

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 marginalsatser 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 marginalsatserna höga i breda inkomstskikt. När skattesystemet i och med 1991 års reform fick sin nuvarande struktur sänktes marginalsatserna väsentligt, för att sedan ånyo öka under 1990-talets andra hälft. De senaste två decennierna har marginalsatserna reducerats ordentligt för låg- och medelinkomsttagare. För höginkomsttagare har marginalsatserna under samma period snarare höjts. Detta har lett till en allt djupare

klyfta mellan de marginalsatser 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 höglönlad tjänst, får exempelvis idag endast behålla 40 procent av en ytterligare intjänad krona. Kommunalskatt, statlig inkomstskatt och avtrappning av jobbskatteavdrag skapar tillsammans en marginalsatt 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 marginalsatzen än högre – runt 75 procent av en löneökning går bort i skatt. I Sverige möter påfallande många skattebetalare höga marginalsatser – 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 marginalsatzen 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 modell-ekonomin, 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 marginalsatzen olika hög vid olika inkomstnivåer. Hur hög marginalsatzen 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 marginalsatser 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 skatteskan om man ändrar statens omfördelningsambitioner eller värdet på skattebaselasticiteten. Den senare är ett mått på i vilken omfattning höga marginalsatser påverkar folks beteende. Slutligen undersöker vi hur den optimala skatteskan 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 omfördelningsambitioner 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 marginalsatser är motiverat. Den andra lärdomen är att de effektiva marginalsatser 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 marginals-katten 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 marginalsattnerna 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 fastighets-skatt 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” skatteskalen 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.