

Skattesystemet

- en dilemmabeskrivning

Dan Andersson, Åsa Forsell, Albin Kainelainen, Anna-Kirsti Löfgren
och Anna Thoursie
Enheten för ekonomisk politik och
arbetstagares rättigheter
Löne- och Valfärdsenheten

ISBN 91-566-1943-X

Förord

Syftet med denna skrift är att ge underlag för en diskussion inom fackföreningsrörelsen och det övriga samhället om skattesystemets framtida utveckling. De olika alternativ som presenteras är inte uttryck för LO:s precisa uppfattning utan just olika tänkbara alternativ kring vilka debatten kan föras. Avsikten är att stimulera debatten om ett effektivare och rättvisare skattesystem som långsiktigt kan finansiera de offentliga trygghetssystemen och verka tillväxtfrämjande.

1 Inledning	4
2 Den demografiska utvecklingen	6
3 Principer för skattepolitik	12
4 Att upprätthålla långsiktigt stabila skattebaser	13
4.1 Skattesystemet och omvärlden	14
4.2 Skattebortfall	17
4.3 De svenska skatterna och politisk svaghet	18
4.4 Fördelningseffekt av höjd matmoms	22
4.5 Budgetprocessen	23
4.6 Arbetsgivaravgiften	24
5 Inkomstutjämnning	28
5.1 Kapitalskatterna	33
5.2 Inkomstskatterna	35
6 Arbetsutbudet	42
6.1 Marginaleffekter och skattekil	42
6.2 Substitutions- och inkomsteffekten	44
6.3 Kvinnors och mäns arbetsutbud	45
6.4 Arbetsutbud och ålder	46
6.5 Skattesänkningar och arbetsutbud	48
6.6 Utbudseffekter av sänkt kommunalskatt	51
7 Slutsatser	54
8 Källförteckning	57

1 Inledning

Skattefrågan är absolut inte ny som politisk fråga. Det kan man se genom att jämföra dagens debatt med debatten om skatternas utformning under Axel Oxenstiernas ledning i början av stormaktstiden. Påfallande litet är nytt. Den dåtida stormaktens ambitioner att dominera norra Europa krävde en hög beskattning. Redan då infördes en s.k. liten tull på handel med varor inom landet, d.v.s. en form av moms. Det fanns dessutom en fastighetsskatt. Staten försökte finna ett sätt att konstruera inkomstskatter genom att uppskatta hur mycket kapital som jordägarna hade och vilken avkastning kapitalet hade. Både jorden och boskapen taxerades.

Då som nu hade skattemyndigheten problem med hög beskattning av låginkomsttagare och omöjligheten att införa en klumpsummeskatt. Axel Oxenstierna pläderade för en skatt efter bärkraft:¹

”Ty så mycket själva kontributionssättet vidkommer, är intet skäligare än detta, i det den som haver, han give; den intet haver give intet; och kontribuere (bidra) för den skull var som han är förmögen till.”

I alla tider har det varit problem med sviktande eller flyktiga skattebaser, risk för skattefuskar och risk för att skattebasen minskar p.g.a. hög beskattning. Dagens kritik av skattesystemet är dock starkt överdriven. Vi anser istället att det är påfallande hur stabilt det svenska skattesystemet är. Den svarta ekonomins andel av ekonomin tycks ligga konstant över tiden kring 5 procent av BNP.² 99,4 procent av de skatter som skattemyndigheten fastställer betalas. Med ökad utbildning är det allt färre som har arbete där den pekuniära ersättningen är det ”enda” utbytet av arbetet. Oron för s.k. braindrain eller kunskapsflykt är överdriven.

Vi kommer i denna rapport att diskutera skattepolitiken utifrån en klassisk LO-syn. Vi ser främst tre utmaningar för den svenska skattepolitiken:

1. I framtiden kommer Sverige att ha behov av att ta ut minst lika höga skatter som idag. Det finns en risk för att de långsiktigt stabila skattebaserna urholkas. Denna risk beror främst på inhemska politiska faktorer.
2. Det finns en betydande risk för att skattesystemet kommer att snedvrída allokeringen av ekonomins resurser mer än vad som är önskvärt. Bland annat innebär skillnader i moms-sats på olika varor och tjänster att konsumtionen av dessa snedvríd. Dessutom kan marginalskatterna påverka arbetstutbudet negativt för låg- och medelinkomsttagare, i synnerhet för lågavlönade kvinnor.
3. Mycket tyder på att den ökning av inkomstspridningen som pågått sedan början av 1980-talet kommer att fortsätta. Skattepolitiken bidrar idag för litet till inkomstutjämnningen.

De senaste årens många och stora förändringar av skattesystemet har skett med för litet systematik vilket minskat skattesystemets effektivitet. Mellan 1991 och till och med 2000 genomfördes inte mindre än 250 regelförändringar av skattesystemet.³ Utvecklingen har inneburit att dagens skatter har hamnat för långt från likformighetsprincipen. Vår huvudtanke är

¹Wetterberg (2002).

²Riksskatteverket (2002).

³ SOU 2002:47, s. 79.

inte mer djupsinnig än att vi i stort vill åter till andan i 1991 års skattereform. Men vi anser att i denna reform blev bärkraftsprincipen för svag.

I det politiska landskapet kring skattepolitiken väntas flera skatteutredningar komma med förslag till skattesänkningar men däremot få förslag till höjda skatter. Detta talar för att sannolikheten är stor för ytterligare skattesänkningar.

Skattebasutredningen med LO:s förre chefsekonom PO Edin som utredare har föreslagit en rad förändringar av skattesystemet.⁴ Bland annat föreslås att många av de undantag som finns i dagens skattesystem tas bort. Istället ska de generella skattesatserna sänkas. Utredningen föreslår att arvs- och gåvoskatten slopas samt att förmögenhetsskatten om möjligt förändras till att omfatta fler, annars bör också den slopas. Utredningen anser att förändringar i skattesystemet inte bör slå fördelningspolitiskt skevt. De vill därför finansiera dessa skattelättnader med borttagande av skatteavvikelsen för pensionsavsättningar. Det är dock tveksamt om ett sådant skatteskitte är fördelningspolitiskt neutralt.

En annan utredning, som leds av före detta riksdagsledamoten Jan Bergqvist, ser över arvs-, gåvo-, förmögenhets- och fastighetsskatterna. Dessutom arbetar en utredning under ledning av professor Lennart Hjalmarsson med en harmonisering av energiskatterna med EU-reglerna, vilket också kan leda till substantiella skattesänkningar. Det handlar troligtvis om sänkningar av elskatterna för den icke exporterande industrin med 5-6 miljarder kronor.⁵

⁴ Ibid.

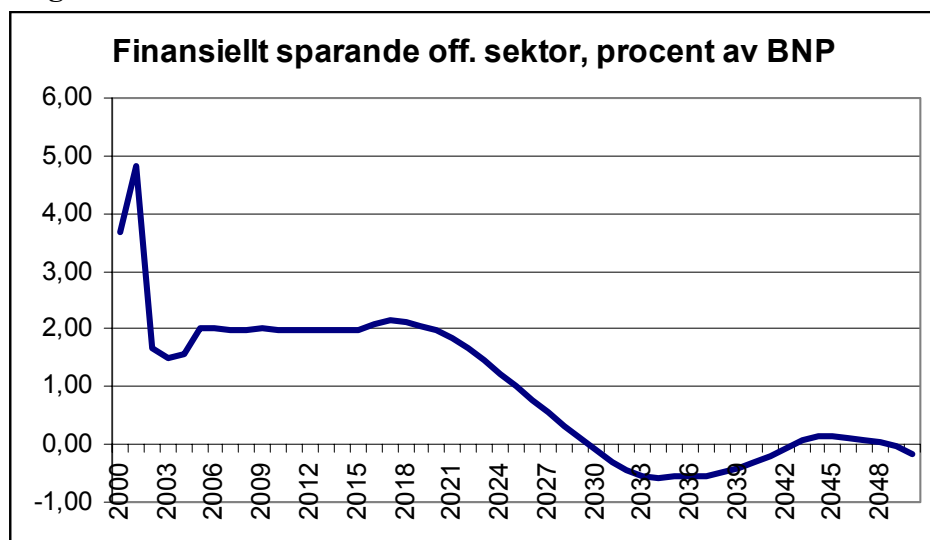
⁵ Ibid., s. 384.

2 Den demografiska utvecklingen

Demografiska prognoser visar att framtidens invånare i Sverige, med nuvarande förutsättningar, generellt kommer att vara äldre. Detta får stora konsekvenser på samhällsekonomin eftersom det då blir färre som måste försörja fler. Den demografiska utvecklingen innebär ett ökat tryck på den offentliga sektorn när det gäller finansieringen av vård, omsorg och pensioner. Hur stort detta tryck kommer att vara är osäkert. Såväl finansdepartementet som Svenska Kommunförbundet har gjort framskrivningar av vård- och omsorgskostnaderna fram till 2050.⁶ De två prognoserna visar olika utvecklingsbanor. Finansdepartementet ser en utveckling där de demografiska förändringarna kan klaras utan skatthöjningar medan Kommunförbundet tror att skatthöjningar är nödvändiga för att säkerställa kvaliteten i den kommunala servicen.

Finansdepartementet har gjort en prognos över de offentliga finansernas utveckling fram till 2050, se diagram 2.1.

Diagram 2.1



Källa: Regeringens proposition 2002/2003:1.

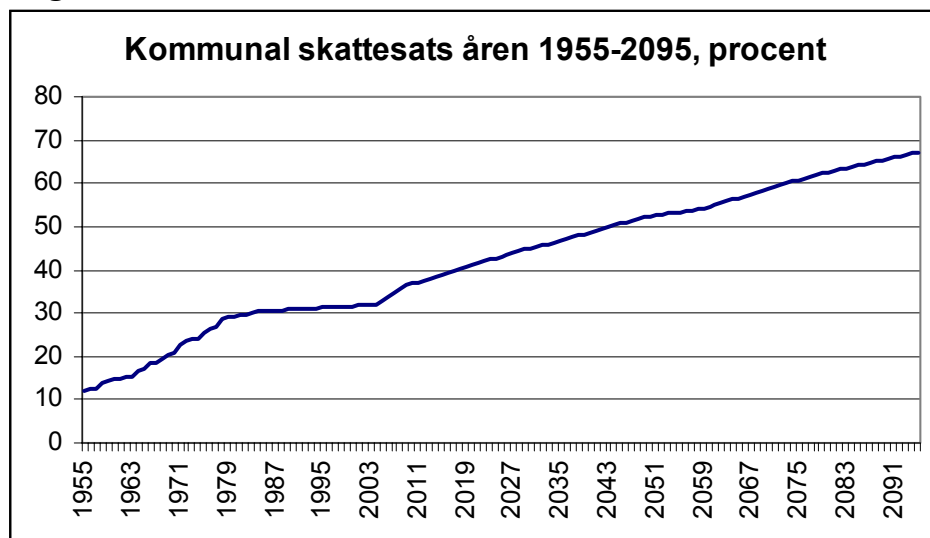
Regeringens utgångspunkt är att skatterna under den närmaste 50-års perioden inte behöver öka för att kunna klara de förväntade utgifterna. Enligt finansdepartementets kalkyler är det möjligt att fram till 2015 hålla 2 procents överskott i finanserna. Då finns dessutom ett reformutrymme på 4 procent av BNP utöver överskottet på 2 procent.

Kommunalskatterna ökar nu på sina håll i landet, vilket tar bort merparten av reallöneökningen under 2003. Är det en engångshändelse eller en del i en långsiktig trend mot högre skatter? I Kommunförbundets långtidsprognos redovisas en rad olika scenarier över vad som händer på grund av de demografiska förändringarna för framför allt de kommunala finanserna. Om den kommunala servicen har samma standard i framtiden som idag finns det, enligt Kommunförbundet, inga större problem med de offentliga finanserna på lång sikt. Om däremot standarden på den kommunala servicen ska förbättras i samma utsträckning som de varor och tjänster som produceras i den privata sektorn riskerar det att uppstå stora hål i de

⁶ Regeringens proposition 2002/2003:1 och Svenska Kommunförbundet (2002).

kommunala finanserna. Detta främst beroende på att produktivitet utvecklingen är betydligt lägre i den offentliga än i den privata sektorn. Därför måste priserna (skatterna) höjas för att kunna finansiera löneökningar som är lika höga som i den privata sektorn. Om kommunal-skatterna höjs i den utsträckning som en kvalitetshöjning liknande den i den privata sektorn kräver så kommer kommunalskatterna att öka kraftigt, se diagram 2.2.

Diagram 2.2



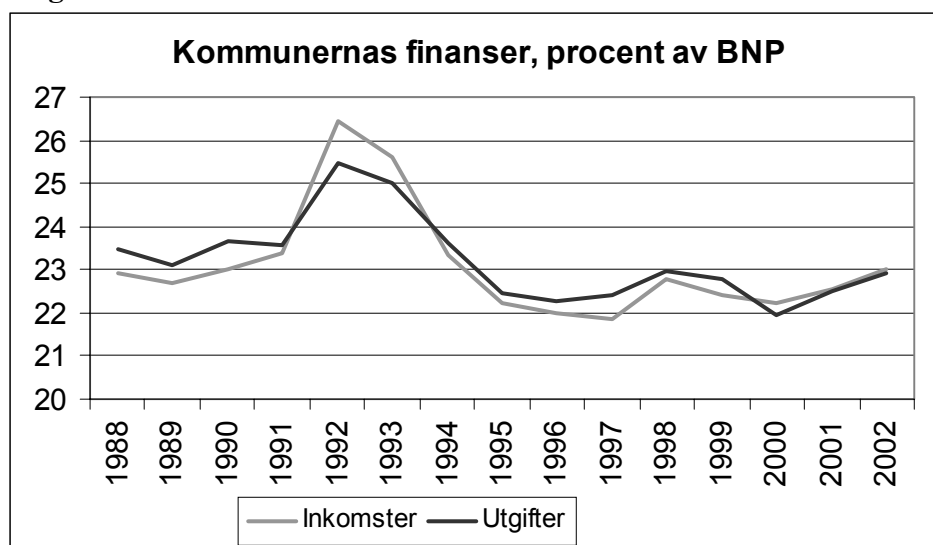
Källa: Svenska Kommunförbundet (2002).

Själva den demografiska utvecklingen är mindre svår att prognostisera. Däremot finns det flera andra faktorer för vilka det är svårare att bedöma den framtida utvecklingen. Det innebär att prognoserna som helhet är mycket osäkra. De övriga viktiga variablerna i dessa prognoser är:

- arbetstidens utveckling,
- sysselsättningsgraden,
- frånvaron på grund av sjukdom och föräldraskap,
- kvalitetskraven i offentlig sektor,
- förmågan att föra över resurser från barnomsorg och skola till äldreomsorg när barnkullarna minskar och de äldre blir fler,
- om relativlönerna för kvinnor i offentlig sektor kommer att stiga.

Mycket pekar på att Kommunförbundet överskattar det behov av skattehöjningar som finns medan regeringen underskattar samma behov. Möjligheterna till högre skatteintäkter finns genom högre sysselsättning än vad de båda räknar med. Men riskerna för lägre skatteintäkter är flera och påtagliga. Vår uppfattning är att skattehöjningar kommer att vara nödvändiga i framtiden om inte de demografiska förutsättningarna förändras. Hur stora dessa kommer att bli är däremot svårare att bedöma. Diagram 2.3 visar att det skett en ökning av de kommunala utgifterna under de senaste åren. Handlar det om att återgå till nivån under det tidiga 1990-talet eller har höjningarna av kommunalskatterna redan inletts?

Diagram 2.3



Källa: Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

Hur höga bör skatterna i ett land vara? Knut Wicksell, kanske Sveriges internationellt mest betydande ekonom, hävdade för drygt 100 år sedan att skatterna ska vara så höga som en enig väljarkår önskar sig. Men han menade också att framtida väljare inte kan rösta. Därigenom kan det uppstå problem med stora offentliga underskott vars finansiering belastar de framtida medborgarnas konsumtionsutrymme.

Det finns ett stort generationsproblem, ett fördelningsproblem mellan generationerna, eftersom dagens medelålders underskattar den kostnad de sammantaget kommer medföra för välfärdssystemet. Dagens - och morgondagens situation innebär att pensionärerna utgör en väldigt stor kohort. Vi, särskilt de av oss som är medelålders eller äldre, får för litet information om hur mycket skatt eller försäkringsavgifter vi borde betala för att trygga vår äldreomsorg och pension. Omläggningen av pensionssystemet har dock medfört en ökad medvetenhet om problemet, vilket inneburit ett ökat privat pensionssparande. Hur skall skattebetalarna få information om de finansiella konsekvenserna av att fler blir äldre och av de krav det kommer att ställa på omvårdnaden i framtiden?

Dynamiska effekter?

Är det möjligt för den offentliga sektorn att finansiera skattesänkningar genom dynamiska effekter? Det vill säga, går det att anta att sysselsättningen ökar så mycket efter en skattesänkning att skatteinkomsterna blir lika stora eller större än vad de var innan?

Vi tänker oss, för enkelhets skull, att skatterna tas ut som samma andel av lönen i alla inkomstlägen. Den genomsnittliga inkomstskatteandelen⁷ i Sverige är ungefär 30 procent. Vi antar vidare att lönerna inte påverkas av skatteförändringen. Skattesänkningen görs som en sänkning av skatteandelen från 30 procent till 20 procent. Ett större antal sysselsatta än tidigare skall då finansiera intäktsbortfallet som följer av att både varje sysselsatt och de skattebetalare som inte arbetar, t.ex. pensionärer, betalar mindre i skatt.

⁷ Statlig skatt, kommunalskatt och begravningsavgift som andel av sammanlagd taxerad förvärvsinkomst. Samtliga sifferuppgifter i detta räkneexempel är hämtade ur SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT 2000 version 2 och är en simulering av år 2002.

Inkomstskatteintäkterna från dem som har haft lön eller inkomst från aktiv näringsverksamhet under 2002 var grovt räknat 360 miljarder kronor, och från dem utan sådana inkomster närmare 60 miljarder kronor. Totalt uppgår det alltså till 420 miljarder kronor. Avsikten är att den totala inkomstskatteintäkten skall bli minst lika stor efter skattesänkningen. Men med en skattesats på 20 procent skulle skatteintäkterna från dem som inte arbetar⁸ endast bli 40 miljarder kronor. De sysselsatta behöver alltså generera en skatteintäkt på 380 miljarder kronor. Så stor blir skatteintäkten om skatteunderlaget är 1 900 miljarder kronor ($380/0,2$). Det skatteunderlag som, med en skattesats på 30 procent, genererar en skatteintäkt på 360 miljarder kronor är 1 200 miljarder kronor.⁹ Skatteunderlaget skulle alltså behöva öka med minst 58 procent.

Av detta följer att antalet sysselsatta skulle behöva öka med minst 58 procent för att skattesänkningen skulle vara självfinansierad. Skulle man i stället sänka skattesatsen med 5 procentenheter skulle antalet sysselsatta, med samma beräkningssätt som ovan, behöva öka med minst 23 procent för att skattesänkningen skulle bli självfinansierad. Sysselsättningsökningar av sådana storleksordningar, till följd av skattesänkningar, är inte, på långt när, tänkbara. Detta är alltså ingen framkomlig väg att finansiera skattesänkningar.

Det ökade skattebehovet och arbetsutbudet

Kommunalskatteförändringar påverkar arbetsutbudet. Skattehöjningar gör det mindre lönsamt efter skatt att arbeta. Det innebär att skatteökningar kommer att minska arbetsutbudet i ett läge då Sverige har ett behov av ett ökat arbetsutbud. Kan denna utveckling undvikas? Ekonomisk teori säger att skatt påverkar arbetsutbudet medan aktuariska avgifter, i den mån individerna skulle ha skaffat sig försäkringen även om den inte var obligatorisk, inte gör det. Avgifter är aktuariska om de precis täcker det väntade utfallet av försäkringen. Om det finns ett behov av ökade intäkter för den offentliga sektorn i framtiden är det teoretiskt möjligt att lösa detta utan att arbetsutbudet påverkas genom att införa en aktuarisk avgift.

Ett annat alternativ är att införa en obligatorisk omsorgsförsäkring istället för att höja kommunalskatten. En sådan försäkring har dock fördelningsproblem eftersom individerna då får omsorg efter betalningsförmåga och inte efter behov. Det kan dessutom bli svårt att på förhand göra det tydligt när man kvalificerar för viss omsorg. Det innebär att det är väldigt svårt att konstruera en omsorgsförsäkring som inte påverkar arbetsutbudet.

Fördelningseffekter av en kraftigt höjd kommunalskatt

Den sänkta beskattningen av arbete som vi diskuterar här ska ses i ljuset av ett tryck på ökad kommunalskatt. Mer jämställda lönerelationer mellan män och kvinnor kommer oundvikligen att medföra att den kommunala sektorns lönekostnader ökar, vilket vi uppskattar till motsvarande 2-3 skattekröner. Utgiftstrycket på grund av en åldrande befolkning uppskattar vi också motsvara 2-3 skattekröner – i huvudsak vård- och omsorgskostnader. Om därutöver standarden i kommunernas och landstingens service ska förbättras så kan det totalt komma att krävas

⁸ Vi bortser i detta räkneexempel ifrån att en del av sysselsättningsökningen bör minska antalet skattebetalare utan arbete.

⁹ I själva verket är den sammanlagda taxerade förvärvsinkomsten för dem som någon gång under år 2002 har haft lön eller inkomst från aktiv näringsverksamhet närmare 1 100 miljarder kronor. Avvikelsen har uppstått i de avrundningar som görs i detta grova räkneexempel.

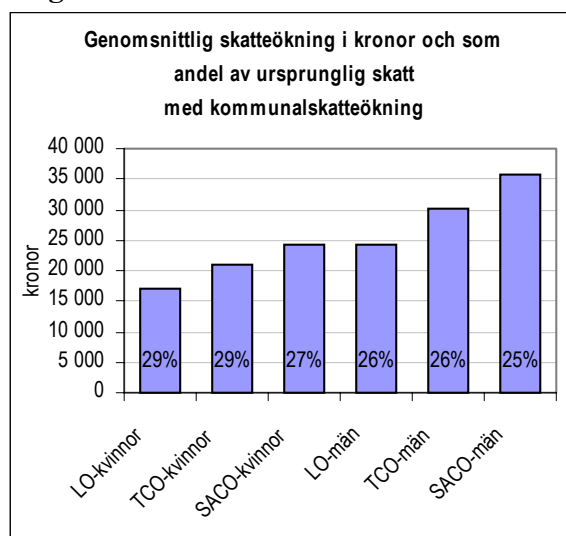
kommunalskatteshöjningar på närmare 10 än 5 kommunalskattekronor. Redan i dag finns ett mycket påtagligt tryck att höja kommunalskatten i vissa kommuner.

En så stor höjning av kommunalskatten - 10 procentenheter - skulle öka den offentliga sektorns intäkter med 131 miljarder kronor.¹⁰ Detta liksom större delen av den fördelningsanalys som görs i denna rapport är beräknat i SCB:s mikrosimuleringsmodell, Fasit.¹¹ I genomsnitt skulle skatten öka med 18 600 kronor per person och år. Vilka fördelningseffekter skulle en sådan skatteshöjning få?

Med rådande inkomststruktur får SACO-medlemmarna¹² bidra med mer än TCO-medlemmarna, vilka i sin tur får bidra med mer än LO-medlemmarna. Men procentuellt sett ökar skatten något mindre för SACO-medlemmarna, med 25 procent av vad den var i utgångsläget, än för LO- och TCO-medlemmarna, för vilka den ökar med 27 procent. När medlemmarna i de tre stora fackliga organisationerna delas upp på kvinnor och män visar det sig att mäns skatter ökar mer än kvinnornas mätt i kronor. Detta gäller både inom varje organisation och mellan organisationerna (se diagram 2.4).

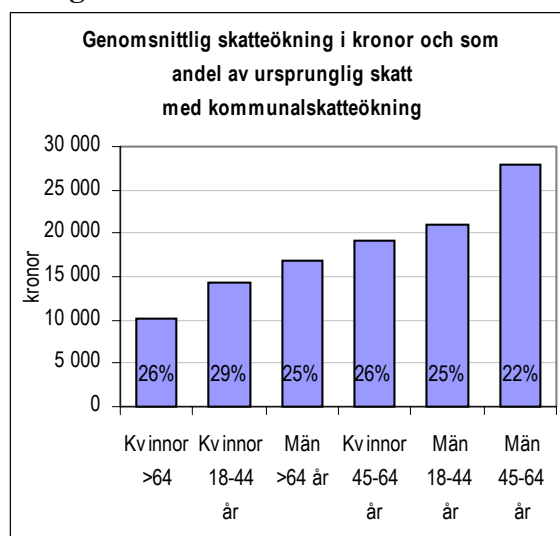
Skatteökningen är betydligt mer jämnt fördelad när man fördelar den procentuellt. Mäns skatter ökar med i genomsnitt 25-26 procent av vad den var i utgångsläget i de olika organisationerna och kvinnornas med 27-29 procent. För män, oberoende av facklig tillhörighet, skulle skatten i genomsnitt öka med 22 500 kr om året och för kvinnor med 14 800 kr. 41 procent av den totala skatteökningen skulle betalas av kvinnor och 59 procent av män (se diagram 2.4).

Diagram 2.4



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 2.5



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Yngre och medelålders män är de som, i genomsnitt, får bidra med de högsta summorna (se diagram 2.5). När befolkningen delas upp både efter ålder och kön skiljer sig den genomsnittliga skatteökningen något åt. Skillnaderna är dock inte stora. Den totala skatten ökar med 22 procent för män, 45-64 år. För kvinnor, 18-44 år, ökar skatten med 29 procent.

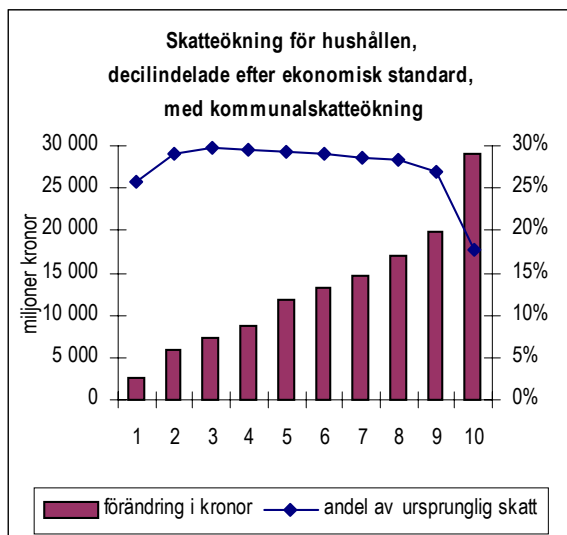
¹⁰Av detta skulle 130 miljarder kronor betalas av individer 18 år och äldre som befinner sig i landet hela året. Endast dessa finns med i analysen av hur olika individer skulle få bidra. I analysen av hushållens bidrag finns även skatter som betalas av barn med.

¹¹Simuleringarna är gjorda i Fasit 2000 versionen 2. I referensalternativet har vi lagt till den förändring av grundavdraget som riksdagen beslutade om efter förslag i budgetpropositionen för år 2003.

¹²Endast medlemmar i facken mellan 18 och 64 år finns med i analysen.

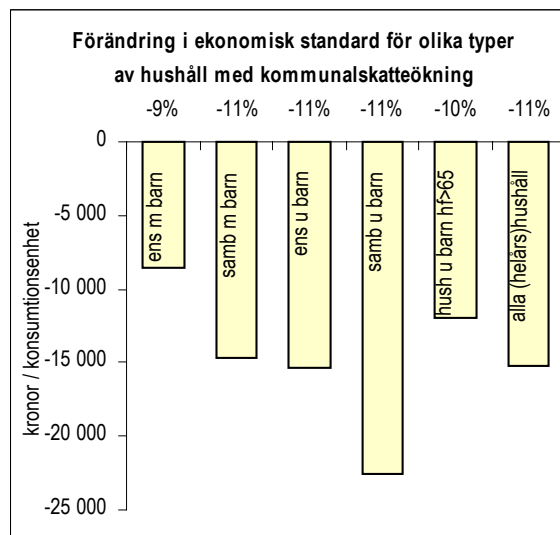
När hushållen rangordnas efter sin ekonomiska standard blir det mycket tydligt att skatten ökar mer för hushåll med bättre ekonomisk standard än för de med sämre ekonomisk standard (se diagram 2.6). Bortsett från hushållen med den högsta ekonomiska standarden (decilgrupp10) så ökar skatterna med 26-30 procent för alla hushåll. En förklaring till att skatten ökar så pass litet (med 19 procent) för den högsta decilgruppen kan vara att andra skatter än inkomstskatten är viktigare i den decilgruppen än i andra decilgrupper.

Diagram 2.6



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 2.7



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Sammanboende utan barn är de vars ekonomiska standard försämras mest av denna kommunalskatteökning och ensamstående med barn är de vars ekonomiska standard försämras minst (se diagram 2.7).

3 Principer för skattepolitik

En skatt är en obligatorisk utgift för ett hushåll eller företag som betalas till stat eller kommun. Hur skatteinkomsterna används bestäms av demokratiskt valda församlingar i stat och kommun. En skatt kan dock ses som en aktuarisk avgift om det finns en direkt koppling mellan skatten och en förmån som individen annars skulle ha köpt på en privat marknad. Som ett exempel så motsvarar den del av skatten som går till pension för de flesta inkomsttagare något de annars skulle ha köpt på den privata marknaden.

Om skatter ska tas ut är det en fördel om de tas ut på ett rationellt vis. Det finns olika principer för hur skatter kan tas ut:

1. För det första kan skatten utformas efter vilken förmåga såväl juridiska som fysiska personer har att betala skatt, d.v.s. efter *ekonomisk förmåga*. Tillsammans med den så kallade minsta uppoeringsprincipen, d.v.s. att skatt ska tas ut av den som åsamkas minst skada av att beskattas, leder det till progressivitet i skatteskalen. Detta innebär att de som tjänar mer betalar en större andel av sina inkomster i skatt. Låginkomsttagaren betalar idag mindre än 30 procent i skatt medan höginkomsttagaren betalar mer än 30 procent av sin inkomst i skatt. Progressiviteten är dock inte ett avgörande inslag i det svenska skattesystemet. Som framgår av diagram 4.1 så motsvarar den statliga inkomstskatten för fysiska personer bara 1,5 procent av BNP.
2. En andra princip är *intresseprincipen*. Skatten går då till ett ändamål som individen har personlig nytta av. Bilskatten som används till att finansiera vägbyggen är ett exempel.
3. En tredje princip är att via skattesystemet försöka styra resursanvändningen i ekonomin. Ett exempel på detta är *Pigouskatter* som syftar till att kompensera för externa effekter.¹³
4. En fjärde princip är *likformig beskattning*. Skatten utgår då med lika hög skattesats inom varje grupp för produktion, inkomster och konsumtion. Det är viktigt att påpeka att skatten inte behöver vara densamma mellan grupperna, d.v.s. att konsumtion inte behöver beskattas med samma skattesats som inkomster. Det finns två skäl till likformighet:
 - Det *första* skälet är att skattepolitiken så litet som möjligt ska påverka allokeringen i ekonomin, d.v.s. hur produktionsresurserna fördelas mellan olika verksamheter.
 - Det *andra* skälet till likformighet är att den ska minska intressegruppers möjligheter att påverka skatterna till sin förmån. Trots intentionerna i 1991 års skattereform så har dock dessa möjligheter snarare ökat än minskat.

¹³Extern effekt är en effekt av konsumtion eller produktion som inte producenten eller konsumenten tar hänsyn till men som påverkar andra konsumenter eller producenter, t.ex. miljöförstöring till följd av utsläpp.

4 Att upprätthålla långsiktigt stabila skattebaser

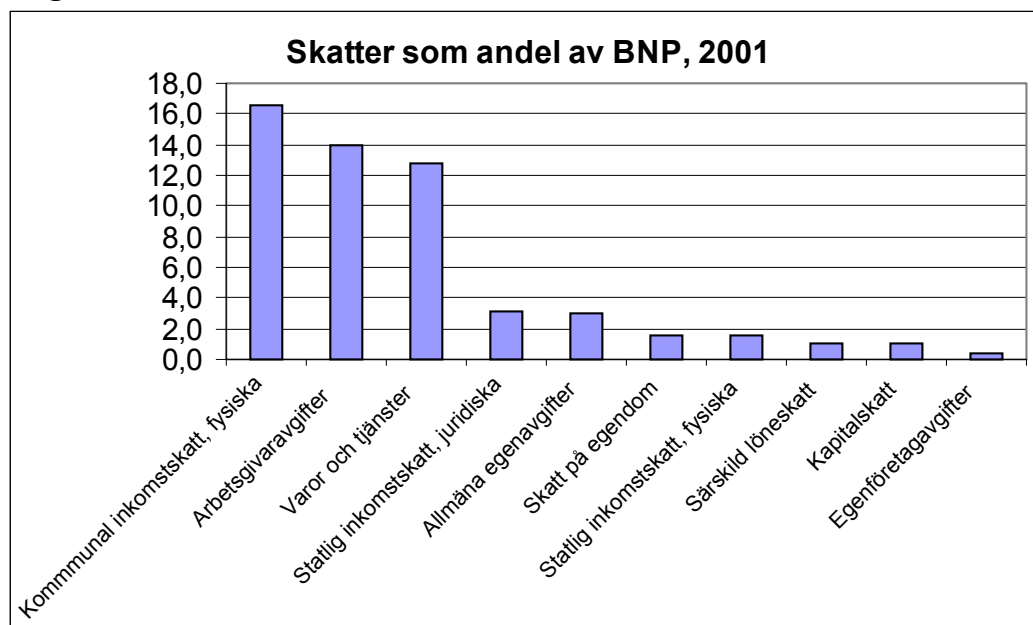
I diskussionerna om skattepolitiken är det alltid viktigt att ha grunduppgifterna för skatterna i åtanke:

- (i) att finansiera de offentliga utgifterna,
- (ii) att bidra till att stabilisera ekonomin och främja tillväxt,
- (iii) att utjämna inkomstskillnaderna.

Skatternas främsta syfte är inte att påverka *hur* resurserna i ekonomin används. Det finns dock undantag från detta i form av miljöstyrande skatter samt punktskatter på exempelvis alkohol och tobak.

I diagram 4.1 redovisas skatterna som andel av BNP 2001. Kommunalinkomstskatten är den största posten, följt av arbetsgivaravgifterna samt beskattningen av varor och tjänster (mest moms). Inkomsterna från bolagsskatten (juridiska personer) är större än fysiska personers statliga inkomstskatt. Det är således *tre proportionella skatter – kommunalinkomstskatt, arbetsgivaravgifter och moms* – som står för merparten av skatteinkomsterna, totalt drygt 43 procentenheter av skattekvoten på 53 procent av BNP 2001. Detta innebär dock självfallet inte att man enkelt kan avvara de övriga källorna till skatteinkomster.

Diagram 4.1



Källa: Regeringens proposition 2002/2003:1 samt egna beräkningar.

Cirka 90-93 procent av de skatter som skulle betalas in i Sverige 2000 kom också in till skattemyndigheterna.¹⁴ Ett skäl till denna höga siffra är naturligtvis att medborgarna accepterar systemet. Ett annat skäl är att man betalar skatt för att andra gör det, d.v.s. en normstyrning av beteendet. Normen kan dock erodera om medborgarna upplever att många smiter från att uppfylla den.

¹⁴ Riksskatteverket (2001).

För att skapa skattebetalningsvilja är det viktigt att ha ett välkonstruerat skattesystem. Om skattesystemets legitimitet ska bibehållas måste det vara logiskt och rationellt. En strategi är att skatterna ska bygga på breda och stabila baser, d.v.s. en stor beskattningsbar summa som förändras litet över tiden, för att medge måttliga skattesatser. Hur effektiv skattekontrollen är, upptäcktsrisken och straffsatsen har naturligtvis också stor betydelse för skattesystemets effektivitet.

Syftet med breda skattebaser är att skattesatsen kan hållas nere. På så sätt får man små störningar i ekonomin av att skatteunderlaget ”flyttar utomlands” och en liten svart sektor. För att skattesystemets legitimitet ska stärkas bör därför baserna upprätthållas och göras så breda som möjligt.

Det finns främst två skäl till att det är synnerligen viktigt just nu att de svenska skattebaserna vårdas. Det är dels den *demografiska utvecklingen* (som vi behandlade i avsnitt 2), dels ett eventuellt *EMU-medlemskap*.

Ett medlemskap i EMU innebär att Sverige inte längre har en nationell penningpolitik.¹⁵ Det finns i EMU bara en ränta för euroområdet och den sätts av ECB utifrån den samlade situationen i euroområdet. Sverige skulle bara utgöra 1/30-del av euroområdets ekonomi och ECB:s ränta skulle därför i praktiken sättas oberoende av situationen i Sverige.

Utan en nationell stabiliseringspolitik kommer arbetslösheten agera som stabilisator i ekonomin, d.v.s. arbetslösheten kommer att variera mer än idag. Detta är ingen önskvärd utveckling och ett eventuellt EMU-medlemskap förutsätter därför någon form av finanspolitisk stabiliseringspolitik som kan ersätta dagens penningpolitik. Hur denna finanspolitik ska se ut finns det ingen universallösning för. En förutsättning för en stark finanspolitik är dock att det finns finansiella resurser att använda. Vid ett EMU-medlemskap är det därför avgörande för samhällsekonomin att finanspolitiken har resurser nog att kunna agera aktivt.

4.1 Skattesystemet och omvärlden

Sverige hade 2000 högst bruttoskattekvot av OECD-länderna (52 procent av BNP) följt av Danmark (50 procent av BNP). Med bruttoskattekvot menas skatterna som andel av BNP utan korrigeringar. De nordiska ländernas relativt höga skattenivå brukar förklaras med en omfattande välfärdsstat. Flera andra länder hade 2000 en bruttoskattekvot kring 45 procent av BNP.

Det finns dock skäl att korrigera bruttoskattekvoten för att bättre kunna jämföra länder. OECD har gjort ett försök att uppskatta vilken påverkan ett antal variabler har på skattekvoten.¹⁶ I Sverige beskattas, till skillnad från i många andra länder, transfereringar såsom sjukpenning och arbetslöshetsersättning. De likställs därmed med ersättningar från arbete. Det innebär att storleken på den svenska skattekvoten överdrivs jämfört med många andra länder som inte har motsvarande system. Om inte transfereringarna var skattepliktiga så skulle de kunna sänkas. Effekten av detta är att skatteintäkterna och de offentliga utgifterna sjunker, medan summan som hushållen får i plånböckerna är densamma. Dessutom är vissa obligatoriska avgifter privat finansierade, i Sverige till exempel de två första veckorna av en sjukskrivning. Hänsyn bör även tas till socialt stöd i form av skatterabatter eller skatteavdrag.

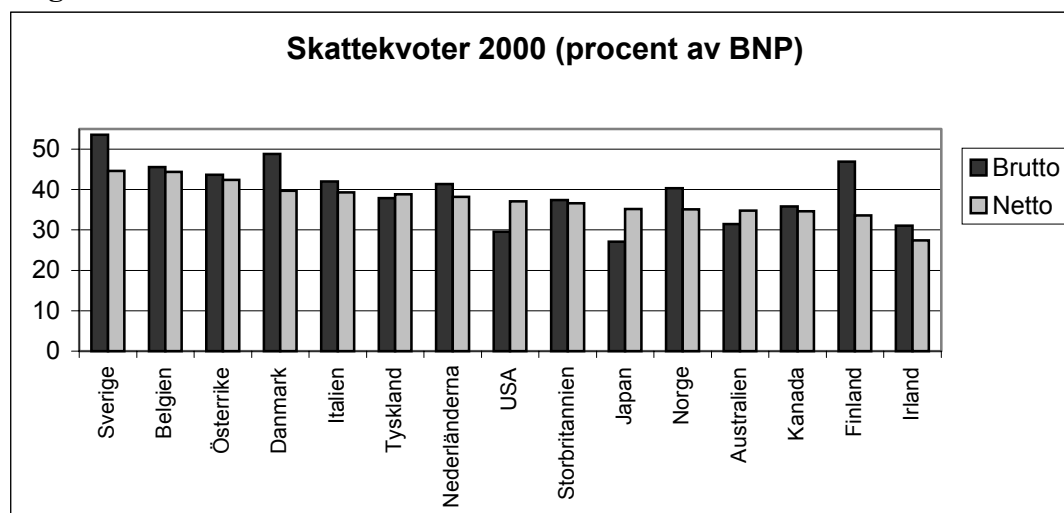
¹⁵ För en genomgång av de stabiliseringspolitiska problemen vid ett EMU-medlemskap, se SOU 2002:16.

¹⁶ Adema (2001).

Om hänsyn också tas till att Sverige (och vissa andra länder) har överskott i sina offentliga finanser, medan många andra länder har underskott, så skulle den redovisade svenska skattekvoten sjunka ytterligare. Om en stat underbalanserar sin budget under en längre tid och inte vill minska utgifterna, så innebär det ökade skatter i framtiden. Genom att korrigera bruttoskattekvoten för dessa variabler får vi fram nettoskattekvoten.

Diagram 4.2 visar netto- och bruttoskattekvoten för de länder det finns statistik för. Det visar att nettoskattekvoten i de nordiska länderna är betydligt lägre än bruttoskattekvoten. Om skattekvoten redovisas netto minskar skillnaden mellan länderna.

Diagram 4.2



Källa: OECD (2002b) samt egna beräkningar.

Ett sätt att jämföra den svenska skattestrukturen med omvärlden är att studera den svenska skattekvotens sammansättning jämfört med motsvarande i EU. Det vi vill uppmärksamma är inte hur de absoluta nivåerna ser ut, utan hur nivåerna avviker från EU-genomsnittet. Detta visas i tabell 4.1 nedan, där vi uttrycker differensen i procentenheter av BNP. Varuskatterna är lägre som andel av BNP i Sverige än i omvärlden, medan beskattningen av fysiska personer är högre. De sociala avgifterna är 3,8 procentenheter högre i Sverige än EU-snittet.

Inkomstskatterna är, som vi visat ovan, dock inte helt jämförbara, eftersom Sverige har beskattade transfereringar i högre utsträckning än de flesta andra EU-länder. Uppgifterna i tabellen är från 2000. Sedan dess har inkomstskatten i Sverige sänkts något och momsintäkterna reducerats ytterligare.

Tabell 4.1 Skatteinkomster, procent av BNP 2000.

	Inkomster och vinster	Sociala avgifter	Löneskatter	Egendom	Varor och tjänster	Övriga
Sverige	23,4	15,2	2,3	1,9	11,2	0,0
EU-15	14,9	11,4	0,4	2,0	12,3	0,3
Sverige –EU	8,5	3,8	1,9	-0,1	-1,1	-0,3

Källa: OECD (2002a).

Det finns en bild av Sverige som ”landet annorlunda” med en extrem beskattning av löntagarna. Det är en bild som bör korrigeras. En låg- eller medelinkomsttagare (med en månadslön på knappt 24 000 kr eller mindre) har idag en marginalsatt på cirka 35 procent. Margi-

nalskatten för dessa grupper bygger på kommunalskatten i den kommun individen bor men blir oftast något högre, bland annat på grund av avtrappningen av grundavdraget.¹⁷

Den statliga inkomstskatten tas ut i två skikt. I det första skiktet är den statliga inkomstskatten 20 procent och tas ut på beskattningsbara förvärvsinkomster över 301 000 kronor (2003). I det andra skiktet – beskattningsbara förvärvsinkomster över 447 200 kronor (2003) – tas ytterligare fem procent ut i skatt. Marginalskatten för inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt är därmed mellan 51-56 procent beroende på inkomst och i vilken kommun man bor. Andelen inkomsttagare som betalade statlig inkomstskatt var cirka 20 procent 2000. Av de heltidsanställda var det knappt 40 procent.¹⁸

I tabell 4.2 redovisas OECD:s definition på marginalskatterna för olika inkomsttagare. De har grupperats i förhållande till den genomsnittliga industriarbetarlönen ("medelinkomsttagaren") i respektive land. Den låg- respektive högavlönade inkomsttagaren har 67 respektive 167 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön. Sverige hade 2001, enligt OECD, näst högst marginalskatt inklusive arbetsgivaravgifter för höginkomsttagare men placerade sig längre ner i rangordningen för låg- och medelinkomsttagarna.

Tabell 4.2 Marginalskatt (inkomstskatt, egenavgifter och arbetsgivaravgifter) 2001 av arbetskraftskostnaden vid en höjning av bruttolönen.

(% av genomsnittlig industriarbetarlön)	Ensamstående (67 %)		Ensamstående (100 %)		Ensamstående (167 %)		Giftn, 2 barn (100 % + 67 %)	
Belgien	65,6	1	66,7	1	48,5	13	67	1
Tyskland	58,6	3	63,9	2	48,9	11	61,1	2
Finland	52,9	5	57,4	3	62	3	57,4	3
Österrike	50,9	7	55,3	4	60,8	4	55,3	4
Italien	49,1	8	54,5	5	59,7	5	54,5	5
Holland	53,5	4	51	7	52	9	51	6
Frankrike	62,6	2	53	6	53,6	8	50,9	7
Danmark	44,9	10	50,4	9	63,3	1	50,4	8
Sverige	52,7	6	50,4	8	62,8	2	50,4	9
Kanada	33,8	15	42,1	13	38,7	18	46,7	10
Spanien	48,8	9	45,5	11	48,6	12	45,5	11
Norge	43,1	11	43,1	12	55,1	7	43,1	12
Luxemburg	40,1	12	47,9	10	57,3	6	41,6	13
Storbrutannien	39,2	13	39,2	14	30,3	20	39,2	14
Schweiz	31,9	16	37,1	15	41,8	16	36,7	15
USA	34,5	14	24,5	20	46,1	15	34,5	16
Irland	30	18	33,9	16	50,5	10	33,9	17
Nya Zeeland	21	20	33	17	39	17	33	18
Australien	31,5	17	31,5	18	48,5	14	31,5	19
Japan	25,2	19	29	19	37,4	19	26,3	20

Källa: OECD (2002a).

I tabell 4.3 jämförs beskattningen av löntagare med olika inkomster, grupperade på samma sätt, ur en annan synvinkel: inkomstskatt, egenavgifter, arbetsgivaravgifter minus eventuellt barnstöd som andel av arbetskraftskostnaden. Tabellen visar att en lågavlönad ensamstående har en relativt hög skattesats i Belgien, Sverige och Tyskland. "LO-familjen med två barn"

¹⁷ På grund av grundavdragets konstruktion och reglerna för uttag av allmän pensionsavgift varierar marginalskatten marginellt när man flyttar mellan olika inkomstlägen, även om kommunalskatten (och i förekommande fall statsskatten) inte varierar.

¹⁸ Riksskatteverket (2002).

har en lönebeskattning i nivå med de stora länderna Frankrike, Tyskland och Italien d.v.s. cirka 40-44 procent, men långt över skattesatsen i de anglosaxiska lågskatteländerna. Beskattningen av en genomsnittlig industriarbetarlön i Sverige avviker inte markant från beskattningen i andra länder, sju länder ligger kring 45-50 procent.

För höginkomsttagaren är beskattningen över 50 procent i sju länder. I Sverige är den 53 procent jämfört med 56 procent i Tyskland och 51 procent i Frankrike. Tvärt emot vad många tror så är därmed inte beskattningen av höginkomsttagarna avvikande hög i Sverige.

Tabell 4.3 Inkomstskatt, egenavgifter, arbetsgivaravgifter minus eventuellt barnstöd 2001 som andel av arbetskraftskostnaden.

(% av genomsnittlig industriarbetarlön)	Ensamstående (67 %)		Ensamstående (100 %)		Ensamstående (167 %)		Giftna, 2 barn (100 % + 67 %)	
Belgien	49,1	1	55,6	1	61,3	1	48,8	1
Sverige	47,0	2	48,6	3	53,3	3	43,7	2
Tyskland	45,4	3	50,7	2	55,5	2	42,9	3
Italien	42,9	4	46,2	5	50,1	7	42,9	4
Frankrike	38,4	7	48,3	4	50,7	6	40,5	5
Finland	40,9	6	45,9	6	51,7	4	39,6	6
Danmark	41,1	5	44,2	8	51,5	5	39,0	7
Holland	36,8	9	42,3	9	40,2	12	36,4	8
Spanien	33,3	11	37,9	10	41,7	11	34,4	9
Österrike	36,9	8	44,7	7	49,9	8	34,3	10
Norge	34,0	10	37,0	11	44,1	9	31,4	11
Kanada	26,3	15	30,2	13	31,4	17	27,0	12
USA	27,7	13	30,0	14	35,9	13	25,4	13
Schweiz	27,0	14	29,5	16	33,8	15	23,4	14
Japan	23,2	17	24,2	18	27,2	19	22,6	15
Storbritannien	24,8	16	29,7	15	32,9	16	22,4	16
Irland	17,3	20	25,8	17	35,8	14	19,5	17
Nya Zeeland	18,8	19	19,6	20	25,3	20	19,2	18
Luxemburg	28,8	12	33,9	12	42,2	10	18,6	19
Australien	18,9	18	23,1	19	31,0	18	18,6	20

Källa: OECD (2002a).

4.2 Skattebortfall

Vår tro är att en större andel pensionärer innebär att Sverige i framtiden får räkna med en minst lika stor skattekvot som idag. Men är detta möjligt i en internationaliserad miljö? Exempelvis så riskerar momsuttaget enligt många att försvåras på grund av gränshandel. Nivån på den *generella momssatsen* är 19,4 procent som genomsnitt i EU jämfört med 25 procent i Sverige.¹⁹ I Danmark liksom i Finland är nivån 25 procent medan Tyskland har 16 procent moms. Det finns ett visst problem med gränshandel. Det som köpts utomlands och konsumeras i Sverige av privatpersoner utgjorde dock bara cirka 0,5 miljarder kronor 1999.²⁰ Internethandeln orsakar ett moms bortfall på cirka 0,5 miljarder kronor. Dessa siffror är väldigt små i förhållande till den totala privata konsumtionen på cirka 1000 miljarder kronor.

Det *utlandsplacerade kapitalet* uppskattas vara cirka 250 miljarder kronor. Skattebortfallet av detta är i så fall ”bara” 7-8 miljarder kronor i form av förlorad skatt på avkastning, förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt. Det totala skattebortfallet med internationella kopplingar uppskat-

¹⁹ Persson (2002).

²⁰ SOU 2002:47.

tas uppgå till mellan 20 och 35 miljarder kronor, varav punktskatter utgör 2-4 miljarder kronor, moms 5-10 miljarder kronor, skatt på kapital 7-8 miljarder kronor och företags ”paradis-transaktioner” 2-5 miljarder kronor.

Skattefelet beroende på ”svart” verksamhet uppskattas i Sverige uppgå till cirka 50-60 miljarder kronor eller 5-6 procent av skatteintäkterna.²¹ Det finns, enligt Riksskatteverkets underlag till Skattebasutredningen, inte mycket som tyder på att den svarta verksamheten har ökat över tiden. Litet tyder också på att den svarta sektorn skulle vara större i Sverige än i andra länder. Länderna i Sydeuropa med lägre skatter har väsentligt större svart sektor än de nordiska länderna. Den svarta verksamheten i Sverige leder således till 2–3 ggr större bortfall än vad internationaliseringen av skattebaserna förefaller leda till.

Sammantaget ger underlaget till Skattebasutredningen inte skäl till alarmerande oro för de svenska skattebaserna. Det totala skattebortfallet utgör, enligt riksskatteverket, 7-10 procent av de beräknade skatteintäkterna. 99,4 procent av de skatter som hade fastställts kom 2000 in till Skattemyndigheten. Denna andel innebär att Sverige, enligt Riksskatteverket, är i världstoppen när det gäller skattesystemets effektivitet.²²

4.3 De svenska skatterna och politisk svaghet

Varför urholkas skattesystemet? Vi hävdar att det inte främst är flykten av skattebaserna ur landet som är problemet utan istället politiskt fattade beslut som hotar skattesystemet.

Tabell 4.4 Skatter som andel av BNP 1990-2004.

	1990	1996	2002	2004	2002-1990	2004-1990
Hushållens inkomstskatter	20,6	17,6	16,1	16,6	-4,5	-4,0
Företagens inkomstskatter	1,7	2,8	3,0	3,3	1,3	1,6
Socialförsäkringsavgifter och löneskatter	15,9	16,1	18,2	18,0	2,3	2,1
Skatt på egendom	1,9	1,9	1,6	1,6	-0,3	-0,3
Skatt på varor och tjänster	13,4	11,3	11,3	11,1	-2,1	-2,3
TOTALT	53,5	49,7	50,3	50,6	-3,2	-2,9

Källa: Regeringens proposition 2002/2003:1 samt egna beräkningar.

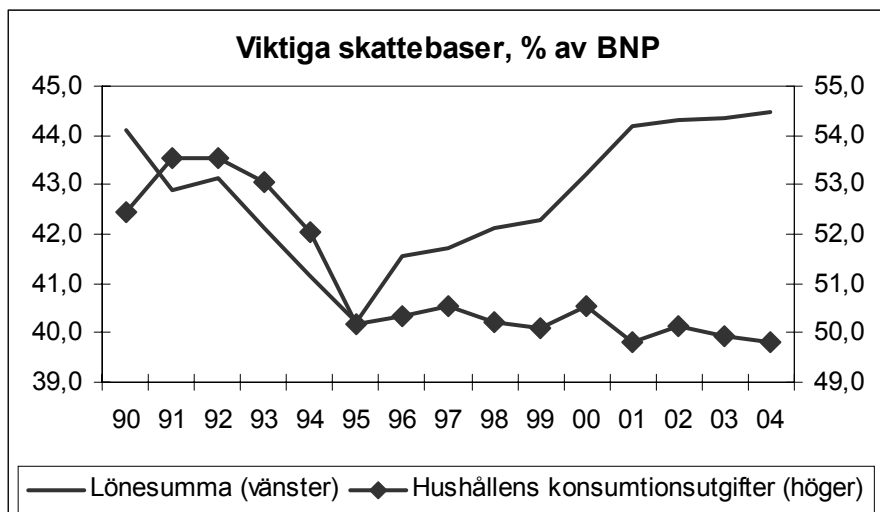
I tabell 4.4 redovisas sammansättningen och förändringen av den offentliga sektorns skatteintäkter för perioden 1990–2004. Socialförsäkringsavgiftens andel av inkomsterna förväntas under perioden stiga påtagligt, med 2,1 procentenheter, medan momsen förväntas minska med 2,3 procentenheter och hushållens inkomstskatter förväntas minska med 4,0 procentenheter. Skatten på egendom beräknas under perioden minska med 0,3 procentenheter.

Momsen är ett tydligt exempel på urholkningen av skatteuttaget. Av tabellen ovan framgår att momsuttaget minskar som andel av BNP. Detta förklaras av två faktorer, dels att basen som momsen tas ut på har minskat och dels att den genomsnittliga momssatsen har sänkts. Skattebasen för momsen har sedan 1992 minskat med 4 procent av BNP, alltså cirka 80 miljarder kronor, medan skattebasen för inkomstskatt är ungefär lika stor idag som i början av 1990-talet, se diagram 4.3.

²¹ Persson (2002).

²² Riksskatteverket (2001).

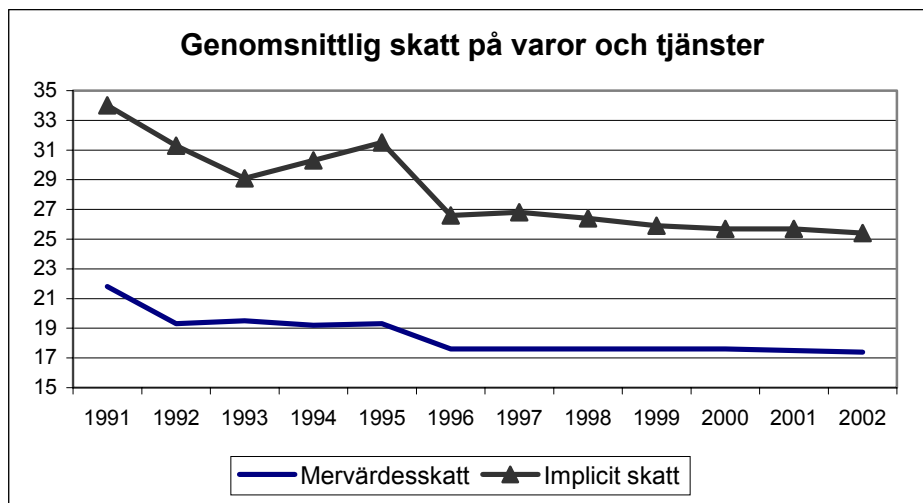
Diagram 4.3



Källa: Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

Hur den genomsnittliga momsatsen har förändrats framgår av diagram 4.4. Sedan skattereformen 1991 har den minskat från 21,8 procent till 17,4 procent 2002, främst beroende på sänkningar av livsmedelsmomsen. Om man också inkluderar punktskatter och energiskatter i den genomsnittliga skatten för att få den implicita skatten på varor och tjänster, så har denna minskat från 34 procent 1991 till 25 procent 2002. Här är det en lägre beskattning på alkohol och tobak som tillsammans med momsskattesänkningarna förklarar varför den implicita skatten minskat så påtagligt.

Diagram 4.4



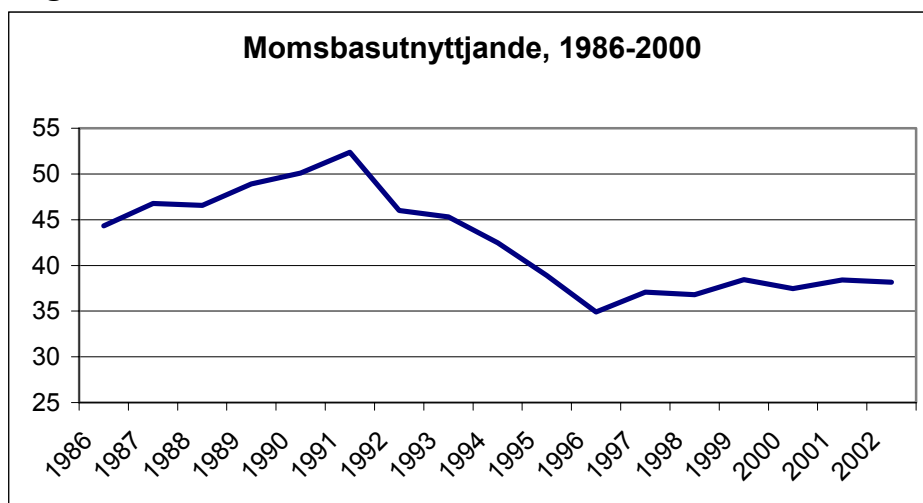
Källa: Regeringens proposition 2002/2003:1.

Det går att sammanfatta dessa två diagram i ett enda som visar i vilken grad momsbasen utnyttjas. I diagram 4.5 är basen den totala privata och offentliga konsumtionen. Diagrammet visar hur stora momsintäkterna är relativt hur stora de skulle vara om momsatsen var 25 procent på all konsumtion.²³ Det är tydligt att något hände i början av 1990-talet. Utnyttjandet av momsbasen sjönk då från över 50 till strax över 35 procent. Detta beror i huvudsak på infö-

²³ Siffran i diagrammet anger hur många procent av momsbasen som utnyttjas. Om all konsumtion beskattades med den generella momsatsen skulle momsbasutnyttjandet vara 100 procent. Hur hög den generella momsatsen är påverkar inte detta sätt att mäta momsbasutnyttjandet.

randet av undantag från den generella momsatsen. Därefter har utnyttjandet ökat något, men det ligger fortfarande långt ifrån nivåerna under det tidiga 1990-talet.

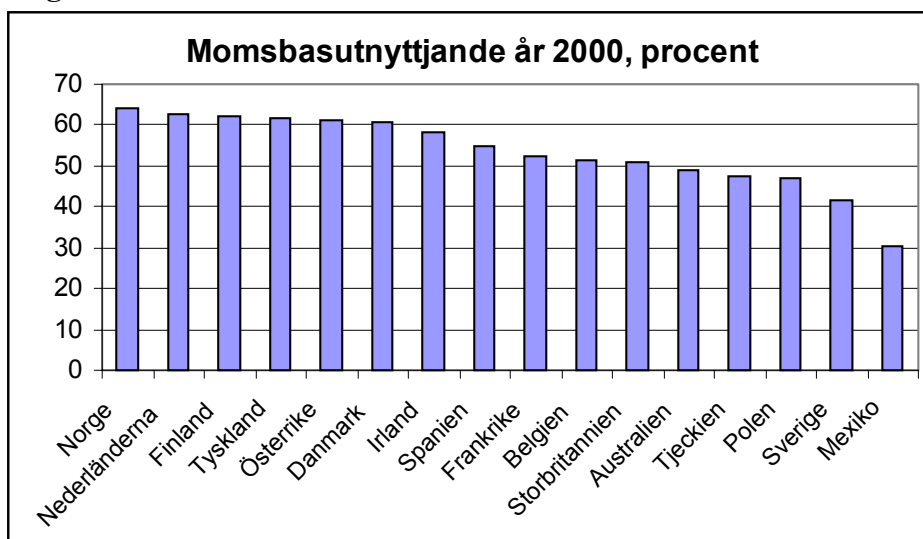
Diagram 4.5



Källa: Konjunkturinstitutet, OECD, RSV samt egna beräkningar.

En internationell jämförelse av momsuttaget ger en intressant belysning av det svenska momsuttaget, se diagram 4.6. Många utgår från att momsen i Sverige är hög och när det gäller skattesatsen så stämmer det. Men om man jämför hur mycket av skattebasen för mervärdesskatten, det vill säga den totala konsumtionen, som nyttjades 1998, så var det omkring 60 procent i en rad länder i vår omvärld, Norge hade t.ex. ett 60-procentigt nyttjande av sin momsbas.²⁴ I Sverige var nyttjandet av momsbasen däremot bara 40 procent. Av 27 jämförda länder 1998 så hade alla länder utom Mexico ett högre nyttjande av sin momsbas än Sverige. Sedan dess har ytterligare avvikelser tillkommit, som t.ex. sänkt bokmoms.

Diagram 4.6



Källa: OECD samt egna beräkningar.

Om nyttjandet av momsbasen steg från nuvarande 40 till 50 procent så skulle det ge 50 miljarder kronor i ökade skatteintäkter. En bredare bas skulle således föra Sverige till en mer internationellt normal nivå vad gäller nyttjandet av momsbasen. Det är dock viktigt att ta hän-

²⁴ van den Noord och Heady (2001).

syn till att Sverige har en större offentlig sektor och därigenom en mindre beskattningsbar momsbas. De lägre momssatserna på framförallt livsmedel ger stora effekter på momsbasutnyttjandet. Om de lägre momssatserna slopades skulle det svenska momsbasutnyttjandet stiga med 10 procentenheter.

Det finns fyra olika momssatser i Sverige; 0, 6, 12 och 25 procent. Den generella momssatsen är idag 25 procent. De två viktigaste undantagen är livsmedel, där momssatsen är 12 procent, och persontransporter, där momssatsen är 6 procent. En enhetlig momssats skulle göra det möjligt att sänka den generella momssatsen till 21–22 procent. För att skapa likformighet och undvika snedvridningar av konsumtionen är det önskvärt att ha en enhetlig momssats.

Det är inte bara momsintäkterna som har urholkats av skattesänkningar. När den svenska ekonomin var utsatt för allvarliga påfrestningar i början av 1990-talet så sänktes arbetsgivaravgifterna med 4 procentenheter. Vidare har arbetsgivaravgifterna sänkts för småföretagare till en kostnad av drygt 6 miljarder kronor. Arbetsgivaravgifterna ger idag skatteintäkter motsvarande drygt 15 procent av BNP eller cirka 300 miljarder kronor.

Avvikelsena från den ordinarie beskattningen för momsen och arbetsgivaravgiften är bara en del av de skatteavvikelser som finns. Alla skatteavvikelser strider dock inte direkt mot likformighetsprincipen. Det finns många olika orsaker till varför det har införts en skatteavvikelse. Finansdepartementet redovisade i vårpropositionen 2002 att avvikelsena från en likformig beskattning uppgick till hela 181 miljarder kronor 2002, vilket i runda tal motsvarar 1/6 av de offentliga inkomsterna.

De största enskilda avvikelserna är lägre moms på livsmedel på 16 miljarder kronor, kapitalvinster på egna hem och bostadsrätter på 12 miljarder kronor, avkastningsskatt på pensionsmedel på 11 miljarder kronor och lägre skatt på elförbrukning inom industrin på 11 miljarder kronor. Tabell 4.5 redovisar de avvikelser från en likformig beskattning som överskrider 1 miljard kronor.

**Tabell 4.5 Skatteavvikelser i miljarder.
Nettoeffekter (minskade intäkter) på budgeten.**

	2002
Pensionskostnader	5,90
Förmån av personatorer	1,51
Avdrag för resor till/från arbetet	5,00
Överavskrivningar avseende inventarier	2,08
Periodiseringsfonder	3,94
Avkastning eget hem	1,67
Kapitalvinst på aktier	8,01
Utdelning på aktier i onoterade bolag	1,64
Kapitalvinstbeskattning på eget hem och bostadsrätt	12,08
Avkastningsskatt på pensionsmedel	11,48
Anställningsstöd	1,48
Sjöfartsstöd	1,30
Nedsättning av socialavgifter för mindre företag	6,25
Ingen moms på läkemedel	1,22
Ingen moms på lotterier	3,48
Sänkt moms på livsmedel	16,17
Sänkt moms på persontransporter	2,86
Sänkt moms på nyhetstidningar	1,06
Sänkt moms på böcker	1,58
Sänkt moms på kommersiell idrott	1,36
Dieselskatt	6,91
Energiskattebefrielse vid bandrift	1,03
Skattebefrielse för biobränslen	8,33
Differentierad skatt på fossila bränslen	4,78
Bränsleförbrukning för industrin, energiskatt	1,71
Elförbrukning inom industrin, energiskatt	10,91

Källa: Regeringens proposition 2001/2002:100.

Självfallet finns det goda argument för en del skatteavvikelser, men i huvudsak blev dessa undantag redan genomförda i samband med skattereformen. Det gäller t.ex. beskattningen av bostäder. Därefter har flera betydande avvikelser tillkommit, bl.a. på biobränslen för att staten vill använda skatter som ett sätt att styra användningen av energi.

Även om man accepterar vissa avvikelser anser vi att det generellt finns utrymme att radikalt minska avvikelserna och öka likformigheten. Det blir allt mindre logiskt att ha skatteundantag för pensionssparande och onoterade aktier, skatteavdrag för personatorer, avvikelser för bokmoms, lotterier etc. Många av undantagen erbjuder möjlighet till mer pengar över för vanliga medborgare. Men bakom varje undantag finns som regel starka särintressen.

4.4 Fördelnings effekt av höjd matmoms

Höjd matmoms har en regressiv fördelningseffekt eftersom matkonsumtionen är en större post i låginkomsttagares totala konsumtion. I tabellen nedan visas vilka effekterna blir för olika hushåll om momsen skulle höjas till 25 procent för livsmedel. Tabell 4.6 och 4.7 visar att fördyringen i kronor blir ungefär lika stor såväl i hushåll i olika socioekonomiska grupper som i

olika inkomstdeciler. Ett borttagande av detta undantag skulle ge staten ökade skatteinkomster på cirka 16 miljarder, förutsatt att konsumtionen inte förändras vid en prisökning.

Tabell 4.6 Utgifter i tusentals kronor för socioekonomiska grupper, per konsumtionsenhet, 2001.

	Arbetare	Lägre tjänstemän	Mellan tjänstemän	Högre tjänstemän
Disponibel inkomst	113	128	133	156
Köpta livsmedel	18,1	19,2	17,5	18,8
Köpta livsmedel som andel av inkomst	16,0 %	15,0 %	13,2 %	12,0 %
Höjd moms till 25%				
Ny livsmedelskostnad	20,5	21,7	19,8	21,2
Fördyrning	2,4	2,5	2,3	2,4
Andel av disponibel inkomst	2,1 %	1,9 %	1,7 %	1,6 %

Källa: SCB (2001) samt egna beräkningar.

Tabell 4.7 Utgifter i tusentals kronor för decilgrupper, per konsumtionsenhet, 2000.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Disponibel inkomst	61,4	92,5	106,7	110,4	112,7	124,3	123,5	128,3	142,5	179,6
Köpta livsmedel	18,2	19,8	17,9	18,0	17,3	17,9	17,4	17,9	19,2	18,7
Köpta livsmedel som andel av inkomst	29,6%	21,3%	16,8%	16,3%	15,3%	14,4%	14,1%	13,9%	13,4%	10,4%
Höjd moms till 25%										
Ny livsmedelskostnad	20,5	22,3	20,3	20,4	19,5	20,2	19,7	20,2	21,6	21,2
Fördyrning	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,5	2,4
Andel av disponibel inkomst	3,8%	2,8%	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%	1,4%

Källa: SCB (2001) samt egna beräkningar.

En höjning av matmomsen skapar därigenom fördelningspolitiska problem. Höjd konsumtionsskatt får enbart tillfälliga effekter på inflationen. Om man vill finansiera en förändring av skattesystemet genom ett högre momsuttag, så har Riksbanken möjlighet att bortse från effekter på KPI till följd av ändringar i den indirekta beskattningen.

4.5 Budgetprocessen

En av de viktigaste delförklaringarna till uppluckringen av skattesystemet är att det finns svagheter i politikens spelregler. I detta sammanhang är särskilt utgiftstaket viktigt. Finansieringsprincipen för utgiftstaket är så stramt formulerad att den begränsar regeringens handlingsutrymme. Därför utformas politiken på inkomstsidan istället för på utgiftssidan. Om utgiftstaket är på väg att överskridas, eller om en utgift ska öka, så måste någon annan utgift minska. På inkomstsidan i budgeten blir principen inte lika stark. Där kan en skatt sänkas utan att man behöver föreslå att en annan skatt ska höjas så länge överskottsmålet inte är hotat.

En *finansieringsprincip* på inkomstsidan skulle innebära att skattekvoten måste ombalanseras om någon politisk kraft önskar att sänka en skatt, d.v.s. att någon annan skatt måste höjas. Om man av "tillväxtskäl" skulle vilja sänka kapitalskatter eller företagskatter för företagen så skulle andra skatter höjas, t.ex. på fastigheter.

Den offentliga budgetprocessen bygger till viss del på en synvilla genom att den ensidiga centreringsen på att hålla utgiftstaket har medfört att utgifter, genom olika utformningar, placerats på inkomstsidan. Erfarenheter från 1995 och framåt visar att näringspolitik, sjöfartspolitik, arbetsmarknadspolitik, byggpolitik, kulturpolitik och kommunal sysselsättningspolitik utformas på statsbudgetens inkomstsida.

Det medför att intäkterna från stabila skattebaser, t.ex. moms, energibesättning och arbetsgivaravgifter har minskat. Det snedvrider inte bara resursanvändningen utan underminerar också den ekonomisk-politiska beslutsprocessen. De reformer som lämpar sig för skattesänkningar prioriteras framför sådant som inte kan finansieras via skatteavdrag, t.ex. transferringar till hushåll med låga inkomster och kostnader för verksamhet som utbildning.

Det vi kan konstatera är att det har varit svårt att hävda löntagarintresset i förhållande till producentintresset. Det har främst varit producentintresset som tvingat fram sänkt moms. I de utredningar som nu arbetar och de som redan rapporterat ligger i färdens riktning sänkningar av fastighetskatten, företagsbesättningen samt förmögenhetsbesättningen.

Någon kan säga att LO "fått" en skattereduktion för medlemmarnas fackföreningsavgifter, men denna skattereduktion syftar till att återställa neutraliteten mellan arbetsgivarnas och löntagarnas organisationskostnader. Reduktionen togs bort i 1990-talets början av den borgerliga regeringen i en av krisuppgörelserna.

4.6 Arbetsgivaravgiften

Arbetsgivaravgiften tas ut på lönesumman, en av de mest stabila skattebaserna. Huvuddelen av arbetsgivaravgifterna är avsedd som finansiering av bestämda förmåner, t.ex. pensioner eller sjukförsäkring. Det finns emellertid en allmän arbetsgivaravgift på 2,69 procent som inte är in-tecknad.

Den allmänna arbetsgivaravgiften, som är en ren beskattning och inte direkt knuten till en förmån i framtiden, kan bli ett viktigt instrument för konjunkturpolitik vid ett EMU-medlemskap. Men det förutsätter att den är högre än i dag. Om procentsatsen för den allmänna arbetsgivaravgiften höjs med 4 procentenheter till 6,69 procent, så skulle den vid kostnadskriser och därav följande sysselsättningsproblem ge utrymme för en påtaglig tillfällig sänkning av arbetskraftskostnaden. Den allmänna löneavgiften är en proportionell skatt som betalas på hela inkomstskalan. Det innebär att det för höginkomsttagare och heltidsarbetare betalas mycket mer i arbetsgivaravgift, räknat i kronor, än låginkomsttagare eller deltidsarbetare.

Vi anser det möjligt att successivt öka arbetsgivaravgifterna och de egenavgifter som betalas av egna företagare med 1 procentenhet om året de närmaste 4 åren. Därmed återställs arbetsgivaravgifterna till nivån före skattereformen. Detta skulle, om arbetsgivarna tog hela kostnaden, innebära en ökning av intäkterna med nästan 42 miljarder kronor. På sikt skulle det emellertid innebära en minskning av löneutrymmet i samma utsträckning som arbetsgivaravgiften höjs med minskade skatte- och avgiftsinkomster som följd.

Reduktionen på avgiften för småföretag bör dessutom upphöra. Det motsvarar idag ett skattebortfall på 6,5 miljarder kronor.

Under 1990-talet "köpte" löntagarna sysselsättning genom lägre reallöner (som en följd av kronans sjunkande värde) och statsmakten bidrog till att sänka priset på arbete genom att sänka arbetsgivaravgiften. Kronan har under andra halvan av 1990-talet varit undervärderad

och förväntas därför apprecieras. Om växelkursen apprecieras så kommer priset på svensk arbetskraft i utländsk valuta att öka. En höjning av arbetsgivar- och egenavgifterna skulle få samma effekt. Vi menar därför att effekterna av en höjning av arbetsgivar- och egenavgifterna, medan kostnadsläget anpassas, skulle reduceras genom att den väntade kronapprecieringen minskar.

Både Konjunkturinstitutet och LO tror att kronan kommer att förstärkas med cirka 8 procent till 2004 vilket innebär att växelkursen blir 8,80 kronor/euro. Nordea tror att ”förhandlingsmekanismen” innebär att Sverige släpps in i EMU vid en växelkurs kring 8,50 kronor/euro. Det skulle innebära att växelkursen blir drygt 10 procent starkare än hösten 2002.

Vi tror att det är möjligt att höja arbetsgivaravgifterna med 4 procentenheter, vilket innebär omkring 3 procents ökning av hela den svenska lönekostnaden. Om man antar att exporten är ungefär $\frac{1}{4}$ av BNP, så motsvarar det en effekt av en 12-procentig kronförstärkning mätt i hela ekonomin.

Med en höjning av arbetsgivaravgifterna kommer således apprecieringen av kronan bli mindre än annars. En arbetsgivaravgiftsökning, allt annat lika, innebär att resurserna förs till den offentliga sektorn. En appreciering av kronan däremot fördelas, genom sänkta importpriser, till folkhushållet i proportion till hushållens privata konsumtion eller deras disponibla inkomst.

Intäkts- och fördelningseffekter av höjda arbetsgivaravgifter

En höjning av arbetsgivaravgifterna och de egenavgifter som betalas av egna företagare med 4 procentenheter skulle öka statens inkomster med nästan 42 miljarder kronor. Det gäller under förutsättningen att arbetsgivarna tar hela kostnaden och lönestrukturen inte förändras. Detta gäller dock på mycket kort sikt.

På litet längre sikt tas en höjning ur det befintliga löneutrymmet. Denna anpassning tar i genomsnitt omkring fem år och går olika fort i olika sektorer. Det betyder att lönerna inte ökar så mycket som de skulle ha gjort om avgifterna inte höjdes. Summan av lönerna och arbetsgivaravgifterna eller lönerna och egenavgifterna kan antas bli lika stor med och utan en höjning av avgifterna. Med höjda avgifter blir då lönerna, på sikt, så mycket lägre att de ger utrymme åt den högre avgiften. Vi har illustrerat detta i ett räkneexempel, se tabell 4.8.²⁵

²⁵ I räkneexemplet har vi antagit att lönerna sätts så att lön tillsammans med avgift blir lika stor oavsett avgiftssatsens storlek, för både anställda och företagare. En högre avgift innebär då en lägre lön. Exemplet är förenklat på så sätt att skattepliktiga förmåner som också ingår i avgiftsunderlaget inte antas förändras trots den förändrade avgiftssatsen. För de som arbetar efter 65 års ålder antas lönerna minska i samma utsträckning som för övriga trots avgiften på deras löner är lägre. På företagarnas egenavgifter görs ett avdrag med 5 % av avgiftsunderlaget dock högst med 9 000 kr per år. I de fall nedsättningen före avgiftshöjningen var 9 000 kr och efter avgiftshöjningen skulle bli 5 procent av avgiftsunderlaget har lönen förenklat antagits bli lika stor som den skulle bli om nedsättningen även efter höjningen var 9 000 kr. För arbetsgivare görs avdrag med liknande konstruktion på den totala arbetsgivaravgiften. Detta har vi inte kunna ta hänsyn till i beräkningarna. I exemplet har vi laborerat med de skatter och avgifter som antas komma att betalas in för 2003. Fallet ”med en avgiftshöjning” får tänkas gälla om avgifterna hade höjts ungefär 5 år tidigare.

Tabell 4.8: Den offentliga sektorns intäkter av 4 procentenheters högre arbetsgivar- och egenavgifter (miljoner kronor).

	Avgiftshöjning	Påverkan på löner och företagarincome	Totalt
Arbetsgivaravgifter	40 507	-10 699	29 808
Egenavgifter	1 180	-241	939
Skatt exkl. avgifter	0	-13 347	-13 347
Totalt	41 687	-24 287	17 400

Källa: SCB (2001) samt egna beräkningar.

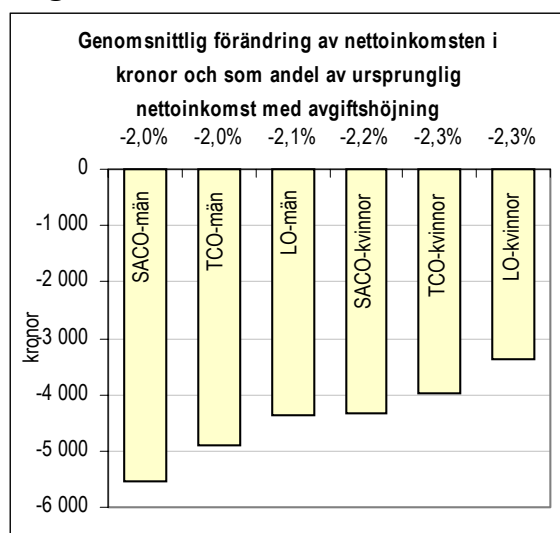
Vi ser då att arbetsgivar- och egenavgifterna på några års sikt tillsammans skulle bli nästan 11 miljarder kronor lägre om lönerna anpassas nedåt. De lägre lönerna skulle också medföra minskade inkomstskatter. Den offentliga sektorns årliga vinst av avgiftshöjningen skulle därför bara bli drygt 17 miljarder kronor efter några år.

De lägre lönerna skulle också innebära mindre konsumtion och därav följande mindre momsintäkter för staten. Detta är inte inräknat i vårt exempel.

Om det vore så att arbetsgivarna tog hela kostnaden för en höjning av arbetsgivaravgiften skulle det, ur de enskilda individernas perspektiv, inte spela någon roll vems arbete som var upphovet till avgiften. Det skulle inte finnas några fördelningseffekter att studera. Men en avgiftshöjning som tas ur löneutrymmet påverkar individer och hushåll olika.

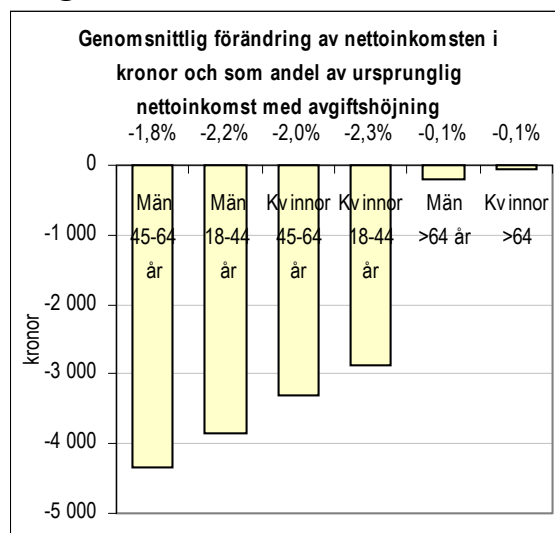
I det följande har vi antagit att lönerna för både anställda och företagare, på några års sikt, skulle bli så mycket lägre än vad de annars skulle ha blivit för att skapa utrymme för avgiftshöjningen, på samma sätt som i räkneexemplet ovan. Vi har undersökt hur individernas nettoinkomster och hushållens disponibla inkomster skulle förändras. Med nettoinkomst avses en persons bruttoinkomst minskad med hans eller hennes slutliga skatt.

Diagram 4.7



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 4.8



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

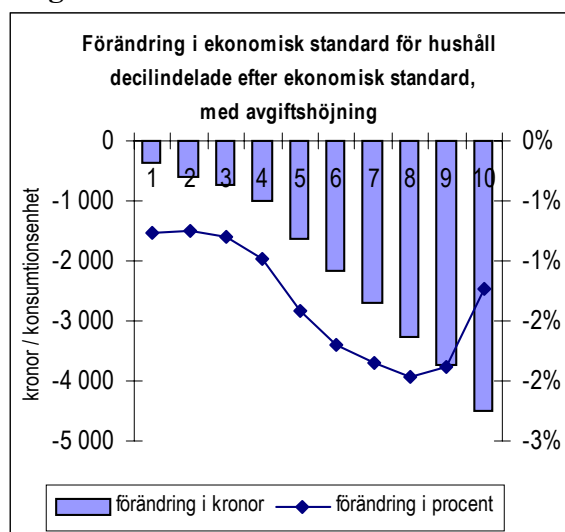
För medlemmar i de olika fackliga centralorganisationerna²⁶ skulle nettoinkomsterna minska ungefär lika mycket, procentuellt sett. Den genomsnittliga minskningen skulle ligga mellan 2,0 och 2,3 procent (se diagram 4.7). Eftersom Saco-männen, följda av TCO-männen, i genomsnitt har högst nettoinkomst minskar deras nettoinkomster mest mätt i kronor. Deras nettoinkomster skulle minska med 5 600 kronor, respektive 4 000 kronor om året. LO-kvinnorna är den grupp som har minst nettoinkomster och den grupp för vilken minskningen, 3 400 kronor om året, blir minst mätt i kronor.

En höjning av arbetsgivar- och egenavgifterna finansieras endast av dem som har inkomst av anställning eller eget företagande eller får vissa inkomstrelaterade transfereringar. Redan intjänade pensioner påverkas t.ex. inte. Det förklarar varför nettoinkomsterna för personer 65 år eller äldre i stort sett inte påverkas av förändringen, vilket vi ser i diagram 4.8.

När hushållen rangordnas efter sin ekonomiska standard²⁷ blir det mycket tydligt att avgiftshöjningen påverkar hushåll med bättre ekonomisk standard mer än hushåll med sämre ekonomisk standard (se diagram 4.9). Om man bortser från hushållen med den högsta ekonomiska standarden (decilgrupp 10) så försämras den ekonomiska standarden i genomsnitt mer, procentuellt räknat, ju bättre ekonomisk standard hushållen har.

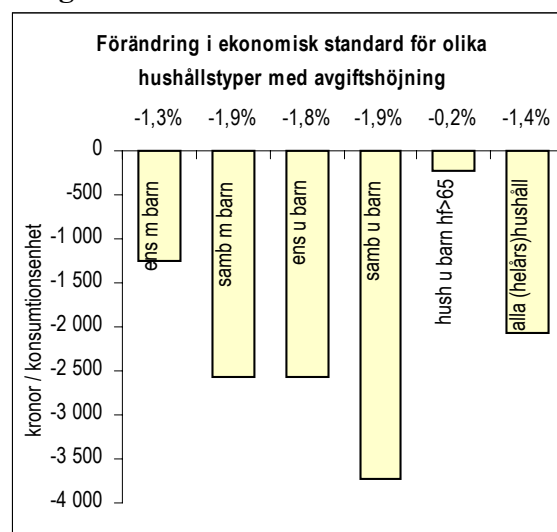
Diagram 4.10 visar att den ekonomiska standarden minskar ungefär lika mycket, procentuellt, för sammanboende med och utan barn och för ensamstående utan barn. Mätt i kronor per konsumtionsenhet betyder det mest för sammanboende utan barn. Den ekonomiska standarden minskar betydligt mindre för ensamstående med barn, både mätt i procent av ursprunglig ekonomisk standard och i kronor per konsumtionsenhet. Hushåll där hushållsföreståndaren är 65 år eller äldre är, vilket vi redan har kunnat gissa, den grupp där den ekonomiska standarden minskar minst.

Diagram 4.9



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 4.10



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

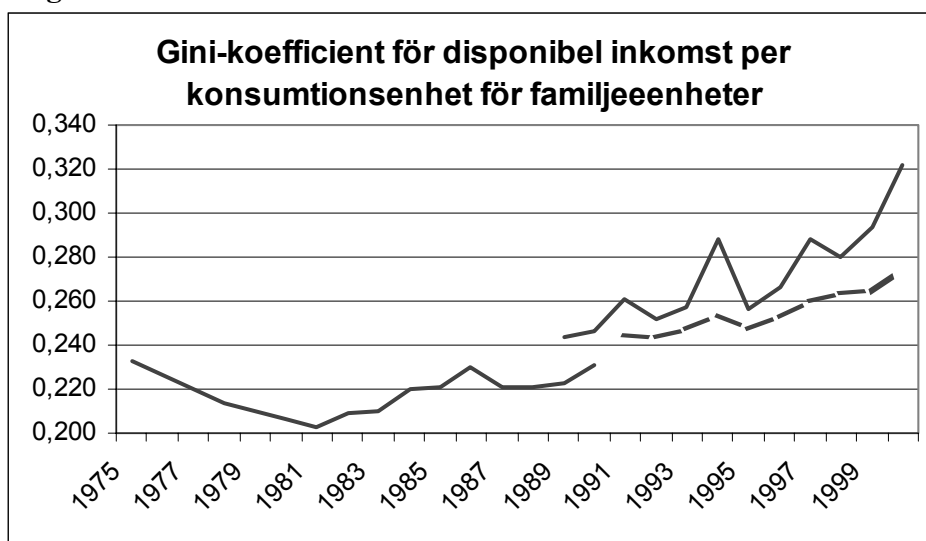
²⁶ Endast medlemmar i facken mellan 18 och 64 år finns med i analysen.

²⁷ Med ekonomisk standard menas disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda. Hushållets försörjningsbörda beräknas genom att de olika medlemmarna i hushållet tilldelas olika konsumtionsenheter beroende på om det finns en eller två vuxna i hushållet och beroende på hur många barn det finns och dessas ålder.

5 Inkomstutjämnig

Det sker sedan drygt två decennier tillbaka en snabb ökning av inkomstspridningen i Sverige.²⁸ Det vanliga måttet på inkomstfördelning är den så kallade ginikoefficienten. Om den är 1 så har en person alla inkomster i ekonomin och om den är 0 så har alla personer lika stora inkomster. Diagram 5.1 visar att ginikoefficienten i Sverige har stigit från 0,245 till 0,275 mellan 1999 och 2000, vilket är den största ökning under ett år som SCB någonsin uppmätt. Utvecklingen mellan 1999 och 2000 beror till stor del på utvecklingen för kapitalinkomsterna. Börsfallet från 2000 till 2002 bör därmed få en kraftigt dämpade effekt på utvecklingen av inkomstskillnaderna. Även ginikoefficienten för disponibla inkomster exklusive kapitalinkomster uppvisar dock en kraftig ökning under andra halvan av 1990-talet

Diagram 5.1



Källa: SCB.

Hur ser inkomstspridningen i Sverige ut i förhållande till andra industriländer? I tabell 5.1 nedan visas de senast tillgängliga år det finns jämförbara ginikoefficienter för. Som synes hade Sverige enligt denna sammanställning industrivärldens minsta inkomstskillnader.

Tabell 5.1 Ginikoefficienter, senast tillgängliga år.

	Gini	År
USA	0,372	1997
Storbritannien	0,344	1995
Italien	0,342	1995
Australien	0,311	1994
Schweiz	0,307	1992
Kanada	0,305	1998
Frankrike	0,288	1994
Österrike	0,277	1995
Tyskland	0,261	1994
Danmark	0,257	1997
Belgien	0,255	1997
Holland	0,253	1994
Norge	0,238	1995
Finland	0,226	1995
Sverige	0,221	1995

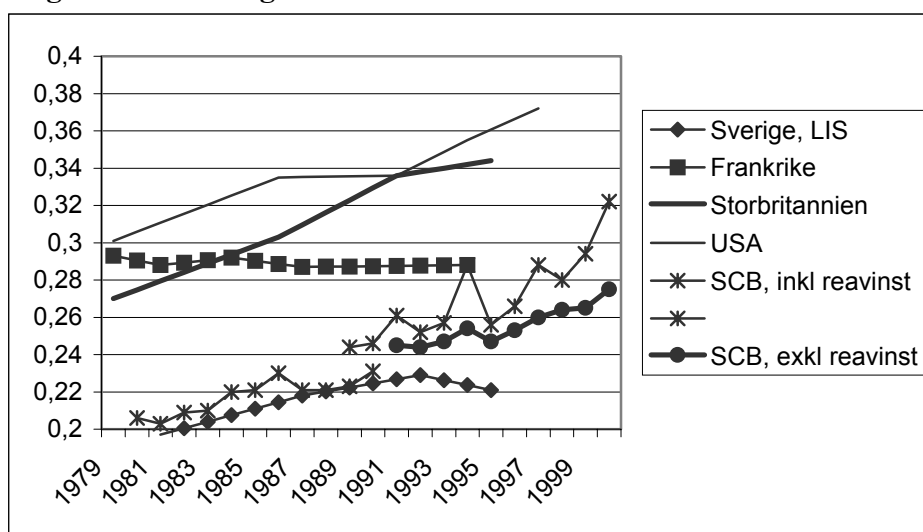
²⁸ Andersson, Kainelainen och Reinbrand (2002), Källa: Luxemburg Income Study.

Vår bild är dock att utvecklingen mot ökad inkomstspridning i Sverige sedan mitten av 1990-talet har medfört att Sverige inte längre är det land som har lägst inkomstspridning. LO:s välfärdsutredare Sven Nelander, som arbetat med studier av inkomstfördelningen sedan låginkomstutredningen på 1960-talet, hävdar i Nelander och Lönnroos (2000, s.8-9), att Sverige om 20 år kommer att ha inkomstskillnader liknande de i Storbritannien i mitten av 1990-talet. Detta förutsatt att ojämlikheterna i Sverige utvecklas i samma takt som de senaste 15 åren. Vad finns det för belägg för denna negativa syn på den framtida svenska utvecklingen?

I diagram 5.2 visas utvecklingen för olika ginikoefficient-serier från SCB och Luxemburg Income Study (LIS). Dessa är inte jämförbara rakt av. Men även om det inte går att jämföra äpplen och päron så går det att se i vilken riktning ginikoefficienterna rör sig. Serien över Sverige från LIS är relativt konstant från slutet av 1980-talet till mitten av 1990-talet. Samma utveckling har båda serierna som beskriver ginikoefficienten *inklusive* respektive *exklusive* reavinster från SCB.

Vår prognos är att den ökning som kunnat ses i SCB:s serier sedan mitten av 1990-talet även kommer att återfinnas i Sveriges ginikoefficient från LIS när denna kommer för slutet av 1990-talet. De ginikoefficienter som redovisas inom LIS-projektet exkluderar reavinster. I vilken grad den internationellt jämförbara ginikoefficienten kommer att stiga indikeras därmed av SCB:s serie som exkluderar reavinster.

Diagram 5.2 Olika ginikoefficienter



Källa: Luxemburg Income Study och SCB

En OECD-jämförelse visar att en allt ojämna inkomstfördelning är ett internationellt fenomen.²⁹ Stöd för vårt påstående om den framtida utvecklingen av de svenska inkomstskillnaderna kommer från forskare som menar att Sverige från 1980-talet fram till mitten av 1990-talet hade högre ökningstakt mot en ojämna inkomstspridning, mätt som ginikoefficient, än USA, se Gottschalk och Smeeding (1999, s.24-26), Det var i själva verket bland de industrialiserade länderna bara Storbritannien som hade en kraftigare utveckling mot ökad ojämlikhet än Sverige.

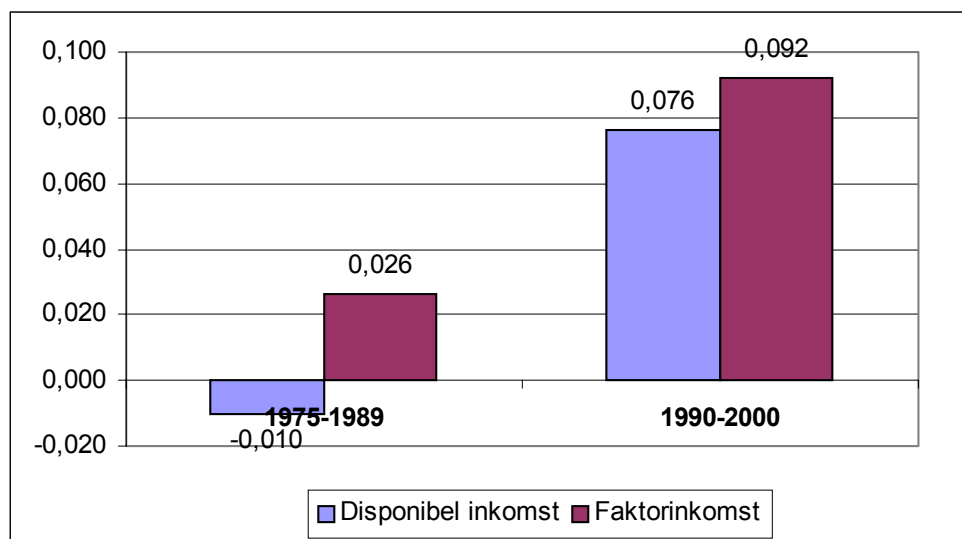
²⁹ Förster och Pellizzari (2000).

Demografin spelar dock även här en betydande roll i utvecklingen. I Johansson (2002) har det gjorts ett försök att skatta demografins inverkan på inkomstfördelningen.³⁰ Hans forskning visar att mycket av ökningen i inkomstspridning sedan början av 1980-talet beror på den demografiska utvecklingen. Spridningen i inkomster är nämligen större i de åldrar där många är yrkesverksamma och minskar i pensionsåldern. Om en stor del av befolkningen är i den yrkesverksamma åldern kommer inkomstspridningen i samhället att vara stor. När 40-talist generationen går i pension skulle, enligt denna teori, inkomstspridningen minska. Johansson visar att åldersstrukturen har spelat en viss roll men inte den avgörande rollen för att förklara de förändringar i inkomstspridningen som skett de senaste 50 åren. En framskrivning av inkomstspridningen med demografin visar på att den kommer att öka fram till 2005 för att sedan minska.

Självklart spelar demografin en stor roll i hur inkomstspridningen utvecklas men precis som Johansson skriver så påverkar fler faktorer. Exempelvis så har kapitalinkomsterna blivit en allt större del av medborgarnas inkomster. Dessa inkomster är inte beroende av att individerna förvärvsarbetar och kommer därför att finnas kvar vid pension. Därigenom finns det skäl att tro att inkomstspridningen inom gruppen pensionärer kommer vara större i framtiden än idag.

Vad har skattesystemet för roll i utvecklingen mot större inkomtskillnader? Fördelningspolitiken har det senaste decenniet allvarligt försvagats. Under perioden 1975 till 1989 motverkade det offentliga den ökning som skedde i spridningen av faktorinkomsterna. Spridningen har ökat mindre i disponibla inkomster än i faktorinkomster även mellan 1990 och 2000 men det finns tecken på att det offentliga inte längre motverkar inkomstspridningen lika starkt, se diagram 5.3.

Diagram 5.3 Förändring i ginikoefficienter för disponibel inkomst respektive faktorinkomst.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

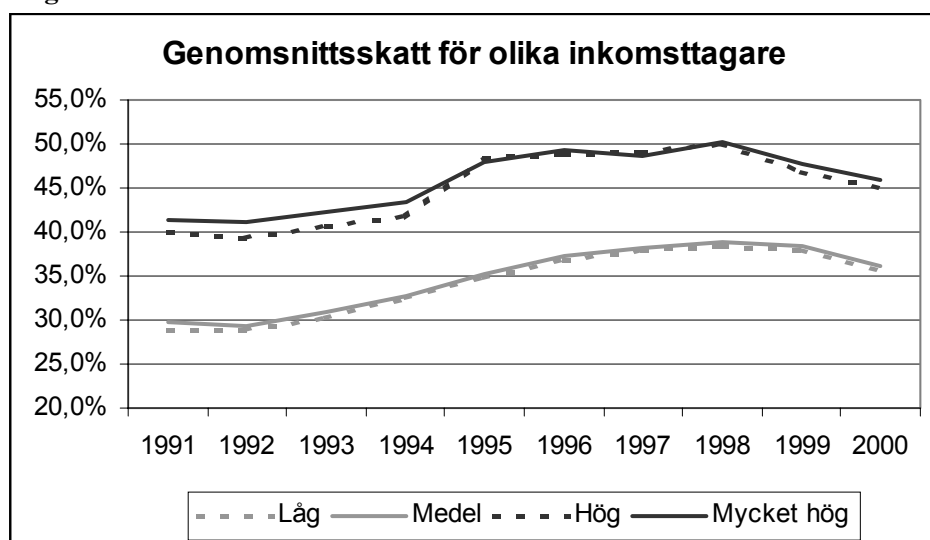
En förklaring till den ökade inkomstspridningen av de disponibla inkomsterna är minskningen av progressiviteten i skattesystemet. Jämfört med åren före skattereformen 1990–1991 så har genomsnittsskatterna stigit från cirka 40 procent till drygt 45 procent för höginkomsttagarna och från cirka knappt 30 procent till cirka 36 procent för låg- och medelinkomsttagarna. Genomsnittsskatten har således ökat med 4,7 procentenheter för höginkomsttagarna och med 6,7

³⁰ Johansson (2002).

procentenheter för låginkomsttagarna, se diagram 5.4. Att skatten har ökat med två procentenheter mer för låg- och medelinkomsttagare visar på en urholkning av progressiviteten under 1990-talet.

Redan under 1980-talet så minskade progressiviteten successivt i det svenska skattesystemet.³¹ Den svenska inkomstskatten hade 1980 den kraftigaste utjämnings effekten jämfört med åtta andra länder. 1990 hade den svenska inkomstskattens utjämnings effekt minskat med 44 procent och Sverige hade fallit till tredje från slutet i en jämförelse med åtta andra länder. Endast inkomstskatten i USA och Storbritannien hade mindre utjämnings effekter.

Diagram 5.4



Källa: Persson och Johansson (2002).

Christer Persson och Morgan Johansson beskriver tudelningen under 1990-talet så här i boken *Skatter – förtryck eller befrielse* (s.130):

”Under de första åren skärpte den borgerliga regeringen kraftigt beskattningen av arbetsinkomster, samtidigt som stora kapitalskattesänkningar genomfördes, det tidigare schablonavdraget togs bort, grundavdraget sänktes, egenavgifter infördes, indexeringen av inkomstskatteskalen urholkades och löntagarnas avdrag för avgiften till facket slopades. Under andra hälften av 1990-talet fortsatte de socialdemokratiska regeringarna att höja skatten på arbete, genom höjda egenavgifter och en begränsning av indexeringen i skatteskalen. Dessutom infördes en värnskatt för höginkomsttagare. Dessförinnan hade den socialdemokratiska regeringen reverserat den borgerliga regeringens sänkning av kapitalskatterna.

Under senare år har skattesänkningar på arbete genomförts. Skattereduktion för låginkomsttagare, kompensation för egenavgifterna, sänkt kommunalskatt och höjda skiktgränser i skatteskalen har påverkat inkomstskatterna.

Summerar vi utvecklingen under 1990-talet kan vi konstatera att urholkningen av progressiviteten fortsatte. Trots att genomsnittsskatten ökade för alla grupper under 1990-talet minskade avståndet i skatt mellan hög och låginkomsttagare.”

³¹ Ervik (1998).

I den stora skattereformen 1990–1991 var syftet att höginkomsttagarna skulle betala för fördelarna med lägre progressivitet. Så skedde inte och värnskatten kom således till för att balansera detta. Vi menar att det inte finns skäl att ytterligare minska progressiviteten i skatteskalan.

Vi beskrev tidigare att bärkraftsprincipen, d.v.s. principen att taxera efter ekonomisk förmåga, är ett viktigt inslag i skattepolitiken. Men ambitionen att använda bärkraftsprincipen i skattepolitiken är inte högre i Sverige än i de flesta andra länder. Ett sätt att jämföra progressiviteten i olika länders skattesystem är att jämföra skattenivån för hög- och låginkomsttagare med den för medelinkomsttagare. I tabell 5.2 och 5.3 visas skillnaden i procentenheter mellan de olika grupperna.

Tabell 5.2 Skillnad i inkomstskatt, egenavgifter samt arbetsgivaravgifter mellan genomsnittlig industriarbetare och individ som har en lönenivå på 67 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön.

Procentenheter	2001
Frankrike	9,9
Irland	8,5
Österrike	7,8
Belgien	6,5
Holland	5,5
Tyskland	5,3
Luxemburg	5,1
Finland	5,0
Storbritannien	4,9
Spanien	4,6
Australien	4,2
Kanada	3,9
Italien	3,3
Danmark	3,1
Norge	3,0
Schweiz	2,5
USA	2,3
Sverige	1,6
Japan	1,0
Nya Zeeland	0,8

Källa: OECD (2002a) samt egna beräkningar.

Tabell 5.3 Skillnad i inkomstskatt, egenavgifter samt arbetsgivaravgifter mellan genomsnittlig industriarbetare och individ som har en lönenivå på 167 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön.

Procentenheter	2001
Irland	10,0
Luxemburg	8,3
Australien	7,9
Danmark	7,3
Norge	7,1
USA	5,9
Finland	5,8
Nya Zeeland	5,7
Belgien	5,7
Österrike	5,2
Tyskland	4,8
Sverige	4,7
Schweiz	4,3
Italien	3,9
Spanien	3,8
Storbritannien	3,2
Japan	3,0
Frankrike	2,4
Kanada	1,2
Holland	-2,1

Källa: OECD (2002a) samt egna beräkningar.

Tabellerna visar på att det svenska skattesystemet inte är så progressivt som många tror. Om dessutom hänsyn tas till att den generella skattenivån i Sverige är relativt hög är den jämförelsevis låga avvikelsen i procentenheter anmärkningsvärd. Det är dock inte självklart att ett land med relativt hög skattekvot måste ha en progressiv beskattning för att omfördela mellan individerna. Omfördelningen per krona kan vara betydligt mindre om fler skatte kronor tas ut.

5.1 Kapitalskatterna

Det finns många förslag på sänkningar av kapital- och egendomsskatter men få föreslår någon finansiering. Vi är inte motståndare till sänkningar av några skatter men vi anser att finansieringen måste uppfylla två kriterier. För det första måste det finnas en trovärdig finansiering och för det andra måste finansieringen vara fördelningspolitisk acceptabel. Att slopa förmögenhetsskatten är ett populärt förslag men hur populärt är förslaget om det måste finansieras med en höjning av någon annan egendomsskatt, t.ex. fastighetsskatten?

Skatteavvikelseerna i kapitalbeskattningen uppgick till 35 miljarder kronor 2002. De största avvikelseerna rör skatt på boende. Värdeökningar på eget hem och bostadsrätt beskattas inte förrän tidigast vid realisation av bostaden. Det finns dessutom möjlighet att skjuta upp skatten ytterligare om pengarna används för att köpa en ny bostad. Därigenom går det offentliga miste om stora skatteinkomster, 12 miljarder kronor 2002. Det finns dessutom betydande avvikelser för inkomster av försäljning av aktier. Även här beskattas inte värdestegring, vilket gav en skatteavvikelse på cirka 8 miljarder kronor 2002. Att det är svårt att beskatta värdeökningar när de inträffar är inte kontroversiellt men det finns andra skatteavvikelser på kapi-

talområdet som är mer tveksamma. Det finns en rad lättnader riktade till storägare av företag och till aktieägare av företag på O-listan. Dessutom är skatten på privat pensionssparande lägre än på annat sparande. Detta gav en skatteavvikelse på 11,5 miljarder kronor 2002.

För att skapa likformighet mellan arbets- och kapitalinkomster är det önskvärt att minska dessa undantag. Det är viktigt att studera de fördelningspolitiska konsekvenserna av borttagande av undantagen i kapitalbeskattningen. I rutan nedan visas effekterna av en höjning av avkastningsskatten på pensionssparande från 15 till 30 procent.

Fråga: Vad händer för Avtalspension SAF-LO om skattesatsen för beräkning av avkastningsskatt höjs från 15 till 30 procent ?

1. Vad händer den enskilde personen ?

Effekterna blir olika för personer i olika åldrar:

- en 21-åring som kommer ny in i pensionssystemet
- en 45-åring som har tidigare intjänande i STP och Avtalspension SAF-LO
- en 60-åring (” ”)
- en 65-åring (” ”)
- en STP-pensionär
- en person som inte uppnått pensionsåldern, men som har lämnat avtalsområdet

a) en 21-åring som kommer ny in i pensionssystemet

Det beräknade pensionsbeloppet med den nya skattesatsen blir cirka 80 procent av vad han annars skulle ha fått. För att kompensera detta skulle premiesatsen behöva höjas till cirka 4,5 procent , i stället för nuvarande 3,5 procent av lönen.

b) en 45-åring som har tidigare intjänande i STP och Avtalspension SAF-LO

Det beräknade pensionsbeloppet med den nya skattesatsen blir cirka 85 procent av vad han annars skulle ha fått. För att kompensera detta skulle premiesatsen behöva höjas till cirka 4,6 procent , i stället för nuvarande 3,5 procent av lönen.

c) en 60-åring som har tidigare intjänande i STP och Avtalspension SAF-LO

Det beräknade pensionsbeloppet med den nya skattesatsen blir cirka 92 procent av vad han annars skulle ha fått. För att kompensera detta skulle premiesatsen behöva höjas till cirka 6,0 procent , i stället för nuvarande 3,5 procent av lönen.

d) en 65-åring som har tidigare intjänande i STP och Avtalspension SAF-LO

Det beräknade pensionsbeloppet med den nya skattesatsen blir cirka 95 procent av vad han annars skulle ha fått. Eftersom denna person redan har pensionerats och inte längre får någon premieinbetalning, så kan den minskade pensionsförmånen inte kompenseras genom höjd premiesats.

e) en STP-pensionär

STP-pensionen är en förmånsbestämd pension, vilket innebär att den ”i princip” inte påverkas av en höjd skatt. Däremot kan pensionären drabbas indirekt, genom att det kanske inte finns lika stort utrymme för att ge framtida pensionstillägg.

f) en person som inte uppnått pensionsåldern, men som har lämnat avtalsområdet

Hur stor den beräknade pensionsbeloppet med den nya skattesatsen blir i förhållande till vad han annars skulle ha fått varierar beroende på hur gammal personen var när han/hon lämnade avtalsområdet; det kan variera mellan cirka 75 och 95 procent av vad han annars skulle ha fått.

Dessa personer får, på samma sätt som pensionären, ingen mer premieinbetalning i Avtalspension SAF-LO, varför ingen kompensation kan ske för dessa personer.

2. Vad kostar det att höja premien för Avtalspension SAF-LO för att kompensera för skatthöjningen ?

Om vi antar att premiesatsen ska höjas från 3,5 procent till 4,5 procent av lönesumman, innebär det för hela kollektivet en premiehöjning från cirka 7,1 miljarder kronor till 9,1 miljarder kronor, d.v.s. en ökning med cirka 2 miljarder kronor.

5.2 Inkomstskatterna

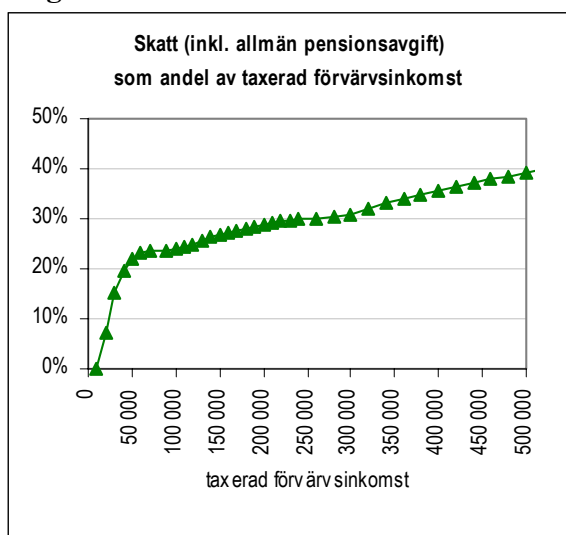
Vi kommer i detta avsnitt att visa effekterna på fördelning, marginalsatser och den offentliga sektorns finanser av ett sätt att sänka skatten som främst riktar sig till låg- och medelinkomsttagare. Det enklaste sättet att sänka skatterna för dessa grupper är att höja grundavdraget i de inkomstintervallen. Avtrappningen av grundavdraget ger dock höga marginalsatser för medelinkomsttagarna, vilket riskerar att påverka arbetsutbudet negativt. Innan vi går in på detta beskriver vi först i korthet hur dagens inkomstskatt ser ut.

Dagens inkomstskatt

I diagram 5.5 nedan visas inkomstskatten som andel av taxerad förvärvsinkomst och i diagram 5.6 visas marginalsatserna. Marginalsatserna är den andel skatt som man får betala på en mindre inkomstökning (här beräknad som en årsinkomstökning på c:a 10 000 kronor). Marginalsatserna varierar huvudsakligen i fyra steg. I de inkomstlägen där den största andelen av inkomsttagarna befinner sig, d.v.s. mellan årsinkomster på 120 000 och 290 000 kronor, är marginalsatserna omkring 35 procent. Dessa inkomsttagare betalar inte statlig skatt, så deras marginalsatt utgörs av kommunalskattesatsen och några procentenheter till, vilka i princip motsvaras av att grundavdragets storlek successivt minskas i dessa inkomstlägen (nedtrappning av den s.k LO-puckeln).

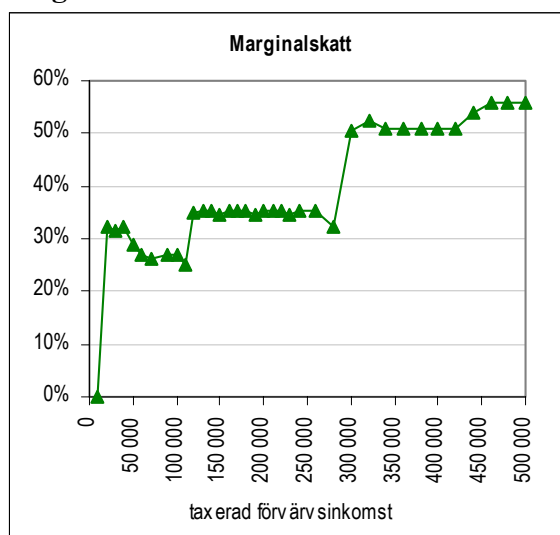
De mellan 15 och 20 procent av inkomsttagarna som betalar statlig skatt har av den anledningen högre marginalsatt. Marginalsatserna uppgår till 50 procent för de flesta av dem, medan de omkring 3 procent av inkomsttagarna som betalar den s.k. värnsatserna har den högsta marginalsatserna i Sverige. Den uppgår till 55 procent. Bland de inkomsttagare som tjänar mindre än 120 000 kronor per år finns de lägsta nivåerna på marginalsatserna. Marginalsatserna blir lägre än kommunalskattesatsen i de inkomstlägen där grundavdragets storlek successivt ökas (upptrappningen av den s.k LO-puckeln).

Diagram 5.5



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 5.6



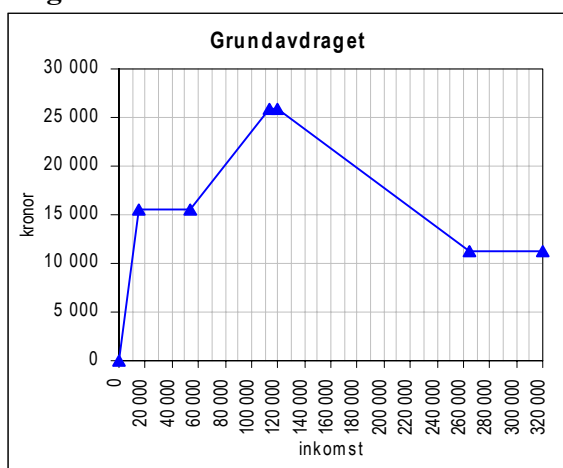
Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

För träffsäkerhetens skull vore det idealiskt att beskattningen skulle ske per arbetad timme. Men det är inte praktiskt möjligt. Att inkomstskatten tas ut på årsbasis, innebär att beskattningen av exempelvis 120 000 kronor i årsinkomst sker på samma sätt oavsett hur lång tid det har tagit för inkomsttagaren att tjäna dessa pengar. Dessa 120 000 kronor kan ha intjänats under tre månader, med en månadsinkomst på 40 000 kronor, eller under ett helt år med en

månadsinkomst på 10 000 kronor. En individ behöver alltså inte vara vad man traditionellt brukar kalla lågavlönad för att han/hon har en relativt låg årsinkomst. Detta gäller exempelvis för sommararbetande studenter.

Grundavdragskonstruktionen som den ser ut idag leder, som texten ovan redan har antytt, till påverkan på marginals-katten. Detta eftersom grundavdraget är olika stort för olika inkomstnivåer (se diagram 5.7). Puckeln ger högst grundavdrag (på 25 000 kr) till årsinkomster på 120 000 kronor. För inkomster mellan 55 000 och 120 000 sker en successiv upptrappning från 15 000 till 25 000 kronor i grundavdrag, vilken alltså sänker marginals-katten för de inkomstnivåerna. För inkomster mellan 120 000 och 260 000 kronor sker en successiv avtrappning, vilket alltså höjer marginals-katten för dessa inkomstnivåer.

Diagram 5.7

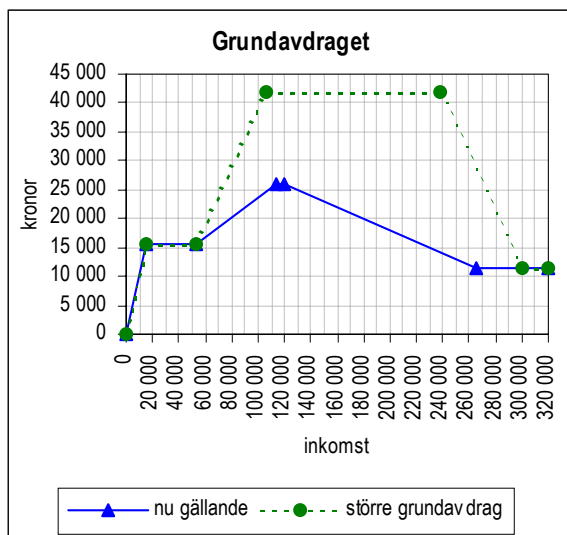


Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Större puckel i grundavdraget

Ett grundavdrag ger skattesystemet ett inslag av progressivitet. När en första del av inkomsten inte beskattas blir skatten en mindre andel av låga inkomster än av höga. Dagens grundavdrag som är högre i vissa låga och medelgoda inkomstskikt förstärker progressiviteten. För att visa ett sätt att sänka skatten för framför allt låg- och medelinkomsttagare har vi undersökt effekterna av en höjning och viss utökning av puckeln i grundavdraget. Avsikten har varit att konstruera en skattesänkning genom så små ingrepp som möjligt i nuvarande grundkonstruktion av skattesystemet, så att förändringarna åtminstone inte leder till ökad komplexitet. Avsikten är också att alternativet ska vara genomförbart utan att ställa följdkrav på större regelförändringar i andra system. En sådan skattesänkning skulle kosta omkring 30,1 miljarder kronor per år i minskade skatteinkomster.

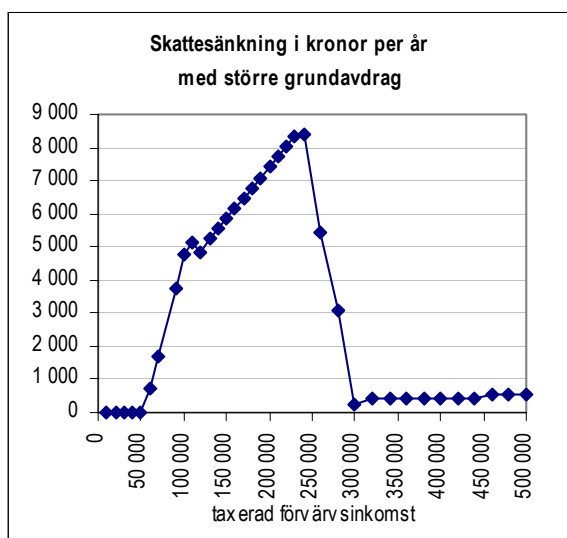
Diagram 5.8



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

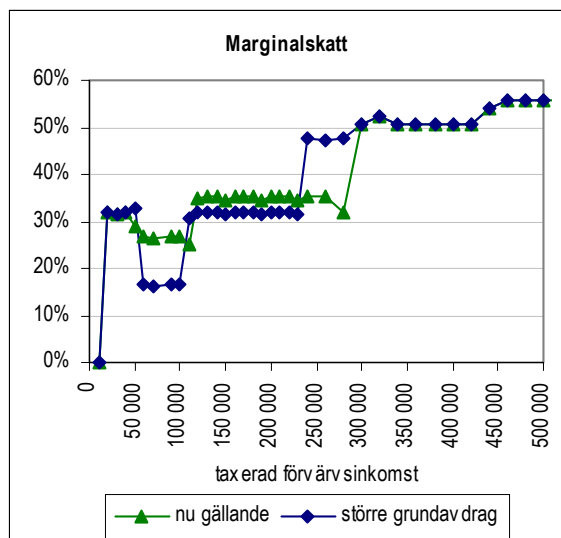
Diagram 5.8 visar konstruktionen av grundavdraget. Hur stora skattesänkningar i kronor per år som det höjda grundavdraget skulle innebära i olika inkomstlägen visas i diagram 5.9. Där framgår tydligt att skattesänkningarna endast tillfaller de med inkomster under 290 000 kronor per år eller omkring 24 000 kronor per månad. I genomsnitt skulle en sådan förändring ge en skattesänkning på 4 200 kr per år.

Diagram 5.9



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 5.10

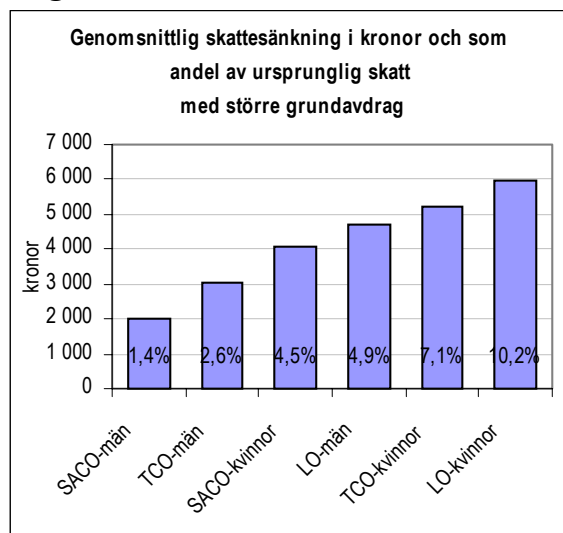


Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Nackdelarna med skattesänkningen illustreras i diagram 5.10. Visserligen leder denna grundavdragskonstruktion till sänkt skatt och sänkt marginalskatt i inkomstskikten mellan 50 000 och 230 000 kronor, men för att låta skatt och marginalskatt vara oförändrad för inkomster över skiktgränsen för statlig inkomstskatt krävs en skarp nertrappning av grundavdraget, vilken leder till kraftigt höjd marginalskatt i dessa inkomstskikt. En marginalskatt på nära 50 procent för medelinkomsttagare som tjänar mellan 19 800 och 24 700 kronor i månaden är inte önskvärt.

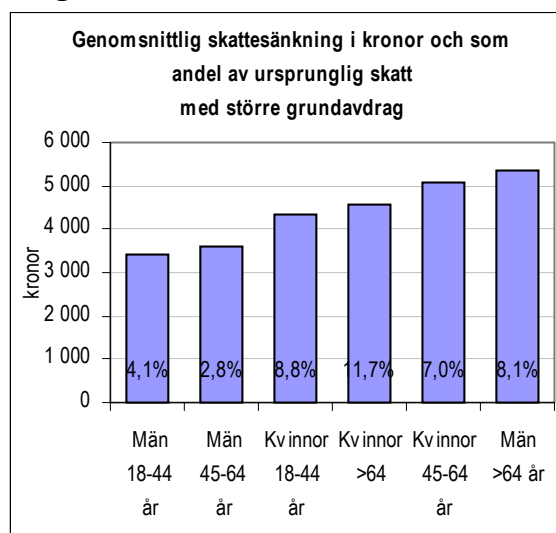
Skattesänkningen gynnar LO-medlemmar framför TCO-medlemmar, vilka i sin tur gynnas framför SACO-medlemmar³². När medlemmarna i de tre stora fackliga organisationerna delas upp på kvinnor och män visar det sig att kvinnorna gynnas framför männen. TCO-kvinnorna gynnas mer än LO-männen och SACO-kvinnorna mer än TCO-männen. Detta är naturligtvis en spegling av att männen generellt tjänar mer än kvinnorna inom varje organisation. Genomsnittet för skattesänkningen i grupperna varierar mellan, så mycket som, 2 000 kr och 6 000 kr (se diagram 5.11).

Diagram 5.11



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 5.12



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

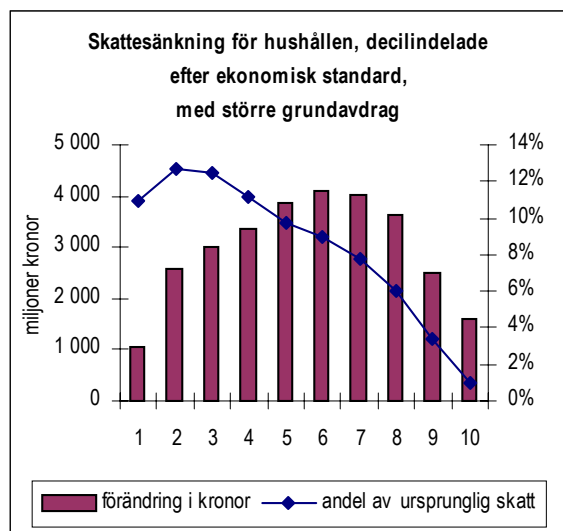
Skattesänkningen gynnar kvinnor och gamla, se diagram 5.12. Män, äldre än 64 år, är den grupp som skulle få den största skattesänkningen (5 400 kr om året) när befolkningen fördelas på ålders- och könsgrupper. Kvinnorna skulle i genomsnitt få mer än de yngre männen. I genomsnitt sänks skatten med 4 600 kr om året för kvinnorna och 3 800 kr om året för männen. Det innebär att 56 procent av skattesänkningen³³ skulle tillfalla kvinnor.

³² Endast medlemmar i facken mellan 18 och 64 år finns med i analysen.

³³ 29,8 miljarder kronor, av de totalt 30,1 miljarder kronor skattesänkningen skulle kosta, skulle tillfalla vuxna. Dessa skulle fördelas med 56 procent på kvinnor och 44 procent på män.

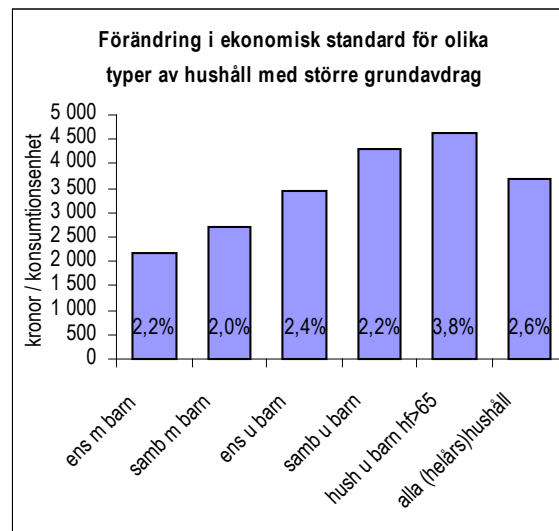
När hushållen rangordnas efter sin ekonomiska standard, se diagram 5.13 och 5.14, ser vi att skattesänkningen främst tillfaller hushåll med medelgod ekonomisk standard. Till en del beror det på att det är svårt att konstruera rimliga skattesänkningar som tillfaller personer med mycket låga inkomster. De betalar ju redan litet i skatt. Skattesänkningarna, som andel av skatten i utgångsläget, är dock större i de lägre decilgrupperna, där den ekonomiska standarden är lägre.

Diagram 5.13



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 5.14



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Trots att höjningen av grundavdraget är konstruerad så att det ger den största skattesänkningen till låg- och medelinkomsttagare gynnar den barnfamiljer minst när man undersöker hur hushållens ekonomiska standard påverkas. Ensamstående med barn är den grupp vars ekonomiska standard ökar allra minst. Delvis beror detta på hur försörjningsbördan ser ut i hushållen. En hundralapp i skattesänkning betyder mindre för den ekonomiska standarden med fler personer i hushållet än med färre. Ju fler barn det finns i hushållet desto fler ska försörjas och ju fler vuxna det finns desto fler finns det som kan bidra till försörjningen (här även bidra med skattesänkning).

Finansiering

Ett sätt att delvis finansiera en höjning och viss utökning av puckeln i grundavdraget är att höja arbetsgivaravgifterna och de egenavgifter som betalas av egna företagare. En höjning av arbetsgivar- och egenavgifterna med 4 procentenheter skulle öka intäkterna mindre på sikt än från första början (se avsnitt 4.6).

Tabell 5.4 visar att den första intäktsökningen på 42 miljarder kronor, genom att lönerna blir lägre än vad de annars skulle ha blivit, på sikt skulle bli motsvarande 24 miljarder kronor lägre. Skattesänkningen som vid ett lägre löneläge skulle kosta nästan 31 miljarder kronor innebär med en sådan delfinansiering en kostnad på drygt 13 miljarder kronor.

Tabell 5.4 Den offentliga sektorns intäkter av vissa regeländringar (miljoner kronor).

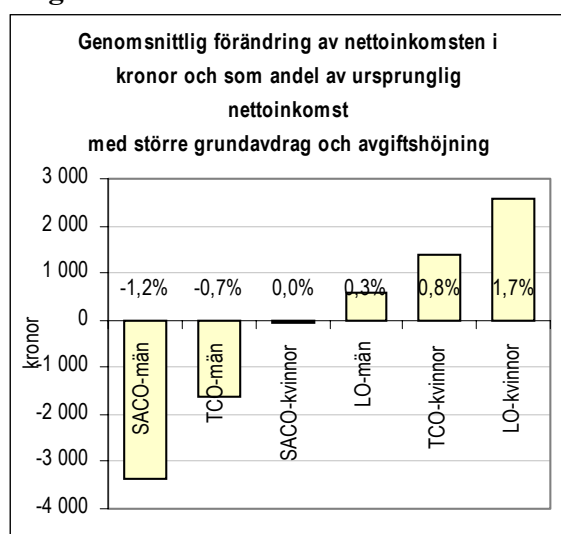
	Avgiftshöjning	Påverkan på löner och företagarincomester	Höjt grundavdrag	Totalt
Arbetsgivaravgifter	40 507	-10 699	0	29 808
Egenavgifter	1 180	-241	0	939
Skatt exkl. avgifter	0	-13 347	-30 758	-44 105
Totalt	41 687	-24 287	-30 758	-13 358

Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Tillsammans med de lägre löner som avgiftshöjningen innebär så skulle skattesänkningen bara innebära små förändringar av nettoinkomsterna för medlemmar i förvärvsaktiv ålder i de olika fackliga centralorganisationerna. Nettoinkomsterna skulle minska med upp till 1,2 procent som genomsnitt för SACO-medlemmar och TCO-män (se diagram 5.15). För LO-kvinnor vilka, som genomsnitt, får den största ökningen skulle den öka med 1,7 procent, eller 2 600 kronor om året.

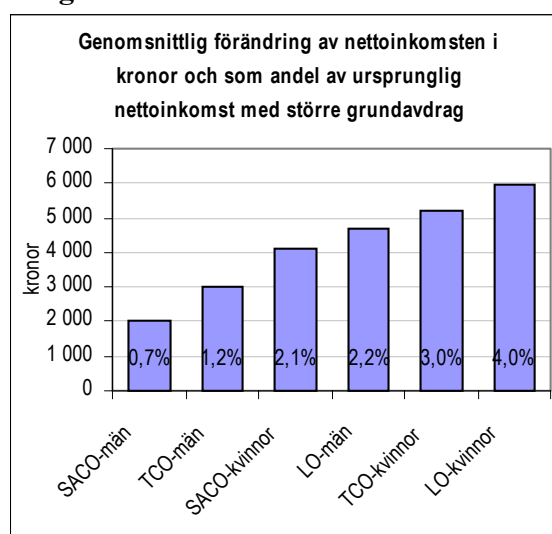
De grupper som gynnas mest av den delvis finansierade skattesänkningen gynnas också mest av den helt ofinansierade (se diagram 5.16). LO kvinnor gynnas mest och SACO-män minst. Men spannvidden i hur mycket deras nettoinkomster påverkas är mindre med en ofinansierad skattesänkning.

Diagram 5.15



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

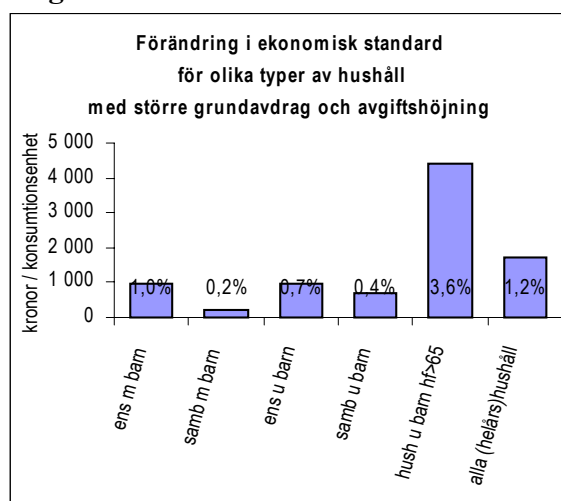
Diagram 5.16



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Den grupp som vinner på denna konstruktion är de som i dag är pensionärer. Avgiftshöjningens effekter på lönerna berör ju inte dem. Det visar sig därför att den enda hushållstyp som skulle få någon påtaglig förbättring av sin ekonomiska standard är de med en hushållsföreståndare som är minst 65 år (se diagram 5.17). Denna grupp gynnas också av den helt ofinansierade skattesänkningen som främst riktar sig till låg- och medelinkomsttagare.

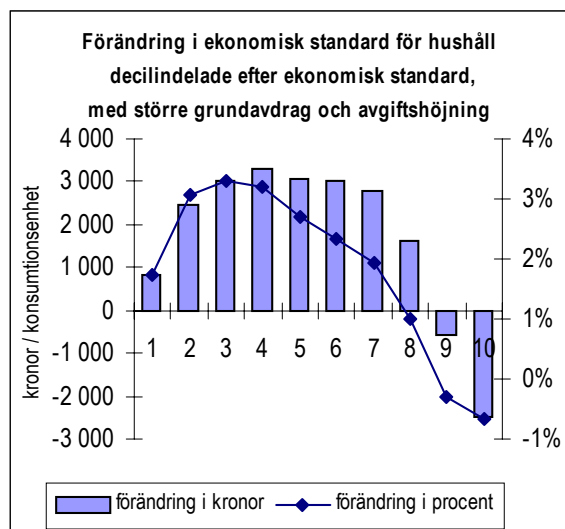
Diagram 5.17



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

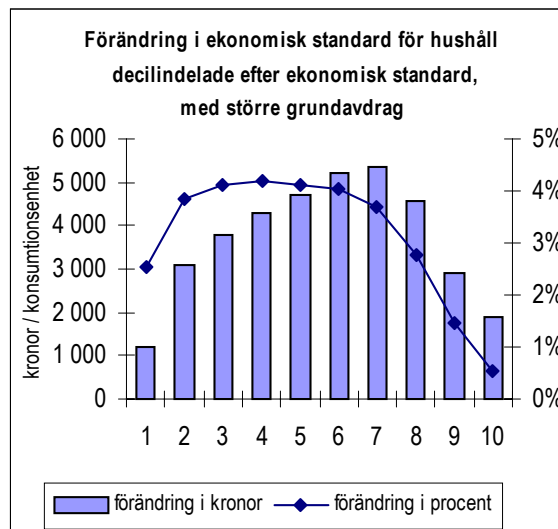
De hushåll som har bäst ekonomisk standard (i decilgrupperna 9 och 10) förlorar på den delvis finansierade skattesänkningen. Jämfört med den helt ofinansierade skattesänkningen förskjuts fördelningen genom delfinansieringen till att gynna hushåll med sämre ekonomisk standard, relativt sett (se diagram 5.18 och 5.19).

Diagram 5.18



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 5.19



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Ett sätt att finansiera skattesänkningen fullt ut, om man inte vill höja arbetsgivaravgiften ytterligare, vore att bredda momsbasen och/eller höja momssatserna såsom diskuteras i avsnitt 4.3. Det innebär dock, vilket visades i avsnitt 4.4, att den ekonomiska standarden försämras mer i lägre decilgrupper än i högre och mer för arbetare än för tjänstemän.

6 Arbetsutbudet

Skattesystemet påverkar hur ekonomins resurser används. För att vara effektivt måste ett skattesystem uppmuntra ett högt arbetsutbud. Detta är viktigt för att öka välbefindandet i landet, i synnerhet när den demografiska utvecklingen innebär att allt fler ska försörjas av dem i arbetsför ålder. En av vägarna att öka arbetsutbudet är att minska marginaleffekterna för låg- och medelinkomsttagare.

Det är också möjligt att påverka arbetsutbudet genom att sänka ersättningsnivåerna och skärpa reglerna i socialförsäkringssystemen, det vill säga att använda piska istället för morot. Arbetsutbudet kan dessutom ökas om det förs en politik som minskar ohälsan och leder till att fler äldre än idag är sysselsatta. Att sänka ersättningsnivåerna är inte önskvärt. En minskad ohälsa är önskvärt men inte tillräckligt för att lösa de utbudsproblem som Sverige står inför.

Finns det ett problem med de svenska marginaleffekterna? Marginaleffekter är enkelt uttryckt hur mycket av en ytterligare intjänad 100-lapp som individen inte fritt kan disponera över, d.v.s. som går till skatt eller till obligatoriska inkomstrelaterade avgifter.

6.1 Marginaleffekter och skattekil

Under 1990-talet var marginaleffekterna, vid en inkomstökning, för många mycket höga beroende på den sammanlagda effekten av skatt, bostadsbidrag och dagistaxa. Ensamstående utan barn hade 2002 en marginaleffekt på cirka 45 procent (se tabell 6.1). Giftn med två barn hade även de en marginaleffekt på cirka 45 procent medan en ensamstående med ett barn hade en marginaleffekt på 54 procent.

Tabell 6.1 Genomsnittliga marginaleffekter 1999-2002 för olika typer av hushåll.

Familjetyp	1999	2000	2001	2002	Förändring 99-02
Ensamstående utan barn	49,0	46,8	45,2	44,7	-4,3
Ensamstående med ett barn	62,0	58,6	55,3	54,0	-8,0
Gifta/sambo med två barn	49,8	47,6	45,8	44,6	-5,2
Samtliga	50,2	47,9	46,1	45,1	-5,1

Källa: Regeringens proposition 2001/2002:100.

Huvudtendensen mellan 2001 och 2002 har varit att marginaleffekterna minskat kraftigt. Från 64 procent till 38 procent för hushåll med låga LO-löner och från 71,6 till 58,0 procent för ensamstående låginkomstföräldrar.³⁴ Den senare gruppen har dock fortfarande högre marginaleffekt än höginkomsttagarna.

Ekonomer använder ofta begreppet *skattekil* för att beskriva skatternas skadeverkan på ekonomin. Skattekil är den skillnad skatterna skapar mellan vad som är privat- och samhällsekonomiskt lönsamt. Det är negativt för alla medborgare eftersom ekonomin därigenom blir ineffektiv. En sådan kil skapas genom den snedvridning i valet mellan arbete och fritid som uppstår när beskattning på arbete gör fritiden relativt billig och minskar drivkrafterna till specialisering i ekonomin.

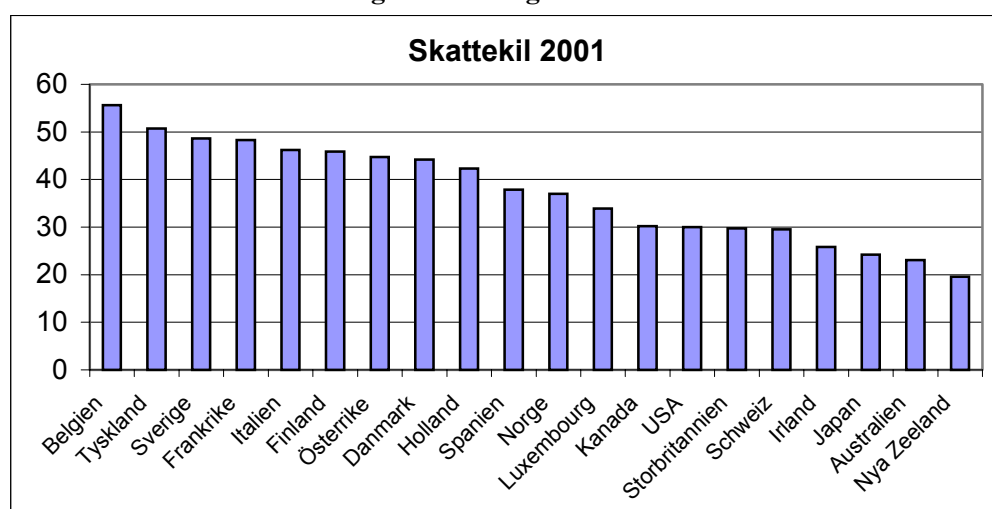
Det exempel som brukar användas för att visa på skatternas skadliga inverkan på ekonomins effektivitet är läkaren som ska använda beskattade inkomster för att kunna anlita en hantverkare, och då måste betala hantverkarens inkomstskatt, arbetsgivaravgift samt moms. Då kan

³⁴ LO (2002).

läkaren behöva ha en inkomst före skatt som är 400 procent högre än hantverkarens inkomst efter skatt för att det ska löna sig att anställa hantverkaren. Läkaren kan därmed vara $\frac{1}{4}$ så effektiv som hantverkaren, men det lönar sig ändå att ta ledigt och utföra hantverksarbetet själv.

Det finns ingen klar definition på vad som finns i täljaren och vad som finns i nämnaren när skattekillen räknas ut.³⁵ Vanligast är att skattekillen avser skillnaden mellan arbetsgivarens bruttokostnad och vad den anställde har kvar netto efter skatter och avgifter är betalda. Det är dock möjligt att tänka sig andra inkomstdefinitioner. I diagrammet nedan visas hur stor skattekillen är enligt OECD:s definition (inkomstskatt + egenavgifter + arbetsgivaravgifter som andel av arbetskraftskostnaden) för en genomsnittlig industriarbetare. Skattekillen i en rad länder, t.ex. Sverige, Tyskland och Frankrike, är omkring 50 procent medan OECD-genomsnittet ligger en bit under 40 procent.

Diagram 6.1 Skattekil för arbete – inkomstskatt, egenavgift samt arbetsgivaravgifter som andel av arbetskraftskostnaden för genomsnittlig industriarbetare.



Källa: OECD (2002a).

Vi bedömer det inte som möjligt att radikalt minska den genomsnittliga skattekillen i Sverige. Framför allt för höginkomsttagare är det problematiskt att genomföra stora sänkningar av skattekillen. Vi har i en tidigare studie visat de orimliga fördelningseffekterna av att ensidigt minska marginalskatterna för höginkomsttagare³⁶ Att ta bort värnskatten kostar omkring 3 miljarder kronor. Dessa skattesänkningar går till de 3 procent med de högsta inkomsterna, av vilka 90 procent är män och omkring hälften över 50 år.

Även konsumtion kan snedvridas. Genom skilda momsatsar blir viss konsumtion billigare än annan konsumtion. Moms är en av de största inkomstkällorna för det offentliga, cirka 15 procent av skatteintäkterna. Momsbeskattningen utgör nu ett lapptäcke, med fyra momsatsar – 0 procent, 6 procent, 12 procent samt den generella satsen på 25 procent. Det finns idag liten logik vilken skattesats en vara eller tjänst har. Momsen på mat - en stabil skattebas - är sänkt. Däremot har restauranger, en sektor med stora problem med skattefusk - d.v.s. en instabil skattebas, den generella momsatsen. Att restauranger har 25 procents moms kan förklaras av att EU har krav på att momsatsen för restauranger måste vara på den generella nivån. Men EU-regler är inte förklaringen till den lägre matmomsen.

³⁵ Bergh (1998).

³⁶ Forssell och Löfgren (2002).

Om alla varor inte går att beskatta (t.ex. varan fritid) är det optimalt att skatterna sätts i omvänd proportion till skatteunderlagets priskänslighet ("optimal beskattning"). Man ska alltså beskatta mat högre än restaurangtjänster eftersom efterfrågan på mat är relativt okänslig för prisförändringar medan efterfrågan på restaurangtjänster är mer priskänslig. Men momsbeskattningen som den ser ut idag är snarast motsatsen till optimal.

Om en skatt sänks, och det inte bygger på principen om optimal beskattning, så bör det betraktas som en skattesubvention. De flesta subventioner leder till ett mindre effektivt nyttjande av ekonomins resurser. Vad som därutöver sällan uppmärksammas är de fördelningseffekter som följer av subventionerna. För vem är det som egentligen tillgodogör sig en skattesänkning?

För att kunna svara på denna fråga måste man veta vem som faktiskt betalar en skatt, eftersom det inte behöver vara den som skatten läggs på som i slutändan bär bördan av skatten. Det kallas *skattens incidens*. Det enklaste exemplet är arbetsgivaravgiften som låter som en skatt på arbetsgivaren. Den är dock i själva verket en del av lönesumman. Denna skatt minskar utrymmet för löneökningar. En höjning av arbetsgivaravgiften kommer alltid att på fyra till fem års sikt övervältras på löntagarna.

Skatteincidensen förklarar hur mycket av skatten som kan övervältras – antingen framåt på konsumenterna eller bakåt på löntagarna. Det bestäms i sin tur t.ex. av om produktionen är utsatt för konkurrens, vilket ofta är fallet om företaget verkar på en internationell marknad, eller om det är en fåtalskonkurrens (oligopolmarknad) som det ofta är om företaget verkar på en nationell marknad.

6.2 Substitutions- och inkomsteffekten

Utifrån ekonomisk teori kan man inte säkert säga om den arbetade tiden ökar eller minskar om lönen ökar. Detta eftersom en löneökning påverkar arbetsutbudet dels genom *substitutionseffekten* och dels genom *inkomsteffekten*.

- Substitution betyder ersättning. En högre lön gör det dyrare att ersätta en timmes arbete med en timmes fritid. En högre lön ger därmed incitament att ersätta fritid med arbete, d.v.s. att arbeta mer. Eftersom höginkomsttagare har högre lön förlorar de mer på att vara lediga än låginkomsttagare. *Substitutionseffekten* förklaras av relativpriset mellan konsumtion av varor och fritid.
- Men det finns även en motverkande effekt – *inkomsteffekten*. Om skatten sänks blir individen "rikare". Inkomsten efter skatt ökar givet antalet arbetade timmar, även om hon väljer att inte jobba mer. Om fritiden är vad man kallar för en normal vara, d.v.s. att efterfrågan på fritid stiger med ökande inkomst (på samma sätt som gäller för de flesta andra ingredienser i livets goda) så innebär inkomsteffekten att en skattesänkning *minskar* arbetsutbudet

Hushållen har vidare en tidsrestriktion. Hemarbete måste utföras, och tid går åt till resor till arbetet samt till omsorg om barn och gamla. Om lönen är mycket låg vill hushållen inte lönearbete alls eftersom värdet av hemarbete och fritid överstiger den eventuella lönen.

Även om man teoretiskt inte kan säga någonting om substitutions- respektive inkomsteffektens storlek på arbetsutbudet så kan man dra slutsatser utifrån empiriska studier. De studier som gjorts på svenska data över hur arbetsutbudet förändras vid förändringar i den marginella nettolönen (se t.ex. en översikt i Björklund m.fl., 2000) tyder på att inkomsteffekterna är be-

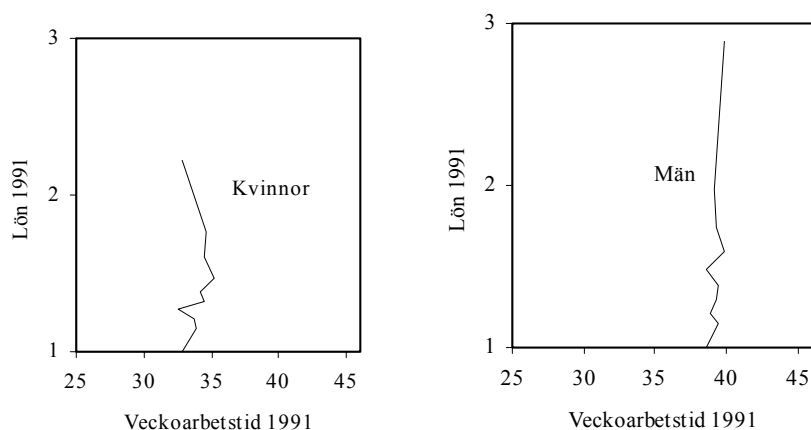
tydligt mindre än substitutionseffekterna, i många fall så svagt negativa att de nästan är noll. De substitutionseffekter som skattats ligger däremot i intervallet 0,1-1,1, (se vidare avsnitt 6.3). Således finns det skäl att tro att en marginalsattesänkning på förvärvsinkomster skulle ha en viss positiv nettoeffekt på arbetsutbudet.

6.3 Kvinnors och mäns arbetsutbud

En väg att öka arbetsutbudet är således att sänka marginalskatterna. Detta skulle sannolikt påverka kvinnors arbetsutbud mer än mäns. Man kan på goda grunder dra slutsatsen att kvinnors arbetsutbud, oberoende av inkomst, är betydligt mer känsligt för marginalskatteförändringar än mäns. Detta beror främst på att kvinnor arbetar deltid i högre utsträckning än män.

I diagram 6.2 visas tvärsnittsbilder av sambanden mellan veckoarbetstid och lön för män respektive kvinnor, alltså ett slags ”utbudskurvor” för arbetskraft. Data härrör från Levnadsnivåundersökningarna 1991 och har grupperats i lönedeciler. De löneindex som visas i figuren har satts lika med 1,0 för den första decilen i respektive grupp. Intuitionen i diagrammen är att ju högre upp man är på löneaxeln, desto högre lön har man.³⁷

Diagram 6.2



Källa: Björklund, m. fl. (2000), sid. 66.

Som vi kan se har män ett mycket mindre elastiskt arbetsutbud än kvinnor, det vill säga det reagerar mindre på förändringar i lön. I genomsnitt arbetar männen, oberoende av inkomst, knappt 40 timmar i veckan. Den sociala normen att arbeta heltid förefaller djupt förankrad hos män.

För kvinnorna är bilden annorlunda. En rättfram tolkning är att kvinnor - i genomsnitt - ökar sitt arbetsutbud om lönen stiger något från en låg nivå men minskar sitt arbetsutbud något om lönen stiger från en hög nivå.

De ”utbudskurvor” som diagrammen visar kan dock inte utan vidare användas för att uttala sig om hur löne- och skatteförändringar skulle påverka arbetsutbudet. I den empiriska forskningen har man försökt att ta hänsyn till påverkande faktorer, t.ex. den skattekil som progressiva skatter ger upphov till, om det finns små barn i hushållet, etc. Man skattar olika typer av

³⁷ Urvalen av sysselsatta män och kvinnor har alltså delats in i 10 olika delgrupper där grupp 1 avser de 10 procent som har de lägsta lönerna (alltså decil 1), grupp 2 avser personer med löner i decil 2, etc. För varje decil har medelvärden för lön och veckoarbetstid beräknats. Lönerna har därefter uttryckts i relation till lönerna i decil 1 för respektive grupp.

utbudselasticiteter, d.v.s. hur pass känsligt arbetsutbudet är för marginella förändringar i nettolön och/eller i arbetsfri inkomst. Vanligen är det inte någon större skillnad i storlek mellan de olika typerna av skattade utbudselasticiteter.³⁸

De flesta empiriska studier som gjorts på svenska data (se t.ex. översikt i Björklund, m.fl. 2000), ger vid handen att de skattade utbudselasticiteterna för män ligger i storleksordningen 0,1.³⁹ Det betyder att en ökning av lönen med 10 procent i genomsnitt skulle öka den arbetade tiden med 1 procent. För kvinnor är talen betydligt högre, i intervallet 0,4 - 1,1. Det betyder att en ökning av lönen med 10 procent skulle öka den arbetade tiden med mellan 4 och 11 procent. Märk att detta gäller som genomsnitt. För lågavlönade kvinnor är effekten antagligen större medan den för högavlönade kvinnor skulle kunna vara mindre (eller t.o.m. negativ, givet det förhållande mellan lön och arbetstid för kvinnor som ges av diagram 5.3).

Det är rimligt att tro att om manliga höginkomsttagare skulle skilja sig från manliga låginkomsttagare när det gäller känsligheten i arbetsutbudet för löne- och marginalskatteförändringar så är känsligheten mindre positiv hos höginkomsttagarna. Den sociala normen för manliga höginkomsttagare förefaller vara att jobba heltid. Vidare får de ofta inte övertidstillägg, och de kanske inte vill extraknäcka på annat håll utan satsa på det huvudsakliga jobbet för karriärens skull. Ett inkomstillskott från ett extra arbete bör vidare vara mer betydelsefullt i ett låginkomsttagarhushåll än i ett höginkomsttagarhushåll.

6.4 Arbetsutbud och ålder

Minst lika viktigt som att förstå lönens effekt på arbetsutbudet är att förstå hur det totala utbytet av arbetet påverkar människors vilja att arbeta.

Utbytet av arbetet bestäms av följande:

- lönen
- arbetsvillkor
- utvecklingsmöjligheter
- social ställning.

Förutom att vi arbetar för lönen så arbetar vi för att arbetet ger mening, arbetskamrater och social ställning. Men dessa faktorerers betydelse varierar över livet. För den som är i början av yrkeslivet är utvecklingsmöjligheterna i arbetet och den sociala ställningen viktig. När man tycker att man "gjort sitt" ändras inställningen och arbetskraftsdeltagandet minskar dramatiskt i 60-årsåldern. Arbetsvillkoren kan påverka utbytet av arbete positivt eller negativt. Lönen som skäl för att arbeta är viktigare för dem som har arbeten med relativt låg lön.

En grupp som är intressant när det gäller arbetsutbudet är medelinkomsttagare över 55 år med intresse av att gå i pension. Exempelvis har statligt anställda nyligen slutit ett avtal om delpension. De kan minska sin arbetstid med upp till 50 procent och utöver ordinarie lön för det arbete de utför även få 60 procent av inkomstbortfallet.⁴⁰ Det innebär att de som mest behöver gå ner 20 procent i lön för att omvandla upp till 50 procent av arbetstiden till fritid. Än mer fördelaktigt framstår det om man jämför inkomsterna efter skatt.

³⁸ Se vidare se Björklund, m.fl. (2000), sid. 66 ff. för en beskrivning av de olika typerna av utbudselasticiteter.

³⁹ Selén (2002) har skattat ett intervall för män på 0,2-0,4 vad gäller inkomstelasticiteter.

⁴⁰ Avtalet gäller statligt anställda i åldern 61-64 år som har haft kollektivavtalad pensionsrätt i minst 10 år (120 månader).

Forskning från OECD visar hur stor betydelse olika faktorer har för arbetskraftsdeltagandet hos män i åldrarna 55-64 år.⁴¹ Där visas att viljan att arbeta under tiden strax före den normala pensionsåldern påverkas av en rad faktorer. Det ska med en gång sägas att den bara mäter sådant som kan mätas i statistik – värderingar eller attityder mäts inte:

1. Att höja pensionssystemets ersättningsnivåer med 10 procentenheter ökar arbetskraftsdeltagandet med 0,5 procentenheter. Ersättningen från pensionssystemet samvarierar därmed med arbetskraftsdeltagandet. Ökningen är dock liten och inte signifikant på 1 procentsnivån.
2. Att öka nuvärdet av framtida pensionsförmåner med 10 procentenheter för en 55-åring som arbetar ytterligare 10 år ökar arbetskraftsdeltagandet med 1,3–2,5 procentenheter.
3. Att höja den formella pensionsåldern med 1 år ökar arbetskraftsdeltagandet med 0,8–1,0 procentenheter.
4. 10 procentenheters minskning av arbetslöshetsersättningen ökar arbetskraftsdeltagandet med mellan 1,5 och 2,0 procentenheter. Dåliga villkor i arbetslöshetsförsäkringen skapar ett tryck på pensionslösningar för äldre arbetslösa.
5. Försämrade ersättning från förtida pensionssystem med 10 procentenheter ökar arbetskraftsdeltagandet med 0,3–0,5 procentenheter.
6. En hög efterfrågan på arbetskraft är en fundamental faktor för att öka arbetskraftsdeltagandet bland äldre. 1 procentenhets minskning av arbetslösheten minskar tillflödet till tidig pensionering med 0,6–0,9 procentenheter. Ett högt efterfrågetryck kommer således leda till möjlighet att stärka normen om fler äldre i arbete.
7. Hur stor andel av arbetskraften som är under 55 år har betydelse. En minskning av andelen i arbetskraften under 55 år (alltså fler äldre i arbetslivet) ökar arbetskraftsdeltagandet för de äldre.

⁴¹ OECD (1998).

**Tabell 6.2 Arbetskraftsdeltagande för personer 55–65 år.
Förändring i procentenheter.**

Utbetalning som andel av tidigare inkomst (+10 procentenheter)	0,5
Förändring av nuvärdet av framtida pensionsutfästelser (+10 procentenheter)	1,3–2,5
Ökad pensionsålder (+1 år)	0,8–1,0
A-kasseersättning (–10 procentenheter)	1,5–2,0
Ersättning från förtida pensionssystem (–10 procentenheter)	0,3–0,5
Arbetslöshet (–1 procentenhet)	0,6–0,9
Andel av arbetsmarknaden under 55 år (–1 procentenhet)	0,9

Källa: OECD (1998).

6.5 Skattesänkningar och arbetsutbud

Om målet är att öka arbetsutbudet, vilka skattesänkningar är då lämpliga? För att få betydande utbudseffekter krävs stora sänkningar av marginalsatterna. I detta avsnitt undersöker vi kostnaderna för och fördelningseffekterna av en kraftig sänkning av marginalsatterna för låg- och medelinkomsttagare. Skattesänkningen bygger på en sänkning av kommunalskatten med 10 procentenheter och ett borttagande av grundavdraget. I detta liknar det, det s.k. SACO-förslaget.⁴² Vårt alternativ innehåller även höjda skattesatser för statlig inkomstskatt.

I nästa avsnitt undersöker vi effekterna på arbetsutbudet av enbart en sänkning av kommunalskatten med 10 procentenheter (inga andra skatteförändringar) för låg- och medelinkomsttagare.

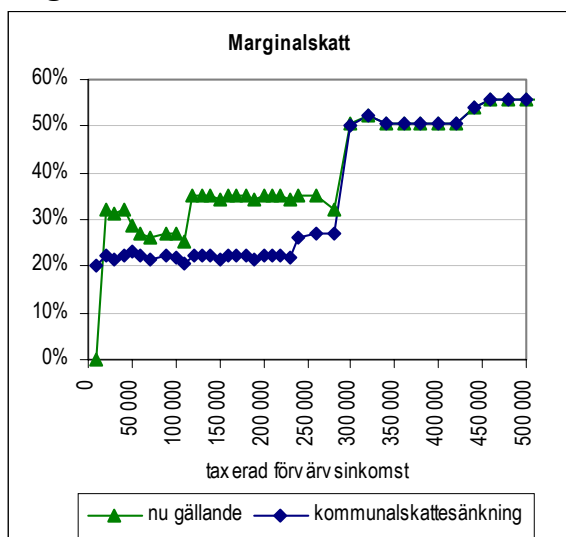
Det visar sig att de skatteförändringar vi laborerar med kan väntas ge små positiva effekter på arbetsutbudet, snedvridande fördelningseffekter och skulle kosta 86 miljarder kronor.

Vi har förutom att sänkt kommunalskatt med 10 procentenheter och borttaget grundavdrag, laborerat med ändringar av den statliga skatten. För det första har vi justerat skiktgränserna och höjt skattesatserna så att samma personer som tidigare betalar statlig inkomstskatt och får oförändrad marginals katt på 50 respektive 55 procent. Detta innebär att de som betalar statlig skatt skulle betala samma andel skatt på inkomster över skiktgränserna, men tio procentenheter lägre skatt på inkomster under skiktgränsen. Därutöver har vi, för det andra, har lagt på en statlig skatt på 5 procent på årsinkomster mellan 240 000 och 300 000 kronor. Detta för att göra övergången mellan marginals kattenivåerna litet mjukare.

⁴² Se SOU 2002:47.

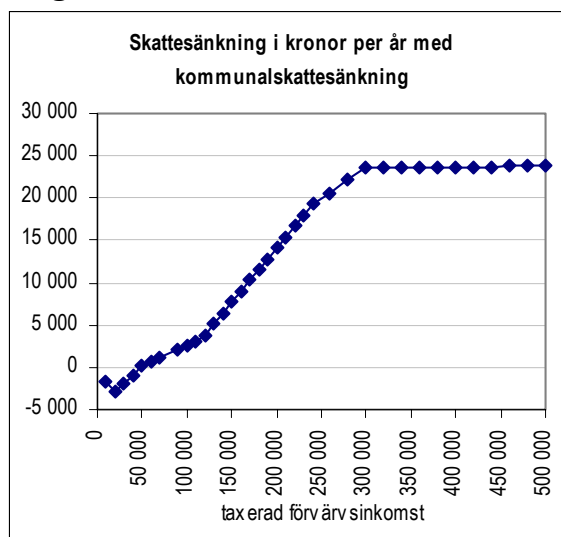
I diagram 6.3 syns det som det lilla trappsteget (på 25 procent) mellan 20 och 50 procents marginalskatt.

Diagram 6.3



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 6.4



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

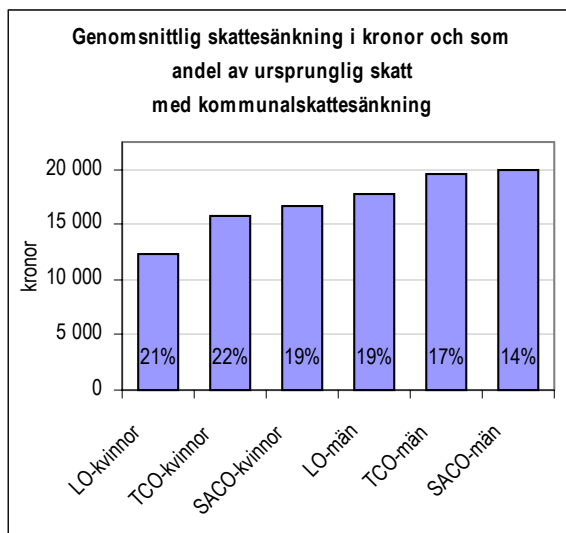
Dessa skattesänkningar skulle sänka skatten för så gott som alla, vilket framgår av diagram 6.4. Endast inkomsttagare med årsinkomster under 50 000 kronor per år får höjd skatt. Detta förklaras av det borttagna grundavdraget. Med borttaget grundavdrag och en genomsnittlig kommunalskatt på omkring 20 procent får alla inkomsttagare som inte betalar statlig skatt litet drygt 20 procents marginalskatt (se diagram 6.3). Det innebär en kraftig sänkning för mycket stora grupper och en mindre sänkning i inkomstintervallet 50 000-100 000 kronor, i vilket grundavdraget tidigare trappades upp.

Sammantaget innebär skattesänkningarna att alla helårsarbetande får sänkt skatt. I kronor blir skattesänkningen störst för individer som betalar statlig inkomstskatt, eftersom de får del av största möjliga kommunalskattesänkning. Detta ger en förändring om en fördelningsprofilen som inte är den allra bästa.

Mätt i kronor gynnar skattesänkningarna SACO-medlemmar framför TCO-medlemmar, vilka i sin tur gynnas framför LO-medlemmar.⁴³ När medlemmarna i de tre stora fackliga organisationerna delas upp på kvinnor och män visar det sig att män, oavsett vilken av organisationerna de tillhör, gynnas framför kvinnorna. Mätt som andel av ursprunglig skatt är ordningen emellertid den omvända. Kvinnor får större skattesänkning än män (LO-männens och SACO-kvinnornas skattesänkning blir ungefär lika stor) och LO-medlemmar får den största skattesänkningen.

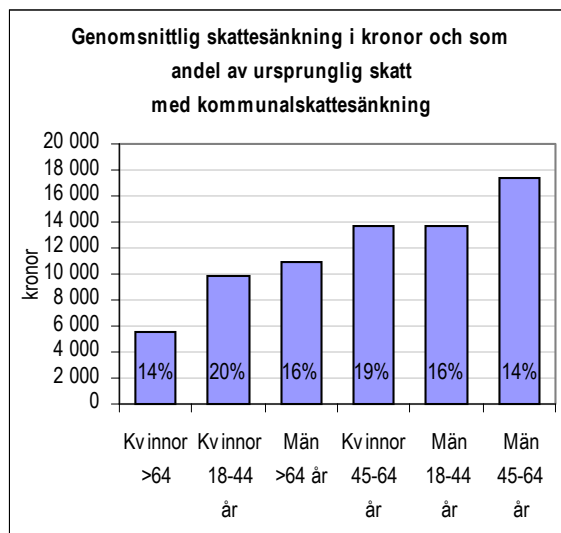
⁴³ Endast medlemmar i facken mellan 18 och 64 år finns med i analysen.

Diagram 6.5



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

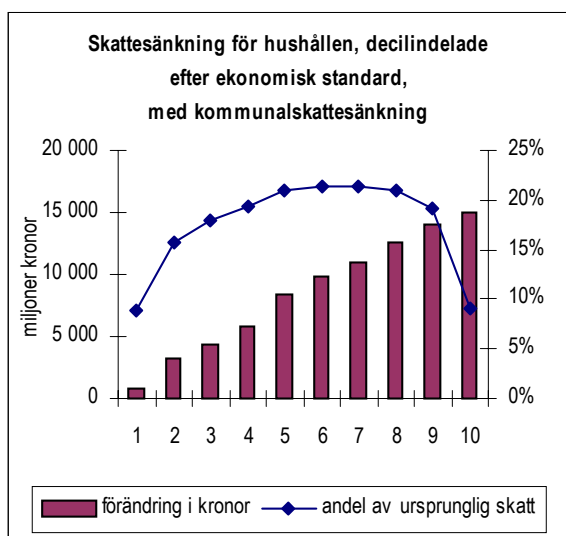
Diagram 6.6



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

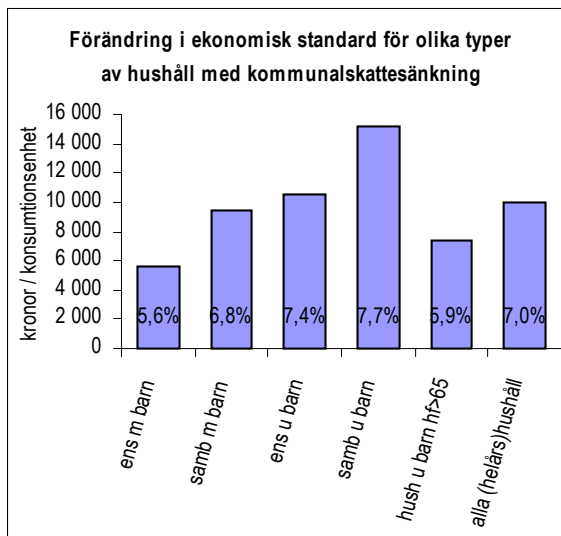
I genomsnitt sänks skatten med 10 000 kr om året för kvinnorna och 14 400 kr om året för männen. Det innebär att 58 procent av skattesänkningen⁴⁴ skulle tillfalla män. Mätt i kronor gynnas män i olika åldrar mer av dessa skattesänkningar än kvinnor i motsvarande ålder. Som andel av ursprunglig skatt är dessa skattesänkningar mest betydelsefulla för kvinnor i förvärvsaktiv ålder.

Diagram 6.7



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

Diagram 6.8



Källa: SCB (Fasit) samt egna beräkningar

När hushållen rangordnas efter sin ekonomiska standard ser vi att hushåll med bättre ekonomisk standard får större skattesänkningar än hushåll med sämre ekonomisk standard. Den ekonomiska standarden förbättras mindre för barnfamiljer än för hushåll i förvärvsaktiv ålder utan barn. Ensamstående med barn är den grupp vars ekonomiska standard förbättras minst av skattesänkningarna både mätt i kronor per konsumtionsenhet och procent. Hushåll med hushållsföreståndare 65 år eller äldre är den grupp skattesänkningarna betyder näst minst för.

⁴⁴ Totalt beräknar vi att skattesänkningarna skulle kosta 85,8 miljarder kronor, varav 85,2 miljarder kronor skulle tillfalla vuxna. Dessa skulle fördelas med 58 procent och 42 procent på män resp. kvinnor.

Den höjning av arbetsgivar- och egenavgifterna med 4 procentenheter som har diskuterats i tidigare avsnitt (se avsnitt 4.6) skulle inte på långa vägar räcka till att finansiera dessa skattesänkningar. Avgiftshöjningen skulle på några års sikt ge 17,4 miljarder kronor. Eftersom den på litet längre sikt skulle tas ur det befintliga löneutrymmet blir lönerna lägre än vad de annars skulle ha blivit. Det innebär också att kostnaderna för de inkomstskattesänkningar som vi har skisserat blir något mindre. Den inkomstskattesänkning som vi har beskrivit här skulle efter en avgiftshöjning innebära drygt 83 miljarder kronor i minskade inkomster för den offentliga sektorn. Tillsammans skulle detta inkomstskattepaket och en 4 procentenheters höjning av arbetsgivar- och egenavgifterna innebära en ofinansierad kostnad på 66 miljarder kronor.

6.6 Utbudseffekter av sänkt kommunalskatt

I detta avsnitt presenteras några grova räkneexempel baserade på en antagen kommunalskattesänkning med i genomsnitt 10 procentenheter för personer som tjänar max 240 000 kr per år.

Dessa exempel ligger nära den inkomstskattesänkning som presenterades i avsnitt 6.5 där personer som tjänar max cirka 240 000 kr per år (bland annat) får marginalsattesänkningar i ovanstående storleksordning. Dessa exempel stannar dock där och tar inte in övriga skatteförändringar i beräkningen. Avsikten med dessa grova räkneexempel är att enbart visa enkla beräkningar av utbudseffekter.

En mycket grov uppskattning av hur stor utbudseffekten skulle kunna bli av en sänkning av kommunalskatten med 10 procentenheter enligt ovan hamnar i intervallet från cirka 30 000 till cirka 80 000 personer mätt i årsarbetskrafter.

Då har vi använt oss av elasticiteter som ligger inom de intervall som de svenska studierna resulterat i (se avsnitt 6.3), d.v.s. i genomsnitt kring 0,4-1,1 för kvinnor och 0,1 för män.

Vidare har vi antagit att deltidsarbetande (såväl kvinnor som män) har högre elasticiteter än heltidsarbetande och att heltidsarbetande kvinnor har en något lägre elasticitet än heltidsarbetande män (men den är fortfarande positiv), se tabell 6.3.

Tabell 6.3

Kön	Andel av heltid*	Totalt antal personer, tusental ⁴⁵	Antagna antal arbetade timmar per person och vecka	Antagna elasticiteter, lågalternativ	Antagna elasticiteter, högalternativ
Kvinnor	1-49	138	12	1,1	2,5
Kvinnor	50-89	333	30	0,6	1,8
Kvinnor	90-100	393	39	0,01	0,03
Män	1-49	56	12	0,2	0,5
Män	50-89	66	30	0,15	0,3
Män	90-100	323	40	0,03	0,05

*Enligt FASIT-modellen.

- I lågalternativet är den *genomsnittliga* elasticiteten för kvinnor 0,40 och för män 0,07.
- I högalternativet är den *genomsnittliga* elasticiteten för kvinnor 1,10 och för män 0,14.

⁴⁵ Som har en årsinkomst på mellan 15 000 och 220 000 kronor. Att den övre gränsen har satts där och inte vid 240 000 kr beror på att de måste finnas utrymme för löntagaren att öka sin inkomst och bibehålla den lägre marginalsattesatsen.

Intervall för utbudseffekterna som denna kalkyl resulterar i, motsvarande cirka 30 000 till cirka 80 000 årsarbetskrafter, är således brett men ger en indikation på en rimlig nedre respektive övre gräns.

Hur mycket skulle då skatteintäkterna kunna öka på grund av ökat arbetsutbud? I tabell 6.4 ser vi hur stora medelinkomsterna är i de olika grupperna av deltid- och heltidsarbetande kvinnor och män som skulle beröras av denna skattesänkning.

Tabell 6.4

Kön	Andel av heltid*	Totalt antal personer, tusental* ⁴⁶	Medel-ink. tkr*	Total inkomst, mdkr*
Kvinnor	1-49	138	123	17
Kvinnor	50-89	333	159	53
Kvinnor	90-100	393	184	72
Män	1-49	56	113	6
Män	50-89	66	143	9
Män	90-100	323	171	55

*Källa: FASIT-modellen. Att medelinkomsten för kvinnor i detta intervall är högre än för män beror åldersfördelningen mellan könen bland dem som har dessa inkomster. Kvinnorna är i genomsnitt äldre än männen.

Om marginalskatten sänks enligt ovan för dessa grupper och ovanstående antagna låga elasticiteter gäller och så kommer de kvinnor som jobbar kort respektive lång deltid att öka sitt arbetsutbud med cirka 14 respektive cirka 8 procent. Motsvarande ökning för deltidarbetande män är cirka 3 respektive cirka 2 procent. Heltidsarbetande kvinnor respektive män antas öka sin arbetsutbud med 0,1-0,4 procent.

I alternativet med högre elasticiteter så kommer de kvinnor som jobbar kort respektive lång deltid att öka sitt arbetsutbud med cirka 32 respektive cirka 23 procent. Motsvarande antagna ökning för deltidarbetande män är drygt 6 respektive cirka 4 procent. Ökningen av arbetsutbudet bland heltidsarbetande kvinnor respektive män ligger i storleksordningen 0,4-0,6 procent.

Om deras genomsnittsinkomster före skatt ökar lika mycket som deras arbetsutbud så blir den sammanlagda ökningen i förvärvsinkomst i alternativet med lägre elasticiteter cirka 7 mdkr. Med en marginalskatt på cirka 20 procent så ökar skatteintäkterna med cirka 1 ½ mdkr. Den större lönesumman ger ökade arbetsgivarintäkter på cirka 2 mdkr. Därtill kommer momsintäkter på den ökade konsumtionen, som inkomstökningen beräknas ge upphov till, på cirka ½ mdkr. Totalt blir det cirka 4 mdkr i ökade skatteintäkter.

Räknat på motsvarande sätt blir den totala förvärvsinkomstökningen cirka 19 mdkr i alternativet med högre elasticiteter. Med en marginalskatt på cirka 20 procent så ökar skatteintäkterna med cirka 4 mdkr. Den större lönesumman ger ökade arbetsgivarintäkter på cirka 6 mdkr. Därtill kommer momsintäkter på den ökade konsumtionen, som inkomstökningen, beräknas ge upphov, till på cirka 2 mdkr. Totalt blir det 11-12 mdkr i ökade skatteintäkter.

I dessa kalkyler har vi inte räknat med effekter av att ej sysselsatta personer eller personer med en årsinkomst under 15 000 kr, på grund av de sänkta inkomstskatterna, börjar att arbeta.

⁴⁶ Som har en årsinkomst på mellan 15 000 och 220 000 kronor. Att den övre gränsen har satts där och inte vid 240 000 kr beror på att de måste finnas utrymme för löntagaren att öka sin inkomst och bibehålla den lägre marginalskattesatsen.

Sådana effekter kommer naturligtvis att uppstå men det finns inte skäl att tro att personer som av olika skäl valt att inte arbeta alls eller arbeta extremt litet plötsligt skulle välja att börja arbeta *i stor omfattning* på grund av en kommunalskattesänkning på tio procentenheter i inkomstlägen upp till 240 000 kr per år. Därför finns det skäl att tro att dessa effekter är små.

Utbudsskäl kan inte motivera omfattande skattesänkningar

Skattebortfallet för en marginalsattesänkning i denna storleksordning (alltså enbart för inkomster upp till 240 000 kr och inga andra förändringar) uppskattas till cirka 55 mdkr. Att då få skatteintäkter från dynamiska effekter på gissningsvis 4-12 mdkr är inte särskilt mycket till finansieringshjälp.

Dessa grovt genomförda räkneövningar indikerar också att även om utbudselasticiteterna skulle vara höga så ökar skatteintäkterna med små belopp jämfört med storleken på det skattebortfall som skattesänkningarna först ger upphov till. Det svaga utbytet av skattereformerna visar att de måste vara helt eller så gott som helt fullfinansierade.

Flera länder genomförde för ungefär ett decennium sedan skattereformer som kraftigt sänkte marginalsatserna. Men de fick inte de positiva effekter på arbetsutbudet som de hade hoppats. Selen (2002) har efter den svenska skattereformen 1991 försökt mäta ökningen av den taxerade inkomsten i stället för timmar och landade på en möjlig ökning av inkomsterna med mellan 0,2-0,4 procent för män 30-55 år vid en skattesänkning på en procentenhet. Andra studier av effekterna på arbetsutbudet av skattereformen 1991 indikerar också relativt små elasticiteter.⁴⁷

Viktigt är dock att komma ihåg att precis efter skattereformen 1991 så inträffade den djupaste arbetslöshetskrisen sedan 1930-talet. Detta gör det naturligtvis oerhört svårt att skatta utbudseffekter av just den skattereformen. Vilka utbudseffekter hade skattereformen haft i ett mer normalt arbetsmarknadsläge? Men även de undersökningar som gjorts på data som genererats under mer normala arbetsmarknadsförhållanden indikerar tämligen svaga elasticiteter.

Vår huvudslutsats är att utbudselasticiteterna är så svaga att man utifrån utbudsskäl inte kan motivera omfattande skattesänkningar över hela inkomstskalan.

⁴⁷ Se Agell m.fl. (1995) och Klevmarken (2000).

7 Slutsatser

Det svenska skattesystemet är på det hela taget ett välfungerande system. Cirka 90-93 procent av de skatter som ska betalas, betalas in till skattemyndigheterna. Men eftersom det i framtiden - bland annat på grund av en åldrande befolkning - med stor sannolikhet kommer att krävas en höjd skattekvot så måste skattesystemet fås att fungera ännu bättre. En åldrande befolkning innebär färre förvärvsarbetande per ålderspensionär samt ökade utgifter för vård, omsorg och ålderspensioner. Även andra förändringar som ett eventuellt EMU-medlemskap, ökade relativlöner i offentlig sektor, ökad kvalitet i offentlig sektor och förkortad arbetstid kan komma att ställa krav på ett ökat skatteuttag. **Målet måste vara att konstruera ett skattesystem som medger att högre skatter än idag tas ut utan att ekonomin störs.**

LO har ett intresse av en skattepolitik som bygger på skatteuttag från stabila skattebaser. Detta ger en trygg finansiering av välfärden och bidrar till ett effektivt användande av samhällets resurser. När reglerna för skatteuttaget bestäms är det viktigt att störa ekonomin i så liten utsträckning som möjligt samtidigt som en hög välfärdsnivå garanteras. Likformighet är här en avgörande princip eftersom den minskar snedfördelningen av ekonomins resurser till följd av beskattning. **Vi vill att likformigheten i det svenska skattesystemet ska stärkas.**

Vi anser att det sedan skattereformen 1991 skett en urholkning av skattesystemets logik p.g.a. politiskt fattade beslut om undantag från likformigheten inom skattesystemet. Riksdagen har hoppat från tuva till tuva och beslutat om allt fler undantag. Detta har gjort att dagens skattesystem i många delar präglas av effektivitetsproblem och skillnader i beskattning som snedvrider i ekonomin. De mest omfattande undantagen finns inom mervärdesbeskattningen. Det handlar där om totalt 30 miljarder kronor, varav den sänkta matmomsen utgör cirka hälften.

Vi tror att det kommer att vara nödvändigt att höja momsintäkterna i en nära framtid. Vi anser att momsatsen bör vara enhetlig, d.v.s. att momsundantagen bör slopas. Detta skapar dessvärre fördelningspolitiska problem eftersom en momshöjning på livsmedel i högre utsträckning drabbar låginkomsttagare än höginkomsttagare. Även för arbetsgivaravgifterna finns det undantag från likformighetsprincipen, för småföretag och företag i vissa regioner. Det är tveksamt om dessa undantag har haft någon större effekt på sysselsättningen. Dessutom finns en mängd andra skatteundantag på framför allt miljöområdet. Vi tror att det är möjligt att minska även dessa undantag.

Därutöver tror vi att det är möjligt att höja avgiftssatsen för arbetsgivaravgifterna. Detta är önskvärt för att öka möjligheterna att föra en kraftfull finanspolitik vid ett EMU-medlemskap. Vi tror att det är möjligt att genomföra denna höjning bland annat eftersom växelkursen är undervärderad. Detta gör det möjligt att öka arbetskraftskostnaden utan att konkurrenskraften allvarligt försvagas. Det finns ett visst utbytesförhållande mellan höjd arbetsgivaravgift och appreciering av kronan. En arbetsgivaravgiftshöjning ger dock inte stora skatteintäkter på medellång sikt, då höjningen tas från framtida löneutrymme. När man bestämmer nettointäkten från den höjda arbetsgivaravgiften så måste denna intäkt minskas med lägre intäkter från skatt, moms och arbetsgivaravgifter som de lägre löneökningarna resulterar i.

På grund av den demografiska utvecklingen kommer det både att bli brist på arbetskraft och svårt att finansiera den offentliga sektorns åtaganden om inte arbetsutbudet stiger. Lägre marginalskatter gör det mer lönsamt att arbeta och kan därför öka arbetsutbudet. Vi har laborerat med en sänkning av marginalskatterna med omkring 10 procentenheter för låg och medelinkomsttagare.⁴⁸ Vi har undersökt vilka effekter denna åtgärd har på arbetsutbudet och inkomst-

⁴⁸ Detta förslag har vissa likheter med den så kallade SACO-modellen.

fördelningen samt hur den skulle kunna finansieras. Inte ens en påtalig **skattesänkning på 10 procentenheter ger stora positiva effekter på arbetsutbudet – upp till cirka 80 000 helårsarbetskrfter enligt våra beräkningar**. Ett ökat arbetsutbud är en nyckelfråga för Sverige, men våra räkneexempel visar att sänkta skatter ger små utbudseffekter i förhållande till dess kostnader. Ur fördelningssynpunkt är sänkningen problematisk eftersom den ger mest (i kronor) till dem som har högst inkomst.

Inkomstskattesänkningar av en storleksordning som krävs för att få positiva effekter på arbetsutbudet är svåra att finansiera. De dynamiska effekterna är små och därför är full finansiering nödvändig. Den sänkning av kommunalskatten med 10 procentenheter samt vissa andra förändringar som vi har laborerat med skulle kosta omkring 85 miljarder kronor. **Om arbetsgivaravgiften höjs med 4 procentenheter, momsundantagen tas bort och momsbasen breddas med 10 procentenheter kan detta fortfarande inte finansiera sänkningen av kommunalskatterna**. Eftersom marginalskattesänkningar förefaller vara kostsamma relativt den utbudseffekt de ger så behöver andra åtgärder genomföras för att öka arbetsutbudet. Vårt exempel visar även att det är väldigt svårt att göra stora förändringar av inkomstskatterna eftersom det kräver mycket stora förändringar av uttaget på andra skattebaser.

Inkomstskattesänkningar av den storleksordningen som bl.a. SACO föreslår är i praktiken omöjliga att genomföra. Sådana skattesänkningar skulle behöva finansieras med försämringar i socialförsäkringssystemen eller andra utgiftsminskningar. Detta skulle med största sannolikhet få negativa fördelningskonsekvenser.

En andra viktig skatteprincip är den så kallade *bärkraftsprincipen*, d.v.s. att de med högre inkomster ska betala en högre andel av sina inkomster i skatt. Bärkraftsprincipen kommer att göra det är nödvändigt att beskatta tillgångar av kapital och höga inkomster progressivt även i framtiden. Skattereformen 1991 bidrog till större inkomstskillnader, men inkomstskillnaderna har ökat kraftigt sedan början av 1980-talet. Denna utveckling är framför allt driven av två faktorer, dels kapitalinkomsternas ökade betydelse och dels den demografiska utvecklingen. Även om den demografiska utvecklingen förklarar en stor del av utvecklingen så förklarar den inte allt. **Skattesystemet har kommit att allt mindre utjämna skillnaderna i inkomster som uppstår på grund av skillnader i förvärvsinkomst**. Detta är en oroande utveckling. **Vi menar att det är helt nödvändigt med starka progressiva inslag i skattesystemet för att förhindra en orimlig inkomstfördelning. De som förmår mer skall bidra mer**.

Det är dock svårt att påverka inkomstfördelningen via skattesystemet eftersom många med låga inkomster betalar litet eller ingen skatt. Ett fördelningspolitiskt träffsäkert alternativ är en förhöjd s.k. puckel i grundavdraget. Det kan därför användas för att kompensera låginkomsttagare för olika förändringar av skattesystemet. En höjd puckel i grundavdraget ger en god fördelningspolitisk effekt på individnivå men gynnar inte i tillräcklig utsträckning hushåll med barn. En höjd puckel höjer samtidigt marginaleffekterna för många, vilket inte är önskvärt ur arbetsutbudssynpunkt. **Vi föreslår således inte en höjd puckel då den får för stora negativa effekter på marginalskatten högre upp i inkomstskalan. Det innebär samtidigt att det är svårt att genomföra sänkningar av kapitalskatterna och motverka dess negativa fördelningseffekter med en höjd LO-puckel**.

Kapitalskatterna ger en relativt liten summa till den offentliga budgeten men är fördelningspolitiska viktiga. De flesta skatteförslag som förs fram handlar om sänkningar av just kapitalskatterna. **För att ekonomins funktionssätt ska störas så litet som möjligt bör kapitalskattesänkningar finansieras med höjningar av andra kapitalskatter. Det innebär att ett slopande av förmögenhetsskatten skulle få finansieras med t.ex. en höjning av fastig-**

hetskatten. Vi anser dock inte att fördelningseffekterna av ett sådant skifte skulle vara acceptabla.

Vi anser att det bör tillsättas en parlamentarisk utredning om hur skattesystemet ska utvecklas för att klara av en högre ålderskvot. Det måste finnas en beredskap att konstruera ett skattesystem som klarar av att ta ut högre skatter med mindre störning av ekonomin. Dessutom bör regeringen göra mer omfattande fördelningspolitiska analyser av sina förslag.

Men är det möjligt att åter genomföra en skattereform, med tanke på hur många och starka sårintressen som fått rycka i skattepolitiken de senaste åren? Vår slutsats är enkel: **Det är bara genom att göra ett stort skattepaket som det är politiskt möjligt att utforma en rationell förnyelse av skattepolitiken.** Ett skattepaket, där olika parter får ge och ta, innebär att det är möjligt att stuva om i skattesystemet. En grupp kan acceptera att förlora i något avseende om den samtidigt vinner i ett annat avseende.

8 Källförteckning

Adema, W (2001) "Net social expenditure", OECD Occasional Papers No. 52. OECD, Paris.

Andersson, D, Kainelainen, A och Reinbrand, J (2002) "Lyfter floden alla båtar?" LO-rapport, Stockholm.

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

Bergh, A (1998) "Marginaleffekter i Sverige". Underlagsrapport till SNS Välfärdspolitiska Råd.

Björklund, A, Edin, P-A, Holmlund, B och Wadensjö, E (2000), *Arbetsmarknaden*. SNS Förlag, Stockholm.

Ervik, R (1998) *The redistributive aim of social policy. A comparative analysis of taxes, taxexpenditure and direct transfers in eight countries*. LIS Working Paper No 184, Luxemburg Income Study, Luxemburg.

Forssell, Å och Löfgren, A-K (2002), "Statlig inkomstskatt och ensamstående tillägg till barnbidraget". LO-rapport, Stockholm.

Förster, M och Pellizzari, M (2000), "Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area", Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 42. OECD, Paris.

Gottschalk, P. och Smeeding, T (1999), "Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries", LIS Working Paper No.154, Luxemburg Income Study, Luxemburg.

Johansson, M. (2002) "Ålder, inkomst och jämlikhet" i Malmberg, B och Sommestad L (red.) *Befolkning och välfärd*. Institutet för framtidsstudier och LO, Stockholm

Klevmarken, A (2000), "Did the tax cuts increase hours of work? A statistical analysis of a natural experiment", KYKLOS, vol 53, s. 337-362.

LO (2002) "Ekonomiska utsikter – våren 2002". LO-rapport, Stockholm

Nelander, S. och Lönnroos E. (2000), *Inkomster och inkomstfördelning*. Landsorganisationen, Stockholm

van den Noord, P och Heady, S (2001), *Surveillance of tax policies: a synthesis of findings in economic surveys*. OECD Paper No 303, OECD, Paris.

OECD (1998), *The retirement decision in OECD countries*, Working Paper 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, OECD, Paris.

OECD (2002a), *Taxing Wages 2000-2001*. OECD, Paris.

OECD (2002b), *Revenue Statistics 1965-2001*. OECD, Paris.

- Persson, A (2002), "Oroliga skattebaser – Riskområden för skattefel med internationell inriktning", Expertrapport i SOU 2002:47. Fritzes, Stockholm
- Persson, C och Johansson, M (2002), *Skatter – förtryck eller befrielse*. Bilda förlag,
- Regeringens proposition 2002/2003:1, (Budgetpropositionen 2003).
- Regeringens proposition 2001/2002:100, (Vårpropositionen 2002).
- Riksskatteverket (2001) *Skattestatistisk årsbok 2001*. Riksskatteverket, Stockholm.
- Riksskatteverket (2002) *Skattestatistisk årsbok 2002*. Riksskatteverket, Stockholm.
- SCB (2001), *Utgiftsbarometern 2001*. Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB (2002a), Inkomstfördelningsundersökningen 2000. Statistiskt meddelande HE 21 SM 0201. Statistiska centralbyrån, Stockholm
- SCB (2002b), *Statistisk årsbok 2002*. Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Selén, J (2002) *Taxable Income Responses to Tax Changes - A Panel Analysis of the 1990/91 Swedish Reform*. FIEF Working Paper No. 177. FIEF, Stockholm.
- SOU 2002:16. *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*. Betänkande av kommittén om stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid svensk medlemskap i valutaunionen. Fritzes, Stockholm
- SOU 2002:47. *Våra skatter?* Betänkande av skattebasutredningen. Fritzes, Stockholm
- Svenska Kommunförbundet (2002) *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till 2050*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Wetterberg, G (2002) *Kanslern: Axel Oxenstierna i sin tid*. Atlantis, Stockholm.