skatten på kapital- och arbetsinkomster uppstår.

Småhusfastigheter är en mycket viktig kapitaltillgång, vars avkastning inte räknas som kapitalinkomster enligt inkomstdeklarationen. I figur 6.2 visar vi hur fastighetsvärden på småhus samvarierar med förvärvsinkomster. Här är bilden annorlunda än för kapitalinkomster från finansiella tillgångar. Villaförmögenheten är klart jämnare fördelad i befolkningen – även medelinkomsttagare äger som bekant villor. Vid höga förvärvsinkomster ökar emellertid taxeringsvärdena snabbt i förvärvsinkomsten.

Figur 6.1 **Total kapitalinkomst i kronor enligt deklaration som en funktion av förvärvsinkomst 2016 efter percentilgrupp**



Figur 6.2 **Taxeringsvärden för småhus i euro (tusental) som en funktion av förvärvsinkomst efter percentilgrupp. Inkomster och fastighetsvärden baserade på genomsnitt över åren 2012–2013.**



Källa: Bastani och Waldenström (2018).

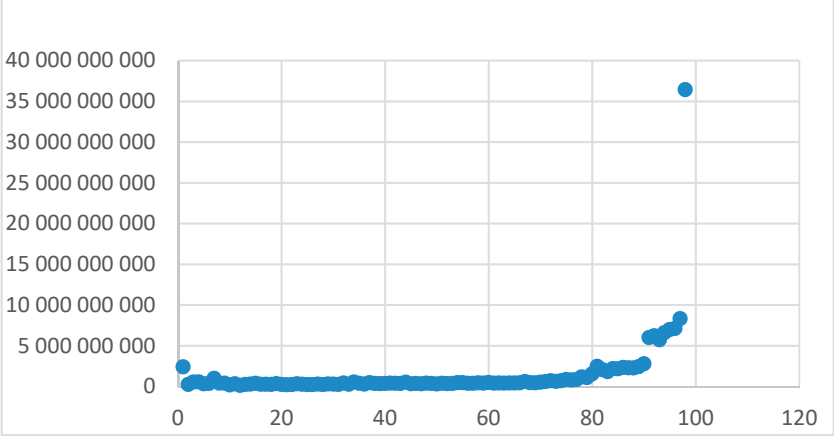
Arbetsinkomster och olika typer av aktieutdelningar

Vi går nu vidare med att göra en mer fördjupad analys av hur olika typer av aktieutdelningar samvarierar med förvärvsinkomster. Vi har specialbeställt data för 2016 från Statistiska Centralbyrån (SCB). Denna data kommer både från kontrolluppgifter och deklarationer.[67] Vi kartlägger först hur totala aktieutdelningar beror på förvärvsinkomsten. I figur 6.3 känner vi tydligt igen mönstret från figur 6.1, där vi tittade på total kapitalinkomst från självdeklarationen: Utdelningsbeloppen är låga upp till brytpunkten för statlig skatt på

[67] Kontrolluppgifter om utdelningar kommer från blankett KU31. Uppgifter från deklaration om utdelningar från fåmansbolag kommer från ruta 1.17 och 2.18 på K10-blanketten. Uppgifter om utdelningar från olistade bolag kommer från blankett K12, ruta 1.2. Beloppen från K10- och K12-blanketterna har i detta avsnitt uppräknats så att de redovisade beloppen överensstämmer med de faktiska utdelningarna.

förvärvsinkomster (den 83:e percentilen). Det finns också skäl att ta notis om att utdelningarna ökar diskontinuerligt vid den 93:e percentilen. Detta skutt sammanfaller med det högsta löneuttagskravet i 3:12-reglerna. Som redan nämnts i avsnitt 5 är aktiva fåmansbolagsägare tvungna att ta ut en viss löneinkomst för att kunna tillgodoräkna sig det generösa lönebaserade utdelningsutrymmet. Löneuttagskravet beror på lönesumman i bolaget, men var år 2016 som lägst 355 800 kr kronor och som högst 569 280 kronor. Det senare beloppet sammanfaller med den 93:e percentilen, där vi ser att utdelningar för kvalificerade andelar ökar kraftigt. Vi drar slutsatsen att samvariationen mellan kapital- och arbetsinkomster inte enbart beror på att höginkomsttagare sparar mer, eller erhåller en högre avkastning på sina investeringar, utan den beror också på skatteplanering bland aktiva fåmansbolagsägare.

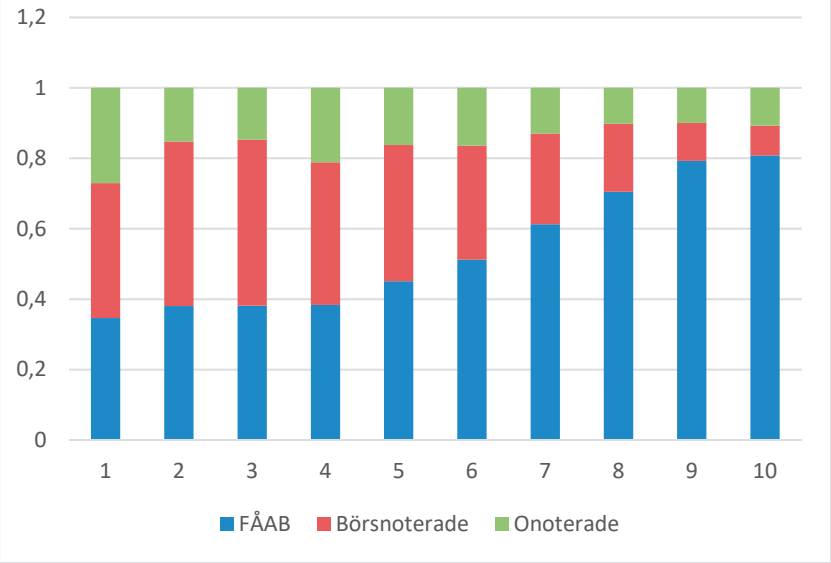
Figur 6.3 **Totala utdelningar i befolkningen (20+), efter percentilgrupp definierad utifrån fastställd förvärvsinkomst**



Men hur ser sammansättningen av utdelningar ut i olika delar av förvärvsinkomstfördelningen? I figur 6.4 har vi delat in befolkningen i 10 decilgrupper med avseende på förvärvsinkomst. De färgade staplarna anger hur stor andel av de totala aktieutdelningarna i en decil som utgörs av en viss typ av aktieutdelning. Vi separerar *utdelningar från fåmansaktiebolag*, som beskattas med en proportionell skattesats på 20 procent, *utdelningar från övriga onoterade bolag*, som beskattas med en skattesats på 25 procent, samt *utdelningar från börsnoterade bolag*, som beskattas till en skattesats på

30 procent.[68] Den bild som framträder är intressant: I de fyra lägsta decilerna utgör lägre beskattade utdelningar från fåmansbolagen en minoritet av utdelningarna (mindre än 40 procent). I denna del av fördelningen har utdelningar från börsnoterade bolag en något större relativ betydelse. I övre halvan av fördelningen är det slående att den relativa betydelsen av utdelningar från fåmansbolag gradvis ökar. I decilgrupperna nio och tio, där förvärvsinkomsten är så pass hög att skattebetalarna betalar statlig skatt, utgör utdelningar från fåmansaktiebolag runt 80 procent av de totala utdelningarna. Det understryker 3:12-regelverkets signifikanta ekonomisk-politiska betydelse.

Figur 6.4 **Andel av total utdelning från fåmansaktiebolag (FÅAB), börsnoterade bolag samt onoterade bolag som inte är fåmansbolag, efter decilgrupp baserad på fastställd förvärvsinkomst. Utdelning från FÅAB avser utdelning som beskattas med en skattesats på 20 procent**

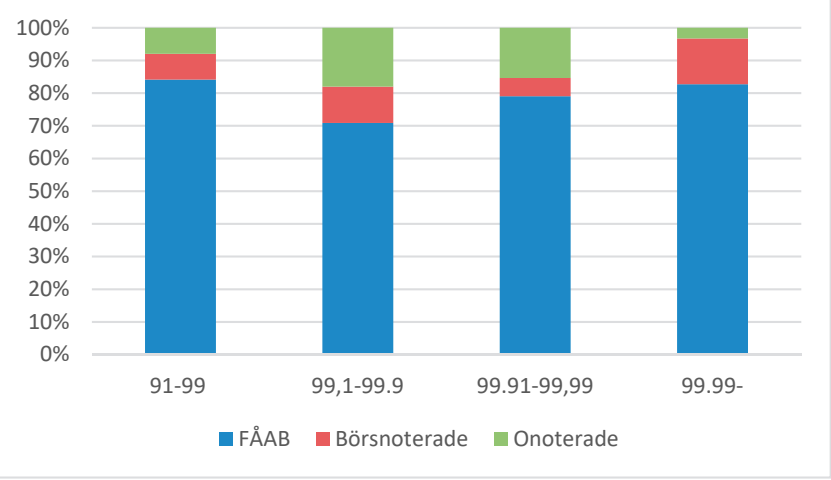


Det finns skäl att tro att de stora utdelningarna från fåmansbolag är relaterade till de förmånliga 3:12-reglerna. Något förenklat är ett fåmansbolag ett aktiebolag, där hälften av andelarna ägs av maximalt

[68] Utdelningar från börsnoterade bolag är härledd som skillnaden mellan totala aktieutdelningar enligt kontrolluppgifterna och de två övriga posterna. Därför reserverar vi oss för att det kan finnas vissa mätfel i denna variabel.

fyra personer. För onoterade bolag som inte är fåmansbolag finns inga restriktioner på hur mycket utdelningar ägarna får ta ut, men skattesatsen är å andra sidan högre, 25 procent. I figur 6.4 fanns inget tydligt mönster vad gäller utdelningar från onoterade andelar, och i de två översta decilerna var andelen runt 10 procent. I figur 6.5 gör vi en mer finmaskig analys av den högsta decilen för att se om det finns något mönster bland dem med de allra högsta inkomsterna. Vi ser att utdelningarna från de olistade aktierna är väsentligt högre i den översta percentilen, även om utdelningarna från fåmansaktiebolag fortfarande kraftigt dominerar. Bland de 746 personer som tjänar de allra högsta inkomsterna – och som utgör 0,01 procent av befolkningen – utgör dock dessa utdelningar en obetydlig andel av de totala utdelningarna.

Figur 6.5 **Andel av total utdelning från fåmansaktiebolag (FÅAB), börsnoterade bolag samt onoterade bolag som inte är fåmansbolag, efter grupp baserad på fastställd förvärvsinkomst**



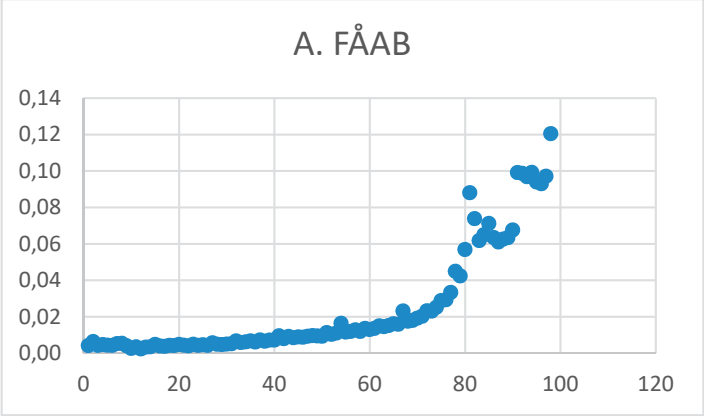
I graferna ovan har vi studerat summan av kapitalinkomster i en viss percentil- eller decilgrupp. Denna summa beror inte enbart på hur stora kapitalinkomster de som har kapitalinkomster erhåller – den beror också på hur stor andel av individerna i en grupp som rapporterar en viss typ av kapitalinkomst. Vi avslutar analysen av utdelningsinkomster med att titta på hur stor andel i en viss percentilgrupp som tar emot de tre olika typerna av aktieutdelningar. I dessa tre grafer (figur 6.6A-6.6C) är det viktigt att notera skillnaderna i

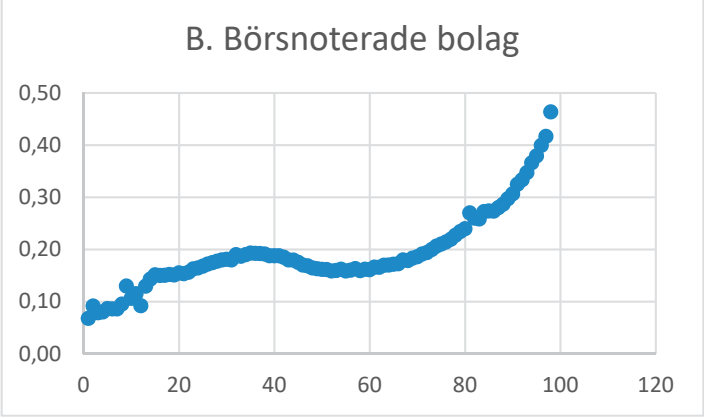
skalor längs den vertikala axeln. Om vi börjar med generella nivåer ser vi, föga överraskande, att det är börsnoterade aktier som ägs av flest svenskar. Näst flest erhåller utdelningar från fåmansbolag. Ägande av onoterade bolag är minst utbrett. Utdelningarna från onoterade bolag är emellertid extremt koncentrerade till toppen på inkomstfördelningen, medan börsnoterade aktieutdelningar tas emot i långt bredare inkomstskikt.

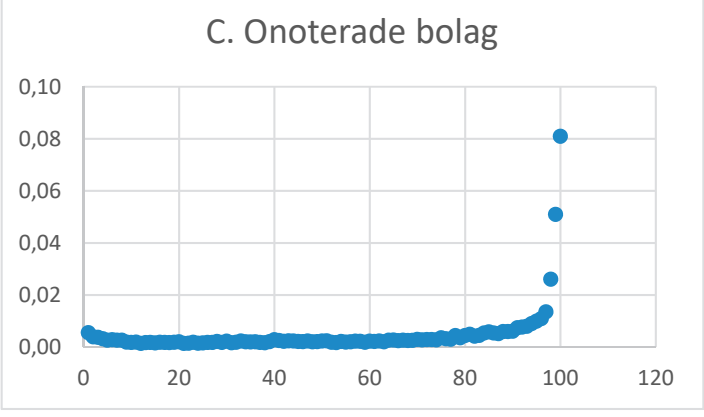
När vi diskuterade hur totala utdelningar samvarierar med förvärvsinkomster (figur 6.3) noterade vi att denna relation på ett mycket konkret sätt beror på skattesystemet och den skatteplanering som 3:12-reglerna ger upphov till. När vi i figur 6.6A studerar relationen mellan sannolikheten att ta emot lätt beskattade utdelningar och förvärvsinkomst framstår denna bild måhända än tydligare. Det är extra stora andelar som tar utdelningar vid brytpunkten för statlig skatt (83:e percentilen) och vid det högsta löneuttagskravet (93:e percentilen). De tydliga ”mjuka” kurvorna som finns i figur 6.6B och 6.6C finns sålunda inte i figur 6.6A. I tionde decilgruppen tar i genomsnitt 9 procent emot utdelningar från fåmansbolag. Långt ifrån alla utnyttjar alltså möjligheten att omvandla förvärvsinkomster till kapitalinkomster.[69]

[69] Det ska emellertid påpekas att fåmansbolagsägare kan ackumulera gränsbelopp för framtiden utan att ta ut några utdelningar ett givet år.

Figur 6.6 **Andel av befolkningen (20+) som tar emot olika typer av utdelningar. Variabeln för utdelningar för börsnoterade bolag är härledd. Notera skillnaden i skalor**







Sammanfattningsvis tar vi med oss följande från denna analys. 1) Kapitalinkomster från finansiella tillgångar är starkt koncentrerade till de som tjänar högst förvärvsinkomster, och vi ser samma mönster för aktieutdelningar, som är en viktig del av kapitalinkomster från finansiella tillgångar. 2) Taxeringsvärden på småhusfastigheter samvarierar också positivt med förvärvsinkomster – i synnerhet vid höga arbetsinkomster – men villaförmögenheten är väsentligt jämnare fördelad i befolkningen. 3) Bland dem som betalar statlig skatt på förvärvsinkomster är 80 procent av alla utdelningar lågt beskattade utdelningar från fåmansbolag. Dessa tre punkter kommer att påverka oss när vi diskuterar tänkbara skattepolitiska reformer i nästa avsnitt.

Genomsnittlig skatt

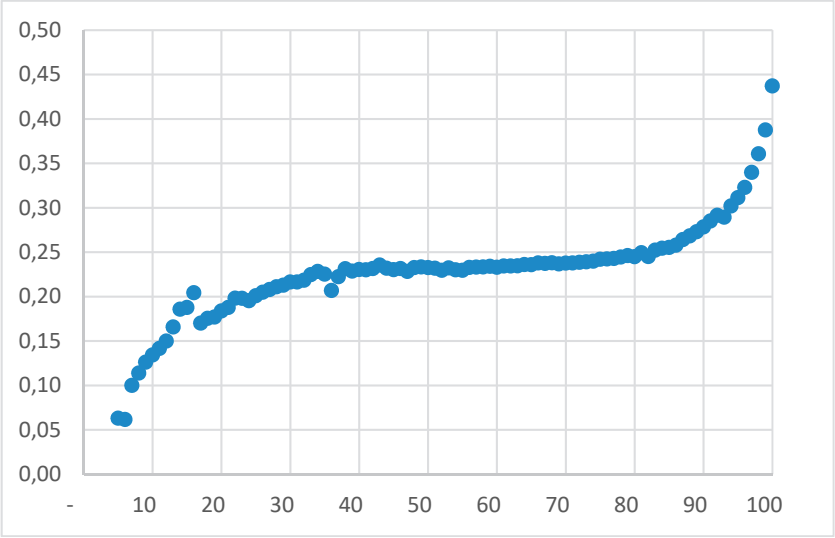
Vi har i föregående avsnitt studerat hur arbetsinkomster och olika kapitalinkomster samvarierar genom att grafiskt illustrera fördelningen av dessa kapitalinkomster längs fördelningen av förvärvsinkomster. I detta avsnitt beskriver vi hur den totala skatt som individer betalar varierar längs fördelningen av förvärvsinkomster när vi tar hänsyn till både arbetsinkomstbeskattning och kapitalinkomstbeskattning. Vi fokuserar här på ett mått av *genomsnittlig skatt* som uppstår då man tar kvoten mellan slutlig skatt enligt inkomstdeklarationen och bruttoinkomst.[70] Vi väljer att ha förvärvsinkomster snarare än bruttoinkomster längs den horisontella axeln av två skäl. För det första skapas jämförbarhet med den tidigare analysen. För det andra tenderar vissa kapitalinkomster (framför allt realisationsvinster) vara högst tillfälliga till sin natur, och de som befinner sig i toppen på fördelningen kommer då rent mekaniskt ha

[70] Begreppet bruttoinkomst kommer från Inkomst- och taxeringsregistret och inkluderar summan av total lön, blandad inkomst, räntor och utdelningar (exklusive räntebidrag för eget hem) och kapitalvinst/förlust, plus skattepliktiga positiva transfereringar. Vi tar alltså enbart hänsyn till direkta personliga skatter och inkomster, och vi bortser från arbetsgivaravgifter och bolagsskatt. En viktig skillnad mellan den genomsnittliga skattesats vi diskuterar här och den genomsnittliga skattesats som vi diskuterade i avsnitt 3 är att den senare ska förstås som en egenskap hos skattefunktionen, medan den förra återspeglar såväl egenskaper hos skattefunktionen (som i verkligheten har flera argument) som fördelningar av olika typer av inkomster. Graferna som vi visar ska alltså inte förstås som en skattefunktion, utan som en empirisk relation mellan olika observerbara kvantiteter. I skattesystem där arbets- och kapitalinkomster beskattas tillsammans brukar forskare studera *skatteprogressivitet* genom att titta på hur den genomsnittliga skatten förändras med den totala inkomsten.

mycket höga kapitalinkomster. Vår bedömning är att förvärvsinkomsten är närmare relaterad till individens permanenta intjänandeförmåga.

Vi har tidigare gjort observationen att kapitalinkomster ofta är starkt koncentrerade till toppen av fördelningen av förvärvsinkomster, och vi vet att kapitalinkomster är väsentligt lägre beskattade än förvärvsinkomster i det svenska skattesystemet. Av figur 6.7 framgår att den genomsnittliga skatten trots detta stiger kraftigt i förvärvsinkomsten vid höga inkomster. Det beror på de mycket höga skattesatserna på förvärvsinkomster. Man ska dock hålla i minnet att detta gäller i aggregatet, och det kan finnas heterogenitet i olika grupper. En annan framträdande egenskap hos relationen mellan genomsnittlig skattesats och förvärvsinkomsten är att den genomsnittliga skatten är tämligen konstant i ett vidsträckt område i mitten på fördelningen. Det är i botten och i toppen som den genomsnittliga skatten ökar som mest i förvärvsinkomsten.

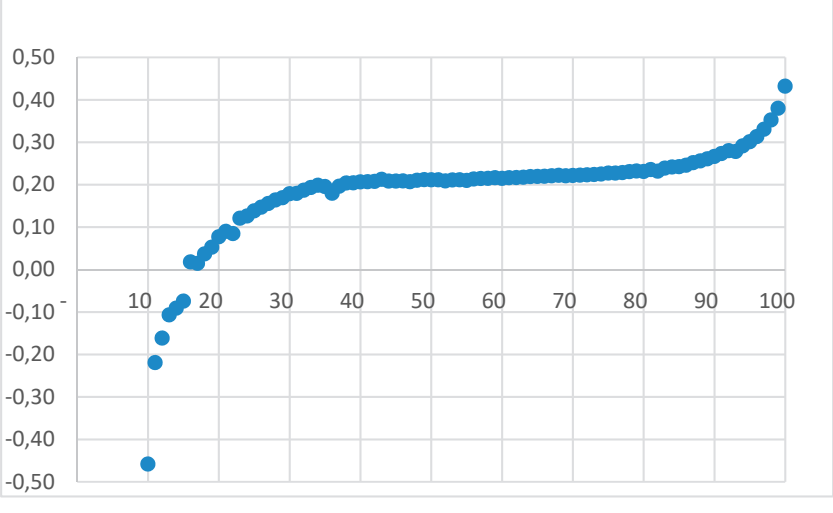
Figur 6.7 **Skatt/bruttoinkomst (genomsnittlig skatt), medelvärde i percentil definierad utifrån fastställd förvärvsinkomst**



Kom ihåg från avsnitt 3 att ett bidrag kan betraktas som en negativ skatt och att det är viktigt att ta hänsyn till bidrag för att förstå det integrerade skattesystemets omfördelande funktion. I figur 6.8 har vi modifierat täljaren i den kvot vi tittar på. Från den slutliga skatten

har vi subtraherat *skattefria transfereringar*, såsom bostadsbidrag, barnbidrag och socialbidrag. Detta har inga nämnvärda konsekvenser på toppen av fördelningen. Men i botten är skillnaden dramatisk – där är den genomsnittliga skatten negativ, och den genomsnittliga skatten ökar brant i förvärvsinkomsten. Ett vanligt sätt att definiera *skatteprogressivitet* är att den genomsnittliga skatten stiger med inkomsten. Progressiviteten i det svenska skattesystemet framträder onekligen extremt tydligt när vi tar hänsyn till skattefria transfereringar.

Figur 6.8 **Skatt minus skattefria bidrag / bruttoinkomst (modifierad genomsnittlig skatt), medelvärde i percentil definierad utifrån fastställd förvärvsinkomst**



7 Vägar framåt – reformskisser

Utgångspunkter

Sedan ”århundradets skattereform” 1991 har skattesystemet genomgått stora – om än ofta gradvisa – förändringar. I avsnitt 2 visade vi att skillnaden i marginalskatt på medelhöga och höga arbetsinkomster har vuxit markant de senaste två decennierna. En annan tydlig tendens är att vissa typer av kapitalinkomster har kommit att beskattas allt lägre. Den lägre skatten på aktieutdelningar leder under vissa förutsättningar till ökade investeringar, men också till ett alltmer extremt gap mellan marginalskatten på arbets- och kapitalinkomster. Ett annat pregnant avsteg från 1991 års reform är den reformering av fastighetsskatten som skedde år 2008. Då ersattes den tidigare proportionella fastighetsskatten med en ”kommunal fastighetsavgift”, som innebar att fastighetsskatten blev *regressiv*. Ju högre taxeringsvärdet är, desto lägre genomsnittlig skatt betalar villaägaren. Den nuvarande svenska fastighetsskatten har numera en fördelningsprofil som kraftigt sticker ut både i ett nationellt historiskt perspektiv och jämfört med andra länder (Waldenström m.fl. 2018).

Flera debattörer och politiker har under en längre tid pekat på önskvärdheten i en ny blocköverskridande skattereform – likt 1991 års reform. Olika politiska partier och intressegrupper skulle antagligen vilja åstadkomma olika saker med en sådan reform. Somliga välkomnar att utdelningar blivit mer förmånligt beskattade, medan andra av fördelningsskäl skulle prioritera att höja dessa skatter. Det finns definitivt en allmän oro över skattesystemets betydelse för hushållens höga skuldsättning samt en växande medvetenhet om den stora klyftan i beskattning av arbets- och kapitalinkomster. Men det är långtifrån uppenbart att betingelserna för en skattereform liknar dem på slutet av 1980-talet när 1991 års reform utreddes. Både den

ekonomiska och politiska verkligheten har förändrats. Ett utmärkande drag hos 1991 års reform var också att mycket stora delar av skattesystemet reformerades på en och samma gång: företagsbeskattning, kapitalbeskattning (inklusive ränteavdragsregler), arbetsinkomstbeskattning och varubeskattning. Ett sådant helhetsgrepp kräver konsensus kring vad som är grundproblemen i systemet.

Syftet med detta avsnitt är *inte* att skissera på en genomgripande reform av 1991 års modell. Syftet är istället mer blygsamt: Vi vill visa på möjligheter att reformera det befintliga systemet med hjälp av relativt små medel. Eftersom vi i denna rapport fokuserar på beskattning av arbetsinkomster lägger vi krutet på detta områdes mest uppenbara problem: de mycket höga svenska marginalskatterna på höga (men inte bara skyhöga) arbetsinkomster.[71] Vår policy-diskussion hämtar näring från de numeriska simuleringar av optimala skatteskalor vi gjorde i avsnitt 4. Vi vill betona att reformförslagen ska förstås som skisser, då vissa aspekter av förslagen kräver mer utredningsarbete.

Restriktioner

Sänkta skatter på höga arbetsinkomster kommer rent mekaniskt leda till såväl förlorade skatteintäkter som ökade disponibla inkomster för höginkomsttagare (ökad ojämlikhet). Om man inte tar hänsyn till dynamiska effekter framstår en sådan reform som en, i dubbel bemärkelse, dålig idé. Samtidigt vet vi från empiriska studier att de högsta marginalskatterna i Sverige är så höga att om man sänkte dessa skulle skatteintäkterna sannolikt öka snarare än minska (vilket innebär att de högsta marginalskatterna ligger på fel sida av ”Lafferkurvan”). När ”århundradets skattereform” sjösattes 1991 föreslogs en (liten) del av skattesänkningarna finansieras av ”dynamiska effekter”, alltså att folk beräknades jobba mer när marginalskatten sänktes. 1991 års reform åtföljdes dock av en mycket djup recession, och många hade svårt att se de dynamiska effekterna realiseras. Det finanspolitiska ramverk som tillkom efter 1990-talskrisen, tillät inte att skattesänkningar finansierades med dynamiska effekter:

[71] I den mån vi diskuterar kapitalbeskattning är det i termer av reformfinansiering. Det ligger utanför rapportens syfte att utreda kapitalbeskattningen i dess helhet. För en djupare diskussion av svensk kapitalbeskattning se Waldenström m.fl. (2018).

> *”En inkomstsänkning ska finansieras med en motsvarande sänkning av någon utgift eller en motsvarande höjning av någon skatt eller avgift. Vidare ska finansieringen av en reform kunna härledas till en föreslagen regeländring eller annan konkret åtgärd. Eventuella s.k. dynamiska effekter bör inte användas som finansiering. Dock bör en dynamisk analys ingå som en del av beslutsunderlaget.”* (Regeringens skrivelse 2017/18:207, ”Ramverket för finanspolitiken”)

Dessa stränga regler främjar onekligen budgetdisciplin. Beteendeeffekter är alltid osäkra, och det är inte säkert att de uppkommer första året efter reformen, utan det kan ta några år innan individer och företag har anpassat sig till nya regler. Vidare kan konjunkturcykelsvängningar dels påverka själva beteenderesponsen, dels påverka möjligheterna att observera och mäta beteenderesponsen, vilket var fallet med 1991 års reform. Det finanspolitiska ramverket riskerar emellertid leda till att det är lättare att motivera skattehöjningar än sänkningar.

Efter att ha gjort dessa anmärkningar konstaterar vi att vår reformdiskussion ändock kommer att beakta det finanspolitiska ramverket, och utgå från två restriktioner, som kommer sätta prägel på vår analys. Vår ambition är att förslagen (åtminstone approximativt) ska uppfylla två tuffa kriterier:

- *Budgetmässig neutralitet*. Skattesänkningarna ska vara fullt finansierade utan hänsyn tagen till ”dynamiska effekter”. Detta följer från det finanspolitiska ramverket.
- *Fördelningsmässig neutralitet*. Reformen ska – utan hänsyn tagen till dynamiska effekter – inte påverka fördelningen av disponibla inkomster i ekonomin.

Hur vi går till väga

För att analysera konkreta ekonomisk-politiska förslag har vi gjort samma typ av beräkningar som regelbundet görs på t.ex. Finansdepartementet i samband med budgetpropositionen.[72] Mer specifikt

[72] För att ta fram resultaten i detta avsnitt har vi haft assistans av Susanna Kinnman som inte bara gjort simuleringarna på ett mycket kompetent sätt, utan också gett värdefull återkoppling på reformförslagen.

har vi använt FASIT-modellen (Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar), vilket är en så kallad *mikrosimuleringsmodell*. Det innebär att den använder mikrodata, alltså data på individ- och hushållsnivå, för att simulera effekterna av förändringar i skatte- och transfereringssystemet.[73] Ett hushålls disponibla inkomst beror dels på hur stora bruttoinkomster hushållsmedlemmarna tjänar (vilket observeras i mikrodata), dels på hur mycket skatt de betalar och bidrag de får (vilket beror på regelverket). I FASIT har stora delar av skatte- och transfereringssystemet sedan tidigare programmerats upp på ett detaljerat sätt. Anta att man vill besvara frågan ”Hur påverkas statsfinanser och inkomstfördelningen av att förändra en skattesats med x procentenheter *under förutsättning att individers beteende inte påverkas av skatteändringen?*” Med FASIT kan denna fråga besvaras genom att ändra ett paramervärde i den förprogrammerade koden, och detta är vår huvudsakliga arbetsmetodik i detta avsnitt.[74] Vi vill betona att vi i detta avsnitt – till skillnad från avsnitt 4 där vi simulerade optimala skatteskalor – alltså nu arbetar i en statisk modell som inte tar hänsyn till beteendeförändringar.

När vi redovisar effekter på inkomstfördelningen kommer vi att rangordna individer med avseende på disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Detta mått utgår från hushållets totala disponibla inkomst, som delas med ett tal som beror på hushållstyp, och alla individer i hushållet tilldelas samma disponibelinkomst. För att förstå förslagens fördelningskonsekvenser kommer vi att rapportera Gini-koefficienten före och efter reformen samt inkomstnivån vid olika percentilgränser i fördelningen av disponibelinkomster.

Reformfinansiering

I viss utsträckning kan skattesänkningar sannolikt finansieras genom en allmänt sett stramare utgiftspolitik.[75] Här kommer vi dock vara

[73] Två olika representativa datamaterial är knutna till FASIT: MSTAR och STAR, där den förra är mindre. Vi har i regel använt MSTAR i dessa körningar. Data kommer i huvudsak från olika administrativa register.

[74] Det finns också moduler till FASIT som gör det möjligt att beakta beteendeanpassningar, se Sacklén (2009). Vi har också gjort vissa sådana körningar.

[75] En allmänt sett stramare utgiftspolitik skulle kunna kombineras med åtgärder som höjda flerbarnstillägg och bostadsbidrag för att mildra negativa fördelningseffekter av att sänka skatten på höga arbetsinkomster. Problemet med en sådan politik är att höjda bidrag leder till ytterligare krav på finansiering.

mer konkreta än så. Om skattesänkningar ska vara både budgetmässigt och fördelningspolitiskt neutrala (i en statisk beräkning) måste höginkomsttagarna ges högre skatter *på annat som samvarierar med hög arbetsinkomst*. I avsnitt 6 ovan studerade vi hur några olika typer av kapitalinkomster samvarierar med förvärvsinkomster. De observationer vi gjorde där är användbara i vår reformanalys här. Vi såg att utdelningar är starkt koncentrerade till toppen av förvärvsinkomstfördelningen. Vi noterade också att utdelningar från fåmansaktiebolag har en dominant ställning bland de totala utdelningarna. Taxeringsvärden på småhusfastigheter är jämnare fördelade i befolkningen, men trots det finns en tydlig positiv korrelation mellan taxeringsvärden och förvärvsinkomster – i synnerhet vid höga förvärvsinkomster. Skatteskärpningar på småhusfastigheter och utdelningar från fåmansaktiebolag är inte bara attraktiva ur fördelningspolitisk synvinkel. Även det faktum att dessa tillgångsslag är förmånligt beskattade gentemot andra kapitaltillgångar motiverar skattehöjningar. Nedan diskuterar vi två kapitalskatteändringar, som tillsammans skulle inbringa runt 9 miljarder kronor till statskassan i en statisk kalkyl.[76] Det går självklart att tänka sig mer långtgående reformer på kapitalbeskattningens område – både vad gäller skattens struktur och nivå.

En progressiv fastighetsskatt med begränsningsregel. Sedan 2008 beskattas fastigheter med en skattesats 0,75 procent av taxeringsvärdet. Skatten kan dock maximalt uppgå till ett tak, som år 2018 låg på 7 812 kronor. Det gör att ägare till högt värderade fastigheter betalar en mycket låg genomsnittlig skatt, medan ägare av fastigheter med ett taxeringsvärde under en miljon betalar 0,75 procent av taxeringsvärdet i genomsnittlig skatt. Här skisserar vi istället på en progressiv fastighetsskatt, där den genomsnittliga skatten tvärtom ökar med taxeringsvärdet. Vi illustrerar skatten i tabell 7.1 nedan. För taxeringsvärden under 1 000 000 är skatten noll (grundavdrag). I de övriga intervallen varierar skattesatsen mellan 0,75 procent och 1,75 procent av taxeringsvärdet.[77] Vårt förslag innebär att många som äger lågt värderade villor får sänkt fastighetsskatt jämfört med dagens situation, medan de med stora villaförmögenheter i många fall får kraftiga skatteskärpningar.

[76] Staten samlade totalt in 251 miljarder kronor i kapitalskatter år 2017.
[77] En skattesats på 1,75 procent kan uppfattas som mycket hög. Men faktum är att den proportionella fastighetsskatten på småhus var 1,7 procent av taxeringsvärdet beskattningsåren 1996 och 1997 (förvisso under en period med lägre tillgångsvärden än i dag).

Tabell 7.1 En progressiv fastighetsskatt på småhus

Totala skattesatser över gräns	Gränsvärden
0,75%	1 000 000
1,25%	2 000 000
1,75%	5 000 000 [a]

[a] I reformalternativ 1 uppgår av budgettekniska skäl den översta brytpunkten till 3 500 000 kronor.

Ekonomer tenderar ofta att föreslå höjda fastighetsskatter – och det raljeras inte sällan över denna benägenhet i den allmänna debatten. Ekonomers argument varierar emellertid. Den vanligaste motiveringen i offentliga utredningar om fastighetsskatten har varit att investeringar i fastigheter bör beskattas likformigt med investeringar i andra kapitaltillgångar. Annars kommer investeringar, som i annat fall skulle haft högre marginell avkastning i andra sektorer, att allokeras till bostäder, vilket är samhällsekonomiskt ineffektivt. Men det finns också en uppfattning bland ekonomer att fastighetsskatter har lägre effektivitetskostnader än andra kapitalskatter, vilket skulle tala för *högre* skatter på fastigheter än övriga tillgångar. Skälet till detta är att tillgången på mark är helt oelastisk, och förändringar i markvärdet beror inte på gjorda investeringar. Hur man än resonerar föreligger starka ekonomiska argument för att förändra den nuvarande svenska fastighetsbeskattningen.

Även om de som sitter på stora villaförmögenheter i genomsnitt också har högre arbetsinkomster finns det naturligtvis gott om exempel på hushåll som kombinerar höga taxeringsvärden med låga inkomster. När man utformar fastighetsskatten är det angeläget att beakta potentiella likviditetsproblem och icke-avsedda negativa fördelningskonsekvenser. Därför föreslår vi en begränsningsregel av den typ som var i bruk före 2008 års reform och som är identisk med den begränsningsregel som idag gäller för individer över 65 år eller med sjuk- och aktivitetsersättning. Begränsningsregeln innebär att fastighetsskatten maximalt kan uppgå till fyra procent av hushållets samlade beskattningsbara förvärvsinkomst och överskott av kapital.[78] Någon form av begränsningsregel är i praktiken nödvändig för fastighetsskattens legitimitet. Nackdelen är att den – i det fall ett hushåll berörs – leder till minskade incitament att arbeta och göra

[78] Vi har använt den begränsningsregel som gäller idag för individer som fyllt 65 år och som någon del av inkomståret mottagit sjuk- och aktivitetsersättning. Denna skulle naturligtvis kunna utformas annorlunda.

andra kapitalinvesteringar, då en inkomstökning på 100 kronor leder till fyra kronor högre fastighetsskatt. Begränsningsregelns utformning kan naturligtvis diskuteras.

I två viktiga dimensioner är vårt förslag om en progressiv fastighetsskatt ofullständigt. För det första, har vi inte tagit hänsyn till beskattningen av bostadsrätter. Det är önskvärt att villor och bostadsrätter beskattas någorlunda symmetriskt: Om man ökar skatteuttaget på dyra villor bör man göra detsamma även för dyra bostadsrätter. Dessvärre är en reform av bostadsrättsbeskattningen inte möjlig att analysera inom ramen för den befintliga FASIT-modellen, och det faller utanför vårt syfte att utreda de praktiska problem som kan uppstå. En reform i denna riktning skulle alltså kräva ytterligare utredningsarbete.[79] Om även dyra bostadsrätter beskattades hårdare skulle de marginalskattesänkningar vi föreslår kunna genomföras med lägre skattesatser på småhusfastigheter. För det andra, har vi inte tagit hänsyn till fördelningen av bostadsförmögenhet, eller fördelningen av förmögenhet i bredare bemärkelse. Beskattning av bostäder, särskilt progressiv fastighetsbeskattning, kan vara motiverad i syfte att omfördela förmögenheter.

Höjd skatt på utdelningar från fåmansaktiebolag. En lågt hängande frukt på kapitalbeskattningens område är att höja skatten på utdelningar och kapitalvinster för fåmansbolag (enligt K10-blanketten) från 20 till 25 procent. I samband med 2006 års reformering av fåmansbolagsbeskattningen sänktes utdelningsskatten från 30 till 20 procent, medan utdelningar från onoterade (noterade) bolag kom att beskattas med 25 (30) procent. Den låga skattesatsen på kapitalinkomster från fåmansbolag inom det så kallade gränsbeloppet är en starkt bidragande orsak till den starka spänning som för närvarande finns mellan skatt på arbets- och kapitalinkomster, en problematik vi berörde i avsnitten 5 och 6. Om man bortser från beteendemässiga effekter leder en höjning med fem procentenheter till en statsfinansiell förstärkning med 5 miljarder enligt våra beräkningar. Den föreslagna höjningen är inte särskilt stor, och de senaste decenniernas dalande bolagsskatter skulle kunna motivera kraftigare höjningar.[80] Trots att denna skatt är proportionell är den föreslagna höj-

[79] En besläktad fråga, som vi inte heller tar ställning till, är hur ränteavdragen bör utformas vid en progressiv fastighetsskatt.
[80] En relaterad fråga är 3:12-reglernas konstruktion och generositet, en fråga vi inte går in på i denna rapport.

ningen fördelningspolitiskt träffsäker. Detta beror på att fåmansbolagsägare tenderar att ha disponibla inkomster som placerar dem i toppen på inkomstfördelningen, vilket är i linje med den observation vi gjorde i avsnitt 6 ovan. Vi gör bedömningen att detta förslag – till skillnad från förslaget om fastighetsskatt – dessutom är administrativt enkelt och skulle kunna genomföras utan större utredningsarbete.

Dessvärre saknas i dagsläget möjligheter att i FASIT-modellen studera förändringar i skatt på inkomster från onoterade bolag som inte är fåmansbolag, där skattesatsen idag är 25 procent. I avsnitt 6 ovan såg vi emellertid att aktieutdelningar från fåmansaktiebolag kraftigt dominerar på toppen av inkomstfördelningen, och det är därför mest intressant att fokusera på just dessa kapitalinkomster. Ett mer radikalt reformalternativ vore att beskatta alla former av utdelningar likformigt med en skattesats på 30 procent, vilket är den nuvarande skattesatsen på utdelningar från börsnoterade bolag.

Det ska poängteras att det är minst lika problematiskt att bortse från beteendeeffekter vid kapitalskatteförändringar som vid arbetsskatteförändringar. I synnerhet har flera studier visat att ändringar i reavinstskatten leder till att finansiella aktörer realiserar tillgångar innan det datum då skatten höjs. I detta fall finns det emellertid skäl att tro att skattehöjningen kommer ha modesta effekter. Även efter reformen skulle det finnas ett rejält – om än krympt – gap mellan skatt på utdelningar/kapitalvinster och löneinkomster. Därför skulle fåmansbolagsägare troligtvis ta ut stora kapitalinkomster från sina bolag även efter reformen.

Två konkreta reformförslag

Grundidén är alltså att ta ner de anmärkningsvärt höga marginalskatterna på höga arbetsinkomster. Vi kommer nedan att presentera två hypotetiska reformförslag, som båda är modesta i den meningen att höginkomsttagare alltjämt kommer att möta höga marginalskatter även efter det att någon av de hypotetiska reformerna genomförts. Båda reformförslagen inbegriper förändringar av två specifika kapitalskatter (fastighetsskatt och skatt på kapitalinkomster från fåmansaktiebolag) i syfte att åstadkomma budgetmässig och fördelningspolitisk neutralitet. Vi har i arbetet utgått

från 2018 års system, och vi tycker inte att de skatteförändringar som genomfördes den 1 januari 2019 förändrar den övergripande problembild vi beskriver. Vi rekommenderar läsaren att inte fastna alltför mycket i förslagens detaljer. Vi har t.ex. inte analyserat fördelningen av skatteintäkter mellan stat och kommun. Det intressanta är den *reforminriktning* vi pekar ut, och vår analys ger en bild av vilka utmaningar en sådan reform skulle vara förknippade med.

Reform 1: Slopad värnskatt och avtrappning av jobbskatteavdrag

Avtrappningen av jobbskatteavdraget inleddes år 2018 vid en månadsinkomst runt 51 000 kronor och ökar marginalskatten med tre procentenheter. Värnskatten påverkar 2018 dem som tjänar över cirka 56 000 kronor i månaden och innebär att marginalskatten ökar med ytterligare fem procentenheter.

Den första reformen vi studerar innebär

- Slopad värnskatt och slopad avtrappning av jobbskatteavdraget.
- Höjd skatt på utdelningar och kapitalvinster från fåmansaktiebolag inom gränsbeloppet från 20 till 25 procent.
- Införande av en progressiv fastighetsskatt på småhus.

En anhängare av 1991 års reform skulle mycket väl kunna attraheras av förslaget ovan, eftersom det innebär att de som befinner sig över brytpunkten för statlig inkomstskatt enbart beskattas med kommunalskatt (som numera i genomsnitt uppgår till 32 procent) och statlig skatt på 20 procent. Reformens betydelse för den personliga marginalskatten visualiseras i figur 7.1. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att den *effektiva marginalskatten*, ett mått som också tar hänsyn till konsumtionsskatter och arbetsgivaravgifter, fortsatt skulle ligga på en väsentligt högre nivå än så, den skulle vara runt 70 procent.[81] Den ofta använda parollen ”hälften kvar” riskerar alltså vara missvisande, eftersom den inte tar hänsyn till indirekta skatter som också påverkar incitamenten att tjäna inkomst. Den numeriska

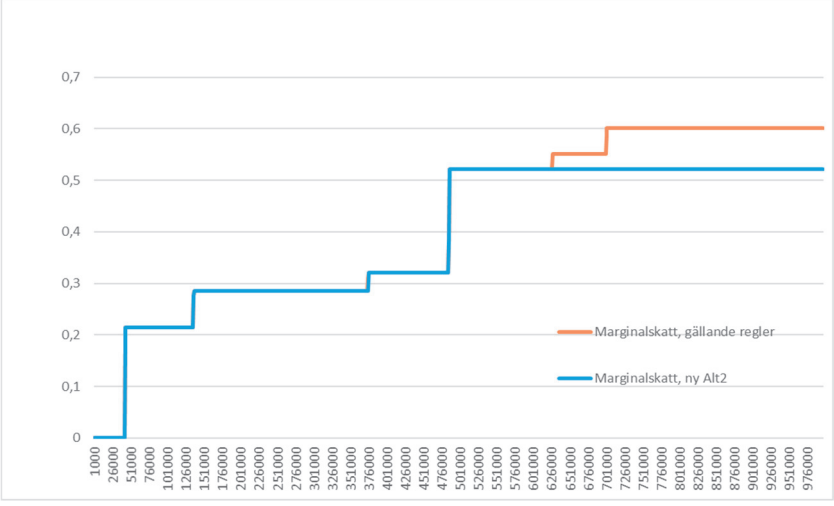
[81] Effektiv marginalskatt = (0,52+0,3142+0,235+0,235*0,3142)/(1+0,3142+0,235+0,3142*0,235) = 70,4 procent, där 0,3142 är arbetsgivaravgiften och 0,235, se Pirttilä och Selin (2011a, Appendix C). Lundbergs (2017a) uppskattning av den genomsnittliga varuskatten. Med nuvarande regler är den effektiva marginalskatten för värnskattebetalaren 75,4 procent.

analysen i avsnitt 4 visade att om skattebaselasticiteten är 0,2 ligger den intäktsmaximerande marginalskattesatsen runt 0,62, vilket är klart lägre än 0,70. Vårt förslag skulle alltså kunna kritiseras för att vara alltför försiktigt – skatten på arbete skulle kunna sänkas ännu mer utan att det mekaniska bortfallet av skatteintäkter skulle dominera de extra skatteintäkter som uppstår på grund av en växande skattebas.

I tabell 7.2 redovisar vi först den statsfinansiella effekten av det första reformpaket. Vi ser att plus- och minusposter i stort sett tar ut varandra. Det är tankeväckande hur lite bortfallet i skatteintäkter blir av att ta bort avtrappningen av jobbskatteavdraget och värnskatten– det samlade intäktsbortfallet uppgår till drygt 9 miljarder kronor. Den siffran ska sättas i relation till att de totala skatteintäkterna år 2017 som låg på 2 020 miljarder. Vi ser vidare att vår progressiva fastighetsskatt på småhus skulle öka skatteintäkterna med 9,56 miljarder kronor om inte begränsningsregeln fanns. Begränsningsregeln har dock ett ordentligt genomslag: 5,3 miljarder av intäkterna från den progressiva fastighetsskatten försvinner. Totalt påverkas 3 procent av befolkningen av begränsningsregeln, och i den översta decilen är andelen 7 procent. Detta fenomen måste i en reform ägnas uppmärksamhet, eftersom berörda individer får en extra marginaleffekt på 4 procentenheter.

Gini-koefficienten är ett ofta använt mått på hur ojämn inkomstfördelningen är. En Gini-koefficient på 0 innebär att alla individer har exakt lika stora disponibelinkomster, medan 1 innebär att en individ tjänar alla disponibelinkomster. Utöver Gini-koefficienten redovisar vi disponibelinkomster vid olika percentilgränser före och efter reformen. Vi ser att Gini-koefficienten faktiskt minskar något i och med denna hypotetiska reform. Vid den 25:e och 50:e percentilgränsen ökar disponibelinkomsterna (om än högst marginellt), antagligen eftersom grundavdraget i den progressiva fastighetsskatten gör att fastighetsskatten minskar för dem med måttligt taxerade villor. Vid den 90:e percentilen tar lägre skatter på arbetsinkomst och högre på kapitalinkomst exakt ut varandra. Allra längst upp vid den 99,9:e percentilen minskar disponibelinkomsterna, men detta ska nog tas med en viss nypa salt. Dels finns det en statistisk osäkerhet, dels befinner sig en del individer allra längs upp i fördelningen *på grund* av realiserade kapitalvinster (som i och med reformen beskattas hårdare).

Figur 7.1 **Reformalternativ 1: Avskaffad värnskatt och avskaffad avtrappning i jobbskatteavdraget. Inkomster och brytpunkter är uppräknade till 2019 års värden**



Tabell 7.2 Effekter av det första reformalternativet

	Statsfinansiell effekt (miljarder kronor)	Påverkan på Ginikoeffi cient	P10	P25	P50	P75	P90	P99	P99.9
Gällande regler	-	0,3078 (värde)	91 233	169 973	250 260	344 328	456 111	1 025 629	3 742 328
Totalt	**-0,09**								
varav avskaffad värnskatt	-6,34	0,3069	91 233	170 385	250 642	344 126	456 146	1 032 504	3 674 454
varav avskaffad nedtrappning i JSA	-3,04	-0,0009							
varav fastighetsskatt	9,56	*diff*	*0*	*412*	*382*	*-202*	*35*	*6 875*	*-67 874*
varav reduktion fastighetsskatt (begränsningsregeln)	-5,30								
varav höjd kapitalskatt, fåmansbolag	4,99								
varav skattereduktion på kapital	0,04								

Reform 2: En plattare skatteskala

Den andra reformen vi studerar innebär

- Sänkt statlig skatt med 10 procentenheter ovanför den nuvarande brytpunkten för statlig inkomstskatt.
- Ny statlig inkomstskatt om 5 procent för inkomster mellan 324 000 kronor och den nuvarande brytpunkten för statlig skatt.[82]
- Höjd skatt på utdelningar och kapitalvinster från fåmansaktiebolag inom gränsbeloppet från 20 till 25 procent.
- Införande av en progressiv fastighetsskatt på småhus.

[82] Med ”nuvarande” avser vi 2018 års värden, då vi utförde denna analys. Brytpunkten höjdes den 1 januari 2019, som en konsekvens av att Moderaternas budgetmotion gick igenom i december 2018. Brytpunkten ökade då från 468 700 kronor (cirka 39 000 kronor i månaden) till 504 400 kronor (cirka 42 000 kronor i månaden).

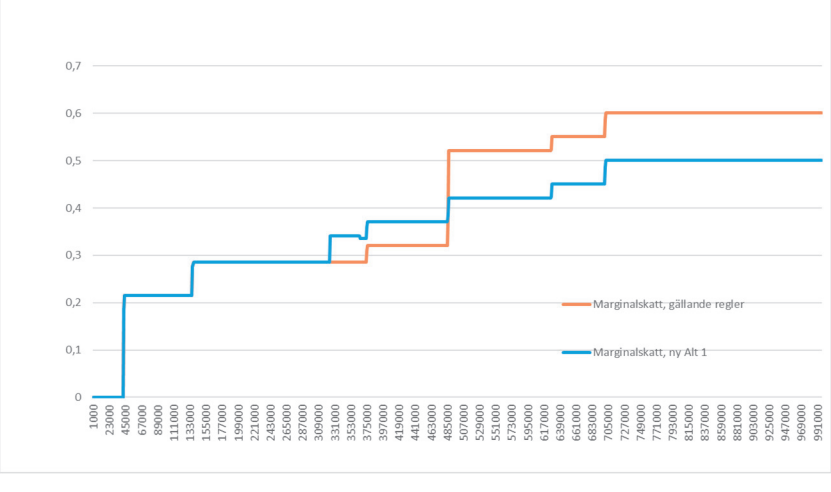
Utifrån de numeriska simuleringar vi presenterade i avsnitt 4 är det svårt att finna stöd för den starka tudelning som idag präglar den svenska effektiva marginalskatteskalan. Det stora hoppet i marginalskatt vid brytpunkten för statlig inkomstskatt framstår som oändamålsenlig av två skäl. För det första hamnar den effektiva marginalskatten till höger om brytpunkten idag på en nivå som gör att breda lager av skattebetalare möter en farligt hög effektiv marginalskatt. Eftersom det befinner sig så många skattebetalare vid brytpunkten är den intäktsmaximerande skattesatsen snarare lägre vid brytpunkten än på toppen av fördelningen (se figur 4.1 i simuleringsavsnittet). För det andra visar simuleringar att marginalskatten bör öka gradvis med inkomsten. Det skulle tala för att använda fler marginalskatteintervall, där marginalskatten skuttar mer beskedligt vid varje brytpunkt. Jämfört med det första reformalternativet är detta alternativ alltså djupare inspirerat av de numeriska simuleringarna. Å andra sidan är detta alternativ politiskt mer komplicerat, då det inbegriper att höja marginalskatter med 5 procentenheter för medelinkomsttagare.

En sänkning av den statliga inkomstskatten med 10 procentenheter innebär förbättrade incitament att arbeta för ett stort antal svenskar. Men en sådan sänkning är också i sig dyrare än att bara slopa värnskatten och avtrappningen av jobbskatteavdraget. I detta fall är det också svårare att åstadkomma fördelningsmässig neutralitet. Individer långt upp i inkomstfördelningen kommer få stora ökningar i disponibel inkomst, eftersom skatten sänks över ett stort intervall. Av både fördelningspolitiska och budgetmässiga skäl finansierar vi sänkningen i *marginalskatt* för höginkomsttagare med att en del får en ökning av den *genomsnittliga skatten*. Vi höjer den genomsnittliga skatten för en del höginkomsttagare genom att höja marginalskatten för dem som tjänar mellan 324 000 konor per år och brytpunkten för statlig skatt, som 2018 låg på 468 700 kronor. Som vi ser i figur 7.2 leder detta till en väsentligt mjukare marginalskatteskala. I tabell 7.3 rapporterar vi effekterna av det andra reformalternativet. Vi ser att Gini-koefficienten ökar med 0,12 procentenheter, vilket innebär att denna reform leder till något högre ojämlikhet. Men vi ser också, när vi granskar vad som händer med percentilgränserna, att disponibelinkomster påverkas högst marginellt i

större delen av fördelningen. Det bör dock noteras att den disponibla inkomsten reduceras med cirka 140 kronor i månaden vid den 75:e percentilen, och att effekterna som väntat är större i toppen.

Ett problem med detta reformförslag är att i ett inkomstintervall, där många skattebetalare befinner sig, försämras de marginella incitamenten att arbeta. Detta brukar användas som ett argument mot att trappa ner jobbskatteavdraget bland medelinkomsttagare i Sverige. Det bör dock noteras att marginalskatterna är på en – relativt sett – låg nivå i dessa intervall i dagsläget. Beteendeanpassningar förtjänar dock självklart att tas på största allvar. Vi har studerat beteendeeffekter inom ramen för FASIT-modellen (Sacklén, 2009). Vi fann att reducerat arbetsutbud leder till att 42 procent av skatteintäkterna försvinner i beteenderesponser när vi höjer marginalskatten i detta intervall. Sammantaget – när man lägger ihop effekterna av höjda och sänkta marginalskatter – ökade reformen emellertid antalet arbetade timmar i ekonomin.

Figur 7.2 **Reformalternativ 2: Ny statlig skatt på 5% vid brytpunkt 324 000 kronor, sänkt befintlig statlig skatt till 10 %**



Tabell 7.3 Effekter av det andra reformalternativet

	Statsfinansiell effekt (miljarder kronor)	Påverkan på Ginikoeffi cient (procentenheter)	P10	P25	P50	P75	P90	P99	P99.9
Gällande regler	-	0,3078 (värde)	91 233	169 973	250 260	344 328	456 111	1 025 629	3 742 328
Statlig ink+ fastighetsskatt		0,3090							
Totalt	**-0,08**	0,0012	91 069	169 919	249 535	342 651	456 092	1 049 799	3 687 772
varav statlig skatt	-8,80								
varav kapitalskatt	4,99								
varav fastighetsskatt	9,56								
varav skattereduktion på kap	0,04	*Diff*	*-164*	*-54*	*-725*	*-1 677*	*-19*	*24 170*	*-54 556*
Varav fastighetsskatt	8,23								
Varav skattereduktion, fastskatt	-4,55								

Reformernas konsekvenser

I detta avsnitt har vi skisserat ändamålsenliga skattereformer som är tänkta att vara både budget- och fördelningsmässigt neutrala. Uppgiften har inte varit helt lätt. Under arbetets gång har vi experimenterat med ett stort antal parameterförändringar, men vi har fastnat för två hypotetiska förslag. Här vill vi kortfattat kommentera förslagens konsekvenser för två problemkomplex som ofta diskuteras i den skattepolitiska debatten: den extensiva arbetsutbudsmarginalen och inkomstomvandling.

Den extensiva arbetsutbudsmarginalen. Skans m.fl. (2017) visade nyligen att de ekonomiska incitamenten att ha ett jobb, jämfört med att inte ha ett jobb, i allmänhet är goda i Sverige. Vi delar denna syn. Vi gör vidare bedömningen att incitamenten längs den extensiva marginalen påverkas i ringa omfattning av våra förslag.

Den extensiva marginalen är framför allt av betydelse för låglönegrupper. Våra reformförslag förändrar den ekonomiska situationen högst marginellt upp till den 50:e percentilen av inkomstfördelningen.

Inkomstomvandling. Båda våra reformförslag minskar incitamenten till inkomstomvandling, då gapet i skatt på kapital- och arbetsinkomster minskar. I det andra reformförslaget, som är mer långtgående, sjunker den högsta personliga marginalskatten från 60 till 50 procent. Samtidigt höjer vi skatten på utdelningar för aktiva fåmansbolagsägare. Detta innebär att det idag extrema glappet på 32 procentenheter, som vi diskuterade i avsnitt 5, sjunker till drygt 20 procentenheter.[83] Det går att diskutera hur stort skattegapet bör vara – 20 procentenheter är fortfarande ett stort gap. Det andra förslaget innebär också att den nuvarande brytpunkten för statlig skatt blir mindre dramatisk. Denna spelar idag en betydande roll för hur fåmansbolagsägare rapporterar arbetsinkomster.

[83] Marginalskatten på arbetsinkomster, inklusive arbetsgivaravgifter, blir 1-(1-0,32-0,15-0,03)/(1+0,3142)=0,62, medan skatten på utdelningar (med hänsyn tagen till bolagsskatten) blir 1-(1-0,22)*(1-0,25)=0,42.

8 Avslutande diskussion

I denna rapport har vi försökt lyfta blicken från den dagspolitiska debatten för att mer systematiskt diskutera viktiga aspekter av svensk inkomstbeskattning. Under mer än ett decennium har den svenska skattepolitiska debatten kretsat kring de så kallade jobbskatteavdragen, som syftat till att få fler människor i arbete och sänka skatterna för låga inkomster. Generellt sett lönar det sig idag bra att ha ett jobb i Sverige. Detta beror bland annat på – men inte enbart på – jobbskatteavdragsreformerna. Däremot lönar det sig inte särskilt väl för folk med höga inkomster att anstränga sig mer. Vår historiska genomgång visade att skillnaden i marginalskatt mellan mitten och toppen har förstärkts markant under de två senaste decennierna: Marginalskatter har reducerats i mitten av fördelningen, medan marginalskatterna faktiskt höjts för höga inkomster. Under försiktiga antaganden befinner sig Sverige för närvarande på fel sida om ”Laffer-kurvan”, vilket innebär att skatteintäkterna antagligen skulle öka om marginalskatten sänktes för höginkomsttagare. För alla politiker som på sikt vill fördela mer resurser till de sämst ställda finns det alltså en hel del reformarbete att göra. Att höga marginalskatter i sig är omfördelande är en missuppfattning.

I rapporten har vi systematiskt beskrivit de grundläggande tankegångarna i teorin om optimal beskattning av arbetsinkomster. Staten vill omfördela från rika till fattiga, men omfördelning har en ofrånkomlig kostnad: höga marginalskatter påverkar folks arbetsutbud negativt och leder till effektivitetsförluster. Baserat på en grundläggande beskattningsmodell har vi numeriskt beräknat optimala skatteskalor för arbetsinkomster utifrån svenska data. Resultaten från dessa simuleringar ska inte tolkas alltför bokstavligt i ekonomisk-politisk mening. Icke desto mindre kunde vi dra en del slutsatser av praktisk nytta. Vi lärde oss att den optimala skatteskalan

inte är platt, och att marginalskatten bör vara lägre för medelinkomsttagare än för höginkomsttagare. Men vi finner heller inget stöd för att skillnaden bör vara så stark som i dagens svenska skattesystem. Detta föranledde slutsatsen att den svenska skatteskalan bör ”plattas till”, och våra reformförslag har syftat till att göra just detta. Vidare drog vi slutsatsen att den nuvarande nivån på höginkomsttagares marginalskatter väsentligt överstiger den intäktsmaximerande nivån.

Men är det helt säkert att skatteintäkterna på några års sikt skulle öka om vi sänkte marginalskatterna för höginkomsttagare? Om skattebetalare reagerar på marginalskatter på det sätt som tidigare dokumenterats i studier från nordiska länder, se t.ex. Blomquist och Selin (2010), Kleven och Schultz (2014) och Matikka (2018), så har Sverige med råge passerat toppen på Laffer-kurvan. Det finns naturligtvis osäkerhetsfaktorer i den empiriska forskningen, både vad gäller intern och extern validitet. Mänskligt beteende följer knappast några naturlagar, och det finns ett otal faktorer som påverkar hur folk i praktiken reagerar på skattereformer i olika sammanhang (psykologiska, institutionella etc.). Även de som tvivlar på de dynamiska effekternas storlek bör emellertid beakta ett viktigt *försiktighetsargument* som talar för att det är klokt att sänka höginkomsttagares marginalskatter. De höga marginalskatterna genererar relativt sett små extra skatteintäkter, men mycket talar för att de har en skadlig påverkan på ekonomins funktionssätt.

I vår konkreta reformdiskussion har vi lagt ner mycket möda på att finna framkomliga vägar att finansiera skattesänkningar på ett sätt som både är fördelningspolitiskt och budgetmässigt neutralt. Vi har då gjort observationen att flera typer av kapitalinkomster är starkt koncentrerade till toppen på fördelningen av arbetsinkomster. I de reformförslag vi skisserar höjer vi skatten på utdelningar från fåmansaktiebolag, som idag är förmånligt beskattade relativt andra tillgångsslag. Dessutom föreslår vi att skatten på dyra småhusfastigheter, som idag är extremt förmånligt beskattade, höjs. Reformförslagen behöver utredas mer, men vår analys visar att det är fullt möjligt att sänka skatten på arbete på ett sätt som även på kort sikt är fördelningspolitiskt acceptabelt.

Referenser

Aaberge R., Colombino U. och T. Wennemo (2009), "Evaluating Alternative Representations of the Choice Sets in Models of Labour Supply", *Journal of Economic Surveys*, 23(3).

Aaberge, R., & Colombino, U. (2013), "Using a Microeconometric Model of Household Labour Supply to design optimal income taxes.", *The Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 449-475.

Aaberge, R. and Flood, L. (2013), "U.S. versus Sweden: The Effect of Alternative In-Work Tax Credit Policies on Labour Supply of Single Mothers", IZA Discussion Paper No. 7706.

Agell, J., Englund, P och J. Sodersten (1995), "Svensk skattepolitik i teori och praktik. 1991 års skattereform, bilaga 1 till SOU 1995: 104", (Fritzes, Stockholm).

Akerlof, G. A. (1978), "The Economics of 'Tagging' as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning." *The American Economic Review*, 68(1), 8-19.

Alesina, A., Ichino, A., & Karabarbounis, L. (2011), "Gender-based Taxation and the Division of Family Chores." *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 1-40.

Alpizar, F., Carlsson, F., & Johansson-Stenman, O. (2005), "How much do we care about absolute versus relative income and consumption?", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 56(3), 405-421.

Alstadsæter, A. och M. Jacob (2012), "Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules", Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4. Swedish Ministry of Finance. Fritzes, Stockholm. ISBN 978-91-38-23749-6.

Alstadsæter, A., M. Jacob och A. Vejsiu (2014), "3:12 corporations in Sweden: Effects of the 2006 tax reform on investments, job creation, and business start-ups. Report to the Expert Group on

Public Economics 2014:2, Swedish Ministry of Finance. Fritzes, Stockholm. ISBN 978-91-38-24083-0.

Alstadsæter, A. och M. Jacob (2016), "Who Participates in Tax Avoidance?-Evidence from Swedish micro data", *Applied Economics* 49(28), 2779-2796.

Alstadsæter, A., M. Jacob, och R. Michaely (2017), "Do dividend taxes affect corporate investment?" *Journal of Public Economics* 151, 74-83.

Aronsson, T. och Sjögren, T. (2004), "Is the optimal labor income tax progressive in a unionized economy?", *Scandinavian Journal of Economics*, 106(4), 661-675.

Aronsson, T. och Johansson-Stenman, O. (2008), "When the Joneses' consumption hurts: Optimal public good provision and nonlinear income taxation.", *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 986-997.

Aronsson, T. och Johansson-Stenman, O. (2010), "Positional concerns in an OLG model: optimal labor and capital income taxation", *International Economic Review*, 51(4), 1071-1095.

Aronsson, T. och Johansson-Stenman, O. (2018), "Paternalism against Veblen: Optimal taxation and non-respected preferences for social comparisons.", *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(1), 39-76.

Aronsson, T. och Walker, J. (2010), "Labor Supply, Tax Base and Public Policy in Sweden", In *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*, edited by Freeman, R., Swedenborg, B. och Topel, R. The University of Chicago Press.

Bastani, S. (2013), "Gender-based and couple-based taxation", *International tax and public finance*, 20(4), 653-686.

Bastani, S., S. Blomquist och L. Micheletto (2013), "The welfare gains of age-related optimal income Taxation", *International Economic Review* 54(4): 1219–1249.

Bastani, S. och Selin, H. (2014), "Bunching and non-bunching at kink points of the Swedish tax schedule.", *Journal of Public Economics*, 109, 36-49.

Bastani, S., Moberg, Y., & Selin, H. (2016),"The anatomy of the extensive margin labor supply response" , Working Paper 2016:11, Department of Economics, Uppsala University

Bastani, S. och J. Lundberg (2017), "Political Preferences for Redistribution in Sweden." *Journal of Economic Inequality* 15(4): 345-367

Bastani, S. (2015), "Using the Discrete Model to Derive Optimal Income Tax Rates", FinanzArchiv: *Public Finance Analysis*, 71(1), 106-117.

Bastani, S., Blomquist, S., och Micheletto, L. (2017), "Child Care Subsidies, Quality, and Optimal Income Taxation", *CESifo Working Paper No*. 6533

Bastani, S. och Waldenström, D. (2018), "How Should Capital be Taxed?", Working Paper.

Bennmarker, H., Calmfors, L. och Seim, A. (2014), "Earned income tax credits, unemployment benefits and wages: empirical evidence from Sweden", *IZA Journal of Labor Policy 3:54*.

Blomquist, N.S. (1985), Skatter och arbetsutbud, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1985:10.

Blomqvist, S. (1989), "Beskattningens effekter på arbetsutbudet", Bilaga 7 till Betänkande av utredningen om reformerad av inkomstbeskattning, SOU 1989:33.

Blomquist, S. och Selin, H. (2010), "Hourly Wage Rate and Taxable Labor Income Responsiveness to Changes in Marginal Tax Rates" *Journal of Public Economics*, Volume 94, issues 11-12, 878-889.

Blomquist, S., Christiansen, V., & Micheletto, L. (2010), "Public provision of private goods and nondistortionary marginal tax rates", *American Economic Journal: Economic Policy, 2*(2), 1-27.

Blundell, R. (2006),"Earned income tax credit policies: Impact and optimality The Adam Smith Lecture, 2005", *Labour Economics*, 13, 423–443.

Blundell, R., & Shephard, A. (2011), "Employment, hours of work and the optimal taxation of low-income families", *The Review of Economic Studies*, 79(2), 481-510.

Brewer, M., Saez, E., & Shephard, A. (2010), "Means-testing and tax rates on earnings", Dimensions of Tax Design: *The Mirrlees Review*.

Bruce, D., & Peng, L. (2018), "Optimal taxation in the presence of income-dependent relative income effects", Social Choice and Welfare 51(2), 313-335.

Burns, S.K. och Ziliak, J.P. (2017), "Identifying the Elasticity of Taxable Income", *Economic Journal*, 127, 297-329.

Cesarini, D., E. Lindqvist, M. J. Notowidigdo, och R. Östling. (2017), "The Effect of Wealth on Individual and Household Labor Supply: Evidence from Swedish Lotteries", *American Economic Review*, 107 (12): 3917-46.

Chetty, R., Friedman, J., Olsen, T. och Pistaferri, L. (2011), "Adjustment Costs, Firm Responses, and Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records" *Quarterly Journal of Economics* , 126, 749-804.

Chetty, R. (2012), "Bounds on Elasticities with Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply", *Econometrica*, 80: 969-1018.

Chetty, R., Guren, A., Manoli, D., & Weber, A. (2013), "Does indivisible labor explain the difference between micro and macro elasticities? A meta-analysis of extensive margin elasticities" *NBER Macroeconomics Annual*, 27(1), 1-56.

Chetty, R., J. N. Friedman, och E. Saez (2013), "Using Differences in Knowledge across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings", *American Economic Review*, 103 (7): 2683-2721.

Choné, P., & Laroque, G. (2010), "Negative marginal tax rates and heterogeneity", *American Economic Review*, 100(5), 2532-47.

Diamond, P. (1980), "Income taxation with fixed hours of work", *Journal of Public Economics*, 13(1), 101-110.

Diamond, P. A. (1998), "Optimal income taxation: an example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates", *American Economic Review*, 83-95.

Diamond, P., och E. Saez (2011), "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations", *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4): 165-90.

Dir. 1987:29, *Utredning om reformerad inkomstbeskattning*, Finansdepartementet.

Du Rietz, G. och Johansson, D. och Stenkula, M. (2013), "Swedish Labor Income Taxation (1862–2013)", IFN Working Paper No. 977.

Edin, P. O., Hansson, I., och Lodin, S. O. (2005), "Reformerad ägarbeskattning: effektivitet, prevention, legitimitet", Finansdepartementet.

Edmark, K, Liang, C-Y, Mörk, E. och Selin, H. (2016), ”The Swedish Earned Income Tax Credit: Did It Increase Employment?” *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 72, pp. 475-503(29).

Eissa, N. och Hoynes, H.W (2016), ”Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply” *Tax Policy and the Economy* 20:, 73-110.

Feldstein, M. (1995), ”The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act”, *Journal of Political Economy* 103, 551-72.

Feldstein, M. (1999), “Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax”, *Review of Economics and Statistics* 81(4), 674-80.

Fleurbaey, M. (2008), “Fairness, responsibility, and welfare”, Oxford University Press, Oxford.

Flood, F., Nordblom, K. och D. Waldenström (2013), ”Dags för enkla skatter”, Konjunkturrådets rapport 2013, SNS förlag.

Golosov, M., Troshkin, M., Tsyvinski, A., & Weinzierl, M. (2013), ”Preference heterogeneity and optimal capital income taxation”, *Journal of Public Economics*, 97, 160-175.

Gottfries, N. (2011), ”Fungerar den svenska lönebildningen?” i *Att skapa arbeten - löner, anställningsskydd och konkurrens*, SOU 2010:93.

Gruber, J. och Saez, E. (2002), “The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications”, *Journal of Public Economics* 84, s. 1–32.

Hausman, J. A. (1985), “Taxes and labor supply” in: A. J. Auerbach & M. Feldstein (ed.), *Handbook of Public Economics*, edition 1, volume 1, chapter 4, pages 213-263 Elsevier.

Holmlund, B. och Kolm, A.-S. (1995) “Progressive taxation, wage setting, and unemployment: theory and Swedish evidence”, *Swedish Economic Policy Review 2*, 423-460.

Holmlund B. och Söderström, M., (2011), “Estimating Dynamic Income Responses to Tax Reform,” *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, De Gruyter, vol. 11(1), pages 1-38, November.

Hungerbühler, M., Lehmann, E., Parmentier, A., och Van der Linden, B. (2006), ”Optimal redistributive taxation in a search equilibrium model”, *The Review of Economic Studies*, 73(3), 743-767.

Imai, S. och Keane, M. P. (2004), "Intertemporal Labor Supply and Human Capital Accumulation". *International Economic Review*, 45: 601-641.

Jäntti, M., Pirttilä, J. och Selin, H. (2015), "Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates?", *Journal of Public Economics*, 127, 87-99.

Kanbur, R., & Tuomala, M. (1994), "Inherent inequality and the optimal graduation of marginal tax rates", *The Scandinavian Journal of Economics*, 96(2), 275-282.

Kanbur, R., & Tuomala, M. (2013), "Relativity, inequality, and optimal nonlinear income taxation", *International Economic Review*, 54(4), 1199-1217.

Kleven, H. J. (2014), "How can Scandinavians tax so much?", *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 77-98.

Kleven, H. J., och Esben Anton Schultz. (2014), "Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms", *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (4): 271-301.

Kleven, H.J. och M. Waseem (2013), "Using Notches to Uncover Optimization Frictions and Structural Elasticities: Theory and Evidence from Pakistan", *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 128, Issue 2, Pages 669–723.

Laun, L. (2017), "The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers" *Journal of Public Economics* 152, 102-118.

le Maire, D. och Schjerning, B. (2013), "Tax bunching, income shifting and self-employment", *Journal of Public Economics*, Volym 107, s.1-18.

Lindsey, L.B. (1987), "Individual taxpayer response to tax cuts: 1982–1984: With implications for the revenue maximizing tax rate", *Journal of Public Economics*, Volume 33, Issue 2.

Lockwood, B. B., & Weinzierl, M. (2015), "De Gustibus non est Taxandum: Heterogeneity in preferences and optimal redistribution", *Journal of Public Economics*, 124, 74-80.

Lockwood, B. B., Nathanson, C. G., & Weyl, E. G. (2017), "Taxation and the Allocation of Talent", *Journal of Political Economy*, 125(5), 1635-1682.

Lundberg, J. (2017a), "Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model" i Lundberg, J. 2017.

Essays on Income Taxation and Wealth Inequality. Economic studies 172 (avhandling).

Lundberg, J. (2017b), ”The Laffer curve for high incomes” i Lundberg, J. 2017. Essays on Income Taxation and Wealth Inequality. Economic studies 172 (avhandling).

Lundberg, J., och Norell, J. (2018), “Taxes, benefits and labour force participation: A survey of the quasi-experimental literature”, *Ratio Working Paper 313*, Ratio Institute, Stockholm.

Lundin, D., Mörk, E., och Öckert, B. (2008), “How far can reduced childcare prices push female labour supply?”, *Labour Economics*, 15(4), 647-659.

Löfbom, E. (2018), ”Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända”, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2018:2.

Löffler, M. och Peichl, A. and Siegloch, S. (2014), “Structural Labor Supply Models and Wage Exogeneity”, ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 14-040.

Mankiw, N. G., Weinzierl, M., & Yagan, D. (2009), “Optimal taxation in theory and practice”, *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 147-74.

Matikka, T. (2018), “Elasticity of taxable income: Evidence from changes in municipal income tax rates in Finland”, *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(3), 943-973.

Meghir, C. och D. Phillips (2010), “Labour Supply and Taxes” in *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: University Press, Oxford.

Mirrlees, J. A. (1971), “An exploration in the theory of optimum income taxation”, *Review of Economic Studies* 38(2): 175–208.

Moffitt, R. (1990), “The Econometrics of Kinked Budget Constraints”, *Journal of Economic Perspectives*, 4 (2): 119-139.

Piketty, T., Saez, E., & Stantcheva, S. (2014), “Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 230-71.

Pirrtilä, J. och Selin, H. (2011a), “Skattepolitik och sysselsättning. Hur väl klarar sig det svenska systemet?” Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011, i volymen ”Välfärdsstaten i arbete - omfördelning och inkomsttrygghet med incitament till arbete”, SOU 2011:2.

Pirttilä, J. och Selin, H. (2011b), "Income Shifting Within a Dual Income Tax System. Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993", *Scandinavian Journal of Economics*, 113(1): 120–144.

Prescott, E. C. (2004), "Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, vol. 28, s. 2–13.

Regeringens proposition 1997/98:1, *Budgetproposition för 1998, bilaga 6, 1990-91 års skattereform – en värdering*.

Regeringens skrivelse 2017/18:207, *Ramverket för finanspolitiken*.

Rogerson, R. och Wallenius, J. (2009), "Micro and Macro Elasticities in a Life Cycle Model with Taxes", *Journal of Economic Theory* 144, s. 2277–2292.

Rothschild, C., och Scheuer, F. (2013), Redistributive taxation in the roy model. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 623-668.

Rothschild, C., och Scheuer, F. (2016), "Optimal taxation with rent-seeking", *The Review of Economic Studies*, 83(3), 1225-1262.

Sacklén, H. (2009), "Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009", Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet.

Saez, E. (2001), "Using elasticities to derive optimal income tax rates", *The Review of Economic Studies*, 68(1), 205-229.

Saez, E. (2002a), "Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses", *The Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 1039-1073.

Saez, E. (2002b), "The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes", *Journal of Public Economics*, 83(2), 217-230.

Saez, E., J. Slemrod, and S. H. Giertz. (2012), "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, 50 (1): 3-50.

Saez, E. (2010), "Do Taxpayers Bunch at Kink Points?", *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (3): 180-212.

Saez, E., och Stantcheva, S. (2018), "A simpler theory of optimal capital taxation", *Journal of Public Economics*, 162, 120-142.

Selin, H. (2014), "The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentives. An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971", *International Tax and Public Finance*, Volume 21, Issue 5, 894-922.

Selin, H. och Simula, L. (2017), "Optimala inkomstskatter vid inkomstomvandling" Rapport 2017:10, IFAU.
Skans, O. N., Eriksson, S., och Hensvik, L. (2017), "Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad", SNS Konjunkturrådsrapport 2017, SNS, Stockholm.
Skatteverket (2015), "Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok 2015".
Skatteverket (2018), "Skattesystemets utveckling 2006–2015, Del II: Fördjupad analys av rot-och rutavdrag, investeringssparkonto och delägare i fåmansbolag ur ett jämställdhetsperspektiv"
Slemrod, J. och Kopczuk, W. (2002), "The optimal elasticity of taxable income", *Journal of Public Economics*, 84(1), 91-112.
SOU 1989:33, "Betänkande av utredningen om reformerad inkomstbeskattning (fyra delar)"
SOU 1995:104, "Skattereformen 1990–1991 en utvärdering", betänkande.
Stiglitz, J. E. (1982), "Self-selection and Pareto efficient taxation", *Journal of Public Economics*, 17(2), 213-240.
Sørensen, P.B. (2010), "Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges", Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4. Ministry of Finance.
Thoresen, T.O. and T.E. Vattø (2015), "Validation of the Discrete Choice Labor Supply Model by Methods of the New Tax Responsiveness Literature", *Labour Economics*, 37, 38–53.
Tuomala, M. (1990), "Optimal income tax and redistribution, Oxford University Press, Oxford.
Tuomala, M. (2016), "Optimal redistributive taxation", Oxford University Press, Oxford.
van Soest, A. (1995), "Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach", *Journal of Human Resources*, 30(1), 63-88.
Waldenström, D., S. Bastani och Hansson, Å. (2018), "Kapitalbeskattningens förutsättningar", SNS Konjunkturrådsrapport 2018. Stockholm: SNS förlag.
Weber, C.E. (2014), "Toward obtaining a consistent estimate of the elasticity of taxable income using difference-in-differences", *Journal of Public Economics* 117, 90-103.
Weinzierl, M. "The surprising power of age-dependent taxes", The Review of Economic Studies 78(4), 1490-1518.

Appendix A. En översikt av den empiriska litteraturen

För att kunna uttala sig om hur skatteskalan optimalt bör utformas krävs uppskattningar av hur känslig skattebasen är för marginalskatteändringar. Empiriska studier fyller då en viktig funktion. Syftet med detta Appendix är att göra en översikt av den forskningslitteratur som finns på området. Vi vill betona att översikten inte gör anspråk på att vara uttömmande. Vi hänvisar läsaren till Pirttilä och Selin (2011a), Aronsson och Walker (2010), Saez m.fl. (2012) och Meghir och Phillips (2010) för tidigare översikter. Eftersom dessa har några år på nacken har vi ambitionen att beskriva de senaste årens utveckling något mer ingående. Fokus ligger inte bara på själva punktskattningarna (som ofta varierar stort mellan olika studier). Vi diskuterar också stiliserat hur några av dem har tagits fram och vilka metodproblem som finns på området.

Skattebaselasticiteten (”the taxable income elasticity”) anger med hur många procent skattebasen ökar om den marginella efter-skatt-andelen (1-marginalskatten) ökar med en procent. I svensk institutionell kontext är det naturligt att med ”skattebasen” oftast avse ”taxerade förvärvsinkomster” eller ”arbetsinkomster”. Skattebaselasticiteten fångar både in anpassningar i arbetsutbud (i vid mening) och skatteplanering (t.ex. val av kompensationsform). Av flera skäl är det notoriskt svårt att fastställa denna elasticitet empiriskt. För det första är elasticiteten knappast homogen i befolkningen, utan skiljer sig antagligen mellan olika individer och grupper. För det andra har Slemrod och Kopczuk (2002) förtjänstfullt gjort poängen att skattebaselasticiteten i viss utsträckning återspeglar själva skattesystemets uppbyggnad. Elasticiteten kommer vara högre i ett skattesystem fyllt med kryphål, undantag och avdragsmöjligheter, men

lägre i ett system där de flestas inkomster är tredje-parts rapporterade av arbetsgivaren. Det är alltså ibland svårt att jämföra skattningar mellan olika länder.

Slutligen finns ett fundamentalt empiriskt metodproblem. Vi vill således fastställa den kausala effekten av en förändrad marginalskatt på individers rapporterade förvärvsinkomster. Men individens marginalskatt *beror* på hur mycket individen tjänar; individens arbetsinkomst och marginalskatt bestäms alltså samtidigt (simultant). Inom ekonometri talar man om ett *endogenitetsproblem*, och man skulle förenklat kunna säga att mycket av den ekonometriska forskning som bedrivits från 1970-talet och framåt om skatters effekter på arbetsutbud och inkomster handlar om hur detta problem ska hanteras.

Bakgrund: den strukturella arbetsutbudslitteraturen

Länge fokuserade forskare på hur känsligt arbetsutbudet – alltså antal arbetade timmar – är för förändringar i den marginella nettolönen. Den marginella nettolönen är ersättningen – efter skatt – som kommer av att jobba en ytterligare timma. I slutet av 1970-talet lanserade den amerikanske ekonometrikern Jerry A. Hausman en strukturell ansats som på allvar adresserade problemet att marginalskatten är endogen.[84] Hausmans raffinerade ekonometriska metod tog hänsyn till att individen väljer antal arbetade timmar och konsumtion, givet *hela budgetrestriktionen*, som vanligtvis är styckvis linjär. Med styckvis linjär menas att marginalskatten är konstant i separata intervall som hålls isär av brytpunkter. Som vi diskuterat tidigare innebar ”århundradets skattereform” 1991 betydande marginalskattesänkningar för breda löntagargrupper. När 1991 års skattereform utreddes byggde kunskapsunderlaget till stor del på studier som gjorts på svenska data med Hausman-metoden. I en underlagsrapport till RINK skattar Sören Blomquist en arbetsutbudselasticitet på 0,13 för gifta män med data från 1981 års Levnadsnivåundersökningar.[85] Denna elasticitet kan tyckas vara

[84] För en relativt icke-teknisk introduktion till denna metod hänvisar vi till Blomquist (1985) samt Moffitt (1990). En mer teknisk översikt ges av Hausman (1985).
[85] Med arbetsutbudselasticitet avser vi här med hur många procent antal arbetade timmar ökar när nettolönen ökar med en procent. Eftersom en mycket stor andel av gifta män i arbetsför ålder var sysselsatta på 1980-talet avser dessa skattningar den intensiva arbetsutbudsmarginalen.

beskedlig. Men vid *ex ante*-utvärderingar av några hypotetiska skattereformer, där 1980-talets mycket höga marginalskatter på olika sätt reducerades, visade det sig att reformerna antingen var självfinansierande eller till och med ledde till högre skatteintäkter eftersom folk jobbar mer när skatterna sänks.

Under 1990-talet kom den strukturella arbetsutbudslitteraturen att utvecklas i riktning mot empiriska modeller där individer gör *diskreta val* mellan olika alternativ av antal arbetade timmar. Ett tidigt bidrag i denna genre var van Soest (1995), och en översikt ges av Aaberge, Colombino och Wennemo (2009). Dessa modeller är besläktade med Hausman-ansatsen i den meningen att individens hela budgetrestriktion modelleras, även om den nu approximeras i form av diskreta val – något som har både tekniska för- och nackdelar. En annan viktig likhet med Hausman-modellen är att beteendeparametrar identifieras med hjälp av variation i nettolönen, där bruttolönen (alltså timlönen före skatt) är en viktig komponent. I normalfallet antas bruttolönen vara oberoende av individens icke-observerade preferens för att arbeta, ett antagande som *a priori* är starkt och som kritiskt diskuteras av t.ex. Löffler m fl. (2014).

På svenska data har Lennart Flood utvecklat arbetsutbudsmodeller med diskreta val som fått stor användning på bland annat Finansdepartementet. Strukturella arbetsutbudsmodeller är ett viktigt komplement till de kvasi-experimentella studier vi diskuterar nedan, eftersom de i högre utsträckningar möjliggör *ex ante*-utvärderingar av hypotetiska reformer. Översikten av Pirttilä och Selin (2011a, tabell 4.1) visar att arbetsutbudselasticiteten ofta skattades vara runt 0,1 eller under för gifta män i arbetsför ålder i den strukturella litteraturen.[86] För kvinnor – där en substantiell andel arbetar deltid eller inte alls – har man ofta funnit högre elasticiteter.

[86] Det är frestande att betrakta dessa arbetsutbudselasticiteter som en nedre gräns för skattebaselasticiteten, eftersom de endast inkluderar responser i antal arbetade timmar. Man bör emellertid ha i åtanke att bruttotimlönen, alltså lönen före skatt, ofta antas vara exogen och oberoende av viljan att arbeta. Om den icke-observerbara viljan att arbeta samvarierar positivt med antal arbetade skulle man därför kunna oroa sig för att effekten av nettotimlöner på antal arbetade timmar överskattas, se Meghir och Phillips (2010) för en diskussion.

Feldstein och skattebaselasticiteten

Vid tiden för 1991 års skattereform fokuserade forskarna på antal arbetade timmar. Men det fanns samtidigt en medvetenhet om att detta kanske var ett för snävt fokus.[87] Några år efter det att 1991 års svenska reform sjösatts skulle Harvard-ekonomen Martin Feldstein (1995, 1999) delvis förändra förutsättningarna för forskningsfältet. Feldsteins poäng var enkel: Om man vill komma åt fler marginaler än antalet arbetade timmar ska man studera hur inkomstskattebasen reagerar på förändringar i marginalskatter. Under vissa förutsättningar är skattebaselasticiteten allt man behöver känna till (en ”sufficient statistic”) för att sluta sig till den marginella överskottsbörda (dödviktsförlust) som följer av en skatteändring.

Feldsteins (1995) metodik, som hade en tidig föregångare i Lindsey (1987), gick ut på att följa rapporterade inkomster före och efter 1986 års amerikanska skattereform med longitudinella data. Feldstein skapade behandlings- och kontrollgrupper genom att gruppera individer baserade på deras inkomst före reformen. Eftersom de med allra högst inkomster fick större marginalskattesänkningar än de med något lägre inkomster gick det att tillämpa den så kallade difference-in-difference-ansatsen och jämföra inkomstutvecklingen i de olika inkomstgrupperna. På detta sätt kunde Feldstein sluta sig till skattebaselasticiteter. Dessa visade sig vara mycket höga – elasticitetsskattningarna låg i spannet 1-3. Detta ska jämföras med arbetsutbudslitteraturen där forskare ofta fann en elasticitet runt 0.1. Som vi kommer återkomma till nedan finns det dock problem med att använda variation över inkomstfördelningen för att identifiera skattebaselasticiteten.

Difference-in-difference-ansatsen är ett exempel på en kvasi-experimentell empirisk metod. Ofta brukar kvasi-experimentella och experimentella metoder sättas i motsats till strukturella metoder (som Hausman-ansatsen). Att använda kvasi-experiment (eller ”naturliga experiment” som tidigare var en populär term) är ett sätt att hantera problemet att marginalskatten är endogen. Den struktu-

[87] Blomquist (1989) inledde t.ex. sin underlagsrapport till RINK med att diskutera detta: ”*En vidare definition [av arbetsutbud] skulle kunna inkludera intensiteten i det utförda arbetet, viljan att anstränga sig för att bli befordrad, viljan att ställa upp och arbeta på övertid etc.; i korthet, kvaliteten på det utförda arbetet. […] Det är möjligt (enligt min bedömning troligt) att dessa effekter på arbetsutbudet är minst lika viktiga som effekten på antal arbetade timmar*” *(s.1-2)*.

rella arbetsutbudslitteraturen hade i hög utsträckning använt variation i bruttotimlöner som identifierande variation. I den nya litteraturen kom forskarna istället att direkt använda *skattevariation* för att identifiera beteenderesponser. Idealt sett skulle forskaren vilja ha tillgång till ren *experimentell* variation. Det innebär att olika individer slumpmässigt tilldelas olika skattesystem och att de ekonomiska utfallen sedan jämfördes. Detta är naturligtvis ovanligt av etiska skäl, då allas likhet inför skattelagen är en viktig rättsprincip.[88]

Den nya litteratur som utgick från Feldstein (1995), skiljer sig från den tidigare arbetsutbudslitteraturen i ett annat viktigt avseende. Vid empiriska studier av arbetsutbud användes vanligtvis mindre datamängder baserade på enkäter eller intervjuer, där folk fick frågor om antal arbetade timmar och timlön.[89] I den nya litteraturen används istället ofta administrativa datamängder. Detta har två fördelar. För det första innehåller administrativa uppgifter över taxerade inkomster direkt information om de kvantiteter forskaren är intresserad av. En av Feldsteins grundpoänger var att det är just skattebasen som är den intressanta kvantiteten, eftersom den fångar in alla möjliga responser på inkomstbeskattning som påverkar statens skatteintäkter. Forskaren observerar dessutom ofta individers taxerade inkomster och marginalskatt *utan mätfel*. För det andra finns, av administrativa skäl, numera ofta individdata för hela befolkningen (även om Feldstein själv använde ett mindre urval). Detta gör att forskaren ofta kan skatta beteenderesponser med större statistisk precision än tidigare.

Standardansatsens metodologiska problem

I motsats till Feldstein skattade Gruber och Saez (2002) elasticiteten för betydande delar av inkomstfördelningen – inte bara toppen. Gruber och Saez använde också amerikanska longitudinella data från 1980-talet – dvs. de följde också samma individer före och efter skattereformer för att identifiera responser. Även om den empiriska modellen var något mer komplicerad än Feldsteins enkla tabellansats

[88] Det finns dock några exempel. Hit hör ”the Negative Income Tax Experiments” i vissa amerikanska delstater på 1970-talet, ”the Self Sufficiency Project” i Kanada på 1990-talet samt det pågående experimentet med basinkomst i Finland.
[89] I svenska arbetsutbudsstudier kombinerades dock ofta intervjudata och registerdata. Urvalsstorlekarna begränsades däremot fortfarande av intervjudatamängderna.

var grundidén densamma: Att använda information om rapporterad inkomst före skatteförändringen för att jämföra inkomsttillväxten hos olika individer som upplevde olika stora marginalskatteförändringar. Gruber och Saez' metod genererade betydligt lägre skattebaselasticiteter, runt 0,4. Elasticiteten för ett bredare inkomstmått, som inte inkluderade avdrag, var inte signifikant skild från noll. De fann också vissa tecken på att elasticiteten skiljer sig över inkomstfördelningen, och att den är högre för höga inkomster, men dessa skattningar är oprecisa. Det framgår dessvärre att resultaten är känsliga för relativt små förändringar i specifikationen. Trots detta fick uppsatsen stort inflytande över skattebaslitteraturen och ett stort antal efterföljare.

Gruber och Saez identifierade två väsentliga hot mot identifikationen: inkomsttrender som inte har med skattesystemet att göra samt "mean reversion". Det förstnämnda problemet gäller allmänt i difference-in-difference-modeller och handlar om huruvida antagandet om parallella trender är uppfyllt eller ej. Är det troligt att inkomstskillnader – i frånvaro av en skattereform – hade varit konstanta över tid? Eller finns det skäl att tro att faktorer som teknologisk utveckling och globalisering gör att inkomstomjämlikheten hade ökat även utan skattesänkningar för höginkomsttagare? Naturen och storleken på problemet beror naturligtvis på vilken typ av variation som forskaren använder. Ibland höjs ju marginalskatten för höginkomsttagare.

Mean reversion-problemet är något mer specifikt för just den här litteraturen. Problemet uppstår eftersom forskaren skapar behandlings- och kontrollgrupp baserat på en pre-reform-period. I det enklaste fallet observerar forskaren ett urval av individer med olika höga inkomster i de två tidsperioderna $t\text{-}k$ och t, där $t\text{-}k$ är före reformen och t är efter reformen. Anta att marginalskatten sänks kraftigt för alla som har en inkomst högre än z^* år t. Forskaren låter nu behandlingsgruppen bestå av alla individer som period $t\text{-}k$ hade en inkomst som översteg $z^*/(1+m)$, där m är procentuell allmän inkomsttillväxt. Tanken är att indelningen i behandlings- och kontrollgruppen inte ska påverkas av själva skatteförändringen, utan att variation i instrumentet enbart ska bero på förändringen i skattelagstiftning mellan $t\text{-}k$ och t. Följande problem uppstår emellertid: Säg att en individ *tillfälligt* hade en hög inkomst (en positiv inkomstchock) i period $t\text{-}k$. År t kommer denna individ

rapportera en väsentligt lägre inkomst – detta alldeles oberoende av skattereformen. Detta fenomen kallas ”mean reversion” och anses vara ett stort problem när denna metod ska tillämpas.[90]

Grafiska belägg – det danska exemplet

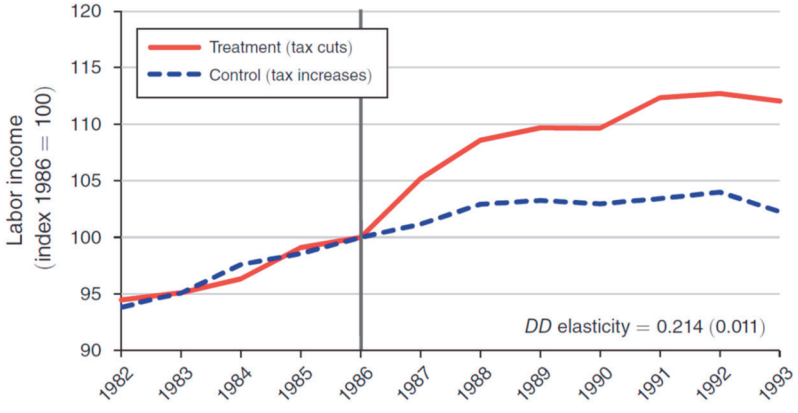
Kleven och Schultz (2014) skattade skattebaselasticiteter på data över hela den danska befolkningen för åren 1980–2005. Denna studie är av särskilt intresse för oss av flera skäl. Dels är likheterna mellan det svenska och danska skattesystemet långt större än t.ex. det svenska och amerikanska skattesystemet. Dels har Kleven och Schultz kommit längre än någon annan hittillsvarande studie i att finna trovärdiga grafiska belägg för beteendeeffekter av marginalskattesänkningar. Därför reproducerar vi i figur A.1, Kleven och Schultz figur 4A, som illustrerar vad som hände med den danska skattebasen för arbetsinkomster kring den skatteomläggning som skedde i Danmark 1987. I och med denna skattereform sänktes marginalskatter i mitten och på toppen av inkomstfördelningen, medan de höjdes något på botten av fördelningen.[91] I figuren nedan delas den danska populationen in i en ”behandlingsgrupp” och ”kontrollgrupp” beroende på om de, som en funktion av 1986 års inkomster, upplevde en sänkning eller höjning av marginalskatten 1987. I figuren har arbetsinkomsterna indexerats så att nivån är 100 i såväl behandlings- som kontrollgrupp 1986. Vi ser att arbetsinkomsterna utvecklades på ett likartat sätt i de två grupperna under de år som föregick reformen – det verkar alltså som att antagandet om parallella trender är uppfyllt i detta fall. I samband med 1987 års reform ökar dock inkomsterna betydligt mer i behandlingsgruppen relativt kontrollgruppen, och efter några år är det en avsevärd skillnad. Utifrån de data som redovisas i figuren tar Kleven och

[90] Gruber och Saez (2002) kontrollerar i sina regressioner för inkomst i basperioden – detta för att adressera problemen med ”mean reversion” och differentiella inkomsttrender. Det saknas emellertid tydliga ekonometriska resonemang som visar på vilka sätt dessa kontroller löser de två problemen. Två studier som mer specifikt har diskuterat ”mean reversion-problemet” är Blomquist och Selin (2010) och Weber (2014). Blomquist och Selin visar att det, under vissa standardantaganden, går att använda data från år *mellan t-k* och *t* för att konstruera valida instrument. Weber, å sin sida, föreslår instrument som skapats på basis av inkomster i perioder som föregår *t-k*. En annan möjlighet är självklart att i grunden frångå strategin att använda skattevariation utmed inkomstfördelningen för att identifiera elasticiteteten.

[91] 1987 års danska skattereform är också känd för att skattebaserna för arbetsinkomster och kapitalinkomster till viss del – men inte fullt ut – separerades.

Schultz fram en skattning av skattebaselasticiteten för åren 1986 till 1989 – denna uppgår till 0,21. Denna punktskattning ligger för övrigt nära den som Blomquist och Selin (2010) rapporterade för svenska gifta män på ett mindre urval (Levnadsnivåundersökningarna) för åren 1981–1991.

Figur A.1 **Figur 4A i Kleven och Schultz (2014)**



Alternativa identifikationsstrategier

De allra flesta studier i skattebaslitteraturen har använt skattereformer som påverkat olika delar av inkomstfördelningen olika för att identifiera den relevanta elasticiteten. Som vi såg ovan har detta gett upphov till metodproblem. Det är emellertid fullt möjligt att gå runt dessa problem för den forskare som finner andra sätt att trovärdigt identifiera skatters effekt på skattebasen. Ett intressant exempel är en nyligen publicerad studie av Tuomas Matikka (2018), som använder sig av kommunal variation i Finland för att skatta skattebaselasticiteten.[92] Mer specifikt har Matikka tillgång till finländska administrativa data från perioden 1995-2007. Den finländska kommunalskatten uppvisar påtagliga likheter med sin svenska motsvarighet – i synnerhet är den proportionell mot den beskattningsbara inkomsten och kommunerna äger själva rätten att bestämma

[92] Vi väljer att fokusera på Matikkas studie, eftersom att den är gjord i Finland, vars skattesystem har likheter med det svenska skattesystemet. En amerikansk studie som använder variation mellan delstater är annars Burns och Ziliak (2017).

dess nivå. Mellan åren 1995 och 2007 ökade den genomsnittliga kommunalskatten från 17.5 till 18.5 procent. Men bakom den genomsnittliga ökningen döljer sig en viss variation – och det är den som Matikka använder.

Att jämföra inkomsttillväxten mellan kommuner gör att Matikka kommer runt problemet med ”mean reversion” och nationella trender i inkomstojämlikhet. Istället infinner sig andra problem att hantera – såsom kommunspecifika inkomsttrender och möjligheten att kommuner höjer skatten *på grund av* att den kommunala skattebasen utvecklas på ett visst sätt (”policy endogeneity”). Matikka undersöker dessa frågor och kan visa att inkomsttillväxten före skatteändringen var tämligen likartad, se särskilt figur 3 i Matikka (2018). Matikkas centrala skattning av skattebaselasticiteten är 0,21, vilken ligger mycket nära den elasticitet som rapporterades av Kleven och Schultz för Danmark. Vidare rapporterar Matikka liknande elasticiteter för män och kvinnor samt medel- och höginkomsttagare.

Ett mer spektakulärt, men också mer komplicerat sätt att skatta elasticiteter, har lanserats av Chetty, Friedman och Saez (2013) på amerikanska administrativa data innehållande detaljerad geografisk information. Forskarna studerar hur känsliga löneinkomster är för skatteändringar[93], och de fokuserar på den nedre delen av inkomstfördelningen där den amerikanska motsvarigheten till jobbskatteavdraget – ”the Earned Income Tax Credit (EITC)” – påverkar marginalskatterna. Deras identifikationsidé kan sammanfattas på följande sätt: *Individer som inte känner till EITC beter sig som att EITC inte finns*. På detaljerad geografisk nivå skapar Chetty m.fl. ett proxy-mått på lokal informationsspridning om EITC – de tittar på hur många egenföretagare i ett visst område som finjusterar sin inkomst så att EITC maximeras. De utnyttjar sedan det faktum att amerikaner exponeras för EITC när deras första barn föds, och de jämför individers arbetsinkomster före och efter barnafödande. Detta är vanligtvis ingen bra idé, eftersom barnafödande har en direkt effekt på arbetsinkomster. Det speciella här är att forskarna jämför effekten av att föda det första barnet mellan olika geografiska områden där folk har olika mycket kunskap om EITC. Det visar sig

[93] I amerikanska studier är forskare noga med att skilja ”the taxable income elasticity” och ”earnings elasticity”. I svenska institutionella studier ligger dessa två begrepp närmare varandra, eftersom Sverige har ett dualt skattesystem.

att arbetsinkomsterna ökar väsentligt mer för individer med hög kunskap om EITC efter det att det första barnet fötts. Forskarna argumenterar vidare för att den direkta effekten av barnafödandet inte skiljer sig mellan områden med hög och låg kunskap – skillnaden i beteende mellan de två grupperna har att göra med att de är olika mycket informerade. Den genomsnittliga elasticiteten i befolkningen är 0,31 i infasningsintervallet av EITC, men den är så pass hög som 0,84 i de områden som befinner sig i den högsta decilen med avseende på kunskap om EITC.

Anhopning vid brytpunkter (Bunching)

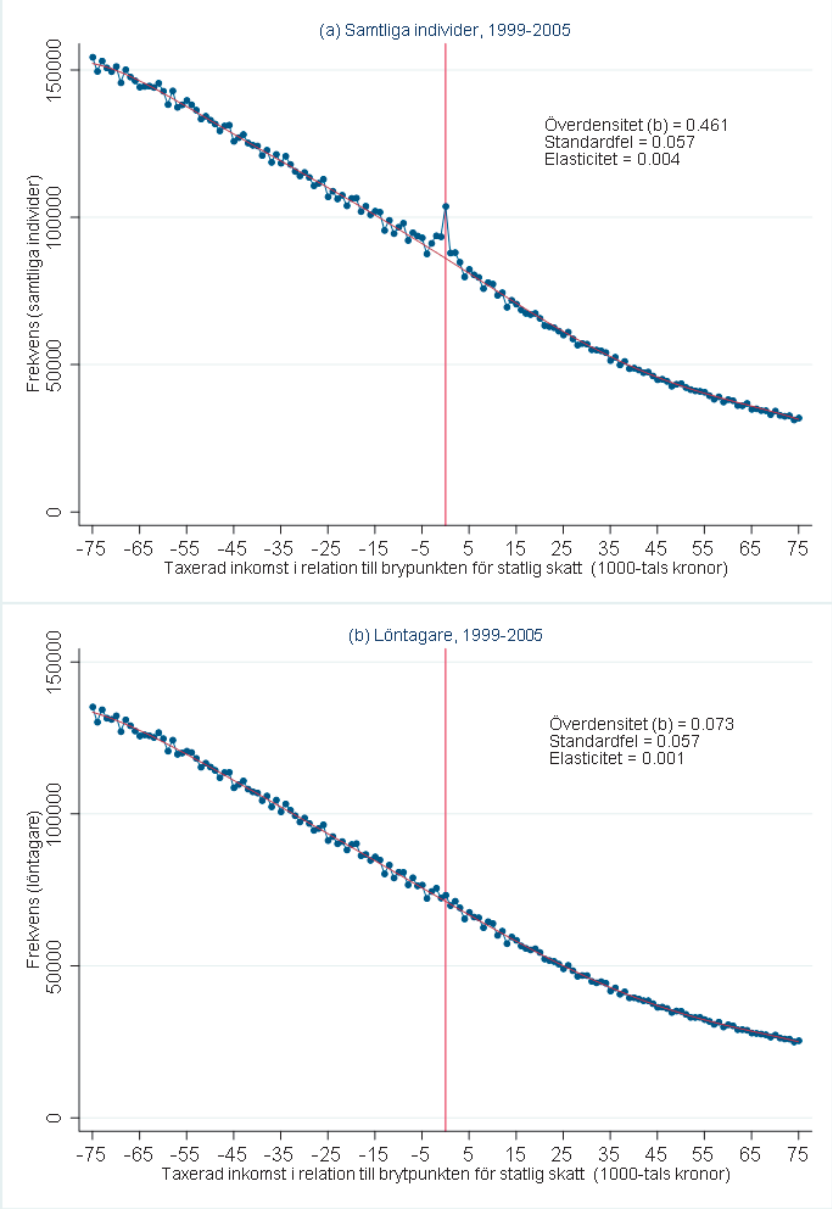
De metodproblem som skattebaslitteraturen dras med kommer av att individens marginalskattesats är endogen. Kom ihåg att individens marginalskatt vanligtvis beror på hur mycket individen tjänar – när individen väljer inkomst väljer man därför också sin marginalskatt. Som vi diskuterade ovan är marginalskatten ofta konstant i avgränsade intervall, och de punkter där marginalskatten ökar kallas för *brytpunkter*. I sina arbeten utvecklade Hausman en avancerad metod för att lösa detta endogenitetsproblem, och den skattebaslitteratur som följde av Feldstein (1995) försökte komma åt problemet genom att jämföra samma individer som fått olika stora marginalskatteändringar över tid. Emmanuel Saez (2010) ställde följande fråga: Kan brytpunkter istället *utnyttjas* för att skatta skattebaselasticiteten? Det är väl känt sedan tidigare att om inkomstrapporteringen är känslig för beskattning kommer – enligt den enkla modell som litteraturen utgår ifrån – skattebetalare *hopas* vid brytpunkter där marginalskatten ökar.[94] Saez gjorde en enkel observation: Det antal skattebetalare som ansamlas vid en brytpunkt är proportionellt mot skattebaselasticiteten. Om skattebasen är elastisk kommer många skattebetalare att hopas vid brytpunkten. Omvänt, om skattebasen är helt oelastisk kommer inga skattebetalare hopas vid brytpunkten.

Saez' ansats har ett starkt deskriptivt element, och den går ut på att studera inkomstfördelningen lokalt vid en brytpunkt i skatteskalan. Låt oss kalla denna inkomstnivå z^*. Om forskaren lyckas

[94] Mer formellt uttryckt: Om den kompenserade skatttebaselasticiteten är positiv kommer det uppstå ansamlingar (bunching) av skattebetalare vid konvexa brytpunkter, alltså punkter på inkomstskatteskalan där marginalskatten ökar.

göra en trovärdig skattning av hur inkomstfördelningen vid z^* hade sett ut *i frånvaro* av brytpunkten (den kontrafaktiska fördelningen) går det att sluta sig till ett värde på skattebaselasticiteten.

Figur A.2 Bastani och Selin (2014, Figur 3)



Bastani och Selin (2014) gjorde en studie på svensk data med särskilt fokus på brytpunkten för statlig inkomstskatt. Ur ett internationellt perspektiv är den svenska brytpunkten för statlig inkomstskatt i-ögonfallande: marginalskatten hoppar med 20 procentenheter för den som tjänar precis över brytpunkten. Detta gör att man enligt standardmodellen kan förvänta sig en rejäl hopning av skattebetalare vid denna punkt, även för låga skattebaselasticiteter. Dessutom är denna brytpunkt intressant, då den är belägen i ett område av fördelningen där många skattebetalare befinner sig. Figur A.2, A och B, visar fördelningen för taxerade förvärvsinkomster, där vi lagt samman frekvensfördelningar för åren 1999-2005 och centrerat dessa kring brytpunkten för statlig skatt. Brytpunkten ligger alltså vid 0 och representeras av en vertikal linje. I den övre grafen har vi inkluderat samtliga skattebetalare. Det är då möjligt att se en *liten* hopning av skattebetalare vid brytpunkten. När vi begränsar population till att enbart inkludera löntagare (nedre grafen) ser vi emellertid att fördelningen är klinisk fri från hopning – all hopning drivs alltså av egenföretagare. En bokstavstrogen tolkning av standardmodellen (där individen är helt fri att välja vilken punkt som helst på budgetrestriktionen) skulle då ge vid handen att skattebaselasticiteten är noll för löntagare och mycket nära noll i befolkning som helhet. Detta är emellertid inte den tolkning vi gör, och vi återkommer till detta nedan.[95]

Inkomsteffekter

I nationalekonomiska grundkurser brukar lärare vara noga med att lära ut skillnaden mellan substitutions- och inkomsteffekten av en prisförändring. *Substitutionseffekten* uppstår eftersom det marginella relativpriset mellan konsumtion och fritid ändras. När marginalskatten höjs gör substitutionseffekten entydigt att vi arbetar mindre (efterfrågar mindre fritid). Den överskottsbörda (effektivitetsförlust) som följer av en skatteändring är kopplad till substitutionseffekten. En skatteändring för vanligtvis också med sig en

[95] I ett uppmärksammat bidrag utvecklar Kleven och Waseem (2013) en besläktad metod som istället för brytpunkter använder ”pinnhål” i skatteskalan – eller *notches* på engelska – för att skatta skattebaselasticiteten. Medan en brytpunkt är ett hopp i marginalskattesats är ett pinnhål ett hopp i *genomsnittlig* skattesats. När det genomsnittliga skatten hoppar finns det ännu större skäl att lägga sig vid den inkomstnivå där skatteincitamenten förändras diskontinuerligt.

inkomsteffekt. Om skatten höjs (sänks) blir individen fattigare (rikare) vid en given nivå på arbetsutbudet. Om fritid är en normal vara (vilket innebär att den efterfrågas mer om vi blir rikare) innebär inkomsteffekten att vi arbetar *mindre* när skatten sänks. Ofta har en skatteändring därför en tvetydig effekt på arbetsutbudet – och i förlängningen på inkomstskattebasen. I de fall en skattereform inte påverkar en individs marginalskatt, utan enbart den disponibla inkomsten, har reformen endast en inkomsteffekt för den individen.

Många artiklar i skattebaslitteraturen har nöjt sig med att skatta den totala effekten av en skatteändring. Några artiklar – såsom Blomquist och Selin (2010) och Kleven och Schultz (2014) – har emellertid använt empiriska modeller där de två effekterna under vissa förutsättningar kan separeras. Saez' (2010) hopningsansats identifierar i teorin substitutionseffekten. Även om överskottsbördan bestäms av substitutionseffekten har inkomsteffekten generellt sett betydelse för den optimala skatteskalans utseende, eftersom inkomsteffekter påverkar hur mycket resurser det finns att omfördela i ekonomin.

Ett trovärdigt sätt att empiriskt kvantifiera inkomsteffektens betydelse är att jämföra likadana individer som drar vinst- respektive nitlotter i lotterier. Givet att man deltar i lotteriet är det per definition slumpmässigt om man vinner eller ej – och det är just denna typ av slumpmässig variation forskare efterfrågar när de vill fastställa kausala effekter. I standardteorin har ett tillskott i den disponibla inkomsten via lotterivinster samma effekt på arbetsutbudet som en sänkning av skatten på infra-marginella enheter arbete.[96] I ett angeläget arbete av Cesarini m fl. (2017) skattas på detta sätt effekter av lotterivinster på arbetsinkomster på svenska data. Cesarini m.fl. samlade in data från de omfattande lotterierna Vinnarkontot, Kombilotteriet och Triss-lotteriet. Genom att länka denna data till administrativa data, bland annat på arbetsinkomster, kunde forskarna studera hur arbetsinkomsterna utvecklades för individer som fått lotterivinster jämfört med dem som inte fått det. Cesarini m.fl. dokumenterar en mycket tydlig och persistent effekt på arbetsinkomster (se särskilt deras Figur 1). Samtidigt är inte

[96] Låt oss konkretisera med ett exempel: För många skattebetalare innebar jobbskatteavdragsreformerna 2007–2010 att deras genomsnittliga skatt sjönk, samtidigt som deras marginalskatt förblev oförändrad. När folk blir rikare, utan att deras marginella incitament att arbeta förändras, förväntar vi oss att de kommer jobba mindre.

effekten enorm: den som vinner en miljon kronor reducerar sina arbetsinkomster med runt 10 000 kronor. Inkomsteffekten är alltså tydlig och signifikant, men inte jättestor.[97]

Optimeringsfriktioner

Bastani och Selin (2014) observerade m.a.o. att svenska löntagare inte ansamlas vid den viktiga brytpunkten för statlig inkomstskatt. En bokstavstrogen tolkning av standardmodellen för arbetsutbud skulle då ge att den kompenserade skattebaselasticiteten är lika med noll vid denna inkomstnivå. Om vi använde ett sådant värde i våra numeriska simuleringar av optimala skatteskalor skulle vi erhålla extremt höga optimala marginalskattesatser. Vore detta rimligt? I standardmodellen väljer individen sitt arbetsutbud helt fritt – och kan finjustera sin inkomst för att hamna vid brytpunkten. Bastani, Selin och andra (som t.ex. le Maire och Schjerning (2013), har visat att många egenföretagare kan göra just detta. Men det är också trivialt sant att verkligheten för de allra flesta löntagare inte ser ut på detta sätt.[98] Att justera sitt arbetsutbud via t.ex. ett byte av jobb har onekligen ett starkt element av *diskret val*. Om folk mer ”osofistikerat” reagerar på skattereformer kan frånvaro av hopning vid brytpunkten vara konsistent med en signifikant skattebaselasticitet.

Det (för närvarande) mest etablerade sättet att tänka i skattelitteraturen kring dessa frågor kommer från en studie av Raj Chetty (2012). Chetty utökar standardmodellen med fasta kostnader för individen att finjustera sitt val, eller *optimeringsfriktioner*. Han tänker sig att modellen kan användas för att förstå en rad olika typer av optimeringsfriktioner. Det kan handla om att individen missförstår skattesystemet, eller om anpassningskostnader på arbetsmarknaden (till exempel kostnaden för att byta ett jobb). Chetty gör en stark distinktion mellan den strukturella elasticiteten och *den empiriskt observerade elasticiteten*. Den förra är den elasticitet vi hypotetiskt skulle skatta i en värld utan optimeringsfriktioner – och den svarar mot parametrar i individens nyttofunktion och är den

[97] Författarna relaterar sina skattningar till den tidigare arbetsutbudslitteraturen genom att kalibrera en dynamisk arbetsutbudsmodell.
[98] Hopning vid brytpunkter kan uppstå på kollektiv nivå genom att fackföreningar och arbetsgivare löneförhandlar och samtidigt tar hänsyn till brytpunkten, se Chetty m.fl. (2011) för Danmark.

elasticitet som anses vara mest relevant för ekonomisk politik. Den senare är den elasticitet vi faktiskt skattar i den verkliga världen – fylld av olika typer av optimeringsfriktioner – och som vi rapporterar i empiriska studier på mikrodata.

En konsekvens av Chettys analys är att de strukturella skattebaselasticiteterna vanligtvis är högre än de elasticiteter som skattas empiriskt – detta gäller inte bara de elasticiteter som skattas med hopningsanstatsen utan även de studier som använder skattereformer. En annan konsekvens är att studier som använder *stora* förändringar i marginalskatter för att identifiera responser, allt annat lika, kommer närmare den strukturella elasticiteten än de som använder mindre skatteförändringar. Chetty visade att det går att ta fram en *övre gräns* på den strukturella elasticiteten utifrån värden på den observerade elasticiteten, storleken på skatteförändringen och ett antagande om hur stor förlust i konsumtion som individen tolererar för att inte anpassa sig till ett friktionslöst optimum. Bastani och Selin (2014) finner att deras egna nollresultat är konsistent med en skattebaselasticitet på 0.4, utifrån Chettys standardantagande att individer tolererar att förlora en procent av sin disponibla inkomst i optimeringskostnader. Utifrån detta perspektiv är Bastani och Selins (2014) skattningar konsistenta med resultaten i t.ex. Blomquist och Selin (2010), Kleven och Schultz (2014) och Matikka (2018).

Mikro- och makroelasticiteter

Diskussionen om optimeringsfriktioner har också kopplats till diskussionen om skillnaden mellan mikro- och makroelasticiteter. Bakgrunden är att många makroekonomiska modeller brukar kalibreras till substitutions- och inkomsteffekter för arbetsutbud som är väsentligt högre än de som faktiskt brukar skattas på mikrodata. Ett berömt exempel är Prescott (2004), som studerade arbetsutbudet i ett antal länder över tid och drog slutsatsen att det mesta av variationen i antal arbetade timmar mellan länder kan förklaras av skatter. Jäntti m.fl. (2015) utnyttjade istället Luxembourg Income Study (LIS), som innehåller mikrodata på skatter, arbetsutbud och inkomster från flera länder vid olika tidpunkter. De fann inget starkt stöd för att de så kallade makro-elasticiteterna är högre än mikroelasticiteterna.

Vad talar för att makro-elasticiteter är högre än mikro-elasticiteter? En vanlig förklaring är de optimeringsfriktioner som uppmärksammats av Chetty (2012) och som vi redan har diskuterat. En annan tolkning har framförts av Rogerson och Wallenius (2009). De lanserar en livscykelmodell där arbete är *odelbart* (man kan inte välja antal arbetade timmar fritt i en given tidsperiod). I denna modell kommer arbetsutbudsanpassningar ske i början och slutet på livscykeln (folk studerar längre och pensionerar sig tidigare om skatterna är höga). Slutligen bortser standardmodellen för arbetsutbud från den humankapitalackumulering som uppstår när individen jobbar. I ett intressant bidrag av Imai och Keane (2004) modelleras ”learning-by-doing”-effekter i en strukturell livscykelmodell. I en sådan modell kan den observerade omedelbara effekten på antal arbetade timmar av en skattehöjning vara liten. De långsiktiga effektivitetsförlusterna kan emellertid vara betydande, eftersom individen investerar minde i humankapital.

Sammanfattande diskussion: Hur känslig är skattebasen för skatteändringar?

I detta Appendix har vi haft ambitionen att göra en översikt av de studier som studerat skattebasens känslighet – och då avser vi i huvudsak förvärvsinkomsters känslighet för skatter. Fokus har inte enbart legat på att rapportera specifika elasticitets-skattningar, utan vi har även haft ambitionen att ge en icke-teknisk introduktion till de metodproblem som präglar detta forskningsfält.

Ett mycket konkret syfte är givetvis också att föreslå lämpliga värden av skattebaselasticiteten som kan användas i de numeriska simuleringarna av optimala skatteskalor. När man tittar på punktskattningar från nyligen publicerade artiklar med data från de nordiska länderna är det påfallande ofta som de centrala punktskattningarna innebär en skattebaselasticitet runt 0,2. Det gäller Blomquist och Selin (2010), som använder den stora variation i inkomstskatteskalan som skedde 1981–1991. Det gäller också Kleven och Schultz (2014) för 1987 års reform. De finner dock väsentligt lägre elasticiteter när de använder variation från mindre skattereformer som skett på senare år, vilket är i linje med Chettys (2012) modell för optimeringsfriktioner. Matikka (2018) finner

också en elasticitet på 0,2 genom att använda en relativt sett liten variation i kommunalskatter. Thoresen och Vattø (2015, tabell 3) som använder norska registerdata och variation från 2006 års norska skattereform, finner däremot en väsentligt lägre skattebaselasticitet på 0,06.

Som vi påpekade inledningsvis finns det skäl att tro att skattebaselasticiteten skiljer sig i olika grupper. Av modelltekniska skäl brukar man dock anta att elasticiteten är homogen i simuleringsstudier. Vi drar slutsatsen att en skattebaselasticitet på 0.2 är lämplig att utgå ifrån för Sverige.

Appendix B. Beskattning av höga inkomster

Ponera att populationen av individer i ekonomin är ändlig och att det finns en individ som har den högsta produktiviteten. I så fall är den optimala marginalskatten för den mest produktive individen lika med noll, av skäl som vi diskuterade i avsnitt 3. Att förstå detta resultat är centralt för att förstå intuitionen bakom optimal beskattningsteori. Resultatet är emellertid av minimal praktisk betydelse när man utformar skattesystem. Det viktigaste skälet till detta är att det, i praktiken, alltid finns ett högsta inkomstintervall där marginalskatten är konstant. Därför exponeras inte bara en individ för denna marginalskatt, utan en hel grupp av individer. Vidare så är det vanligt att anta att det inte finns en enskild individ med den högsta produktiviteten, utan att fördelningen av produktivitet på toppen istället bestäms av en statistik fördelning med obegränsat övre stöd, oftast en så kallad Pareto-fördelning.[99]

I en Pareto-fördelning är kvoten $\alpha = \frac{\bar{z}}{\bar{z}-z}$ konstant för alla inkomstnivåer, där $\bar{z}$ är den genomsnittliga inkomsten över inkomstnivån z, och denna kvot kallas Pareto-parametern. Ofta är empiriska inkomstfördelningar approximativt Pareto-fördelade. Om vi låter e vara den kompenserade skattebaselasticiteteten (som antas vara densamma för alla individer) och antar att individens disponibla inkomst inte påverkar individens beslut (vilket innebär att den kompenserade och okompenserade elasticiteteten är densamma) kan den intäktsmaximerande marginella skattesatsen för toppinkomster skrivas

$$\tau^* = \frac{1}{1 + \alpha \times e}.$$

[99] I standardmodellen för optimal beskattning är arbetsinkomster Pareto-fördelade om förmågor är Pareto-fördelade.

Den intäktsmaximerande skatten är ekvivalent med den optimala skatten, när staten inte tillskriver någon vikt vid höginkomsttagares nyttor.[100] Om staten sätter en skattesats som överstiger τ^* sjunker skatteintäkterna, då den negativa effekten av att skattebasen minskar på grund av beteenderesponser överväger den mekaniska intäktsökning som följer av att skattesatsen ökar. τ^* representerar med andra ord toppen på den s.k. Laffer-kurvan. Om staten bryr sig om höginkomsttagares nyttor blir den optimala skatten lägre – mekanismen är densamma som i simuleringsavsnittet 4 där vi jämför optimala skatteskalor för två olika sociala välfärdsfunktioner. Därför kan τ^* ses som en övre gräns på den optimala skattesatsen.

Uttrycket ovan har blivit populärt i litteraturen, då det endast behövs två kvantiteter, nämligen Pareto-parametern α och skattebaselasticiteten e, för att siffersätta den intäktsmaximerande marginalskatten. I simuleringarna har vi använt en Pareto-parameter på drygt 3.[101] Vidare ger en läsning av den empiriska litteraturen vid handen att 0,2 är ett lämpligt värde att använda för skattebaselasticiteten. Det ger $\tau^* = \frac{1}{1+3\times 0{,}2} = 0{,}625$, en siffra som klart understiger den nuvarande effektiva svenska toppskattesatsen som ligger runt 0,74. Lundberg (2017b) beräknade de intäktsmaximerande skattesatserna för 27 OECD-länder (under antagandet att skattebaselasticiteten i alla länder är just 0,2). Lundberg fann att fem länder – däribland Sverige – befann sig på fel sida av Laffer-kurvan.

Uttrycket för toppskattesatsen är ett fint pedagogiskt verktyg, eftersom det endast beror på två kvantiteter. Ett problem är emellertid att lämpliga värden för såväl Pareto-parametern som elasticiteten går att diskutera. Det är inte uppenbart hur kapitalinkomster ska behandlas i duala skattesystem där inkomstomvandling är ett viktigt fenomen. Pirttilä och Selin (2011a) använde Pareto-parametern för faktorinkomster (som inrymmer både arbets- och kapitalinkomster), som låg runt 2, för att beräkna τ^*. I detta fall

[100] Uttrycket är ett specialfall av ett mer generellt uttryck för asymptotiska toppskattesatser som härleddes av Saez (2001), se ekvation 9 i hans artikel. I den mer allmänna formeln tillåts inkomsteffekter samt positiva välfärdsvikter för dem med höga inkomster.

[101] När vi kalibrerade den svenska fördelningen av förmågor (löner) använde vi en Pareto-parameter på 3,69. Det går att visa att Pareto-parametern för inkomster ges av Pareto-parametern för löner dividerat med (1+e), se Saez (2001, s.222). Det innebär att Pareto-parametern för inkomster ges av 3,69/1,2= 3,075. Om man tittar direkt på fördelningen av förvärvsinkomster, se Figur D.4 i Appendix D, framgår det att den lokala Pareto-parametern faktiskt sjunker för mycket höga inkomster.

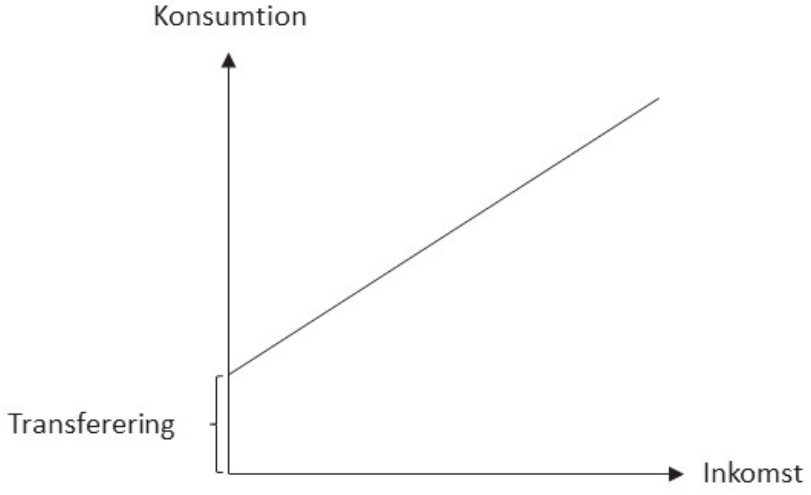
blir $\tau^* = \frac{1}{1+2\times0,2} = 0,714$, vilket är närmare, men fortfararande under, den nuvarande svenska effektiva skattesatsen. Det är välkänt att uttrycket för τ^* inte är giltigt om individer omvandlar arbetsinkomster till kapitalinkomster (Saez m.fl. 2012, Selin och Simula, 2017), eftersom det endast tar hänsyn till intäkter från *en* skattebas.

Även om flera nordiska studier har funnit en skattebaselasticitet på 0,2 finns det högre punktskattningar än så, se Appendix A. Om elasticiteten är 0,5 blir $\tau^* = \frac{1}{1+3\times0,5} = 0,4$, vilket är en mycket låg nivå jämfört med dagens.

Appendix C. Linjär skatt

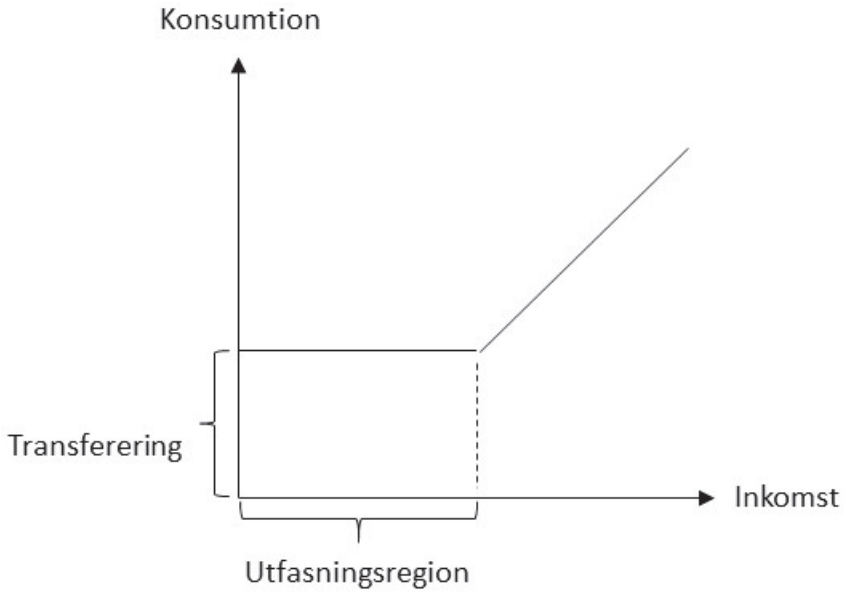
Den vanligaste definitionen av en progressiv inkomstskatt är en skatt på inkomst där skattebördan (som andel av inkomsten) är större för höga inkomster jämfört med låga inkomster. Det enklaste exemplet på en progressiv skatt är den s.k. linjära inkomstskatten som innebär att alla individer möter samma proportionella skattesats och erhåller ett lika stort bidrag. Skattesystemet, som består av kombinationen av den proportionella inkomstbeskattningen och transfereringen, är progressivt eftersom att skatteinbetalningen ökar proportionellt med inkomsten, men inte bidraget som skatten finansierar. Se figur C.1 för en illustration.

Figur C.1 Illustration av en linjär skatt på arbetsinkomster



Ett skattesystem med en proportionell skattesats och ett fast bidrag (vad som ibland kallas en negativ inkomstskatt i forskningslitteraturen) är ett trubbigt sätt att nå de mest behövande i samhället eftersom bidraget ges till alla, oberoende av deras inkomst. Antag att vi behåller den proportionella beskattningen av arbetsinkomster men gör en så kallad ”behovsprövning” av bidraget. Exempelvis kan vi anta att en person som inte har någon inkomst får hela transfereringen, men för varje intjänad krona så minskar transfereringen med 100 procent. Detta nya integrerade skatte-och- bidragssystem har en *effektiv* marginalskattesats som är 100 procent för låga inkomster eftersom transfereringen ”fasas ut”, vilket innebär mer omfördelning till de mest behövande i samhället. Se figur C.2 för en illustration.

Figur C.2 **En linjär skatt på arbetsinkomster tillsammans med ett behovsprövat bidrag**



Appendix D. Detaljer kring de numeriska beräkningarna

Data

När vi tar fram data till simuleringarna kombinerar vi olika registerdatakällor från SCB, som vi har tillgång till via Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Från Longitudinell databas kring utbildning, inkomst och sysselsättning (LOUISE) hämtar vi information om sociodemografiska variabler, såsom individens födelseår. Från Inkomst- och taxeringsregistret (IoT) hämtar vi in uppgifter om taxerade förvärvsinkomster. Både i LOUISE och IoT har vi data för hela befolkningen. I simuleringarna använder vi data från 2016, som är det senast tillgängliga året. Slutligen använder vi information om löner (heltidsekvivalenter utryckta i månadslöner) från fem datakällor som vi sorterar till ”Tabeller över löner och yrken”.[102] I datakällan för offentlig sektor finns lönedata för samtliga anställda. I privat sektor finns lönestatistiken för ett stort urval. Sannolikheten att för en privatanställd vara med i lönestrukturstatistiken varierar med företagets storlek. Företag med fler än 500 anställda totalundersöks. Endast två procent av de minsta företagen (1–9 anställda) undersöks emellertid.[103] En individ har samma löpnummer i alla dessa datafiler i IFAU-databasen.[104] Detta gör att vi för varje individ har möjlighet att sammanställa variabler såsom ålder, taxerad förvärvsinkomst och månadslön i de fall uppgifter om dessa variabler finns i databasen.

[102] Från privat sektor: ”Arbetare privat sektor” och ”Tjänstemän privat sektor”. Från offentlig sektor: ”Primärkommunal sektor”, ”Landstingskommunal sektor” samt ”Statlig sektor”.
[103] För detaljerad information, se https://www.scb.se/contentassets/866428f1e4c346ccabe0c37ec2f33170/am0110_kd_2016_sl_170620.pdf.
[104] Vi observerar inte personnummer, utan vi använder – som brukligt – avidentifierade löpnummer.

Löner rapporteras i form av månadslöner omräknade i heltidsekvivalenter. Det innebär att månadslönen återspeglar den löneutbetalning som den anställde skulle ha haft om hen arbetade heltid, dvs. 40 timmar i veckan. I månadslönen inkluderas anställningens grundlön, rörliga tillägg samt förmåner, men övertidsersättning ingår inte.

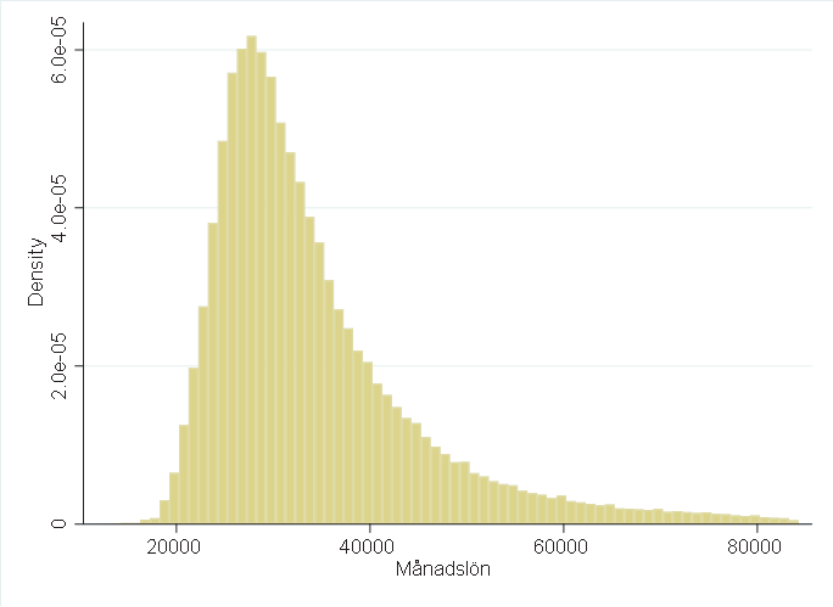
LOUISE, som innehåller data över dem som är 15 år och äldre, innehåller 7 370 459 observationer år 2016. Vi väljer att fokusera på individer som befinner sig i åldersintervallet 31–60 år. Vid 31 har de flesta utbildat sig färdigt, och i 60-årsåldern är de flesta kvar i arbetskraften. I LOUISE återfinns 3 795 519 individer i detta åldersintervall. Av dessa har vi lönedata för 1 688 038 individer (44,5 %).[105]

Fördelningar

När vi simulerar optimala skatter är vi intresserade av fördelningen av *förmågor* i ekonomin. Det traditionella (om än omdiskuterade) sättet att mäta en individs förmåga är att använda individens lön per arbetad tidsenhet. Vanligtvis används mindre intervjudatamängder. En fördel med våra data är att vi har tillgång till löner för en stor population, vilket gör att vi kan karaktärisera delar av lönefördelningen som inte brukar kunna beskrivas särskilt väl i mindre datamängder. I figur D.1 visar vi ett histogram över fördelningen av månadslöner. Fördelningen är som tätast strax under 30 000 kronor. Medianen är strax över 31 000 kronor och medelvärdet är 34 200 kronor.

[105] Det förekommer att en individ dyker upp mer än en gång i en och samma löneregisterfil eller i flera löneregisterfiler. Vi använder inte lönedata för dessa individer.

Figur D.1 Frekvensfördelningen av månadslöner i kronor. Hela svenska befolkningen år 2016 i åldrarna 31 till 60 år

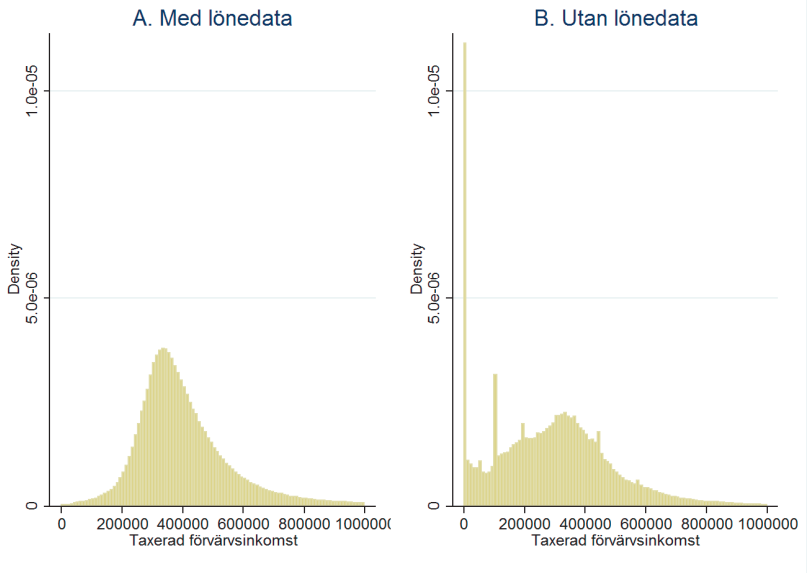


En nackdel med våra data är att urvalet inte är helt slumpmässigt: offentlig sektor och stora företag är överrepresenterade.[106] För att få en bild av hur representativa våra lönedata är, utnyttjar vi det faktum att vi observerar *taxerade förvärvsinkomster* både för dem med och utan lönedata. Till den taxerade arbetsinkomsten sorterar vi inte bara löneinkomster, utan också sociala transfereringar och inkomster från näringsverksamhet. I figur D.2 jämför vi fördelningarna av taxerade förvärvsinkomster för personer med och utan lönedata. I delpopulationen med lönedata (den vänstra panelen, A) är fördelningen påfallande ”mjuk”, och fördelningen har formen av en lognormal fördelning med ”Pareto-svans”. Om vi istället riktar blicken mot delpopulationen utan lönedata (den högra panelen, B) ser vi att fördelningarna skiljer sig åt dramatiskt – åtminstone för låga inkomster.[107] För det första finns en ordentlig ansamling av individer

[106] Det ska poängteras att denna svaghet inte är specifik för vår studie. Även med intervjudatamängder är det svårt att fastställa löner för grupper som inte finns på arbetsmarknaden eller som är egenföretagare.
[107] Alternativt kunde vi i panel B ha visat inkomstfördelningen för hela populationen (med och utan lönedata) i detta fall skulle skillnaderna mellan de två graferna vara mindre. Här bör

utan inkomster – 9,7 procent i delpopulationen (5,5 procent i hela populationen) har en taxerad förvärvsinkomst på noll. I (B) återfinns generellt sett fler personer med låga inkomster. Vidare finns det flera ”spikar” i fördelningen, spikar som skapas både av skatte- och transfereringssystemet.[108]

Figur D.2 **Fördelningar av taxerade förvärvsinkomster i två delpopulationer. Hela befolkningen år 2016 i åldrarna 31 till 60 år har delats i två**

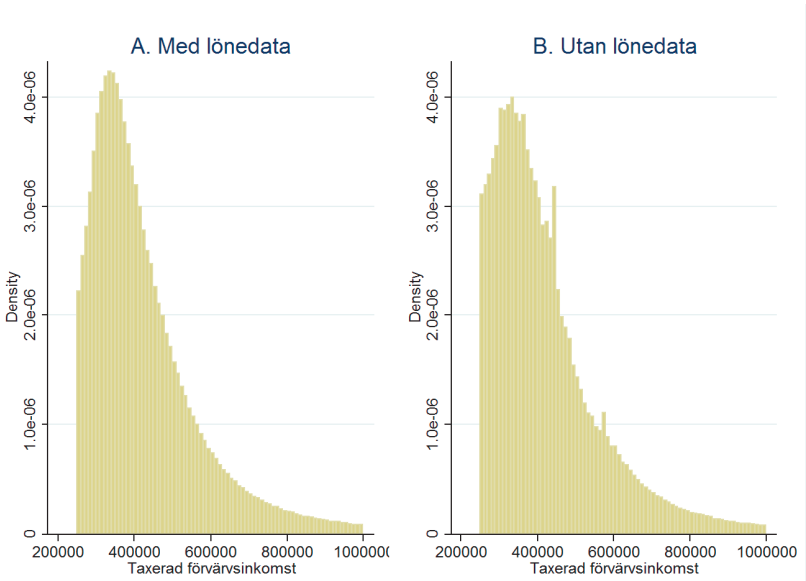


I denna studie fokuserar vi primärt på inkomstnivåer, där incitamenten att jobba ges av skattesystemet. Att studera låga inkomstnivåer, där bidragssystemet har väsentlig betydelse, kräver delvis andra överväganden. I figur D.3 nedan jämför vi därför samma inkomstfördelningar i intervallet 250 000 kronor till 1 000 000 kronor.

noteras att fördelningar med och utan lönedata är ungefär lika stora sett till antal individer då, som förklarats ovan, lönedata existerar för 44,5% av alla individer.

[108] Det finns t.ex. en påfallande spik vid 106 320 kronor. Denna spik emanerar från socialförsäkringssystemet. Nivån motsvarar hel sjukersättning i form av garantiersättning (2,4 prisbasbelopp).

Figur D.3 Fördelningar av taxerade förvärvsinkomster



Vi ser att de två fördelningarna påminner väsentligt mer om varandra i detta för vårt vidkommande mer intressanta intervall. Noterbart är att det finns två spikar i populationen utan lönedata.[109] Detta beror på att enskilda näringsidkare och aktiva fåmansbolagsägare, som per definition är kraftigt överrepresenterade i (B), är betydligt mer benägna än andra att finjustera sin inkomst så att de lägger sig vid brytpunkterna i skattesystemet där marginalskatterna ökar diskontinuerligt (Bastani och Selin, 2014).

Vi fortsätter att jämföra de två populationerna på högre inkomstnivåer genom att jämföra *den lokala Pareto-parametern* vid inkomstnivån z, som vi definierar på följande sätt:

$$\alpha(z) = \frac{\bar{z}}{\bar{z}-z},$$

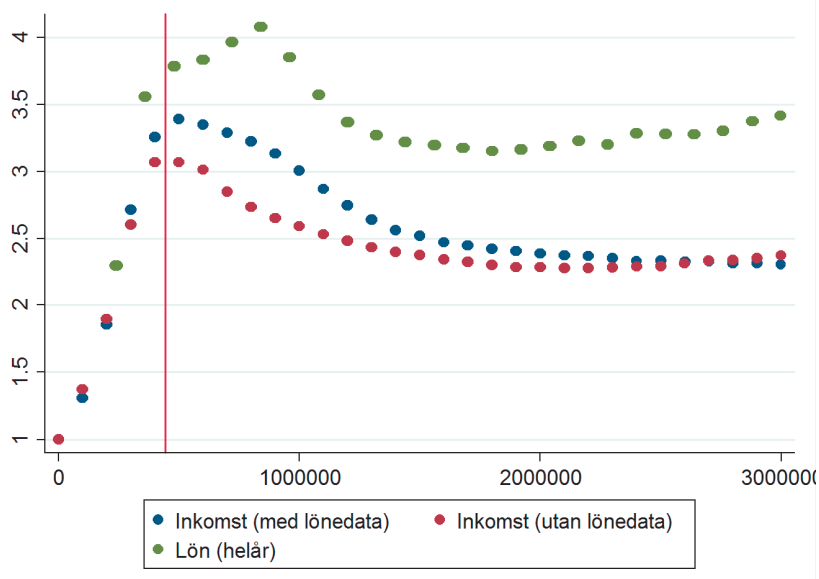
där $\bar{z}$ är den genomsnittliga inkomsten över inkomstnivån z. Om inkomstfördelningen är Pareto-fördelad är Pareto-parametern konstant, $\alpha(z) = \alpha$. Ofta är ”den högra svansen” på empiriska inkomstfördelningar approximativt Pareto-fördelad. Ju tunnare den

[109] Den första spiken ligger vid brytpunkten för statlig inkomstskatt (443 200 konor år 2016). Den andra spiken motsvarar det högsta möjliga löneuttagskravet för fåmansbolagsägare (569 280 kronor).

högra svansen är (alltså ju färre inkomsttagare som befinner sig där), desto högre är Pareto-koefficienten.

I figur D.4 visualiserar vi den lokala Pareto-koefficienten vid olika inkomstnivåer. Koefficienten för löner visar vi som en funktion av årslön – vi har alltså multiplicerat månadslönen med tolv. Vad gäller de två inkomstfördelningarna, så ser vi att de följer varandra tämligen väl. Pareto-koefficienten för inkomster i populationen med lönedata är något högre (fördelningen är tunnare) i intervallet 500 000 kronor till 1 500 000 kronor. Men som vi ser så konvergerar de två koefficienterna vid riktigt höga nivåer av den taxerade förvärvsinkomsten, där den är knappt under 2.5. Pareto-koefficienten för löner förväntas generellt vara högre än den för förvärvsinkomster. Pareto-koefficienten för löner lutar svagt uppåt vid riktigt höga lönenivåer.

Figur D.4 **Den lokala Pareto-koefficienten för taxerade förvärvsinkomster i populationerna med och utan lönedata samt lönefördelningen. Den vertikala linjen indikerar brytpunkten för statlig inkomstskatt**



Sammanfattningsvis drar vi slutsatsen att den lönefördelning vi observerar i våra data antagligen ger en tämligen representativ bild av den allmänna lönefördelningen *vid de inkomstnivåer vi framför allt är intresserade av*.

Metod

En icke-linjär skatt på arbetsinkomst är en matematisk funktion $T(y)$ som beskriver den totala skattebördan vid olika inkomstnivåer y. För enkelhets skull antar vi att denna funktion är kontinuerlig och två gånger differentierbar. Syftet med detta avsnitt är att beskriva hur en optimal icke-linjär inkomstskatt kan beräknas.[110]

Individer antas ha identiska preferenser mellan arbete och fritid som representeras av följande nyttofunktion:

$$v(c, \ell) = c - \alpha \frac{\ell^k}{k}. \quad (1)$$

En individ med timlön w möter följande budgetrestriktion:

$$c = w\ell - T(w\ell). \quad (2)$$

Ett förenklat sätt att studera en individs val av arbetsutbud givet en icke-linjär inkomstskatt är att betrakta individens val på ett linjärt segment av budgetrestriktionen som motsvaras av ett inkomstintervall där marginalskatten är konstant.[111] Vi antar därför att marginalskatten individen möter är lika med $T'(wl) = \tau$. Substituerar vi in ekvation (2) i ekvation (1), tar derivatan med avseende på l, och sätter lika med noll, erhåller vi följande uttryck för det optimala arbetsutbudet:

$$\ell = \left(\frac{w[1-\tau]}{\alpha}\right)^e \quad (3)$$

där vi har låtit $k = 1 + \frac{1}{e}$. Som vi ser från uttrycket ovan, är individens arbetsutbud alltid ökande i nettolönen $w[1 - \tau]$. Detta är en konsekvens av att marginalnyttan av konsumtion antagits vara konstant i ekvation ekvation (1) vilket gör att en ökning i nettolönen endast har en substitutionseffekt och ingen inkomsteffekt. Vidare ser vi att arbetsutbudsresponsen till en given ökning i nettolönen är högre desto större parametern e är. I detta fall motsvaras parametern

[110] Notera att i figurerna i rapporten presenterar vi alltid derivatan av denna funktion $\frac{dT(y)}{dy} = T'(y)$.
[111] I praktiken är de flesta icke-linjära inkomstskatter styckvis linjära, vilket innebär att detta är en högst rimlig övning.

e av elasticiteten av arbetsutbudet med avseende på nettolönen eftersom:

$$\frac{d\ell}{w(1-\tau)}\frac{w(1-\tau)}{\ell} = e$$

Vi ser också att arbetsutbudet i ekvation (3) är avtagande i preferensparametern α. Denna parameter kommer att användas i kalibreringen nedan för att bestämma det genomsnittliga arbetsutbudet i vår modellekonomi.[112]

När man studerar inkomstbeskattning, som ju uttrycks som en funktion av inkomsten y, är det naturligt att representera individers preferenser i (c, y)-planet istället för i (c, l)-planet. Vi skriver därför om nyttofunktionen ekvation (1) på följande vis:

$$u_i(c, y) \equiv v(c, y/w_i) = c - \frac{\alpha}{k}\left(\frac{y}{w_i}\right)^k. \qquad (4)$$

Det första att uppmärksamma med denna modifierade nyttofunktion är att den är olika för individer med olika timlön w_i. Anledningen till detta är att för att uppnå en given inkomst y så kommer individer med olika timlöner behöva anstränga sig olika mycket på arbetsmarknaden (eftersom $\ell = y/w$)). Detta innebär rent tekniskt att om vi ritar individers indifferenskurvor i (c, y)-planet [baserat på ekvation (4)] för individer med olika timlön så kommer en individ med hög lön, vid en given punkt (c, y), ha en flackare indifferenskurva jämfört med en individ med en låg lön (se figur 2.1 för en illustration). Innebörden i detta är att vid en marginell inkomstökning behöver en individ med en högre lön en lägre kompensation i termer av konsumtion för att bibehålla nyttan oförändrad.[113]

Vi kommer att nu betrakta en population av skattebetalare som består av ett stort antal N individer som vi indexerar med mängden $\mathcal{S} = \{1,2, \dots, N\}$. Varje individ $i \in \mathcal{S}$ kännetecknas av en produktivitet (lön) w_i där vi antar att $w_j > w_i$ när $j > i$. Vi låter vidare π_i beteckna andelen (massan) av individer av typ i där $\sum_{i=1}^{N} \pi_i = 1$.

Vi antar att staten har som syfte att maximera följande uttryck:

[112] Skillnaden mellan w och α är att w kommer vara olika för olika individer, medan α är samma för alla individer.
[113] Det är denna fundamentala egenskap hos individers nyttofunktioner som möjliggör omfördelning.

$$W(u_1, u_2, \dots, u_N) = \max_{\{c_i, y_i\}_{i=1}^N} \sum \pi_i G(u_i) \qquad (5)$$

där $G(u_i) = \frac{u_i^{1-\rho}-1}{1-\rho}$ och $\rho > 0$. Funktionen $G(u)$ fångar statens preferenser för omfördelning. G är ökande i nyttan u, dvs. $G'(u) > 0$ och är konkav, dvs. $G''(u) < 0$. Vi kommer fokusera på fallet då $\rho \to 1$ vilket ger $G(u) = \log(u_i)$ samt fallet då $\rho \to \infty$ vilket motsvarar fallet då staten maximerar nyttan av den sämst ställda individen i ekonomin. Funktionen $G(u)$ används ibland för att beskriva individers riskaversion, och här fungerar den som ett verktyg att beskriva statens aversion inför ojämlika välfärdsnivåer i ekonomin. I fallet $G(u) = \log(u)$ kan vi beräkna att en ökning av konsumtionen för individ i med ytterligare en krona innebär en ökning av statens målfunktion med:

$$\frac{dW}{dc_i} = \pi_i G'(u_i) \frac{du_i}{dc_i} = \pi_i \frac{1}{c_i}.$$

Vi ser genast att detta värde är större ju fler individer det finns av typ i men att värdet är mindre ju högre konsumtion c_i som dessa individer redan åtnjuter.

Det intuitivt mest rättframma sättet att finna den optimala skattefunktionen vore att leta efter den icke-linjära funktion $T(y)$ som maximerar ekvation (5) under antagandet att individers arbetsutbud bestäms av ekvation (3). Då detta är ett matematiskt komplicerat problem (det kräver att vi optimerar över funktioner) väljer vi här en annan populär framställning.

Låt y_i vara inkomsten före skatt och c_i inkomsten efter skatt för en individ av typ i. Om vi låter staten bestämma inkomsten före skatt och inkomsten efter skatt för varje individ, $\{y_i, c_i\}_{i=1}^N$, kan detta ses som ett indirekt sätt att bestämma skattefunktionen eftersom $T(y_i) = y_i - c_i$ för $i = 1, \dots, N$. Notera att det underliggande antagandet är att staten endast observerar individers inkomster, inte deras produktivitet eller arbetsutbud, och kan därmed inte "tvinga" en viss produktivitetstyp att betala en viss skatt. Istället erbjuds en "meny" av inkomster före skatt och tillhörande inkomster efter skatt som individerna själva får välja mellan. Formellt kräver vi att staten väljer allokeringen $\{y_i, c_i\}_{i=1}^N$ så att inkomsterna som tilldelas varje

individ sammanfaller med de inkomster som individer själva skulle välja (utifrån de erbjudna inkomstnivåerna). Det är viktigt att här framhäva att staten erbjuder ett ändligt antal inkomstnivåer, nämligen $\{y_i\}_{i=1}^N$ (med tillhörande konsumtionsnivåer $\{c_i\}_{i=1}^N$, d.v.s., en inkomstnivå för varje individ. För att detta ska vara rimligt kan man tänka sig att staten sätter skatten till att vara oändligt hög om en individ väljer en inkomst som inte är identisk med någon av nivåerna $\{y_i\}_{i=1}^N$. Givet detta, är allokeringen $\{y_i, c_i\}_{i=1}^N$ konsistent med individers fria val om ingen individ har incitament att välja någon annan punkt på skatteskalan än sin egen. Formellt kräver vi att följande villkor är uppfyllt:

$$\forall i, j \in \mathcal{S}: \quad u(c_i, y_i, w_i) \geq u(c_j, y_j, w_i). \tag{6}$$

Det visar sig att givet den nyttofunktion som vi har valt, så räcker det att ta hänsyn till en delmängd av dessa bivillkor (se Roell 1985 och Hellwig 2007 för detaljer). Mer specifikt så räcker det att garantera att varje individ i inte har något incitament att välja inkomsten som är avsedd för den individ $i-1$ som har något lägre produktivitet ($i = 2, \dots, N$). Vi ersätter därför bivillkoren i ekvation (6) med följande:[114]

$$\forall i \in \{2, \dots, N\}: \quad U(c_i, y_i, w_i) \geq U(c_{i-1}, y_{i-1}, w_i) \tag{7}$$

Slutligen så kräver vi att $\{y_i, c_i\}_{i=1}^N$ ska rymmas inom statens budget. Därför måste vi ta hänsyn till följande bivillkor:

$$\sum_{i=1}^N \pi_i \, (y_i - c_i) \geq R. \tag{8}$$

där R är intäktskravet.

Sammanfattningsvis består statens maximeringsproblem alltså av att maximera den sociala välfärden ekvation (5) under bivillkoren ekvation (7) och bivillkoret ekvation (8). Detta är ett begränsat

[114] Detta innebär bland annat att om en person i inte vill reducera sin inkomst från y_i till y_{i-1} antar att vi denna person heller inte vill reducera sin inkomst från y_i till y_{i-2}. Vi antar också att individer aldrig vill välja inkomster avsedda för högre produktivitetstyper. Detta är ett milt antagande eftersom om om statens preferenser för omfördelning är tillräckligt starka, är det aldrig är lönsamt för en individ att härma en person med högre produktivitet. Det senare hanterar rent tekniskt av att vi också kräver att konsumtionen är ökande i inkomst, d.v.s. $\forall i \in \{2, \dots, N\}: c_i \geq c_{i-1}$.

optimeringsproblem med en icke-linjär målfunktion och icke-linjära bivillkor. Vi löser problemet med speciell mjukvara avsedd för dessa typer av problem.[115]

När en optimal lösning $\{y_i, c_i\}_{i=1}^{N}$ har funnits kvarstår bara att beräkna marginalskatterna. Detta görs genom att utnyttja att den implicita marginalskatten som en individ i möter ges av lutningen på individens indifferenskurva genom (y_i, c_i):

$$1 - T'(y_i) = -\frac{du_i/dy_i}{du_i/dc_i} = 1 - \frac{du_i}{dy_i}$$

där vi har använt oss av implicita funktionssatsen.

Kalibrering

För att beräkna optimala skatteskalor behöver numeriska värden på alla parametrar i modellen specificeras. Hur vi väljer fördelningen av förmågor i ekonomin $\{w_i, \pi_i\}_{i=1}^{N}$ beskrivs i avsnittet nedan. Vad gäller parametern e så presenterar vi simuleringar för två värden på denna elasticitet, $e = 0.2$ och $e = 0.5$. Vad gäller parametern α så väljer vi den, för varje värde på elasticiteten *e*, så att det genomsnittliga arbetsutbudet för den person som har medianlönen i ekonomin har ett årligt arbetsutbud på 2100 timmar när denne möter det faktiska svenska skattesystemet. Syftet med proceduren är att göra resultaten för olika elasticitetsvärden jämförbara eftersom en ändring i *e* inte bara innebär att individers känslighet för beskattning förändras, utan också innebär att inkomstfördelningen transformeras.

Parametrisk modell av fördelningen av förmågor i ekonomin

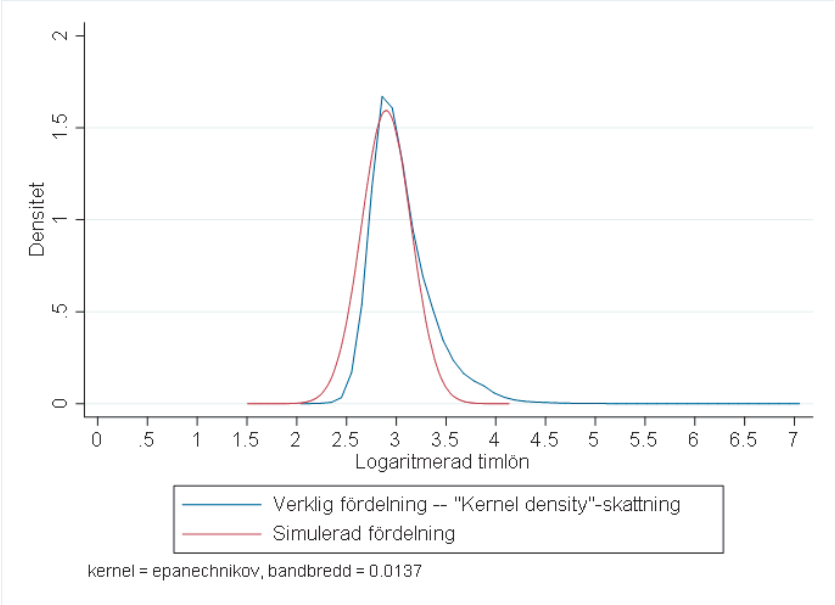
Vi har tidigare beskrivit hur vi använder registerdata för att konstruera fördelningen av förmågor/löner i ekonomin. Som framgått ovan har vi tillgång till mycket rika data för den svenska lönefördelningen.

[115] Mer specifikt sätter vi upp problemet i modelleringsspråket AMPL och löser optimeringsproblemet med programpaketet KNITRO.

För att skapa överensstämmelse med tidigare studier och det sätt på vilket vi kalibrerar den amerikanska lönefördelningen, väljer vi att representera lönefördelningen med hjälp av en lognormal fördelning med "Pareto-svans". Detta kräver att vi bestämmer fyra parametrar. Dessa är medelvärdet m och standardavvikelsen s i den lognormala fördelningen, lönenivån x där Pareto-fördelningen börjar, och Pareto-koefficienten a. För att finna lämpliga parametervärden för m och s är det nödvändigt att avvika från momenten i den verkliga fördelningen, eftersom såväl skevhet och kurtositet i den verkliga fördelningen avviker från de som en lognormal fördelning medför. Vi anpassar istället en lognormal fördelning så att den lokalt överensstämmer med den del av lönefördelningen som vi primärt är intresserade av. I figuren visar vi en fördelning av loglöner, som vi jämför med en normalfördelning. När $m = 2{,}9$ och $s = 0{,}25$ ser vi att den lognormala fördelningen matchar den övre ryggen på den verkliga fördelningen.[116] Utifrån grafen sätter vi också $x = 30$ USD. Pareto-koefficienten är $a = 3{,}69$. Utrustad med en parametrisk approximation av den faktiska fördelningen, delar vi in lönefördelningen i N stycken intervall med lika många individer (lika stor massa) i varje intervall och beräknar medianlönen i varje intervall. Vi betecknar dessa medianlöner med w_i, $i = 1, \ldots, N$ och låter w_i representera samtliga individer i varje intervall. Per konstruktion, är antal personer (massan) i varje intervall lika med $1/N$. När $N = 100$, är denna procedur identisk med att använda percentiler för att representera lönefördelningen. I våra simuleringar använder vi $N = 4000$ för att få hög precision i de numeriska beräkningarna. Ett problem med att använda lönedata som proxy för produktivitet är att vi bara observerar produktiviteten för individer som arbetar och därmed har en lön. För att öka realismen i simuleringarna, antar vi att 5% av befolkningen har en mycket låg produktivitet och inte arbetar. Detta innebär att vi gör en enkel modifiering av produktivitetsfördelningen ovan.[117]

[116] I den verkliga svenska timlönefördelningen är $m = 3.05$ och $s = 0.31$.
[117] Vi använder samma procedur som Mankiw m.fl. (2009).

Figur D.1 **En lognormal fördelning med *m*=2.9 och *s*=0.25 (blå linje) och en kernel-density-skattning av den verkliga fördelningen (blå linje)**



Fördjupad diskussion kring kalibreringen av förmåga

Mirrlees (1971) och de flesta efterföljande studier har använt en statistisk fördelning (som t.ex. en lognormal fördelning) anpassad till den empiriska fördelningen av timlöner som approximation på fördelningen av förmåga (lön blir då en proxy för förmåga). Individer antas ta sin timlön och skattesystemets utformning som given och väljer sina arbetade timmar i syfte att maximera sin nyttofunktion. Individers val av arbetade timmar bestämmer inkomstfördelningen och hur individer reagerar på inkomstbeskattning bestäms av individers preferenser mellan arbete och fritid.[118]

[118] Inom forskningslitteraturen inom icke-linjär optimal inkomstbeskattning används vanligtvis en ganska enkel modell för att beskriva individers arbetsutbud. Mer komplicerade mikroekonometriska arbetsutbudsmodeller har använts för att studera utformningen av skatter av bland annat Blundell och Shephard (2011) och Aaberge och Columbino (2013). Sådana modeller är svåra att använda för att ta fram optimala skatteskalor av den form som analyserats av Mirrlees (1971), utan man får oftast begränsa sig till enklare skattefunktioner (som t.ex. styckvis linjära skatter).

Med början i Saez (2001) har många efterföljande studier antagit att individer har preferenser mellan konsumtion och inkomst och väljer sin inkomst för att maximera sin nytta. Här beskrivs individers känslighet för beskattning inte längre av arbetsutbudselasticiteten, utan stället av inkomstens elasticitet. Att beskriva individers beteende med utgångspunkt i arbetsutbudet eller inkomsten är teoretiskt sett mer eller mindre ekvivalent, men relaterar på olika sätt till empiriska data. I det ena fallet skapas en empirisk koppling till fördelningen av timlöner. I det andra fallet skapas en empirisk koppling till fördelningen av inkomster.

Som har beskrivits i tidigare avsnitt, har vi i denna rapport valt att utgå från empiriska lönedata när vi kalibrerar vår skattemodell. Här vi vill kortfattat redogöra för ett alternativt sätt att kalibrera optimala beskattningsmodeller.

Baserat på den modifierade modell där individer väljer sin inkomst istället för sitt arbetsutbud, introducerade Saez (2001) ett alternativt sätt att anpassa modellen till empiriska data där han utgår från inkomstdata istället för lönedata. Proceduren går ut på att *välja* fördelningen av förmåga/löner så att inkomstfördelningen som uppstår när individer väljer sitt arbetsutbud givet det existerande skattesystemet matchar den empiriska (faktiska) inkomstfördelningen. Fördelen med detta är att inkomstdata i allt större utsträckning finns tillgängligt via register och har mindre mätfel jämfört med lönedata som ofta kommer från mindre intervjudatamängder.[119]

Den huvudsakliga nackdelen med metoden är att den förutsätter att all variation i inkomst-fördelningen som inte kan förklaras av skillnader i marginalskatter återspeglar skillnader i förmåga. Detta skapar dels en känslighet för hur det faktiska skattesystemet modelleras och dels en känslighet för det faktum att individer i praktiken inte bara skiljer sig åt i förmåga, utan även i preferenser för arbete. En person med låg inkomst behöver inte vara en person som har låg intjäningsförmåga utan det kan också vara en person

[119] En annan fördel är att om man vill studera optimala inkomstskatter under olika antaganden om skattebaselasticitet, kan man alltid kalibrera om modellen så att den för varje val av skatteelasticitet är konsistent med den faktiska inkomstfördelningen (givet det faktiska skattesystemet). Detta är en fördel eftersom om man är intresserad av hur individers känslighet för beskattning påverkar den optimala inkomstskattens utseende, kan man på detta sätt "rensa bort" effekten av den ändrade skattebaselasticiteten på inkomstfördelningens utseende (som har en fristående inverkan på utseendet på den optimala skatteskalan). I vår analys kontrollerar vi till viss mån för detta genom att vi infört en parameter α i ekvation [u1] som vi sedan kalibrerar på det sätt som beskrivs i avsnitt [kalibrering].

med stark preferens för fritid. Vissa forskare har också belyst att en del av variationen i inkomsten kan individerna själva försäkra sig mot (t.ex. genom familjen) och bör därmed inte tillskrivas förmåga. Ett vidare problem som blir extra tydligt när man försöker matcha just inkomstfördelningen, är att modellen, i sin enklaste form, inte kan förklara avsaknaden av "spikar" eller anhopning i den svenska inkomstfördelningen vid brytpunkterna i skattesystemet (eftersom den inte tillåter för mätfel eller optimeringsfriktioner).

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2019

- Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet.
- Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel.

2018

- Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen.
- Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända.
- Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.
- Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar.
- Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser.
- Operation digitalisering – en ESO rapport om hälso- och sjukvården.
- Data i egna händer – en ESO-rapport om personliga hälsokonton.

2017

- Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.
- Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
- Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.

- Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning.
- Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden.
- Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner.
- Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder.
- Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum.

2016

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om strukturomvandlingen i svenskt näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.
- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomin på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.

- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? Implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School´s Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.

- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagis och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – ett ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.

- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.

- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.

- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödets effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetsmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetsutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn.

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.

- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.