

# Brant Skatt

- skatten på arbete

*Mikael Halápi*



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	3
1 INLEDNING.....	5
2 MÖJLIGHETERNA ATT BEGRÄNSA HÖGA MARGINALSKATTER.....	9
2.1 Andelen som betalar statlig inkomstskatt.....	9
2.1.1 Uppräkningsprincipen för skiktgränsen för statlig inkomstskatt.....	9
2.1.2 Andelen som betalar statlig inkomstskatt – samtliga respektive heltidsanställda.....	11
2.1.3 Andelen som betalar statlig inkomstskatt - SCB-simulering 1991-2004.....	13
2.1.4 Andelen som betalar statlig inkomstskatt - simuleringar 2005.....	14
2.1.5 Några slutsatser.....	17
3 MÖJLIGHETERNA ATT SÄNKA MARGINALSKATTEN TILL 50 PROCENT.....	19
3.1 Den kommunala inkomstskatten.....	19
3.1.1 Den kommunala inkomstskatten - utveckling och scenarier.....	19
3.1.2 Möjligheterna att begränsa skattehöjningar i kommunal sektor.....	21
3.1.3 Den kommunala inkomstskatten - simuleringar 2005.....	23
3.1.4 Några slutsatser.....	25
3.2 Grundavdraget.....	27
3.2.1 Grundavdragets syfte och utformning.....	27
3.2.2 Konstant grundavdrag - SCB-simulering 1991-2004.....	30
3.2.3 Grundavdrag - simuleringar 2005.....	31
3.2.4 Några slutsatser.....	34
3.3 Kompensation för egenavgiften.....	35
3.3.1 Kompensationen för egenavgiften – principer.....	35
3.3.2 Kompensationen för egenavgiften - simuleringar 2005.....	36
3.3.3 Några slutsatser.....	38
3.4 Den statliga inkomstskatten.....	39
3.4.1 Den statliga inkomstskatten – syfte, utformning och betydelse.....	39
3.4.2 Den statliga inkomstskatten - simuleringar 2005.....	41
3.4.3 Några slutsatser.....	44
4 MÖJLIGHETERNA ATT SE INKOMSTSKATT OCH SOCIALAVGIFTER I ETT SAMMANHANG OCH MOTVERKA MARGINALEFFEKTER.....	47
4.1 Behovet av helhetssyn på beskattningen av arbete.....	47
4.1.1 Den totala beskattningen av arbete.....	47
4.1.2 Synliggörande av hela beskattningen av arbete - SCB-simulering 2005.....	48
4.1.3 Några slutsatser.....	52
4.2 Marginaleffekter.....	53
4.2.1 Marginaleffekter - definitioner.....	54
4.2.2 Marginaleffekter i skatte-, transfererings- och avgiftssystemen.....	54
4.2.3 Några slutsatser.....	56
5 MÖJLIGHETERNA ATT STÄRKA SAMBANDET MELLAN SOCIALFÖRSÄKRINGARNAS AVGIFTER OCH FÖRMÅNER.....	59
5.1 Olika sätt att stärka sambandet.....	59
5.1.1 Socialavgifter – skatt eller avgift?.....	59
5.1.2 Höjt alternativt slopat tak eller slopade avgifter över tak – principer.....	60
5.1.3 Höjt alternativt slopat tak eller slopade avgifter över tak - simuleringar 2005.....	61
5.1.4 Ekonomiska drivkrafter till arbete.....	63
5.1.5 Några slutsatser.....	64
6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH FÖRSLAG.....	65

## LITTERATURFÖRTECKNING



## Sammanfattning

Titeln på denna rapport är ”Brant skatt – skatten på arbete”. Skatten på arbete är nämligen på många sätt betydligt ”brantare” i dag än vad som avsågs vid skattereformen 1990/91. Samtidigt är skatten på arbete mycket omfattande. Den beräknas uppgå till över 800 miljarder kronor inkomståret 2005, vilket motsvarar ca två tredjedelar av de totala skatteintäkterna och ca en tredjedel av bruttonationalprodukten, BNP. Syftet med denna rapport är i) att beskriva och analysera de delar av beskattningen av arbete som har en särskilt stor betydelse för drivkrafter till arbete, ii) att följa upp viktiga principer för skatteuttaget på arbete, iii) att belysa målkonflikter och problem inom beskattningen av arbete samt iv) att dra slutsatser om och lämna förslag på hur beskattningen av arbete kan förändras. Det senare åskådliggörs med hjälp av simuleringar. I rapporten beskrivs och analyseras olika skatteförändringars effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll). I kapitel 6 redovisas slutsatser och förslag.

Den statliga inkomstskatten utgör det huvudsakliga progressiva inslaget i inkomstbeskattningen och motiveras av statsfinansiella och fördelningspolitiska skäl. I rapporten visas däremot att intäkterna från den statliga inkomstskatten har en relativt liten betydelse för de samlade skatteintäkterna och endast möjliggör en begränsad omfördelning. En hög progressiv beskattning bör undvikas, eftersom den leder till stora effektivitetsförluster. I samband med skattereformen 1990/91 antogs principen om att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt och högst 50 procent i marginalskatt (den s.k. 15/50-principen). Målet om att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt har nåtts vid ett enda tillfälle, 1995. Målet om högst 50 procent i marginalskatt har aldrig nåtts. 15/50-principen har inte följts. Avstegen kan sammanfattas i att skiktgränsen som avgör om man ska betala statlig inkomstskatt inte räknats upp i den utsträckning som var tänkt, att skattesatsen för den statliga inkomstskatten varit förhöjd (”värnskatt”) under perioden 1995-1998 och att ett andra skalsteg (”värnskattens” efterföljare) införts 1999. Sammantaget har avstegen lett till en överbeskattning om ca 73 miljarder kronor och att i genomsnitt 165 000 fler inkomsttagare mött en betydligt högre marginalskatt under perioden 1991-2004. I rapporten visas att 15/50-principen kan tillämpas. För detta krävs att skiktgränsen höjs och skattesatserna sänks. Det är dock inte tillräckligt att slopa det andra skalsteget (”värnskattens” efterföljare) för att nå målet om en högsta marginalskatt om 50 procent. Skattesatsen i den statliga inkomstskatten skulle behöva sänkas till 17 procent. Den totala och högsta marginalskatten skulle därmed sänkas från nuvarande ca 57 procent till strax under 50 procent. Som ett första steg borde det andra skalsteget (”värnskattens” efterföljare) slopas.

Den synliga marginaleffekten visar den sammantagna effekten av en inkomstökning efter skatt, transfereringar och avgifter. Marginaleffekter skapas av målkonflikten mellan ekonomiska drivkrafter till arbete och målsättningen att nå eller behålla ekonomisk standard. Marginaleffekter bör, så långt som möjligt, begränsas för att stimulera drivkrafter till arbete. Skatte-, transfererings- och avgiftssystemens komplexitet gör det dock mycket svårt att få en tydlig och samlad överblick av hur en inkomstförändring påverkar marginaleffekten för en enskild individ, ett enskilt hushåll eller en grupp av inkomsttagare. Det finns ett stort behov av att följa och följa upp skatte-, transfererings- och avgiftssystemen. I rapporten föreslås att ett mål formuleras för hur stor andel av inkomsttagarna som exempelvis får ha en marginaleffekt högre än 50 procent och att detta mål kontinuerligt följs upp. Ett sådant mål skulle kunna fungera styrande och disciplinerande för hur skatte-, transfererings- och avgiftssystemen ska utformas och underlätta utvärderingar av förändringar i samma system.

Den kommunala inkomstskatten utgör den största komponenten i marginalskatten. De kommunala skattesatserna har ökat under perioden 1991-2005. Det finns skäl att anta att skattesatserna kommer att fortsätta att stiga mot bakgrund av efterfråge- och kostnadsutvecklingen på välfärdstjänster. Skattesatsernas utveckling är inte helt låst till efterfråge- och kostnadsutvecklingen, utan en kommun har ofta ett betydande eget handlingsutrymme när det gäller att påverka sin egen skattesats. En kommun bär dock inte den fulla samhällsekonomiska kostnaden av sin egen skattehöjning. Utformningen av skattesystemet och det kommunala inkomst- och kostnadsutjämningsystemet riskerar att ge ineffektiva kommunalskatter. Sammantaget innebär det svaga incitament till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen. Som en möjlig lösning på höjda kommunala skattesatser har en finansieringsväxling mellan kommuner och stat föreslagits. I rapporten konstateras dock att det är osäkert i vilken utsträckning en finansieringsväxling löser de underliggande problemen. En finansieringsväxling förändrar inte drivkrafterna till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen. I rapporten dras slutsatsen att incitament måste byggas in i beslutsstrukturen. I rapporten föreslås att ett system borde övervägas där statsmakterna fastställer en normalskattesats för kommunal utdebitering. I ett sådant system byggs drivkrafter in som syftar till att motverka skattehöjningar och till att premiera skattesänkningar i förhållande till den fastställda normalskattesatsen.

Skatten på arbete består av inkomstskatt, allmän pensionsavgift och socialavgifter. Inkomstskatten och den allmänna pensionsavgiften är direkt synlig, medan socialavgifterna är osynliga för inkomsttagarna. I rapporten konstateras att denna uppdelning försvårar en helhetssyn på beskattningen av arbete. I rapporten föreslås att hela beskattningen av arbete synliggörs genom egenavgifter. Härigenom minskar risken för en undervärdering av skattebördan och en övervärdering av nyttan av offentliga utgifter, s.k. fiskal illusion, samtidigt som sambandet mellan avgifter och förmåner i socialförsäkringssystemet tydliggörs. En enskild inkomsttagare får därmed bättre möjligheter att värdera nyttan av förmånerna i förhållande till kostnaderna. På samhällsnivå skapas bättre förutsättningar att beakta den fulla samhällsekonomiska kostnaden av förändringar i skatte- och avgiftsuttaget.

Socialavgifterna finansierar socialförsäkringarna. Socialförsäkringarna är försäkringar. En försäkring består av både avgifter och förmåner. För att en försäkring ska sägas vara försäkringsmässig ska det föreligga ett tydligt samband mellan avgifter och förmåner. Det råder i dag en bristande försäkringsmässighet eftersom socialavgifter tas ut över hela lönesumman, medan socialförsäkringsförmåner endast lämnas upp till ett tak. Detta innebär samtidigt ett starkt progressivt inslag i det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete. I rapporten dras slutsatsen att försäkringsmässigheten bör öka. Detta kan ske genom höjda eller slojade tak eller genom att inga avgifter tas ut över taken. I rapporten föreslås att den långsiktiga inriktningen bör vara att enbart avgifter som motsvaras av förmåner ska tas ut. Motivet är att ett slopande av avgifter över taken, till skillnad från höjda eller slojade tak, inte påverkar de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

En slutsats i denna rapport är att förändringar för att öka drivkrafterna till arbete kan genomföras inom ramen för nuvarande skattesystem. Dessa förändringar är dock otillräckliga sett i ett längre tidsperspektiv. De grundläggande principerna i skattereformen 1990/91 är fortfarande relevanta. Samtidigt ser förutsättningarna för att värna, bredda och utveckla skattebaserna delvis annorlunda ut i dag än när skattereformen genomfördes. Demografiska utmaningar ställer krav på den framtida skattefinansieringen. Internationaliseringen har ökat vårt beroende och ställer högre krav än tidigare på skatteanpassning och harmonisering. Därutöver har över 250 regelförändringar genomförts sedan skattereformen 1990/91. Vissa av regelförändringarna går stick i stäv med grundprinciperna i skattereformen. En slutsats i rapporten är att en samlad översyn av skattesystemet behöver genomföras.

# 1 Inledning

Skattesystemets uppbyggnad och uppgifter grundar sig på vissa grundläggande principer för beskattning. Principerna bygger på skatteteori.<sup>1</sup> Den viktigaste uppgiften för skattesystemet är att finansiera offentliga utgifter (den fiskala uppgiften). Andra uppgifter är att bidra till samhällsekonomisk balans (stabiliseringspolitisk uppgift), att fördela resurser effektivt (allokeringspolitisk uppgift) samt att fördela inkomster rättvist (fördelningspolitisk uppgift). Uppgifterna är knutna till de olika typer av verkningar som skatter har på ekonomin och samhället i stort. Skattesystemet är dock inte strikt utformat efter dess uppgifter, utan kännetecknas i hög grad av målkonflikter, avvägningar, kompromisser, ofullkomligheter och ständig förändring.

Skattesystemets uppgifter i allmänhet utgör en allt för bred utgångspunkt för ett skattepolitiskt arbete. Det är nödvändigt att inom ramen för skattesystemets uppgifter fokusera på den eller de uppgifter som kan anses vara mest strategiska. Denna skatterapport analyserar skatten på arbete (inkomstskatt och socialavgifter). Skatten på arbete är den viktigaste skattebasen p.g.a. sin fiskala betydelse.<sup>2</sup> Fokus ligger på beskattningens inverkan på drivkrafter till arbete (den allokeringspolitiska uppgiften). Beskattningen av arbete påverkar avvägningen mellan arbete och fritid, incitament till en extra arbetsinsats, att ta på sig ytterligare arbetsuppgifter eller att välja att utbilda sig.<sup>3</sup> En effektiv resursallokering är, på lång sikt, helt avgörande för möjligheterna att skapa goda förutsättningar för de övriga uppgifterna. Det finns ytterligare ett starkt skäl till att fokus bör ligga på drivkrafter till arbete. Demografiska förändringar inom de närmaste årtiondena innebär påfrestningar för möjligheterna att i framtiden finansiera olika välfärdstjänster. Arbetsutbudet behöver öka och därför krävs det förbättrade drivkrafter till arbete.<sup>4</sup>

En central fråga är om och i vilken utsträckning skatteförändringar påverkar arbetsutbudet. Den grundläggande ekonomiska teorin utgår från s.k. substitutions- och inkomsteffekter. I sin enklaste form förutsätts en individ maximera sin nytta genom att välja mellan arbete och fritid, givet en budgetrestriktion. En inkomstökning (en skattesänkning) gör arbete mer lönsamt och fritid mer olönsamt. Det brukar kallas substitutionseffekten, d.v.s. att fritid substitueras mot arbete. Det finns dock en motverkande effekt, inkomsteffekten. Inkomstökningen (en skattesänkning) innebär att en individ har råd att konsumera mer fritid vid den nya budgetrestriktionen. Vilken effekt som dominerar går inte att teoretiskt bevisa, utan måste prövas empiriskt. Tämmligen entydig empiri visar att substitutionseffekten är starkare än inkomsteffekten. Däremot råder det betydligt större spridning i resultat när det gäller hur stark denna effekt är.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Det finns ett flertal skatteteorier (exempelvis ekvivalensteori, intresseteori, offertteori, förmågeteori, socialpolitisk skatteteori, neoliberal skatteteori och teorin om skatteutgifter). I skatteteorierna diskuteras bl.a. rättvisa. Vanliga rättvisebegrepp i detta sammanhang är begreppen horisontell rättvisa (individer med samma skatteförmåga ska beskattas lika) och vertikal rättvisa (individer med större skatteförmåga ska betala mer i skatt). För en ingående beskrivning och analys av olika skatteteorier och dess inflytande över det svenska skattesystemet se Åsa Gunnarssons doktorsavhandling "Skatterättvisa" 1995.

<sup>2</sup> Skatt på arbete beräknas uppgå till ca 840 miljarder kronor netto inkomståret 2005, vilket motsvarar ca två tredjedelar av de totala skatteintäkterna och ca en tredjedel av bruttonationalprodukten, BNP. Se även Tabell 16 och Fotnot 60.

<sup>3</sup> Det är viktigt att understryka att det inte bara är skatter som har betydelse för drivkrafter till arbete. Det är ofta de samlade effekterna av skatter, transfereringar och avgifter som är avgörande. Se avsnitt 4.2.2.

<sup>4</sup> Se exempelvis Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19).

<sup>5</sup> Det finns en mängd internationella och svenska studier av hur skatteförändringar påverkar arbetsutbudet. I exempelvis "Svensk skattepolitik i teori och praktik. 1991 års skattereform" (bilaga 1 till SOU 1995:104) och i Skatteväxlingskommitténs slutbetänkande "Skatter, miljö och sysselsättning" (SOU 1997:11) ges översikter över kunskapsläget och ett antal ekonomiska studier refereras.

Enligt ekonomisk teori ger skatter, i större eller mindre utsträckning, upphov till olika störningar i ekonomin. En skatt riskerar att snedvrída val, beteenden och beslut hos individer och företag i förhållande till vad som skulle ha gällt i frånvaro av skatter. Man brukar tala om skatternas direkta kostnader (själva skatteuttaget) och indirekta kostnader (samhällsekonomiska kostnader förknippade med skatteuttaget). De flesta skatter medför både direkta och indirekta kostnader. Klumpsummeskatter innebär däremot endast direkta kostnader och medför således inga störningar. Av både uppbördsskäl och rättviseskäl anses dock klumpsummeskatter inte vara möjliga att tillämpa. Därför tas skatt i huvudsak ut på olika typer av transaktioner som köp och försäljning av varor och tjänster. Därmed skapas en s.k. skattekil<sup>6</sup> genom att en skillnad uppstår mellan vad som är samhällsekonomiskt respektive privatekonomiskt lönsamt. De indirekta kostnaderna är inte synliga och är svåra att bedöma. En effekt av en hög skattekil är att den minskar den totala efterfrågan. En hög skattekil påverkar också arbetsdelningen och specialiseringen i ekonomin. Ett klassiskt exempel är att läkaren bara behöver ha en fjärdedel av snickarens produktivitet (vid en skattekil om 75 procent) för att det ska löna sig för läkaren att göra ombyggnadsarbetet själv. En hög skattekil leder också till att svarta tjänster och byten av tjänster blir mer efterfrågade. Dessa snedvridande effekter medför överskotts bördor.<sup>7</sup> Även små effekter på arbetsutbud har stora samhällsekonomiska effekter i form av överskotts bördor. Av detta följer att beskattningen bör utformas så att den leder små indirekta kostnader i form av snedvridningar och att överskotts bördan minimeras.

Ovanstående utgångspunkter och synsätt kommer också till uttryck i SACO:s skattepolitiska arbeten. I dokumentet från SACO-kongressen 2001 "Färdriktning 2002-2005" redogörs för SACO:s skattepolitiska målsättningar, värderingar och fokus. SACO:s mål är ett skattesystem som främjar medborgarnas lust att förkovra sig och ta ansvar samt är internationellt anpassat så att skattebasen inte dräneras. I dokumentet framgår också att skatter "måste tas ut på ett sådant sätt så att de inte motverkar tillväxten samtidigt som de uppfattas som rättvisa och ändamålsenliga av medborgarna". Vidare anføres att skatterna "är grunden för det civiliserade samhället. Med deras hjälp betalar vi gemensamma insatser som kanske inte hade kommit till stånd om de lämnats åt marknaden. Ett avancerat samhälle med böga krav på inkomstutjämning har i Sveriges fall dragit med sig stora offentliga insatser och åtaganden, som i sin tur kräver ett betydande skatteuttag. Svårigheten är att beskattningen påverkar individernas beteende. Riskerna är att skattebördans fördelning hämmar ekonomins utveckling. SACO eftersträvar ett skattesystem som minimerar risken för negativa effekter, samtidigt som det är väl förankrat bland medborgarna." Inom det nuvarande skattesystemets ram verkar SACO för att maximalt 15 procent av alla skattebetalare ska betala statlig inkomstskatt, att sambandet mellan socialförsäkringarnas avgifter och förmåner ska stärkas och att marginalbeskattningen ska återställas till högst 50 procent. I ett längre perspektiv bör inkomstskatter och sociala avgifter ses i ett sammanhang och ges en sådan utformning att margineffekterna motverkas samtidigt som bördorna fördelas efter bärkraft.

I de skattepolitiska arbeten som SACO hittills genomfört har utgångspunkten varit grundläggande princip- och systemfrågor. Däremot har inte effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) analyserats i dessa arbeten. I denna rapport kombineras SACO:s traditionella fokus på princip- och systemfrågor med analyser av olika skatteförändringars effekter på offentliga finanser, skattebetalning och inkomstfördelning. Det samhällspolitiska perspektivet i denna rapport är dock bredare än enbart frågor som rör SACO-förbundens medlemmar. I konsekvens med detta omfattas, om inte annat anges, samtliga inkomsttagare av analyserna.

---

<sup>6</sup> Skattekilén är detsamma som den totala margineffekten på en extra arbetsinsats, eller annorlunda uttryckt, skillnaden mellan ökningen av arbetsgivarens kostnad för arbetskraft och ökningen av individens köpkraft efter skatter (även konsumtionsskatter), transfereringar och avgifter. Se Fotnot 71.

<sup>7</sup> Överskotts bördan är förlusten av välfärd utöver den förlust som genereras av själva skatteuttaget, eller annorlunda uttryckt, den kostnad som uppstår genom att klumpsummeskatter inte kan användas.



Beskattningen av arbete är mycket viktig för skatteintäkter, arbetsutbud och tillväxt. Det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete är dock mycket komplicerat och svårt att överblicka. Fokus i flertalet utredningar och rapporter om beskattningen på arbete ligger därför ofta på delar av systemet. Det saknas i stor utsträckning utredningar och rapporter med ett helhetsperspektiv. Denna rapport är ett försök att både analysera helheter och detaljer i beskattningen av arbete.

Syftet med denna rapport är i) att beskriva och analysera de delar av beskattningen av arbete som har en särskilt stor betydelse för drivkrafter till arbete, ii) att följa upp viktiga principer för skatteuttaget på arbete, iii) att belysa målkonflikter och problem inom beskattningen av arbete samt iv) att dra slutsatser om och lämna förslag på hur beskattningen av arbete kan förändras. Det senare åskådliggörs med hjälp av simuleringar.<sup>8</sup> I rapporten beskrivs och analyseras olika skatteförändringars effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll). Det primära intresset i analyserna är olika skatteförändringars betydelse för att påverka drivkrafter till arbete. Vad skatteförändringen betyder för den fiskala huvuduppgiften, att finansiera offentliga utgifter, och de fördelningspolitiska uppgifterna är sekundärt och utfaller som konsekvenser av det förra. Den stabiliseringspolitiska uppgiften berörs endast indirekt och främst genom skatternas påverkan på arbetsutbudet (bl.a. som effekter på drivkrafter till arbete på lite längre sikt). Att dessa effekter är sekundära innebär inte att de är ointressanta. De visar, tvärtom, vilken realism och möjlighet till genomförande som finns för de simulerade skatteförändringarna.

Titeln på denna rapport är ”Brant skatt – skatten på arbete”. Begreppet ”brant skatt” anspelar på ”platt skatt” som på senare tid fått ett visst utrymme i den skattepolitiska debatten och som innebär en radikal omläggning av skattesystemet. Man behöver dock inte gå så långt som att förespråka ”platt skatt” för att vara radikal. I dagsläget är det radikalt nog att ansluta sig till skattereformens huvudprinciper och sträva efter att beskattningen av arbete görs mindre ”brant”. Skatten på arbete är i dag på många sätt betydligt ”brantare” än vad som avsågs vid skattereformen 1990/91. Denna rapport syftar till att belysa detta faktum samt att dra slutsatser om och lämna förslag på hur beskattning av arbete kan förändras.

Rapporten är disponerad i enlighet med de målsättningar som SACO verkar för inom nuvarande skattesystem. I kapitel 2 behandlas möjligheterna att begränsa höga marginalskatter för inkomsttagarna genom uppräkningsgränser för statlig inkomstskatt. I kapitel 3 behandlas möjligheterna att sänka marginalskatten till 50 procent (genom den kommunala inkomstskatten, grundavdraget, kompensationen för egenavgiften och den statliga inkomstskatten). I kapitel 4 behandlas möjligheterna att se inkomstskatt och socialavgifter i ett sammanhang och möjligheterna att motverka marginaleffekter. I kapitel 5 behandlas möjligheterna att stärka sambandet mellan socialförsäkringarnas avgifter och förmåner. I kapitel 6 sammanfattas slutsatser och förslag.

---

<sup>8</sup> För simuleringarna används SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT (Fördelnings- Analytiskt Statistiksystem för Inkomster och Transfereringar). Modellen bygger på omfattande data om individer och hushåll samt innehåller regler för skatter, transfereringar och vissa avgifter. I FASIT kan olika delar av modellen skrivas om och jämföras med verkligt eller prognostiserat utfall. FASIT är en s.k. statisk modell som inte tar hänsyn till eventuella beteendeförändringar. I FASIT finns möjligheter att bryta ned och redovisa resultat fördelat på olika bakgrundsvariabler som kön, ålder, familjetyp, socioekonomisk gruppering, facklig tillhörighet m.m. Genomgående redovisas i denna rapport dock resultat för samtliga inkomsttagare. Motiven till denna avgränsning är rapportens övergripande och principiella karaktär och utrymmesskal.



## 2 Möjligheterna att begränsa höga marginalsatser

I detta kapitel diskuteras möjligheterna att begränsa höga marginalsatser för inkomsttagarna (i betydelsen av hur många eller hur stor andel av inkomsttagarna som möter höga marginalsatser). Höga marginalsatser inträder när en inkomsttagare börjar betala statlig inkomstskatt. I samband med skattereformen 1990/91 gjordes bedömningen att man även i det reformerade systemet skulle ha ett visst progressivt inslag, statlig inkomstskatt. Andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt och som därmed möter en högre marginalsatt på tillkommande inkomster skulle dock begränsas till högst 15 procent av inkomsttagarna. Andelen inkomsttagare skulle hållas konstant genom en årlig uppräkningsprincip enligt en särskild uppräkningsprincip (ett index). Statlig inkomstskatt utgår på inkomster över en viss fastställd inkomstgräns. De termer som brukar användas i detta sammanhang är *brytpunkt*, *skiktgräns* och *skalsteg*. De förhåller sig till varandra på följande sätt: statlig inkomstskatt tas ut på inkomster som överstiger en viss *brytpunkt* uttryckt i taxerad förvärvsinkomst. Det är dock den beskattningsbara förvärvsinkomsten över vissa angivna *skiktgränser* som beskattas. Termen *skalsteg* refererar till skatteskalen och betyder att skattesatsen i den statliga inkomstskatten förändras vid ett visst steg (inkomst).

### 2.1 Andelen som betalar statlig inkomstskatt

I avsnitt 2.1.1 redogörs för principen rörande uppräkningsprincipen av skiktgränser och i vilken utsträckning principen tillämpats. Hur stor andel som betalar statlig inkomstskatt redovisas i avsnitt 2.1.2. I avsnitt 2.1.3 presenteras resultat från en SCB-simulering som genomförts på uppdrag av SACO om teoretiska skiktgränser, antal och andel inkomsttagare samt skatteintäkter från den statliga inkomstskatten för perioden 1991-2004 under tre olika antaganden (högst 15 procent av inkomsttagarna, uppräkningsprincip enligt index och högst 10 procent av inkomsttagarna). Hur många och hur stor andel av inkomsttagarna har haft en högre marginalsatt än vad de annars skulle ha haft och hur stor har överbeskattningen varit i förhållande till skattereformens principer under denna period? I avsnitt 2.1.4 presenteras mer omfattande simuleringar för inkomståret 2005 med samma antaganden som i avsnitt 2.1.3. Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 2.1.5 redovisas slutsatser.

#### 2.1.1 Uppräkningsprincipen för skiktgränsen för statlig inkomstskatt

Kommunal inkomstskatt tas ut med en proportionell skattesatt i alla inkomstskikt. I samband med skattereformen 1990/91 gjordes bedömningen att utöver kommunal inkomstskatt skulle även det reformerade skattesystemet innehålla ett progressivt<sup>9</sup> inslag i form av statlig inkomstskatt. Bara en mindre andel av inkomsttagarna skulle dock omfattas av statlig inkomstskatt. Utredningsförslaget RINK (SOU 1989:33) som föregick skattereformen innebar att 90 procent av inkomsttagarna enbart skulle betala kommunal inkomstskatt (och möta en högsta marginalsatt om ca 30 procent). Riksdagsbeslutet innebar dock att denna målsättning reviderades till 85 procent. Således skulle högst 15 procent av inkomsttagarna betala statlig inkomstskatt (och möta en högsta marginalsatt om ca 50 procent). Därutöver skulle samtliga inkomsttagare betala ett grundbelopp.

<sup>9</sup> I ett progressivt skattesystem ökar den genomsnittliga skatten med inkomsten. I ett helt proportionellt skattesystem är den genomsnittliga skatten densamma i alla inkomstskikt.

Huruvida man omfattas av statlig inkomstskatt avgörs av en skiktgräns. När skattereformen infördes 1991 sattes skiktgränsen för statlig inkomstskatt vid en beskattningsbar inkomst om 170 000 kronor. För att andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt inte skulle öka med den automatik som följer av den allmänna pris- och löneökningstakten skulle skiktgränsen räknas upp. Den uppräkningsprincip som antogs var att skiktgränsen årligen skulle justeras med konsumentprisindex (inflation) med tillägg av två procentenheter (antagande om reallöneutveckling).<sup>10</sup>

En viktig fråga är i vilken utsträckning den fastställda uppräkningsprincipen följts och vad eventuella avvikelser har för betydelse för målsättningen att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt. Den senare aspekten behandlas i avsnitt 2.1.3. I Tabell 1 framgår att uppräkningsprincipen för statlig inkomstskatt - med en mycket strikt tolkning - endast följts i 2 av 14 fall, inkomståren 1992 och 2003. När det gäller statlig inkomstskatt över det andra skalsteget (skikt 2) har uppräkningsprincipen - med samma strikta tolkning – följts i 1 av 6 fall. Med en mindre strikt tolkning kan principen dock sägas ha följts (antingen enligt uppräkningsindex eller med mer än uppräkningsindex) i 6 av 14 fall. När det gäller statlig inkomstskatt över det andra skalsteget (skikt 2) har uppräkningsprincipen - enligt samma synsätt - följts i 4 av 6 fall. Uppräkningen har antingen följt uppräkningsindex eller räknats upp med mer än uppräkningsindex vid det första uppräkningsstillfället, 1992, och mellan inkomståren 1999-2003. I 8 av 14 fall har skiktgränserna räknats upp med mindre än vad som ges av uppräkningsindex.<sup>11</sup> I praktiken har skiktgränserna kommit att fastställas genom särskilda beslut.

**Tabell 1 Uppräkning av skiktgränser**

År	Skikt 1	Skikt 2	Strikt enligt	Strikt enligt	Strikt enligt	Strikt enligt
			index skikt 1	index eller mer skikt 1	index skikt 2	index eller mer skikt 2
1991	170 000	-	-	-	-	-
1992	186 600	-	ja	ja	-	-
1993	190 600	-	nej	nej	-	-
1994	198 700	-	nej	nej	-	-
1995	203 900	-	nej	nej	-	-
1996	209 100	-	nej	nej	-	-
1997	209 100	-	nej	nej	-	-
1998	213 100	-	nej	nej	-	-
1999	219 300	360 000	nej	ja	-	-
2000	232 600	374 000	nej	ja	nej	ja
2001	252 000	390 400	nej	ja	nej	ja
2002	273 800	414 200	nej	ja	nej	ja
2003	284 300	430 000	ja	ja	ja	ja
2004	291 800	441 300	nej	nej	nej	nej
2005	298 600	450 500	nej	nej	nej	nej

Det finns flera orsaker till att uppräkningsindex inte följts. Merparten av avvikelserna kan hänföras till den ekonomiska kris som inföll i början av 1990-talet. Inkomståren 1993 och 1994 räknades skiktgränsen upp med enbart inflationskomponenten. Som ett led i saneringen av de offentliga finanserna beslutade riksdagen hösten 1994 att uppräkningsindex skulle begränsas i viss

<sup>10</sup> Om skiktgränsen räknas upp med konsumentprisindex och reallöneutvecklingen är två procent så blir antalet och andelen som betalar statlig inkomstskatt konstant (allt annat lika). Om reallöneutvecklingen däremot understiger två procent (mindre än uppräkningsindex) kommer andelen som betalar statlig inkomstskatt att minska och omvänt om reallöneutvecklingen överstiger två procent (högre än uppräkningsindex) kommer andelen som betalar statlig inkomstskatt att öka (allt annat lika). Basen för beräkningen är samtliga inkomsttagare över 20 år i helårshushåll (här ingår bl.a. pensionärer och personer som inte arbetar heltid). Andelen som betalar statlig inkomstskatt ökar betydligt om basen för beräkningen istället avser heltidsanställda personer i åldrarna 20-64. I olika redovisningar brukar båda måtten presenteras.

<sup>11</sup> I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/2006:1) har regeringen föreslagit en begränsad reallöneuppräkning. Om detta förslag medräknas uppgår avvikelserna till 9 av 15 fall under perioden 1991-2006.

utsträckning. Under åren 1995-1998<sup>12</sup> tillämpades ett system benämnt ”partiell avindexering”<sup>13</sup> (nedjustering av skiktgränsen vid beräkning av statlig inkomstskatt), vilket innebar att enbart en viss andel av den faktiska inflationen beaktades och att samma andel skulle användas när reallönetillägget beräknades. Inkomståren 1995-1997 räknades inflationskomponenten och reallönetillägget upp med 60 procent. För inkomståret 1997 justerades dock den framräknade skiktgränsen ned med 3 100 kronor till 1996 års nivå. Enligt regeringens mening var det önskvärt att korrigeringen av skiktgränsen för inkomståret 1997 inte medförde att denna i absoluta tal ökade i förhållande till den nivå som gällde för inkomståret 1996. Inkomståret 1998 räknades inflationskomponenten och reallönetillägget upp med 80 procent. Inkomståret 1999 baserades uppräkningsfaktorn på en annan, fiktiv, skiktgräns för 1998 som låg 1 800 kronor högre än den faktiska. Bakgrunden till detta var konsekvensändringar med anledning av ett förslag i prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension m.m.

Uppräkningen har också påverkats av kompensationen för allmän pensionsavgift.<sup>14</sup> När skattereduktionen ökar och avdraget minskar hamnar fler inkomsttagare med automatik ovanför skiktgränsen. Under inkomståren 2000-2002 och 2005 genomfördes därför en teknisk uppjustering av skiktgränserna över det första och andra skalsteget. Under inkomståren 2000-2002 räknades därutöver också skiktgränsen över det första skalsteget upp för att begränsa andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt. Bakgrunden var att regeringen i prop. 1997/98:150 angett att inkomstskatten bör ändras så att andelen som betalar statlig inkomstskatt hamnar omkring 15 procent och att detta bör ske när ekonomiskt utrymme uppkommer. För inkomståren 2004 och 2005 har dock uppräkningsfaktorn begränsats. Uppräkningen har skett med inflationskomponenten och ett reallönetillägg om en procent. För inkomståret 2004 anförde regeringen att andelen som betalar statlig inkomstskatt förutsågs minska något snabbare än vad som tidigare antagits. Mot denna bakgrund och då det fanns behov att finansiera övriga skatteåtgärder begränsades uppräkningsfaktorn. För inkomståret 2005 motiverade regeringen den begränsade uppräkningsfaktorn med att det fanns behov av att finansiera övriga skatteåtgärder, framförallt inom kapital- och företagsskatteområdet. I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/2006:1) föreslår regeringen återigen en begränsad reallöneuppräkning. Någon motivering till förslaget lämnas dock inte.

### 2.1.2 Andelen som betalar statlig inkomstskatt – samtliga respektive heltidsanställda

Det faktum att uppräkningsfaktorn inte följt uppräkningsindex, utan ofta blivit mindre än uppräkningsindex har resulterat i att andelen som betalar statlig inkomstskatt blivit högre än 15 procent. I Figur 1 redovisas utvecklingen av andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt under åren 1991-2005.

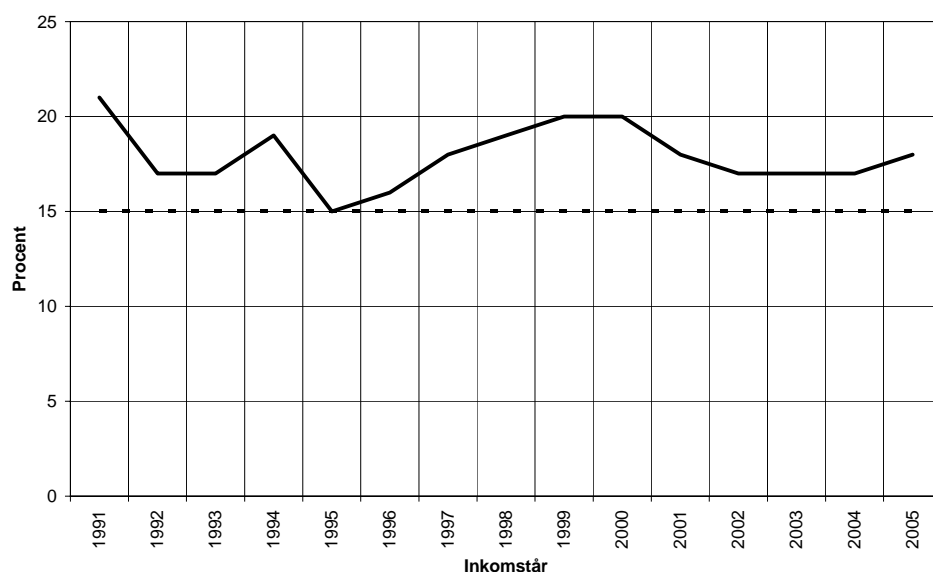
---

<sup>12</sup> Mellan 1995-1998 fanns värnskatt. Skattesatsen höjdes från 20 till 25 procent. När värnskatten avskaffades 1998 i enlighet med tidigare riksdagsbeslut ersattes den med ytterligare ett skalsteg i den statliga inkomstskatten. Skattesatsen uppgick till 25 procent. Skiktgränsen sattes dock betydligt högre jämfört med den gräns som gällde under åren med värnskatt (då skattesatsen var 25 procent för alla som betalade statlig inkomstskatt). Samma uppräkningsprincip som fastställdes 1990/91 skulle gälla både för den första och andra skiktgränsen.

<sup>13</sup> Uppräkningen skulle ske med 80 procent av förändringen i prisnivån om budgetunderskottet låg inom intervallet 50-100 miljarder kronor och med 60 procent om det översteg 100 miljarder kronor. För inkomståren 1995-97 var uppräkningsfaktorn 60 procent och för inkomståret 1998 var uppräkningsfaktorn 80 procent.

<sup>14</sup> Se också avsnitt 3.3.

Figur 1 Andel som betalar statlig inkomstskatt av samtliga inkomsttagare 1991-2005



Källa: Skattestatistisk årsbok 2004, s. 90 samt egna beräkningar i FASIT för åren 2003-2005

Målsättningen har hittills bara nåtts vid ett enda tillfälle, 1995. Andelen har varierat mellan 15 och 21 procent och uppgick i genomsnitt till 18 procent under perioden 1991-2005.<sup>15</sup> Skillnaden mellan den faktiska utvecklingen och målsättningen motsvarar i genomsnitt knappt 165 000 inkomsttagare under perioden 1991-2004. Knappt 165 000 inkomsttagare i genomsnitt har därmed mött en betydligt högre marginalskatt än om skattereformens princip hade följts. De två senaste inkomståren har målsättningen att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt legat inom räckhåll, men har av olika skäl inte prioriterats (se avsnitt 2.1.1).

Andelen som betalar statlig inkomstskatt blir betydligt högre än 15-18 procent om man istället studerar andelen heltidsanställda i åldrarna 20-64. Under inkomståren 1991-2005 uppgår den genomsnittliga andelen till 35 procent.<sup>16</sup> Andelen varierar mellan 30 och 42 procent under inkomståren 1991-2005. Det råder stora skillnader mellan kvinnor och män när det gäller andelen som betalar statlig inkomstskatt. Män betalar statlig inkomstskatt i dubbelt så hög utsträckning som kvinnor. Det förklaras av att män arbetar heltid i större utsträckning och att män har högre lön än kvinnor. Under inkomståret 1991 och 1994 betalade över hälften av alla heltidsanställda män i åldrarna 20-64 statlig inkomstskatt. Denna andel har minskat och beräknas innevarande inkomstår uppgå till 42 procent. Motsvarande siffra för kvinnor beräknas uppgå till 23 procent.

När det gäller andelen inkomsttagare över det andra skalsteget ("värnskattens" efterföljare) finns ingen motsvarande målsättning att begränsa de skattskyldiga. I genomsnitt har 4 procent av inkomsttagarna betalat statlig inkomstskatt över det andra skalsteget under inkomståren 1999-2005. Uttryckt i heltidsanställda i åldrarna 20-64 uppgår andelen till 9 procent av inkomsttagarna. Innevarande inkomstår beräknas andelen för heltidsanställda män i åldrarna 20-64 uppgå till 13 procent. Motsvarande siffra för kvinnor beräknas uppgå till 5 procent.

<sup>15</sup> Det är för övrigt anmärkningsvärt att andelen uppgick till 21 procent när skattereformen infördes 1991. Skiktgränsen skulle detta år behövt ligga 20 000 kronor högre för att motsvara 15 procent av inkomsttagarna.

<sup>16</sup> Målsättningen att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt motsvarar att ca 30 procent av heltidsarbetande 20-64 år betalar statlig inkomstskatt.

### 2.1.2.1 Inom SACO-federationen

Motsvarande beräkningar av andelen heltidsanställda har genomförts för SACO-förbundens medlemmar gällande inkomståret 2004.<sup>17</sup> Ca 2 av 3 medlemmar i SACO-förbund betalar statlig inkomstskatt och ca 1 av 4 medlemmar betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget inkomståret 2004.<sup>18</sup> Inom privat sektor betalar 4 av 5 medlemmar statlig inkomstskatt och ca 1 av 3 medlemmar betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget. Inom offentlig sektor betalar 1 av 2 medlemmar statlig inkomstskatt och ca 1 av 7 medlemmar betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget. Andelen som betalar statlig inkomstskatt över de olika skiktgränserna varierar stort mellan SACO:s förbund, vilket förklaras av lönestrukturen (lönenivå och lönespridning) och arbetsmarknadssektor.

### 2.1.3 Andelen som betalar statlig inkomstskatt - SCB-simulering 1991-2004

Uppräkningen har i merparten av fallen blivit lägre än uppräkningsindex, vilket har resulterat i att andelen som betalar statlig inkomstskatt blivit betydligt högre än målsättningen. Mot denna bakgrund är det intressant att ställa två frågor: hur hade antalet och andelen inkomsttagare påverkats om de principer som lades fast i skattereformen skulle tillåtas att slå igenom och hur hade skatteintäkterna påverkats? Den första frågan handlar om hur många som kommer att möta den högre marginalskatt som inträder när man börjar betala statlig inkomstskatt. Den andra frågan handlar om vilka skatteintäkter som skulle ha genererats och hur dessa intäkter förhåller sig storleksmässigt till referensalternativet.<sup>19</sup> Ovanstående frågor är även intressanta mot bakgrund av de statsfinansiella och fördelningspolitiska motiven för den statliga inkomstskatten.

För att besvara dessa frågeställningar har SACO gett SCB i uppdrag att beräkna teoretiska skiktgränser, antal och andel inkomsttagare samt skatteintäkter från den statliga inkomstskatten under tre olika antaganden:

- A) att uppräkningsindex tar sikte på att högst 15 procent ska betala statlig inkomstskatt (riksdagsbeslutet)
- B) att uppräkningsindex strikt följer index (riksdagsbeslutet)
- C) att uppräkningsindex tar sikte på att högst 10 procent ska betala statlig inkomstskatt (utredningsförslaget RINK (SOU 1989:33)).

Sammanfattningsvis visar de simuleringar som SCB genomfört att förändringar i uppräkningsindex av skiktgränser har större betydelse för hur många och hur stor andel som betalar statlig inkomstskatt än för skatteintäkterna från den statliga inkomstskatten.

Referensalternativet genererar det högsta antalet och andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt, liksom de högsta skatteintäkterna. Sedan följer i fallande ordning: alternativ A (15-procentsalternativet), B (indexalternativet) och C (10-procentsalternativet). Alternativ A och B ger

---

<sup>17</sup> Statistiken bygger på lönestatistik. Statistiken omfattar ej privat sektor i de förbund där löneenkäter inte genomförs (Officersförbundet, SFBF, Läkarförbundet, Skolledarna, Tandläkarförbundet, TJ och SULF). Ett visst bortfall finns också i materialet för de förbund som genomfört löneenkäter. Lönestatistiken underskattar de verkliga andelarna, eftersom det förekommer en viss undertäckning av privat sektor.

<sup>18</sup> I 17 av SACO:s 25 förbund överstiger andelen heltidsanställda som betalar statlig inkomstskatt 50 procent. I 9 förbund är andelen högre än 70 procent. I 3 förbund uppgår andelen till mer än 90 procent. I 14 förbund överstiger andelen heltidsanställda som betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget 10 procent. I 8 förbund är andelen högre än 15 procent. I 4 förbund uppgår andelen till mer än 25 procent.

<sup>19</sup> Referensalternativet är resultatet av en simulering enligt rådande regelsystem. Alternativfallen är resultatet av simuleringar enligt regelsystem som avviker från det rådande regelsystemet.

tämligen likartade resultat. Det uppräkningsindex som lades fast i samband med skattereformen 1990/91 korresponderar således väl mot målsättningen att högst 15 procent ska betala statlig inkomstskatt. Under perioden 1991-2004 har reallöneökningarna både varit större och mindre än två procent, men i genomsnitt ca två procent.

Antalet inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt varierar kraftigt mellan alternativen. Referensalternativet visar att under perioden 1991-2004 har drygt 1,150 miljon inkomsttagare (18 procent) över 20 år betalat statlig inkomstskatt. I alternativ A, B och C är motsvarande siffra 986 000 (15 procent), 953 000 (15 procent) respektive 657 000 (10 procent). Uttryckt i heltidsanställda inkomsttagare i åldrarna 20-64 uppgår siffran till 849 000 (35 procent). I alternativ A, B och C är motsvarande siffra 728 000 (30 procent), 704 000 (30 procent) respektive 484 000 inkomsttagare (20 procent). Alternativ C (10-procentsalternativet) avviker påtagligt från de två övriga alternativen.

Över hela perioden 1991-2004 beräknas den statliga inkomstskatten ha inbringat knappt 377 miljarder kronor, varav knappt 19 miljarder kronor över det andra skalsteget.<sup>20</sup> I alternativ A (15-procentsalternativet) är motsvarande siffror knappt 344 miljarder kronor (varav drygt 16 miljarder kronor över det andra skalsteget).<sup>21</sup> I alternativ B (indexalternativet) är motsvarande siffror knappt 334 miljarder kronor (varav drygt 16 miljarder kronor över det andra skalsteget). Alternativ C (10-procentsalternativet) avviker påtagligt från de två övriga alternativen. I detta alternativ är motsvarande siffror knappt 267 miljarder kronor (varav drygt 13 miljarder kronor över det andra skalsteget). För ett enskilt år är skillnaderna i skatteintäkter mellan referensalternativet och alternativfallen relativt små. Sett över hela perioden 1991-2004 uppgår den årliga skillnaden mellan referensalternativet och alternativ A-C i genomsnitt till 2,4, 3,1 respektive 7,9 miljarder kronor. Sett mot att den totala beskattningen av arbete beräknas uppgå till över 800 miljarder kronor årligen är det egentligen bara alternativ C (10-procentsalternativet) som kan sägas ha någon betydelse för statsfinanserna.

#### 2.1.4 Andelen som betalar statlig inkomstskatt - simuleringar 2005

De föregående avsnitten har behandlat uppräkningsprincipen och konsekvenserna av dess tillämpning samt simuleringar rörande omfattningen av inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt och skatteintäkter i olika alternativfall under perioden 1991-2004. Resultat för långa tidsperioder tenderar dock att dels ta ut varandra, dels att bli abstrakta. För att fördjupa analysen studeras därför makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för ett enskilt inkomstår.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Se Fotnot 12.

<sup>21</sup> Simuleringen visar att överbeskattningen i förhållande till skattereformens principer (om högst 15 procent av inkomsttagarna skulle betala statlig inkomstskatt) uppgår till 33 miljarder kronor (377-344 miljarder kronor) under perioden 1991-2004. De 33 miljarderna är hänförliga till bristande uppräkningsgränser. I praktiken har överbeskattningen varit betydligt större under perioden, eftersom simuleringarna utgår från värnskatt 1995-1998 och ett andra skalsteg från 1999 för att få jämförbarhet. Dessa inslag fanns inte med i skattereformen 1990/91. Värnskattnen motsvarar ca 21 miljarder i överbeskattning och det andra skalsteget motsvarar ca 19 miljarder i överbeskattning i förhållande till skattereformens principer. Med detta synsätt uppgår den sammanlagda överbeskattningen till ca 73 miljarder kronor under perioden 1991-2004, eller med 5,2 miljarder kronor i genomsnitt per år.

<sup>22</sup> De olika effekterna mäts som förändringar mellan ett simulerat alternativ och ett referensalternativ. Med makrotalseffekter avses hur viktiga makrovariabler rörande offentliga finanser förändras, t.ex. beskattningsbar förvärvsinkomst, grundavdrag och slutlig skatt. Med skattebetalningseffekter avses hur en individs skatt förändras. Med inkomstfördelningseffekter menas hur hushållens ekonomiska standard (disponibla inkomst) förändras och inkomstjämligheten påverkas.



Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter av alternativ A (15-procentsalternativet), B (indexalternativet) och C (10-procentsalternativet) för inkomståret 2005.<sup>23</sup>

#### 2.1.4.1 Makrotalseffekter

Den slutliga skatten uppgår i referensalternativet till ca 529,5 miljarder kronor. Den statliga inkomstskatten uppgår till 36,4 miljarder kronor. Som framgår av Tabell 2 innebär alternativ A (15-procentsalternativet) och B (indexalternativet) relativt måttliga effekter för såväl den statliga inkomstskatten som den slutliga skatten. Alternativ C (10-procentsalternativet) innebär däremot att inkomsterna från den statliga inkomstskatten skulle minska med 10,5 miljarder eller med knappt 29 procent i förhållande till referensalternativet. Den slutliga skatten minskar med 1,9 procent.

**Tabell 2 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005**

Alternativ	Taxerad för- värvsinkomst	Grund- avdrag	Beskattningsbar förvärvsinkomst	Slutlig skatt	Kommunal inkomstskatt	Statlig inkomstskatt
Referensalternativet	1 513 304	132 589	1 370 982	529 551	433 275	36 364
A. Högst 15 procent	1 513 304	132 589	1 370 982	526 858	433 275	33 670
B. Strikt enligt index	1 513 304	132 589	1 370 982	528 348	433 275	35 160
C. Högst 10 procent	1 513 304	132 589	1 370 982	519 068	433 275	25 877
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>						
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-
A. Högst 15 procent	0,0	0,0	0,0	-0,5	0,0	-7,4
B. Strikt enligt index	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	-3,3
C. Högst 10 procent	0,0	0,0	0,0	-1,9	0,0	-28,8

#### 2.1.4.2 Skattebetalningseffekter

Alla tre alternativfall innebär att skiktgränserna flyttas uppåt i förhållande till referensalternativet. En uppjustering av skiktgränserna innebär att antalet inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt över de båda skalstegen minskar. Det får stora konsekvenser för individer som befinner sig i inkomstskikt strax ovanför nuvarande skiktgränser.

Alternativ A (15-procentsalternativet) innebär att 125 000 färre inkomsttagare betalar statlig inkomstskatt (94 000 färre uttryckt i heltidsanställda inkomsttagare i åldrarna 20-64). Alternativ B (indexalternativet) innebär att drygt 35 000 färre inkomsttagare betalar statlig inkomstskatt (23 000 färre uttryckt i heltidsanställda inkomsttagare i åldrarna 20-64). Alternativ C (10-procentsalternativet) innebär de kraftigaste förändringarna. 475 000 färre inkomsttagare skulle betala statlig inkomstskatt (355 000 färre uttryckt i heltidsanställda inkomsttagare i åldrarna 20-64) vid en målsättning om att högst 10 procent ska betala statlig inkomstskatt.

De olika alternativfallen genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå. I Tabell 3 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler.<sup>24</sup> Den genomsnittliga skattesänkningen för en individ uppgår till 293 kronor i alternativ A. Motsvarande siffror för alternativ B och C är 131 kronor respektive 1 142 kronor. Skattesänkningen innebär olika effekter i olika inkomstskikt. Det handlar om inkomsttagare som inte längre betalar statlig inkomstskatt och om inkomsttagare som inte längre betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget. De största

<sup>23</sup> Även skiktgränsen för det andra skalsteget sänks i syfte att hålla relationen mellan de båda skalstegen konstant. För inkomståret 2005 har skiktgränserna justerats uppåt något p.g.a. kompensationen för allmän pensionsavgift. I alternativfallen A-C har inte någon hänsyn till detta tagits. Det påverkar dock inte huvudresultaten i någon nämnvärd utsträckning.

<sup>24</sup> Decilindelningen innebär att alla inkomsttagare delas in i tio lika stora grupper. I decil 1 återfinns de individer med den lägsta slutliga skatten, medan decil 10 innehåller de individer som har den högsta slutliga skatten.

skattebetalningseffekterna (absolut och relativ) genereras i alternativ C. En inkomsttagare i de två högsta decilerna skulle exempelvis få en genomsnittlig skattesänkning om ca 1 600-10 000 kronor. Alternativ A och B uppvisar betydligt mindre genomsnittliga skattesänkningar. Hur stor skattesänkningen blir för en individ beror på hur stor del av dennes beskattningsbara inkomst som beskattas med en annan och lägre skattesats än tidigare.

**Tabell 3 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Högst 15 procent	0	0	0	0	0	0	0	-8	-681	-2 245	-293
B. Strikt enligt index	0	0	0	0	0	0	0	-3	-229	-1 079	-131
C. Högst 10 procent	0	0	0	0	0	0	0	-16	-1 651	-9 755	-1 142
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Högst 15 procent	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,7	-1,0	-0,5
B. Strikt enligt index	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,5	-0,2
C. Högst 10 procent	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,7	-4,4	-2,0

Den genomsnittliga margineffekten uppgår inkomståret 2005 till 38,4 procent.<sup>25</sup> Alternativ A (15-procentsalternativet) innebär att den genomsnittliga margineffekten minskar med 0,5 procentenheter. Alternativ B (indexalternativet) innebär att den genomsnittliga margineffekten minskar med 0,2 procentenheter. Alternativ C (10-procentsalternativet) innebär den kraftigaste minskningen. Den genomsnittliga margineffekten minskar med 1,8 procentenheter.

### 2.1.4.3 Inkomstfördelningseffekter

När det gäller inkomstfördelningseffekter belyses aspekterna ekonomisk standard och inkomst-  
 ojämlikhet. Ekonomisk standard mäts som disponibel inkomst per konsumtionsenhet för kost-  
 hushåll.<sup>26</sup> Inkomstojämlikhet mäts som Gini-koefficient.<sup>27</sup>

De olika alternativfallen genererar olika inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 4 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler. Den genomsnittliga förändringen för ett hushåll uppgår till 280 kronor för alternativ A (15-procentsalternativet). Motsvarande siffror för alternativ B (indexalternativet) och C (10-procentsalternativet) är 123 kronor respektive 1 085 kronor. De största effekterna (absolut och relativt) genereras i alternativ C. Det handlar om hushåll där någon eller några av hushållsmedlemmarna inte längre betalar statlig inkomstskatt och om hushåll där någon eller några av hushållsmedlemmarna inte längre betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget.

<sup>25</sup> I margineffekten ingår komponenterna marginals-katt, bostadsstöd, underhållsstöd, försörjningsstöd, barnomsorg och hemtjänst. Se även avsnitt 4.2.

<sup>26</sup> Med *kosthushåll* menas det hushåll som utgörs av alla personer som vid årsskiftet bodde i samma bostad och hade gemensam hushållning. Begreppet per *konsumtionsenhet* innebär att hushållet vägs beroende på storlek och sammansättning.

<sup>27</sup> Gini-koefficienten varierar mellan 0 och 1, där 0 betyder att alla individer har lika stor del av inkomsterna och 1 betyder att en individ har alla inkomster.

**Tabell 4 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Högst 15 procent	2	8	14	28	64	115	158	231	665	1 517	280
B. Strikt enligt index	1	3	4	11	22	43	63	97	255	734	123
C. Högst 10 procent	5	27	43	87	212	406	570	853	2 188	6 462	1 085
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Högst 15 procent	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	-0,2
B. Strikt enligt index	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	-0,1
C. Högst 10 procent	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	1,1	2,0	-0,8

I referensalternativet uppgår Gini-koefficienten för inkomståret 2005 till 0,285. Gini-koefficienten i alternativfallen uppgår för A (15-procentsalternativet) till 0,286, för B (indexalternativet) till 0,285 och för C (10-procentsalternativet) till 0,289. Ojämligheten ökar marginellt i alternativfallen jämfört med referensalternativet.

### 2.1.5 Några slutsatser

Målet om att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt är ett uttryck för ambitionen att begränsa antalet inkomsttagare som möter höga marginalskatter. Målsättningen kan ses som en form av normpolitik. En tydlig målsättning för skattepolitiken i detta avseende innebär förutsebarhet och stabilitet för de skattskyldiga, samtidigt som den skapar förutsättningar för att upprätthålla principens legitimitet.

Huruvida man omfattas av statlig inkomstskatt avgörs av en skiktgräns. För att inte andelen inkomsttagare ska öka genom allmän pris- och löneökningstakt ska skiktgränsen räknas upp med hänsyn till inflation och reallöneutveckling. Uppräkningsprincipen har, med en mycket strikt tolkning, följts i endast 2 av 14 fall. Med en mindre strikt tolkning kan principen dock sägas ha följts (antingen enligt uppräkningsindex eller mer än uppräkningsindex) i 6 av 14 fall. I majoriteten av fallen, i 8 av 14 fall, har skiktgränserna räknats upp med mindre än vad som ges av index. I praktiken har skiktgränserna kommit att fastställas genom särskilda beslut. Avvikelserna från uppräkningsindex i början och i mitten av 1990-talet har motiverats utifrån en ekonomisk kris och sanering av statsfinanserna. Den begränsade uppräkningsindex inkomståret 2004 och 2005 har motiverats utifrån helt andra grunder bl.a. behovet av att finansiera övriga skatteåtgärder. En samlad bedömning är att uppräkningsindex av skiktgränserna inte kan sägas följa en normpolitik, utan snarare är följden av mer kortsiktiga överväganden.

Det faktum att uppräkningsindex inte följts uppräkningsindex, utan ofta blivit mindre har resulterat i att andelen som betalar statlig inkomstskatt blivit högre än 15 procent. Under inkomståren 1991-2005 uppgick den genomsnittliga andelen till 18 procent. Målsättningen har hittills bara nåtts vid ett enda tillfälle, 1995.

SACO har gett SCB i uppdrag att beräkna teoretiska skiktgränser, antal och andel inkomsttagare samt skatteintäkter från den statliga inkomstskatten för perioden 1991-2004 under antagandena att högst 15 procent betalar statlig inkomstskatt, att uppräkningsindex av skiktgränser följer uppräkningsindex och att högst 10 procent betalar statlig inkomstskatt. Från denna simulering kan tre slutsatser dras. En första slutsats är att det uppräkningsindex (konsumentprisindex och ett

reallönstillägg om två procentenheter) som lades fast i samband med skattereformen 1990/91 korresponderar väl mot målsättningen att högst 15 procent ska betala statlig inkomstskatt.

En andra slutsats är att överbeskattningen i förhållande till skattereformens principer har varit betydande under perioden 1991-2004. Simuleringen visar att överbeskattningen under denna period uppgått till 33 miljarder kronor (p.g.a. bristande uppräknings). I praktiken har överbeskattningen varit betydligt större, eftersom simuleringarna utgår från värnskatt 1995-1998 och ett andra skalsteg från 1999. Värnskatten motsvarar ca 21 miljarder kronor i överbeskattning, medan det andra skalsteget motsvarar ca 19 miljarder kronor. Med detta synsätt uppgår den sammanlagda överbeskattningen till ca 73 miljarder kronor under perioden 1991-2004, eller med 5,2 miljarder kronor i genomsnitt per år. Skillnaden mellan den faktiska utvecklingen och målsättningen motsvarar i genomsnitt knappt 165 000 inkomsttagare under perioden 1991-2004. Knappt 165 000 inkomsttagare i genomsnitt har därmed mött en betydligt högre marginalskatt än om skattereformens princip hade följts.

En tredje slutsats är att förändringar i uppräkningsgränser innebär olika effekter för hur många och hur stor andel som betalar statlig inkomstskatt respektive hur stora skatteintäkterna blir. En förändring av skiktgränserna (åt vardera hållet) har relativt stor betydelse för *hur många* (och andelen) som betalar statlig inkomstskatt (och därmed får en högre marginalskatt), men en relativt liten betydelse för *de skatteintäkter som genereras*. Detta beror på den sammanpressade inkomstfördelningen i Sverige. Förändringar av skiktgränser påverkar således i hög utsträckning hur många som betalar statlig inkomstskatt (och därmed möts av en högre marginalskatt). Men eftersom det överskjutande beloppet som beskattas är relativt litet för de flesta inkomsttagare innebär detta en relativt liten förändring av skatteintäkterna från den statliga inkomstskatten.

Som nämndes inledningsvis är målet om att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt ett uttryck för ambitionen att begränsa antalet inkomsttagare som möter höga marginalskatter. Mot denna bakgrund är det intressant att undersöka vilka förutsättningar som i dag föreligger att uppfylla denna målsättning. Genom att genomföra mer omfattande simuleringar för inkomståret 2005 kan effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) studeras. I ett alternativfall höjs skiktgränserna till den nivå då 15 procent av inkomsttagarna betalar statlig inkomstskatt. Det innebär att skatten sänks för vissa inkomsttagare i berörda inkomstkikt. Den minskade skatten ökar den disponibla inkomsten för berörda hushåll. Det handlar om hushåll där någon eller några av hushållsmedlemmarna inte längre betalar statlig inkomstskatt och om hushåll där någon eller några av hushållsmedlemmarna inte längre betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget (eftersom skiktgränsen i det senare fallet flyttats nedåt för att hålla relationen mellan skalstegen konstant).

Kostnaden uppgår till ca 2,7 miljarder kronor och innebär vidare att 125 000 färre inkomsttagare skulle komma att betala statlig inkomstskatt (94 000 färre uttryckt i heltidsanställda inkomsttagare i åldrarna 20-64). Andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt skulle, sammanfattningsvis, kunna återställas till 15 procent, utan allvarliga konsekvenser för de offentliga finanserna och med begränsade skattebetalningseffekter samt med endast en marginell inverkan på inkomstfördelningen.

### 3 Möjligheterna att sänka marginalskatten till 50 procent

I detta kapitel redogörs för komponenterna i marginalskatten (den kommunala inkomstskatten, grundavdraget, compensationen för egenavgiften och den statliga inkomstskatten) samt vilka möjligheter som föreligger att sänka marginalskatten till högst 50 procent.

#### 3.1 Den kommunala inkomstskatten

I avsnitt 3.1.1 beskrivs utvecklingen av den genomsnittliga kommunala skattesatsen och olika scenarier för den framtida utvecklingen presenteras. I avsnitt 3.1.2 diskuteras möjligheterna att begränsa höjningar av kommunalskatten. Tidigare erfarenheter från skattestopp och försök att begränsa skattehöjningar genom att koppla dem till statsbidrag redovisas och diskuteras. I avsnitt 3.1.3 presenteras simuleringar där den kommunala inkomstskattesatsen sänks. Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 3.1.4 redovisas slutsatser.

##### 3.1.1 Den kommunala inkomstskatten - utveckling och scenarier

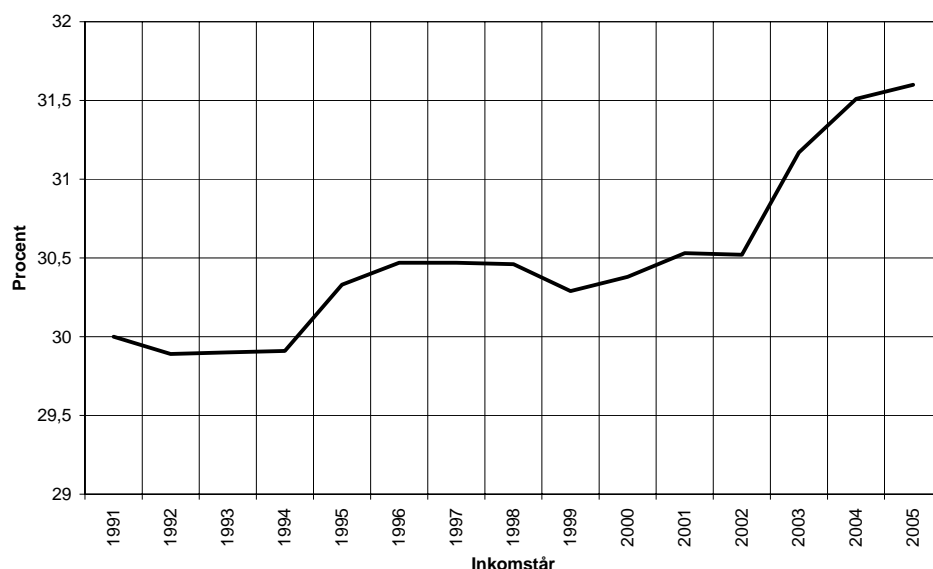
Den kommunala inkomstskatten utgör merparten av inkomstskatten och utgör den största komponenten i marginalskatten.<sup>28</sup> Det finns därför skäl att särskilt uppmärksamma utvecklingen av den kommunala inkomstskatten. I Figur 2 beskrivs utvecklingen av den genomsnittliga kommunala skattesatsen. Den genomsnittliga skattesatsen har ökat från 30,0 procent år 1991 till 31,60 procent år 2005.<sup>29</sup> Skattesatserna har legat stilla eller minskat något under de perioder då möjligheterna att höja skattesatsen varit begränsade. Under perioder då det inte funnits några begränsningar har skattesatserna i huvudsak ökat. Särskilt markant har ökningen varit mellan åren 1999-2005. Den kommunala inkomstskatten har ökat från 30,38 procent år 1999 till 31,60 år 2005, d.v.s. med 1,22 procentenheter. Bilden är dock inte helt entydig. Under vissa år då det inte funnits några begränsningar har skattesatsen legat still eller t.o.m. minskat något.

---

<sup>28</sup> Inkomståret 2005 beräknas den kommunala inkomstskatten svara för 92 procent av inkomstskatten. Den kommunala inkomstskatten står för merparten av marginalskatten. I det högsta marginalskattesiktet svarar den kommunala inkomstskatten för 56 procent. I det näst högsta marginalskattesiktet svarar den kommunala inkomstskatten för 61 procent. I lägre inkomstskikt svarar den kommunala inkomstskatten för nästan hela marginalskatten.

<sup>29</sup> Under åren 1991-1993, 1994 och 1997-1999 har statsmakterna på olika sätt försökt att begränsa kommunala skattehöjningar, vilket påverkat den genomsnittliga utdebiteringen. Se avsnitt 3.1.2.

Figur 2 Utvecklingen av den genomsnittliga kommunala skattesatsen (exkl. församlingsskatt respektive kyrko- och begravningsavgift) 1991-2005



Källa: SCB, Offentlig ekonomi, Kommunernas finanser 2005.

Marginalskatten påverkas av den kommunala inkomstskatten, grundavdraget, kompensationen för egenavgiften och den statliga inkomstskatten. De senare komponenterna förväntas antingen minska eller vara oförändrade.<sup>30</sup> Det finns skäl att anta att de kommunala skattesatserna kommer att fortsätta att stiga. Stigande utgiftstryck på kommunal nivå gör att den högsta genomsnittliga marginalskatten kan närma sig 60 procent inom några år.<sup>31</sup>

I Svenska Kommunförbundets långtidsutredning<sup>32</sup> görs bedömningen att de kommunala skattesatserna kommer att växa med 0,35-0,4 procentenheter per år.<sup>33</sup> Enligt beräkningarna kommer då den genomsnittliga kommunala skattesatsen att passera 50 procent omkring år 2040 (den högsta marginalskatten uppgår då till 75 procent) för att omkring år 2095 närma sig 70 procent (den högsta marginalskatten börjar då närma sig 100 procent). Prognosen är dock mer att betrakta som ett räkneexempel än som en bedömning av förväntat utfall.

I långtidsutredningen 2003/2004<sup>34</sup> görs bedömningen att oförändrade skattesatser räcker för att upprätthålla dagens kvalitetsnivå inom de offentliga välfärdssystemen, men att det inte finns utrymme för ambitionshöjningar. Med ökade inkomster och förändrade demografiska förutsättningar ökar efterfrågan på välfärdstjänster. De demografiska påfrestningarna ökar påtagligt efter år 2015. Den ökade efterfrågan kan vid sidan om ökade generella statsbidrag mötas med skattehöjningar eller produktivetsförbättringar. Den kommunala inkomstskatten finansierar i huvudsak välfärdstjänster i form av vård, skola och omsorg. Dessa tjänster är mer personalintensiva än annan tjänstproducerande verksamhet, vilket begränsar möjligheterna till produktivetsökningar.

<sup>30</sup> Grundavdragets och kompensationen för egenavgiftens bidrag till marginalskatten är beroende av den kommunala skattesatsen. När det sista steget i kompensation för egenavgiften tas blir bidraget från denna komponent lika med noll. Bidragen till marginalskatten från den statliga inkomstskatten förväntas vara oförändrade.

<sup>31</sup> Tid för en ny skattereform! Konjunkturrådets rapport 2005 SNS, s. 9.

<sup>32</sup> Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050. November 2002.

<sup>33</sup> Bedömningen görs utifrån antagandena att den extra ökning av offentlig konsumtion som krävs för att den sammanlagda offentliga konsumtionen ska utvecklas i takt med BNP sker i kommuner och landsting, samt att denna ökning finansieras med hjälp av höjda kommunala skatter. Andra parametrar förutsätts förbli opåverkade av skatteuttaget.

<sup>34</sup> Långtidsutredningen 2003/2004 (SOU 2003:88) s. 63-71.

Långtidsutredningen menar att det inte är orimligt att förvänta sig att kommunerna kommer att möta den ökade efterfrågan med skattehöjningar, då det finns starka drivkrafter för kommunala skattehöjningar.

### 3.1.2 Möjligheterna att begränsa skattehöjningar i kommunal sektor

En viktig del i den kommunala självstyrelsen<sup>35</sup> är den kommunala beskattningsrätten. Enligt Regeringsformen (RF) får kommunerna ”taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter”. Den kommunala skattesatsen fastställs, till skillnad mot andra skattebestämmelser, genom enskilda beslut i landets alla kommuner och landsting. Det är dock viktigt att uppmärksamma att den kommunala beskattningsrätten är avgränsad till storleken på utdebiteringen (skattesatsen). En kommun kan exempelvis inte förändra vad eller vem som kan beskattas eller hur skatteuttaget tas ut (exempelvis välja mellan proportionellt eller progressivt skatteuttag). Ett annat förhållande är att kommunerna delar samma skattebas som staten. Det innebär bl.a. att olika beslut som riksdagen fattar om exempelvis förändringar i skatteunderlag, förändringar av grundavdrag, kompensation för egenavgifter m.m. påverkar de kommunala skatteintäkterna i endera riktningen.

Lokal beskattningsrätt innebär att kommuninvånarna har möjlighet att låta sina preferenser och önskemål kring den kommunala verksamheten komma till uttryck i olika skattesatser. Sett ur detta perspektiv är den kommunala skattesatsen en exklusiv angelägenhet för kommuninvånarna. Detta synsätt är dock bara helt giltigt om kommunerna vore helt slutna enheter, utan något beroende mellan dem. Det finns dock ett betydande beroende. Människor pendlar till eller nyttjar tjänster i andra kommuner än sin hemkommun i hög utsträckning. En skatteförändring kan inte heller isoleras till den egna kommunen. Den påverkar också andra kommuner. Det finns en risk att en kommun inte tillräckligt bryr sig om eller underskattar den samhällsekonomiska kostnaden av sin skattehöjning.<sup>36</sup> Skattehöjningen i en kommun påverkar både andra kommuner och staten genom att arbetsutbudet påverkas negativt, vilket leder till att underlagen för andra skatteintäkter minskar, samtidigt som inkomst- och kostnadsutjämningsystemet kompenserar den kommun som höjt skatten.<sup>37</sup> Kommunen får skatteintäkten på kort sikt. Det lägre arbetsutbudet och en mindre skattebas är en effekt på längre sikt och fördelas på alla kommuner. Sammantaget innebär det svaga drivkrafter till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen. Långtidsutredningen pekar på att utformningen av skattesystemet och det kommunala inkomst- och kostnadsutjämningsystemet riskerar att ge ineffektiva kommunalskatter.

Kostnaden för en skattehöjning kan betraktas som en extern effekt som det finns ett behov av att internalisera. Statsmakterna har bl.a. i uppgift att säkra en god samhällsekonomisk utveckling och har på olika sätt försökt begränsa skatteuttag och kommunala utgifter. Åtgärder för att motverka kommunala skattehöjningar genom indragningar till staten föreslogs redan i betänkandet som föregick skattereformen 1990/91.<sup>38</sup> Förslaget genomfördes dock aldrig. Istället har tre olika

---

<sup>35</sup> Se exempelvis ”Den kommunala självstyrelsen” av Gunnar Wetterberg för en diskussion om självstyrelsens innebörd och utformning.

<sup>36</sup> En skattehöjning är samhällsekonomiskt effektiv så länge den samhällsekonomiska marginalnyttan av de ökade offentliga utgifterna är större än marginalkostnaden för skatteintäkten. Långtidsutredningen 2003/2004 (SOU 2003:88) s. 64.

<sup>37</sup> Inkomst- och kostnadsutjämningsystemets tillväxthämmande effekter har också rönt internationellt intresse. Se bl.a. International Monetary Fund (IMF) Country Report No. 03/231.

<sup>38</sup> I betänkandet Reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33) föreslogs att merparten av inkomsttagarna enbart skulle betala kommunal inkomstskatt. Detta borde leda till ökad uppmärksamhet avseende kommunalskattens nivå i olika kommuner. Trots detta, menade utredningen, fanns det en risk att sänkt statlig inkomstskatt skulle växlas mot höjd kommunal inkomstskatt, vilket skulle kunna äventyra de effekter som skulle uppnås med skattereformen. Det fanns enligt utredningen därför ett behov av att vidta åtgärder som motverkade kommunala skattehöjningar och som

tekniker prövats under 1990-talet i syfte att förhindra eller motverka kommunala skattehöjningar: lagstadgat skattestopp under åren 1991-1993, bibehållande av statsbidrag för kommuner som inte höjde skatten under år 1994 och minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting under åren 1997-1999. De tre teknikerna är sinsemellan olika. Ett skattestopp innebär att de formella möjligheterna att höja skatten *stoppades*. De två senare teknikerna syftar till att skapa drivkrafter. Ett bibehållande av statsbidrag innebär att de kommuner som inte höjde skatten *premierades* genom att de fick behålla statsbidrag motsvarande vad som annars skulle ha dragits in till följd av sänkta grundavdrag. En minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget innebär att de kommuner som höjde skatten *besträffades* genom att de förlorade statsbidrag motsvarande hälften av de ökade skatteintäkterna.<sup>39</sup> En ofta diskuterad fråga är i vilken utsträckning dessa och liknande tekniker är förenliga med kommunalt självstyre och kommunal beskattningsrätt.<sup>40</sup>

En central fråga är i vilken utsträckning begränsningarna har lett till avsedd effekt. Frågan är svår att besvara. Det är svårt att utvärdera hur skattesatserna hade utvecklats i frånvaro av skattestopp eller andra regleringar. Skattesatserna har minskat eller legat stilla även under år då det inte funnits några begränsningar för det kommunala skatteuttaget. En annan fråga som försvårar en utvärdering är att kommunerna befunnit sig i olika faser när olika begränsningar införts. En kommun kan exempelvis precis ha höjt sin skattesats och därmed har behovet varit litet att ytterligare höja skatten, medan en annan kommun precis stått i begrepp att höja skattesatsen när begränsningen trädde i kraft och behovet av att höja skattesatsen har då varit oförändrat stort. Utvecklingen av skattesatserna kan då mer sägas spegla i vilket ursprungsläge de olika kommunerna befann sig i än själva effekten av begränsningen. Det kan också vara så att vissa kommuner höjt skatten eftersom de uppfattat att en begränsning skulle komma att införas, medan andra kommuner med samma information inte höjt skatten just för att man velat undvika en begränsning.

Under perioden 1991-2005 ökade den genomsnittliga utdebiteringen (exkl. församlingsskatt respektive kyrko- och begravningsavgift) med 1,60 procentenheter. Under skattestoppet 1991-1993 minskade den genomsnittliga utdebiteringen med 0,10 procentenheter. Under 1994 när tekniken med bibehållande av statsbidrag för kommuner som inte höjde skatten tillämpades ökade däremot den genomsnittliga utdebiteringen med 0,01 procentenheter. Under 1997-1999 när tekniken med minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget tillämpades minskade den genomsnittliga utdebiteringen med 0,18 procentenheter. Det saknas dock en samlad bild av effekterna av de olika teknikerna. Skattestoppet har dock utvärderats. Huvudmotivet var att begränsa den kommunala konsumtionen i en tid av ekonomisk kris. De kommunala utgifterna

---

även bidrog till att minska spännvidden mellan olika kommuners skatteuttag. Utredningen föreslog att en kommun endast skulle få behålla en tredjedel av en inkomstökning om man höjde skatten under åren 1991-1993, medan två tredjedelar av inkomstökningen skulle dras in till staten och omvänt skulle gälla att en kommun fick ett bidrag motsvarande två tredjedelar av kostnaden för en skattesänkning.

<sup>39</sup> Förslaget och de tre införda modellerna är något mer komplicerade än vad som framgår ovan. Principerna gällde under vissa angivna förutsättningar och med vissa undantag.

<sup>40</sup> Inför skattestoppet 1991 granskade Lagrådet förslaget och fann att en ettårig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt inte gick utöver vad som från konstitutionell synpunkt kunde anses möjligt att godtas. Lagrådet menade dock bl.a. att ingripanden i den kommunala skatterätten av den art som det var fråga om måste användas med stor urskillning och varsamhet. Ju mer ett ingripande innebar en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare var åtgärden från konstitutionell synpunkt, ansåg Lagrådet. Lagrådet prövade i ett andra steg frågan om en förlängning av skattestoppet med ett år (inkomståret 1993). Lagrådet fann även att en ettårig förlängning kunde godtas. Lagrådet prövade också tekniken där kommuner som höjde skatten förlorade statsbidrag motsvarande hälften av de ökade skatteintäkterna under åren 1997-1999. Lagrådet fann att med beaktande av de tidigare ställningstaganden som gjorts kunde det framlagda förslaget godtas från konstitutionella synpunkter. Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd har i sitt betänkande ”Den kommunala självstyrelsen och grundlagen” (SOU 1996:129) bedömt att ingrepp som skattestopp och skattetak samt den modell som gällde 1997-1999 endast bör få beslutas för högst två år. Tillåtligheten av nya föreskrifter av detta slag bör, enligt utredningen, underställas en ny riksdag. Några sådana bestämmelser har dock ännu inte införts i lagstiftningen.



minskade i fasta priser mellan 1993 och 1997. Under perioden skedde skatteväxlingar mellan kommuner och landsting, men sett till hela kommunsektorns utdebitering utmärks perioden 1991-1994 av en i stort sett oförändrad utdebitering i spåren av skattestoppet. Därefter ökade utdebiteringen. Slutsatsen i utvärderingen är att skattestoppet 1991-1993 kan sägas ha bidragit till att temporärt dämpa utdebiteringen och därmed begränsa den kommunala expansionen.<sup>41</sup> Det saknas utvärderingar av de två övriga teknikerna. När det gäller bibehållande av statsbidrag för kommuner som inte höjde skatten under år 1994 kan konstateras att samtliga landsting avstod från att höja skatten under 1994. 16 primärkommuner höjde däremot skatten.<sup>42</sup> Därmed fick samtliga landsting och 273 primärkommuner behålla statsbidrag motsvarande vad som annars skulle ha dragits in till följd av sänkta grundavdrag. När det gäller minskningen i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting under åren 1997-1999 kan konstateras att inga kommuner berördes av sanktioner under 1997 och 1998. Under 1999 berördes fem kommuner och det generella statsbidraget reducerades för dessa sammantaget med ca 20 miljoner kronor.<sup>43</sup>

Som framgått av detta avsnitt finns det uppenbara svårigheter, främst av konstitutionell art, att begränsa skattehöjningar i kommunal sektor.

### 3.1.3 Den kommunala inkomstskatten - simuleringar 2005

De föregående avsnitten har behandlat den genomsnittliga kommunala skattesatsens faktiska utveckling och den förväntade utvecklingen på kort och lång sikt samt möjligheterna att begränsa ökningen av de kommunala skattesatserna. I dessa avsnitt har svårigheterna att begränsa ökningen framgått med all önskvärd tydlighet. Att sänka kommunala skattesatser har mot denna bakgrund inte varit uppe till diskussion. Om det, rent hypotetiskt, vore möjligt - vilka konsekvenser skulle det få? I detta avsnitt undersöks möjligheterna att minska den genomsnittliga kommunala skattesatsen och därigenom sänka marginalskatten.

För att renodla principer och tydliggöra olika konsekvenser genomförs två simuleringar:

- A) en kommunal skattesats om 30 procent
- B) en kommunal skattesats om 25 procent

Det första alternativet har valts med anledning av att denna skattesats är den nivå som förutsattes gälla för den kommunala utdebiteringen i samband med skattereformen 1990/91. Det andra alternativet har valts med anledning av att denna skattesats är den nivå som krävs för att nå målet om högst 50 procent i marginalskatt (om detta mål ska nås enbart genom sänkta kommunala skattesatser).<sup>44</sup>

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för respektive alternativ för inkomståret 2005.

---

<sup>41</sup> Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin (Ds 2002:18) s. 119 ff.

<sup>42</sup> SCB, Statistikdatabasen, Offentlig ekonomi, Kommunalskatterna.

<sup>43</sup> Skattestatistisk årsbok 1999, s 49.

<sup>44</sup> I simuleringarna sänks de kommunala skattesatserna. Simuleringarna besvarar dock inte frågan hur skatte-sänkningarna i praktiken ska gå till mot bakgrund av tidigare diskussioner om konstitutionella problem när det gäller möjligheterna att begränsa skatteuttaget. Det är värt att notera att målet om högst 50 procent i marginalskatt också kan uppnås med kombinationer av sänkt kommunal och statlig inkomstskatt eller genom enbart sänkt statlig inkomstskatt. Dessa alternativ innebär betydligt mindre makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter.

### 3.1.3.1 Makrotalseffekter

Den slutliga skatten uppgår i referensalternativet till ca 529,5 miljarder kronor. Som framgår av Tabell 5 innebär alternativen olika effekter. I alternativ A (skattesats 30 procent) innebär den lägre skattesatsen att den slutliga skatten och den kommunala inkomstskatten minskar med ca 21,9 miljarder kronor eller med 4,2 respektive 5,2 procent. I alternativ B (skattesats 25 procent) innebär den lägre skattesatsen att den slutliga skatten och den kommunala inkomstskatten minskar med 90,5 miljarder kronor eller med 17,1 respektive 20,9 procent.

**Tabell 5 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-B inkomståret 2005**

Alternativ	Taxerad förvärvsinkomst	Grundavdrag	Beskattningsbar förvärvsinkomst	Slutlig skatt	Kommunal inkomstskatt	Statlig inkomstskatt
Referensalternativet	1 513 304	132 589	1 370 982	529 551	433 275	36 364
A. Skattesats 30,0 %	1 513 304	132 589	1 370 982	507 591	411 295	36 364
B. Skattesats 25,0 %	1 513 304	132 589	1 370 982	439 152	342 745	36 364
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>						
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-
A. Skattesats 30,0 %	0,0	0,0	0,0	-4,2	-5,1	0,0
B. Skattesats 25,0 %	0,0	0,0	0,0	-17,1	-20,9	0,0

### 3.1.3.2 Skattebetalningseffekter

De båda alternativfallen innebär att skatten sänks och genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå jämfört med referensalternativet. I Tabell 6 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler. Den genomsnittliga skattesänkningen för en individ uppgår till 2 392 kronor i alternativ A (skattesats 30 procent). Motsvarande siffror för alternativ B (skattesats 25 procent) är en skattesänkning om 9 849 kronor. Skattesänkningen leder till ungefär lika stora relativa effekter i de flesta inkomstskikt.

**Tabell 6 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-B inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Skattesats 30,0 %	-2	0	-113	-1 024	-1 772	-2 544	-3 161	-3 925	-4 787	-6 599	-2 392
B. Skattesats 25,0 %	-18	0	-447	-4 093	-7 155	-10 151	-12 723	-15 569	-18 964	-29 371	-9 849
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Skattesats 30,0 %	3,1	-0,2	-4,1	-5,0	-4,9	-5,0	-4,9	-5,0	-4,8	-3,0	-4,1
B. Skattesats 25,0 %	26,9	-0,5	-16,3	-19,8	-19,8	-19,9	-19,8	-19,8	-19,0	-13,1	-17,1

Den kommunala inkomstskatten utgör den största komponenten i marginals-katten. Komponenten påverkar marginals-katten *direkt* via skattesatsen och *indirekt* via interaktion med grundavdraget respektive compensationen för egenavgiften. Den direkta effekten på marginals-katten uppgår i genomsnitt till 31,60 procent inkomståret 2005. De indirekta effekterna via interaktion med grundavdraget minskar och ökar marginals-katten med 6,23 respektive 3,12 procentenheter, medan de indirekta effekterna via interaktion med compensationen för egenavgiften ökar marginals-katten

med 0,60 procentenheter (om man endast betalar kommunal inkomstskatt) respektive 0,42 procentenheter (om man dessutom betalar statlig inkomstskatt).<sup>45</sup>

Den genomsnittliga margineffekten uppgår inkomståret 2005 till 38,4 procent. Alternativ A (skattesats 30 procent) innebär att den genomsnittliga margineffekten minskar med 1,6 procentenheter. Alternativ B (skattesats 25 procent) innebär att den genomsnittliga margineffekten minskar med 6,4 procentenheter.

### 3.1.3.3 Inkomstfördelningseffekter

De olika alternativfallen genererar olika inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 7 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler. Den genomsnittliga ökningen av disponibel inkomst för ett hushåll uppgår till 2 442 kronor för alternativ A (skattesats 30 procent). Motsvarande siffror för alternativ B (skattesats 25 procent) är en ökning med 10 113 kronor. De största effekterna (absolut och relativt) genereras i alternativ B (det alternativ som avviker mest från referensalternativet).

**Tabell 7 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Skattesats 30,0 %	353	1 030	1 402	1 673	2 047	2 468	3 029	3 388	4 049	4 982	2 442
B. Skattesats 25,0 %	1 344	3 887	5 396	6 750	8 383	9 962	11 908	13 803	16 553	23 148	10 113
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Skattesats 30,0 %	1,0	1,3	1,5	1,6	1,8	1,9	2,1	2,0	2,1	1,6	-1,8
B. Skattesats 25,0 %	3,6	4,9	5,8	6,5	7,3	7,7	8,2	8,3	8,5	7,3	-7,3

I referensalternativet uppgår Gini-koefficienten för inkomståret 2005 till 0,285. Gini-koefficienten i alternativfallen uppgår för A (skattesats 30 procent) till 0,286 och för B (skattesats 25 procent) till 0,289. Ojämligheten ökar något i alternativfallen jämfört med referensalternativet.

### 3.1.4 Några slutsatser

Den kommunala inkomstskatten utgör merparten av inkomstskatten och utgör den största komponenten i marginalskatten. Det finns därför skäl att särskilt uppmärksamma utvecklingen av den kommunala inkomstskatten. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen har ökat med 1,60 procentenheter under perioden 1991-2005. Det kan förefalla som en liten ökning, men det betyder att skatteuttaget inkomståret 2005 är ca 21,9 miljarder kronor högre än de intäkter som skulle

<sup>45</sup> De två alternativfallen påverkar inkomsttagarnas marginalskatt. Den direkta effekten minskar marginalskatten med 1,60 procentenheter i alternativ A (skattesats 30 procent) och med 6,60 procentenheter i alternativ B (skattesats 25 procent). Den indirekta effekten i alternativ A (skattesats 30 procent) via interaktion med grundavdraget ökar marginalskatten med 0,23 procentenheter respektive minskar marginalskatten med 0,12 procentenheter i förhållande till referensalternativet. Motsvarande siffror för alternativ B (skattesats 25 procent) är en ökning med 1,23 procentenheter respektive en minskning med 0,62 procentenheter. Den indirekta effekten i alternativ A (skattesats 30 procent) via interaktion med kompensationen för egenavgiften ökar marginalskatten med 0,01 respektive 0,02 procentenheter i förhållande till referensalternativet. Motsvarande siffror för alternativ B (skattesats 25 procent) är 0,06 procentenheter.

genereras av en genomsnittlig skattesats om ca 30 procent (den nivå som förutsågs vid skattereformen 1990/91). Ökningen av skattesatserna har, direkt och indirekt, ökat marginalskatten.

Det finns skäl att anta att den genomsnittliga kommunala skattesatsen kommer att fortsätta att stiga. Stigande utgiftstryck på kommunal nivå gör att skatteuttaget förväntas öka och den högsta genomsnittliga marginalskatten kan närma sig 60 procent inom några år. I Svenska Kommunförbundets långtidsutredning beräknas den genomsnittliga kommunala skattesatsen passera 50 procent omkring år 2040 (den högsta marginalskatten uppgår då till 75 procent) för att omkring år 2095 närma sig 70 procent (den högsta marginalskatten börjar då närma sig 100 procent). Prognosen är att betrakta som ett räkneexempel. Räkneexemplet tydliggör dock det underliggande problemet med finansieringsbehov av välfärdstjänster. I långtidsutredningen 2003/2004 görs bedömningen att oförändrade skattesatser räcker för att upprätthålla dagens kvalitetsnivå inom de offentliga välfärdssystemen, men att det inte finns utrymme för ambitionshöjningar. Med ökade inkomster och förändrade demografiska förutsättningar ökar efterfrågan på välfärdstjänster, vilket skapar ett ökat tryck på de kommunala skattesatserna.

En kommun bär inte den fulla samhällsekonomiska kostnaden av sin egen skattehöjning, utan kostnaden vältras över på samtliga kommuner. Utformningen av skattesystemet och det kommunala inkomst- och kostnadsutjämningsystemet riskerar att ge ineffektiva kommunalskatter. Sammantaget innebär det svaga drivkrafter till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen. Kostnaden för en skattehöjning kan betraktas som en extern effekt som det finns ett behov av att internalisera. Statsmakterna har under 1990-talet prövat olika tekniker i syfte att förhindra eller motverka kommunala skattehöjningar. Det är av olika skäl svårt att utvärdera hur skattesatserna hade utvecklats i frånvaro av skattestopp eller andra regleringar. En samlad bedömning är dock att de har begränsat ökningen av skattesatserna. En ofta diskuterad fråga är i vilken utsträckning skattestopp och liknande tekniker är förenliga med kommunalt självstyre och kommunal beskattningsrätt. De rättsliga bedömningar som genomförts har lett fram till slutsatsen att permanenta begränsningar inte kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter. Det finns, trots denna slutsats, anledning att överväga andra tekniker som inte kommer i konflikt med de konstitutionella aspekterna eller lösa de konstitutionella hindren.

En annan viktig fråga är vilka möjligheter som finns att minska den genomsnittliga kommunala skattesatsen och därigenom sänka marginalskatten. Två olika alternativ med skattesatserna 30 respektive 25 procent har simulerats. Båda alternativen leder till att skatteintäkterna minskar i betydande omfattning, att inkomsttagarna får relativt stora skattesänkningar och ökade disponibla inkomster samt att inkomstjämligheten ökar något. Det senare alternativet innebär större effekter än det förra. Alldeles bortsett från om skattesänkningarna är önskvärda eller realistiska återstår frågan om hur skattesänkningarna i praktiken ska gå till mot bakgrund av tidigare diskussion om konstitutionella hinder.

Nuvarande och växande efterfrågan på välfärdstjänster driver upp de kommunala skattesatserna. Som en möjlig lösning har en finansieringsväxling mellan kommuner och stat föreslagits. Staten skulle ta över finansieringsansvaret, medan kommunerna skulle ha kvar verksamhetsansvaret. Staten skulle vara bättre skickad för att begränsa kostnadsutvecklingen som sätter tryck på skattesatserna och vara bättre än kommunerna när det gäller att beakta de totala samhällsekonomiska effekterna av skattehöjningar. Det är dock osäkert i vilken utsträckning det underliggande problemet, med utgiftstryck mot skattesatserna, skulle lösas eller mildras med en finansieringsväxling mellan kommun och stat. Det finns normalt starka skäl mot att skilja på finansieringsansvar och verksamhetsansvar om man vill begränsa kostnadsutveckling.

## 3.2 Grundavdraget

Grundavdraget har en stor betydelse i inkomstbeskattningen, eftersom avdraget dels påverkar de samlade skatteintäkterna genom att det undandrar inkomster från beskattning, dels påverkar skatteuttaget och marginalskatten för inkomsttagarna. I avsnitt 3.2.1 diskuteras grundavdragets syfte och utformning. I avsnitt 3.2.2 presenteras resultat från en SCB-simulering som genomförts på uppdrag av SACO om hur grundavdrag, skatteintäkter och andra variabler skulle ha påverkats om utredningsförslaget i samband med skattereformen istället hade varit infört under perioden 1991-2004. I avsnitt 3.2.3 presenteras simuleringar rörande ett konstant, slopat och höjt grundavdrag för inkomståret 2005. Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 3.2.4 redovisas slutsatser.

### 3.2.1 Grundavdragets syfte och utformning

Olika former av grundavdrag har funnits under lång tid. Avdragen har benämnts förvärvsavdrag, ortsavdrag etc. och har varit kopplade till exempelvis hemort (levnadsomkostnader) och till försörjningsbörd. Principerna för gällande grundavdrag härrör från skattereformen 1990/91. Grundavdraget bestäms utifrån individens förvärvsinkomster, utan hänsyn till skillnader i levnadsomkostnader eller försörjningsbörd. Avdraget syftar till att reducera skatten för personer med låga förvärvsinkomster. Grundavdraget ska också bidra till en hög förvärvsfrekvens, genom att i praktiken fungera som ett schablonmässigt avdrag för de extra kostnader för bl.a. resor, barnomsorg och mat som uppkommer som en följd av förvärvsarbete. Med ett grundavdrag förenklas också skatteuppbörden.

Utredningen (SOU 1989:33) som föregick skattereformen föreslog ett konstant grundavdrag.<sup>46</sup> Förslaget fullföljdes dock inte. Istället infördes ett förhöjt grundavdrag<sup>47</sup> i vissa inkomstkikt (den s.k. ”LO-puckeln”).<sup>48</sup> Grundavdraget har förändrats sedan 1991. Under perioden 1991-2005 har grundavdragets nivåer både höjts och sänkts, i olika utsträckning följt basbeloppets utveckling samt utvidgats till att omfatta andra komponenter i form av det särskilda grundavdraget för pensionärer och den tillfälliga skattereduktionen för låg- och medelinkomsttagare.<sup>49</sup> Grundav-

---

<sup>46</sup> Ett konstant grundavdrag undandrar inkomster från beskattning och innebär att avdraget är detsamma i alla inkomstkikt (utom vid mycket låga inkomster). En viss fördelningspolitisk profil ges genom att avdraget utgör en större andel av inkomsten vid lägre inkomster än vid högre inkomster.

<sup>47</sup> Ett förhöjt grundavdrag undandrar inkomster från beskattning och innebär att avdraget är olika beroende på inkomsten. Avdraget trappas upp och ned i olika inkomstkikt. Konstruktionen innebär att marginalskatten minskar (vid upptrappning) respektive ökar (vid nedtrappning). Hur mycket marginalskatten minskar eller ökar beror på nivån på kommunalskatten och i vilken takt avdraget trappas upp respektive ned.

<sup>48</sup> I prop. 1989/90:110 betonades att ”ytterligare åtgärder behöver vidtas för att reformen skulle få en acceptabel fördelningsprofil”. Det bedömdes i propositionen vidare inte möjligt att uppnå en omfördelning genom ytterligare basbreddningar eller andra liknande åtgärder. Istället skulle vissa förändringar i skatteskalen och grundavdraget vidtas. ”Justeringarna bör syfta till att begränsa skattesänkningarna för höginkomsttagarna samtidigt som låg- och medelinkomsttagarna får en något större skattelättnad”.

<sup>49</sup> Åren 1992 och 1993 höjdes grund- och maxnivån i grundavdraget. Året därpå sänktes grundavdraget med 20 procent. Under perioden 1995-2000 låg grundavdraget i stort sett kvar på denna lägre nivå. Åren 2001 och 2002 höjdes återigen grund- och maxnivån. Inkomståret 2003 förändrades grundavdraget avsevärt. Det särskilda grundavdraget som funnits för pensionärer sedan 1991 upphörde, samtidigt som den tillfälliga skattereduktion för låg- och medelinkomsttagare som funnits mellan åren 1999-2002 togs bort. Dessa komponenter inkorporerades i grundavdraget. Grundavdraget höjdes i de flesta inkomstintervall (dock ej i det högsta inkomstintervallet). Upptrappningen av avdraget tidigarelades, maxnivån höjdes och nedtrappningen senarelades och utsträcktes. Upptrappningstakten sänktes från 25 till 20 procent. Avdraget blev samtidigt asymmetriskt med avseende på grundnivåerna från vilken upptrappning sker respektive nedtrappning upphör. Inkomståret 2005 förändrades grundavdraget återigen genom att upptrappningen tidigarelades, maxnivån höjdes och nedtrappningen utsträcktes.

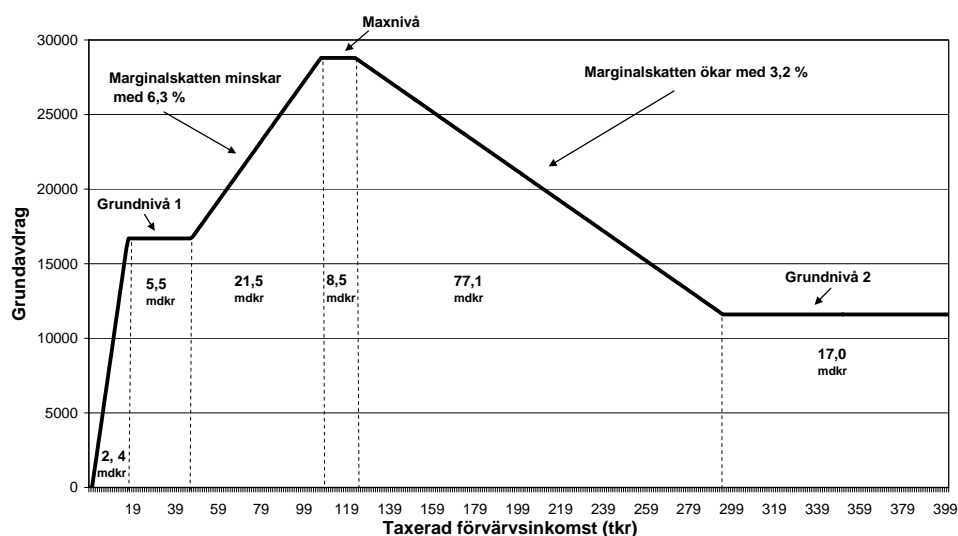
dragets koppling till förvärsarbete har därmed blivit svagare. I Tabell 8 framgår hur grundavdraget förändrats under perioden 1991-2005.

**Tabell 8 Utformningen av grundavdraget 1991-2005**

År	Grundavdragets nivåer			Upptrappning/nedtrappning av grundavdraget							
	Grund-nivå 1	Max-nivå	Grund-nivå 2	Upptr. börjar	Upptr. pågår till	Ligger kvar till	Avtrappn. pågår till	Upptr. takt	Avtrappn. takt	Upp/Ned takt	Upp/Ned grundnivå
				PBB	PBB	PBB	PBB	%	%	symmetrisk	symmetrisk
1991	10 300	18 500	10 300	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
1992	10 700	19 400	10 700	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
1993	11 000	19 800	11 000	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
1994	8 800	17 800	8 800	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
1995	8 900	18 100	8 900	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
1996	8 600	18 000	8 600	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
1997	8 700	18 000	8 700	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
1998	8 700	18 100	8 700	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
1999	8 700	18 100	8 700	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
2000	8 700	18 200	8 700	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
2001	10 000	19 500	10 000	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
2002	11 200	20 900	11 200	1,86	2,89	3,04	5,615	25	10	nej	ja
2003	16 400	25 900	11 400	1,49	2,72	3,10	6,87	20	10	nej	nej
2004	16 700	26 400	11 600	1,49	2,72	3,10	6,87	20	10	nej	nej
2005	16 700	28 800	11 600	1,185	2,72	3,11	7,48	20	10	nej	nej

Nuvarande grundavdrag är utformat på följande sätt: grundavdraget omfattar samtliga inkomsttagare. Grundavdraget är indelat i olika segment. Det är lika med den taxerade förvärsinkomsten upp till den första grundnivån (16 700 kronor). Därefter är grundavdraget konstant (16 700 kronor) fram till en taxerad förvärsinkomst om 46 800 kronor. Vid denna inkomst trappas grundavdraget upp med 20 procent fram till en inkomst om 106 800 kronor. Marginalskatten sänks i detta inkomstintervall med 6,3 procent. Därefter är grundavdraget konstant (28 800 kronor) fram till en inkomst om 123 100 kronor. Vid denna inkomst börjar grundavdraget trappas ned med 10 procent fram till en inkomst om 294 100 kronor. Marginalskatten ökar i detta inkomstintervall med 3,2 procent. Därefter inträder den andra grundnivån där grundavdraget återigen blir konstant (11 600 kronor).

**Figur 3 Grundavdraget inkomståret 2005**



Källa: Egna beräkningar i FASIT för inkomståret 2005.

Grundavdraget beräknas uppgå till 132,6 miljarder kronor inkomståret 2005, vilket motsvarar ca 46,5 miljarder kronor i uteblivna skatteintäkter. I Figur 3 framgår hur stort grundavdraget är (och därmed hur stora inkomster som undandras beskattning) i de olika segmenten. Det är framförallt i inkomstskiktet där avdraget trappas ned och marginalskatten är förhöjd som grundavdraget omfattar betydande belopp. Nedtrappningen sker långsammare än upptrappningen för att inte marginalskatten ska bli allt för hög för inkomsttagare i detta inkomstskikt. Eftersom det är stor skillnad på den maximala nivån och nästa grundnivå blir nedtrappningen utdragen och omfattar stora grupper av inkomsttagare. Grundavdraget omfattar 77,1 miljarder kronor i detta inkomstskikt (ca 60 procent av det totala grundavdraget). Det näst största skiktet är det skikt där grundavdraget trappas upp och marginalskatten sänks. Avdraget omfattar 21,5 miljarder kronor i detta skikt (ca 16 procent av det totala grundavdraget). Därefter följer skiktet vid den andra grundnivån. Avdraget omfattar 17,0 miljarder kronor i detta skikt (ca 13 procent av det totala grundavdraget). Grundavdraget i det skikt där avdraget är maximalt omfattar 8,5 miljarder kronor (ca 6,0 procent av det totala grundavdraget). Inkomstskiktet är litet och omfattar relativt få inkomsttagare. Detsamma gäller för inkomstskiktet vid den första grundnivån. Grundavdraget omfattar 5,5 miljarder kronor i detta skikt (ca 4 procent av det totala grundavdraget). I det inkomstskikt där grundavdraget uppgår till den taxerade förvärsinkomsten omfattar grundavdraget 2,4 miljarder kronor (ca 1,0 procent av det totala grundavdraget). Både inkomster och grundavdrag är låga i detta inkomstskikt.

Ett annat sätt att betrakta grundavdraget är att studera grundavdragets horisontella segment. Grundavdraget vid den andra grundnivån (som inträder vid 294 200 kronor) kan knappast betecknas röra inkomsttagare med låga förvärsinkomster. Denna nivå på grundavdraget (11 600 kronor) skulle därmed kunna approximeras med syftet att utgöra ett schablonavdrag och underlätta skatteuppbörden.<sup>50</sup> Under denna nivå omfattar grundavdraget 81 miljarder kronor (eller 61 procent av det totala grundavdraget). Återstående del (det förhöjda grundavdraget) omfattar 51 miljarder kronor (eller 39 procent av det totala grundavdraget).

Ovanstående försök till nedbrytning av avdraget, vertikalt och horisontellt, leder in på frågan hur grundavdragets konstruktion i mer detalj ska relateras till dess syften. Det är svårt att bryta ned grundavdraget i olika syften. För det första har inte konstruktionen utformats explicit efter olika syften, utan utgör snarare en samlad avvägning mellan olika syften. För det andra är det svårt att särskilja avdragets syften (att utgöra ett schablonavdrag och att reducera skatten syftar på olika sätt att stimulera förvärsarbete). För det tredje omfattar grundavdraget sedan 2003 också andra komponenter i form av det särskilda grundavdraget för pensionärer och den tillfälliga skattereduktionen för låg- och medelinkomsttagare, vilket ytterligare försvårar en nedbrytning. Mot ovanstående bakgrund är det inte meningsfullt att i detalj försöka bryta ned grundavdraget.

Grundavdraget är inte bara svårt att tolka i termer av syften, utan även i termer av målgrupper. Målgruppen för grundavdraget är samtliga inkomsttagare. Grundavdraget syftar bl.a. till att reducera skatten för personer med låga förvärsinkomster. I olika sammanhang har grundavdragets betydelse för ”låginkomsttagare” eller ”låg- och medelinkomsttagare” understrukits. Grundavdraget är ett generellt avdrag som är relaterat till årsinkomsten. Det spelar således ingen roll om inkomsten förtjänats under hel- eller deltid, eller om inkomsterna har förtjänats under kort tid (exempelvis av extraarbetande studenter, eller av personer som under korta perioder arbetar mycket av olika skäl m.m. eller av andra individer som normalt inte ingår i arbetskraften). Det spelar heller ingen roll om inkomsttagaren är i förvärsaktiv ålder eller inte. I någon mån har riksdag och regering försökt beakta ovanstående, eftersom grundavdraget inte börjar trappas upp förrän en viss inkomst nåtts. Olika försök att öka träffsäkerheten genom att avgränsa gruppen av

<sup>50</sup> Det kan i och för sig ifrågasättas huruvida en sådan approximation är rimlig, eftersom denna nivå på grundavdraget vid lägre förvärsinkomster utgör en icke försumbar andel av förvärsinkomsten (se Figur 3).

inkomsttagare tenderar att komma i konflikt med likformighetsprincipen i beskattningen<sup>51</sup>, d.v.s. att inkomster ska beskattas på samma sätt oavsett hur de intjänats.

### 3.2.2 Konstant grundavdrag - SCB-simulering 1991-2004

Det förhöjda grundavdraget drar undan betydande inkomster från beskattning på makronivå och påverkar skatteuttaget och marginalsikten på individnivå. Mot denna bakgrund är det relevant att ställa frågan: hur hade viktiga makrotal påverkats om principen om ett konstant grundavdrag skulle tillåtas att slå igenom under perioden 1991-2004? För att besvara denna frågeställning har SACO gett SCB i uppdrag att beräkna bl.a. grundavdrag, beskattningsbar inkomst, slutlig skatt, kommunal inkomstskatt och statlig inkomstskatt under antagandet om ett konstant grundavdrag uppgående till 0,320 basbelopp (utredningsförslaget (SOU 1989:33)).<sup>52</sup>

Sammanfattningsvis visar de simuleringar som SCB genomfört att grundavdraget endast blir något mindre i alternativfallet än i referensalternativet. Att skillnaden inte blir större förklaras främst av att grundavdraget inte räknats upp i den utsträckning som ursprungligen var tänkt. Under perioden 1991-2004 uppgår skillnaden till ca 61 miljarder kronor (4,4 miljarder kronor i genomsnitt per år). Den beskattningsbara inkomsten ökar i motsvarande omfattning. Den slutliga skatten är ca 14,5 miljarder kronor högre i alternativfallet jämfört med referensalternativet (i genomsnitt 1,0 miljard kronor per år). Skatteeffekterna går dock åt olika håll. Grundavdraget reducerar kommunernas skattebas genom att inkomster undandras beskattning. De kommunala skatteintäkterna är känsliga för förändringar i grundavdragets konstruktion. Medan den kommunala inkomstskatten är 19,7 miljarder kronor högre (1,4 miljarder kronor i genomsnitt per år) är den statliga inkomstskatten 5,2 miljarder kronor lägre (0,4 miljarder kronor i genomsnitt per år) i alternativfallet jämfört med referensalternativet. När det gäller den kommunala inkomstskatten kan konstateras att grundavdraget är lägre i alternativfallet än i referensalternativet i merparten av de inkomstskikt där kommunal inkomstskatt tas ut. Alternativfallet innebär således högre kommunala skatteintäkter. När det gäller den statliga inkomstskatten kan konstateras att grundavdraget är högre i alternativfallet jämfört med referensalternativet i de inkomstskikt där statlig inkomstskatt tas ut. Det högre grundavdraget drar således undan en del av inkomsterna som omfattas av statlig inkomstskatt.

Ovanstående beskrivning gäller som bild för hela perioden 1991-2004. Om resultaten jämförs årsvis framträder en delvis annan bild. De största skillnaderna återfinns i början och slutet av perioden 1991-2004. I mellanperioden 1994-2001 är skillnaden mellan alternativfallet och referensalternativet inte lika stora. Under vissa inkomstår är till och med grundavdraget högre och den

---

<sup>51</sup> Ett exempel är Allians för Sveriges förslag till förvärvsavdrag vid den kommunala beskattningen, s.k. jobbavdrag. Avdraget avser arbetsinkomster (och näringsinkomster). Jobbavdraget minskar skatteuttaget och sänker marginalsikten i vissa inkomstskikt i förhållande till dagens regler. Avdraget införs i två steg under 2006 och 2007. I det första steget blir arbetsinkomster upp till 31 500 kronor skattefria. I inkomstintervallet 31 500-107 800 kronor blir jobbavdraget 31 500 kronor + 20 procent av arbetsinkomsten. Över 108 000 kronor blir jobbavdraget 46 800 kronor. I ett andra steg blir arbetsinkomster upp till 36 000 kronor skattefria. I inkomstintervallet 36 000-107 900 kronor blir jobbavdraget 36 000 kronor + 20 procent av arbetsinkomsten. I inkomstintervallet 108 000-200 000 kronor blir jobbavdraget 36 000 + 20 procent av inkomsten + ytterligare 3 procent av inkomsten. Över 200 100 kronor blir jobbavdraget 46 800 kronor. Kostnaden för avdraget beräknas uppgå till 37 miljarder kronor för steg 1 och 45 miljarder kronor för steg 2 (se moderaternas motion till riksdagen 2005/06:m010 s. 29-37).

<sup>52</sup> Simuleringen avgränsas till att avse *18-64-åringar som inte har någon form av folkepension*. Motiven till att undanta det särskilda grundavdraget är dels att jämförelsen över tid blir mycket komplicerad, dels att den förvärvsaktiva delen av befolkningen (18-64 år) är av större intresse än den icke-förvärvsaktiva delen av befolkningen. Om simuleringen inte bara skulle omfatta förvärvsaktiva i åldrarna 18-64, utan utsträckas till att omfatta samtliga inkomsttagare skulle effekterna förstärkas (uppskattningsvis med knappt 30 procent).



slutliga skatten lägre i alternativfallet jämfört med referensalternativet. Det beror på att grundavdraget i stort sett legat still under dessa år eller inte följt basbeloppets utveckling fullt ut.

### 3.2.3 Grundavdrag - simuleringar 2005

De föregående avsnitten har behandlat grundavdragets syfte och utformning samt resultat från simuleringar av ett konstant grundavdrag under perioden 1991-2004. Som tidigare nämnts tenderar resultat för långa tidsperioder att dels ta ut varandra, dels att bli abstrakta. För att fördjupa analysen studeras därför makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för ett enskilt inkomstår.

För att renodla principer och tydliggöra olika konsekvenser kompletteras ett konstant grundavdrag med två ytterligare alternativfall som har helt olika innebörd.

- A) ett konstant grundavdrag (utredningsförslaget SOU 1989:33)
- B) ett slopande av grundavdraget
- C) en höjning av grundavdraget<sup>53</sup>

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för respektive alternativ för inkomståret 2005. Simuleringarna avser samtliga inkomstagare.

#### 3.2.3.1 Makrotalseffekter

Den slutliga skatten uppgår i referensalternativet till ca 529,5 miljarder kronor. Den statliga skatten uppgår till 36,4 miljarder kronor. Som framgår av Tabell 9 innebär alternativen helt olika effekter. Alternativ A (konstant grundavdrag) innebär att grundavdraget minskar med 44,3 miljarder kronor eller med 33 procent. Den slutliga skatten ökar med 14,3 miljarder kronor eller med 2,7 procent. Skatteeffekterna för kommunal och statlig inkomstskatt går åt olika håll av samma skäl som redovisats i avsnitt 3.2.2. Skatteeffekterna är betydligt starkare i det förra fallet.

Ett slopat grundavdrag (alternativ B) innebär starka makrotalseffekter. Grundavdraget minskar med 132,6 miljarder kronor eller med 100 procent. Den beskattningsbara förvärvsinkomsten ökar i motsvarande omfattning. Den slutliga skatten ökar med 46,5 miljarder kronor eller med 8,8 procent. Den kommunala inkomstskatten ökar med 41,9 miljarder kronor, medan den statliga inkomstskatten ökar med 3,1 miljarder kronor. Skatteeffekterna blir nästan lika starka. Differensen mellan den slutliga skatten å ena sidan och den kommunala och statliga inkomstskatten å andra sidan beror på att även andra skatter och avgifter ökar, exempelvis kyrko- och begravningsavgiften.

Ett höjt grundavdrag (alternativ C) innebär att grundavdraget ökar med 42,9 miljarder kronor eller med 32 procent. Den beskattningsbara förvärvsinkomsten minskar i motsvarande omfattning. Den slutliga skatten minskar med 14,1 miljarder kronor eller med 2,6 procent. Den kommunala inkomstskatten minskar med 13,6 miljarder kronor, medan den statliga inkomstskatten förblir opåverkad, vilket beror på att grundavdraget i det aktuella inkomstskiktet är oförändrat i förhållande till referensalternativet.

---

<sup>53</sup> Antaganden: Grundavdraget är lika med taxerad förvärvsinkomst upp till 16 700, därefter 0,423 basbelopp fram till 1,49 basbelopp. Därefter trappas avdraget upp med 40 procent till maximalt 36 000 kronor vid 2,72 basbelopp och ligger sedan kvar till 5,09 basbelopp och trappas därefter ned med 24,4 procent till 11 600 som inträffar vid brytpunkten 7,63 basbelopp.

**Tabell 9 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005**

Alternativ	Taxerad förvärvsinkomst	Grundavdrag	Beskattningsbar förvärvsinkomst	Slutlig skatt	Kommunal inkomstskatt	Statlig inkomstskatt
Referensalternativet	1 513 304	132 589	1 370 982	529 551	433 275	36 364
A. Konstant avdrag	1 513 304	88 246	1 415 312	543 832	447 323	36 088
B. Slopavdrag	1 513 304	0	1 503 528	576 070	475 245	39 464
C. Höjt avdrag	1 513 304	175 525	1 328 046	515 446	419 670	36 364
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>						
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-
A. Konstant avdrag	0,0	-33,0	3,2	2,7	3,2	-0,7
B. Slopavdrag	0,0	-100,0	9,6	8,8	9,7	8,5
C. Höjt avdrag	0,0	32,3	-3,1	-2,6	-3,1	0,0

### 3.2.3.2 Skattebetalningseffekter

Alla tre alternativfall innebär att grundavdraget blir utformat på ett annat sätt jämfört med referensalternativet. Ett konstant grundavdrag innebär att skatten höjs i vissa inkomstskikt där grundavdraget med dagens regler är högre, medan skatten minskar i andra inkomstskikt där grundavdraget med dagens regler är lägre. Ett slopat grundavdrag innebär att skatten höjs för alla inkomsttagare, men kraftigast i inkomstskikt där grundavdraget med dagens regler är förhöjt. Ett höjt grundavdrag innebär att skatten minskar i vissa inkomstskikt där grundavdraget med dagens regler är lägre, medan skatten blir oförändrad i inkomstskikt där grundavdraget med dagens regler är oförändrat.

De olika alternativfallen genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå. I Tabell 10 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler. Den genomsnittliga skatteökningen för en individ uppgår till 1 556 kronor i alternativ A. Motsvarande siffror för alternativ B och C är en skatteökning om 5 069 kronor respektive en skattesänkning om 1 536 kronor. Skattesänkningen innebär olika effekter i olika inkomstskikt. De största skattebetalningseffekterna (absolut och relativt) genereras i alternativ B. En inkomsttagare i decil 4-7 skulle exempelvis få en genomsnittlig skatteökning om ca 5 000-8 000 kronor. Alternativ A och C uppvisar mindre genomsnittliga effekter, men i olika riktningar. Hur stor skatteökningen/-sänkningen blir för en individ beror på hur stor skillnaden blir mellan det alternativa grundavdraget och det grundavdrag man möter med dagens regler.

**Tabell 10 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Konstant avdrag	6	4	563	3 827	4 664	3 469	2 301	1 081	-48	-306	1 556
B. Slopavdrag	14	36	2 882	7 952	8 821	7 636	6 466	5 281	5 297	6 300	5 069
C. Höjt avdrag	-2	0	-1	-1 084	-2 814	-4 078	-4 035	-2 437	-656	-262	-1 536
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Konstant avdrag	-8,4	14,1	20,5	18,5	12,9	6,8	3,6	1,4	0,0	-0,1	2,7
B. Slopavdrag	-19,9	129,4	105,1	38,5	24,4	15,0	10,0	6,7	5,3	2,8	8,8
C. Höjt avdrag	2,7	-0,2	0,0	-5,3	-7,8	-8,0	-6,3	-3,1	-0,7	-0,1	-2,7

Grundavdraget utgör en mindre komponent i marginalsikten. Komponenten uppstår genom att avdraget interagerar med den kommunala inkomstskatten. Den genomsnittliga kommunala skatte-

satsen uppgår till 31,60 procent inkomståret 2005. Marginalskatten minskar med 6,3 procentenheter i det inkomstskikt där grundavdraget trappas upp och ökar med 3,2 procentenheter i det inkomstskikt där grundavdraget trappas ned.<sup>54</sup>

Den genomsnittliga margineffekten uppgår inkomståret 2005 till 38,4 procent. Alternativen innebär förändringar i olika riktningar i förhållande till referensalternativet. Alternativ A (konstant grundavdrag) innebär att den genomsnittliga margineffekten minskar med 1,1 procentenheter. Alternativ B (slopat grundavdrag) innebär att den genomsnittliga margineffekten ökar med 1,8 procentenheter. Alternativ C (höjt grundavdrag) innebär att den genomsnittliga margineffekten ökar med 0,5 procentenheter.

### 3.2.3.3 Inkomstfördelningseffekter

De olika alternativfallen genererar olika inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 11 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler. Den genomsnittliga minskningen av disponibel inkomst för ett hushåll uppgår till 1 693 kronor för alternativ A (konstant grundavdrag). Motsvarande siffror för alternativ B (slopat grundavdrag) är en minskning med 5 260 kronor. Ett höjt grundavdrag ökar de disponibla inkomsterna. Den genomsnittliga ökningen av disponibel inkomst för ett hushåll uppgår till 1 651 kronor. De största effekterna (absolut och relativt) genereras i alternativ B. Överlag innebär alla tre alternativfallen relativt stora inkomstfördelningseffekter. Det handlar främst om hushåll där skillnaden blir påtaglig mellan det alternativa grundavdraget och det grundavdrag man möter med dagens regler för någon eller några av hushållsmedlemmarna.

**Tabell 11 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Konstant avdrag	-1 114	-2 405	-2 729	-2 785	-2 419	-2 036	-1 576	-1 123	-549	-199	-1 693
B. Slopat avdrag	-3 126	-5 132	-5 725	-5 931	-5 763	-5 603	-5 324	-5 098	-5 252	-5 643	-5 260
C. Höjt avdrag	286	1 208	1 634	2 079	2 454	2 618	2 386	1 879	1 233	733	1 651
	<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>										
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Konstant avdrag	-3,0	-3,0	-2,9	-2,7	-2,1	-1,6	-1,1	-0,7	-0,3	-0,1	1,2
B. Slopat avdrag	-8,4	-6,4	-6,1	-5,7	-5,0	-4,4	-3,7	-3,1	-2,7	-1,8	3,8
C. Höjt avdrag	0,8	1,5	1,8	2,0	2,1	2,0	1,6	1,1	0,6	0,2	-1,2

I referensalternativet uppgår Gini-koefficienten för inkomståret 2005 till 0,285. Gini-koefficienten i alternativfallen uppgår för A (konstant grundavdrag) till 0,291, för B (slopat grundavdrag) till 0,295 och för C (höjt grundavdrag) till 0,282. Ojämligheten ökar relativt mycket i alternativ A och B, men minskar något i alternativ C jämfört med referensalternativet.

<sup>54</sup> De olika alternativfallen påverkar individens marginalskatt. I alternativ A (konstant grundavdrag) påverkas inte marginalskatten (vare sig positivt eller negativt), eftersom grundavdraget är konstant (utom vid mycket låga inkomster). I alternativ B (slopat grundavdrag) finns inget grundavdrag och därmed inga effekter på marginalskatten (vare sig positiva eller negativa). I alternativ C (höjt grundavdrag) minskar marginalskatten med 12,6 procent i det inkomstskikt där grundavdraget trappas upp och marginalskatten ökar med 7,7 procent i det inkomstskikt där grundavdraget trappas ned. De kraftiga effekterna beror på att grundavdraget trappas upp respektive ned i snabbare takt jämfört med nuvarande regler.

### 3.2.4 Några slutsatser

Syftet med grundavdraget är att reducera skatten för personer med låga förvärvsinkomster och utgöra ett schablonmässigt avdrag för de extra kostnader som uppkommer som en följd av förvärvsarbete samt förenkla skatteuppbörden. Grundavdraget har dock förändrats i flera avseenden sedan skattereformen 1990/91. En tyngdpunktsförskjutning har ägt rum från syftet att utgöra ett schablonavdrag till att reducera skatten för personer med låga förvärvsinkomster. Samtidigt har grundavdragets karaktär förändrats i och med att det särskilda grundavdraget och den tillfälliga skattereduktionen för låg- och medelinkomsttagare inkorporerats i grundavdraget. Grundavdraget har därmed kommit att breddas och omfattar numera samtliga inkomsttagare. Avdraget har blivit tekniskt mer komplicerat, samtidigt som dess karaktär har blivit mer diffus.

Nuvarande grundavdrag drar undan stora inkomster från beskattning och skapar marginalskatteeffekter, både positiva och negativa. För inkomståret 2005 beräknas grundavdraget uppgå till 132,6 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 46,5 miljarder kronor i uteblivna skatteintäkter. Grundavdraget minskar skatteuttaget och sänker marginalsikten i det inkomstskikt där avdraget trappas upp. Nedtrappningen sker långsammare än upptrappningen för att marginalsikten inte ska bli allt för hög i detta inkomstskikt. Nedtrappningen blir dock utdragen och omfattar stora grupper av inkomsttagare. Nära 60 procent av det totala grundavdraget är hänförligt till detta inkomstskikt.

SACO har gett SCB i uppdrag att beräkna bl.a. grundavdrag, beskattningsbar inkomst, slutlig skatt, kommunal inkomstskatt och statlig inkomstskatt under antagandet om ett konstant grundavdrag (utredningsförslaget i samband med skattereformen 1990/91) under perioden 1991-2004. Sammanfattningsvis visar den simulering som SCB genomfört att skillnaderna inte är särskilt stora i förhållande till det förhöjda grundavdraget, vilket främst förklaras av att grundavdraget inte räknats upp i den utsträckning som ursprungligen var tänkt. Simuleringen visar att grundavdraget hade blivit 61 miljarder kronor lägre och skatteintäkterna hade blivit 14,5 miljarder kronor högre i förhållande till gällande regler under perioden 1991-2004. Denna senare skillnad kan ses som underbeskattning i förhållande till utredningsförslaget. I praktiken har underbeskattningen varit betydligt större under perioden, eftersom simuleringen av olika skäl endast avser förvärvsaktiva inkomsttagare (om samtliga inkomsttagare omfattas ökar uppskattningsvis skatteintäkterna med ca 30 procent).

För att fördjupa analysen studeras makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter rörande ett konstant, slopat och höjt grundavdrag för inkomståret 2005. Nuvarande grundavdrag både minskar och ökar marginalsikten. De två senare alternativen ökar den genomsnittliga marginalsikten något. Den samlade effekten av ett konstant grundavdrag är att den genomsnittliga marginalsikten minskar med drygt en procentenhet. För att mer påtagligt sänka marginalsikten till högst 50 procent krävs dock andra, och betydligt större, förändringar.

Grundavdraget syftar numera i allt väsentligt till att motverka uttaget av kommunal inkomstskatt. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen ligger år 2005 på 31,60 kronor. Det är en relativt hög skattesats för inkomsttagare med låga inkomster. Olika prognoser (allt annat lika) visar på en kontinuerlig ökning av skattesatserna i den kommunala inkomstskatten. För att begränsa skatteuttaget krävs allt större öknings av grundavdraget eller andra lösningar. I olika sammanhang brukar påpekas att skatten för låginkomsttagare är hög och att grundavdraget vid en internationell jämförelse är lågt. Detta tas till intäkt för att höja grundavdraget. Skattesänkningar kan, förutom genom skattereduktioner, åstadkommas genom grundavdragshöjningar eller genom lägre skattesatser i den kommunala inkomstskatten. Effektivitetsskäl talar för att skattesänkningar i första hand bör åstadkommas via lägre skattesatser. Det är uppenbart att det med nuvarande skattessystem krävs någon form av skattereduktion, avdrag eller lägre skattesatser för att göra

arbete mer lönsamt och möjliggöra att fler inkomsttagare kan leva på sin lön. Denna fråga måste dock hanteras och få sin lösning i ett större sammanhang.

### 3.3 Kompensation för egenavgiften

Kompensationen för egenavgiften har betydelse i inkomstbeskattningen, eftersom utformningen dels påverkar kommunernas och statens skatteintäkter, dels påverkar skatteuttaget och marginalskatten för inkomsttagarna. I avsnitt 3.3.1 diskuteras principerna för kompensationen för egenavgiften. I avsnitt 3.3.2 presenteras simuleringar rörande en full skattereduktion respektive ett fullt avdrag för inkomståret 2005. Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 3.3.3 redovisas slutsatser.

#### 3.3.1 Kompensationen för egenavgiften – principer

Allmän pensionsavgift tas ut som en egenavgift. Allmän pensionsavgift är en del av inkomstskattesystemet och utgör tillsammans med de direkta skatterna det samlade skatte- och avgiftsuttaget för en enskild inkomsttagare.<sup>55</sup> Allmän pensionsavgift ökar det samlade avgifts- och skatteuttaget på arbete. I samband med fempartiuppgörelsen om ålderspensionssystemet 1994 gjordes en överenskommelse om att en sänkning av arbetsgivaravgiften för arbetsgivaren skulle omvandlas till lön för den enskilde inkomsttagaren i syfte att betala den högre egenavgiften (s.k. löneväxling). Någon sänkning av arbetsgivaravgiften i den utsträckning som var tänkt och löneväxling genomfördes dock aldrig av olika skäl. Istället föreslog regeringen att kompensationen helt skulle ske inom inkomstskattesystemets ram.

År 2000 inleddes en reform av beskattningen av förvärvsinkomster som innebar att den som förvärvsarbetar skulle kompenseras för effekterna av den allmänna pensionsavgiften. Den valda modellen innebar att man stegvis skulle gå från avdrag till skattereduktion tills hela den allmänna pensionsavgiften var kompenserad. Valet av modell motiverades utifrån att den sänkte marginalskatterna för låg- och medelinkomsttagarna, vilket främjade arbetsutbud och arbetskraftsdeltagande samt hade en positiv fördelningsprofil. Reformen har fram till och med inkomståret 2005 genomförts stegvis<sup>56</sup> så att 87,5 procent av den allmänna pensionsavgiften kompenseras genom en skattereduktion. Den del av avgiften som inte kompenseras (12,5 procent) är avdragsgill. Konstruktionen påverkar marginalskatten. När reformen genomförts i sin helhet med full skattereduktion upphör konstruktionens påverkan på marginalskatten.

Det finns inget givet svar när skattereduktion respektive avdrag bör användas. Skattereduktion och avdrag är principiellt olika. En skattereduktion innebär att den slutliga skatten minskar, medan ett avdrag innebär att den beskattningsbara förvärvsinkomsten minskar. Ibland påstås att skattereduk-

---

<sup>55</sup> Den allmänna pensionsavgiften är 7 procent av avgiftsunderlaget. Avgiften tas ut upp till 8,07 inkomstbasbelopp. Inkomståret 2005 uppgår inkomstbasbeloppet till 43 300 kronor.

<sup>56</sup> År 2000 var fördelningen skattereduktion respektive avdrag 25/75 procent. År 2001 var fördelningen skattereduktion respektive avdrag 50/50 procent. År 2002 var fördelningen skattereduktion respektive avdrag 75/25 procent. Denna fördelning mellan skattereduktion respektive avdrag gällde även inkomståren 2003 och 2004. För att undvika att kompensationen för egenavgiften ledde till att fler inkomsttagare betalade statlig inkomstskatt justerades skiktgränserna upp inkomståren 2000-2002. I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1) föreslår regeringen en full kompensation för den allmänna pensionsavgiften. Fördelningen skattereduktion respektive avdrag blir då 100/0 procent. För att undvika att fler inkomsttagare kommer att få betala statlig inkomstskatt föreslås att skiktgränserna justeras upp inkomståret 2006.

tion är mer rättvist än avdrag, eftersom ett avdrag är mer värt för en höginkomsttagare (som betalar statlig inkomstskatt och har högre marginalsatt) än för en låginkomsttagare (som endast betalar kommunal inkomstskatt och har lägre marginalsatt). En skattereduktion ger samma effekt i kronor (i förhållande till den avgift som erlagts) oavsett inkomst. Ett avdrag ger däremot olika effekt i kronor beroende på inkomst. Ibland förespråkas att kompensationen bör utformas som ett avdrag i proportion till den avgift som erlagts. Ett avdrag skapar dock marginaleffekter, vilket inte är fallet med en ren skattereduktion.

Skattereduktion och avdrag har olika betydelse för de totala skatteintäkterna och för kommunernas skatteintäkter. En ökad skattereduktion och minskat avdrag ökar kommunernas skatteintäkter, medan statens totala inkomster minskar (allt annat lika). Ett ökat avdrag och minskad skattereduktion minskar kommunernas skatteintäkter, medan statens totala inkomster ökar (allt annat lika).

### 3.3.2 Kompensationen för egenavgiften - simuleringar 2005

För att renodla principer och tydliggöra olika konsekvenser har två simuleringar genomförts som anknyter till diskussionen om skattereduktion och avdrag i avsnitt 3.3.1.

- A) full skattereduktion (inget avdrag)
- B) fullt avdrag (ingen skattereduktion)

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för respektive alternativ för inkomståret 2005.

#### 3.3.2.1 Makrotalseffekter

Den slutliga skatten uppgår i referensalternativet till ca 529,5 miljarder kronor. Som framgår av Tabell 12 innebär alternativen helt olika effekter. I alternativ A (full skattereduktion) innebär det slopade avdraget att den beskattningsbara inkomsten ökar med ca 9,5 miljarder kronor. Skatteintäkterna minskar med ca 5,7 miljarder kronor, eftersom inkomsttagarna ges full skattereduktion. Den statliga skatten ökar med ca 0,7 miljarder kronor, medan den kommunala inkomstskatten ökar med 3,0 miljarder kronor.

Alternativ B (fullt avdrag) innebär att avdraget för allmän pensionsavgift ökar, vilket minskar den beskattningsbara inkomsten med ca 64,6 miljarder kronor. Skatteintäkterna ökar med ca 39,1 miljarder kronor, eftersom skattereduktionen försvinner. Den statliga skatten minskar med ca 4,3 miljarder kronor, medan den kommunala inkomstskatten minskar med 20,5 miljarder kronor.

**Tabell 12 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-B inkomståret 2005**

Alternativ	Taxerad inkomst	Avdrag	Beskattningsbar inkomst	Skatte-reduktion	Slutlig skatt	Kommunal inkomstskatt	Statlig inkomstskatt
Referensalternativet	1 513 304	9 479	1 370 982	-64 712	529 551	433 275	36 364
A. Full skattereduktion	1 513 304	0	1 380 459	-74 192	523 887	436 273	37 066
B. Fullt avdrag	1 513 304	74 192	1 306 288	0	568 719	412 811	32 034
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-
A. Full skattereduktion	0,0	-100,0	0,7	14,6	-1,1	0,7	1,9
B. Fullt avdrag	0,0	683,0	-4,7	-100,0	7,4	-4,7	-11,9

### 3.3.2.2 Skattebetalningseffekter

De båda alternativfallen innebär att kompensationen blir utformad på ett delvis annat sätt jämfört med referensalternativet. En full skattereduktion innebär att skatten sänks i alla inkomstskikt. Ett fullt avdrag innebär att skatten höjs i alla inkomstskikt. De båda alternativfallen genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå. I Tabell 13 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler. Den genomsnittliga skattesänkningen för en individ uppgår till 617 kronor i alternativ A. Motsvarande siffror för alternativ B är en skatteökning om 4 268 kronor. De största skattebetalningseffekterna (absolut och relativt) genereras i alternativ B (det alternativ som avviker mest från referensalternativet). En inkomsttagare i decil 7-9 skulle exempelvis få en genomsnittlig skatteökning om ca 6 800-8 500 kronor.

**Tabell 13 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-B inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Full skattereduktion	-1	0	-66	-205	-347	-648	-993	-1 305	-1 391	-1 216	-617
B. Fullt avdrag	3	0	396	1 213	2 100	4 179	6 847	9 090	10 318	8 528	4 268
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Full skattereduktion	0,9	-0,1	-2,4	-1,0	-1,0	-1,3	-1,5	-1,7	-1,4	-0,5	-1,1
B. Fullt avdrag	-4,2	0,0	14,4	5,9	5,8	8,2	10,6	11,5	10,3	3,8	7,4

Kompensationen för egenavgiften utgör en marginell komponent i marginalskatten. Komponenten uppstår genom att avdraget interagerar med den kommunala och statliga inkomstskatten. Bortsett från mycket låga inkomster uppgår komponenten till 0,60 procentenheter (om man endast betalar kommunal inkomstskatt) respektive 0,42 procentenheter (om man dessutom betalar statlig inkomstskatt). Över 8,07 inkomstbasbelopp tas inte längre allmän pensionsavgift ut och komponenten blir noll.<sup>57</sup>

Den genomsnittliga margineffekten uppgår inkomståret 2005 till 38,4 procent. Alternativen innebär förändringar i olika riktningar i förhållande till referensalternativet. Alternativ A (full skattereduktion) innebär att den genomsnittliga margineffekten minskar med 0,3 procentenheter. Alternativ B (fullt avdrag) innebär att den genomsnittliga margineffekten ökar med 2,2 procentenheter.

### 3.3.2.3 Inkomstfördelningseffekter

De olika alternativfallen genererar olika inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 14 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler. Den genomsnittliga ökningen av disponibel inkomst för ett hushåll uppgår till 617 kronor för alternativ A (full skattereduktion). Motsvarande siffror för alternativ B (fullt avdrag) är en minskning med 4 263 kronor. De största effekterna (absolut och relativt) genereras i alternativ B (det alternativ som avviker mest från referensalternativet).

<sup>57</sup> De två alternativfallen påverkar inkomsttagarnas marginalskatt. I alternativ A (full skattereduktion) blir komponenten noll, eftersom avdraget försvinner. I alternativ B (fullt avdrag) ökar däremot komponentens påverkan på marginalskatten. Bortsett från mycket låga inkomster uppgår komponenten till 4,8 procentenheter (om man endast betalar kommunal inkomstskatt) respektive 3,4 procentenheter (om man dessutom betalar statlig inkomstskatt).

**Tabell 14 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Full skattereduktion	110	246	259	318	483	650	859	1 028	1 134	1 083	617
B. Fullt avdrag	-790	-1 783	-1 900	-2 215	-3 284	-4 457	-5 796	-7 069	-7 912	-7 426	-4 263
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Full skattereduktion	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,3	-0,4
B. Fullt avdrag	-2,1	-2,2	-2,0	-2,1	-2,9	-3,5	-4,0	-4,2	-4,1	-2,3	3,1

I referensalternativet uppgår Gini-koefficienten för inkomståret 2005 till 0,285. Gini-koefficienten i alternativfallen uppgår för A (full skattereduktion) till 0,285 och för B (fullt avdrag) till 0,284. Det föreligger således ingen större skillnad i inkomstjämlighet mellan alternativen. Det är dock värt att notera, mot bakgrund av den utbredda uppfattningen att skattereduktion är mer rättvist än avdrag, att det är avdrag och inte skattereduktion som leder till en något minskad inkomstjämlighet.

### 3.3.3 Några slutsatser

Allmän pensionsavgift tas ut som en egenavgift. Allmän pensionsavgift är en del av inkomstskattesystemet och utgör tillsammans med de direkta skatterna det samlade skatte- och avgiftsuttaget för en enskild inkomstagare. Allmän pensionsavgift ökar det samlade avgifts- och skatteuttaget på arbete. År 2000 inleddes en reform av beskattningen av förvärvsinkomster som innebar att den som förvärvsarbetar skulle kompenseras för effekterna av den allmänna pensionsavgiften. Den valda modellen innebar att man stegvis skulle gå från avdrag till skattereduktion tills hela den allmänna pensionsavgiften var kompenserad. Det kan konstateras att den teknik som valts för att kompensera inkomstagarna (en kombination av skattereduktion och avdrag) ökar komplexiteten i skattesystemet i förhållande till skattereformens principer från 1990/91 och skapar marginalskatteeffekter i olika inkomstskikt.

En principiell fråga är om det är rimligt att ge kompensation för en avgift som ger förmåner i form av pensionsrättigheter. Till skillnad från andra arbetsgivar- och egenavgifter där sambandet mellan avgift och förmåner inte är fullständigt har den allmänna pensionsavgiften en tydlig koppling till förmånen. Det är dock viktigt att klargöra vad det egentligen är som kompenseras. Kompensationen ska snarare ses som en kompensation för *att* man tar ut allmän pensionsavgift (och därmed ökar det samlade skatte- och avgiftsuttaget för inkomstagarna) än som en kompensation för den allmänna pensionsavgiften *i sig*.

För att renodla principer och tydliggöra olika konsekvenser studeras makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för inkomståret 2005 under antagandena om en full skattereduktion (reformen genomförd i sin helhet) respektive ett fullt avdrag. En full skattereduktion ökar den beskattningsbara inkomsten, minskar skatteintäkterna (genom en större skattereduktion), ökar den kommunala och statliga inkomstskatten, genererar inte längre några effekter på marginals-katten och ökar de disponibla inkomsterna. Ett fullt avdrag minskar den beskattningsbara inkomsten, ökar skatteintäkterna (genom att skattereduktionen blir noll), minskar den kommunala och statliga inkomstskatten, genererar effekter på marginals-katten och minskar de disponibla inkomsterna. Trots den utbredda uppfattningen att skattereduktion är mer rättvist än avdrag, är det den senare och inte den förra som leder till en något minskad inkomstjämlighet.



### 3.4 Den statliga inkomstskatten

I avsnitt 3.4.1 redogörs för den statliga inkomstskattens syfte, utformning och betydelse. I avsnitt 3.4.2 presenteras simuleringar rörande ett slopat andra skalsteg ("värnskattens" efterföljare), sänkt skattesats i den statliga inkomstskatten och ett slopande av den statliga inkomstskatten. Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 3.4.3 redovisas slutsatser.

#### 3.4.1 Den statliga inkomstskatten – syfte, utformning och betydelse

I samband med skattereformen 1990/91 gjordes bedömningen att man av statsfinansiella och fördelningspolitiska skäl även i det reformerade systemet skulle ha ett visst progressivt inslag, statlig inkomstskatt. Grundtanken var att merparten av inkomsttagarna enbart skulle betala kommunal inkomstskatt (och möta en högsta marginalskatt om ca 30 procent), medan en mindre andel av inkomsttagarna skulle betala statlig inkomstskatt (och möta en högsta marginalskatt om ca 50 procent). Huruvida man omfattas av statlig inkomstskatt avgörs av en skiktgräns. För att andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt inte ska öka med den automatik som följer av den allmänna pris- och löneökningstakten ska skiktgränsen årligen räknas upp. Skattesatsen över denna skiktgräns sattes till 20 procent.<sup>58</sup>

Målet om högst 50 procent i marginalskatt är ett uttryck för ambitionen att begränsa höga marginalskatter. Målsättningen kan ses som en form av normpolitik. Den statliga inkomstskatten har dock inte, fullt ut, följt skattereformens principer. De avsteg från principerna som gjorts framgår i Tabell 15 och kan sammanfattas i att skiktgränserna inte räknats upp i den utsträckning som var tänkt, att skattesatsen för den statliga inkomstskatten varit förhöjd ("värnskatt") under perioden 1995-1998 och att ett andra skalsteg ("värnskattens" efterföljare) införts 1999. Skälen till de olika avstegen varierar. Motiven till att skiktgränserna inte räknats upp utvecklas i avsnitt 2.1.1. Värnskatten infördes för att förstärka statsfinanserna och ansågs ge en tillfredsställande fördelningspolitisk profil. När värnskatten avskaffades 1998 i enlighet med tidigare riksdagsbeslut ersattes den med ett s.k. andra skalsteg i den statliga inkomstskatten. Det andra skalsteget motiverades av den utvärdering<sup>59</sup> av skattereformen som genomförts som visat att de hushåll med högst inkomster avvek mest från de bedömningar som gjorts i samband med skattereformen 1990/91. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att en korrigerig var nödvändig och att denna borde ske genom en förändring i skatteuttaget på förvärvsinkomster. Samtidigt bedömdes det dock som angeläget att begränsa skatteuttaget på arbete och undvika alltför höga marginalskatter för flertalet skattskyldiga. Skattesatsen sattes till 25 procent samtidigt som skiktgränsen sattes betydligt högre än den gräns som gällt för värnskatten under åren 1995-1998, då samtliga inkomsttagare som betalade statlig inkomstskatt omfattades.

---

<sup>58</sup> Se vidare avsnitt 2.1.1.

<sup>59</sup> Skattereformen 1990/91. En utvärdering (SOU 1995:104).

**Tabell 15 Översikt över skiktgränser, skalsteg, uppräknig av skiktgränser och skattesatser**

År	Skikt 1	Skikt 2	Antal skalsteg	Strikt enligt	Strikt enligt	Skatte-	Skatte-
				index eller mer skikt 1	Index eller mer skikt 2	sats skikt 1	sats skikt 2
1991	170 000	-	1	-	-	20	-
1992	186 600	-	1	ja	-	20	-
1993	190 600	-	1	nej	-	20	-
1994	198 700	-	1	nej	-	20	-
1995	203 900	-	1	nej	-	25	-
1996	209 100	-	1	nej	-	25	-
1997	209 100	-	1	nej	-	25	-
1998	213 100	-	1	nej	-	25	-
1999	219 300	360 000	2	ja	-	20	25
2000	232 600	374 000	2	ja	ja	20	25
2001	252 000	390 400	2	ja	ja	20	25
2002	273 800	414 200	2	ja	ja	20	25
2003	284 300	430 000	2	ja	ja	20	25
2004	291 800	441 300	2	nej	nej	20	25
2005	298 600	450 500	2	nej	nej	20	25

Nuvarande regler för den statliga inkomstskatten är utformade på följande sätt: skatten tas ut för fysiska personer på inkomster som överstiger en viss *brytpunkt* (taxerad förvärvsinkomst). Det är den beskattningsbara inkomsten (f.n. taxerad förvärvsinkomst minus grundavdraget och avdraget för den allmänna pensionsavgiften) över vissa fastställda *skiktgränser* som beskattas. Den första skiktgränsen går vid 298 600 kronor och den andra skiktgränsen går vid 450 500 kronor. Skattesatsen är 20 procent på inkomster över den första skiktgränsen och 25 procent på inkomster över den andra skiktgränsen.

Den statliga inkomstskatten motiveras bl.a. av statsfinansiella skäl. I Tabell 16 framgår att intäkterna från den statliga inkomstskatten har en relativt liten betydelse för de samlade skatteintäkterna. Inkomståret 2005 beräknas den statliga inkomstskatten inbringa ca 36,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 9,1 procent av inkomstskatten och 4,3 procent av den totala beskattningen av arbete. Intäkterna över det andra skalsteget beräknas uppgå till ca 3,5 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,9 procent av inkomstskatten och 0,4 procent av den totala beskattningen av arbete. Den statliga inkomstskatten uttryckt som andel av inkomstskatten och den totala beskattningen har varierat något under perioden 1992-2005. Variationerna förklaras främst av uppräknigen av skiktgränserna, införandet av värnsskatt åren 1995-1998 och ett andra skalsteg ("värnsskattens" efterföljare) från år 1999. Samma förhållande kan konstateras om man relaterar den statliga inkomstskatten till bruttonationalprodukten, BNP. Den statliga inkomstskattens andel av bruttonationalprodukten, BNP uppgår till ca 1,4 procent under perioden 1992-2005. Den statliga inkomstskattens andel av bruttonationalprodukten, BNP över det andra skalsteget uppgår till ca 0,1 procent under perioden 1999-2005.

**Tabell 16 Intäkter från den statliga inkomstskattens i förhållande till beskattningen av arbete<sup>60</sup> och bruttonationalprodukten, BNP**

År	Statlig		Totalt Inkomst- Skatt	Totalt Social- Avgifter	Totalt beskattning arbete	BNP löpande priser	Andelar					
	i-skatt skikt 1	i-skatt skikt 2					A/C	B/C	A/E	B/E	A/F	B/F
	A	B	C	D	E	F						
1992	17 234	-	262 450	227 676	491 342	1 529 379	6,6	-	3,5	-	1,1	-
1993	17 879	-	267 573	206 201	473 813	1 544 040	6,7	-	3,8	-	1,2	-
1994	21 386	-	283 297	220 615	502 469	1 645 790	7,5	-	4,3	-	1,3	-
1995	23 444	-	295 171	259 074	555 259	1 770 248	7,9	-	4,2	-	1,3	-
1996	25 930	-	309 990	285 540	595 412	1 815 144	8,4	-	4,4	-	1,4	-
1997	29 345	-	322 011	302 454	623 067	1 888 231	9,1	-	4,7	-	1,6	-
1998	31 909	-	338 279	330 200	666 805	1 971 871	9,4	-	4,8	-	1,6	-
1999	29 577	2 437	349 243	351 453	700 618	2 076 525	8,5	0,7	4,2	0,3	1,4	0,1
2000	33 479	3 211	350 917	376 175	727 995	2 194 967	9,5	0,9	4,6	0,4	1,5	0,1
2001	34 616	3 345	357 858	398 010	756 727	2 269 149	9,7	0,9	4,6	0,4	1,5	0,1
2002	33 108	3 274	352 598	412 650	765 035	2 352 938	9,4	0,9	4,3	0,4	1,4	0,1
2003	33 281	3 196	381 404	420 478	801 882	2 438 447	8,7	0,8	4,2	0,4	1,4	0,1
2004	34 759	3 257	396 256	425 546	821 802	2 545 750	8,8	0,8	4,2	0,4	1,4	0,1
2005	36 364	3 471	401 305	438 820	840 125	2 600 000	9,1	0,9	4,3	0,4	1,4	0,1

Källa: Skattestatistisk årsbok 2002 (s.54), Skattestatistisk årsbok 2004 (s. 57), Nationalräkenskaperna SCB samt egna beräkningar i FASIT.

### 3.4.2 Den statliga inkomstskatten - simuleringar 2005

Det föregående avsnittet har behandlat den statliga inkomstskattens syfte, utformning och betydelse. För att renodla principer och tydliggöra olika konsekvenser genomförs tre simuleringar som har delvis olika innebörd.

- A) slopat andra skalsteg (enhetlig skattesats om 20 procent)
- B) enhetlig och sänkt skattesats (slopat andra skalsteg och ny enhetlig skattesats om 17 procent)
- C) slopat statlig inkomstskatt

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för respektive alternativ för inkomståret 2005.

#### 3.4.2.1 Makrotalseffekter

Den slutliga skatten uppgår i referensalternativet till ca 529,5 miljarder kronor. Den statliga inkomstskatten uppgår till 36,4 miljarder kronor. Som framgår av Tabell 17 innebär alternativen olika effekter. Alternativ A (slopat andra skalsteg) innebär att den statliga inkomstskatten minskar med 3,5 miljarder kronor eller med 9,5 procent. Den slutliga skatten minskar i absoluta tal i samma utsträckning och i relativa tal med 0,7 procent. Enhetlig och sänkt skattesats (alternativ B) innebär starkare makrotalseffekter, eftersom skattesatserna sänkts från 20 respektive 25 till 17 procent. Den statliga inkomstskatten minskar med 8,4 miljarder kronor eller med 23,1 procent. Den slutliga skatten minskar i absoluta tal i samma utsträckning och i relativa tal med 1,6 procent. En slopat statlig inkomstskatt (alternativ C) innebär de starkaste makrotalseffekterna. Den statliga inkomstskatten minskar med 36,4 miljarder kronor eller med 100,0 procent. Den slutliga skatten minskar i absoluta tal i samma utsträckning och i relativa tal med 6,8 procent.

<sup>60</sup> "Totalt inkomstskatt" består av statlig och kommunal inkomstskatt minus skattereduktion för allmän pensionsavgift. "Totalt socialavgifter" består av arbetsgivaravgifter, egenavgifter, allmän pensionsavgift och särskild löneskatt. "Totalt beskattning arbete" är lika med summan av "Totalt inkomstskatt" och "Totalt socialavgifter".

**Tabell 17 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005**

Alternativ	Taxerad för- värvsinkomst	Grund- Avdrag	Beskattningsbar förvärvsinkomst	Slutlig skatt	Kommunal Inkomstskatt	Statlig inkomstskatt
Referensalternativet	1 513 304	132 589	1 370 982	529 551	433 275	36 364
A. Slopas andra skalsteg	1 513 304	132 589	1 370 982	526 093	433 275	32 892
B. Enhetlig och sänkt skattesats	1 513 304	132 589	1 370 982	521 169	433 275	27 958
C. Slopas statlig skatt	1 513 304	132 589	1 370 982	493 257	433 275	0
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>						
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-
A. Slopas andra skalsteg	0,0	0,0	0,0	-0,7	0,0	-9,5
B. Enhetlig och sänkt skattesats	0,0	0,0	0,0	-1,6	0,0	-23,1
C. Slopas statlig skatt	0,0	0,0	0,0	-6,8	0,0	-100,0

### 3.4.2.2 Skattebetalningseffekter

Alla tre alternativfall innebär att den statliga inkomstskatten blir utformad på ett annat sätt jämfört med referensalternativet. Ett slopat andra skalsteg (A) innebär att skattesatsen sänks med 5 procentenheter till samma nivå som gäller för det första skalsteget, 20 procent. Enhetlig och sänkt skattesats (B) innebär att det andra skalsteget slopas och att en ny och enhetlig skattesats införs. Skattesatserna sänks med 3 respektive 8 procentenheter till 17 procent. En slopad statlig inkomstskatt (C) innebär att skattesatsen sänks med 20 respektive 25 procentenheter (skatten bli noll).

De olika alternativfallen genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå. I Tabell 18 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler. Den genomsnittliga skattesänkningen för en individ uppgår till 376 kronor i alternativ A (slopas andra skalsteg). Skattesänkningen tillfaller de inkomsttagare som med gällande regler betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget. I alternativ B (enhetlig och sänkt skattesats) uppgår den genomsnittliga skattesänkningen till 913 kronor. Skattesänkningen tillfaller de inkomsttagare som med gällande regler betalar statlig inkomstskatt över det första och det andra skalsteget. De största effekterna inträffar dock för de inkomsttagare som med gällande regler betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget. De största skattebetalningseffekterna (absolut och relativt) genereras i alternativ C (slopas statlig inkomstskatt). Även i detta fall tillfaller skattesänkningen de inkomsttagare som med gällande regler betalar statlig inkomstskatt över det första och det andra skalsteget, men störst effekt för de inkomsttagare som med gällande regler betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget. En inkomsttagare i decil 9-10 skulle exempelvis få en genomsnittlig skattesänkning om ca 1 700-38 000 kronor. Hur stor skattesänkningen blir för en individ i simuleringarna beror på hur stor del av inkomsten som beskattas med en lägre skattesats eller huruvida skatten helt bortfaller jämfört med den skatt man möter med dagens regler.

**Tabell 18 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genom- snitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Slopas andra skalsteg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3 768	-376
B. Enhetlig och sänkt skattesats	0	0	0	0	0	0	0	-2	-240	-8 892	-913
C. Slopas statlig skatt	0	0	0	0	0	0	-2	-22	-1 739	-37 780	-3 954
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Slopas andra skalsteg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,7	-0,7
B. Enhetlig och sänkt skattesats	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-4,0	-1,6
C. Slopas statlig skatt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,7	-16,9	-6,9

Den statliga inkomstskatten utgör en betydande komponent i marginalskatten. Komponenten påverkar marginalskatten direkt via skattesatsen. Komponenten ökar marginalskatten med 20 procentenheter över det första skalsteget och med ytterligare fem procentenheter över det andra skalsteget.<sup>61</sup>

Den genomsnittliga margineffekten uppgår inkomståret 2005 till 38,4 procent. Alternativ A (slopat andra skalsteg) innebär att den genomsnittliga margineffekten minskar med 0,3 procentenheter. Alternativ B (enhetlig och sänkt skattesats) innebär att den genomsnittliga margineffekten minskar med 0,9 procentenheter. Alternativ C (slopat statlig skatt) innebär den kraftigaste minskningen. Margineffekten minskar med 4,3 procentenheter.

### 3.4.2.3 Inkomstfördelningseffekter

De olika alternativfallen genererar olika inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 19 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler. Den genomsnittliga ökningen av disponibel inkomst för ett hushåll uppgår till 330 kronor för alternativ A (slopat andra skalsteg). Motsvarande siffror för alternativ B (enhetlig och sänkt skattesats) är en ökning med 820 kronor. De största effekterna (absolut och relativt) genereras i alternativ C (slopat statlig inkomstskatt). Den disponibla inkomsten för ett hushåll ökar med 3 597 kronor. Förändringen i disponibel inkomst hänger samman med skatteförändringarna. Det handlar om hushåll där någon eller några av hushållsmedlemmarna får sin inkomst beskattad med en lägre skattesats eller skatten helt bortfaller jämfört med den skatt man möter med dagens regler.

**Tabell 19 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Slopat andra skalsteg	0	0	0	4	7	22	50	122	245	2 852	330
B. Enhetlig och sänkt skattesats	2	7	9	27	60	131	221	420	889	6 438	820
C. Slopat statlig skatt	9	39	53	125	323	692	1 110	1 930	4 445	27 243	3 597
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Slopat andra skalsteg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,9	-0,2
B. Enhetlig och sänkt skattesats	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	2,0	-0,6
C. Slopat statlig skatt	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,5	0,8	1,2	2,3	8,6	-2,6

I referensalternativet uppgår Gini-koefficienten för inkomståret 2005 till 0,285. Gini-koefficienten i alternativfallen uppgår för A (slopat andra skalsteg) till 0,286, för B (enhetlig och sänkt skattesats) till 0,288 och för C (slopat statlig inkomstskatt) till 0,299. Ojämligheten ökar måttligt i alternativ A och B. Alternativ C påverkar dock inkomstjämligheten påtagligt.

<sup>61</sup> De olika alternativfallen påverkar inkomsttagarnas marginalskatt. I alternativ A (slopat andra skalsteg) sänks marginalskatten med 5 procentenheter för de inkomsttagare som med dagens regler betalar statlig inkomstskatt över det andra skalsteget. I alternativ B (enhetlig och sänkt skattesats) sänks marginalskatten med 3 respektive 8 procentenheter för de inkomsttagare som med dagens regler betalar statlig inkomstskatt över det första respektive det andra skalsteget. Den totala och högsta marginalskatten sänks därmed från nuvarande ca 57 procent till strax under 50 procent. I alternativ C (slopat statlig inkomstskatt) sänks marginalskatten med 20 respektive 25 procentenheter för de inkomsttagare som med dagens regler betalar statlig inkomstskatt över det första respektive det andra skalsteget. Bidraget till marginalskatten från den statliga inkomstskatten blir noll, eftersom den statliga inkomstskatten slopas.

### 3.4.3 Några slutsatser

En viktig princip i skattereformen 1990/91 är att merparten av inkomsttagarna enbart ska betala kommunal inkomstskatt, medan en mindre andel av inkomsttagarna därutöver ska betala statlig inkomstskatt. Skattereformen har dock kantats av avsteg. Skiktgränserna har inte räknats upp i avsedd utsträckning, skattesatsen för den statliga inkomstskatten har varit förhöjd ("värnskatt") under perioden 1995-1998 och ett andra skalsteg ("värnskattens" efterföljare) har införts från år 1999. Sammantaget har detta lett till en överbeskattning i förhållande till skattereformens principer och att fler inkomsttagare mött en högre marginalskatt. Den högsta marginalskatten har blivit avsevärt högre än målsättningen om högst 50 procent som lades fast i samband med skattereformen. Den högsta marginalskatten uppgår inkomståret 2005 till 57 procent. En samlad bedömning är att målet om högst 50 procent i marginalskatt inte kan sägas följa en normpolitik, utan snarare är följden av mer kortsiktiga överväganden.

Den statliga inkomstskatten utgör det huvudsakliga progressiva inslaget i inkomstskattessystemet och motiveras av statsfinansiella och fördelningspolitiska skäl. När det gäller de statsfinansiella skälen kan konstateras att intäkterna från den statliga inkomstskatten har en relativt liten betydelse för de samlade skatteintäkterna. Inkomståret 2005 beräknas den statliga inkomstskatten inbringa ca 36,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 9,1 procent av inkomstskatten och 4,3 procent av den totala beskattningen av arbete. Uttryckt som andel av bruttonationalprodukt, BNP motsvarar detta 1,4 procent. Intäkterna över det andra skalsteget ("värnskattens" efterföljare) beräknas uppgå till ca 3,5 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,9 procent av inkomstskatten och 0,4 procent av den totala beskattningen av arbete. Uttryckt som andel av bruttonationalprodukt, BNP motsvarar detta 0,1 procent. När det gäller de fördelningspolitiska skälen kan konstateras att intäkterna från den statliga inkomstskatten genererar begränsade resurser till omfördelning.

Den statliga inkomstskatten är dock förknippad med kostnader. De samhällsekonomiska kostnaderna för skatten är inte synliga och därmed svåra att bedöma. De största effekterna ligger sannolikt i hur höga marginalskatter påverkar inkomsttagarnas beteende. Höga marginalskatter påverkar avvägningen mellan arbete och fritid, drivkrafter till en extra arbetsinsats, att ta på sig ytterligare arbetsuppgifter eller att välja att utbilda sig. Den höga beskattningen av arbete i förhållande till kapital innebär att investeringar i utbildning missgynnas i förhållande till andra investeringar. Den statliga inkomstskattens legitimitet urholkas av de många avstegen och av att allt fler hittat vägar att undvika skatten helt eller delvis, genom olika former av skatteplanering. Den statliga inkomstskatten påverkar också förutsättningarna för företagande. Med nuvarande duala inkomstskattmodell beskattas kapital betydligt lägre än arbete, vilket skapar ett incitament till att omvandla högbeskattade löntagarinkomster till lågbeskattade kapitalinkomster. De s.k. 3:12-reglerna syftar till att motverka inkomstomvandling, men skapar samtidigt andra problem som påverkar villkoren för företagande.

Målet om högst 50 procent i marginalskatt är ett uttryck för ambitionen att begränsa höga marginalskatter. Näst efter den kommunala inkomstskatten svarar den statliga inkomstskatten för det största bidraget till marginalskatten och till den genomsnittliga marginaleffekten. Marginalskatten höjs med 20 procentenheter när man börjar betala statlig inkomstskatt och med ytterligare 5 procentenheter vid högre inkomster. Den statliga inkomstskatten ökar den genomsnittliga marginaleffekten med 4,3 procent.

Mot ovanstående bakgrund är det intressant att undersöka vilka förutsättningar som föreligger att genom förändringar av den statliga inkomstskatten nå målet om högst 50 procent i marginalskatt. För att renodla principer och tydliggöra olika konsekvenser studeras makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för inkomståret 2005 under tre olika antaganden: ett slopat andra

skalsteg ("värnskattens" efterföljare), enhetlig och sänkt skattesats och slopad statlig inkomstskatt. En helt slopad statlig inkomstskatt innebär ett icke försumbart skattebortfall och en påtaglig ökad inkomstjämlighet. Ett slopat andra skalsteg respektive en enhetlig och sänkt skattesats är mer realistiska. De leder till ett skattebortfall om 3,5 respektive 8,4 miljarder kronor. Skatten sänks för inkomsttagare i berörda inkomstskikt. Den minskade skatten ökar den disponibla inkomsten för berörda hushåll. Det handlar om hushåll där någon eller några av hushållsmedlemmarna möter lägre skattesatser jämfört med nu gällande regler. Det är värt att notera att det inte är tillräckligt att slopa det andra skalsteget för att nå målet om en högsta marginalskatt på 50 procent. Skattesatsen i den statliga inkomstskatten skulle behöva sänkas till 17 procent för att detta mål ska nås.

Målet om högst 50 procent i marginalskatt skulle, sammanfattningsvis, antingen kunna komma inom räckhåll (slopat andra skalsteg) eller nås (enhetlig och sänkt skattesats), utan allvarliga konsekvenser för de offentliga finanserna och med begränsade skattebetalningseffekter samt med endast en mindre inverkan på inkomstfördelningen.





## 4 Möjligheterna att se inkomstskatt och socialavgifter i ett sammanhang och motverka marginaleffekter

I detta kapitel diskuteras möjligheterna att se inkomstskatter och socialavgifter i ett sammanhang samt möjligheterna att ge beskattningen en sådan utformning att marginaleffekterna motverkas.

### 4.1 Behovet av helhetssyn på beskattningen av arbete

I avsnitt 4.1.1 diskuteras möjligheterna att synliggöra hela beskattningen av arbete. I avsnitt 4.1.2 presenteras en SCB-simulering (på uppdrag av SACO) där beskattningen av arbete utformas i ett helhetsperspektiv. I denna simulering förs socialavgifter samman med inkomstskatten inom ramen för den direkta beskattningen. Härigenom synliggörs hela beskattningen av arbete under olika antaganden: enbart synliggörande, synliggörande kombinerad med s.k. platt skatt (slopad progressivitet) samt synliggörande kombinerad med finansieringsväxling (bibehållen progressivitet). Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 4.1.3 redovisas slutsatser.

#### 4.1.1 Den totala beskattningen av arbete

Det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete består av inkomstskatt, allmän pensionsavgift och socialavgifter. Inkomstskatt och allmän pensionsavgift är direkt synliga för inkomsttagaren via lönebesked och inkomstdeklarationer, medan socialavgifter är osynliga skatter som inte redovisas för inkomsttagaren.<sup>62</sup> Det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete är omfattande. För inkomståret 2005 beräknas skatte- och avgiftsuttaget uppgå till ca 840 miljarder kronor netto.<sup>63</sup>

En fråga är varför inte hela beskattningen av arbete är direkt och synlig för inkomsttagarna. Det är framförallt två skäl som brukar lyftas fram. Det första skälet är att socialavgifterna finansierar socialförsäkringarna och att det av detta skäl är onödigt att inbetalningar skulle gå via inkomsttagarna. Det andra skälet är att nuvarande system är administrativt enkelt, eftersom arbetsgivarna redan sköter liknande rutiner med utbetalningar av löner och inbetalningar av preliminärskatt m.m. I princip finns dock ingenting som hindrar att inkomsttagarna själva skulle betala in avgifterna till socialförsäkringssystemet.<sup>64</sup> Att arbetsgivarna sköter själva inbetalningen av socialavgifterna är sannolikt mest rationellt, men ett sådant förfarande utesluter inte att hela beskattningen av arbete blir direkt och synlig för inkomsttagarna. Det är heller inte givet att det ska finnas en uppdelning mellan vad som finansieras med skatt respektive vad som finansieras med avgifter.

För en arbetsgivare utgör både bruttolön och socialavgifter en samlad arbetskraftskostnad. Det är denna kostnad som är intressant för en arbetsgivare och inte hur själva skatte- och avgiftsuttaget går till eller om skatte- och avgiftsuttaget är osynligt eller synligt för den enskilde inkomsttagaren. Det torde därför vara egalt för en arbetsgivare hur skatte- och avgiftsuttaget går till. Inkomstskatt och socialavgifter diskuteras och analyseras ofta var för sig. I olika sammanhang understryks dock

---

<sup>62</sup> I avsnitt 5.1.1 diskuteras skillnaden mellan skatt och avgift samt i vilken utsträckning socialavgifter kan sägas vara skatt eller avgift.

<sup>63</sup> Se Tabell 16 och Fotnot 60.

<sup>64</sup> Den allmänna pensionsavgiften är ett exempel på en avgift som är direkt och synlig för den enskilde inkomsttagaren.

värdet av att beskattningen är tydlig för medborgarna och behovet av att se beskattningen av arbete i ett helhetsperspektiv.

Motivet för tydlighet och helhetsperspektiv i beskattningen är att det annars finns en risk för att inkomsttagaren får en felaktig bild av sambandet mellan förmåner och kostnader. Det är svårt och kostsamt att i detalj ta reda på hur offentliga system fungerar. Om endast förmånerna är kända, men inte kostnaderna eller finansieringen av förmånerna kan en typ av fiskal illusion uppstå. Med begreppet fiskal illusion avses en undervärdering av skattebördan och en övervärdering av nyttan av offentliga utgifter. För en enskild inkomsttagare kan detta leda till att nyttan av förmånerna överskattas i förhållande till kostnaderna. På samhällsnivå kan detta leda till att den fulla samhälls-ekonomiska kostnaden av förändringar i skatte- och avgiftsuttaget inte beaktas.

#### 4.1.2 Synliggörande av hela beskattningen av arbete - SCB-simulering 2005

En inkomsttagare känner någorlunda väl till den synliga delen av skatte- och avgiftsuttaget på arbete (inkomstskatten och den allmänna pensionsavgiften), men känner normalt inte till den osynliga delen (socialavgifterna). Mot denna bakgrund är det relevant att ställa frågan: hur kan hela beskattningen av arbete bli direkt och synlig för inkomsttagarna? För att besvara denna frågeställning har SACO gett SCB i uppdrag att omvandla arbetsgivaravgifterna till inkomster och därefter beskatta inkomsterna under tre olika antaganden.<sup>65</sup>

- A) arbetsgivaravgifterna (förmånsdel och skattedel<sup>66</sup>) omvandlas till inkomster och förs över till direkt beskattning. Skatteintäkterna (inklusive inkomsterna från de överförda arbetsgivaravgifterna) hålls oförändrade (*inkomstomvandling*).
- B) arbetsgivaravgifterna (förmånsdel och skattedel) omvandlas till inkomster och förs över till direkt beskattning. Grundavdraget slopas. Den progressiva skatteskalen slopas genom att den statliga inkomstskatten tas bort. En enhetlig skattesats införs motsvarande den nivå som krävs för att skatteintäkterna (inklusive inkomsterna från de överförda arbetsgivaravgifterna) ska hållas oförändrade (*slopad progressivitet*).
- C) arbetsgivaravgifterna (förmånsdelen) omvandlas till inkomster och förs över till direkt beskattning. Skattedelen i arbetsgivaravgifterna tas ej längre ut. Grundavdraget slopas. En finansieringsväxling sker mellan kommun och stat. Kommunal skattesats om 20 procent införs. Den progressiva skatteskalen behålls, men den statliga inkomstskatten får nya skiktgränser och skattesatser. Skatteintäkterna (inklusive inkomsterna från de överförda arbetsgivaravgifterna) genereras av simuleringen (*bibehållen progressivitet*).

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för respektive alternativ för inkomståret 2005.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Simuleringen avser endast arbetsgivaravgifter. För näringsidkare är egenavgifter redan synliga. De valda alternativen utgör tre olika principer: alternativ A (inkomstomvandling) bygger på en ren teknisk överföring, alternativ B (slopad progressivitet) utgår från de principer om proportionellt skatteuttag (s.k. ”platt skatt”) som Gunnar Wetterberg diskuterar i boken ”Arbetet - välfärdens grundval” och alternativ C (bibehållen progressivitet) utgår från de av Jan Bröms föreslagna principerna i expertbilaga 13 till SOU 2002:47 (”Våra skatter”). Det finns en intressant skillnad mellan de två senare alternativen. I alternativ B (slopad progressivitet) slopas progressiviteten i skatteskalen, medan en viss progressivitet i det samlade skattesystemet behålls genom att avgifter även fortsättningsvis tas ut över taken i socialförsäkringarna. I alternativ C (bibehållen progressivitet) bibehålls progressiviteten i skatteskalen, medan progressiviteten i det samlade skattesystemet minskar genom att avgifter inte längre tas ut över taken.

<sup>66</sup> Avgifterna utgör en förmånsdel under taken och en skattedel över taken i socialförsäkringarna. I denna simulering är dock förmåns- respektive skattedelarna schabloniserade till 48 respektive 52 procent. Se Fotnot 81.

<sup>67</sup> Simuleringen är genomförd med en tidigare version av FASIT med grundåret 2002. Av detta skäl avviker makrotalen något från de makrotal som redovisas på andra ställen i denna rapport för inkomståret 2005.

#### 4.1.2.1 Makrotalseffekter

I Tabell 20 framgår att den slutliga skatten uppgår till ca 549,3 miljarder kronor i referensalternativet. Den statliga skatten uppgår till 39,7 miljarder kronor och den kommunala inkomstskatten uppgår till ca 440,5 miljarder kronor. I referensalternativet tas arbetsgivaravgifter ut motsvarande 345,6 miljarder kronor. Det totala skatte- och avgiftsuttaget på arbete uppgår till 825,8 miljarder kronor.

I alternativ A (inkomstomvandling) ökar inkomst av tjänst med 345,5 miljarder kronor när arbetsgivaravgifterna omvandlas till inkomst och förs över till direkt beskattning. Taxerad och beskattningsbar förvärvsinkomst och den slutliga skatten ökar i samma omfattning. Skatt motsvarande den nya inkomsten tas ut med 345,5 miljarder kronor i ett ett-till-ett-förhållande.<sup>68</sup> Skatteintäkterna (inklusive inkomsterna från de överförda arbetsgivaravgifterna) hålls enligt villkoren oförändrade, vilket innebär att det totala skatte- och avgiftsuttaget på arbete uppgår till 825,8 mdkr.

I alternativ B (slopad progressivitet) ökar inkomst av tjänst med 345,6 miljarder kronor. Därutöver slopas grundavdraget. Taxerad och beskattningsbar förvärvsinkomst ökar i motsvarande omfattning. Skatteintäkterna (inklusive inkomsterna från de överförda arbetsgivaravgifterna) hålls enligt villkoren oförändrade. Den statliga skatten slopas. Den kommunala inkomstskatten ökar i motsvarande omfattning. Därutöver tas skatt motsvarande de tidigare arbetsgivaravgifterna ut med 345,5 miljarder kronor.<sup>69</sup> Det totala skatte- och avgiftsuttaget på arbete uppgår till 825,9 miljarder kronor.

I alternativ C (bibehållen progressivitet) ökar inkomst av tjänst med 165,9 miljarder kronor. Till skillnad mot de två övriga alternativen har endast förmånsdelarna i arbetsgivaravgifterna omvandlats till inkomster och förts över till direkt beskattning. Grundavdraget slopas. Taxerad och beskattningsbar förvärvsinkomst ökar i motsvarande omfattning. Kommunal inkomstskatt tas ut med 20 procent. Den progressiva skatteskalen behålls, men den statliga inkomstskatten får nya skiktgränser och skattesatser, 10 och 30 procent. Till skillnad från de två övriga alternativen hålls inte skatteintäkterna (inklusive inkomsterna från de överförda arbetsgivaravgifterna) oförändrade, utan skatteintäkterna bestäms i simuleringen. Skatt motsvarande arbetsgivaravgifter tas ut med 165,9 miljarder kronor. Den kommunala inkomstskatten minskar med 103,2 miljarder kronor, medan den statliga inkomstskatten ökar med 51,4 miljarder kronor. Den statliga inkomstskatten uppgår till 91,2 miljarder kronor, varav 41,1 miljarder kronor i det första skiktet (10 procent) och 48,6 miljarder kronor i det andra skiktet (30 procent). Den slutliga skatten ökar med 114,3 miljarder kronor (således med mindre än de överförda arbetsgivaravgifterna, 165,9 miljarder kronor). Skatte- och avgiftsbortfallet uppgår totalt till ca 231,4 miljarder kronor, varav 179,6 miljarder kronor är hänförliga till att skattedelen i arbetsgivaravgifterna ej längre tas ut. Återstoden ca 51,8 miljarder kronor är hänförliga till en lägre direkt beskattning av arbete genom de förändringar i uttag av kommunal och statlig inkomstskatt som gjorts i simuleringen.

---

<sup>68</sup> Av enkelhetsskäl beskattas nya inkomstdelar (tidigare socialavgifterna) med skattesatsen 100 procent.

<sup>69</sup> Den enhetliga skattesatsen som genereras i simuleringen uppgår till 31,6 procent (nya inkomstdelar, tidigare arbetsgivaravgifter, beskattas med skattesatsen 100 procent).

**Tabell 20 Makrotaleffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005**

Alternativ	Inkomst av tjänst	Taxerad inkomst	Grundavdrag	Bskbar inkomst	Slutlig Skatt	Komm. skatt	Statlig Skatt	Övrig skatt	Totalt uttag
Referensalternativet	1 519 769	1 539 639	121 796	1 398 501	549 365	440 507	39 722	345 598	825 826
A. Inkomstomvandling	1 865 366	1 885 235	121 796	1 743 865	894 963	440 507	39 722	345 598	825 826
B. Slopap progressivitet	1 865 366	1 885 234	0	1 865 888	895 161	480 335	0	345 598	825 933
C. Bibehållen progress.	1 685 680	1 705 550	0	1 686 205	663 638	337 241	91 208	165 912	594 361
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>									
Referensalternativet									
A. Inkomstomvandling	22,7	22,4	0,0	24,7	62,9	0,0	0,0	0,0	0,0
B. Slopap progressivitet	22,7	22,4	-100,0	33,4	62,9	9,0	-100,0	0,0	0,0
C. Bibehållen progress.	10,9	10,8	-100,0	20,6	20,8	-23,4	129,6	-52,0	-28,0

#### 4.1.2.2 Skattebetalningseffekter

De olika alternativfallen innebär att skatten ökar och genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå. I Tabell 21 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler. Den genomsnittliga skatteökningen för en individ uppgår till 37 623 kronor i alternativ A (inkomstomvandling). Hur mycket skatten ökar beror på den tidigare arbetsgivaravgiftens omfattning. Det som tidigare togs ut som arbetsgivaravgift tas nu ut som inkomstskatt i ett ett-till-ett-förhållande. Motsvarande siffror för alternativ B (slopap progressivitet) är en skatteökning om 37 644 kronor. I detta alternativ omfördelas skatteuttaget inom ramen för en oförändrad nivå på skatteuttaget. I alternativ C (bibehållen progressivitet) uppgår den genomsnittliga skatteökningen till 12 440 kronor. I detta alternativ omfördelas skatteuttaget inom ramen för en lägre nivå på skatteuttaget (det samlade avgifts- och skatteuttaget är ca 231 miljarder kronor lägre).

**Tabell 21 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Inkomstomvandling	12	35	2 896	4 099	7 119	18 577	46 315	69 816	87 647	139 712	37 623
B. Slopap progressivitet	22	48	5 900	11 256	14 161	24 790	51 613	73 701	90 056	104 898	37 644
C. Bibehållen progress.	4	50	2 878	-327	-3 298	904	17 595	32 518	41 154	32 923	12 440
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Inkomstomvandling	-9,4	76,6	76,4	17,9	18,6	34,8	68,9	85,5	85,4	61,2	62,9
B. Slopap progressivitet	-17,9	104,2	155,6	49,1	37,0	46,5	76,7	90,3	87,8	45,9	62,9
C. Bibehållen progress.	-3,2	108,7	75,9	-1,4	-8,6	1,7	26,2	39,8	40,1	14,4	20,8

Skattebetalningseffekterna i Tabell 21 kan delas in i två effekter. Den första effekten uppstår när arbetsgivaravgifter omvandlas till inkomst och beskattas. Den andra effekten uppstår genom de övriga simuleringsvillkor som antas i respektive alternativ. Det är angeläget att renodla skattebetalningseffekterna till den senare typen. I annat fall överdrivs skattebetalningseffekterna och det blir svårt att särskilja principiella skillnader. En sådan renodling är relevant i de två senare alternativen.

I Tabell 22 renodlas skattebetalningseffekterna. I alternativ B (slopap progressivitet) blir omfördelningen av skatteuttaget inom ramen för en oförändrad nivå på skatteuttaget mer synligt. Den genomsnittliga skatten ökar med 21 kronor.<sup>70</sup> Genom sloandet av grundavdraget och införandet av en enhetlig skattesats ökar skatten för många låg- och medelinkomsttagare. Genom sloandet

<sup>70</sup> Den genomsnittliga skatteökningen ska egentligen bli 0 kronor, men p.g.a. vissa precisions- och avrundningsfel uppstår en diskrepans.

av den statliga inkomstskatten och införandet av en enhetlig skattesats minskar skatten för höginkomsttagare. Beskattningens tyngdpunkt förflyttas bakåt i inkomstskalan. Det tar sig till uttryck i ett ökat skatteuttag i de mittersta decilgrupperna och ett lägre skatteuttag i den högsta decilen.

I alternativ C (bibehållen progressivitet) sker en omfördelning av skatteuttaget, men inom ramen för en lägre nivå på skatteuttaget. Den lägre nivån på skatteuttaget och att progressiviteten behålls leder till att skattebetalningseffekterna inte blir lika kraftiga som i alternativ B (slopad progressivitet). Ett slopat grundavdrag, en kommunal inkomstskatt om 20 procent, en statlig inkomstskatt med nya skiktgränser och skattesatser innebär skattebetalningseffekter i olika riktningar och/eller styrka. Låginkomsttagare påverkas av slopat grundavdrag (skatten ökar) och lägre kommunal skattesats (skatten minskar). Skattebetalningseffekterna går i båda riktningar, men nettoeffekten innebär att skatten ökar. Medelinkomsttagare påverkas av slopat grundavdrag (skatten ökar), lägre kommunal skattesats (skatten minskar) och nya gränser för statlig inkomstskatt (skatten ökar) och nya skattesatser (skatten ökar). Skattebetalningseffekterna går i båda riktningar, men nettoeffekten innebär att skatten minskar relativt kraftigt. Höginkomsttagare påverkas av slopat grundavdrag (skatten ökar), lägre kommunal skattesats (skatten minskar) och nya gränser för statlig inkomstskatt (skatten ökar) och nya skattesatser (skatten ökar). Skattebetalningseffekterna går i båda riktningar, men nettoeffekten innebär att skatten minskar. Beskattningens tyngdpunkt förflyttas bakåt i inkomstskalan. Den lägre nivån på skatteuttaget och en mindre progression innebär skattelättnader framförallt för medelinkomsttagare, men också för höginkomsttagare.

**Tabell 22 Skattebetalningseffekter (renodlade effekter i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensaltern.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B. Slopad prog.	10	13	3 004	7 157	7 042	6 213	5 298	3 885	2 408	-34 814	21
C. Bibeh. prog.	-5	15	1 020	-3 150	-8 084	-11 073	-8 981	-6 907	-5 946	-13 104	-5 621
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensaltern.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B. Slopad prog.	-9,4	15,6	44,9	26,5	15,5	8,6	4,7	2,6	1,3	-9,5	0,0
C. Bibeh. prog.	4,3	19,2	18,1	-12,2	-18,8	-17,0	-9,6	-5,7	-4,0	-4,8	-7,2

Den genomsnittliga marginaleffekten uppgår inkomståret 2005 till 38,4 procent. Alternativ B (slopad progressivitet) innebär att den genomsnittliga marginaleffekten minskar med 3,1 procentenheter. Alternativ C (bibehållen progressivitet) innebär att den genomsnittliga marginaleffekten minskar med 2,7 procentenheter. Marginaleffekterna skiljer sig dock åt i enskilda inkomstskikt. Marginaleffekterna är lägre i det senare alternativet än i det förra vid lägre inkomster och högre i det senare alternativet än i det förra vid högre inkomster.

#### 4.1.2.3 Inkomstfördelningseffekter

De olika alternativfallen genererar olika inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 23 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler. Alternativ A (inkomstomvandling) innebär inga inkomstfördelningseffekter. När arbetsgivaravgifter omvandlas till inkomster och beskattas påverkas inte disponibel inkomst. Alternativ B (slopad progressivitet) innebär relativt stora effekter på disponibel inkomst och en omfördelning mellan hushåll. Den genomsnittliga minskningen av disponibel inkomst för ett hushåll uppgår till 754 kronor. Disponibel inkomst minskar för alla decilgrupper, utom för decil 9 och 10. De, relativt sett, största minskningarna i disponibel inkomst äger rum i de längst decilgrupperna.

Alternativ C (bibehållen progressivitet) innebär stora effekter för disponibel inkomst, men i andra riktningen. Den disponibla inkomsten ökar för alla decilgrupper. Den lägre nivån på skatteuttaget betyder större inkomster för hushållen. Den nya progressiva skatteskalen innebär en betydligt mindre omfördelning i förhållande till en enhetlig skattesats. Medelinkomsttagare ökar, relativt sett, sin disponibla inkomst mest. Alternativet är dock underfinansierat. Om alternativet skulle vara statistiskt (fullt) finansierat skulle det krävas ett betydligt större skatteuttag än vad som är fallet ovan, vilket i sin tur skulle leda till en betydligt lägre disponibel inkomst. Om och vilka fördelningseffekter som då uppstår beror på hur finansieringen genomförs.

**Tabell 23 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Inkomstomvandling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B. Slopad progressivitet	-3 033	-5 087	-5 517	-5 262	-4 813	-3 942	-3 315	-2 219	542	25 104	-754
C. Bibehållen progress.	205	2 516	4 029	5 584	6 597	7 244	7 409	7 444	7 714	12 639	6 138
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Inkomstomvandling	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B. Slopad progressivitet	-7,6	-6,5	-5,9	-5,0	-4,1	-3,0	-2,2	-1,3	0,3	7,8	0,5
C. Bibehållen progress.	0,5	3,2	4,3	5,4	5,7	5,5	5,0	4,4	3,9	3,9	-4,4

I referensalternativet uppgår Gini-koefficienten för inkomståret 2005 till 0,286. Gini-koefficienten i alternativfallen uppgår för A (inkomstomvandling) till 0,286, för B (slopad progressivitet) till 0,311 och för C (bibehållen progressivitet) till 0,286. Inkomstojämlikheten ökar påtagligt i alternativ B (slopad progressivitet).

#### 4.1.3 Några slutsatser

Beskattningen av arbete består av inkomstskatt, allmän pensionsavgift och socialavgifter. Inkomstskatten och den allmänna pensionsavgiften är direkt synlig, medan socialavgifterna är osynliga för inkomsttagarna. Uppdelningen av beskattningen i direkt inkomstskatt och allmän pensionsavgift respektive indirekta socialavgifter försvårar en helhetssyn.

Det är fullt möjligt att synliggöra hela beskattningen av arbete. Det kan åstadkommas genom att arbetsgivaravgifter omvandlas till inkomster som beskattas. SACO har gett SCB i uppdrag att genomföra en simulering där arbetsgivaravgifter omvandlas till inkomster och förs över till direkt beskattning. För att göra synliggörandet mer principiellt intressant har två ytterligare alternativ tagits fram utöver själva inkomstomvandlingen: s.k. platt skatt (slopad progressivitet) och finansieringsväxling (bibehållen progressivitet). Det finns en viktig principiell skillnad mellan dem. I det förra alternativet slopas själva progressiviteten i skatteskalen, medan en viss progressivitet behålls genom att avgifter även fortsättningsvis tas ut över taken i socialförsäkringarna. I det senare alternativet bibehålls progressiviteten i skatteskalen, medan progressivitet försvinner genom att avgifter inte längre tas ut över taken. Simuleringen visar att effekterna blir mycket olika beroende på om det rör sig om enbart ett synliggörande eller om synliggörandet är kombinerat med s.k. platt skatt (slopad progressivitet) eller med en finansieringsväxling (bibehållen progressivitet).

Alternativ A (inkomstomvandling) innebär en ren inkomstomvandling. Vissa makrotaleffekter uppstår, men däremot inga skattebetalnings-, inkomstfördelnings- eller marginaeffekter. I alternativ B (slopade progressivitet) tas skatt ut med en enhetlig skattesats. Alternativet är fullt (statiskt) finansierat i och med att skatteintäkterna hålls oförändrade. En intressant fråga är vilken enhetlig skattesats som krävs för detta. För inkomståret 2005 uppgår denna skattesats till 31,60 vilket, sammanträffande nog, motsvarar medelutdebiteringen för kommunal inkomstskatt detta år. Det slojade grundavdraget ökar skatteintäkterna i nästan exakt lika stor utsträckning som den slojade statliga skatten minskar skatteintäkterna. Det uppstår dock en kraftig omfördelning av skatteuttaget och av marginalskatten. Skatteuttaget och marginalskatten ökar för många låg- och medelinkomsttagare som tjänar på dagens grundavdrag. Marginalskatten höjs med ca 5 procent för de inkomsttagare som i dag befinner sig i det skikt där grundavdraget trappas upp (i syfte att minska skatten). Skatteuttaget och marginalskatten minskar däremot för höginkomsttagare främst beroende på att de inte längre betalar statlig inkomstskatt. Den genomsnittliga marginaeffekten minskar med 3,1 procentenheter. Beskattningens tyngdpunkt förflyttas bakåt i inkomstskalan. Förslaget leder till en relativt kraftig omfördelning av inkomster och till ökad inkomstjämlighet. I alternativ C (bibehållen progressivitet) införs tre marginalskatteskit. Sambandet mellan avgifter och förmåner blir fullständigt när inga avgifter tas ut över taken. Den genomsnittliga marginaeffekten minskar med 2,7 procentenheter. Förändringarna blir olika i olika inkomstskikt. Alternativet leder till ett kraftigt skattebortfall. Nästan 3 av 10 skatte-/avgiftskronor försvinner i denna simulering. Ett sådant skattebortfall torde kräva omfattande förändringar i socialförsäkringssystemen både vad gäller regler och ersättningsnivåer samt innebära påfrestningar för finansiering av olika välfärdstjänster i övrigt. Förslaget leder till en omfördelning av inkomster, men inte till ökad inkomstjämlighet.

Vad är då själva poängen med att föra över arbetsgivaravgifter till direkt beskattning och omvandla avgifterna till inkomster? Den totala beskattningen av arbete blir synliggjord. Synliggörandet har en pedagogisk betydelse genom att den relaterar arbetskraftskostnader och löneutrymme, inkomster och skatter respektive inkomster och socialförsäkringar till varandra på ett tydligare sätt för inkomsttagaren än vad som är fallet i nuvarande tudelade skatte- och avgiftssystem. Det finns ingen individuell koppling mellan avgifter och förmåner. Kopplingen mellan avgifter och förmåner finns endast på en aggregerad och kollektiv nivå.

En mer öppen fråga är vilken betydelse ett synliggörande har för värderingar och beteenden. Den enskilde medborgaren har i nuvarande system, i normalfallet, ingen uppfattning om varför, hur mycket och till vad avgifter inbetalts. Ett synliggörande av beskattningen av arbete minskar risken för fiskal illusion. En enskild inkomsttagare får bättre möjligheter att värdera nyttan av förmånerna i förhållande till kostnaderna. På samhällsnivå skapas bättre förutsättningar att beakta den fulla samhällsekonomiska kostnaden av förändringar i skatte- och avgiftsuttaget. Det är möjligt att legitimiteten för det samlade skatte- och avgiftsuttaget ökar när sambandet mellan skatter/avgifter och vad de finansierar förbättras, men det är också möjligt att synliggörandet får en motsatt effekt. Den senare aspekten är dock en empirisk fråga och ligger utanför ramen för denna rapport.

## 4.2 Marginaeffekter

I avsnitt 4.2.1 definieras begreppen marginalskatt, marginaeffekt, synlig och total marginaeffekt (skattekillen). I avsnitt 4.2.2 beskrivs hur marginaeffekter uppstår i ett samspel mellan skatter, transfereringar och avgifter. I avsnitt 4.2.2.1 redogörs för de studier och uppföljningar av marginaeffekter som genomförts. I avsnitt 4.2.2.2 redogörs för utvecklingen av marginaeffekterna mellan åren 1997 och 2003. I avsnitt 4.2.3 redovisas slutsatser.

#### 4.2.1 Marginal effekter - definitioner

Begreppen marginals katt och margina l effekt används ibland synonymt. Ibland, men inte alltid, är de också samma sak. Begreppen definieras olika. Marginalskatt definieras som den skatteökning som uppstår till följd av en inkomstökning. Om inkomsten exempelvis ökar med 100 kronor och skatten uppgår till 57 kronor blir marginalskatten 57 procent. Marginalskatten visar, som namnet antyder, skatten på marginalen. Det är viktigt att skilja på marginalskatt (skatten i ett visst inkomstskikt) och genomsnittlig skatt (skatten över alla inkomstskikt) för en individ. Marginalskatt handlar enbart om effekter inom ramen för inkomstskattesystemet. Margina l effekt är ett bredare begrepp än marginalskatt och definieras som den sammantagna effekten av en inkomstökning efter skatt, transfereringar och avgifter. Om inkomsten exempelvis ökar med 100 kronor och 35 kronor återstår efter att skatt betalats, transfereringar minskat och avgifter ökat blir marginal effekten 65 procent. Marginalskatten är en delmängd av margina l effekten. I det fall hela marginal effekten utgörs av marginalskatt sammanfaller begreppen.

Man brukar skilja på den synliga margina l effekten och den totala margina l effekten. Den synliga margina l effekten definieras som sammantagna effekten av en inkomstökning efter direkta skatter, inkomstrelaterade transfereringar och avgifter. I den totala margina l effekten ingår förutom den synliga margina l effekten även socialavgifterna och konsumtionsskatter eller, annorlunda uttryckt, hur mycket som återstår för konsumtion av en lönekostnadsökning.<sup>71</sup> Ibland kallas också den totala margina l effekten för skattekillen, eftersom den slår in en kil mellan vad som är privatekonomiskt och samhällsekonomiskt lönsamt.<sup>72</sup>

#### 4.2.2 Margina l effekter i skatte-, transfererings- och avgiftssystemen

Margina l effekter uppstår i ett komplicerat samspel mellan skatter, transfereringar och avgifter. Antalet möjliga kombinationer är otaliga, vilket försvårar en tydlig och samlad överblick av hur en förändring påverkar margina l effekten för en enskild individ eller ett hushåll eller en grupp av inkomsttagare. Margina l effekter är därmed såväl avsiktliga (som en konsekvens av samordnade skatte- och transfererings-, och avgiftssystem) som oavsiktliga (som en konsekvens eller biprodukt till mindre väl koordinerade system). Vilken margina l effekt en individ har beror på vilka av de ingående komponenterna i margina l effekten denne kommer i kontakt med. Om man inte har barn, bostadsbidrag eller bostadstillägg, försörjningsstöd eller arbetslöshetsunderstöd uppkommer heller inga margina l effekter från dessa komponenter. Det är härvidlag viktigt att skilja på *individuella* margina l effekter, margina l effekter för *grupper* av inkomsttagare och den *genomsnittliga* marginal effekten.<sup>73</sup> Rent generellt gäller att transfereringssystemen spelar en större roll i margina l effekten

---

<sup>71</sup> Om en individ i det högsta marginalskattesiktet får inkomstökning med 1 000 kronor kan nämnaren i den totala margina l effekten (skattekillen) beräknas som 1 000 kronor adderat med 1000 kronor multiplicerat med sociala avgifter 32,70 procent, d.v.s. 1 327 kronor. Täljaren räknas ut som 1000 kronor multiplicerat med sociala avgifter 32,70 procent = 327 kronor adderat med 1000 kronor multiplicerat med 56,60 procent (skatten i högsta inkomstskiktet exkl. kyrko- och begravningsavgift) = 566 kronor adderat med den komponent som avgår i konsumtionsskatter (approximerat som statens inkomster från varor och tjänster dividerat med hushållens privata konsumtion), ca 9,6 procent, d.v.s. 1000 kronor multiplicerat med 9,6 procent = 96 kronor. Skattekillen kan då beräknas som  $(327+566+96)/1\ 327 = 74,5$  procent.

<sup>72</sup> Om man mäter förändringar i disponibel inkomst och andra inkomstslag är det inte relevant att ta hänsyn till eller mäta skattekillen. Begrepp som den totala margina l effekten eller skattekillen är också svårkommunicerade, eftersom de inbegriper storheter som inte är synliga för inkomsttagarna. De flesta framställningar behandlar enbart den synliga margina l effekten.

<sup>73</sup> Den individuella margina l effekten beror på vilka komponenter i margina l effekten en individ kommer i kontakt med och vilka övriga omständigheter som föreligger ex. familjeförhållanden. Margina l effekten för grupper består av individer med sinsemellan olika margina l effekter, men med en gemensam nämnare ex. ensamstående med barn. Den genomsnittliga margina l effekten utgörs av genomsnittet av alla komponenter för alla inkomsttagare.



än skattesystemet vid låga inkomster än vid höga inkomster, och omvänt, att skattesystemet spelar en större roll i marginaeffekten än transfereringssystemen vid höga inkomster än vid låga inkomster. Marginaeffekten påverkas av regelförändringar i skatte-, transfererings- och avgiftssystemen och av den ekonomiska utvecklingen. Ofta innebär förändringar i regler och ekonomisk utveckling effekter i olika riktningar. Den genomsnittliga nettoeffekten avgörs av styrkan i effekten och hur många individer som berörs av förändringen.

#### 4.2.2.1 Studier och uppföljningar

Marginaeffekterna i de svenska skatte-, transfererings- och avgiftssystemen är väl kartlagda.<sup>74</sup> Olika förändringar i skatter, transfereringar eller avgifter analyseras ofta utifrån förändringens inverkan på marginaeffekten. I samband med vårpropositionen lämnar regeringen fördelningpolitisk redogörelse med bl.a. redovisning av hur marginaeffekterna utvecklas. Konjunkturinstitutet (KI) har utvecklat en modell som uppmärksammar drivkrafterna för arbete. I centrum står begreppet *utbytesgraden*, d.v.s. den andel av en arbetskostnadsökning som tillfaller den som ökar sin arbetsinsats efter skatt, ökade avgifter och minskade transfereringar. Skillnaden mellan måtten består i att marginaeffekten speglar hur mycket av en inkomstökning som *faller bort*, medan utbytesgraden mäter hur mycket som *blir kvar* vid en marginell ökning av arbetsinsatsen. Valet av mått beror på vad det är man vill åskådliggöra.<sup>75</sup> Ovanstående uppföljningar handlar dock vanligen om enstaka förändringar och dess effekter och inte om hur det samlade systemet interagerar. För detta ändamål krävs mer omfattande studier. En sådan studie är ESO-rapporten ”Lönar sig arbete?” (Ds 1997:73). En annan studie är Långtidsutredningen 2003/2004 (bil. 14 ”Vem tjänar på att arbeta”).

#### 4.2.2.2 Utveckling av marginaeffekterna<sup>76</sup>

Den *genomsnittliga* marginaeffekten har minskat från 53 procent år 1997 till 46 procent år 2003.<sup>77</sup> Det är främst lägre marginalskatt och minskat behov av arbetslöshetsersättning som förklarar minskningen. Minskat behov av bostadsbidrag och försörjningsstöd samt införandet av maxtaxa i barnomsorgen har också bidragit till att sänka den genomsnittliga marginaeffekten. Den genomsnittliga marginaeffekten är dock en procentenhet högre 2003 än när skattereformen infördes 1990/91.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> En jämförelse av olika studier försvåras av att det förekommer olika definitioner av de ingående komponenterna i marginaeffekten. I långtidsutredningens beräkningar ingår komponenten arbetslöshetsunderstöd, men inte hemtjänst. Om man tar med arbetslöshetsunderstöd i marginaeffektsberäkningarna får man ett ”orent” mått som blandar effekten av att öka sin inkomst och att byta status (att gå från arbetslöshet till att ha ett arbete). I de flesta studier utelämnas effekter av studiemedel, trots att studiemedel kan skapa marginaeffekter. Under perioden 1989-2000 var reglerna sådana att studielån skulle återbetalas med 4 procent av bruttolönen (om bruttolönen stiger med 1000 kronor ökar återbetalningen av studielånet med 40 kronor, d.v.s. studiemedelssystemet genererade en marginaeffekt om 4 procent). Trots detta saknas ofta studiemedel i olika marginaeffektsstudier. Skälen är antingen brist på data eller att man valt att betrakta studiemedel som subventionerade lån och inte som en komponent som påverkar marginaeffekten.

<sup>75</sup> Utbytesgraden är spegelbilden till marginaeffekten. Begreppet utbytesgrad definieras som (1-den totala marginaeffekten). KI:s modell tar också hänsyn till framtida förmånsökningar. Se Konjunkturläget augusti 2004, s. 84-86 för en beskrivning av beräkningsmetoden. KI:s modell gör det möjligt att studera hur utbytesgraden förändras över tid och hur faktiska eller övervägda regelförändringar påverkar utbytesgraden.

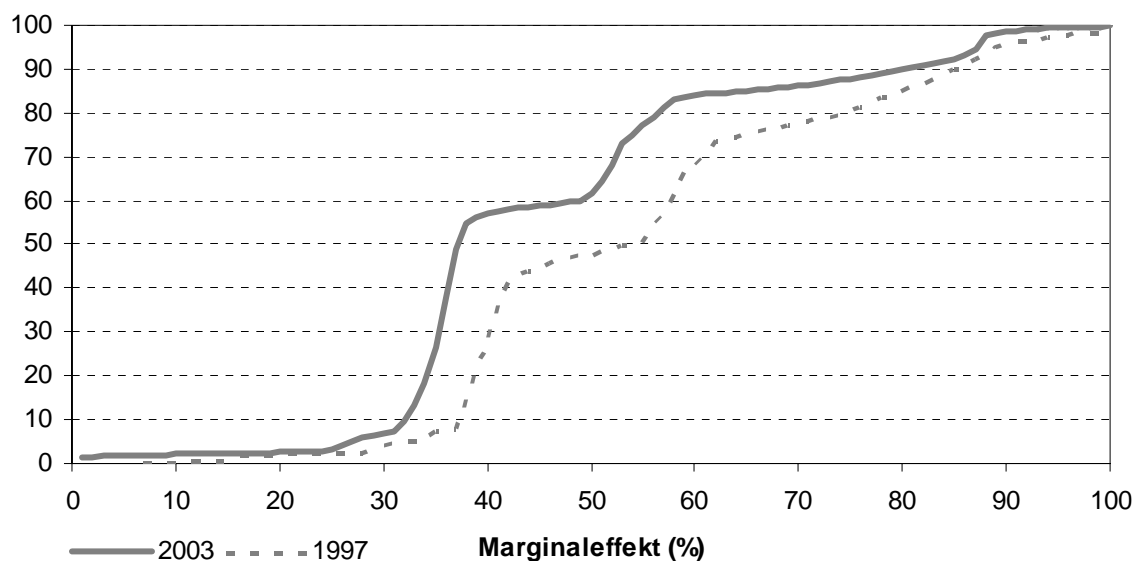
<sup>76</sup> Avsnittet bygger på Långtidsutredningen 2003/2004, bilaga 14 ”Vem tjänar på att arbeta”, s. 57-73.

<sup>77</sup> I denna simulering utgörs komponenterna av marginalskatt, barnomsorgsavgift, bostadsbidrag och bostadstillägg, socialbidrag, underhållsstöd och arbetsmarknadsstöd.

<sup>78</sup> Denna andel är inte helt jämförbar med de marginaeffekter som beräknats för perioden 1997-2003. Andelen har beräknats utifrån 1991 års regler, men 2000 års demografi och ekonomi.

I Figur 4 görs en jämförelse av andel personer med margineffekter av olika storlekar mellan år 1997 och 2003. Av figuren framgår att andelen med mycket låga respektive mycket höga margineffekter är låg. Den stora andelen individer finns i skiktet 30-40-procentiga margineffekter. Hälften av alla i befolkningen återfinns i detta skikt. En annan stor grupp är de som finns i skiktet 50-60-procentiga margineffekter. Över 20 procent av alla i befolkningen återfinns i detta skikt. Cirka 40 procent av befolkningen har en margineffekt över 50 procent, d.v.s. att endast hälften av inkomstökning får behållas av den enskilde. Cirka 16 procent av befolkningen har en margineffekt över 60 procent. Cirka 14 procent av befolkningen har en margineffekt över 70 procent. Cirka 10 procent av befolkningen har en margineffekt över 80 procent. Höga margineffekter uppkommer framförallt i arbetslöshetsunderstödet, försörjningsstödet, inkomstskattesystemet och bostadsstödet. Det är framför arbetslöshetsunderstödet som genererar höga margineffekter. Arbetslöshetsunderstödet är den enda komponent som enskilt kan generera en margineffekt om 80 procent. Över hälften av alla margineffekter över 80 procent emanerar enbart från denna komponent. Av figuren framgår också att minskningen av margineffekterna (avspeglas av skiftet i kurvan till vänster) inte utgörs av en parallellförskjutning, utan om en tyngdpunktsförskjutning i riktning mot lägre nivåer. De lägsta och högsta margineffekterna är i stort sett oförändrade. Förändringen har ägt rum bland dem med medelhöga margineffekter. Tre av fyra har nu en margineffekt mellan 30 och 60 procent.<sup>79</sup>

Figur 4 Kumulativ andel personer med margineffekter av olika storlekar 1997 och 2003



Källa: LU 2003/2004 bil.14, s. 67.

### 4.2.3 Några slutsatser

Margineffekter riskerar att snedvrider drivkrafter, beteenden och olika beslut för individer när det gäller att arbeta, till att öka sin arbetsinsats och till att utbilda sig. Den synliga margineffekten definieras som den sammantagna effekten av en inkomstökning efter skatt, transfereringar och

<sup>79</sup> Margineffekter över 60 procent drabbar främst deltidsarbetande och ej sysselsatta. De som heltidsarbetar ligger vanligen i skiktet 30-39 procent eller 50-59 procent. Det är ovanligt med margineffekter över 60 procent för heltidsarbetande.

avgifter. Det är viktigt att skilja på *individuella* marginaleffekter, marginaleffekter för *grupper* av inkomsttagare och den *genomsnittliga* marginaleffekten. Den *genomsnittliga* marginaleffekten har minskat från 53 procent år 1997 till 46 procent år 2003. Den genomsnittliga marginaleffekten är dock en procentenhet högre 2003 än när skattereformen infördes 1991. För vissa inkomsttagare lönar sig arbete fortfarande dåligt. De synliga marginaleffekterna omfattar endast skatte-, transfererings- och avgiftssystemen. Utöver de offentliga systemen finns ofta kompletterande försäkringar och ersättningar, vilka minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete ytterligare.

Skattesystemet (marginalskatten) står för det huvudsakliga bidraget till den *genomsnittliga* marginal-effekten genom kommunala och statliga skattesatser, grundavdraget och kompensationen för egenavgiften. Marginaleffekterna kan minskas genom att marginalskatterna sänks. Ett radikalt sätt vore att slopa grundavdragets variation, slopa avdragsrätten för egenavgiften och slopa den statliga inkomstskatten. Marginaleffekten består också av inkomstrelaterade transfereringar och avgifter. Marginaleffekterna kan begränsas genom att transfereringssystemen görs mindre attraktiva genom regel- eller beloppsmässiga förändringar eller att inkomstrelaterade inslag försvinner i avgiftssystemen. Ett radikalt sätt att minska marginaleffekterna i transfereringssystemen vore att minska eller ta bort alla inkomstrelaterade inslag. Man kan givetvis också tänka sig kombinationer av marginalskattesänkningar och förändringar i transfererings- och avgiftssystemen samt en förbättrad samordning mellan de olika system som genererar marginaleffekter. En annan fråga är vilken strategi som ska användas för att minska marginaleffekterna. De kan minska på två sätt; genom att interaktionen i skatte-, transfererings- och avgiftssystemen helt elimineras eller genom att interaktionen mildras. I kapitel 2-3 genomförs olika simuleringar i inkomstskattesystemet där marginalskatteeffekter elimineras eller mildras. Simuleringarna visar att endast begränsade effekter uppnås, med undantag från de simuleringar som rör den kommunala inkomstskatten och ett slopande av den statliga inkomstskatten. En mer omfattande sänkning av de marginaleffekter som uppstår via inkomstskatten måste således inbegripa effekter genererade av den kommunala inkomstskatten och/eller den statliga inkomstskatten.

Marginaleffekter uppstår i ett komplicerat samspel mellan skatter, transfereringar och avgifter. Systemens komplexitet och antalet möjliga kombinationer gör det mycket svårt att få en tydlig och samlad överblick av hur en förändring påverkar marginaleffekten för en enskild individ, ett enskilt hushåll eller en grupp av inkomsttagare. I samband med skattereformen 1990/91 etablerades en princip om högst 50 procent i marginalskatt, d.v.s. att minst hälften av en inkomstökning fick behållas av den enskilde. Någon liknande målsättning för marginaleffekter har dock inte uttryckts. Ett sätt att sätta fokus på marginaleffekterna är att formulera mål för hur stor andel av inkomsttagarna som exempelvis får ha en marginaleffekt högre än 50 procent och kontinuerligt följa upp detta. Ett sådant mål skulle kunna fungera styrande och disciplinerande för hur skatte-, transfererings- och avgiftssystemen ska utformas och underlätta utvärderingar av förändringar i samma system.



## 5 Möjligheterna att stärka sambandet mellan socialförsäkringarnas avgifter och förmåner

Det är viktigt för bl.a. försäkringsmässigheten att avgifter korresponderar mot förmåner. I detta kapitel redogörs för möjligheterna att stärka sambandet mellan avgifter och förmåner samt vad detta betyder för bl.a. offentliga finanser och ekonomiska drivkrafter till arbete.

### 5.1 Olika sätt att stärka sambandet

I avsnitt 5.1.1 diskuteras socialavgifternas karaktär i termer av skatt respektive avgift. I avsnitt 5.1.2 presenteras olika principer för att stärka sambandet mellan avgifter och förmåner. I avsnitt 5.1.3 presenteras simuleringar där sambandet mellan avgifter och förmåner stärks. Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 5.1.4 diskuteras hur de ekonomiska drivkrafterna till arbete påverkas. I avsnitt 5.1.5 redovisas slutsatser.

#### 5.1.1 Socialavgifter – skatt eller avgift?

En grundläggande fråga är om socialavgifter är att betrakta som skatt eller avgift. Det finns en viktig principiell skillnad mellan en skatt och en avgift. En skatt är obligatorisk och till denna skatt finns ingen förmån direkt kopplad. En avgift kan, men behöver inte, vara obligatorisk och till denna finns en förmån direkt kopplad till betalningens storlek. Socialavgifter är att betrakta som en skatt på arbete då avgifterna, på lång sikt, finansieras ur löneutrymmet i form av lägre reallöner för inkomsttagarna.<sup>80</sup> Men samtidigt kan de betraktas som avgifter, eftersom de i huvudsak finansierar förmåner (socialförsäkringar). En försäkring består av både avgifter och förmåner. Det ska finnas ett tydligt samband mellan avgifter och förmåner för att en försäkring ska sägas vara försäkringsmässig. I socialavgiftssystemet finns tak över vilken avgifter inte genererar ytterligare förmåner. Socialavgifter är en avgift under taket respektive en skatt över taket och kan delas upp i en förmånsdel och en skattedel.<sup>81</sup> Att avgifter tas ut över taken utgör, tillsammans med den statliga inkomstskatten, de huvudsakliga progressiva inslagen i det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete. Det kan också uttryckas som att det finns ett bristande samband mellan avgifter och förmåner.<sup>82</sup> Det finns en ambivalens i synen på avgifter och förmåner i socialförsäkringen. Å ena

---

<sup>80</sup> I nationalekonomisk teori brukar man tala om *incidensanalys* (hur bördan av en skatt fördelas mellan olika aktörer, exempelvis mellan konsumenter, löntagare, pensionärer, kapitalägare m.fl.). En höjning av socialavgifterna kan ses som en skattehöjning för arbetsgivaren. Denne har dock möjlighet att vältra över (åtminstone delar av) skattehöjningen till löntagarna (i form av lägre löneökningar) och/eller konsumenterna (genom högre priser) samt till ägarna (genom lägre avkastning). I och med att övervältring av socialavgifter på lång sikt kan påverka lönesumman för löntagarna (och därmed de direkta inkomstskatterna) är det viktigt att se inkomstskatt (direkt skatt) och socialavgifter (indirekt skatt) i ett sammanhang.

<sup>81</sup> I samband med skattereformen 1990/91 lades schabloner för förmånsdelarna respektive skattedelarna fast. Schablonerna låg till grund för den särskilda löneskatt som introducerades i skattereformen (skattedelen sattes till 22,2 procentenheter av de 38,77 som socialavgifter då utgjorde, d.v.s. ca 57 procent av det totala avgiftsuttaget). Procentsatsen har därefter korrigerats med hänsyn till ändringar i socialavgifterna. I det så kallade SLSK-projektet har nyligen en arbetsgrupp med representanter från Riksförsäkringsverket och Finansdepartementet uppskattat skattedelen av arbetsgivaravgifterna till 17,0 procent inkomståret 2004, d.v.s. ca 52 procent av det totala avgiftsuttaget.

<sup>82</sup> Det föreligger även ett bristande samband mellan avgifter och utgifter. Socialavgiftslagen (2000:980) räknar upp vad socialavgifterna är avsedda att finansiera. I olika sammanhang brukar respektive avgiftsintäkt redovisas tillsammans respektive utgift. Det handlar dock om redovisningsteknik och inte om några finansiella samband. Om ett överskott skulle uppstå skapas inga tillgodohavanden eller sker några återbetalningar till arbetsgivaren. Inte heller påverkas

sidan brukar framhållas att avgiften inte är differentierad till de olika risker individen löper. Å andra sidan är avgiften i praktiken differentierad till de olika risker individen löper genom att det sker en omfördelning från grupper med lägre risk (inkomsttagare med högre inkomst) till grupper med högre risk (inkomsttagare med lägre inkomst) genom att avgifter över taken inte genererar ytterligare förmåner. Denna ambivalens kommer också till uttryck i att omfördelningen mellan inkomsttagare nästan uteslutande diskuteras i termer av inkomst och inte i termer av olika risk.

I samband med skattereformen 1990/91 antogs grundprincipen att all ersättning för arbete, oavsett vilken form den hade och att all inkomst av näringsverksamhet skulle beläggas med någon typ av socialavgifter eller motsvarande skatt. Socialavgifterna består av arbetsgivar- och egenavgifter.<sup>83</sup>

### 5.1.2 Höjt alternativt slopat tak eller slopade avgifter över tak – principer

Sambandet mellan avgifter och förmåner kan antingen öka eller bli fullständigt. Ett starkt samband kan åstadkommas via förmånssidan eller avgiftssidan. Ett starkt samband kan åstadkommas genom att taken i socialförsäkringarna höjs eller slopas alternativt genom att inga avgifter tas ut över taken. De principiella skillnaderna är följande:

1. Ett höjt tak ökar sambandet mellan avgifter och förmåner, medan ett slopat tak eller slopade avgifter över taken innebär ett fullständigt samband
2. Ett höjt eller slopat tak ökar förmånerna för dem som i dag ligger över taken, medan slopade avgifter innebär att avgifter över taken slopas
3. Ett höjt eller slopat tak berör endast dem som tar del av förmånerna, medan slopade avgifter rör alla inkomsttagare för vilka avgifter över taken tas ut
4. Ett höjt eller slopat tak ökar statens nettokostnader på kostnadssidan, medan slopade avgifter minskar statens avgiftsintäkter på intäktssidan
5. Ett höjt eller slopat tak minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete, medan slopade avgifter inte har någon betydelse för de ekonomiska drivkrafterna till arbete

---

förmånerna för den enskilde. Hur stor del som ska täckas av avgifter varierar mellan försäkringsgrenar samt över tiden. I de fall lag och förordning inte föreskriver att avgiften ska täcka hela utgiften kan, formellt sett, inte några underskott uppstå. Begrepp som överskott och underskott är således inte relevanta. Det är det totala avgiftsuttaget som har betydelse för finansieringen av socialförsäkringarna, inte de enskilda avgifternas storlek eller sammansättning. Trots detta brukar de enskilda avgifterna korrigeras inom ramen för det totala avgiftsuttaget för att bättre överensstämma med utgiftsutvecklingen. Finansieringen av socialförsäkringarna består av en blandning av socialavgifter, allmän pensionsavgift, statlig ålderspensionsavgifter (som är en del av socialavgifterna), skatter och fondavkastning. Merparten kommer dock från socialavgifterna.

<sup>83</sup> Arbetsgivar- och egenavgifterna består i sin tur av flera olika avgifter. Basen för arbetsgivar- och egenavgiften är ett s.k. avgiftsunderlag. Avgiftspliktigt underlag för arbetsgivaravgifterna är löntagarens bruttoersättning inkl. skattepliktiga förmåner och exkl. kostnadsavdrag. Underlaget för egenföretagarnas egenavgifter är i huvudsak nettointäkten av näringsverksamhet. Rätten till ersättning regleras av Socialförsäkringslagen (1999:799), medan avgiftsskyldigheten regleras av Socialavgiftslagen (2000:980). I lag (2000:981) om fördelning av socialavgifter framgår vilka ändamål de olika avgifterna får finansiera. Det kan noteras att förutom själva socialförsäkringarna finansierar också avgifterna administrationen av socialförsäkringarna. Ersättningsunderlaget i socialförsäkringarna och avgiftsunderlaget i socialavgifterna skiljer sig åt, liksom de inkomstbegrepp som tillämpas. Kopplingen mellan inkomsterna och de förmåner de ska finansiera är förhållandevis svag. Med undantag för ålderspensionsavgifterna förs övriga avgifter till statsbudgeten, varifrån förmånerna betalas ut. Socialförsäkringarna bygger på inkomstbortfallsprincipen. Hur stora avgifter som har inbetalats har inget att göra med de förmåner som kan lämnas. Avgifterna bestäms i och för sig av inkomster, men erlagda avgifter och erhållna förmåner behöver inte överensstämma med varandra. Låga avgifter kan vara förenliga med stora förmåner och omvänt.

### 5.1.3 Höjt alternativt slopat tak eller slopade avgifter över tak - simuleringar 2005

Det föregående avsnittet har behandlat de principiella skillnaderna mellan att höja (eller slopa taken) i socialförsäkringarna och att slopa avgifter över taken. För att renodla dessa principer och tydliggöra olika konsekvenser analyseras sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen som är den socialförsäkring respektive frivilliga försäkring som har betydelse för de ekonomiska drivkrafterna till arbete. De simuleringsalternativ som valts är:

- A) höjt tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen<sup>84</sup> till 10 basbelopp
- B) slopat tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen
- C) slopade sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgifter över taken

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för respektive alternativ för inkomståret 2005.

#### 5.1.3.1 Makrotalseffekter

Den slutliga skatten uppgår i referensalternativet till ca 529,5 miljarder kronor. Socialavgifterna uppgår till 342,9 miljarder kronor. Det totala skatte- och avgiftsuttaget uppgår till 872,4 miljarder kronor. Som framgår av Tabell 24 innebär alternativen olika effekter. Alternativ A (höjt tak) innebär att bruttokostnaden vid sjukdom och arbetslöshet ökar med drygt 6,0 miljarder kronor. Nettokostnaden är dock lägre, 4,1 miljarder kronor, eftersom transfereringarna beskattas. Den slutliga skatten ökar med 1,9 miljarder kronor. Den samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete ökar med 1,9 miljarder kronor. Alternativ B (slopat tak) innebär att bruttokostnaden vid sjukdom och arbetslöshet ökar med drygt 7,9 miljarder kronor. Nettokostnaden är även i detta fall lägre, 5,4 miljarder kronor. Den slutliga skatten ökar med 2,5 miljarder kronor. Den samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete ökar med 2,5 miljarder kronor. Alternativ C (slopade avgifter) innebär att endast socialavgifterna påverkas i förhållande till referensalternativet. Socialavgifterna minskar med 65,0 miljarder kronor eller med 19,0 procent. Den samlade skatte- och avgiftsuttaget minskar med 65,0 miljarder kronor eller med 7,4 procent.

**Tabell 24 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005**

Alternativ	Inkomst av tjänst	Taxerad inkomst	Grundavdrag	Bskbar inkomst	Slutlig Skatt	Komm. skatt	Statlig Skatt	Socialavgifter	Totalt uttag
Referensalternativet	1 492 303	1 513 304	132 589	1 370 982	529 551	433 275	36 364	342 928	872 479
A. Höjt tak	1 497 265	1 518 266	132 320	1 376 175	531 520	434 913	36 611	342 928	874 448
B. Slopade avgifter	1 498 358	1 519 359	132 216	1 377 270	532 099	435 258	36 835	342 928	875 027
C. Slopade avgifter	1 492 303	1 513 304	132 589	1 370 982	529 551	433 275	36 364	277 888	807 439
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>									
Referensalternativet									
A. Höjt tak	0,33	0,33	-0,20	0,38	0,37	0,38	0,68	0,00	0,23
B. Slopade avgifter	0,41	0,40	-0,28	0,46	0,48	0,46	1,30	0,00	0,29
C. Slopade avgifter	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-18,97	-7,45

<sup>84</sup> Inom arbetslöshetsförsäkringen existerar inget tak, utan ett krontalsbelopp per ersättningsdag. Arbetslöshetsförsäkringen har därför räknats om för att kunna jämföras med sjukförsäkringen.

### 5.1.3.2 Skattebetalningseffekter

De olika alternativfallen innebär att skatten ökar och genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå. I Tabell 25 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler. Den genomsnittliga skatteökningen för en individ uppgår till 215 kronor i alternativ A (höjt tak). Motsvarande siffror för alternativ B (slopat tak) är en skatteökning om 278 kronor. I alternativ C (slopade avgifter) påverkas inte skatten.

**Tabell 25 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Höjt tak	0	0	12	70	115	293	382	340	433	499	215
B. Slopade avgifter	0	0	13	72	118	295	383	355	518	1 023	278
C. Slopade avgifter	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Höjt tak	-0,1	0,2	0,4	0,3	0,3	0,6	0,6	0,4	0,4	0,2	0,4
B. Slopade avgifter	-0,1	0,3	0,5	0,3	0,3	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
C. Slopade avgifter	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

### 5.1.3.3 Inkomstfördelningseffekter

De olika alternativfallen genererar olika inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 26 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler. Alternativ A (höjt tak) innebär en genomsnittlig ökning av disponibla inkomsten för ett hushåll med 368 kronor. Alternativ B (slopat tak) innebär en genomsnittlig ökning av disponibla inkomsten för ett hushåll med 433 kronor. I alternativ C (slopade avgifter) påverkas inte inkomstfördelningen.

**Tabell 26 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2005. Deciler och genomsnitt**

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Höjt tak	68	129	127	161	388	493	492	543	571	706	368
B. Slopade avgifter	68	135	135	164	393	509	516	558	641	1 207	433
C. Slopade avgifter	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Höjt tak	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	-0,3
B. Slopade avgifter	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	-0,3
C. Slopade avgifter	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

I referensalternativet uppgår Gini-koefficienten för inkomståret 2005 till 0,285. Gini-koefficienten i alternativfallen i både A (höjt tak) och B (slopat tak) uppgår till 0,285. Inkomstjämligheten påverkas således inte.



#### 5.1.4 Ekonomiska drivkrafter till arbete

Marginal-effekt är ett mått på de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Detta mått är ändamålsenligt när det gäller drivkrafterna att utöka sitt arbetsutbud. Simuleringarna avser dock höjda och slopade tak samt slopande av avgifter över taken. Dessa förändringar påverkar i första hand de ekonomiska drivkrafterna till att överhuvudtaget arbeta. Som mått på de ekonomiska drivkrafterna att gå från arbetslöshet eller sjukdom till arbete används begreppen ersättningsgrad och tröskeleffekt. Ersättningsgraden mäter hur stor andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till arbetslöshet eller sjukskrivning. Tröskeleffekten mäter hur stor andel av bruttolönen som hushållet kompenseras för när individen går från arbete till arbetslöshet eller sjukskrivning.<sup>85</sup> Den genomsnittliga ersättningsgraden har beräknats till 79 procent vid arbetslöshet och 84 procent vid sjukskrivning, medan den genomsnittliga tröskeleffekten har beräknats till 75 procent vid arbetslöshet och 82 procent vid sjukskrivning år 2003.<sup>86</sup>

Några beräkningar för hur de olika alternativen påverkar ersättningsgraden och tröskeleffekten har inte genomförts inom ramen för denna rapport. Rent allmänt kan dock sägas att en höjning respektive ett slopande av taken ökar ersättningsgraden och tröskeleffekten.<sup>87</sup> De ekonomiska drivkrafterna till arbete minskar således. Ett slopande av avgifter över taken påverkar inte ersättningsgraden eller tröskeleffekten.<sup>88</sup> Ersättningsgraden och tröskeleffekten omfattar dock endast skatte-, transfererings- och avgiftssystemen. Utöver de offentliga systemen finns ofta kompletterande försäkringar och ersättningar. Täckningsgraden (andel av inkomsttagarna som berörs av dessa försäkringar och ersättningar) varierar mellan olika avtalsområden och situationer som är avsedda att försäkras eller ersättas. Likaså varierar innehållet. Socialförsäkringar och kompletterande försäkringar och ersättningar bör ses i ett sammanhang. Kompletterande försäkringar och ersättningar är f.n. inte modellerade i FASIT och det går därmed inte att närmare beräkna hur ersättningsgraden och tröskeleffekten påverkas. Rent allmänt kan dock sägas att kompletterande försäkringar och ersättningar minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete genom att de utsträcker ersättningsperioderna och/eller höjer ersättningsnivån.

---

<sup>85</sup> Båda måtten visar det privatekonomiska utbytet av övergång till arbete. Tröskeleffekten används när man vill studera den renodlade effekten av inkomstrelaterade skatte-, transfererings- och avgiftssystem. Ersättningsgraden används när man vill ta hänsyn till att individen, delvis via hushållet, har andra inkomster än individens egen bruttolön och mäter utbytet av arbete i relation till hushållets disponibla inkomst.

<sup>86</sup> Långtidsutredningen 2003/2004, bilaga 14 "Vem tjänar på att arbeta", s. 41-54.

<sup>87</sup> Det är viktigt att understryka att denna slutsats avser i vilken utsträckning de ekonomiska drivkrafterna till att övergå till arbete förstärks eller försvagas. Hur ett höjt eller slopat tak påverkar drivkrafterna till arbete är ytterst en empirisk fråga.

<sup>88</sup> Slopade avgifter över taken innebär ett kraftigt avgiftsbortfall. Om inte avgiftsbortfallet växlas mot någon annan skatte- eller avgiftsökning för arbetsgivarna minskar deras arbetskraftskostnader. Avgiftsbortfallet måste dock hanteras på något sätt. Det finns i huvudsak tre sätt: genom regel- eller systemförändringar i socialförsäkringssystemen, genom avgiftshöjningar under taken i socialavgiftssystemet eller genom andra skattehöjningar. Om avgiftsbortfallet hanteras via förändringar i socialförsäkringssystemen, exempelvis genom att regler skärps och ersättningsnivåer sänks, så ökar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Om och hur de ekonomiska drivkrafterna till arbete påverkas i de två senare alternativen beror på hur de utformas. Huruvida ovanstående alternativ är möjliga, rimliga eller önskvärda är en öppen fråga som ligger utanför denna rapport. Fokus i denna rapport ligger på drivkrafter till arbete och avgränsas till hur höjda eller slopade tak, alternativt slopade avgifter över taken, påverkar de ekonomiska drivkrafterna till arbete i ett första led.

### 5.1.5 Några slutsatser

Socialavgifterna finansierar socialförsäkringssystemet. Socialförsäkringarna är försäkringar. En försäkring består av både avgifter och förmåner. För att en försäkring ska sägas vara försäkringsmässig ska det föreligga ett tydligt samband mellan avgifter och förmåner. I socialavgifts- och socialförsäkringssystemen finns tak över vilka avgifter inte genererar ytterligare förmåner. Det kan uttryckas som att det föreligger ett bristande samband mellan avgifter och förmåner. Av principiella skäl finns anledning att stärka sambandet mellan avgifter och förmåner.

Sambandet mellan avgifter och förmåner kan antingen öka eller bli fullständigt. Ett stärkt samband kan åstadkommas via förmånssidan eller avgiftssidan. Ett stärkt samband kan åstadkommas genom att taken höjs eller slopas alternativt genom att inga avgifter över taken tas ut. För att renodla principer och tydliggöra olika konsekvenser analyseras sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen som är den socialförsäkring respektive frivilliga försäkring som har betydelse för de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

En höjning respektive ett slopande av taken i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen leder till ökat respektive fullständigt samband mellan avgifter och förmåner. En höjning respektive ett slopande av taken leder dock till ökade nettokostnader för staten, 4,1 respektive 5,4 miljarder kronor. En höjning respektive slopande av taken ökar ersättningsgraden och tröskeleffekten. De ekonomiska drivkrafterna till arbete minskar. Ett slopande av avgifter över taken i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen leder till ett fullständigt samband mellan avgifter och förmåner. Ett slopande av avgifter leder dock till ett skatte- och avgiftsbortfall motsvarande ca 65 miljarder kronor. Ett sådant bortfall torde kräva förändringar i socialförsäkringssystemen både vad gäller regler och ersättningsnivåer. Ett slopande av avgifter över taken påverkar däremot inte ersättningsgraden eller tröskeleffekten. Det är viktigt att understryka att måtten endast talar om i vilken utsträckning de ekonomiska drivkrafterna till att övergå till arbete förstärks eller försvagas. Hur de ekonomiska drivkrafterna till arbete påverkas är ytterst en empirisk fråga.

Det är möjligt att stärka sambandet mellan avgifter och förmåner. Det är dock förknippat med både statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnader. Taken i socialförsäkringarna är en avvägningsfråga. Å ena sidan bör ersättningen vara rimligt hög för att kompensera för inkomstbortfallet, å andra sidan bör inte ersättningsnivån påverka viljan till arbete negativt. Den första vägen - en höjning eller slopande av taken - inverkar sannolikt negativt på viljan till arbete. Redan i dag är det en relativt liten skillnad mellan att inte förvärvsarbeta och att förvärvsarbeta. En höjning eller slopande av taket minskar denna skillnad ytterligare. Den andra vägen - ett slopande av avgifter över taket - minskar omfördelningen i systemet från grupper med lägre risk (inkomsttagare med högre inkomst) till grupper med högre risk (inkomsttagare med lägre inkomst).

Utöver socialförsäkringssystemen finns kompletterande försäkringar och ersättningar. De minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete genom att de utsträcker ersättningsperioderna och/eller höjer ersättningsnivån. De kompletterande försäkringarna och ersättningarna är utformade efter hur de offentliga systemen är konstruerade och fungerar. Om förändringar genomförs i de offentliga systemen kommer de kompletterande försäkringarna och ersättningarna med största sannolikhet att följa efter. Av detta skäl måste effekterna av förändringar i de offentliga systemen och de kompletterande försäkringarna och ersättningarna analyseras i ett sammanhang. En sådan samlad analys ligger dock utanför denna rapport.

## 6 Sammanfattande slutsatser och förslag

Syftet med denna rapport är i) att beskriva och analysera de delar av beskattningen av arbete som har en särskilt stor betydelse för drivkrafter till arbete, ii) att följa upp viktiga principer för skatteuttaget på arbete, iii) att belysa målkonflikter och problem inom beskattningen av arbete samt iv) att dra slutsatser om och lämna förslag på hur beskattningen av arbete kan förändras. I detta kapitel redovisas slutsatser och förslag disponerade efter ovanstående fyra syften.

### *i) beskattningen av arbete*

Skatten på arbete består av inkomstskatt, allmän pensionsavgift och socialavgifter. Skatten på arbete beräknas uppgå till ca 840 miljarder kronor netto inkomståret 2005<sup>89</sup>, vilket motsvarar ca två tredjedelar av de totala skatteintäkterna och ca en tredjedel av bruttonationalprodukten, BNP. De delar av beskattningen som har en särskilt stor betydelse för drivkrafter till arbete är den kommunala inkomstskatten, grundavdraget, compensationen för egenavgiften och den statliga inkomstskatten. Det är inte bara skatter som har en stor betydelse för drivkrafter till arbete. Det är ofta den samlade effekten av en inkomstökning efter skatter, transfereringar och avgifter (den s.k. synliga margineffekten) som är avgörande för drivkrafterna. Skatter står dock för merparten av den genomsnittliga margineffekten. Den samlade utformningen av inkomstskatter och socialavgifter har också en viktig betydelse för drivkrafter till arbete, liksom sambandet mellan avgifter och förmåner i socialavgifts- och socialförsäkringssystemen.

### *ii) uppföljning av viktiga principer*

I samband med skattereformen 1990/91 antogs två målsättningar för att begränsa höga marginalsatser. Högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt och högst 50 procent i marginalsatt. Tillsammans utgör målsättningarna den s.k. *15/50-principen*.

När det gäller den första målsättningen spelar skiktgränsen för statlig inkomstskatt en central roll. För att inte andelen inkomsttagare ska öka med allmän pris- och löneökningstakt ska skiktgränsen räknas upp med hänsyn till inflation och reallöneutveckling (ett uppräkningsindex). I majoriteten av fallen under perioden 1991-2005, i 8 av 14 fall, har dock skiktgränsen räknats upp med mindre än vad som ges av uppräkningsindex. Det faktum att uppräkningsindex inte följt uppräkningsindex, utan ofta blivit mindre har resulterat i att andelen som betalar statlig inkomstskatt blivit högre än 15 procent. Under inkomståren 1991-2005 uppgick den genomsnittliga andelen till 18 procent. Det har lett till en överbeskattning om ca 33 miljarder kronor under denna period i förhållande till skattereformens principer. Målsättningen har hittills bara nåtts vid ett enda tillfälle, 1995. Skillnaden mellan den faktiska utvecklingen och målsättningen motsvarar i genomsnitt knappt 165 000 inkomsttagare under perioden 1991-2004.

När det gäller den andra målsättningen var utgångspunkten i skattereformen att de flesta inkomsttagare enbart skulle betala kommunal inkomstskatt om ca 30 procent, medan en mindre andel av inkomsttagarna därutöver skulle betala statlig inkomstskatt om 20 procent. Den högsta marginalsatser skulle därmed uppgå till högst 50 procent. Målsättningen har aldrig nåtts under perioden 1991-2005. En förklaring är höjda kommunala skattesatser. Huvudförklaringen är dock att skattesatsen i den statliga inkomstskatten blivit högre än vad som avsågs i skattereformen. Skatte-

<sup>89</sup> Se Fotnot 60.

satsen har varit förhöjd från 20 till 25 procent ("värnskatt") under perioden 1995-1998 och ett andra skalsteg ("värnskattens" efterföljare) med skattesatsen 25 procent infördes 1999. Överbeskattningen från den statliga inkomstskatten uppgår till 40 miljarder kronor under perioden 1991-2004, varav ca 21 miljarder kronor p.g.a. värnskatt 1995-1998 och ca 19 miljarder kronor p.g.a. ett andra skalsteg.

Sammantaget har avvikelserna från 15/50-principen lett till en överbeskattning i förhållande till skattereformens principer om ca 73 miljarder kronor under perioden 1991-2004 och att betydligt fler inkomsttagare mött en högre marginalskatt.

### ***iii) målkonflikter och problem***

Det finns målkonflikter och problem i beskattningen av arbete. I detta avsnitt belyses bl.a. komponenterna i marginalskatten (kommunal inkomstskatt, grundavdraget, kompensationen för egenavgiften och statlig inkomstskatt). Därutöver behandlas marginalskatten som en av flera komponenter i den synliga marginaleffekten. Vidare belyses problematiken med nuvarande uppdelning av det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete i en synlig del (inkomstskatt och allmän pensionsavgift) och en osynlig del (socialavgifter) samt sambandet mellan avgifter och förmåner i socialavgifts- och socialförsäkringssystemen.

#### *Den kommunala inkomstskatten*

Den kommunala inkomstskatten utgör merparten av inkomstskatten. Den kommunala skattesatsen utgör den största komponenten i marginalskatten. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen har ökat med 1,60 procentenheter under perioden 1991-2005. Det finns skäl att anta att de kommunala skattesatserna kommer att fortsätta att stiga mot bakgrund av ökade inkomster och att förändrade demografiska förutsättningar ökar efterfrågan på välfärdstjänster. Även med oförändrad efterfrågan på välfärdstjänster skapas ett utgiftstryck mot den kommunala inkomstskatten genom kostnadsutvecklingen av välfärdstjänster.

De kommunala skattesatserna fastställs, till skillnad mot andra skattesatser, genom enskilda beslut i landets alla kommuner och landsting. Skattesatsernas utveckling är dock inte helt låst till efterfråge- och kostnadsutvecklingen, utan en kommun har ofta ett betydande eget handlingsutrymme när det gäller att påverka sin egen skattesats. En kommun bär dock inte den fulla samhällsekonomiska kostnaden av sin egen skattehöjning, utan kostnaden vältras över på samtliga kommuner. Utformningen av skattesystemet och det kommunala inkomst- och kostnadsutjämningsystemet riskerar därmed att ge ineffektiva kommunalskatter. Sammantaget innebär det svaga incitament till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen. Statsmakterna har under 1990-talet i syfte att säkra en god samhällsekonomisk utveckling på olika sätt försökt begränsa skatteuttag och kommunala utgifter bl.a. genom lagstadgat skattestopp under åren 1991-1993, bibehållande av statsbidrag för kommuner som inte höjde skatten under år 1994 och minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting under åren 1997-1999. En samlad bedömning är att de har begränsat ökningen av skattesatserna. Problemet är de konstitutionella aspekterna huruvida skattestopp och liknande tekniker är förenliga med kommunalt självstyre och kommunal beskattningsrätt. De rättsliga bedömningar som genomförts har lett fram till slutsatsen att permanenta begränsningar inte kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter.

*Grundavdraget*

Grundavdraget har förändrats i flera avseenden sedan skattereformen 1990/91. Grundavdraget syftar numera i allt väsentligt till att reducera skatten för personer med låga förvärvsinkomster. Grundavdraget är ett generellt avdrag som är relaterat till årsinkomsten. Det spelar ingen roll hur, när och av vem inkomsten intjänats. Avdraget drar undan mycket stora inkomster från beskattning och brister i träffsäkerhet.

Nuvarande förhöjda grundavdrag både minskar och ökar marginals-katten. Ett slopat grundavdrag ökar den genomsnittliga marginals-katten med 2,2 procentenheter, medan ett konstant grundavdrag endast minskar den genomsnittliga marginals-katten med ca en procentenhet. För att sänka marginals-katten till högst 50 procent krävs andra, och betydligt större, förändringar. I olika sammanhang brukar påpekas att skatten för låg- och medelinkomsttagare är hög och att grundavdraget vid en internationell jämförelse är lågt. Detta tas till intäkt för att höja grundavdraget. Skattesänkningar kan, förutom genom skattereduktioner, åstadkommas genom grundavdrags-höjningar eller genom lägre skattesatser i den kommunala inkomstskatten. Effektivitetsskäl talar för att skattesänkningar i första hand bör åstadkommas via lägre skattesatser. Det är dock uppenbart att det med nuvarande skattessystem krävs någon form av skattereduktion, avdrag eller lägre skattesatser för att göra arbete mer lönsamt och möjliggöra att fler inkomsttagare kan leva på sin lön. Denna fråga kan dock inte lösas för sig, utan måste ingå i en större översyn av beskattningen av arbete.

*Kompensationen för egenavgiften*

Allmän pensionsavgift tas ut som en egenavgift. År 2000 inleddes en reform som innebar att den som förvärvsarbetar skulle kompenseras för effekterna av avgiften. Den valda modellen innebar att man stegvis skulle gå från avdrag till skattereduktion tills hela den allmänna pensionsavgiften var kompenserad. Den teknik som valts för att kompensera inkomsttagarna (en kombination av skattereduktion och avdrag) ökar komplexiteten i skattessystemet i förhållande till skattereformens principer från 1990/91 och skapar marginals-katteeffekter i olika inkomstskikt. När reformen är genomförd i sin helhet år 2006 upphör marginals-katteeffekterna.

*Den statliga inkomstskatten*

Den statliga inkomstskatten har inte följt skattereformens principer. Avstegen kan sammanfattas i att skiktgränserna inte räknats upp i den utsträckning som var tänkt, att skattesatsen för den statliga inkomstskatten varit förhöjd ("värnskatt") under perioden 1995-1998 och att ett andra skattsteg ("värnskattens" efterföljare) införts 1999.

Den statliga inkomstskatten utgör det huvudsakliga progressiva inslaget i inkomstskattessystemet och motiveras av statsfinansiella och fördelningspolitiska skäl. Intäkterna från den statliga inkomstskatten har dock en relativt liten betydelse för de samlade skatteintäkterna och möjliggör endast en begränsad omfördelning. Den statliga inkomstskatten är dock förknippad med samhällsekonomiska kostnader. Höga marginals-katter påverkar avvägningen mellan arbete och fritid, drivkrafter till en extra arbetsinsats, drivkrafter till att ta på sig ytterligare arbetsuppgifter eller drivkrafter till att välja att utbilda sig. Höga marginals-katter innebär höga skattekil. En skattekil är detsamma som den totala marginalesseffekten på en extra arbetsinsats. En effekt av en hög skattekil är att den minskar den totala efterfrågan. En hög skattekil påverkar också arbetsdelningen och specialiseringen i ekonomin. En hög skattekil leder också till att svarta tjänster och byten av tjänster blir mer efterfrågade. Dessa snedvridande effekter medför överskotts-bördor. Överskotts-bördan definieras som förlusten av välfärd utöver den förlust som genereras av själva skatte-

uttaget. Även små effekter på arbetsutbud har stora samhällsekonomiska effekter i form av överskottsbröda. Av detta följer att beskattningen bör utformas så att den leder små indirekta kostnader i form av snedvridningar och att överskottsbrödan minimeras. Höga marginalsatser bör begränsas.

### *Marginal effekterna*

Den synliga margineffekten definieras som sammantagna effekten av en inkomstökning efter skatt, transfereringar och avgifter. Den består av komponenterna marginalsatt, bostadsstöd, underhållsstöd, försörjningsstöd, barnomsorg och hemtjänst. Marginalsatten står för huvudparten av den genomsnittliga margineffekten genom kommunala och statliga skattesatser, grundavdraget och kompensationen för egenavgiften. Ett radikalt sätt att minska margineffekterna genererade av inkomstskatten vore att begränsa den kommunala inkomstskatten, slopa grundavdragets variation, slopa avdragsrätten för egenavgiften och slopa den statliga inkomstskatten. Margineffekten består också av transfereringar och avgifter. Margineffekterna kan begränsas genom att transfereringssystemen görs mindre attraktiva genom regel- eller beloppsmässiga förändringar eller genom att inkomstrelaterade inslag försvinner i avgiftssystemen. Ett radikalt sätt att minska margineffekterna i transfereringssystemen vore att minska eller ta bort alla inkomstrelaterade inslag. Man kan också tänka sig kombinationer av ovanstående eller en förbättrad samordning mellan de olika system som genererar margineffekter.

I denna rapport har endast möjligheterna att begränsa margineffekter genererade av inkomstskatten analyserats. I rapporten har olika simuleringar i inkomstskattesystemet genomförts där marginalsatteffekter elimineras eller mildras. Simuleringarna visar att endast begränsade effekter på den genomsnittliga margineffekten uppnås, med undantag från de simuleringar som rör den kommunala inkomstskatten och ett slopande av den statliga inkomstskatten. En mer omfattande sänkning av de margineffekter som uppstår via inkomstskatten måste således inbegripa effekter genererade av den kommunala inkomstskatten och/eller den statliga inkomstskatten. Den genomsnittliga margineffekten har minskat från 53 procent år 1997 till 46 procent år 2003. Trots minskningen är den genomsnittliga margineffekten fortfarande en procentenhet högre 2003 än när skattereformen infördes 1991.

### *Synliga och osynliga skatter*

Beskattningen av arbete består av inkomstskatt, allmän pensionsavgift och socialavgifter. Inkomstskatten och den allmänna pensionsavgiften är direkt synlig, medan socialavgifterna är osynliga för inkomsttagarna. En berättigad fråga är varför inte hela beskattningen av arbete är direkt och synlig för inkomsttagarna. Det är framförallt två skäl som brukar lyftas fram. Det första skälet är att socialavgifterna finansierar socialförsäkringarna och att det av detta skäl är onödigt att inbetalningar skulle gå via inkomsttagarna. Det andra skälet är att nuvarande system är administrativt enkelt, eftersom arbetsgivarna redan sköter liknande rutiner med utbetalningar av löner och inbetalningar av preliminärskatt m.m.

Uppdelningen försvårar en helhetssyn på beskattningen av arbete. Det är svårt och kostsamt att i detalj ta reda på hur offentliga system fungerar. Den enskilde medborgaren har i nuvarande system, i normalfallet, ingen uppfattning om varför, hur mycket och till vad socialavgifter inbetalts. Det finns en risk för att inkomsttagaren får en felaktig bild av sambandet mellan förmåner och kostnader. Om endast förmånerna är kända, men inte kostnaderna eller finansieringen av förmånerna kan en typ av fiskal illusion uppstå. Med begreppet fiskal illusion avses en undervärdering av skattebrödan och en övervärdering av nyttan av offentliga utgifter. För en enskild inkomsttagare kan detta leda till att nyttan av förmånerna överskattas i förhållande till

kostnaderna. På samhällsnivå kan detta leda till att den fulla samhällsekonomiska kostnaden av förändringar i skatte- och avgiftsuttaget inte beaktas.

#### *Sambandet mellan avgifter och förmåner*

Socialavgifterna finansierar socialförsäkringarna. Socialförsäkringarna är försäkringar. En försäkring består av både avgifter och förmåner. För att en försäkring ska sägas vara försäkringsmässig ska det föreligga ett tydligt samband mellan avgifter och förmåner. Det råder i dag en bristande försäkringsmässighet eftersom socialavgifter tas ut över hela lönesumman, medan socialförsäkringsförmåner endast lämnas upp till ett tak. Detta innebär samtidigt ett starkt progressivt inslag i det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete.

Taken i socialförsäkringarna är en avvägningsfråga mellan ekonomiska drivkrafter till arbete och målsättningen att nå eller behålla ekonomisk standard. Å ena sidan bör ersättningen vara rimligt hög för att kompensera för inkomstbortfallet, å andra sidan bör inte ersättningsnivån påverka viljan till arbete negativt. Det finns två olika vägar för att stärka sambandet mellan avgifter och förmåner: en höjning eller slopande av taken alternativt ett slopande av avgifter över taken. Den första vägen - en höjning eller slopande av taken - inverkar sannolikt negativt på viljan till arbete. Redan i dag är det en relativt liten skillnad mellan att inte förvärvsarbeta och förvärvsarbeta. En höjning eller slopande av taket minskar denna skillnad ytterligare. Den andra vägen - ett slopande av avgifter över taken - minskar omfördelningen i systemet från grupper med lägre risk (inkomsttagare med högre inkomst) till grupper med högre risk (inkomsttagare med lägre inkomst).

#### ***iv) slutsatser och förslag***

Nedan presenteras slutsatser och förslag på hur beskattningen av arbete kan förändras. Förslagen är av olika karaktär och har olika tidsperspektiv. Några förslag kan genomföras omgående, medan andra förslag kräver viss utredning, tid för införande, övergångslösning eller att vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Nedan följer förslagen inklusive motiveringar:

##### *1. Tillämpa 15/50-principen*

Det huvudsakliga progressiva inslaget i inkomstbeskattningen utgörs av statlig inkomstskatt. Det är viktigt att det progressiva inslaget är begränsat. De principer som antogs i samband med skattereformen om att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt och högst 50 procent i marginalsatt (den s.k. *15/50-principen*) kan anses utgöra en legitim avvägning mellan skattesystemets allokering- och fördelningsuppgifter. Principens legitimitet bygger dock på att principen följs. Skiktgränserna har inte räknats upp i avsedd utsträckning. Målsättningen att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt har hittills bara nåtts vid ett enda tillfälle, 1995. Målet om en högsta marginalsatt om 50 procent har aldrig nåtts under perioden 1991-2005, främst beroende på högre skattesatser i den statliga inkomstskatten genom värnskatt under 1995-1998 och ett andra skalsteg ("värnskattens" efterföljare) fr.o.m. 1999.

15/50-principen framhålls ofta som en viktig skatteprincip, men för skattepolitikens utformning under perioden 1991-2005 har den haft en underordnad betydelse. Principen saknar inte relevans. Stigande marginalsatt, höga skatteklivar och överskotts bördor innebär att avstegen från 15/50-principen blir mycket kostsamma i samhällsekonomiska termer. Det är av stor vikt att de negativa effekterna från en progressiv inkomstbeskattning minimeras. Ett radikalt sätt att minska progressiviteten (och de negativa effekterna) vore att helt slopa den statliga inkomstskatten. Det skulle dock leda till ett icke försumbart skattebortfall och en påtaglig ökad inkomstjämlighet. Att

få ned andelen som betalar statlig inkomstskatt till 15 procent och få ned den högsta marginalskatten till 50 procent är mer realistiskt.

Förespråkare för s.k. ”platt skatt” anser dock att 15/50-principen är otillräcklig eller direkt felaktig när det gäller att begränsa höga marginalskatter. Progressiviteten bör istället slopas helt och skatt tas ut i samma proportion från och med den första intjänade kronan. ”Platt skatt” kan motiveras av effektivitets- och rättviseskäl. Varje inkomsttagare kommer i ett sådant system att betala samma andel av sin inkomst i skatt, men olika mycket i skatt. Om vi antar att skatteintäkterna ska hållas oförändrade är det intressant att studera vilken enhetlig skattesats som krävs i ett system med ”platt skatt”. Skattesatsen måste innevarande år uppgå till 31,60 vilket, sammanträffande nog, motsvarar medelutdebiteringen för kommunal inkomstskatt. Effekterna av det slopade grundavdraget och den slopade statliga inkomstskatten tar ut varandra. Det uppstår dock en kraftig omfördelning av skatteuttaget och av marginalskatten. Skatteuttaget och marginalskatten ökar för många låg- och medelinkomstagare. Marginalskatten höjs exempelvis med ca 5 procentenheter för de inkomsttagare som i dag befinner sig i det inkomstkikt där grundavdraget trappas upp. Skatteuttaget och marginalskatten minskar däremot för höginkomstagare. Beskattningens tyngdpunkt förflyttas bakåt i inkomstskalan, samtidigt som inkomstjämligheten ökar kraftigt. Sannolikt leder ”platt skatt” till att effektiviteten ökar. Huruvida ”platt skatt” är mer rättvist än 15/50-principen beror dock på hur man ser på och definierar skatterättsvisa. Den s.k. 15/50-principen kan dock anses utgöra en rimlig avvägning mellan skattesystemets allokerings- och fördelningsuppgifter.

Det är värt att notera att det inte är tillräckligt att slopa det andra skalsteget i den statliga inkomstskatten för att nå målet om en högsta marginalskatt om 50 procent. Skattesatsen i den statliga inkomstskatten skulle behöva sänkas till 17 procent för att målet ska nås. Kostnaden för 15/50-principen uppgår till ca 10,8 miljarder och innebär en viss påverkan på inkomstfördelningen. Som ett första steg bör det andra skalsteget (”värnsskattens” efterföljare) slopas.

## *2. Inför mål för den synliga marginaleffekten*

Skatte-, transfererings- och avgiftssystemens komplexitet gör det mycket svårt att få en tydlig och samlad överblick av hur en inkomstförändring påverkar marginaleffekten för en enskild individ, ett enskilt hushåll eller en grupp av inkomsttagare. Det finns ett stort behov av att kontinuerligt följa och följa upp skatte-, transfererings- och avgiftssystemen samt hur de interagerar.

I samband med skattereformen 1990/91 etablerades en princip om högst 50 procent i marginalskatt, d.v.s. att minst hälften av en inkomstökning fick behållas av den enskilde. Någon liknande målsättning för marginaleffekter har dock inte uttryckts. Omkring 40 procent av inkomsttagarna har i dag en marginaleffekt om 50 procent eller högre. I ett välfärdssamhälle förefaller det ofrånkomligt att det uppstår marginaleffekter. Marginaleffekter bör dock, så långt som möjligt, begränsas för att stimulera drivkrafter till arbete. Ett sätt att sätta fokus på marginaleffekterna är att formulera mål för hur stor andel av inkomsttagarna som exempelvis får ha en marginaleffekt mer än 50 procent och kontinuerligt följa upp detta. Ett sådant mål skulle kunna fungera styrande och disciplinerande för hur skatte-, transfererings- och avgiftssystemen ska utformas och underlätta utvärderingar av förändringar i samma system.

## *3. Överväg ett system där kommunala skattebörjningar motverkas och skattesänkningar premieras*

De formella och reella möjligheterna att begränsa utvecklingen av de kommunala skattesatserna har diskuterats i avsnitt 3.1.2. De rättsliga bedömningar som genomförts har lett fram till slutsats-



en att permanenta begränsningar inte kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter. Det finns, trots denna slutsats, anledning att överväga andra tekniker som inte kommer i konflikt med de konstitutionella aspekterna eller arbeta för att lösa de konstitutionella hindren.

Som en möjlig lösning på höjda kommunala skattesatser har en finansieringsväxling mellan kommuner och stat föreslagits. Staten skulle ta över finansieringsansvaret för vissa verksamheter, medan kommunerna skulle ha kvar verksamhetsansvaret. Staten skulle vara bättre skickad att begränsa kostnadsutvecklingen för välfärdstjänster och vara bättre än kommunerna när det gäller att beakta de totala samhällsekonomiska effekterna av skatthöjningar. Det är dock osäkert i vilken utsträckning det underliggande problemet med utgiftstryck mot skattesatserna skulle lösas eller mildras med en finansieringsväxling mellan kommun och stat. Det finns normalt starka skäl mot att skilja på finansieringsansvar och verksamhetsansvar om man vill begränsa kostnadsutveckling. En finansieringsväxling mellan kommuner och stat förändrar inte drivkrafterna till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen.

För att förändra drivkrafterna måste incitament byggas in i beslutsstrukturen. Det bör övervägas om inte statsmakterna, som bl.a. har i uppgift att säkra en god samhällsekonomisk utveckling, skulle bestämma en normalskattesats för kommunal utdebitering (kanske med en införandetid på några år). Den kommun som därefter höjde skatten över normalskattesatsen skulle få behålla motsvarande hälften av de ökade skatteintäkterna, och omvänt, för den kommun som sänkte skattesatsen skulle staten i gengäld halvera kostnaden för en sänkning. Förslaget syftar till att motverka kommunala skatthöjningar respektive premiera kommunala skattesänkningar. Förslaget överensstämmer med de grundläggande principer som föreslogs i betänkandet *Reformerad inkomstbeskattning* (SOU 1989:33) för att motverka kommunala skatthöjningar och som även skulle bidra till att minska spännvidden mellan olika kommuners skatteuttag.<sup>90</sup> En del av den externa effekt som följer av en skatthöjning skulle med förslaget internaliseras och samtidigt ge ett kraftfullt incitament till kommunal effektivitet. Den närmare utformningen av ett sådant system måste utredas i särskild ordning. En förutsättning är att de konstitutionella aspekterna på förslaget kan ges en tillfredsställande lösning.

#### 4. *Synliggör hela beskattningen av arbete genom införande av egenavgifter*

Problemen med en uppdelning av det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete i en synlig del (inkomstskatt och allmän pensionsavgift) och en osynlig del (socialavgifter) har diskuterats i avsnitt 4.1.1. Det finns mot ovanstående bakgrund starka skäl att synliggöra hela beskattningen av arbete för inkomsttagarna. I princip finns det ingenting som hindrar att inkomsttagarna själva skulle betala in avgifterna till socialförsäkringssystemet. Att arbetsgivarna sköter själva inbetalningen är sannolikt mest rationellt, men ett sådant förfarande utesluter inte att hela beskattningen av arbete blir direkt och synlig för inkomsttagarna. Synliggörandet har en pedagogisk betydelse genom att den relaterar arbetskraftskostnader och löneutrymme, inkomster och skatter respektive inkomster och socialförsäkringar till varandra på ett tydligare sätt för inkomsttagaren än vad som är fallet i nuvarande tudelade skatte- och avgiftssystem. Ett synliggörande av beskattningen av arbete minskar risken för fiskal illusion. En enskild inkomsttagare får bättre möjligheter att värdera nyttan av förmånerna i förhållande till kostnaderna. På samhällsnivå skapas bättre förutsättningar att beakta den fulla samhällsekonomiska kostnaden av förändringar i skatte- och avgiftsuttaget.

Synliggörandet kan göras på två sätt. Antingen omvandlas socialavgifter till inkomster som sedan beskattas eller omvandlas socialavgifter till egenavgifter som sedan inbetalas. Om det förra tillvägagångssättet väljs finns lika litet som i nuvarande system någon individuell koppling mellan avgifter och förmåner. Kopplingen mellan avgifter och förmåner finns endast på en aggregerad

<sup>90</sup> Se Fotnot 38.

och kollektiv nivå. Om det senare tillvägagångssättet väljs finns däremot en individuell koppling mellan avgifter och förmåner. Det senare tillvägagångssättet med egenavgifter synliggör hela beskattningen av arbete och tydliggör samtidigt sambandet mellan avgifter och förmåner.

#### *5. Stärk sambandet mellan avgifter och förmåner genom att slopa avgifter över taken*

Socialavgifter tas ut över hela lönesumman. Socialförsäkringsförmåner lämnas dock endast upp till ett tak. Detta förhållande innebär en brist på försäkringsmässighet och ett starkt progressivt inslag i det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete.

Av principiella skäl och av legitimitetsskäl bör sambandet mellan avgifter och förmåner stärkas. Det är förknippat med både statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnader. Sambandet mellan avgifter och förmåner kan antingen öka eller bli fullständigt och åstadkommas via förmånssidan eller avgiftssidan. Ett stärkt samband kan åstadkommas genom att taken höjs eller slopas alternativt genom att inga avgifter tas ut över taken. En höjning respektive ett slopande av taken i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen som är den socialförsäkring respektive frivilliga försäkring som har betydelse för de ekonomiska drivkrafterna till arbete leder till ett ökat respektive fullständigt samband mellan avgifter och förmåner. En höjning respektive ett slopande av taken leder dock till ökade nettokostnader för staten. En höjning respektive slopande av taken minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Ett slopande av avgifter över taken i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen leder till ett fullständigt samband mellan avgifter och förmåner. Ett slopande av avgifter över taken påverkar däremot inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Ur effektivitetssynpunkt är det senare sättet att föredra. Ett slopande av avgifter över taken leder dock till ett stort skattebortfall. Ett sådant bortfall torde, på kort sikt, kräva förändringar i socialförsäkringssystemen både vad gäller regler och ersättningsnivåer. Att genomföra en så stor förändring på kort sikt förefaller orealistiskt. Den långsiktiga inriktningen bör dock vara att enbart avgifter som motsvaras av förmåner ska tas ut.

#### *6. Genomför en samlad översyn av skattesystemet*

Med skattereformen 1990/91 förändrades skattesystemet i en rad olika avseenden. Reformen innebar lägre skattesatser, breda skattebaser, mer neutral och likformig beskattning samt enklare regler. Det övergripande målet med reformen var att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektivare beskattning genom minskade skatteklar och en mera likformig beskattning samtidigt som fördelningspolitiska mål uppfylldes. Över 250 regelförändringar har dock genomförts sedan skattereformen. Vissa av förändringarna går stick i stäv med grundprinciperna i skattereformen.

De grundläggande principerna i skattereformen 1990/91 är fortfarande relevanta. Samtidigt ser förutsättningarna för att värna, bredda och utveckla skattebaserna delvis annorlunda ut i dag än när skattereformen genomfördes. Demografiska utmaningar ställer krav på den framtida skattefinansieringen. Internationaliseringen har ökat vårt beroende och ställer högre krav än tidigare på skatteinpassning och harmonisering. En samlad översyn av skattesystemet bör därför genomföras. Lämpliga utgångspunkter för en sådan översyn är att drivkrafterna till arbete bör öka och att den långsiktiga finansieringen av offentliga utgifter bör underlättas.



## LITTERATURFÖRTECKNING

### **Skattestatistisk årsbok**

Skattestatistisk årsbok 1999, Riksskatteverket  
Skattestatistisk årsbok 2000, Riksskatteverket  
Skattestatistisk årsbok 2001, Riksskatteverket  
Skattestatistisk årsbok 2002, Riksskatteverket  
Skattestatistisk årsbok 2003, Riksskatteverket  
Skattestatistisk årsbok 2004, Skatteverket

### **Statens Offentliga Utredningar (SOU)**

SOU 1989:33 Reformerad inkomstbeskattning  
SOU 1995:104 Skattereformen 1990/91. En utvärdering  
SOU 1995:104 Svensk skattepolitik i teori och praktik. 1991 års skattereform (bilaga 1)  
SOU 1996:129 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen  
SOU 1997:11 Skatter, miljö och sysselsättning  
SOU 2002:47 Våra skatter (expertbilaga 13)  
SOU 2003:88 Långtidsutredningen 2003/2004  
SOU 2003:88 Långtidsutredningen 2003/2004 (bil. 14 Vem tjänar på att arbeta?).

### **Departementsserien (Ds)**

Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin (Ds 2002:18)  
Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)

### **Övrigt**

Gunnarsson, Åsa. Skatterättvisa. Iustus 1995  
International Monetary Fund (IMF) Country Report No. 03/231  
Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050. Svenska Kommunförbundet. November 2002  
Konjunkturinstitutet. Konjunkturläget augusti 2004  
Lundgren, Stefan (red.). Tid för en ny skattereform! Konjunkturrådets rapport, SNS Förlag 2005  
Wetterberg, Gunnar. Arbetet – välfärdens grundval, SNS Förlag 2004  
Wetterberg, Gunnar. Den kommunala självstyrelsen, SNS Förlag 2004

Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO, är den samlande organisationen för akademiker. Våra 26 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper och har sammanlagt en halv miljon medlemmar. SACOs uppgift är att påverka samhällspolitiken så att den stimulerar kunskapstillväxt och en positiv välfärdsutveckling. SACO är en partipolitiskt obunden organisation och vi engagerar oss i frågor som är centrala för att vi ska nå vår vision om ett kunskapssamhälle för alla med hög kunskapsnivå, högt välstånd och stor individuell valfrihet under ansvar. Läs mer om SACO och vad vi tycker i olika frågor på vår webbplats [www.saco.se](http://www.saco.se)!



Sveriges Akademikers Centralorganisation  
Box 2206, 103 15 Stockholm • Besöksadress: Lilla Nygatan 14  
Tel: 08-613 48 00 • Fax: 08-24 77 01 • E-post: [kansli@saco.se](mailto:kansli@saco.se) • [www.saco.se](http://www.saco.se)