

# Mellan golv och tak

- avgifterna på arbete

*Mikael Halápi*

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	3
1 INLEDNING.....	5
2 FÖRSÄKRINGSMÄSSIGHET I SOCIALAVGIFTSSYSTEMET .....	7
2.1 Försäkringsmässighet .....	7
2.1.1 Begreppet försäkringsmässighet.....	7
2.1.2 Att mäta försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet – förenklad beskrivning .....	8
2.1.3 Att mäta försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet – fördjupad beskrivning.....	9
2.1.4 Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet – simuleringar 2006.....	12
2.1.5 Några slutsatser.....	15
3 ÖKAD FÖRSÄKRINGSMÄSSIGHET I SOCIALAVGIFTSSYSTEMET.....	17
3.1 Olika sätt att öka försäkringsmässigheten .....	17
3.2 Ökad försäkringsmässighet via förmånssidan .....	18
3.2.1 Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen.....	18
3.2.2 Höjda och slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen - simuleringar 2006.....	18
3.2.3 Ekonomiska drivkrafter till arbete .....	21
3.2.4 Hur påverkas försäkringsmässigheten? .....	22
3.2.5 Några slutsatser.....	23
3.3 Ökad försäkringsmässighet via avgiftssidan.....	25
3.3.1 Slopade avgifter över tak i sjuk- och arbetsmarknadsavgiften.....	25
3.3.2 Slopade avgifter över tak i sjuk- och arbetsmarknadsavgiften - simuleringar 2006.....	25
3.3.3 Ekonomiska drivkrafter till arbete .....	28
3.3.4 Hur påverkas försäkringsmässigheten? .....	29
3.3.5 Några slutsatser.....	30
3.4 Olika sätt att öka försäkringsmässigheten – en jämförelse.....	31
4 FULLSTÄNDIG FÖRSÄKRINGSMÄSSIGHET I SOCIALAVGIFTSSYSTEMET .....	33
4.1 Olika sätt att åstadkomma fullständig försäkringsmässighet.....	33
4.2 Fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan.....	33
4.2.1 Förmånsdelar som avgifter – skatteandelar som skatt.....	33
4.2.2 Uttag av skatteandelar och förmånsdelar - SCB-simulering 2006.....	34
4.2.3 Ekonomiska drivkrafter till arbete .....	38
4.2.4 Hur påverkas försäkringsmässigheten? .....	38
4.2.5 Några slutsatser.....	38
4.3 Synliggörande och tydliggörande av beskattningen av arbete.....	40
5 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH FÖRSLAG .....	41

## LITTERATURFÖRTECKNING



## Sammanfattning

Socialavgifter är, till skillnad från inkomstskatten, inte synliga för medborgarna. Socialavgifterna finansierar socialförsäkringarna. Socialförsäkringarna är en form av 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. Titeln på denna rapport är ”Mellan golv och tak – avgifterna på arbete”. Titeln anspelar på att det är mellan golv och tak i socialförsäkringarna som inbetalda socialavgifter utgörs av avgifter och inte av skatt. Den enskilde medborgaren har i nuvarande system normalt ingen uppfattning om varför, hur mycket och till vad socialavgifter inbetalats och vad som är avgift respektive skatt i avgifterna. Den samlade beskattningen av arbete är därmed varken synlig eller tydlig för medborgarna. Det finns starka skäl, bland annat av effektivitets- och legitimitetsskäl, för att beskattningen ska vara synlig och tydlig för medborgarna. Ett flertal rapporter har behandlat ovanstående frågor. Rapporterna har dock ofta legat på det principiella planet eller handlat om olika systemlösningar. Ambitionen i denna rapport är att knyta ihop princip- och systemlösningsperspektiven med tydliga konsekvensbeskrivningar av de olika effekter som uppstår när skilda principer och system tillämpas. Syftet med rapporten är att i) analysera försäkringsmässigheten i socialavgifterna, ii) analysera hur försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan öka, iii) analysera hur försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan bli fullständig samt iv) dra slutsatser om, och lämna förslag på, hur socialavgifterna kan förändras i syfte att nå en ökad eller fullständig försäkringsmässighet samtidigt som beskattningen av arbete blir mer synlig och tydlig för medborgarna. I kapitel 5 redovisas slutsatser och förslag mer utförligt.

Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet har beräknats med hjälp av en metod som utvecklats av Försäkringskassan. Skatteandelen i socialavgifterna definieras som summan av olika skattekomponenter. I rapporten har den genomsnittliga skatteandelen beräknats till 40,1 procent. Försäkringsmässigheten (förmånsdelen) kan uttryckas som 100 minus skatteandelen, 59,9 procent. Om allmän löneavgift inkluderas i beräkningarna uppgår den genomsnittliga skatteandelen till nästan 50 procent. Allmän löneavgift utgörs i sin helhet av skatt. Arbetsskadeavgiften och ålderspensionsavgiften är de socialavgifter som kan anses vara mest försäkringsmässiga (innehåller den lägsta skatteandelen). Efterlevandepensionsavgiften och arbetsmarknadsavgiften är de socialavgifter som kan anses vara minst försäkringsmässiga. Skatteandelen i socialavgifterna kan också uttryckas som marginell skatteandel (vid en marginell ökning av avgiftsunderlaget). Den marginella skatteandelen i socialavgifterna har i rapporten beräknats till 50,6 procent. Om allmän löneavgift inkluderas uppgår den marginella skatteandelen till 57,3 procent. Skatteandelen i socialavgifterna är hög oavsett om man studerar genomsnittliga eller marginella skatteandelar, vilket betyder att försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet är tämligen låg. Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet är också ett ouppmärksammat område. *I rapporten föreslås att försäkringsmässigheten kontinuerligt bör följas upp och att det alltid ska genomföras konsekvensanalyser av olika förslag som kan komma att påverka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet.*

Av effektivitets- och legitimitetsskäl är det angeläget att öka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. Det kan åstadkommas via förmåns- eller avgiftssidan. Det förra innebär att förmånerna utökas på ett sådant sätt att de bättre motsvarar de avgifter som inbetalats. Det senare innebär att inga avgifter tas ut som inte motsvaras av förmåner. Analyserna i rapporten är avgränsade till att omfatta sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen (och motsvarande socialavgifter), eftersom dessa har störst betydelse för de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Analyserna är vidare avgränsade till skattekomponenten tak, eftersom den kan anses vara av särskilt omfördelade karaktär. I rapporten visas att de skilda tillvägagångssätten för att öka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet har mycket olika konsekvenser för offentliga finanser och för ekonomiska drivkrafter till arbete.

Att slopa taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen är inte särskilt kostsamt, men minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Slopade avgifter över tak leder däremot till ett stort avgiftsbortfall (ca 24,9 miljarder kronor). Den senare vägen, som sådan, påverkar inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Ett avgiftsbortfall i ovanstående storleksordning 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. De olika tillvägagångssätten kan, i sig, påverka de ekonomiska drivkrafterna till arbete beroende på utformning. I rapporten visas att det krävs kraftigt sänkta ersättningsnivåer eller höjda avgifter under tak eller höjda skattesatser för att kompensera avgiftsbortfallet. De skilda tillvägagångssätten leder till olika skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter. Slopade avgifter över tak antingen ökar (sänkta ersättningsnivåer) eller påverkar inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete (höjda avgifter under tak respektive höjda skattesatser). Skattehöjningar gör i princip arbete mindre lönsamt, men i just detta fall är antagandena för begränsade för att påverka de ekonomiska drivkrafterna till arbete. I rapporten visas att när taken höjs i olika utsträckning ökar försäkringsmässigheten från 59,9 procent till 63,7 respektive 65 procent inkomståret 2006. Ur försäkringsmässighetssynpunkt, är det ingen skillnad på att slopa taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och att slopa avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften (i båda fall uppgår siffran till 67,6 procent). *I rapporten föreslås att den dolda beskattningen över taken slopas.* En mer öppen fråga är vilken väg som ska väljas. Avgörande för detta vägval är hur de minskade ekonomiska drivkrafterna till arbete (när taken i förmånerna slopas) värderas i förhållande till det stora avgiftsbortfall som uppstår (när avgifter över tak slopas) och som måste hanteras på något sätt.

Med osynliga socialavgifter och med ett högt skatteinnehåll i avgifterna är det inte givet att nuvarande sätt att finansiera socialförsäkringarna är det mest lämpliga. Det finns alternativ till dagens system. Det är på sikt angeläget att åstadkomma en fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet och samtidigt synlig- och tydliggöra beskattningen av arbete. Fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet innebär att avgifterna helt motsvaras av förmåner. Det kan åstadkommas via förmåns- eller avgiftssidan. I denna rapport har fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan analyserats. En fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan kräver en omläggning av avgiftsuttaget och kan åstadkommas genom;

- att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut som socialavgifter, eller
- att socialavgifterna i sin helhet tas ut som skatt, eller
- att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut i någon form av egenavgifter.

Ovanstående sätt att åstadkomma fullständig försäkringsmässighet är offentligfinansiellt neutrala. Det som tidigare tagits ut som socialavgift tas nu ut i kombinationer av skatt eller egenavgift. Med de antaganden som gjorts i analyserna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) uppstår inga skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter eller någon påverkan på ekonomiska drivkrafter. *I rapporten föreslås att skatten på arbete synlig- och tydliggörs.* En mer öppen fråga är vilken väg som ska väljas. Utifrån skatteteoretiska utgångspunkter bör förmånsdelar i socialavgifterna tas ut i form av avgift, medan skatteandelar bör tas ut i form av skatt. Avgörande för detta vägval är vilken vikt som läggs på att hela beskattningen av arbete ska vara synlig för medborgarna och vilken vikt som läggs vid principen att skatt ska tas ut som skatt och avgift ska tas ut som avgift. *I rapporten föreslås - som en åtgärd på kort sikt - att socialavgifter bör redovisas på lönespecifikationer.* Det är en åtgärd som inte kräver några förändringar i skatte- och socialavgiftssystemet. Åtgärden ska inte lagstiftas. Det ska vara frivilligt att redovisa socialavgifter på lönespecifikationer. Redovisning av socialavgifter på lönespecifikationer förekommer i dagsläget i viss utsträckning främst inom privat sektor.



## 1 Inledning

Vanligtvis ligger fokus i den allmänna debatten om beskattningen av arbete på skatter, medan socialavgifterna ofta förblir ouppmärksammade. Detta trots att avgifterna uppgår till betydande belopp. Att området är ouppmärksammat beror på att socialavgifterna är både osynliga och otydliga för medborgarna. Den enskilde medborgaren har i nuvarande system normalt ingen uppfattning om varför, hur mycket och till vad socialavgifter inbetalats eller vad som är avgift respektive skatt i de socialavgifter som inbetalats. Termen *socialavgift* är heller inte helt adekvat. Socialavgifterna har ett betydande skatteinnehåll i och med att delar av avgiftsinbetalningarna inte ger några socialförsäkringsförmåner. Förekomsten av skatt i socialavgifterna borde i sig föranleda en större uppmärksamhet, utöver effektivitets- och legitimitetsskäl. Ett begrepp som ofta förekommer i dessa sammanhang är försäkringsmässighet. Det saknas dock en vedertagen definition på vad som utgör försäkringsmässiga socialavgifter eller vad som kännetecknar en försäkringsmässig socialförsäkring. Vanligtvis avses att det ska finnas ett tydligt samband mellan socialavgift och socialförsäkringsförmån.

I dokumentet från SACO-kongressen 2005 ”Färdriktning 2006-2009” redogörs för SACO:s skattepolitiska målsättningar, värderingar och fokus. I dokumentet framgår bl.a. att ”*skattesystemet ska vara tydligt för medborgarna. Därför bör arbetsgivaravgifterna omvandlas till egenavgifter. Avgifterna till trygghetsystemen och beskattningen av arbete bör behandlas i ett sammanhang*” vid en översyn av skattesystemet. I dokumentet framgår också att socialförsäkringarna ”*ska vara så försäkringsmässiga som möjligt. Avgifter ska svara mot förmåner. Därför är dagens konstruktion med avgifter över taket oacceptabel. Sådana dolda skatter gröper ur socialförsäkringarnas legitimitet.*”

Denna rapport är en fortsättning på ett skattepolitiskt arbete som inleddes år 2004 och som hittills har resulterat i en rapport ”Brant skatt – skatten på arbete”, SACO (2005) som i huvudsak behandlade den synliga delen av skatten på arbete. Titeln på denna rapport är ”Mellan golv och tak – avgifterna på arbete”. Titeln anspelar på att det är mellan golv och tak i socialförsäkringarna som inbetalda socialavgifter utgörs av avgifter och inte av skatt. Syftet med rapporten är att i) analysera försäkringsmässigheten i socialavgifterna, ii) analysera hur försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan öka, iii) analysera hur försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan bli fullständig samt iv) dra slutsatser om, och lämna förslag på, hur socialavgifterna kan förändras i syfte att nå en ökad eller fullständig försäkringsmässighet samtidigt som beskattningen av arbete mer synlig och tydlig för medborgarna.

Olika rapporter har behandlat socialavgiftssystemet. Rapporterna har dock ofta legat på det principiella planet eller handlat om olika systemlösningar. Ambitionen i denna rapport är att knyta ihop princip- och systemlösningsperspektiven med tydliga konsekvensbeskrivningar av effekter på offentliga finanser, skattebetalning, inkomstfördelning, ekonomiska drivkrafter till arbete och grad av försäkringsmässighet som skilda principer eller systemlösningar leder till. Det senare åskådliggörs med hjälp av simuleringar. Fokus i rapporten ligger på skattesystemets allokeringpolitiska uppgift. Vad det betyder för skattesystemets huvuduppgift att finansiera offentliga utgifter eller för skattesystemets andra uppgifter är i denna rapport sekundärt. 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 förändringarna.

Rapporten är disponerad på följande sätt: i kapitel 2 analyseras försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. I kapitel 3 analyseras olika sätt att öka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. I kapitel 4 analyseras olika sätt att åstadkomma en fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet. I kapitel 5 sammanfattas slutsatser och förslag.





## 2 Försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet

I detta kapitel analyseras försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet.

### 2.1 Försäkringsmässighet

I avsnitt 2.1.1 introduceras begreppet försäkringsmässighet. I avsnitt 2.1.2 ges en kortfattad och förenklad beskrivning av hur försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan mätas. Läsare som endast har ett allmänt intresse av frågeställningen kan hoppa över avsnitt 2.1.3. I detta avsnitt ges en mer teknisk och fördjupad beskrivning. I avsnitt 2.1.4 presenteras simuleringar för inkomståret 2006. I avsnitt 2.1.5 redovisas slutsatser.

#### 2.1.1 Begreppet försäkringsmässighet

Inom den nationalekonomiska teoribildningen (försäkringsteori) är begreppet försäkringsmässighet väl definierat. Begreppet är också vedertaget inom traditionell försäkringsverksamhet. Försäkringsmässighet betyder i dessa sammanhang att varje individ ska betala en avgift (premie) som motsvarar den individuella risken och de samlade avgifterna (premierna) ska motsvara de förväntade utbetalningarna (s.k. aktuarisk premiesättning). Försäkringsmässighet kommer också till uttryck i de krav som lagstiftaren ställt upp för försäkringsverksamhetens bedrivande enligt den s.k. stabilitetsprincipen. Stabilitetsprincipen innebär att försäkringsverksamheten ska bedrivas med tillfredsställande soliditet, likviditet och kontroll över försäkringsrisker och andra ekonomiska risker på ett sådant sätt att försäkringsgivaren kan fullgöra sina åtaganden. Ett sätt att värdera försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet är att utgå från försäkringsteori och vedertagen försäkringspraxis och sedan analysera i vilken utsträckning olika kriterier är uppfyllda. Med detta angreppssätt betraktas socialförsäkringar som försäkringar.

Det finns ingen vedertagen definition på vad som utgör försäkringsmässiga socialavgifter eller vad som kännetecknar en försäkringsmässig socialförsäkring. Trots avsaknaden av en vedertagen definition används begreppet försäkringsmässighet ofta när socialavgifter och socialförsäkringsförmåner diskuteras. Vanligtvis avses att det ska finnas ett tydligt samband mellan avgift och förmån. Vad ett ”tydligt samband” betyder och hur det i sådana fall kan mätas är däremot mer oklart. Är det fråga om ett fullständigt samband eller räcker det med ett någorlunda starkt samband för att det ska vara frågan om ett ”tydligt samband”?<sup>1</sup> Eftersom socialförsäkringar i flera avseenden skiljer sig från försäkringar på en marknad är det svårt att tillämpa den försäkringsteoretiska definitionen av försäkringsmässighet på socialavgiftssystemet.<sup>2</sup> Ett alternativ till det försäkringsteoretiska sättet att värdera försäkringsmässighet är att konstruera särskilda kriterier utifrån socialförsäkringarnas särart (avgiftsfinansiering, obligatorium och riskgruppsutjämning) och analysera i vilken utsträckning dessa kriterier är uppfyllda. Med detta angreppssätt betraktas socialförsäkringarna som en särskild typ av försäkringar som syftar till att uppfylla fördelningspolitiska mål.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> En alltför bokstavlig tolkning av ”tydligt samband” riskerar för övrigt att leda fel eftersom rätten till individuella socialförsäkringsförmåner, formellt sett, inte är avhängigt om socialavgifter har inbetalats.

<sup>2</sup> Se exempelvis ”Vad är en försäkring? Samtal om socialförsäkring Nr 1 och Riskgruppsutjämning - viktigare än progressivitet. Samtal om socialförsäkring Nr 5. Socialförsäkringsutredningen (S 2004:08) för en diskussion om dessa skillnader.

<sup>3</sup> En utförlig redogörelse för dessa skilda synsätt ligger utanför denna rapport. För en diskussion se Ruth Mannelqvists doktorsavhandling ”Samband i socialförsäkringen. En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen.” 2003.

I denna rapport tillämpas det senare angreppssättet. En viktig utgångspunkt är den principiella skillnaden mellan skatt och 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. Beroende på val av analysnivå och tidsperspektiv kan socialavgifter vara både skatt eller avgift. På makronivå (och på längre sikt) är socialavgifter att betrakta som en skatt på arbete då avgifterna antas finansieras ur inkomsttagarnas löneutrymme.<sup>4</sup> På mikronivå (och på kortare sikt) kan socialavgifterna däremot betraktas som avgifter, eftersom de tas ut för att finansiera socialförsäkringsförmåner för den enskilde. Avgifterna har dock ett skatteinnehåll, eftersom de inte fullt ut motsvaras av förmåner. Som ovan nämnts ska det finnas ett tydligt samband mellan avgifter och förmåner för att en försäkring ska sägas vara försäkringsmässig. Försäkringsmässighet diskuteras ofta i allmänna eller abstrakta termer, utan någon koppling till reglerna för socialavgifter och socialförsäkringsförmåner. För att kunna mäta försäkringsmässighet krävs dock en sådan koppling. I avsnitt 2.1.2 och 2.1.3 görs en sådan koppling.

### 2.1.2 Att mäta försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet – förenklad beskrivning

Socialavgifter betalas in över hela lönesumman. Socialavgifterna motsvaras inte fullt ut av förmåner. Den del av avgiftsinbetalningarna som motsvaras av förmåner kallas *förmånsdel*. Den del av avgiftsinbetalningarna som inte motsvaras av förmåner kallas *skatteandel*.

Skatteandelen består av fyra *skattekomponenter*: tak, golv, statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner. Avgiftsinbetalningar över tak eller under golv motsvaras inte av några förmåner och utgör de största skattekomponenterna. Skattekomponenten avveckling av förmåner uppstår när avgifter tas ut för förmåner som inte längre kan lämnas. Statliga ålderspensionsavgifter är en skattekomponent av teknisk karaktär av mycket liten betydelse. Skatteandelen kan beräknas för varje socialavgift och totalt genom att räkna ut samtliga ingående skattekomponenter. Skatteandelen varierar mellan olika socialavgifter beroende på vilka skattekomponenter som ingår och hur stor respektive komponent är. Tre faktorer avgör skatteandelen: inkomstfördelning, regelverket för avgifter och förmåner och utgiftssammansättningen (i de fall förmåner finansieras av en och samma avgift).

Skatteandelen kan beräknas som genomsnittlig skatteandel (över *hela* avgiftsinbetalningen) och som marginell skatteandel (på den *sist inbetalda* avgiftskronan). Den genomsnittliga skatteandelen talar om hur stor andel av *hela* avgiftsinbetalningen som är skatt. Den marginella skatteandelen talar om hur stor andel av en *marginellt ökad* avgiftsinbetalning som är skatt.

Graden av försäkringsmässighet kan uttryckas som 100 minus skatteandelen. Graden av försäkringsmässighet är samma sak som förmånsdelen.

---

<sup>4</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). En motsvarande sänkning av socialavgifterna kan ses som en skattesänkning för arbetsgivaren. Denna skattesänkning kommer (beroende på incidensen) tillfalla löntagarna (i form av högre löner) och/eller konsumenterna (genom lägre priser) samt till ägarna (genom högre avkastning).

### 2.1.3 Att mäta försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet – fördjupad beskrivning

Försäkringskassan har i en rapport presenterat en metod för att mäta försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet.<sup>5</sup> I denna rapport analyseras socialavgifterna utifrån fyra kriterier på försäkringsmässighet. I rapporten undersöks hur starkt sambandet är på individnivå mellan inbetalda avgifter och storleken på de förmåner som kan betalas ut. Syftet med rapporten är att principiellt diskutera och kvantitativt belysa försäkringsmässigheten i socialförsäkringens finansiering.<sup>6</sup>

#### 2.1.3.1 Kriterier på försäkringsmässighet

I nämnda rapport ställs följande krav upp för att en socialförsäkring ska sägas vara försäkringsmässig:

1. *För att en försäkring ska vara försäkringsmässig måste förmånen ge skydd mot en försäkringsbar risk (en risk är försäkringsbar om försäkringstagaren inte kan påverka händelsen, om försäkringstagaren förutsätts sträva efter att undvika händelsen eller åtminstone inte kan framkalla den, utan att försäkringsgivaren får kännedom om detta samt om försäkringsgivaren och försäkringstagaren har samma mängd information om risken för att händelsen inträffar).*

Ovanstående kriterium gäller alla typer av försäkringar. För socialförsäkringar måste ytterligare tre kriterier läggas till:

2. *inbetalade avgifter används fullt ut för att finansiera utbetalade ersättningar på systemnivå, åtminstone över en längre tidsperiod, medan kortfristiga under- eller överskott kan utjämnas med exempelvis buffertfonder;<sup>7</sup>*
3. *på individnivå finns ett tydligt positivt samband mellan den försäkrades bidrag till finansieringen och storleken på den ersättning som utbetalas om en försäkringshändelse inträffar,*
4. *försäkringspremien avspeglar försäkringens kostnader genom det förväntade utfallet.*

Utifrån dessa fyra kriterier kan försäkringsmässigheten i socialavgifterna värderas.<sup>8</sup> I både Försäkringskassans rapport och i denna rapport ligger fokus på det tredje kriteriet.

<sup>5</sup> Försäkringsmässighet: skatter och avgifter i socialförsäkringens finansiering, Försäkringskassan Analyserar 2006:13.

<sup>6</sup> I olika sammanhang har Försäkringskassan (och tidigare Riksförsäkringsverket) gett uttryck för sin principiella syn på avgiftsfinansiering och skattefinansiering. I budgetunderlaget till regeringen för 2007-2009 framgår att myndigheten anser att bara socialförsäkringar med en hög grad av försäkringsmässighet bör vara avgiftsfinansierade. Om en socialavgift har ett högt skatteinnehåll bör avgiften tas bort. Förmånen bör då finansieras på något annat sätt, till exempel via den allmänna löneavgiften, som då kan behöva höjas, eller genom andra skatter.

<sup>7</sup> Finansieringen av socialförsäkringarna består av en blandning av socialavgifter, allmän pensionsavgift, statlig ålderspensionsavgifter (som är en del av socialavgifterna), skatter och fondavkastning. Kopplingen mellan inbetalda avgifter och de förmåner de ska finansiera är förhållandevis svag. Med undantag för ålderspensionsavgifterna förs övriga avgifter till statsbudgeten, varifrån förmånerna betalas ut. 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. 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. De enskilda socialavgifterna och allmän löneavgift har korrigerats inom ramen för det totala avgiftsuttaget för att bättre överensstämja med utgiftsutvecklingen. Avgiftsintäkterna har generellt varit större än de utbetalningar som avgifterna ska finansiera. Den överskjutande delen har förstärkt statens budgetsaldo och fungerat som en skatt utöver den skatteandel som finns i själva avgifterna. I denna rapport bortses från denna skatteeffekt vid beräkning av skatteandelarna i socialavgifterna.

<sup>8</sup> I Försäkringskassans rapport s.14-22 lämnas en samlad bedömning av i vilken utsträckning de olika kriterierna kan anses vara uppfyllda.

### 2.1.3.2 Begrepp och definitioner

Socialavgifter betalas in över hela lönesumman. Avgifterna motsvaras inte fullt ut av förmåner. Den del av avgiftsinbetalningarna som motsvaras av förmåner kallas *förmånsdel*. Den del av avgiftsinbetalningarna som inte motsvaras av förmåner kallas *skatteandel*. 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<sup>9</sup> eller motsvarande skatt. En schablon för skatteandelen lades samtidigt fast.<sup>10</sup>

Skatteandelen består av fyra *skattekomponenter*: tak, golv, statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner. Alla fyra skattekomponenter fungerar omfördelande (särskilt komponenterna tak och golv) och begränsar sambandet mellan avgifter och förmåner.

1. *Tak* (OTA) innebär att förmånen begränsas uppåt, utan att avgiften begränsas i motsvarande omfattning,
2. *Golv* (UGO) innebär att förmånen begränsas nedåt genom en lägsta garanterad nivå för ersättning (det finns olika typer av golv i socialförsäkringarna),
3. *Statliga ålderspensionsavgifter* (SÅP) baseras på utbetalda förmåner och finansieras av samma socialavgifter som förmånerna i sig. Den del av dessa avgifter som går till att finansiera differensen mellan inbetalda avgifter och intjänade rättigheter till vissa förmåner (*förmån under avveckling*) är att betrakta som en skatt,
4. *Förmåner under avveckling* (AVV) innebär att inbetalda avgifter inte motsvaras av framtida förmåner och är att betrakta som en skatt.

Graden av försäkringsmässighet kan uttryckas som 100 minus skatteandelen. Graden av försäkringsmässighet är samma sak som förmånsdelen.

---

<sup>9</sup> Socialavgifterna består av arbetsgivar- och egenavgifter. 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. Socialavgifterna beräknas uppgå till ca 410 miljarder kronor netto inkomståret 2006, vilket motsvarar knappt en tredjedel av de totala skatteintäkterna och drygt en sjättedel av bruttonationalprodukten, BNP. Det totala skatte- och avgiftsuttaget på arbete beräknas uppgå till ca 910 miljarder kronor netto inkomståret 2006, vilket motsvarar ca två tredjedelar av de totala skatteintäkterna och ca en tredjedel av bruttonationalprodukten, BNP. Socialavgifter netto består av arbetsgivaravgifter, egenavgifter, allmän pensionsavgift och särskild löneskatt minus nedsättningar av arbetsgivar- och egenavgifter. Skatt på arbete netto består av socialavgifter netto och statlig och kommunal inkomstskatt, minus skattereduktioner för allmän pensionsavgift, fackföreningsavgift och för arbetslöshetskassa. Se Skattestatistisk årsbok 2005 (s. 55), Nationalräkenskaperna SCB samt egna beräkningar i FASIT. Socialavgifter tas ut i flertalet stater, men eftersom välfärdsfinansiering och andra institutionella förhållanden skiljer sig åt mellan olika stater varierar också socialavgifternas betydelse i skattekvoten (skatternas andel bruttonationalprodukten, BNP). Socialavgifternas andel av totala skatteinkomster uppgår för Sveriges del till 30,1 procent inkomståret 2002, vilket strax över EU-genomsnittet (EU15) som uppgår till 28,1 procent och över OECD-genomsnittet (25,4 procent). Skattestatistisk årsbok 2005, s. 311-317.

<sup>10</sup> Schablonen låg till grund för den särskilda löneskatt som introducerades i skattereformen (skattedelen sattes till 22,2 procentenheter av de 38,77 som socialavgifterna då utgjorde, d.v.s. ca 57 procent av det totala avgiftsuttaget). Sedan 1991 har skattesatsen korrigerats vid sex tillfällen. Fr.o.m. inkomståret 1998 uppgår den särskilda löneskatten till 24,26 procent.

### 2.1.3.3 Beräkning av skatteandelen i socialavgifterna

För varje socialavgift beräknas skatteandelen i form av tak, golv, statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner.<sup>11</sup> Skatteandelen avgörs av tre faktorer: inkomstfördelning, regelverket för avgifter och förmåner och utgiftssammansättningen (i de fall förmåner finansieras av en och samma avgift).<sup>12</sup> Skatteandelen påverkas dels av direkta politiska beslut (exempelvis höjningar av tak), dels av den allmänna ekonomiska utvecklingen (som i och för sig kan vara ett indirekt resultat av tidigare fattade politiska beslut). Skatteandelen påverkas i det senare fallet av hur inkomsttagarnas inkomster utvecklas och av hur utgifterna för en förmån utvecklar sig i förhållande till andra förmåner (som finansieras med samma avgift).

På samma sätt som det är en skillnad på genomsnittlig skatt (skatteandel över *hela* inkomsten) och marginalskatt (skatteandel på den *sist in tjänade* kronan) är det en skillnad mellan genomsnittlig och marginell skatteandel av socialavgifterna. Den genomsnittliga skatteandelen utgörs av den andel av avgiften som kan liknas vid skatt, medan den marginella skatteandelen erhålls genom att mäta samma andel av den extra avgiftsinbetalning som följer av en marginell ökning av avgiftsunderlaget. Den genomsnittliga andelen tillför kunskap ur ett systemperspektiv om hur stor andel av socialförsäkringarna som kan anses vara finansierad av skatter, medan den marginella andelen kan säga något om socialavgifternas inflytande på individens ekonomiska drivkrafter. I vissa fall uppstår negativa marginaleffekter vid en marginell ökning av avgiften.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Förmånsdelen erhålls som 100 minus skatteandelen. De beräkningar som genomförts i denna rapport skiljer sig något från beräkningarna i Försäkringskassans rapport. Det innebär att resultaten avviker något från varandra. 1) Beräkningarna i denna rapport avser inkomståret 2006. Försäkringskassans beräkningar avser inkomståret 2004 med 2006 års regelverk. 2) Beräkningarna i denna rapport har genomförts i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT (Fördelnings- Analytiskt Statistiskt system 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 utrymmesskäl. Det urval som använts i detta kapitel är LINDA-urvalet (i övriga kapitel har HEK-urvalet använts). Trots att LINDA-urvalet är stort uppstår vissa skattningsfel vid marginalberäkningar och en viss försiktighet bör därför iaktas vid tolkningen av dessa resultat. Försäkringskassans beräkningar är gjorda med hjälp av Försäkringskassans databas för pensionsgrundande inkomst, PGI. 3) I denna rapport har taket i arbetslöshetsersättningen beräknats som (förhöjd högsta ersättning \* 100 ersättningsdagar \* vikten 100/260 ersättningsdagar) + (normal högsta ersättning \* 160 ersättningsdagar \* vikten 160/260 ersättningsdagar). Försäkringskassans beräkningar har utgått från förhöjd högsta ersättning \* 260 ersättningsdagar. Taket är således något lägre i den förra beräkningen. 4) I denna rapport inkluderas allmän löneavgift. Allmän löneavgift har inget särskilt ändamål och är i sin helhet en skatt. Allmän löneavgift särredovisas i tabellerna. I Försäkringskassans beräkningar är allmän löneavgift exkluderad.

<sup>12</sup> Vid ett givet regelverk och en given utgiftssammansättning bestäms skatteandelen av inkomstfördelningen (hur mycket av avgifterna som hamnar över tak, under golv och hur stora andra skattekomponenter blir). Om exempelvis inkomsterna ökar påverkas skattekomponenterna. Vid en given inkomstfördelning och utgiftssammansättning bestäms skatteandelen av regelverket (hur reglerna ser ut som påverkar tak, golv och andra skattekomponenter). När exempelvis taket höjdes 1 juli 2006 i sjuk- och föräldraförsäkringen minskade skatteandelen. Vid en given inkomstfördelning och ett givet regelverk bestäms skatteandelen i avgifterna av sammansättningen av utgifter. Exempelvis förändras skatteandelen i sjukförsäkringsavgiften (och den totala skatteandelen) om fördelningen av utgifterna mellan sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning förändras, eftersom skatteandelen vägs med denna fördelning. Från ett år till annat sker normalt förändringar i inkomster, regler och utgiftssammansättning. Genom s.k. dekomponering kan den totala förändringen brytas ned i olika faktorer.

<sup>13</sup> Den ena effekten vid en marginell ökning av avgiftsunderlaget består av att inkomsterna under golv ökar. Den andra effekten består av att individer strax under golvet kommer upp till golvet. Om den senare effekten överväger den förra effekten uppstår negativa marginaleffekter.

### 2.1.3.4 Översikt - förmånsdelar och skatteandelar i socialavgifterna

I Tabell 1 framgår att förmånsdelar återfinns i samtliga sex socialavgifter. Skattekomponenterna varierar mellan socialavgifterna. Tak- och golvkomponenten återfinns i samtliga sex socialavgifter. Skatteandel i form av statliga ålderspensionsavgifter återfinns i sjukförsäkringsavgiften, föräldraförsäkringsavgiften, arbetsmarknadsavgiften och arbetsskadeavgiften. Skatteandel i form av avveckling av förmåner återfinns i ålderspensionsavgiften och efterlevandepensionsavgiften. Allmän löneavgift är definitionsmässigt inte någon socialavgift, men brukar ofta tas med vid redovisningar av socialavgifter. Allmän löneavgift har inget särskilt ändamål och utgörs i sin helhet av skatt.

**Tabell 1 Förekomsten av förmåns- och skatteandelar (uppdelad på olika skattekomponenter) i socialavgifterna**

Avgift	Förmånsdel	Skatteandel			
		OTA	UGO	SÅP	AVV
Sjukförsäkringsavgift	ja	ja	ja	ja	nej
Föräldraförsäkringsavgift	ja	ja	ja	ja	nej
Ålderspensionsavgift	ja	ja	ja	nej	ja
Efterlevandepensionsavgift	ja	ja	ja	nej	ja
Arbetsmarknadsavgift	ja	ja	ja	ja	nej
Arbetsskadeavgift	ja	ja	ja	ja	nej
<b>TOTALT Socialavgifter</b>		-	-	-	-
<i>Allmän löneavgift</i>	nej	-	-	-	-
<b>TOTALT Socialavgifter och allmän löneavgift</b>		-	-	-	-

Anm. OTA = skattekomponent tak, UGO = skattekomponent golv, SÅP = skattekomponent statliga ålderspensionsavgifter och AVV = skattekomponent avveckling av förmåner.

## 2.1.4 Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet – simuleringar 2006

### 2.1.4.1 Arbetsgivaravgifter

Den genomsnittliga skatteandelen i arbetsgivaravgifterna uppgår till 40,1 procent. Om allmän löneavgift inkluderas ökar skatteandelen till 48,3 procent. Sjukförsäkrings- och ålderspensionsavgiften väger tungt i genomsnittet och utgör tillsammans två tredjedelar av arbetsgivaravgifterna. En vanligt förekommande föreställning är att komponenten tak är störst. Som framgår av Tabell 2 är komponenten golv störst (20,5 procent), följt av komponenten tak (13,8 procent).<sup>14</sup> Övriga skattekomponenter (statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner) är förhållandevis små.

Arbetsskadeavgiften och ålderspensionsavgiften är de avgifter som kan anses vara mest försäkringsmässiga (innehåller den lägsta skatteandelen). Efterlevandepensionsavgiften och arbetsmarknadsavgiften är de avgifter som kan anses vara minst försäkringsmässiga (innehåller den högsta skatteandelen). Den höga skatteandelen i efterlevandepensionsavgiften beror på höga skattekomponenter i form av golv och i form av avveckling av förmåner. När det gäller arbetsmarknadsavgiften innehåller den höga skatteandelar i form av tak och golv (arbetslöshetsförsäkringen innehåller höga golv och låga tak), vilket innebär att endast 44 procent av avgifterna motsvaras av förmåner - resten är skatt. På marginalen är denna andel ännu lägre.

<sup>14</sup> Där taken är högre (ålderspensions- och efterlevandepensionsavgift) är skattekomponenten tak lägre. Där taken är lägre (arbetsmarknadsavgift) är skattekomponenten tak högre. Där golven är lägre (ålderspensionsavgift) är skattekomponenten golv lägre. Där golven är högre (arbetsmarknadsavgift) är skattekomponenten golv högre.

Tabell 2 Skattekomponenter och total skatteandel i arbetsgivaravgifterna inkomståret 2006

Avgift/skattekomponent	Genomsnittlig skatteandel					Marginell skatteandel				
	OTA	UGO	SÅP	AVV	TOT	OTA	UGO	SÅP	AVV	TOT
Sjukförsäkringsavgift	11,4	32,2	0,6	0,0	44,2	37,4	4,9	0,6	0,0	42,9
Föräldraförsäkringsavgift	11,4	24,3	0,5	0,0	36,2	37,2	2,1	0,8	0,0	40,1
Ålderspensionsavgift	10,6	0,3	0,0	8,6	19,6	34,6	-0,2	0,0	6,3	40,7
Efterlevandepensionsavgift	10,6	38,9	0,0	39,0	88,5	34,8	4,3	0,0	47,6	86,6
Arbetsmarknadsavgift	27,8	38,2	0,2	0,0	66,2	77,3	4,1	10,4	0,0	91,8
Arbetskkadeavgift	16,0	0,1	0,8	0,0	16,9	51,4	0,0	1,4	0,0	52,9
<b>TOTALT</b>	<b>13,8</b>	<b>20,5</b>	<b>0,3</b>	<b>5,6</b>	<b>40,1</b>	<b>42,8</b>	<b>2,6</b>	<b>0,3</b>	<b>5,2</b>	<b>50,9</b>
Allmän löneavgift	-	-	-	-	100,0	-	-	-	-	100,0
<b>TOT (inkl. allm. löneavg.)</b>	-	-	-	-	<b>48,3</b>	-	-	-	-	<b>57,6</b>

Anm. OTA = skattekomponent tak, UGO = skattekomponent golv, SÅP = skattekomponent statliga ålderspensionsavgifter, AVV = skattekomponent avveckling av förmåner och TOT = totalt alla skattekomponenter.

Ett annat mönster framträder om man studerar de marginella skatteandelarna. Den marginella skatteandelen i arbetsgivaravgifterna uppgår till 50,9 procent. Om allmän löneavgift inkluderas ökar den marginella skatteandelen till 57,6 procent. Den lägsta marginella skatteandelen återfinns i ålderspensionsavgiften. Skattekomponenten tak uppgår till 42,8 procent vid en marginell ökning av avgiftsunderlaget.<sup>15</sup> En marginell ökning påverkar även skattekomponenten golv. Den marginella skatteandelen uppgår dock endast till 2,6 procent. Vissa individer har så låga inkomster att de även efter en marginell ökning befinner sig under golvet. Marginaleffekten blir kraftig om skattekomponenten i form av avveckling av förmåner är betydande.

#### 2.1.4.2 Egenavgifter

Den genomsnittliga skatteandelen i egenavgifterna uppgår till 38,7 procent. Om allmän löneavgift inkluderas ökar skatteandelen till 47,6 procent. De jämförelsevis lägre skatteandelarna beror på att inkomsterna för egenföretagare, generellt sett, är lägre än för anställda. En större andel av avgiftsinbetalningarna ligger därför under golven och en mindre andel över taken. Som framgår av Tabell 3 uppgår den genomsnittliga skattekomponenten tak till 5,7 procent, medan skattekomponenten golv uppgår till 27,2 procent. Övriga skattekomponenter (statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner) är förhållandevis små.

Tabell 3 Skattekomponenter och total skatteandel i egenavgifterna inkomståret 2006

Avgift/skattekomponent	Genomsnittlig skatteandel					Marginell skatteandel				
	OTA	UGO	SÅP	AVV	TOT	OTA	UGO	SÅP	AVV	TOT
Sjukförsäkringsavgift	5,8	45,0	1,0	0,5	50,8	14,8	14,8	0,0	-3,7	25,9
Föräldraförsäkringsavgift	4,8	38,7	0,4	0,0	44,0	16,7	-16,7	0,0	0,0	0,0
Ålderspensionsavgift	4,6	1,6	0,0	9,1	15,3	15,2	-3,0	0,0	6,1	18,2
Efterlevandepensionsavgift	4,6	58,4	0,0	28,7	91,7	0,0	20,0	0,0	60,0	80,0
Arbetsmarknadsavgift	13,7	57,8	0,2	0,0	71,5	50,0	16,7	0,0	0,0	66,7
Arbetskkadeavgift	7,1	0,5	0,9	0,0	8,5	50,0	0,0	0,0	0,0	50,0
<b>TOTALT</b>	<b>5,7</b>	<b>27,2</b>	<b>0,4</b>	<b>5,8</b>	<b>38,7</b>	<b>18,5</b>	<b>9,9</b>	<b>0,0</b>	<b>7,4</b>	<b>35,8</b>
Allmän löneavgift	-	-	-	-	100,0	-	-	-	-	100,0
<b>TOT (inkl. allm. löneavg.)</b>	-	-	-	-	<b>47,6</b>	-	-	-	-	<b>45,3</b>

Anm. OTA = skattekomponent tak, UGO = skattekomponent golv, SÅP = skattekomponent statliga ålderspensionsavgifter, AVV = skattekomponent avveckling av förmåner och TOT = totalt alla skattekomponenter.

<sup>15</sup> Där taken är högre (ålderspensions- och efterlevandepensionsavgift) är den marginella skattekomponenten tak lägre. Där taken är lägre (arbetsmarknadsavgift) är den marginella skattekomponenten tak högre.

Den marginella skatteandelen i egenavgifterna uppgår till 35,8 procent. Om allmän löneavgift inkluderas ökar den marginella skatteandelen till 45,3 procent. Det är inte någon större skillnad mellan genomsnittlig och marginell skatteandel. Vid en marginell ökning av avgiftsinbetalningarna uppgår skattekompontenten tak till 18,5 procent. Skattekompontenten golv blir betydligt lägre i egenavgifterna än i arbetsgivaravgifterna. Skattekompontenten golv blir i gengäld högre i egenavgifterna. Marginaleffekten blir också kraftig om skattekompontenten i form av avveckling av förmåner är betydande.

### 2.1.4.3 Socialavgifter

Socialavgifterna består av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Arbetsgivaravgifterna utgör mer än 97 procent av socialavgifterna och väger således mycket tungt i genomsnittet. Den genomsnittliga skatteandelen i socialavgifterna uppgår till 40,1 procent. Om allmän löneavgift inkluderas ökar skatteandelen till 48,3 procent. Den marginella skatteandelen i socialavgifterna uppgår till 50,6 procent. Om allmän löneavgift inkluderas ökar den marginella skatteandelen till 57,3 procent. I Tabell 4 redovisas genomsnittliga och marginella skatteandelar för socialavgifterna.

**Tabell 4 Skattekompontener och total skatteandel i socialavgifterna inkomståret 2006**

Avgift/skattekompontent	Genomsnittlig skatteandel					Marginell skatteandel				
	OTA	UGO	SÅP	AVV	TOT	OTA	UGO	SÅP	AVV	TOT
Sjukförsäkringsavgift	11,3	32,5	0,6	0,0	44,3	36,7	5,4	0,6	0,0	42,8
Föräldraförsäkringsavgift	11,3	24,6	0,5	0,0	36,4	36,7	2,4	0,0	0,0	39,1
Ålderspensionsavgift	10,5	0,4	0,0	8,7	19,5	34,1	-0,1	0,0	6,5	40,5
Efterlevandepensionsavgift	10,5	39,4	0,0	38,7	88,6	34,4	4,7	0,0	47,4	86,5
Arbetsmarknadsavgift	27,7	38,4	0,2	0,0	66,3	77,0	4,4	0,0	0,0	81,4
Arbetskadavgift	15,7	0,1	0,8	0,0	16,7	50,7	0,0	0,0	0,0	50,7
<b>TOTALT</b>	<b>13,6</b>	<b>20,6</b>	<b>0,3</b>	<b>5,6</b>	<b>40,1</b>	<b>42,2</b>	<b>2,8</b>	<b>0,3</b>	<b>5,3</b>	<b>50,6</b>
Allmän löneavgift	-	-	-	-	100,0	-	-	-	-	100,0
<b>TOT (inkl. allm. löneavg.)</b>	-	-	-	-	<b>48,3</b>	-	-	-	-	<b>57,3</b>

Anm. OTA = skattekompontent tak, UGO = skattekompontent golv, SÅP = skattekompontent statliga ålderspensionsavgifter, AVV = skattekompontent avveckling av förmåner och TOT = totalt alla skattekompontener.

I Tabell 5 sammanfattas de genomsnittliga och marginella skatteandelarna uppdelat på arbetsgivaravgifter, egenavgifter och socialavgifter exklusive och inklusive allmän löneavgift.

**Tabell 5 Översikt - skattekompontener och total skatteandel i socialavgifterna inkomståret 2006**

Avgift/skattekompontent	Genomsnittlig skatteandel					Marginell skatteandel				
	OTA	UGO	SÅP	AVV	TOT	OTA	UGO	SÅP	AVV	TOT
TOT Arbetsgivaravgifter	13,8	20,5	0,3	5,6	40,1	42,8	2,6	0,3	5,2	50,9
TOT Egenavgifter	5,7	27,2	0,4	5,8	38,7	18,5	9,9	0,0	7,4	35,8
TOT Socialavgifter	13,6	20,6	0,3	5,6	40,1	42,2	2,8	0,3	5,3	50,6
<b>Inkl. allmän löneavgift</b>										
TOT Arbetsgivaravgifter	-	-	-	-	48,3	-	-	-	-	57,6
TOT Egenavgifter	-	-	-	-	47,6	-	-	-	-	45,3
TOT Socialavgifter	-	-	-	-	48,3	-	-	-	-	57,3

Anm. OTA = skattekompontent tak, UGO = skattekompontent golv, SÅP = skattekompontent statliga ålderspensionsavgifter, AVV = skattekompontent avveckling av förmåner och TOT = totalt alla skattekompontener.

Den genomsnittliga skatteandelen uppgår till 40,1 procent i arbetsgivaravgifterna och till 38,7 procent i egenavgifterna. Arbetsgivaravgifterna utgör merparten av socialavgifterna, vilket innebär att den genomsnittliga skatteandelen uppgår till 40,1 procent. Om allmän löneavgift inkluderas i



socialavgifterna uppgår skatteandelen nästan till 50 procent. Den största skattekomponenten i socialavgifterna utgörs komponenten golv (20,6 procent), följt av tak (13,6 procent). Övriga skattekomponenter (statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner) är förhållandevis små.

Ett annat mönster framträder om man studerar de marginella skatteandelarna. Den marginella skatteandelen i arbetsgivaravgifterna uppgår till 50,9 procent och till 35,8 procent i egenavgifterna. Sammanvägt uppgår skatteandelen i socialavgifterna till 50,6 procent. Om allmän löneavgift inkluderas ökar den marginella skatteandelen till 57,6 procent i arbetsgivaravgifterna och till 45,3 procent i egenavgifterna. Sammanvägt uppgår skatteandelen i socialavgifterna till 57,3 procent. Skatteandelen i socialavgifterna är betydande oavsett om man studerar genomsnittliga eller marginella skatteandelar.

### 2.1.5 Några slutsatser

Det saknas en vedertagen definition på vad som utgör försäkringsmässiga socialavgifter eller vad som kännetecknar en försäkringsmässig socialförsäkring. Vanligtvis avses att det ska finnas ett tydligt samband mellan avgift och förmån. Men hur detta samband ska se ut eller hur starkt detta samband måste vara preciseras sällan eller aldrig. Ofta förs diskussionen om försäkringsmässighet i allmänna eller abstrakta termer, utan någon direkt koppling till reglerna för socialavgifter och socialförsäkringsförmåner. För att kunna mäta försäkringsmässighet krävs dock en sådan koppling.

I denna rapport görs ett försök att kvantifiera försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet genom att tillämpa en metodik som utvecklats av Försäkringskassan. Sambandet mellan inbetalda avgifter och storleken på de förmåner som kan betalas ut undersöks på individnivå. Avgifter som inte motsvaras av förmåner utgör *skatteandelen*. För varje avgift beräknas skatteandelen i form av komponenterna tak, golv, statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner. Graden av försäkringsmässighet kan uttryckas som 100 minus skatteandelen. Graden av försäkringsmässighet är detsamma som *förmånsdelen*.

Skatteandelen kan beräknas som genomsnittlig skatteandel (över *hela* avgiftsinbetalningen) och som marginell skatteandel (på den *sist inbetalda* avgiftskronan). Den genomsnittliga skatteandelen talar om hur stor andel av *hela* avgiftsinbetalningen som är skatt. Den marginella skatteandelen talar om hur stor andel av en *marginellt ökad* avgiftsinbetalning som är skatt.

En slutsats är att skatteandelen i socialavgifterna är hög oavsett om man studerar genomsnittliga eller marginella skatteandelar. Den genomsnittliga skatteandelen i socialavgifterna uppgår till 40,1 procent (40,1 procent i arbetsgivaravgifterna och 38,7 procent i egenavgifterna). Om allmän löneavgift inkluderas uppgår skatteandelen till nästan 50 procent. I genomsnittsberäkningarna utgörs den största skattekomponenten i socialavgifterna av golv (20,6 procent). Därefter följer skattekomponenten tak (13,6 procent). Övriga skattekomponenter (statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner) är förhållandevis små.

Den marginella skatteandelen i socialavgifterna uppgår till 50,6 procent (50,9 procent i arbetsgivaravgifterna och 35,8 procent i egenavgifterna). Om allmän löneavgift inkluderas ökar den marginella skatteandelen till 57,3 procent (57,6 procent i arbetsgivaravgifterna och 45,3 procent i egenavgifterna). I marginalberäkningarna utgörs den största skattekomponenten i socialavgifterna av komponenten tak (42,2 procent). Därefter följer komponenten avveckling av förmåner och golv.

Skattekomponenten golv dominerar således i genomsnittsbereäkningarna, medan skattekomponenten tak dominerar i marginalbereäkningarna. En marginell ökning av avgiftsunderlaget påverkar skattekomponenten tak relativt mycket. En marginell ökning påverkar även skattekomponenten golv, men vissa individer har så låga inkomster att de även efter en marginell ökning befinner sig under golvet, vilket innebär att effekten blir relativt liten.

Arbetskadavgiften och ålderspensionsavgiften är de avgifter som kan anses vara mest försäkringsmässiga (låg skatteandel). Efterlevandepensionsavgiften och arbetsmarknadsavgiften är de avgifter som kan anses vara minst försäkringsmässiga (hög skatteandel). Övriga socialavgifter intar en mellanställning.

### 3 Ökad försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet

I detta kapitel analyseras olika sätt att öka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. I kapitlet bortses från administrativa problem och andra liknande aspekter som kan vara förknippade med simuleringarna. Motivet till detta är rapportens övergripande och principiella karaktär.

#### 3.1 Olika sätt att öka försäkringsmässigheten

I kapitel 2 konstaterades brister i försäkringsmässigheten. Det råder ett förhållandevis svagt samband mellan socialavgifter och socialförsäkringsförmåner. En bristande försäkringsmässighet har nackdelar i form av bristande transparens som kan innebära risk för s.k. fiskal illusion. Med begreppet fiskal illusion avses en undervärdering av skattebördan och en övervärdering av nyttan av offentliga utgifter. Om mycket få inkomsttagare har kunskap om vad som är skatt respektive avgift i socialavgifterna samt om endast förmånerna är kända, men inte kostnaderna eller finansieringen av förmånerna finns en risk för att inkomsttagarna får en felaktig bild av sambanden mellan avgifter, förmåner och kostnader. På individnivå kan detta leda till att nyttan av förmånerna överskattas i förhållande till kostnaderna, medan det på samhällsnivå kan leda till att den fulla samhällsekonomiska kostnaden av förändringar i skatte- och avgiftsuttaget inte beaktas. Av detta skäl är det motiverat att öka försäkringsmässigheten.

Sambandet mellan avgifter och förmåner kan öka eller blir fullständigt. En ökad försäkringsmässighet innebär att sambandet mellan avgifter och förmåner ökar. Denna variant analyseras i detta kapitel. En fullständig försäkringsmässighet innebär att avgifterna helt motsvaras av förmåner. Denna variant analyseras i kapitel 4. Ett ökat och fullständigt samband kan åstadkommas via förmåns- eller avgiftssidan. Ett ökat samband via förmånssidan innebär att förmånerna utökas på ett sådant sätt att de bättre motsvarar de avgifter som inbetalats. Ett ökat samband via avgiftssidan innebär att inga avgifter som inte motsvaras av förmåner tas ut.

Analysen avgränsar sig till vad som är intressant ur en principiell synvinkel. Först krävs dock ställningstaganden i två frågor. Den första frågan är vilka socialförsäkringsförmåner och socialavgifter som ska ingå i analysen. Analysen avgränsas till sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen, eftersom de har störst betydelse för de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Därför avgränsas avgifterna till sjukförsäkringsavgiften och arbetsmarknadsavgiften.

Den andra frågan är vilka skattekomponenter (tak, golv, statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner) som ska ingå i analysen. I princip skulle alla komponenter kunna ingå, eftersom samtliga fungerar omfördelade. Avgörande för om de ska ingå eller inte är på vilket sätt de fungerar omfördelade (se avsnitt 2.1.3). Komponenten *statliga ålderspensionsavgifter* bestäms indirekt av skattekomponenterna golv och tak. Komponenten *förmåner under avveckling* bestäms genom de särskilda politiska beslut om avveckling som fattats. Skattekomponenten *golv* finns i alla avgifter. Alla inkomsttagare kommer i kontakt med denna komponent vare sig de befinner sig under eller över golvet. Denna skattekomponent kan därmed anses vara av allmänt omfördelade karaktär. Med skattekomponenten *tak* förhåller det sig annorlunda. Endast inkomsttagare med lönesummor över tak kommer i kontakt med komponenten. Dessa inkomsttagare får inga förmåner över taken, samtidigt som de i betydligt lägre utsträckning än andra grupper är sjukskrivna eller arbetslösa. Denna komponent kan därmed anses vara av särskilt omfördelade karaktär. Analysen avgränsas av detta skäl till skattekomponenten tak.

## 3.2 Ökad försäkringsmässighet via förmånssidan

I avsnitt 3.2.1 beskrivs hur höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen påverkar försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. I avsnitt 3.2.2 presenteras simuleringar där taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen höjs eller slopas. Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 3.2.3 beskrivs hur ekonomiska drivkrafter till arbete påverkas. I avsnitt 0 redovisas hur försäkringsmässigheten påverkas. I avsnitt 3.2.5 redovisas slutsatser.

### 3.2.1 Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen

Både sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen innehåller tak. Dessa tak skiljer sig åt både vad gäller konstruktion och nivå. Taket i sjukförsäkringen är uttryckt som prisbasbelopp (PBB). Den 1 juli 2006 höjdes taket till 10 PBB. Taket i arbetslöshetsförsäkringen uttrycks som en högsta ersättning per dag. Under de första 100 dagarna är den högsta ersättningen per dag 730 kronor, därefter 680 kronor. För att räkna ut det genomsnittliga taket under en ersättningsperiod (300 dagar) vägs de olika nivåerna med respektive andel av ersättningsperioden. Omräknat till prisbasbelopp uppgår det vägda taket i arbetslöshetsförsäkringen till 5,73 PBB.

Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen innebär att en större andel av lönesumman kompenseras i form av förmåner. Förmånsdelarna ökar och skatteandelen minskar i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften. Sambandet mellan avgifter och förmåner stärks. Försäkringsmässigheten ökar. Ovanstående resonemang inskränker sig till riktningen på effekterna (om försäkringsmässigheten ökar eller minskar). I avsnitt 0 kvantifieras effekterna.

### 3.2.2 Höjda och slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen - simuleringar 2006

För att fördjupa analysen studeras makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för ett enskilt inkomstår. För att renodla principer och tydliggöra olika konsekvenser simuleras tre alternativfall.

- A) höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 10 PBB (motsv.)
- B) höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 12 PBB (motsv.)
- C) slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för respektive alternativ för inkomståret 2006.

#### 3.2.2.1 Makrotalseffekter

Bruttokostnaden uppgår till 5,4 miljarder kronor i alternativ A (höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 10 PBB), till 6,2 miljarder kronor i alternativ B (höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 12 PBB) och till 7,2 miljarder kronor i alternativ C (slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen). I det svenska skattesystemet beskattas transfereringar. När transfereringsinkomsterna ökar genom höjda eller slopade tak ökar också skatten. Nettokostnaden uppgår till 3,5, 4,1 respektive 4,8 miljarder kronor.

Den slutliga skatten uppgår i referensalternativet till ca 553,8 miljarder kronor. Som framgår av Tabell 6 uppstår relativt små effekter. I alternativ A (höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen

till 10 PBB) innebär det högre taket att den slutliga skatten ökar med ca 2 miljarder kronor eller med 0,36 procent. I alternativ B (höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 12 PBB) innebär det högre taket att den slutliga skatten ökar med ca 2,3 miljarder kronor eller med 0,41 procent. I alternativ C (slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen) innebär det slopade taket att den slutliga skatten ökar med ca 2,6 miljarder kronor eller med 0,48 procent. Att skatteeffekterna och skillnaderna mellan alternativen inte blir större beror på att de flesta inkomsttagare befinner sig under taken och på att inkomsttagare över taken är sjukskrivna eller arbetslösa i lägre utsträckning än andra grupper.

**Tabell 6 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006**

Alternativ	Taxerad inkomst	Bskbar inkomst	Slutlig skatt	Komm. skatt	Statlig skatt	Social-avgifter	Totalt uttag
Referensalternativet	1 584 791	1 443 700	553 785	455 973	40 305	362 605	916 390
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.)	1 589 812	1 449 057	555 803	457 667	40 574	362 487	918 290
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.)	1 590 329	1 449 582	556 070	457 832	40 670	362 389	918 459
C. Slopade tak	1 591 013	1 450 268	556 447	458 048	40 825	362 301	918 748
<b>Förändring jämfört med referensalternativet</b>							
Referensalternativet							
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.)	5 021	5 357	2 018	1 694	269	-118	1 900
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.)	5 538	5 882	2 285	1 859	365	-216	2 069
C. Slopade tak	6 222	6 568	2 662	2 075	520	-304	2 358
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>							
Referensalternativet							
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.)	0,32	0,37	0,36	0,37	0,67	-0,03	0,21
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.)	0,35	0,41	0,41	0,41	0,91	-0,06	0,23
C. Slopade tak	0,39	0,45	0,48	0,46	1,29	-0,08	0,26

### 3.2.2.2 Skattebetalningseffekter

De tre alternativfallen genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå jämfört med referensalternativet. I Tabell 7 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler.<sup>16</sup> När transfereringsinkomsterna ökar genom höjda eller slopade tak ökar också skatten. Den genomsnittliga skatteökningen för en individ uppgår till 219 kronor i alternativ A (höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 10 PBB). Motsvarande siffror för alternativ B (höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 12 PBB) och alternativ C (slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen) är en skatteökning om 248 respektive 289 kronor. Skatteökningen leder till ungefär lika stora relativa effekter i olika inkomstskikt.

<sup>16</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.

**Tabell 7 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006. 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 till 10 PBB (motsv.)	1	0	9	36	94	309	419	395	375	552	219
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.)	1	0	9	38	96	312	424	401	418	781	248
C. Slopade tak	1	0	9	38	97	313	427	406	437	1 160	289
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.)	-0,3	0,0	0,3	0,2	0,2	0,6	0,6	0,5	0,4	0,2	0,4
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.)	-0,3	0,0	0,3	0,2	0,3	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4
C. Slopade tak	-0,3	0,0	0,3	0,2	0,3	0,6	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5

Den genomsnittliga margineffekten uppgår inkomståret 2006 till 38,7 procent.<sup>17</sup> Alternativ A och B (höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen) genererar så små effekter att de inte påverkar den genomsnittliga margineffekten. Alternativ C (slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen) innebär att den genomsnittliga margineffekten ökar marginellt (med 0,1 procentenheter).

### 3.2.2.3 Inkomstfördelningseffekter

När det gäller inkomstfördelningseffekter belyses aspekterna ekonomisk standard och inkomst- ojämlighet. Ekonomisk standard mäts som disponibel inkomst per konsumtionsenhet för kosthushåll.<sup>18</sup> Inkomstjämlighet mäts som Gini-koefficient.<sup>19</sup>

De olika alternativfallen genererar olika inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 8 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler. Den genomsnittliga ökningen av disponibel inkomst för ett hushåll uppgår till 340 kronor för alternativ A (höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 10 PBB). Motsvarande siffror för alternativ B (höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 12 PBB) är en ökning med 367 kronor. De största effekterna (absolut och relativt) genereras i alternativ C (slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen).

<sup>17</sup> I margineffekten ingår komponenterna marginals katt, bostadsstöd, underhållsstöd, försörjningsstöd, barnomsorg och hemtjänst.

<sup>18</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>19</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 8 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006. 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 till 10 PBB (motsv.)	39	109	151	231	368	510	522	481	583	409	340
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.)	39	109	154	236	373	517	549	532	639	526	367
C. Slopade tak	39	109	154	236	378	525	559	550	723	702	397
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.)	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1	-0,2
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.)	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	-0,3
C. Slopade tak	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2	-0,3

I referensalternativet uppgår Gini-koefficienten för inkomståret 2006 till 0,290. Gini-koefficienten påverkas inte i något av alternativfallen.

### 3.2.3 Ekonomiska drivkrafter till arbete

Det finns olika mått på de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Marginaleffekt är ett sådant mått. Detta mått är ändamålsenligt när det gäller drivkrafterna att utöka sitt arbetsutbud. Simuleringarna avser dock höjda och slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. 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 tröskeleffekt och ersättningsgrad. Båda måtten visar det privatekonomiska utbytet av övergång till arbete. Tröskeleffekten mäter hur stor andel av bruttolönen som hushållet kompenseras för när individen går från arbete till arbetslöshet eller sjukskrivning. Ersättningsgraden mäter hur stor andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till arbetslöshet eller sjukskrivning. 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>20</sup>

De olika alternativfallen genererar olika ersättningsgrader och tröskeleffekter.<sup>21</sup> I Tabell 9 redovisas resultaten från simuleringarna. Den genomsnittliga ersättningsgraden uppgår inkomståret 2006 till 79 procent vid arbetslöshet och 85 procent vid sjukskrivning, medan den genomsnittliga tröskel-effekten har beräknats till 74 procent vid arbetslöshet och 81 procent vid sjukskrivning. Av tabellen framgår att höjningar respektive ett slopande av taken ökar ersättningsgraden och tröskel-effekten. En utökning av förmånerna gör arbete mindre lönsamt än tidigare och de ekonomiska drivkrafterna till arbete minskar. Störst effekt uppstår vid arbetslöshet, eftersom taket i arbetslös-

<sup>20</sup> Se Långtidsutredningen 2003/2004 (bil. 14 "Vem tjänar på att arbeta?") och "Lönar sig arbete?" (Ds 1997:73). Det är viktigt att understryka att ersättningsgraden och tröskeleffekten endast omfattar 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 tröskeleffekter 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>21</sup> Det är viktigt att understryka att måtten endast visar om de ekonomiska drivkrafterna till att övergå till arbete förstärks eller försvagas. Hur drivkrafterna till arbete påverkas är ytterst en empirisk fråga som ligger utanför denna rapport.

hetsförsäkringen ligger betydligt lägre än i sjukförsäkringen. De ekonomiska drivkrafterna till arbete försvagas i relativt begränsad utsträckning. Det är inte särskilt förvånande då en relativt liten grupp av inkomsttagarna har lönesummor över taken, samtidigt som de i betydligt lägre utsträckning än andra grupper är sjukskrivna eller arbetslösa.

**Tabell 9 Ersättningsgrader och tröskeeffekter. Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006**

Alternativ	Tröskeeffekt				Ersättningsgrad			
	Snitt	Median	10 pctl	90 pctl	Snitt	Median	10 pctl	90 pctl
Referensalternativet - sjukskriven	81	86	69	87	85	87	72	94
Referensalternativet - arbetslös	74	76	62	86	79	81	60	94
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.) - sjukskriven	81	86	71	87	85	88	75	94
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.) - arbetslös	85	86	77	88	87	89	79	94
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.) - sjukskriven	82	86	74	88	86	89	78	94
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.) - arbetslös	85	86	80	89	88	90	80	94
C. Slopade tak - sjukskriven	84	87	80	90	88	90	81	94
C. Slopade tak - arbetslös	86	86	83	90	89	90	81	95

### 3.2.4 Hur påverkas försäkringsmässigheten?

Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan kvantifieras. Om skatteandelen är lika med noll blir graden av försäkringsmässighet 100 procent. I simuleringarna har skatteandelen beräknats för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften samt totalt för alla sex socialavgifter exklusive och inklusive allmän löneavgift. I Tabell 10 redovisas resultaten från simuleringarna.

Den genomsnittliga skatteandelen i socialavgifterna (exklusive allmän löneavgift) uppgår till 40,1 procent inkomståret 2006. Graden av försäkringsmässighet uppgår därmed till 59,9 procent. Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen minskar skatteinslaget i avgifterna och ökar försäkringsmässigheten. Höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 10 respektive 12 basbelopp ökar försäkringsmässigheten till 63,7 respektive 65,0 procent. Ett slopande av taket i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen ger en ännu kraftigare effekt. Försäkringsmässigheten ökar till 67,6 procent. Andelarna sjunker om allmän löneavgift inkluderas i beräkningarna, eftersom den i sin helhet utgörs av skatt. Om allmän löneavgift inkluderas i socialavgifterna uppgår skatteandelen till 48,3 procent inkomståret 2006. Graden av försäkringsmässighet uppgår (inklusive allmän löneavgift) till 51,7 procent. Höjda och slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen innebär att denna andel ökar till 54,9 procent (10 basbelopp), 56,1 procent (12 basbelopp) och 58,3 procent (slopade tak). Ovanstående resultat avser alla sex socialavgifter exklusive och inklusive allmän löneavgift. Inom sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften är effekterna av naturliga skäl kraftigare. Störst effekt uppstår inom arbetsmarknadsavgiften, eftersom taket i arbetslöshetsförsäkringen ligger betydligt lägre än i sjukförsäkringen.



**Tabell 10 Försäkringsmässighet i socialavgifterna. Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006.**

Alternativ	Skatteandel (exkl allm. löneavgift)	Försäkringsmässighet*	Skatteandel (inkl allm. löneavgift)	Försäkringsmässighet*
Referensalternativet	40,1	<b>59,9</b>	48,3	<b>51,7</b>
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.)	36,3	<b>63,7</b>	45,1	<b>54,9</b>
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.)	35,0	<b>65,0</b>	43,9	<b>56,1</b>
C. Slopade tak	32,4	<b>67,6</b>	41,7	<b>58,3</b>
Referensalternativet – sjukförsäkringsavg.	44,3	<b>55,7</b>	-	-
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.) - sjukförsäkringsavg.	41,5	<b>58,5</b>	-	-
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.) – sjukförsäkringsavg.	38,7	<b>61,3</b>	-	-
C. Slopade tak – sjukförsäkringsavg.	32,4	<b>67,6</b>	-	-
Referensalternativet – arbetsmarknadsavg.	66,3	<b>33,7</b>	-	-
A. Höjt tak till 10 PBB (motsv.) - arbetsmarknadsavg.	47,2	<b>52,8</b>	-	-
B. Höjt tak till 12 PBB (motsv.) – arbetsmarknadsavg.	44,4	<b>55,6</b>	-	-
C. Slopade tak – arbetsmarknadsavg.	38,8	<b>61,2</b>	-	-

Anm. \*) 100 minus skatteandelen.

### 3.2.5 Några slutsatser

En ökad försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet kan åstadkommas via förmånssidan. Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen innebär att förmånsdelarna ökar och skatteandelen minskar i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften. Sambandet mellan avgifter och förmåner stärks i och med att förmånerna utökas i förhållande till de avgifter som inbetalats. Försäkringsmässigheten ökar därmed.

En första slutsats är att höjningar eller slopande av taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen leder till relativt små makrotalseffekter. Det beror på att de flesta inkomsttagare befinner sig under taken och på att inkomsttagare över taken är sjukskrivna eller arbetslösa i lägre utsträckning än andra grupper. Det är därmed inte särskilt kostsamt att höja eller slopa taken. Nettokostnaden ligger mellan 3,5 och 4,8 miljarder kronor beroende på simuleringsalternativ.

En andra slutsats är att höjningar eller slopande av taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen leder till måttliga skattebetalningseffekter. När transfereringsinkomsterna ökar genom höjda eller slopade tak ökar också skatten. Skatteökningen leder till ungefär lika stora relativa effekter i olika inkomstkikt. Den genomsnittliga marginaleffekten påverkas inte av höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen, medan den ökar marginellt (med 0,1 procentenheter) när taken slopas.

En tredje slutsats är att hushållens disponibla inkomst påverkas i begränsad omfattning när taken höjs eller slopas. Måttliga inkomstfördelningseffekter uppstår. Inkomstojämlikheten, uttryckt i Gini-koefficient, ökar inte i något av fallen.

En fjärde slutsats är att höjningar eller slopande av taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen 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. En utökning av förmånerna gör arbete mindre lönsamt än tidigare och de ekonomiska drivkrafterna till arbete minskar. Störst effekt uppstår vid arbetslöshet, eftersom taket i arbetslöshetsförsäkringen ligger betydligt lägre än i sjukförsäkringen. Effekterna är dock begränsade. Det beror, som ovan nämnts, på att de flesta inkomsttagare befinner sig under taken och på att inkomsttagare över taken är sjukskrivna eller arbetslösa i lägre utsträckning än andra grupper.

En femte slutsats är att höjningar eller slopande av taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen ökar försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan kvantifieras. Graden av försäkringsmässighet (uttryckt som 100 minus skatteandelen) uppgår till 59,9 procent inkomståret 2006 (exklusive allmän löneavgift). Höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 10 respektive 12 basbelopp ökar försäkringsmässigheten till 63,7 respektive 65,0 procent. Ett slopande av taket i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen ger en ännu kraftigare effekt. Försäkringsmässigheten ökar till 67,6 procent. Andelarna sjunker om allmän löneavgift inkluderas i beräkningarna, eftersom den i sin helhet utgörs av skatt. Ovanstående siffror avser ett genomsnitt av alla sex socialavgifter exklusive allmän löneavgift. Inom sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften är effekterna av naturliga skäl kraftigare. Störst effekt uppstår inom arbetsmarknadsavgiften, eftersom taket i arbetslöshetsförsäkringen ligger betydligt lägre än i sjukförsäkringen.

### 3.3 Ökad försäkringsmässighet via avgiftssidan

I avsnitt 3.3.1 beskrivs hur slopade avgifter över tak i sjuk- och arbetsmarknadsavgiften påverkar försäkringsmässigheten. I avsnitt 3.3.2 presenteras simuleringar där avgifter över taken i sjuk- och arbetsmarknadsavgiften slopas. Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och effekter på inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 3.3.3 beskrivs hur ekonomiska drivkrafter till arbete påverkas. I avsnitt 3.3.4 redovisas hur försäkringsmässigheten påverkas. I avsnitt 3.3.5 redovisas slutsatser.

#### 3.3.1 Slopade avgifter över tak i sjuk- och arbetsmarknadsavgiften

Avgifter tas ut över hela lönesumman. Förmåner lämnas bara upp till ett tak. Därigenom uppstår ett bristande samband mellan avgifter och förmåner.

Slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften innebär att avgifter endast tas ut upp till taken. Förmånsdelen ökar och skatteandelen minskar i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften. Sambandet mellan avgifter och förmåner stärks. Försäkringsmässigheten ökar. Ovanstående resonemang inskränker sig till riktningen på effekten (om försäkringsmässigheten ökar eller minskar). I avsnitt 3.3.4 kvantifieras effekten.

#### 3.3.2 Slopade avgifter över tak i sjuk- och arbetsmarknadsavgiften - simuleringar 2006

Slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften leder till ett kraftigt avgiftsbortfall. Ett realistiskt antagande är att detta avgiftsbortfall måste 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. De leder till skilda konsekvenser. För att renodla principer och tydliggöra olika konsekvenser simuleras tre olika alternativfall som alla är kalibrerade för att balansera avgiftsbortfallet.

- A) finansiering inom förmånssystemet<sup>22</sup>
- B) finansiering inom avgiftssystemet<sup>23</sup>
- C) finansiering inom skattesystemet<sup>24</sup>

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för respektive alternativ för inkomståret 2006.

##### 3.3.2.1 Makrotalseffekter

Den slutliga skatten uppgår i referensalternativet till ca 553,8 miljarder kronor. Socialavgifterna uppgår till 362,6 miljarder kronor. Det totala skatte- och avgiftsuttaget uppgår till 916,4 miljarder kronor.

---

<sup>22</sup> Sänkta ersättningsnivåer i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen från 80 till 50 procent respektive från 64 till 32 procent i sjuk- och aktivitetsersättningen.

<sup>23</sup> Höjda avgifter under tak. Arbetsgivaravgiften: sjukförsäkringsavgift: 0,097837 och arbetsmarknadsavgift: 0,061837. Egenavgiften: sjukförsäkringsavgift: 0,1035, 0,0837 och 0,0737 och arbetsmarknadsavgift: 0,02243.

<sup>24</sup> Höjd kommunal skattesats från i genomsnitt 31,60 till 33 procent och höjd statlig skattesats från 20 till 22,5 procent respektive från 25 till 28 procent.

Att slopa avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften leder till ett avgiftsbortfall om ca 24,9 miljarder kronor. Det är viktigt att uppmärksamma storleken på och kraften i de åtgärder som krävs för att balansera avgiftsbortfallet. Om avgiftsbortfallet hanteras via förmånssystemet (försämrade förmåner) krävs att ersättningsnivån sänks från 80 till 50 procent i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och att ersättningsnivån halveras från 64 till 32 procent i sjuk- och aktivitetsersättningen. Ersättningsnivåerna är en avvägningsfråga. Å ena sidan bör ersättningsnivån vara rimligt hög för att kompensera för inkomstbortfallet, å andra sidan bör ersättningsnivån inte motverka drivkrafterna till arbete. I simuleringen förflyttas tyngdpunkten från den förra aspekten till den senare aspekten.

Om avgiftsbortfallet ska hanteras via avgiftssystemet (höjda avgifter under tak) höjs avgiftssatserna betydligt. En arbetsgivare som enbart har anställda med inkomster under taken får bara kostnadsökningar. En arbetsgivare med anställda med inkomster över taken kan få kostnadsminskningar, oförändrade kostnader eller kostnadsökningar beroende på sammansättningen av anställda med inkomster under och över taken. Inom ramen för denna rapport har en översiktlig analys genomförts av de fördelningspolitiska konsekvenserna på näringsgrensnivå. Resultaten<sup>25</sup> visar att branscher med ett högt tjänsteinnehåll eller kvalificerad industriell produktion skulle få kostnadsminskningar i storleksordningen 5-10 procent, medan branscher med enklare tjänsteinnehåll och produktion skulle få kostnadsökningar i storleksordningen 3-5 procent. För övriga branscher är förändringen mindre. Enligt vedertagen ekonomisk teori påverkas efterfrågan på arbetskraft av relativprisförändringar. Om och hur efterfrågan på arbetskraft med lönesummor över taket påverkas är en empirisk fråga som ligger utanför denna rapport.

Om avgiftsbortfallet ska hanteras via skattesystemet (höjda kommunala och statliga skattesatser) höjs kommunalskatten från 31,60 till 33 procent och från 20 till 22,5 procent över det första skalsteget i den statliga inkomstskatten respektive från 25 till 28 procent över det andra steget. Skatteuttaget ökar kraftigt. Marginalskatterna höjs över hela inkomstskalan. Den högsta marginalskatten uppgår efter höjningarna till över 60 procent (långt över skattereformens mål om högst 50 procent).

Som framgår av Tabell 11 uppstår olika effekter beroende på hur avgiftsbortfallet hanteras. Alternativ A (finansiering inom förmånssystemet) innebär att bruttokostnaden vid sjukdom, sjuk- och aktivitetsersättning och arbetslöshet minskar med drygt 38,6 miljarder kronor. Nettoeffekten är dock lägre, eftersom transfereringar beskattas och lägre transfereringsinkomster leder till lägre skatteintäkter. Den slutliga skatten minskar med 13,8 miljarder kronor. Det samlade skatte- och avgiftsuttaget minskar, men samtidigt minskar också utgifterna när förmånerna försämras. I alternativ B (finansiering inom avgiftssystemet) uppstår däremot inga makrotalseffekter. De högre avgiftssatserna under tak kompenserar avgiftsbortfallet över tak. Det samlade skatte- och avgiftsuttaget hålls därmed oförändrat. I alternativ C (finansiering inom skattesystemet) höjs skattesatserna i den kommunala och statliga inkomstskatten för att kompensera avgiftsbortfallet. Den slutliga skatten ökar med drygt 25 miljarder kronor. Det samlade skatte- och avgiftsuttaget hålls därmed oförändrat.

---

<sup>25</sup> Den översiktliga analysen har genomförts som en simulering av arbetsgivaravgifter enligt dagens regler jämfört med höjda avgifter under taket i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften. Svensk näringsgrensindelning 2002, SNI, 5-siffernivå.

**Tabell 11 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006**

Alternativ	Taxerad inkomst	Bskbar inkomst	Slutlig skatt	Komm. skatt	Statlig skatt	Socialavgifter	Totalt uttag
Referensalternativet	1 584 791	1 443 700	553 785	455 973	40 305	362 605	916 390
A. Inom förmånssystemet	1 546 865	1 403 850	539 954	443 332	39 789	337 667	877 621
B. Inom avgiftssystemet	1 584 791	1 443 700	553 786	455 973	40 305	362 606	916 392
C. Inom skattessystemet	1 584 791	1 443 700	578 848	476 421	45 244	337 529	916 377
<b>Förändring jämfört med referensalternativet</b>							
Referensalternativet							
A. Inom förmånssystemet	-37 926	-39 850	-13 831	-12 641	-516	-24 938	-38 769
B. Inom avgiftssystemet	0	0	1	0	0	1	2
C. Inom skattessystemet	0	0	25 062	20 448	4 939	-25 077	-15
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>							
Referensalternativet							
A. Inom förmånssystemet	-2,39	-2,76	-2,50	-2,77	-1,28	-6,88	-4,23
B. Inom avgiftssystemet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C. Inom skattessystemet	0,00	0,00	4,53	4,48	12,25	-6,92	0,00

### 3.3.2.2 Skattebetalningseffekter

De tre alternativfallen genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå jämfört med referensalternativet. I Tabell 12 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler. Den genomsnittliga skatteminskningen för en individ uppgår till 1 500 kronor i alternativ A (finansiering inom förmånssystemet). Motsvarande siffror för alternativ B (finansiering inom avgiftssystemet) är noll och för alternativ C (finansiering inom skattessystemet) en genomsnittlig skatteökning om 2 719 kronor. Skatteförändringarna leder till olika relativa effekter i olika inkomstskikt.

**Tabell 12 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006. 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. Inom förmånssystemet	-5	0	-159	-1 779	-3 975	-3 206	-2 061	-1 394	-1 179	-1 247	-1 500
B. Inom avgiftssystemet	1	0	2	6	11	13	17	22	55	-126	0
C. Inom skattessystemet	4	0	116	909	1 526	2 081	2 707	3 261	4 361	12 227	2 719
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Inom förmånssystemet	2,9	-1,0	-4,8	-8,2	-10,6	-6,2	-3,1	-1,7	-1,1	-0,5	-2,5
B. Inom avgiftssystemet	-0,5	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0
C. Inom skattessystemet	-1,9	0,0	3,5	4,2	4,1	4,0	4,1	4,1	4,2	5,2	4,5

Den genomsnittliga margineffekten uppgår inkomståret 2006 till 38,7 procent. Alternativ A (finansiering inom förmånssystemet) innebär att den genomsnittliga margineffekten minskar med 0,7 procentenheter. I alternativ B (finansiering inom avgiftssystemet) påverkas inte margineffekten. Alternativ C (finansiering inom skattessystemet) innebär att den genomsnittliga margineffekten ökar med 1,9 procentenheter.

### 3.3.2.3 Inkomstfördelningseffekter

De olika alternativfallen genererar olika inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 13 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler. Den genomsnittliga minskningen av disponibel inkomst för ett hushåll uppgår till 2 701 kronor för alternativ A (finansiering inom förmånssystemet). Ungefär lika stora effekter uppstår i alternativ C (finansiering inom skattesystemet). Fördelningsprofilen är dock helt olika. När finansieringen av avgiftsbortfallet sker inom förmånssystemen är det framför allt hushåll i lägre deciler som, absolut och relativt, får en minskad disponibel inkomst. När finansieringen av avgiftsbortfallet sker inom skattesystemet är det framför allt hushåll i högre deciler som, absolut och relativt, får en minskad disponibel inkomst. I alternativ B (finansiering inom avgiftssystemet) påverkas inte den disponibla inkomsten.

**Tabell 13 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006. 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. Inom förmånssyst.	-1 484	-3 217	-2 842	-2 662	-3 476	-3 349	-3 221	-2 998	-2 183	-1 578	-2 701
B. Inom avgiftssyst.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C. Inom skattessyst.	-289	-827	-1 124	-1 373	-1 849	-2 256	-2 700	-3 220	-4 478	-9 702	-2 782
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Inom förmånssyst.	-3,7	-3,9	-2,9	-2,5	-2,9	-2,5	-2,1	-1,7	-1,1	-0,5	1,9
B. Inom avgiftssyst.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C. Inom skattessyst.	-0,7	-1,0	-1,2	-1,3	-1,5	-1,7	-1,8	-1,8	-2,2	-2,8	1,9

I referensalternativet uppgår Gini-koefficienten för inkomståret 2006 till 0,290. Fördelningsprofilen avspeglar sig också när det gäller inkomstjämlighet. Gini-koefficienten i alternativfallen uppgår för A (finansiering inom förmånssystemet) till 0,296 och för C (finansiering inom skattesystemet) till 0,287. Ojämligheten ökar således i det förra fallet och minskar i det senare fallet jämfört med referensalternativet. I alternativ B (finansiering inom avgiftssystemet) påverkas inte inkomstjämligheten.

### 3.3.3 Ekonomiska drivkrafter till arbete

Slopade avgifter över tak, *som sådant*, påverkar inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Det omfattande avgiftsbortfallet måste dock hanteras på något sätt. De olika sätten att hantera avgiftsbortfallet kan däremot, *i sig*, påverka de ekonomiska drivkrafterna till arbete beroende på utformning. De olika alternativfallen genererar olika tröskeleffekter och ersättningsgrader. I Tabell 14 redovisas resultaten från simuleringarna. Av tabellen framgår att de olika simuleringsalternativen påverkar de ekonomiska drivkrafterna till arbete mycket olika. En försämring av förmånerna gör i princip arbete mer lönsamt och de ekonomiska drivkrafterna till arbete ökar. I alternativ A (finansiering inom förmånssystemet) blir den genomsnittliga tröskeleffekten 62 procent både vid arbetslöshet och sjukskrivning, medan den genomsnittliga ersättningsgraden blir 72 procent vid arbetslöshet och 69 procent vid sjukskrivning. De ekonomiska drivkrafterna påverkas således påtagligt. En skattehöjning gör i princip arbete mindre lönsamt och de ekonomiska drivkrafterna till arbete minskar. Med de simuleringsantaganden som gjorts i alternativ C (finansiering inom skattesystemet) uppstår dock så begränsade effekter att de inte påverkar de ekonomiska drivkrafterna till arbete märkbart. De kommunala och statliga skattesatserna skulle behöva sättas

betydligt högre för att få genomslag i tröskeeffekter och ersättningsgrader. I alternativ B (finansiering inom avgiftssystemet) påverkas överhuvudtaget inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

**Tabell 14 Ersättningsgrader och tröskeeffekter. Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006.**

Alternativ	Tröskeeffekt				Ersättningsgrad			
	Snitt	Median	10 pctl	90 pctl	Snitt	Median	10 pctl	90 pctl
Referensalternativet - sjukskriven	81	86	69	87	85	87	72	94
Referensalternativet - arbetslös	74	76	62	86	79	81	60	94
A. Inom förmånssystemet - sjukskriven	62	66	55	68	69	72	52	84
A. Inom förmånssystemet - arbetslös	62	67	58	69	72	74	53	87
B. Inom avgiftssystemet - sjukskriven	81	86	69	87	85	87	72	94
B. Inom avgiftssystemet - arbetslös	74	76	62	86	79	81	60	94
C. Inom skattessystemet - sjukskriven	81	86	71	87	85	87	73	94
C. Inom skattessystemet - arbetslös	74	76	64	86	79	81	60	94

### 3.3.4 Hur påverkas försäkringsmässigheten?

Slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften minskar skatteinslaget i avgifterna och ökar försäkringsmässigheten. I Tabell 15 redovisas resultaten från simuleringarna. Graden av försäkringsmässighet blir densamma i samtliga simuleringsalternativ och är således inte beroende av hur avgiftsbortfallet hanteras. Försäkringsmässigheten ökar från 59,9 till 67,6 procent. Andelen sjunker om allmän löneavgift inkluderas i beräkningarna, eftersom den i sin helhet utgörs av skatt. Om allmän löneavgift inkluderas i socialavgifterna uppgår skatteandelen till 48,3 procent inkomståret 2006. Graden av försäkringsmässighet uppgår därmed till 51,7 procent. Slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften ökar denna andel till 58,3 procent. Ovanstående resultat avser ett genomsnitt av alla sex socialavgifter exklusive och inklusive allmän löneavgift. Inom sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften är effekterna av naturliga skäl kraftigare. Störst effekt uppstår inom arbetsmarknadsavgiften, eftersom taket i arbetslöshetsförsäkringen ligger betydligt lägre än i sjukförsäkringen.

**Tabell 15 Försäkringsmässighet i socialavgifterna. Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006.**

Alternativ	Skatteandel (exkl allm. löneavgift)	Försäkringsmässighet	Skatteandel (inkl allm. löneavgift)	Försäkringsmässighet
Referensalternativet	40,1	<b>59,9</b>	48,3	<b>51,7</b>
A. Inom förmånssyst.	32,4	<b>67,6</b>	41,7	<b>58,3</b>
B. Inom avgiftssyst.	32,4	<b>67,6</b>	41,7	<b>58,3</b>
C. Inom skattessyst.	32,4	<b>67,6</b>	41,7	<b>58,3</b>
Referensalternativet – sjukförsäkringsavg.	44,3	<b>55,7</b>	-	-
A. Inom förmånssyst. – sjukförsäkringsavg.	33,2	<b>66,8</b>	-	-
B. Inom avgiftssyst. – sjukförsäkringsavg.	33,2	<b>66,8</b>	-	-
C. Inom skattessyst. – sjukförsäkringsavg.	33,2	<b>66,8</b>	-	-
Referensalternativet – arbetsmarknadsavg.	66,3	<b>33,7</b>	-	-
A. Inom förmånssyst. – arbetsmarknadsavg.	38,8	<b>61,2</b>	-	-
B. Inom avgiftssyst. – arbetsmarknadsavg.	38,8	<b>61,2</b>	-	-
C. Inom skattessyst. – arbetsmarknadsavg.	38,8	<b>61,2</b>	-	-

### **3.3.5 Några slutsatser**

En ökad försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet kan åstadkommas via avgiftssidan. Slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften innebär att avgifter endast tas ut upp till taken. Förmånsdelarna ökar och skatteandelen minskar. Sambandet mellan avgifter och förmåner stärks. Försäkringsmässigheten ökar.

En första slutsats är att ett slopande av avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften leder till ett stort avgiftsbortfall (ca 24,9 miljarder kronor). Det är således kostsamt att slopa avgifter över taken. Ett avgiftsbortfall i denna storleksordning måste hanteras på något sätt. I de simuleringar som genomförts har antaganden gjorts om finansiering av avgiftsbortfallet via förmåns-, avgifts- och skattesystemet. Makrotalseffekterna blir helt olika beroende på alternativ.

En andra slutsats är att skattebetalningseffekterna går åt olika håll i simuleringarna. När avgiftsbortfallet hanteras via förmånssystemet (försämrade förmåner) minskar skatten. Det beror på att transfereringsinkomsterna, som beskattas, blir lägre när förmånerna försämrats och därmed också skatten. När avgiftsbortfallet hanteras via avgiftssystemet (höjda avgifter under tak) påverkas inte skatten. När avgiftsbortfallet hanteras via skattesystemet (höjda skattesatser) ökar skatten. Den genomsnittliga margineffekten minskar när avgiftsbortfallet hanteras via förmånssystemet med 0,7 procentenheter, medan den ökar med 1,9 procentenheter när avgiftsbortfallet hanteras via skattesystemet. Margineffekten påverkas inte när avgiftsbortfallet hanteras via avgiftssystemet.

En tredje slutsats är att disponibel inkomst påverkas när avgiftsbortfallet hanteras via förmåns- och skattesystemet. Effekterna blir i genomsnitt lika stora, men med helt olika fördelningsprofil. När finansieringen sker inom förmånssystemet är det framför allt hushåll i lägre deciler som, absolut och relativt, får en minskad disponibel inkomst. När finansieringen sker inom skattesystemet är det framför allt hushåll i högre deciler som, absolut och relativt, får en minskad disponibel inkomst. Inkomstjämligheten ökar i det förra fallet och minskar i det senare fallet. I alternativ B (finansiering inom avgiftssystemet) påverkas inte den disponibla inkomsten eller inkomstjämligheten.

En fjärde slutsats är att de ekonomiska drivkrafterna till arbete påverkas av hur avgiftsbortfallet hanteras. Om avgiftsbortfallet hanteras inom förmånssystemet (försämrade förmåner) så ökar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Arbete blir mer lönsamt än tidigare. Skattehöjningar gör i princip arbete mindre lönsamt, men i detta fall påverkas inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete märkbart. När avgiftsbortfallet hanteras inom avgiftssystemet påverkas överhuvudtaget inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

En femte slutsats är att slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften ökar försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan kvantifieras. Graden av försäkringsmässighet (uttryckt som 100 minus skatteandelen) uppgår till 59,9 procent inkomståret 2006 (exklusive allmän löneavgift). Graden av försäkringsmässighet blir densamma i samtliga alternativ och är inte beroende av hur avgiftsbortfallet hanteras (67,6 procent). Andelen sjunker till 58,3 procent om allmän löneavgift inkluderas i beräkningarna, eftersom den i sin helhet utgörs av skatt. Ovanstående resultat avser ett genomsnitt av alla sex socialavgifter exklusive och inklusive allmän löneavgift. Inom sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften är effekterna av naturliga skäl kraftigare. Störst effekt uppstår inom arbetsmarknadsavgiften, eftersom taket i arbetslöshetsförsäkringen ligger betydligt lägre än i sjukförsäkringen.



### 3.4 Olika sätt att öka försäkringsmässigheten – en jämförelse

I avsnitt 3.2 och 3.3 har en ökad försäkringsmässighet via förmåns- respektive avgiftssidan analyserats. Nedan sammanfattas de huvudsakliga likheterna och skillnaderna.

1. Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen (förmånssidan) *ökar förmånerna* för dem som ligger över taken och *berör endast dem som tar del av förmånerna*, medan slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften (avgiftssidan) *inte påverkar förmånerna* och *berör alla inkomstagare* för vilka avgifter över taken tas ut,
2. Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen (förmånssidan) *ökar statens nettokostnader* på kostnadssidan, medan slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften (avgiftssidan) *minskar statens avgiftsintäkter* på intäktssidan,
3. Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen (förmånssidan) leder till en *begränsad ökning av statsutgifterna*, medan slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften (avgiftssidan) leder till ett *omfattande avgiftsbortfall*,
4. Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen (förmånssidan) leder till *begränsade skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter*, medan slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften (avgiftssidan) leder till *större skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter* beroende på hur avgiftsbortfallet hanteras,
5. Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen (förmånssidan) *minskar* de ekonomiska drivkrafterna till arbete, medan slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften (avgiftssidan), *som sådant*, inte påverkar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Avgiftsbortfallet måste dock hanteras på något sätt. De ekonomiska drivkrafterna *ökar eller påverkas inte* beroende på hur avgiftsbortfallet hanteras,
6. Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen (förmånssidan) och slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften (avgiftssidan) ökar försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. Slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och slopade avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften har störst effekt. Ur principiell synvinkel föreligger det *stora skillnader* mellan att slopa tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och att slopa avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften, men ökningen av försäkringsmässigheten är *lika stor* i båda fallen.



## 4 Fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet

I detta kapitel analyseras olika sätt att åstadkomma fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet. I kapitlet bortses från administrativa problem och andra liknande aspekter som kan vara förknippade med simuleringarna. Motivet till detta är rapportens övergripande och principiella karaktär.

### 4.1 Olika sätt att åstadkomma fullständig försäkringsmässighet

I kapitel 3 analyserades olika sätt att öka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. I detta kapitel analyseras olika sätt att åstadkomma fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet. Fullständig försäkringsmässighet innebär att avgifterna helt motsvaras av förmåner. Det kan åstadkommas via förmåns- eller avgiftssidan. Fullständig försäkringsmässighet via förmånssidan innebär omfattande system- och regelförändringar. Fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan är betydligt enklare att åstadkomma och i detta kapitel är det denna variant som analyseras.

Ett fullständigt samband mellan avgifter och förmåner kan åstadkommas genom att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut som socialavgifter, eller genom att socialavgifterna i sin helhet tas ut som skatt<sup>26</sup>, eller genom att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut i någon form av egenavgifter.

I kapitel 3 avgränsades analysen till sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen, eftersom de har störst betydelse för de ekonomiska drivkrafterna till arbete. I konsekvens med detta avgränsades avgifterna till sjukförsäkringsavgiften och arbetsmarknadsavgiften. Analysen avgränsades också till skattekomponenten tak, eftersom den kan anses vara särskilt omfördelande. I detta kapitel ingår samtliga socialförsäkringsförmåner, socialavgifter (inklusive allmän löneavgift) och skattekomponenter i analysen.

### 4.2 Fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan

I avsnitt 4.2.1 diskuteras olika principer för uttag av förmånsdelar och skatteandelar. I avsnitt 4.2.2 presenteras en SCB-simulering (på uppdrag av SACO) där förmånsdelar och skatteandelar tas ut under olika antaganden. Effekter på offentliga finanser (makrotal), skattebetalningseffekter (individer) och inkomstfördelning (hushåll) redovisas och diskuteras. I avsnitt 4.2.3 beskrivs hur ekonomiska drivkrafter till arbete påverkas. I avsnitt 4.2.4 redovisas hur försäkringsmässigheten påverkas. I avsnitt 4.2.5 redovisas slutsatser.

#### 4.2.1 Förmånsdelar som avgifter – skatteandelar som skatt

Det finns, som nämnts i avsnitt 2.1.1, en principiell skillnad mellan en skatt och en avgift. En avgift kan, men behöver inte, vara obligatorisk och till denna finns en förmån direkt kopplad till betalningens storlek. En skatt är obligatorisk och till denna skatt finns ingen förmån direkt kopp-

<sup>26</sup> Det kan diskuteras om begreppet ”fullständig försäkringsmässighet” är tillämpligt i detta fall. Med begreppet avses att avgifter enbart tas ut om de motsvaras av förmåner. I detta fall tas dock *inga* avgifter ut, utan endast skatt. Per definition finns det då inget samband mellan avgifter och förmåner och, formellt sett, därmed inte heller någon försäkringsmässighet att analysera. Beroende på hur man väljer att tolka begreppet kan försäkringsmässigheten antingen vara fullständig (100 procent) eller anses begreppet inte vara tillämpligt (-). Se avsnitt 4.2.4.

lad. I socialavgifterna finns både förmåns- och skatteandelar. Av ovanstående följer att förmånsdelar i socialavgifterna bör tas ut i form av avgift, medan skatteandelar bör tas ut i form av skatt. Uttaget av förmåns- och skatteandelar i socialavgifterna kan göras inom ramen för olika systemlösningar. Vissa system följer principen om att förmånsdelar bör tas ut som avgift och skatteandelar bör tas ut som skatt, medan andra system mer eller mindre bryter mot denna princip. I Tabell 16 ges en översiktlig bild över olika principer.

**Tabell 16 Olika system för uttag av skatteandelar och förmånsdelar**

Alternativ	Skatteandel tas ut som	Förmånsdel tas ut som	Princip
Referensalternativet	socialavgift	socialavgift	socialavgift
A	skatt	socialavgift	skatt och socialavgift
B	skatt	skatt	skatt
C	skatt	egenavgift	skatt och egenavgift

I dagens system (referensalternativet) tas både skatteandelar och förmånsdelar ut som socialavgifter. Detta system bryter mot principen om skatt och avgift. Ett alternativ är att ta ut skatteandelen som skatt och förmånsdelen som socialavgift (alternativ A). Detta system följer principen om skatt och avgift. Ett helt annat system är att ta ut både skatteandelen och förmånsdelen som skatt (alternativ B). Detta system bryter mot principen om skatt och avgift. Systemet bygger på synsättet att socialavgifterna anses ha ett mycket stort skatteinslag och socialförsäkringssystemet anses vara så starkt omfördelade att uttaget lika gärna kan göras i form av skatt. En hybrid mellan dessa alternativ är att ta ut skatteandelen som skatt och förmånsdelen som egenavgift (alternativ C). Detta system följer principen om skatt och avgift.

#### 4.2.2 Uttag av skatteandelar och förmånsdelar - SCB-simulering 2006

SACO har gett SCB i uppdrag att omvandla socialavgifter till inkomster och därefter ta ut skatt eller egenavgifter under tre olika antaganden.

- A) skatteandelen i socialavgifterna omvandlas till inkomst och tas ut som skatt, medan förmånsdelen tas ut som socialavgift (nedan kallad *skatt och socialavgifter*). Det totala skatteuttaget (slutlig skatt och socialavgifter) hålls oförändrat,
- B) skatteandelen och förmånsandelen i socialavgifterna omvandlas till inkomst och tas ut som skatt (nedan kallad *skatt*). Det totala skatteuttaget (slutlig skatt och socialavgifter) hålls oförändrat,
- C) skatteandelen och förmånsandelen i socialavgifterna omvandlas till inkomst. Skatteandelen tas ut som skatt, medan förmånsdelen tas ut som egenavgift (nedan kallad *skatt och egenavgifter*). Det totala skatteuttaget (slutlig skatt och socialavgifter) hålls oförändrat.

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för respektive alternativ<sup>27</sup> för inkomståret 2006.

<sup>27</sup> Alternativ A (skatt och socialavgifter) utgår från Försäkringskassans ståndpunkt att endast förmåner med en hög grad av försäkringsmässighet bör vara avgiftsfinansierade. I simuleringsalternativet har denna ståndpunkt härddragits till att skatteandelen i avgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut som socialavgifter. Alternativ B (skatt) utgår från ett simuleringsalternativ som tidigare behandlats i rapporten ”Brant skatt – skatten på arbete” SACO (2005), där arbetsgivaravgifter omvandlas till inkomst och beskattas. I denna rapport ingår både arbetsgivar- och egenavgifterna. Alternativ C (skatt och egenavgift) utgår från SACO:s ståndpunkt att arbetsgivaravgifterna bör omvandlas till egenavgifter (”Färdriktning 2006-2009” SACO (2006)). Denna fråga har tidigare behandlats i rapporten ”Brant skatt –

## 4.2.2.1 Makrotalseffekter

I Tabell 17 framgår att den slutliga skatten uppgår till ca 545,6 miljarder kronor i referensalternativet.<sup>28</sup> Den statliga skatten uppgår till 40,3 miljarder kronor och den kommunala inkomstskatten uppgår till ca 455,9 miljarder kronor. I referensalternativet tas socialavgifter (inklusive allmän löneavgift) ut motsvarande 363,9 miljarder kronor. Det totala skatte- och avgiftsuttaget uppgår till 909,6 miljarder kronor.

**Tabell 17 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006**

Alternativ	Taxerad inkomst	Bskbar inkomst	Slutlig skatt	Komm. skatt	Statlig Skatt	Social skatt	Egenavgifter	Socialavgifter	Totalt uttag
Referensalternativet	1 584 791	1 443 700	545 634	455 973	40 305	-	-	363 975	909 609
A. Skatt och socialavgifter	1 762 316	1 620 984	723 162	455 973	40 305	177 528	0	186 447	909 609
B. Skatt	1 948 765	1 807 430	909 609	455 973	40 305	363 975	0	0	909 609
C. Skatt och egenavgifter	1 948 765	1 807 430	723 162	455 973	40 305	177 528	186 447	0	909 609
<b>Förändring jämfört med referensalternativet</b>									
Referensalternativet									
A. Skatt och socialavgifter	177 525	177 284	177 528	0	0	177 528	0	-177 528	0
B. Skatt	363 974	363 730	363 975	0	0	363 975	0	-363 975	0
C. Skatt och egenavgifter	363 974	363 730	177 528	0	0	177 528	186 447	-363 975	0
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>									
Referensalternativet									
A. Skatt och socialavgifter	11,20	12,28	32,54	0,00	0,00	0,00	0,00	-48,77	0,00
B. Skatt	22,97	25,19	66,71	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	0,00
C. Skatt och egenavgifter	22,97	25,19	32,54	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	0,00

I alternativ A (skatt och socialavgifter) ökar den taxerade och beskattningsbara förvärvsinkomsten. Skatt motsvarande den nya inkomsten (skatteandelen i socialavgifterna) tas ut med 177,5 miljarder kronor i ett ett-till-ett-förhållande.<sup>29</sup> Denna del utgörs av den icke-förmånspåverkande delen av de tidigare socialavgifterna. Socialavgifterna (förmånsdelen i socialavgifterna) uppgår till 186,4 miljarder kronor. Socialavgifterna utgörs därmed i sin helhet av förmånspåverkande avgifter. Det samlade skatte- och avgiftsuttaget hålls enligt villkoren oförändrat och uppgår till 909,6 miljarder kronor.

I alternativ B (skatt) ökar den taxerade och beskattningsbara förvärvsinkomsten kraftigt, eftersom både skatteandelen och förmånsdelen av socialavgifterna omvandlas till inkomst och tas ut som skatt i ett ett-till-ett-förhållande. Social skatt uppgår till 363,9 miljarder kronor och slutlig skatt ökar i samma omfattning. Socialavgifterna blir noll. Det samlade skatte- och avgiftsuttaget hålls

skatten på arbete” SACO (2005). I simuleringsalternativet tas skatteandelar ut som skatt och förmånsdelar tas ut som egenavgifter. Simuleringsalternativet avviker således något från ”Färdriktning 2006-2009” SACO (2006).

<sup>28</sup> Redovisningstekniskt ingår egenavgifter och allmän löneavgift (för egenföretagare) i slutlig skatt. När socialavgifter blir skatt eller ”egenavgifter” uppstår problem. För att undvika dubbelräkning i referensalternativet har egenavgifter och allmän löneavgift (för egenföretagare) avräknats från slutlig skatt. Av detta skäl avviker summan för slutlig skatt något från summan för slutlig skatt i kapitel 3.

<sup>29</sup> Av enkelhetsskäl beskattas den nya inkomstdelen (tidigare skatteandelen av socialavgifterna) med skattesatsen 100 procent. Denna skatt benämns ”social skatt” och ingår i slutlig skatt. Den kommunala och statliga inkomstskatten påverkas inte av den nya inkomsten. Skälet är följande: om den nya inkomsten skulle beskattas enligt gällande regler (med kommunala och statliga skattesatser) skulle en relativt stor del av den nya inkomsten inte komma att utgöras av skatt. Det samlade skatte- och avgiftsuttaget skulle därmed bli lägre än om socialavgifter enligt gällande regler togs ut. Syftet i simuleringarna är inte att minska det samlade skatte- och avgiftsuttaget, utan att ta ut en given nivå av skatter och avgifter på olika sätt samt analysera konsekvenser.

enligt villkoren oförändrat, vilket innebär att det totala skatte- och avgiftsuttaget uppgår till 909,6 miljarder kronor.

I alternativ C (skatt och socialavgifter) ökar den taxerade och beskattningsbara förvärvsinkomsten kraftigt, eftersom skatteandelen av socialavgifterna omvandlas till inkomst och tas ut som skatt och förmånsdelen av socialavgifterna omvandlas till inkomst och tas ut som egenavgifter<sup>30</sup> i ett ett-till-ett-förhållande. Social skatt uppgår till 177,5 miljarder kronor och slutlig skatt ökar i samma omfattning. Egenavgifter uppgår till 186,4 miljarder kronor. Socialavgifterna blir noll. Det samlade skatte- och avgiftsuttaget hålls enligt villkoren oförändrat, vilket innebär att det totala skatte- och avgiftsuttaget uppgår till 909,6 miljarder kronor.

#### 4.2.2.2 Skattebetalningseffekter

De olika alternativfallen genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå. I Tabell 18 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler. Den genomsnittliga skatteökningen för en individ uppgår till 19 260 kronor i alternativ A (skatt och socialavgift). Hur mycket skatten ökar beror på den tidigare socialavgiftens storlek. Det som tidigare togs ut som skatteandel i socialavgiften tas nu ut som skatt i ett ett-till-ett-förhållande. Motsvarande siffror för alternativ B (skatt) är en genomsnittlig skatteökning om 39 488 kronor. I alternativ C (skatt och egenavgift) uppgår den genomsnittliga skatteökningen till 19 260 kronor. De renodlade skatteeffekterna är identiska i alternativ A (skatt och socialavgift) och C (skatt och egenavgift).

När det gäller de relativa förändringarna kan konstateras att det finns en tydlig tendens att skattebetalningseffekterna ökar när man rör sig från lägre decilgrupper till högre (med undantag från de allra lägsta decilgrupperna).

Skattebetalningseffekterna kan också analyseras med hjälp av ett ojämnhetsindex.<sup>31</sup> I referensalternativet uppgår indexet till 0,579.<sup>32</sup> I alternativ A (skatt och socialavgifter) och C (skatt och egenavgifter) ökar ojämnhetsindexet till 0,592. Effekten blir densamma, eftersom skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt i båda fallen. I alternativ B (skatt) ökar ojämnhetsindexet till 0,599. Ojämnheten ökar påtagligt, eller annorlunda uttryckt, individer betalar i minskad utsträckning lika mycket i skatt.<sup>33</sup> Det progressiva inslaget i det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete blir mer tydligt för inkomsttagarna.

---

<sup>30</sup> ”Egenavgifter” är i simuleringarna en ny typ av egenavgift och motsvarar förmånsdelen i de tidigare socialavgifterna.

<sup>31</sup> Ojämnhetsindexet beräknas genom att skattebetalningarna kumuleras efter det att individerna rangordnats efter skattebetalningens storlek. Indexet varierar mellan 0 och 1, där 0 betyder att alla individer betalar lika mycket i skatt och 1 betyder att en individ står för all skatt (jämför med Gini-koefficienten, se Fotnot 19). Indexet ska tolkas på följande sätt: om simuleringen innebär att individer i *oförändrad* utsträckning betalar lika mycket i skatt *förändras inte* indexet. Om simuleringen innebär att individer i *ökad* utsträckning betalar lika mycket i skatt *minskar* indexet. Om simuleringen innebär att individer i *minskad* utsträckning betalar lika mycket i skatt *ökar* indexet.

<sup>32</sup> Motsvarande ojämnhetsindex uppgår i avsnitt 3.2 till 0,579 för samtliga simuleringsalternativ (höjt tak till 10 PBB, höjt tak till 12 PBB och slopat tak). Ojämnhetsindexet uppgår i avsnitt 3.3 till 0,590 för alternativ A (inom förmånssystemet), 0,579 för alternativ B (inom avgiftssystemet) och till 0,581 för alternativ C (inom skattesystemet).

<sup>33</sup> Indexberäkningen bygger på en given rangordning av individer. För en fullständig analys av två olika fördelningar krävs att man tar hänsyn till s.k. re-rankingeffekter, d.v.s. effekter hänförliga till att individer byter plats med varandra vad gäller skattebetalningens storlek. En sådan fullständig analys ligger utanför denna rapport. Skattningarna ovan förutses dock ge en rimligt god bild av indexets förändring.

**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	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Skatt och socialavg.	56	26	2 133	3 482	5 486	11 825	21 815	29 000	35 942	82 836	19 260
B. Skatt	80	26	2 804	4 930	8 236	20 286	49 059	72 549	91 705	145 207	39 488
C. Skatt och egenavg.	56	26	2 133	3 482	5 486	11 825	21 815	29 000	35 943	82 837	19 260
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Skatt och socialavg.	-25,6	88,9	66,3	16,3	14,8	22,9	33,5	36,4	35,2	35,7	32,5
B. Skatt	-36,5	89,3	87,1	23,1	22,2	39,3	75,3	91,1	89,8	62,6	66,7
C. Skatt och egenavg.	-25,6	88,9	66,3	16,3	14,8	22,9	33,5	36,4	35,2	35,7	32,5

I Tabell 18 redovisas skattebetalningseffekter. De nya egenavgifterna i alternativ C (skatt och egenavgift) är per definition inte skatt (och genererar således inga skattebetalningseffekter), utan synliga avgifter. De nya egenavgifterna kan dock ses som en del av det synliga skatte- och avgiftsuttaget för en enskild inkomsttagare. Av detta skäl redovisas i Tabell 19 samlade skatte- och avgiftsbetalningseffekter för detta alternativ.

**Tabell 19 Skattebetalnings- och avgiftsbetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ C inkomståret 2006. 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	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C. endast skatt	56	26	2 133	3 482	5 486	11 825	21 815	29 000	35 943	82 837	19 260
C. endast egenavgift	24	0	671	1 448	2 750	8 461	27 244	43 549	55 762	62 370	20 228
C. samlad effekt	80	26	2 804	4 930	8 236	20 286	49 059	72 549	91 705	145 207	39 488
<b>Procentuell förändring jämfört med referensalternativet</b>											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C. endast skatt	-25,6	88,9	66,3	16,3	14,8	22,9	33,5	36,4	35,2	35,7	32,5
C. endast egenavgift	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
C. samlad effekt	-36,5	89,3	87,1	23,1	22,2	39,3	75,3	91,1	89,8	62,6	66,7

Skatte- och avgiftsbetalningseffekterna i Tabell 19 kan delas in i två effekter. Den första effekten uppstår när skatteandelen i socialavgifterna omvandlas till inkomst och beskattas (endast skatt). Den andra effekten uppstår när förmånsdelen i socialavgifterna omvandlas till inkomst och tas ut som egenavgift (endast egenavgift). Avgiftseffekterna är, absolut sett, något större än skattebetalningseffekterna. De samlade skatte- och avgiftsbetalningseffekterna i alternativ C (skatt och egenavgift) är lika stora som skattebetalningseffekterna i alternativ B (skatt).

Den genomsnittliga marginaleffekten uppgår inkomståret 2006 till 38,7 procent. Med de antaganden som gjorts i simuleringarna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) påverkas inte marginaleffekten.

#### 4.2.2.3 Inkomstfördelningseffekter

Med de antaganden som gjorts i simuleringarna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) uppstår inga inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå (disponibel inkomst påverkas inte). Därmed påverkas inte heller inkomstjämligheten.

### 4.2.3 Ekonomiska drivkrafter till arbete

Med de antaganden som gjorts i simuleringarna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) påverkas inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

### 4.2.4 Hur påverkas försäkringsmässigheten?

När skatteandelen tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut som socialavgifter eller egenavgifter blir försäkringsmässigheten fullständig. Endast förmånspåverkande avgifter tas ut i form av socialavgifter eller egenavgifter.<sup>34</sup> I Tabell 20 redovisas resultaten från simuleringarna.

**Tabell 20 Försäkringsmässighet i socialavgifterna. Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A-C inkomståret 2006.**

Alternativ	Skatteandel (exkl allm. löneavgift)	Försäkringsmässighet	Skatteandel (inkl allm. löneavgift)	Försäkringsmässighet
Referensalternativet	40,1	59,9	48,3	51,7
A. skatt och socialavgift	0	100,0	0	100,0
B. skatt	0	100,0 (-)	0	100,0 (-)
C. skatt och egenavgift	0	100,0	0	100,0

### 4.2.5 Några slutsatser

Fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet kan åstadkommas via förmåns- och avgiftssidan. Fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan är betydligt enklare att åstadkomma och det är denna variant som analyserats i detta kapitel.

Det finns en principiell skillnad mellan en skatt och en avgift. En avgift kan, men behöver inte, vara obligatorisk och till denna finns en förmån direkt kopplad till betalningens storlek. En skatt är obligatorisk och till denna skatt finns ingen förmån direkt kopplad. Av ovanstående princip följer att förmånsdelar i socialavgifterna bör tas ut i form av avgift, medan skatteandelar bör tas ut i form av skatt. Uttaget av förmåns- och skatteandelar i socialavgifterna kan göras inom ramen för olika systemlösningar.

Ett fullständigt samband mellan avgifter och förmåner kan åstadkommas genom;

- att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut som socialavgifter, eller
- att socialavgifterna i sin helhet tas ut som skatt, eller
- att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut i någon form av egenavgifter.

<sup>34</sup> Undantaget är alternativ B (skatt) där både skatteandelen och förmånsdelen i socialavgifterna tas ut som skatt. Försäkringsmässigheten kan betraktas som antingen (100,0) eller som ett begrepp som inte går att tillämpa i detta fall (-). Se Fotnot 26.



I dagens socialavgiftssystem tas både skatteandelar och förmånsdelar ut som socialavgifter. Detta system bryter mot principen om skatt och avgift. Ett alternativ är att ta ut skatteandelen som skatt och förmånsdelen som socialavgift. Detta system följer principen om skatt och avgift. Ett helt annat system är att ta ut både skatteandelen och förmånsdelen som skatt. Detta system bryter mot principen om skatt och avgift. Systemet bygger på synsättet att socialavgifterna anses ha ett mycket stort skatteinslag och socialförsäkringssystemet anses vara så starkt omfördelande att uttaget lika gärna kan göras i form av skatt. En hybrid mellan dessa alternativ är att ta ut skatteandelen som skatt och förmånsdelen som egenavgift. Detta system följer principen om skatt och avgift. SACO har gett SCB i uppdrag att genomföra simuleringar enligt ovan.

En första slutsats är att samtliga tre simuleringar är offentligfinansiellt neutrala. Det som tidigare tagits ut som socialavgift tas nu ut som skatt eller egenavgift. Det totala skatteuttaget hålls oförändrat.

En andra slutsats är att skatten ökar och genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå. När det gäller de relativa effekterna kan konstateras att det finns en tydlig tendens att skattebetalningseffekterna ökar när man rör sig från lägre decilgrupper till högre (med undantag från de allra lägsta decilgrupperna). Samma sak kan åskådliggöras med hjälp av ett ojämnhetsindex. Det progressiva inslaget i det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete blir mer tydligt för inkomsttagarna. Med de antaganden som gjorts i simuleringarna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) påverkas inte den genomsnittliga marginaleffekten.

En tredje slutsats är att med de antaganden som gjorts i simuleringarna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) påverkas inte disponibel inkomst. Därmed påverkas inte heller inkomstojämlikheten.

En fjärde slutsats är att med de antaganden som gjorts i simuleringarna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) påverkas inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

En femte slutsats är att simuleringarna leder till en fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet. När skatteandelar i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelar tas ut som skatt, socialavgifter eller egenavgifter blir försäkringsmässigheten fullständig. Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan kvantifieras. Graden av försäkringsmässighet (uttryckt som 100 minus skatteandelen) uppgår till 59,9 procent inkomståret 2006 (exklusive allmän löneavgift). Graden av försäkringsmässighet blir densamma (100 procent) i samtliga fall. Undantaget är där det fall där både skatteandelen och förmånsdelen av socialavgifterna tas ut som skatt. Beroende på tolkning av försäkringsbegreppet blir försäkringsmässigheten antingen fullständig eller anses begreppet inte som tillämpligt i detta fall.

### 4.3 Synliggörande och tydliggörande av beskattningen av arbete

De simuleringar som redovisats i avsnitt 4.2 kan diskuteras i termer av ett *synliggörande* respektive ett *tydliggörande* av beskattningen av arbete. Nedan utvecklas vad som avses med synliggörande respektive tydliggörande.

#### *Synliggörande*

Inkomstskatten och den allmänna pensionsavgiften är direkt synlig för medborgarna, medan socialavgifterna däremot är osynliga för medborgarna. Om socialavgifterna omvandlas till inkomster och därefter tas ut som skatt eller egenavgifter *synliggörs* den samlade beskattningen av arbete.

#### *Tydliggörande*

Socialavgifterna innehåller både förmåns- och skatteandelar. Om skatteandelar tas ut i form av skatt och förmånsdelar tas ut i form av socialavgifter eller egenavgifter *tydliggörs* beskattningen av arbete.

Uttaget av förmåns- och skatteandelar i socialavgifterna kan göras inom ramen för olika systemlösningar. I avsnitt 4.2 analyserades en fullständig försäkringsmässighet genom;

- att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut som socialavgifter, eller
- att socialavgifterna i sin helhet tas ut som skatt, eller
- att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut i någon form av egenavgifter.

I Tabell 21 ges en översiktlig bild av i vilka fall beskattningen av arbete blir synlig- respektive tydliggjord.

**Tabell 21 Synliggörande och tydliggörande av beskattningen av arbete**

Alternativ	Skatteandel tas ut som	Förmånsdel tas ut som	Princip	Synliggjord	Tydliggjord
Referensalternativet	socialavgift	socialavgift	socialavgift	nej	nej
A	skatt	socialavgift	skatt och socialavgift	nej	ja
B	skatt	skatt	skatt	ja	nej
C	skatt	egenavgift	skatt och egenavgift	ja	ja

Hur skatteandelar och förmånsdelar i socialavgifterna tas ut avgör i vilken utsträckning det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete blir synlig- och/eller tydliggjord. I dagens socialavgiftssystem (referensalternativet) är avgifterna osynliga för medborgarna och såväl skatteandelar som förmånsdelar tas ut som socialavgifter. I detta system är beskattningen av arbete varken synliggjord eller tydliggjord. Ett alternativ är att ta ut skatteandelen som skatt och förmånsdelen som socialavgift (alternativ A). I detta fall blir beskattningen av arbete tydliggjord, men inte synliggjord. Ett helt annat system är att ta ut både skatteandelen och förmånsdelen som skatt (alternativ B). I detta fall blir beskattningen av arbete synliggjord, men inte tydliggjord (avgifter tas ut som skatt). En hybrid mellan dessa alternativ är att ta ut skatteandelen i socialavgifterna som skatt och förmånsdelen som egenavgift (alternativ C). I detta alternativ blir beskattningen av arbete synlig- och tydliggjord för medborgarna.

## 5 Sammanfattande slutsatser och förslag

Titeln på denna rapport är ”Mellan golv och tak – avgifterna på arbete”. Titeln anspelar på att det är mellan golv och tak i socialförsäkringarna som inbetalda socialavgifter utgörs av avgifter och inte av skatt. Syftet med rapporten är att i) analysera försäkringsmässigheten i socialavgifterna, ii) analysera hur försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan öka, iii) analysera hur försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kan bli fullständig samt iv) dra slutsatser om, och lämna förslag på, hur socialavgifterna kan förändras i syfte att nå en ökad eller fullständig försäkringsmässighet samtidigt som beskattningen av arbete mer synlig och tydlig för medborgarna. I detta kapitel redovisas slutsatser och förslag disponerade efter ovanstående fyra syften.

### *i) försäkringsmässigheten i socialavgifterna*

#### *Osynliga och otydliga skatter*

Socialavgifterna uppgår till betydande belopp. Trots detta är denna del av beskattningen av arbete ouppmärksam. Inkomstskatt och allmän pensionsavgift är direkt synliga, medan socialavgifter är osynliga för medborgarna. Den enskilde medborgaren har i nuvarande system normalt ingen uppfattning om varför, hur mycket och till vad socialavgifter inbetalats. Den samlade beskattningen av arbete är därmed inte *synlig* för medborgarna.

Termen *socialavgift* är inte helt adekvat som benämning. Det finns en principiell skillnad mellan en skatt och en avgift. En avgift kan, men behöver inte, vara obligatorisk och till denna finns en förmån direkt kopplad till betalningens storlek. En skatt är obligatorisk och till denna skatt finns ingen förmån direkt kopplad. Socialavgifterna har ett betydande skatteinnehåll i och med att delar av avgiftsinbetalningarna inte ger några socialförsäkringsförmåner. Socialavgifterna består av både skatt och avgifter. Sätillvida är begreppet avgifter direkt missvisande. Ett vanligt förekommande begrepp är försäkringsmässighet. Det saknas dock en vedertagen definition på vad som utgör försäkringsmässiga socialavgifter eller vad som kännetecknar en försäkringsmässig socialförsäkring. Vanligtvis avses att det ska finnas ett tydligt samband mellan socialavgift och socialförsäkringsförmån. Något sådant tydligt samband mellan socialavgifter och socialförsäkringsförmåner föreligger inte. Den enskilde medborgaren har i nuvarande system normalt ingen uppfattning om vad som är skatt respektive avgift i de socialavgifter som inbetalats. Vad som är skatt respektive avgift är därmed inte *tydligt* för medborgarna.

Ovanstående frågor kan diskuteras i effektivitets- och legitimitetstermer. Medborgarna ska å ena sidan kunna se det samlade skatte- och avgiftsuttaget omfattning och utformning. Å andra sidan förefaller det som om ju mindre synlig en skatt är, desto större är betalningsviljan. Det torde därmed vara svårare att vid en redan hög skattekvot få legitimitet för synliga skatter än för osynliga skatter. Osynliga skatter skulle därmed i någon mening vara mer effektiva. Det är dock möjligt att det förhåller sig tvärtom. Osynlighet och otydlighet kan innebära risk för s.k. fiskal illusion. Med begreppet avses en undervärdering av skattebördan och en övervärdering av nyttan av offentliga utgifter. Om mycket få medborgare har kunskap om vad som är skatt respektive avgift i socialavgifterna samt om endast förmånerna är kända, men inte kostnaderna eller finansieringen av förmånerna finns en risk för att medborgaren får en felaktig bild av sambanden mellan avgifter, förmåner och kostnader. På individnivå kan detta leda till att nyttan av förmånerna överskattas i förhållande till kostnaderna, medan det på samhällsnivå kan leda till att den fulla samhällsekonomiska kostnaden av förändringar i skatte- och avgiftsuttaget inte beaktas. Huruvida effektiviteten och legitimiteten minskar eller ökar är ytterst en empirisk fråga och ligger utanför ramen för denna rapport.

### *Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet*

I denna rapport har försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet kvantifierats genom att undersöka hur starkt sambandet är på individnivå mellan inbetalda avgifter och storleken på de förmåner som kan betalas ut enligt en metod som har utvecklats av Försäkringskassan.<sup>35</sup> För varje avgift beräknas skatteandelen i form av komponenterna tak, golv, statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner. Alla fyra komponenter är att betrakta som skatt: *tak* innebär att förmånen begränsas uppåt, utan att avgiften begränsas i motsvarande omfattning, *golv* innebär att förmånen begränsas nedåt och avgifter under golv ger inga förmåner (det finns dock olika typer av golv), *statliga ålderspensionsavgifter* avser den del av avgifterna som går till att finansiera differensen mellan inbetalda avgifter och intjänade rättigheter till vissa förmåner (förmåner under avveckling) och *avveckling av förmåner* betyder att inbetalda avgifter inte motsvaras av framtida förmåner. Skatteandelen i socialavgifterna kan uttryckas som genomsnittlig och marginell skatteandel (vid en marginell ökning av avgiftsunderlaget).

Den genomsnittliga skatteandelen i socialavgifterna har beräknats till 40,1 procent. Om allmän löneavgift inkluderas i beräkningarna uppgår skatteandelen till nästan 50 procent. Allmän löneavgift utgörs i sin helhet av skatt. I genomsnittsberäkningarna utgörs den största skattekomponten i socialavgifterna av komponenten golv (20,6 procent). Därefter följer komponenten tak (13,6 procent). Övriga skattekomponten (statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner) är förhållandevis små. Arbetsskadeavgiften och ålderspensionsavgiften är de avgifter som kan anses vara mest försäkringsmässiga (innehåller den lägsta skatteandelen). Efterlevandepensionsavgiften och arbetsmarknadsavgiften är de avgifter som kan anses vara minst försäkringsmässiga (innehåller den högsta skatteandelen). Övriga avgifter intar en mellanställning.

Den marginella skatteandelen i socialavgifterna har beräknats till 50,6 procent. Om allmän löneavgift inkluderas ökar den marginella skatteandelen till 57,3 procent. I marginalberäkningarna utgörs den största skattekomponten i socialavgifterna av komponenten tak (42,2 procent). Därefter följer komponenterna avveckling av förmåner och golv.

Komponenten golv dominerar således i genomsnittsberäkningarna, medan komponenten tak dominerar i marginalberäkningarna. En marginell ökning av avgiftsunderlaget påverkar skattekomponten tak relativt mycket. En marginell ökning påverkar även skattekomponten golv, men vissa individer har så låga inkomster att de även efter en marginell ökning befinner sig under golvet. Skatteandelen i socialavgifterna är hög oavsett om man studerar genomsnittliga eller marginella skatteandelar. Det råder ett förhållandevis svagt samband mellan socialavgifter och socialförsäkringsförmåner. Det betyder att försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet är tämligen låg. Av effektivitets- och legitimitetsskäl är det angeläget att öka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet.

### ***ii) ökad försäkringsmässighet***

#### *Höjda eller slopade tak eller slopade avgifter över tak*

En ökad försäkringsmässighet kan åstadkommas via förmåns- eller avgiftssidan. En ökad försäkringsmässighet via förmånssidan innebär att förmånerna utökas på ett sådant sätt att de bättre motsvarar de avgifter som inbetalats. En ökad försäkringsmässighet via avgiftssidan innebär att inga avgifter tas ut som inte motsvaras av förmåner.

De skilda tillvägagångssätten åskådliggörs i denna rapport med hjälp av simuleringar. Simuleringarna är avgränsade till att omfatta sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen, eftersom de har störst

---

<sup>35</sup> I denna rapport har dock delvis andra antaganden och beräkningar gjorts, se Fotnot 11.

betydelse för de ekonomiska drivkrafterna till arbete. I konsekvens med detta avgränsas socialavgifterna till sjukförsäkringsavgiften och arbetsmarknadsavgiften. Simuleringarna är vidare avgränsade till skattekomponenten tak, eftersom den kan anses vara av särskilt omfördelade karaktär.

En ökad försäkringsmässighet via förmånssidan har i avsnitt 3.2.2 simulerats genom:

- höjda tak till 10 prisbasbelopp (motsv.),
- höjda tak till 12 prisbasbelopp (motsv.),
- slopade tak.

Höjda eller slopade tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen innebär att förmånsdelarna ökar och skatteandelen minskar i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften. Sambandet mellan avgifter och förmåner stärks. Försäkringsmässigheten ökar.

En ökad försäkringsmässighet via avgiftssidan har i avsnitt 3.3.2 simulerats genom:

- slopade avgifter över tak - finansiering inom förmånssystemet,
- slopade avgifter över tak - finansiering inom avgiftssystemet,
- slopade avgifter över tak - finansiering inom skattesystemet.

Slopade avgifter över taken i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften innebär att avgifter endast tas ut upp till taken. Förmånsdelarna ökar och skatteandelen minskar. Sambandet mellan avgifter och förmåner stärks. Försäkringsmässigheten ökar.

#### *Makrotaleffekter*

Av simuleringarna framgår att en ökad försäkringsmässighet via förmånssidan inte är särskilt kostsam. Bruttokostnaden uppgår till 5,4-7,2 miljarder kronor beroende på simuleringsalternativ. I det svenska skattesystemet beskattas transfereringar. När transfereringsinkomsterna ökar genom höjda eller slopade tak ökar också skatten. Nettokostnaden blir därför 3,5-4,8 miljarder kronor beroende på simuleringsalternativ. En viktig förklaring till den låga statsfinansiella kostnaden är att de flesta inkomsttagare inte har sådana inkomster att de hamnar över taken och att en relativt liten andel av den grupp som befinner sig över taken är sjukskriven eller arbetslös.

Av simuleringarna framgår vidare att ett slopande av avgifter över taken i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften leder till ett stort avgiftsbortfall (ca 24,9 miljarder kronor). Avgiftsbortfallet måste 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. I simuleringarna är de olika sätten kalibrerade för att balansera avgiftsbortfallet. Det krävs kraftigt sänkta ersättningsnivåer, eller markant höjda avgifter under tak, eller påtagligt höjda kommunala och statliga skattesatser för att kompensera avgiftsbortfallet.

Om avgiftsbortfallet ska hanteras via förmånssystemet krävs att ersättningsnivån sänks från 80 till 50 procent i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och att ersättningsnivån halveras från 64 till 32 procent i sjuk- och aktivitetsersättningen.

Om avgiftsbortfallet ska hanteras via avgiftssystemet måste avgiftssatserna under taken höjas betydligt. En arbetsgivare får kostnadsminskningar, oförändrade kostnader eller kostnadsökningar beroende på sammansättningen av anställda med inkomster under och över taket. Höjda avgifter under tak kan också påverka efterfrågan på arbetskraft. Om och hur efterfrågan påverkas är en empirisk fråga som ligger utanför denna rapport.

Om avgiftsbortfallet ska hanteras via skattesystemet skulle kommunalskatten behöva höjas från i genomsnitt 31,60 till 33 procent och skattesatserna i den statliga inkomsts-katten skulle behöva höjas från 20 till 22,5 procent över det första skalsteget respektive från 25 till 28 procent över det andra skalsteget. Skatteuttaget ökar därmed kraftigt. Marginalskatterna höjs över hela inkomstskalan. Den högsta marginalskatten uppgår efter höjningarna till över 60 procent, vilket är långt över skattereformens mål om högst 50 procent.

#### *Skattebetalningseffekter*

Höjningar eller slopande av taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen leder till måttliga skattebetalningseffekter. Skatteökningen leder till ungefär lika stora relativa effekter i olika inkomstskikt. Den genomsnittliga marginaleffekten påverkas inte av höjda tak, medan den ökar marginellt (med 0,1 procentenheter) när taken slopas. När avgifter över taken slopas går skattebetalningseffekterna åt olika håll beroende på hur avgiftsbortfallet hanteras. När avgiftsbortfallet hanteras via förmånssystemet (försämrade förmåner) minskar skatten. När avgiftsbortfallet hanteras via avgiftssystemet (höjda avgifter under tak) påverkas inte skatten. När avgiftsbortfallet hanteras via skattesystemet (höjda skattesatser) ökar skatten. Den genomsnittliga marginaleffekten minskar när avgiftsbortfallet hanteras via förmånssystemet med 0,7 procentenheter, medan den ökar med 1,9 procentenheter när avgiftsbortfallet hanteras via skattesystemet. Den genomsnittliga marginaleffekten påverkas inte när avgiftsbortfallet hanteras via avgiftssystemet.

#### *Inkomstfördelningseffekter*

Transfereringar och skatter påverkar hushållens disponibla inkomster. De disponibla inkomsterna påverkas i begränsad omfattning när taken höjs eller slopas. Inkomstjämligheten, uttryckt i Gini-koefficient, ökar inte i något av fallen. När avgifter över taken slopas påverkas disponibel inkomst av hur avgiftsbortfallet hanteras. När avgiftsbortfallet hanteras via förmån- och skattesystemet blir effekterna i genomsnitt lika stora, men med helt olika fördelningsprofil. När finansieringen sker inom förmånssystemet är det framför allt hushåll i lägre deciler som, absolut och relativt, får en minskad disponibel inkomst. När finansieringen sker inom skattesystemet är det framför allt hushåll i högre deciler som, absolut och relativt, får en minskad disponibel inkomst. Inkomstjämligheten ökar i det förra fallet och minskar i det senare fallet. När finansieringen sker inom avgiftssystemet påverkas inte den disponibla inkomsten eller inkomstjämligheten.

#### *Ekonomiska drivkrafter till arbete*

Av simuleringarna framgår att en ökad försäkringsmässighet via förmånssidan respektive avgiftssidan har skilda konsekvenser för de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Höjningar eller slopande av taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. En utökning av förmånerna gör arbete mindre lönsamt än tidigare och de ekonomiska drivkrafterna till arbete minskar således. När avgifter över taken slopas påverkas de ekonomiska drivkrafterna till arbete av hur avgiftsbortfallet hanteras. Om avgiftsbortfallet hanteras inom förmånssystemen (försämrade förmåner) så ökar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Arbete blir mer lönsamt än tidigare. Skattehöjningar gör i princip arbete mindre lönsamt, men i detta fall är skattehöjningarna för begränsade för att påverka de ekonomiska drivkrafterna till arbete märkbart. När avgiftsbortfallet hanteras inom avgiftssystemet påverkas överhuvudtaget inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

*Försäkringsmässighet*

Hur försäkringsmässigheten påverkas är en huvudfråga i simuleringarna. Graden av försäkringsmässighet (uttryckt som 100 minus skatteandelen) uppgår till 59,9 procent inkomståret 2006 (exklusive allmän löneavgift). Höjda tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen till 10 respektive 12 basbelopp ökar försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet till 63,7 respektive 65,0 procent. Ett slopande av taket i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen ger en ännu kraftigare effekt. Försäkringsmässigheten ökar till 67,6 procent. Andelarna sjunker om allmän löneavgift inkluderas i beräkningarna, eftersom den i sin helhet utgörs av skatt. Försäkringsmässigheten ökar också i de fall avgifter över taken slopas. Graden av försäkringsmässighet är oberoende av hur avgiftsbortfallet hanteras (67,6 procent). Andelen sjunker till 58,3 procent om allmän löneavgift inkluderas i beräkningarna. Det är, ur försäkringsmässighetssynpunkt, ingen skillnad på att slopa tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och att slopa avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften. Ovanstående resultat avser ett genomsnitt för alla sex socialavgifter exklusive och inklusive allmän löneavgift. Inom sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften är effekterna av naturliga skäl kraftigare. Störst effekt uppstår inom arbetsmarknadsavgiften, eftersom taket i arbetslöshetsförsäkringen ligger betydligt lägre än i sjukförsäkringen.

**iii) fullständig försäkringsmässighet***Skatt bör tas ut som skatt, avgift bör tas ut som avgift*

Fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet innebär att avgifterna helt motsvaras av förmåner. Fullständig försäkringsmässighet kan åstadkommas via förmåns- eller avgiftssidan. Det förra sättet kräver omfattande system- och regelförändringar för att kunna genomföras. Av detta skäl avser analyserna i denna rapport en fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan. Det kan åstadkommas på olika sätt. De olika tillvägagångssätten åskådliggörs i denna rapport med hjälp av simuleringar. I simuleringarna ingår samtliga socialförsäkringsförmåner, socialavgifter (inklusive allmän löneavgift) och skattekomponenter. Uttaget av förmåns- och skatteandelar i socialavgifterna kan göras inom ramen för olika systemlösningar.

En fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan kan åstadkommas genom;

- att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut som socialavgifter, eller
- att socialavgifterna i sin helhet tas ut som skatt, eller
- att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmånsdelen tas ut i någon form av egenavgifter.

En viktig princip utifrån skatteteoretiska utgångspunkter är att förmånsdelar i socialavgifterna bör tas ut i form av avgift, medan skatteandelar bör tas ut i form av skatt. I nuvarande socialavgiftssystem tas både skatteandelar och förmånsdelar ut som socialavgifter. Dagens system bryter således mot principen om när skatt respektive avgift bör tillämpas. Ett alternativ som följer principen är att ta ut skatteandelen som skatt och förmånsdelen som socialavgift. Ett helt annat system är att ta ut både skatteandelen och förmånsdelen som skatt, vilket dock bryter mot principen om skatt och avgift. Systemet bygger på synsättet att socialavgifterna anses ha ett högt skatteinnehåll och socialförsäkringssystemet anses vara såpass starkt omfördelande att uttaget lika gärna kan göras i form av skatt. En hybrid mellan dessa alternativ är att ta ut skatteandelen som skatt och förmånsdelen som egenavgift. Denna variant följer principen om när skatt respektive avgift bör tillämpas.

### *Makrotaleffekter*

Av simuleringarna framgår att samtliga varianter för att åstadkomma en fullständig försäkringsmässighet är offentligfinansierat neutrala. Det som tidigare tagits ut som socialavgift tas nu ut som skatt eller egenavgift. Det totala skatteuttaget hålls oförändrat.

### *Skattebetalningseffekter*

Simuleringarna genererar olika skattebetalningseffekter på individnivå. Det som tidigare tagits ut som socialavgift tas nu ut som skatt eller egenavgift. När det gäller de relativa effekterna kan konstateras att det finns en tydlig tendens att skattebetalningseffekterna ökar när man rör sig från lägre decilgrupper till högre (med undantag från de allra lägsta decilgrupperna). Med de antaganden som gjorts i simuleringarna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) påverkas inte den genomsnittliga marginaleffekten.

### *Inkomstfördelningseffekter*

Det som tidigare tagits ut som socialavgift tas nu ut som skatt eller egenavgift. Med de antaganden som gjorts i simuleringarna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) påverkas inte disponibel inkomst. Därmed påverkas inte heller inkomstjämligheten.

### *Ekonomiska drivkrafter till arbete*

Med de antaganden som gjorts i simuleringarna (modell för skatte- och avgiftsuttaget) påverkas inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

### *Försäkringsmässighet*

Hur försäkringsmässigheten påverkas är en huvudfråga i simuleringarna. Graden av försäkringsmässighet (uttryckt som 100 minus skatteandelen) uppgår till 59,9 procent inkomståret 2006 (exklusive allmän löneavgift). Av simuleringarna framgår att samtliga varianter leder till fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet (100 procent). När skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt och förmåndelen tas ut som socialavgifter, skatt eller egenavgifter blir försäkringsmässigheten fullständig.<sup>36</sup>

## ***iv) slutsatser och förslag***

Nedan presenteras slutsatser och fyra förslag på hur socialavgifterna kan förändras i syfte att nå en ökad eller fullständig försäkringsmässighet samtidigt som beskattningen av arbete blir mer synlig och tydlig för medborgarna. Förslagen är av olika karaktär och har olika tidsperspektiv. Det första förslaget är att försäkringsmässigheten kontinuerligt bör följas upp och att det alltid ska genomföras konsekvensanalyser av olika förslag som kan komma att påverka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. Detta förslag kan genomföras omgående. Det andra förslaget innebär att den dolda beskattningen över taken slopas. Detta förslag kan genomföras på medellång sikt. Det tredje förslaget är att skatten på arbete ska synlig- och tydliggöras. Detta förslag kan genomföras på lång sikt. Det fjärde och sista förslaget är att socialavgifter bör redovisas på lönespecifikationer. Detta förslag kan genomföras omgående.

---

<sup>36</sup> Undantaget är där det fall där både skatteandelen och förmåndelen av socialavgifterna tas ut som skatt. Beroende på tolkning av försäkringsbegreppet blir försäkringsmässigheten antingen fullständig eller anses begreppet inte som tillämpligt i detta fall.



1. *Följ upp försäkringsmässigheten och genomför konsekvensanalyser*

Förekomsten av skatt i socialavgifterna är ouppmärksammat. En förklaring till detta är socialavgifterna inte är synliga för medborgarna. En annan förklaring är att mycket få medborgare har systemkunskap om hur socialavgifter och socialförsäkringar interagerar. Försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet påverkas av inkomstfördelning, regelverket för avgifter och förmåner och utgiftssammansättningen (i de fall förmåner finansieras av en och samma avgift). Dessa tre faktorer förändras över tid. Systemens komplexitet gör det mycket svårt att få en tydlig och samlad överblick av hur försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet utvecklas och hur den kommer att påverkas av olika förslag till förändringar. Särskilt svårt är det att överblicka den slutliga effekten när de ingående faktorerna inkomstfördelning, regelverket för avgifter och förmåner och utgiftssammansättningen förändras eller utvecklas åt olika håll.

Det är mycket angeläget att försäkringsmässigheten kontinuerligt följs upp och att det alltid genomförs konsekvensanalyser av olika förslag som kan komma att påverka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet.

2. *Slopa den dolda beskattningen över taken*

Av effektivitets- och legitimitetsskäl är det angeläget att öka försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet. Försäkringsmässigheten ökar om den dolda beskattningen i form av tak slopas. Socialavgifterna innehåller fyra skattekomponenter. De fungerar alla omfördelande och minskar sambandet mellan avgifter och förmåner. Skattekomponenten tak är särskilt omfördelande. Förmånen begränsas uppåt, utan att avgiften begränsas i motsvarande omfattning. Att avgifter tas ut över taken utgör, tillsammans med den statliga inkomstskatten, de huvudsakliga progressiva inslagen i det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete. Förekomsten av tak leder till en form av dubbelbeskattning. Om man likställer arbetskraftskostnad med löneutrymme betalar inkomsttagare som befinner sig över taken två gånger för samma förmån. Dels betalar inkomsttagaren ur löneutrymmet när arbetsgivaren betalar in avgifter för vilka förmåner inte lämnas och dels betalar inkomsttagaren ur löneutrymmet när arbetsgivaren gör avsättningar till kompletterande försäkringar och ersättningar eller när inkomsttagaren av egna beskattade inkomster betalar premier till privata försäkringar som ska försäkra inkomster över samma tak.

En ökad försäkringsmässighet kan åstadkommas via förmåns- eller avgiftssidan. En ökad försäkringsmässighet via förmånssidan innebär att taken i förmånerna slopas. En ökad försäkringsmässighet via avgiftssidan innebär att inga avgifter tas ut över taken. Ur försäkringsmässighetssynpunkt, är det ingen skillnad på att slopa tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och att slopa avgifter över tak i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgiften. De olika sätten att öka försäkringsmässigheten har helt skilda konsekvenser för offentliga finanser och för ekonomiska drivkrafter till arbete.

Den dolda beskattningen över taken bör slopas. En mer öppen fråga är vilken väg som ska väljas. Avgörande för vägvalet är hur de minskade ekonomiska drivkrafterna till arbete när taken slopas värderas i förhållande till det stora avgiftsbortfall som uppstår när avgifter över tak slopas och som i sin tur kräver omfattande regel- eller systemförändringar i socialförsäkringssystemen, avgiftshöjningar under taken i socialavgiftssystemet eller andra skattehöjningar för att motsvara bortfallet.

### 3. Synliggör och tydliggör skatten på arbete

Socialavgifterna är inte *synliga* för medborgarna, vilket försvårar en helhetssyn på beskattningen av arbete. Skatteandelen i socialavgifterna är hög oavsett om man studerar genomsnittliga eller marginella skatteandelar. Beskattningen av arbete är inte *tydlig* för medborgarna. Det finns ett behov av att synliggöra och tydliggöra den samlade beskattningen av arbete. Motivet för synlighet och tydlighet är att det annars finns en risk för att inkomstagarna får en felaktig bild av sambandet mellan förmåner, avgifter och kostnader. Om endast förmånerna är kända, men inte kostnaderna eller finansieringen av förmånerna kan en typ av fiskal illusion uppstå.

Om socialavgifterna omvandlas till inkomster och därefter tas ut som skatt eller egenavgifter *synliggörs* den samlade beskattningen av arbete. Socialavgifterna innehåller både förmåns- och skatteandelar. Skatteinslaget är betydande. Sätillvida är begreppet avgifter direkt missvisande. Om skatteandelar tas ut i form av skatt och förmånsdelar tas ut i form av socialavgifter eller egenavgifter *tydliggörs* beskattningen av arbete.

Omfördelningen är kärnan i socialavgiftssystemet. Med proportionella avgifter mot lönesumman som inte differentieras efter olika risk och genom tak och golv i socialförsäkringarna åstadkoms en mycket kraftig omfördelning från grupper med lägre risk (inkomstagare med högre inkomst) till grupper med högre risk (inkomstagare med lägre inkomst). Omfördelningen mellan inkomstagare diskuteras dock nästan uteslutande i termer av inkomst och inte i termer av olika risk. En grundläggande fråga är: om omfördelningen är så central - varför är den då dold för medborgarna? Det finns starka skäl, bland annat risken för fiskal illusion, för att hela beskattningen av arbete ska vara synlig och tydlig för inkomstagarna. Omfördelning kan åstadkommas på annat sätt än via osynliga avgifter. Ett viktigt argument mot nuvarande ordning är att effektivitetsskäl talar för att skatt tas ut som skatt och avgift som avgift. Om hela eller skatteandelen i socialavgifterna i stället togs ut som skatt eller egenavgift skulle det totala skatteuttaget bli mer tydligt och kunna värderas i en helhet.

Det är framförallt två förhållanden som brukar lyftas fram som motiv för nuvarande ordning. Det första förhållandet är att socialavgifterna finansierar socialförsäkringarna och att det av detta skäl är onödigt att synliggöra avgifterna för medborgarna. Det andra förhållandet är att nuvarande system är administrativt enkelt, eftersom arbetsgivarna och egenföretagarna redan sköter liknande rutiner med utbetalningar av löner och inbetalningar av preliminärskatt m.m. Att proportionella avgifter tas ut över hela inkomstsumman har också administrativa orsaker. Det är helt enkelt för krångligt för arbetsgivarna och egenföretagarna att hålla reda på olika skattekomponenter, särskilt om inkomstagaren har flera arbetsgivare. Ett annat motiv för nuvarande ordning är att en omfördelning via osynliga avgifter inte medför samma negativa effekter som skulle bli fallet om samma omfördelning skulle åstadkommas via inkomstskattesystemet.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning ovanstående skäl är tillräckligt starka för att motivera nuvarande ordning. Finansieringen av socialförsäkringarna består av en blandning av socialavgifter, allmän pensionsavgift, statliga ålderspensionsavgifter (som är en del av socialavgifterna), skatter och fondavkastning. Socialavgifterna utgör dock merparten av dessa intäkter. Socialavgifterna tas ut separat och förs med undantag av ålderspensionsavgifterna till statsbudgeten från vilken förmånerna betalas ut. Sambandet är inte alldeles tydligt. Med nuvarande system, där socialavgifterna inte är synliga för medborgarna, finns ingen individuell koppling mellan socialavgifter och socialförsäkringsförmåner. Kopplingen mellan avgifter och förmåner finns endast på en indirekt, aggregerad och kollektiv nivå.

För en arbetsgivare utgör bruttolön och socialavgifter en samlad arbetskraftskostnad. Det är själva arbetskraftskostnaden som är intressant. Det torde därför vara egalt för en arbetsgivare hur arbetskraftskostnaden tas ut. I princip finns ingenting som hindrar att inkomsttagarna själva skulle betala in avgifterna till socialförsäkringssystemet. Att arbetsgivarna sköter själva inbetalningen av socialavgifterna är sannolikt mest rationellt, men ett sådant förfarande utesluter inte att hela beskattningen av arbete blir synlig och tydlig för medborgarna. Det är slutligen tveksamt om argumentet att avgifter är effektivare än skatter är giltigt. Huruvida skatt är mindre effektivt eller inte beror givetvis på *hur* skattesystemet är utformat. Om socialavgifter skulle omvandlas till inkomst tas ut som skatt med dagens skatteregler skulle olika marginaleffekter uppstå som i sin tur skulle leda till olika samhällsekonomiska kostnader. Om det är skattesystemet som är problemet så är väl slutsatsen snarare att det är själva skattesystemet som behöver förändras.

Skatten på arbete bör synlig- och tydliggöras. En enskild medborgare 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. En mer öppen fråga är vilken väg som ska väljas. Avgörande för vägvalet är vilken vikt som läggs på att *hela* beskattningen av arbete ska vara synlig för medborgarna och vilken vikt som läggs vid principen att *skatt ska tas ut som skatt och avgift ska tas ut som avgift*.

#### 4. Redovisa socialavgifterna på lönespecifikationer

Det är möjligt att synliggöra socialavgifterna, utan att genomföra omfattande förändringar i skatte- eller socialavgiftssystemet. Den borgerliga regeringen 1991-1994 ålade statliga myndigheter och bolag att redovisa arbetsgivaravgifter på sina anställdas lönespecifikationer. Systemet slopades 1996 av den socialdemokratiska regeringen. Frågan om lagstiftning rörande redovisning av socialavgifter har sedan dess tagits upp i olika riksdagsmotioner. De har avvisats med olika argument. Ett första argument har varit av formell karaktär: kraven på innehållet i en lönespecifikation kan bara omfatta sådana uppgifter som har betydelse för den enskildes inkomstdeklaration. Socialavgifter utgör ingen sådan uppgift. Ett andra argument har varit att arbetsgivarnas uppgiftslämnande och administrativa börda bör begränsas så långt det är möjligt.

Ur formell synvinkel är det första argumentet giltigt. En kvarstående fråga är dock: om lönespecifikationer är ett olämpligt instrument, vilken form eller vilket sammanhang är mer lämpligt? Denna fråga brukar förbli obesvarad, eftersom riksdagsmajoriteten hittills inte ansett att sakfrågan varit särskilt angelägen. Synliggörandet av socialavgifter på lönespecifikationer har ofta setts som en politisk symbolfråga, utan någon reell betydelse för individer eller samhälle. Det andra argumentets giltighet är mer tveksamt. Företagen är enligt lag skyldiga att betala in socialavgifter. Många av dagens lönesystem innehåller en standardfunktion som gör det möjligt att redovisa socialavgifter på lönespecifikationer. Med dagens tekniska lösningar innebär en redovisning av socialavgifter knappast en ökning av arbetsgivarnas uppgiftslämnande eller administrativa börda. Frågan om redovisning av socialavgifter på lönespecifikationer drivs bland annat av Svenskt Näringsliv som också bevakar frågor om företagens uppgiftslämnande och administrativa bördor. Många arbetsgivare redovisar socialavgifter på lönespecifikationer. SACO har erfarit att Svenskt Näringsliv i tidigare undersökningar funnit att andelen medlemsföretag som synliggör socialavgifterna på lönespecifikationer uppgår till 30-40 procent. Redovisning av socialavgifter på lönespecifikationer förekommer också i begränsad utsträckning inom offentlig sektor.

För att uppnå en hög grad av transparens i socialavgiftssystemet skulle socialavgifterna behöva redovisas avgift för avgift och totalt. Därutöver skulle varje socialavgift behöva delas upp i en skatteandel och förmånsdel. Av främst administrativa skäl är det mycket ovanligt att socialavgifterna redovisas på detta sätt. Vanligen redovisas antingen bruttolön (inklusive löneskatter) och bruttolön eller socialavgifter totalt och bruttolön. Det finns en målkonflikt mellan transparens och enkelhet. En totalredovisning av socialavgifterna är dock bättre än ingen redovisning alls. Skatteandelen och förmånsdelen i socialavgifterna borde dock redovisas för medborgarna genom schablonmässiga beräkningar åtminstone en gång per år (på något lämpligt sätt). Det är svårt att se att det skulle finnas något principiellt tungt vägande skäl mot att socialavgifter skulle redovisas på lönespecifikationer i de fall där det är möjligt. Synliggörandet av socialavgifter bör, i motsats till motionsförslagen om lagstiftning, tillkomma på frivillig väg.

Vad är då själva poängen med att socialavgifterna synliggörs på lönespecifikationer? Den totala beskattningen av arbete blir synliggjord. Det 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 medborgarna än vad som är fallet i nuvarande tudelade skatte- och socialavgiftssystem.

## LITTERATURFÖRTECKNING

### **Skattestatistisk årsbok**

Skattestatistisk årsbok 2005, Skatteverket.

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

SOU 2003:88 Långtidsutredningen 2003/2004 (bil. 14 Vem tjänar på att arbeta?).

S 2004:08 Vad är försäkring?, Samtal om socialförsäkring Nr 1.

S 2004:08 Riskgruppsutjämning - viktigare än progressivitet, Samtal om socialförsäkring Nr 5.

### **Departementsserien (Ds)**

Lönar sig arbete? (Ds 1997:73).

### **Övrigt**

Försäkringsmässighet: skatter och avgifter i socialförsäkringens finansiering, Försäkringskassan Analyserar 2006:13.

Halápi, Mikael, Brant skatt – skatten på arbete, SACO (2005).

Mannelqvist, Ruth. Samband i socialförsäkringen. En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen. Iustus 2003.

Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO, är den samlade organisationen för akademiker. Våra 25 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper som är verksamma inom hela arbetsmarknaden och även som företagare. Sammanlagt är vi närmare 600 000 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)