

# Skatter för arbete, förkovran och ansvar

En uppdatering och sammanfattning av Sacos skatterapporter 2005-2008

Omslag: *Johan Wikström* är studentmedlem hos Akademikerförbundet SSR, dessutom praktikant vid Sacokansliet.

I bakgrunden "skattehuset" som numera inrymmer bland annat studentbostäder.

Foto: *John Ahlmark*

# Skatter för arbete, förkovran och ansvar

En uppdatering och sammanfattning av  
Sacos skatterapporter 2005–2008

2009 | Eva Löfbom

**Skatter för arbete, förkovran och ansvar**  
Eva Löfbom

Citera gärna ur rapporten, men ange källa

© Saco 2009  
Grafisk form C-Convert  
Foto John Ahlmark  
Papper Lessebo Naturvit  
Tryckeri M.E - Produkter  
Upplaga 1000 ex

ISBN 91 871 46 57-6

[www.saco.se](http://www.saco.se)

# Förord

Vägen från lön till inkomst går över skatter och bidrag. Därför har skattepolitiken spelat en viktig roll i Sacos analyser av medlemmarnas ekonomiska villkor ända sedan organisationen lanserade begreppen livslön och reallön på 1960-talet.

Saco hörde till den stora skattereformens tillskyndare på 1980- och 1990-talet, men sedan reformen genomfördes 1990/91 har en rad avsteg beslutats. Avstegen är så många och ofta så dåligt samordnade att skattesystemet börjar få bekymmer. Den eftersträvade enkelheten har återgått till ett oöverskådligt lapptäcke. Det finns starka skäl att tro att man kan utforma inkomstskatterna på ett bättre sätt, mer genomtänkt och mer begripligt för medborgarna.

För några år sedan inledde Saco ett nytt projekt om skattesystemet, som sedan dess pekat på några av dessa svagheter. I den här rapporten sammanfattar och vidareutvecklar Eva Löfbom vad skatteprojektet hittills kommit fram till. Sammanfattningen rymmer ett kraftfullt vittnesmål om att det behövs en bred översyn av skattesystemet, med beskattningen av arbete i fokus. En ny skattereform, som betonar drivkrafterna för arbete, utbildning, förkovran och ansvar, och gör dem tydliga för alla medborgare, är en viktig förutsättning för att hantera kommande årtiondens anspråk på tillväxt och välfärd.

*Anna Ekström*  
Ordförande, Saco



# Innehåll

<b>Sammanfattning och slutsatser</b>	<b>9</b>
Skatterna och välfärden	9
Statlig skatt	9
Fokus har varit på marginalskatter för låg- och medelinkomsttagare	11
Hälften kvar för alla gäller inte	12
Osynliga skatter	12
Allt mer komplexa skatteregler	13
Behovet av förändringar	13
<b>Skatt på arbete – en introduktion</b>	<b>15</b>
Arbete viktigaste skattekällan	15
Inte tydligt hur mycket skatt som betalas	16
Progressiv beskattning – statlig skatt och socialavgifter över taken	17
Marginalskatter och marginaeffekter	18
Den här rapporten	18
Jämfört med Sacos tidigare skatterapporter	19
<b>Välfärd, arbete, skatter</b>	<b>21</b>
Välfärd – skatter styr vad, när och för vem	21
Målkonflikt mellan omfördelning och effektivitet	22
Olika principer för utformning av skattesystem	22
Inkomstskatter och arbetsutbud	24
Marginaeffekter är ett samspel mellan skatter, transfereringar och avgifter	24
<b>Statlig inkomstskatt</b>	<b>27</b>
Målsättningen att högst 15 procent ska betala statlig skatt har sällan nåtts	27
Avsteg från riksdagsbeslut har lett till att målet inte nåtts	28
Extra statlig skatt – värnskatt	29
Ju längre utbildning desto mer statlig skatt	29
Konsekvenser av avskaffad värnskatt och höjd skiktgräns	30
Avskaffad värnskatt sänker högsta marginalskatterna – i övrigt små effekter	31
Extra höjning av skiktgräns för statlig skatt redan genomförd	31

<b>Hälften kvar – högst 50 procent i marginals katt</b>	<b>33</b>
Ökade <i>högsta</i> marginals katter	33
Den <i>genomsnittliga</i> marginals katten påverkas av flera regelverk	34
Kommunal inkomstskatt bidrar mest till marginals katterna	34
Ökat tryck på höjd kommunals katt	35
Svaga drivkrafter för kommuner att öka skatteintäkter utan skattehöjningar	35
Rättsliga aspekter på inkomstutjämnin gen och på begränsningar av skattehöjningar	38
Konsekvenser av sänkta kommunals katter	38
Den statliga inkomstskatten	40
Konsekvenser av sänkt statlig skatt	40
Effektiva skatter skiljer sig från skattesatserna	42
Grundavdrag ger både minskad och ökad marginals katt	43
Effekter av grundavdraget	44
Jobbskatteavdrag sänker skatten mest vid låga inkomster	46
Konsekvenser av jobbskatteavdraget	46
Full kompensation för egenavgifter	48
Fokus har varit på marginals katter för låg- och medelinkomsttagare	50
<b>Behovet av en synlig och tydlig beskattning</b>	<b>53</b>
Vikten av ett legitimt och effektivt skattesystem	53
Socialavgifter osynliga och otydliga	54
Hög skatteandel i socialavgifterna	55
Hög genomsnittlig skatteandel ger låg försäkringsmässighet	56
Taken bidrar till hög marginell skatteandel	57
Progressivt inslag i beskattningen	58
Ökad och fullständig försäkringsmässighet	59
Ökad försäkringsmässighet i sjuk- och arbetslöshetsförsäkring	59
Fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan genom omläggning av avgiftsuttaget	62
<b>Litteraturförteckning</b>	<b>67</b>
<b>Bilaga 1. Data, metod, begrepp och definitioner</b>	<b>69</b>
Datamaterial och beräkningsmetod	69
Begrepp och definitioner	70
<b>Bilaga 2. Skattebetalningar 2009 enligt gällande regelverk</b>	<b>73</b>
<b>Bilaga 3. Saco och skatterna</b>	<b>75</b>
Skatterna kritiska för välfärden	75
Sacos skattepolitiska arbete 2004–2008	76



# Sammanfattning och slutsatser

## Skatterna och välfärden

Skatterna används för att påverka vilken form av välfärd invånarna får och hur den fördelas. Men skatter har också en baksida. De kan leda till skatteflykt och ett sämre utnyttjande av landets resurser, vilket minskar den totala välfärden och ger den ett delvis annat innehåll. Särskilt avgörande är beskattningen av arbete.

För snart 20 år sedan genomfördes en genomgripande skattereform. Det övergripande målet var att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv beskattning samtidigt som fördelningspolitiska mål skulle uppfyllas. Principerna bakom reformen var ökad likformighet och sänkta marginalskatter.

Saco stod bakom skattereformen 1990/91 och gör det fortfarande. Under de 20 år som gått sedan dess har emellertid skattereformens grundläggande idéer förändrats och urholkats. Saco har i tre tidigare skatterapporter analyserat beskattningen av arbete: *Brant skatt – skatten på arbete* (Halápi, 2005), *Mellan golv och tak – avgifterna på arbete* (Halápi, 2006) samt *Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?* (Halápi, 2008).

Den här rapporten utgår ifrån, vidareutvecklar och uppdaterar dessa skatteanalyser i vissa delar. Syftet är att i några centrala delar jämföra dagens beskattning av arbete med skattereformens intentioner. För att ett skattesystem ska vara samhällsekonomiskt effektivt är det också viktigt att skatterna är synliga och tydliga.

## Statlig skatt

I och med skattereformen 1990/91 gjordes bedömningen att även det reformerade skattesystemet skulle innehålla ett progressivt inslag i form av statlig inkomstskatt. På inkomster över en viss nivå skulle en statlig skatt om 20 procent betalas utöver den kommunala skatten. Målsättningen var att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig skatt.

Målsättningen har hittills bara nåtts vid ett enda tillfälle, 1995. Målet kan också komma att uppnås 2009. Övriga år sedan 1991 har andelen som betalar statlig skatt varierat mellan 16 och 21 procent.

Att denna målsättning så sällan nåtts förklaras av att det vid ett flertal tillfällen gjorts avsteg från riksdagsbeslutet att räkna upp skiktgränsen, dvs. den inkomstgräns som anger när man börjar betala statlig skatt. För att andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt inte ska öka till följd av löneökningar bestämdes att skiktgränsen ska räknas upp varje år.

De senaste tre åren har skiktgränserna räknats upp enligt regelverket. För inkomståret 2009 har riksdagen dessutom fattat beslut om en extra höjning av skiktgränsen. Detta innebär en återgång till skattereformens principer.

Men den extra statliga skatten, kallad värnskatten, betyder att det fortfarande finns ett betydande avsteg från skattereformens principer vad gäller statlig skatt. Värnskatten innebär ytterligare 5 procent i skatt över en andra skiktgräns. Den föregicks av den värnskatt som infördes 1995 för att bidra till saneringen av de offentliga finanserna och som var ett tillfälligt avsteg från den breda politiska överenskommelsen. Värnskatten som motiverades av det allvarliga ekonomiska läget med stor arbetslöshet och växande statskuld. Införandet av dagens värnskatt 1998 motiverades enbart av fördelningspolitiska skäl. Värnskatten bidrar endast marginellt till skatteintäkterna och har mycket små fördelningspolitiska effekter. Att avskaffa värnskatten skulle minska skatteintäkterna med 4 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,8 procent. Det finns forskningsresultat som tyder på att med hänsyn taget till effekter på arbetsutbudet skulle den statsfinansiella kostnaden kunna bli betydligt mindre (Holmlund och Söderström, 2008).

Målsättningen om att högst 15 procent av inkomsttagarna över 20 år ska betala statlig skatt beräknas uppnås 2009. I gruppen inkomsttagare ingår även pensionärer och personer som arbetar deltid eller som bara arbetat en del av året. Det betyder att bland dem som arbetat heltid hela året är det betydligt vanligare att betala statlig skatt. Även efter den extra höjningen av skiktgränsen beräknas så många som en fjärdedel de heltidsarbetande inkomsttagarna betala statlig skatt.

Bland dem som har minst tre års högskoleutbildning betalar drygt 40 procent statlig skatt. Men även lite mer än var tionde av dem med högst för-gymnasial utbildning betalar statlig skatt. Mönstret att personer med längre utbildning i högre grad beskattas är ännu tydligare vad gäller värnskatten. Bland akademiker är det en stor del som betalar värnskatt—var sjätte person av de heltidsarbetande som har minst tre års högskoleutbildning.

Akademikers inkomst varierar mer över tid än vad som är fallet för andra grupper. Under studietiden är arbetsinkomsten låg eller saknas helt men kan efter en tid i arbetslivet bli relativt hög. Ett progressivt skattesystem betyder därför att akademikers livsinkomst beskattas hårdare än andra inkomsttagares (lika stora) livsinkomst som är jämnare fördelad över livet. Statlig skatt, och i synnerhet värnskatten belastar utbildningspremien.

## Fokus har varit på marginalsatser för låg- och medelinkomsttagare

Hur stor andel av inkomsten man de facto betalar i skatt kallas effektiv skattesats. Den effektiva skattesatsen skiljer sig åt från kommunala och statliga skattesatser som en följd av olika avdrag och skattereduktioner. Grundavdraget, jobbskatteavdraget och skattereduktionen för allmänna pensionsavgifter är inslag i inkomstbeskattningen som fått stor betydelse för den effektiva skattesatsen. De flesta inkomsttagare betalar i dag mindre än 30 procent av sin inkomst i skatt.

Grundavdraget, jobbskatteavdraget och skattereduktionen för allmän pensionsavgift har haft fokus på att minska skattebetalningarna för låg- och medelinkomsttagare.

De olika avdragen och skattereduktionerna minskar skatteintäkterna med betydande belopp. Kompensation för egenavgifter som infördes åren 2000–2006 motsvarar 86 miljarder kronor 2009. Jobbskatteavdraget infördes 2007–2009 och motsvarar idag 64 miljarder kronor år 2009. Grundavdraget har förändrats i flera avseenden sedan skattereformen, senast 2009 då ett förhöjt grundavdrag för ålderspensionärer infördes. Avdraget har blivit allt mer tekniskt komplicerat och fått en mer diffus karaktär. År 2009 beräknas att utan grundavdraget skulle skatteintäkterna öka med 26 miljarder kronor. Skattereglerna är dock utformade så att jobbskatteavdraget ökar om grundavdraget minskar. Utan hänsyn till denna effekt skulle skatteintäkterna öka nästan dubbelt så mycket utan grundavdrag.

De skatteavvikelser som har införts har betydelse främst för de *genomsnittliga marginalsatserna*. Skattereduktionen för allmän pensionsavgift och jobbskatteavdraget minskar den genomsnittliga marginalsatserna. Grundavdraget minskar margineffekterna för dem med låga inkomster men bidrar i genomsnitt till en höjd marginalsatt. *Marginalsatserna för dem med höga inkomster* påverkas däremot inte nämnvärt av avdragen och skattereduktionerna. Tvärtom ökar marginalsatserna för den gruppen genom värnskatten.

## Hälften kvar för alla gäller inte

För att uppnå skattereformens ambition att alla inkomsttagare ska få behålla minst hälften av en inkomstökning krävs andra förändringar. Det som diskuterats i denna rapport är sänkt kommunal skatt och en sänkt enhetlig statlig skatt.

För att uppnå en marginalsatt om högst 50 procent är det på grund av värnskatten inte tillräckligt med en kommunal skattesats om högst 30 procent. Inte heller räcker det att enbart avskaffa värnskatten, eftersom de kommunala skatterna har höjts och i genomsnitt är högre än 30 procent.

Det mest realistiska är att förändra den statliga skatten. En enhetlig statlig skatt på 18,5 procent eller en avskaffad värnskatt skulle minska marginalskatterna markant för dem med höga inkomster. De offentligfinansiella kostnaderna skulle vara relativt små liksom förändringen i ekonomisk standard. Däremot är den förbättrade standarden ojämnt fördelad och tillfaller främst dem med högst ekonomisk standard.

Efterfrågan på kommunalt finansierade välfärdstjänster som skola, vård och omsorg förväntas öka till följd av ökade inkomster och ändrade demografiska förutsättningar. Trycket på kommunerna att öka sina skatteintäkter kommer sannolikt att öka. Detta kan ske genom höjda skattesatser eller genom ökad skattekraft. Samhällsekonomiskt vore det att föredra om intäkterna kunde öka genom ökad skattekraft. Det kommunala utjämningsystemet är dock en hämsko i detta sammanhang, dels genom att kompensationsgraden är så hög, dels genom att negativa marginaleffekter kan uppstå. De ekonomiska drivkrafterna att avstå från att höja den kommunala skattesatsen är svaga. Regeringen har tillsatt en utredning som bland annat ska utreda inkomstutjämnningen i syfte att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i det nuvarande systemet.

De rättsliga bedömningar som genomförts av olika sätt att begränsa kommunala skattehöjningar har lett fram till slutsatsen att permanenta begränsningar inte kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter.

## Osynliga skatter

Arbete är den viktigaste skattekällan, och skatten på arbete motsvarar nästan en tredjedel av BNP. För de flesta är det emellertid oklart hur mycket skatt som betalas på deras arbetsinsats. Nästan hälften av de skatter som tas ut på arbete kommer från socialavgifterna. Den allra största delen av socialavgifterna betalas av arbetsgivaren och är därför oftast osynlig för de flesta medborgare.

Socialavgifterna gör det svårt för den enskilde att ha en uppfattning om den totala omfattningen av beskattningen av arbete, vad som är skatt och vad som är avgifter och hur progressivt skatteuttaget egentligen är. Enligt Sacos tidigare beräkningar kan ungefär hälften av socialavgifterna 2006 anses vara en ren skatt, det vill säga avgifterna motsvaras inte av någon förmån. En omläggning av avgiftsuttaget skulle kunna göra skatterna på arbete både tydliga och synliga.

Demokratiskt finns det helt klart en kostnad i ett system som inte är transparent. När medborgarna inte fattar sina politiska beslut på basis av korrekt kunskap, kan det resultera i politiska beslut som de egentligen inte önskar sig. Det finns också en risk att osynliga skatter kan leda till att nyttan av förmånerna överskattas i förhållande till kostnaderna och att den fulla samhällsekonomiska kostnaden av förändringar i skatte- och avgiftsuttaget inte beaktas. Osynliga skatter bidrar då till en mindre samhällsekonomisk effektivitet.

## Allt mer komplexa skatteregler

Det svenska skattesystemet karaktäriseras av ett generellt högt skattetryck för att finansiera den offentliga välfärden. Med en väl utvecklad ekonomi och ett starkt folkligt stöd för ett jämlikt samhälle behöver Sverige ett större skatteuttag än många andra länder för att betala välfärdstjänster, socialförsäkringar och den moderna samhällets infrastruktur. För att klara motstridiga mål och för att förhindra negativa konsekvenser av det höga skattetrycket kombineras detta med en rad undantag och särregler.

I rapporten görs ingen genomgång av alla de undantag och särregler som genomförts sedan skattereformen genomfördes. Exempel på selektiva skattesänkningar som inte diskuterats här är lägre socialavgifter för ungdomar och den skattereduktion för köp av tjänster från vissa branscher som införts. Bilden av ett allt mer komplicerat skattesystem med flera avsteg från den breda uppgörelsen kring reformen är ändå klar.

## Behovet av förändringar

Att sänka skatterna för enskilda branscher eller grupper kan ibland vara motiverat, men samtidigt gör selektiva åtgärder skattesystemet svårare att genomskåda. Det kan också leda till effektivitetsförluster. Finanspolitiska rådet skriv i sin årsrapport för 2008 att ” Vi tror att regeringen kommit nära – eller rentav överskridit – den punkt där selektiva skattesänkningar kan ha negativa nettoeffekter på den samhällsekonomiska effektiviteten.”.

Saco menar att skattesystemet borde prövas i en parlamentarisk utredning, för att säkra det långsiktiga stöd över blockgränserna som en stabil lösning kräver. Kommunalskatten har stigit väsentligt över den nivå som skattereformen byggde på. Värnskatten belastar utbildning, ansvarstagande och initiativkraft. När färre ska försörja fler blir det viktigt att uppmuntra så många som möjligt att arbeta mer. Därför bör ledstjärnan för skattesystemets utveckling vara att omfördela skatteuttaget så att beskattningen av arbete kan minska. Det samlade skatte- och avgiftsuttaget på arbete bör vara tydligt och synligt för medborgarna.

# Skatt på arbete

## – en introduktion

*Skatter finansierar den offentliga välfärden. Den viktigaste skattekällan är arbete, och skatten på arbete motsvarar nästan en tredjedel av BNP. För de flesta är det emellertid oklart hur mycket skatt som betalas på deras arbetsinsats. De progressiva skatterna har ett stöd bland svenskarna, men bidrar till höga marginaleffekter som riskerar att påverka hur människor väljer att arbeta. Priset blir en mindre effektiv samhällsekonomi.*

Skattesystemets huvudsakliga uppgift är att finansiera den offentliga sektorns verksamhet och transfereringar. En annan central uppgift är att utjämna inkomsterna mellan olika inkomstgrupper. Men skattesystemet påverkar också, avsiktligt eller oavsiktligt, människors beteenden.

Utformningen av skattesystemet har därför en mycket stor betydelse för samhällsekonomin.

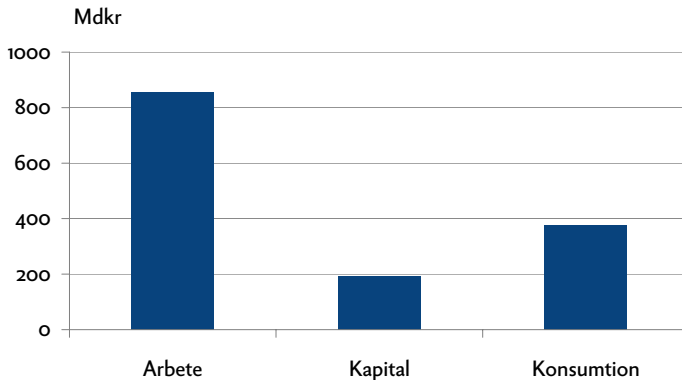
## Arbete viktigaste skatte­källan

De offentliga utgifterna finansieras främst via skatter. Skatteintäkterna kommer från skatt på arbete, kapital och konsumtion. Arbete är den viktigaste källan till skatt och står för cirka 60 procent av de totala skatteintäkterna. Skatt på konsumtion står för 26 procent av skatteintäkterna och kapitalskatten 14 procent.<sup>1</sup>

De totala skatteintäkterna motsvarar nästan hälften av BNP och skattekvoten var 2006 49 procent. Skatten på arbete motsvarar nästan en tredjedel av BNP.

---

1 Skatt på konsumtion kan ur ett ekonomiskt teoretiskt perspektiv betraktas som en skatt på arbete. Indirekta skatter belastar i slutänden produktionsfaktorn arbete eftersom arbetarna inte kan övervältra de höga priserna på någon annan. Konsumtionen betraktas då inte som en separat skattebas.

**Figur 1** Skatteintäkter fördelade efter skattekälla 2006

Källa: Budgetpropositionen för 2009

## Inte tydligt hur mycket skatt som betalas

Skatten på arbete består av kommunal och statlig *inkomstskatt* och av *socialavgifter* som betalas av individerna (allmänna egenavgifter) eller direkt av företagen (arbetsgivaravgifter, egenavgifter och särskild löneskatt).

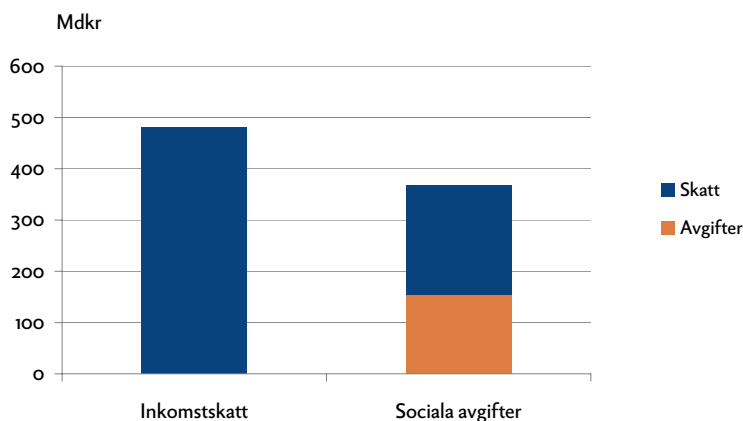
Det finns en tydlig distinktion mellan begreppen avgift och skatt. En avgift ska ha en förmån som är direkt kopplad till betalningens storlek. För skattebetalningar finns inte någon direkt koppling till en förmån.

I praktiken är skillnaden inte lika klar. En del av det som kallas skatteintäkter utgörs av avgifter. En del av avgifterna är snarast att betrakta som skatt bland annat eftersom socialavgifter över taken inte motsvaras av några förmåner.

De indirekta, osynliga skatterna och avgifterna försvårar en helhetssyn på beskattningen av arbete. Många inte har en aning om hur mycket de betalar i skatt och avgifter på sin arbetsinsats.



**Figur 2** Synliga och osynliga skatter och avgifter på arbete 2006



Källa: Budgetpropositionen för 2009

Anm. Skattedelen har beräknats som 50 procent av social- och egenavgifter plus särskild löneskatt.

## Progressiv beskattning – statlig skatt och socialavgifter över taken

Progressiv beskattning innebär att personer med högre inkomst ska betala en större andel av sin inkomst i skatt än dem med lägre inkomst. Det finns generellt ett brett folkligt stöd för att beskattningen ska vara progressiv.<sup>2</sup>

Det finns progressiva inslag i arbetsbeskattningen. Tydligast är den statliga skatten som bara tas ut över en viss inkomstnivå. Men vid sidan av den finns de socialavgifter som tas ut på inkomster över de nivåer för vilka förmåner erhålls, de så kallade taken. Eftersom dessa avgifter inte motsvaras av någon direkt förmån innebär de i praktiken en extra inkomstskatt för personer med högre inkomst.

<sup>2</sup> Enligt Edlund (2003) föredrar de flesta svenskar progressiva skatter för inkomst av tjänst. De flesta svenskar tycker enligt ISSP (2006) att ett progressivt skattesystem är mer rättvist än ett proportionellt och att höginkomsttagare bör betala en större andel av sin inkomst än låginkomsttagare.

## Marginalskatter och marginaleffekter

Progressiva skatter ger högre marginalskatt för högre inkomster. Marginalskatten påverkar det ekonomiska utbytet, vinsten, av att öka sin inkomst genom att arbeta mer eller ta ett arbete med högre lön. Det kan ha betydelse för i vilken utsträckning människor är beredda att arbeta mer, att bredda och fördjupa sina kunskaper och att ta initiativ och ansvar.

Men marginalskatten är bara en del av det som påverkar det ekonomiska utbytet av en högre inkomst. När inkomsten ökar påverkas också inkomstberoende avgifter och transfereringar. För att bedöma de ekonomiska drivkrafterna för arbete är det därför nödvändigt att analysera de sammantagna effekterna av skatter, transfereringar och avgifter, den så kallade marginaleffekten.

Ett grundläggande problem med skatter är att de ofta slår in en kil mellan vad som är en privatekonomisk och samhällsekonomisk avkastning. Lönen efter skatt är mindre än arbetsinsatsens produktionsvärde. Eftersom människor och företag fattar beslut baserade på priser *efter skatt* och de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna beror på priserna *före skatt* leder skatteklar till ett sämre utnyttjande av ekonomins resurser än vad som annars skulle vara fallet.

Åren 1990–1991 genomfördes "århundradets skattereform" i Sverige. Det övergripande målet var att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv beskattning samtidigt som fördelningspolitiska mål skulle uppfyllas. I slutet av 1980-talet kunde marginalskatten vara upp till 72 procent. Höga skatteklar på extra arbetsinsatser bidrog till en misshushållning med samhällets resurser. Principerna bakom reformen var ökad likformighet och sänkta marginalskatter.

## Den här rapporten

Under de 20 år som gått sedan skattereformen 1990/91 har dess grundläggande idéer förändrats och urholkats. I rapporten jämförs dagens skattesystem i några centrala delar med skattereformens intentioner.

Detta första kapitel har gett en översikt av skatternas betydelse för individer och för samhällsekonomin. I nästa kapitel fördjupas resonemangen om skatternas betydelse för välfärden, skattesystemets uppgifter och några principer för hur skattesystem bör utformas. Skatternas betydelse för arbetsutbudet och för samhällsekonomin effektivitet tas upp. I det följande kapitlet redogörs närmare för principerna bakom den statliga skatten. Därefter görs en genomgång av de delar i inkomstskatten som bidrar till marginalskatten och vilka förändringar som kan göras för att uppfylla ambitionen att högst

hälften av en löneökning ska betalas i skatt. Avslutningsvis tas betydelsen av tydliga och synliga skatter upp och fokus är då på socialavgifterna.

I de olika kapitlen redovisas vilka konsekvenser olika inslag i skattesystemet har för de offentliga finanserna, för inkomsttagarnas skattebetalningar samt för inkomstfördelningen (fördelningspolitiska effekter).

För att illustrera vilka konsekvenser olika skatteregler får har simuleringsberäkningar gjorts för 2009 med SCB:s modell FASIT.<sup>3</sup>

Data och beräkningsmetoder redovisas i bilaga 1.

Förändringarna avser

- avskaffande av värnskatten
- extra höjning av skiktgräns för statlig skatt
- sänkt enhetlig statlig skatt till 18,5 procent
- enhetlig kommunalskatt på 25 respektive 30 procent
- grundavdrag respektive konstant grundavdrag
- jobbskatteavdraget
- skattereduktion för allmän pensionsavgift
- avskaffat tak respektive avskaffade avgifter över tak i sjuk- och arbetslöshetsförsäkring

Med år menas det år en viss regel gäller, och med infördes menas det år regeln började gälla. Ett exempel är värnskatten där beslutet fattades 1994 men började gälla för inkomståret 1995 (vilket är detsamma som taxeringsåret 1996).

## Jämfört med Sacos tidigare skatterapporter

Den här rapporten utgår ifrån och vidareutvecklar och uppdaterar de skatteanalyser Saco presenterat i tre rapporter: *Brant skatt – skatten på arbete* (Halápi, 2005), *Mellan golv och tak – avgifterna på arbete* (Halápi, 2006) samt *Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?* (Halápi, 2008).

Rapporten ger en översikt av Sacos skatteanalyser 2005–2008. På några punkter skiljer sig dock föreliggande rapport från de tidigare.

Beräkningarna som visar effekterna av skattesystemet har uppdaterats till 2009 års ekonomi, demografi och regelverk. Skattesystemet har också genomgått vissa förändringar, vilka beaktats. Beskrivningen av socialavgifternas skatteandelar och konsekvenserna av olika sätt att öka graden av försäkringsmässighet bygger dock helt på beräkningarna i *Mellan golv och tak – avgifterna på arbete* (Halápi, 2006).

3 FASIT (Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar), se bilaga 1.

Skattebetalningseffekterna har begränsats till att i lägre grad redovisa betydelse för skattestrukturerna. Jämfört med Sacos tidigare skatteanalyser har större vikt lagts på individer i förvärsaktiv ålder och hur deras skatter påverkas. Redovisningen baseras endast på individer 20–64 år med en positiv förvärsinkomst.

Fördelningseffekterna är individvägda, och inte hushållsvägda som tidigare.

Resonemang om skatternas samhällsbetydelse för välfärd och arbete har samlats och utvecklas i ett eget kapitel.

För mer detaljerade beskrivningar av inkomstskattesystemet och dess effekter hänvisas till de tidigare skatterapporterna.

# Välfärd, arbete, skatter

*Skatterna används för att påverka vilken form av välfärd invånarna får. Målet är att ge invånarna största möjliga välfärd. Men skatter har också en baksida. De kan leda till skatteflykt och ett sämre utnyttjande av landets resurser, vilket minskar den totala välfärden och ger den ett delvis annat innehåll. Särskilt avgörande är beskattningen av arbete.*

Skattereformens övergripande mål var att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv beskattning samtidigt som fördelningspolitiska mål skulle uppfyllas. I det här kapitlet redogörs för skattesystemets uppgifter och de val och den hänsyn som måste tas när skattesystem utformas.

## Välfärd – skatter styr vad, när och för vem

Samhällets resurser – tid, kapital och naturtillgångar – ska användas på bästa sätt för samhällsmedborgarna. Välfärden ska vara den högsta möjliga.

I en del sammanhang sätts ett likhetstecken mellan välfärd och den offentligt finansierade välfärden som skola, vård och omsorg. Men välfärd är förstås mycket mer. Välfärd är det som uppstår när produktionsresultat används/konsumeras. Det kan vara materiellt välstånd men även fritid. En ökad välfärd behöver därför inte bara vara ökad materiell produktion. En del av förra århundradets välfärdsökning har tagits ut i form av betald ledighet som semester och kortare arbetsvecka.

Den offentligt finansierade välfärden består dels av *offentlig konsumtion*, skattefinansierade verksamheter (såsom vård, utbildning, försvar och rättsväsende, gator, vägar och parker), dels av *offentliga transfereringar* som betalas ut i första hand till hushåll (såsom sjuk-, arbetslöshets- och föräldraförsäkring samt barnbidrag).

Skatterna används för att påverka och styra vilken form av välfärdsförmåner invånarna får, när de får dem och hur mycket olika individer får. I skatteekonomiska sammanhang brukar skattesystemets huvuduppgifter uttryckas som att skatterna ska finansiera offentliga utgifter, omfördela inkomster och påverka produktion och konsumtion (se faktarutan på nästa sida).

### Målkonflikt mellan omfördelning och effektivitet

Skatter påverkar också arbetstagares, företags och konsumenters beteenden på sätt som inte är avsedda. Skattefusk, skatteflykt och lägre tillväxt kan bli resultatet.

Ett problem är att skatter skapar en skillnad mellan vad en köpare behöver betala för en vara eller tjänst och den inkomst som säljaren får. Ju större denna skillnad är desto större är risken att köpet/försäljningen inte blir av. Produktionen och konsumtionen av varor och tjänster får då en annan sammansättning än den skulle ha haft utan skatter. Det betyder att den totala välfärden blir lägre än den skulle ha varit utan skatter, och att ekonomins resurser har använts mindre effektivt. Skattesystemets bieffekter tar sig uttryck i lägre välfärd än den största möjliga.

Höga fördelningspolitiska ambitioner kräver höga skatter vilket ger stora skatteklilar. Det finns därför en målkonflikt mellan omfördelning av inkomster och samhällsekonomisk effektivitet.<sup>4</sup>

### Olika principer för utformning av skattesystem

När skattesystem utformas finns det olika principer som uttrycker allmänna värderingar om rättvisa och som ger minsta möjliga snedvridningar av de skattskyldigas beslut. En sådan princip är att skatten ska betalas efter förmåga (*skatteförmågeprincipen*). En annan är att skatter ska betalas efter hur stor nytta en person har av en viss typ av offentlig verksamhet. Skatten kan då få karaktären av en avgift (*intresseprincipen*). Ytterligare en princip är att skattesystemet i så liten utsträckning som möjligt ska leda till att personer och företag anpassar sitt beteende efter skatterna (*neutralitetsprincipen*). En del principer är oförenliga, vilket leder till ett visst godtycke i valet mellan effektivitetsmål och fördelningsmål.

4 Skatter kan naturligtvis också vara samhällsekonomiskt motiverade. Rena marknadslösningar fungerar mindre bra när det gäller a) produktionen av kollektiva varor som försvar och vägar, b) frivilliga inkomstförsäkringar, c) situationer när varken finansiella marknader eller familjer klarar av att genomföra omfördelning på privat väg eller d) när det finns negativa miljö- eller hälsoeffekter.

## Skattesystemets huvuduppgifter

### 1. Finansiera offentliga utgifter

Det finns olika motiv för offentlig konsumtion. Försvar och polis är exempel på så kallade *kollektiva varor och tjänster* som kan vara svåra att finansiera via avgifter eftersom det kan vara svårt att hindra den som inte betalar att ha nytta av tjänsten. Dessutom påverkar en persons konsumtion av varan inte andra personers möjlighet att konsumera varan eller tjänsten. Det finns också fall där den *samhällsekonomiska nyttan är större än den privatekonomiska*. Utbildning är ett sådant exempel där det inte bara är den enskilde som har nytta av att ha en god utbildning, utan även samhället i stort kan ha glädje av den. Slutligen finns det också varor och tjänster där det finns en viss konkurrens men där *nyttan av varje enhet är spridd över många personer* eller företag, till exempel vägar, infrastruktur och forskning. Utan skattefinansiering av offentliga varor och tjänster finns det risk att omfattningen av dem blir mindre än vad som motsvaras av den faktiska betalningsviljan.

De offentliga utgifterna utgörs också av transfereringar som omfördelar inkomster och konsumtionsmöjligheter.

### 2. Omfördela inkomster och konsumtionsmöjligheter

Skatterna omfördelar inkomster på flera olika sätt. För det första sker det genom försäkringar mot inkomstbortfall vid exempelvis sjukdom och arbetslöshet. För det andra omfördelas konsumtion över livsryckeln, så att konsumtionen blir jämnare över livet än vad inkomsterna är. Huvuddelen av inbetalda skatter resulterar i utbetalningar till samma person som betalat in skatten. Slutligen sker även en omfördelning mellan *olika* individer i ett livsryckelperspektiv.

### 3. Effektivisera resursallokeringen

En del skatter har till syfte att direkt styra produktion och konsumtion. Det bakomliggande motivet är att det ibland finns *sociala kostnader* som inte fångas upp av priset. Det kan till exempel handla om föroreningar från en fabrik som försämrar miljön, vilket innebär en *social kostnad*. Eftersom det inte finns någon marknadsmekanism som tvingar företaget att betala ersättning för den försämrade miljön kan skatter och avgifter användas för att öka priset så att den faktiska kostnaden mer motsvarar den *sociala kostnaden*. Andra exempel är tobaksskatt och alkoholskatt.

Skatter används för att påverka den privata resursanvändningen såväl som den sociala och ekonomiska utvecklingen.

### Skatterna ska tas ut effektivt och rättsäkert

Skattesystemets mål ska nås inom ramen för rättssamhällets krav; skatterna ska *följa vissa rättsliga principer* och inte sättas godtyckligt. Dessutom ska de *direkta kostnaderna minimeras*, det vill säga administrationskostnaderna för myndigheter och de skattskyldiga ska vara låga.

Ett centralt krav är att de *indirekta kostnaderna minimeras*. Alla skatter som tas ut som en följd av den skattskyldiges beslut riskerar att leda till *snedvridningar*, det vill säga de kan påverka beteendet hos dem som betalar skatt. När individer exempelvis väljer att fördela sin tid mellan arbete, hemarbete och fritid så kommer det faktum att enbart marknadsarbetet beskattas leda till att hemarbete och fritid framstår som mer lönsamma än de skulle ha gjort om jämförelsen gjordes mot bruttolönekostnaden. Risken, sett ur samhällsekonomisk synvinkel, är att individen kommer att lägga mer tid på hemarbete eller fritid jämfört med arbete på arbetsmarknaden.

*För en läroboksförställning, se exempelvis Hansson & Norrman (1996), Skatter i teori och praktik.*

## Inkomstskatter och arbetsutbud

En optimal beskattning av arbete ska snedvrída valet mellan arbete och fritid så lite som möjligt. När förvärvsarbete på marknaden beskattas medan fritid inte gör det, skapas drivkrafter att välja mer fritid än vad som skulle ha varit fallet utan skatter. Arbetsbeskattningen påverkar också beslut som valet att arbeta eller inte arbeta, val av utbildning och yrke och viljan att ta ett arbete som kräver större ansvarstagande. Sammantaget kan en hög beskattning av arbete leda till lägre tillväxt och därmed långsammare ökning av välfärden på sikt.

Antalet arbetade timmar påverkas av marginalskatteerna medan drivkraften att delta i arbetskraften påverkas av den genomsnittliga skatten. Drivkraften att utbilda sig kan förenklat sägas bero på relationen mellan skatter vid olika utbildningsnivåer.

För personer som får en lägre marginskatt blir det lönsamt att arbeta mer. Samtidigt får arbetstagarna råd att arbeta kortare tid eftersom behållningen efter skatt ökar. Det är därför inte helt klart vad nettoeffekten blir. Den forskning som har försökt uppskatta inkomstskattens betydelse för *arbetstidens längd* tyder på att antalet timmar ökar när skatten minskar, men ganska lite. Männens arbetsutbud påverkas endast marginellt, medan kvinnor med kortare utbildning ökar sin arbetstid något mer.

Det finns nyare forskning som tyder på att inkomstskatten har större betydelse för drivkrafterna att "*investera*" i *kompetensutveckling, utbildning, yrkesval* etc.<sup>5</sup> Det skulle innebära att skatterna betyder mer för produktiviteten än för de arbetade timmarna. En IFAU-studie redovisar resultat som visar att värnskatten har negativa effekter på mäns arbetsinkomster: mäns arbetsinkomster minskade på lång sikt med mellan 1 och 3 procent om marginskatten för höginkomsttagare höjs med 5 procentenheter. För kvinnor fanns inga statistiskt säkerställda effekter.

### Marginaleffekter är ett samspel mellan skatter, transfereringar och avgifter

Skattesystemet påverkar det ekonomiska utbytet av en persons extra arbetsinsats och detta kan mätas på olika sätt. Skillnaderna mellan olika marginaleffektsbegrepp är stora och det är inte helt vedertaget hur de ska definieras. Det som skiljer de olika begreppen åt är vilka skatter och avgifter de beaktar.

Det mest utvidgade sättet att mäta marginaleffekten tar hänsyn till att

---

5 Finanspolitiska rådets rapport 2009.



skatterna bestämmer både hur många kronor individen får i handen och köpkraften hos dessa kronor. Köpkraften påverkas av arbetsgivaravgifter som påverkar varupriserna och genom indirekta skatter som mervärdesskatt och punktskatter. När hänsyn tas till inkomstskatter, inkomstberoende transfereringar och avgifter, indirekta skatter och arbetsgivaravgifter talar vi om en *total marginaleffekt*. Den totala marginaleffekten, eller *skattekillen* som den också kallas, mäter skillnaden mellan den ersättning som individen får behålla efter skatt och vad det skulle kosta honom eller henne att köpa den vara de själva har producerat, förutsatt att priset består av lönekostnader, arbetsgivaravgifter och indirekta skatter. Skattekillen visar skillnaden mellan den privatekonomiska ersättningen till individen och det samhällsekonomiska värdet av hans eller hennes bidrag till produktionen.<sup>6</sup> Detta är det marginal-effektsbegrepp som bäst visar på graden av snedvridning och de välfärdsför-luster som uppstår.

Ett vanligt men mer begränsat begrepp är *skatte- och bidragssystemets samlade marginaleffekt*. Förutom inkomstskatten tas hänsyn till att en ökad inkomst påverkar inkomstberoende bidrag och avgifter. Med hänsyn tagen till dessa komponenter kan vi tala om skatte- och bidragssystemets samlade marginaleffekt. Den anger hur stor del av en inkomstökning som faller bort till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag.

*Marginalskatten* är det mest begränsade sättet att visa det ekonomiska utbytet av en löneökning, eftersom det bara beaktar de synliga skatterna. Marginalskatten står för en stor del av marginaleffekten för många heltids-arbetande. Marginalskatten visar hur stor del av en bruttolöneökning som arbetstagaren betalar i skatt.

**Tabell 1** Olika skattebegrepp och vilka skatter och avgifter de beaktar

MARGINALSKATT	MARGINALEFFEKT AV SKATTE- OCH TRANSFERERINGSSYSTEM	TOTAL MARGINALEFFEKT SKATTEKIL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• inkomstskatt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inkomstskatt</li> <li>• inkomstberoende transfereringar och avgifter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inkomstskatt</li> <li>• inkomstberoende transfereringar och avgifter</li> <li>• arbetsgivaravgifter och indirekta skatter</li> </ul>

<sup>6</sup> Konjunkturinstitutet har beräknat en så kallad marginell utbytesgrad som anger hur stor andel av det ekonomiska utbytet av individens extra arbetsinsats som kvarstår efter skatter och bidrag snarare än hur mycket som går bort i skatt, det vill säga 1–skattekillen. Det är ett mer pedagogiskt sätt att för att bedöma incitamenten till arbetsutbud.



# Statlig inkomstskatt

*Den statliga skatten har betalats av fler än vad som ursprungligen var tänkt. Målsättningen att begränsa uttaget av statlig skatt har sällan uppfyllts, vilket beror på aktiva avsteg från riksdagsbeslut. Införandet av värnskatten har höjt marginals-katten ytterligare. Drygt en tredjedel av alla heltidsarbetande inkomsttagare betalar statlig skatt och särskilt värnskatten drabbar akademikerna. Kostnaderna av att följa riksdagsbeslutet och att avskaffa värnskatten skulle vara relativt små.*

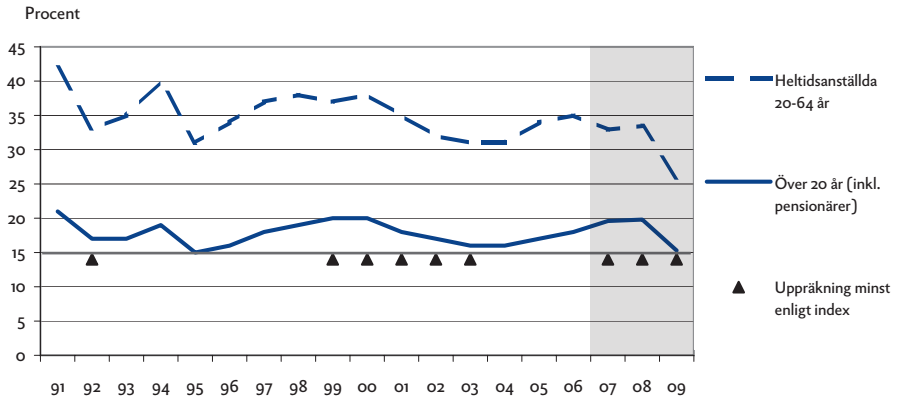
Principerna bakom skattereformen 1990/91 var ökad likformighet och sänkta marginals-katter. Dock gjordes bedömningen att även det reformerade skattesystemet skulle innehålla ett progressivt inslag i form av statlig inkomstskatt. På inkomster över en viss nivå skulle en statlig skatt om 20 procent betalas utöver den kommunala skatten. Den statliga skatten hade både ett statsfinansiellt och ett fördelningspolitiskt syfte.

Statlig skatt betalas 2009 av dem som har inkomster som motsvarar ungefär 31 700 kronor i månaden.

## Målsättningen att högst 15 procent ska betala statlig skatt har sällan nåtts

I samband med skattereformen fattade riksdagen ett beslut som innebär en målsättning att högst 15 procent av inkomsttagarna ska betala statlig inkomstskatt. Andelen beräknas på samtliga inkomsttagare över 20 år, vilket innebär att även pensionärer ingår. Målsättningen har hittills bara nåtts vid ett enda tillfälle, 1995. Prognosen för 2009 tyder dock på att målsättningen kan nås även detta år (figur 3). Övriga år har andelen varierat mellan 16 och 21 procent. År 2006 var andelen ca 18 procent.

Av de heltidsanställda i åldern 20–64 år är andelen som betalar statlig skatt ungefär dubbelt så stor. År 2006 betalade 35 procent av de heltidsanställda statlig skatt.

**Figur 3** Andel som betalar statlig inkomstskatt 1991–2009

Källa: Skattestatistisk årsbok 2008 samt HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

Anm. Uppgifterna för åren 2007–2009 är prognoser enligt FASIT.

## Avsteg från riksdagsbeslut har lett till att målet inte nåtts

För att andelen inkomsttagare som betalar statlig inkomstskatt inte ska öka till följd av löneökningar bestämdes att skiktgränsen ska räknas upp varje år.<sup>7</sup> Denna princip har dock frångåtts fler gånger än den har följts. Av figur 3 framgår att uppräkningsindex enligt principen endast gjorts för inkomståren 1992, 1999–2003 och 2007–2009. För inkomståret 2009 har riksdagen fattat beslut om en extra höjning av skiktgränsen. Andelen som betalar statlig skatt beräknas minska med 3 procentenheter till följd av detta.

Det uppräkningsindex som lades fast i samband med skattreformen svarar väl mot målsättningen att högst 15 procent ska betala statlig skatt, visar beräkningar som SCB gjort på Sacos uppdrag.

7 Principen är att skiktgränsen årligen ska justeras med konsumentprisindex (inflation) med tillägg av två procentenheter (antagande om reallöneutveckling). Skiktgränsen anger vid vilken beskattningsbar inkomst statlig skatt börjar betalas. Brytpunkten anger vid vilken taxerad inkomst statlig skatt börjar betalas. Den taxerade inkomsten beräknas som beskattningsbar inkomst minus grundavdraget.

## Extra statlig skatt – värnsskatt

Värnsskatten infördes 1995 för att bidra till saneringen av de offentliga finanserna. Det allvarliga ekonomiska läget med stor arbetslöshet och växande statskuld ansågs motivera ett tillfälligt avsteg från den breda politiska överenskommelsen. När värnsskatten upphörde 1998 i enlighet med beslutet, infördes dock en extra statlig skatt på 5 procent över en andra skiktgräns. Denna gång motiverades den högre statliga skatten enbart av fördelningspolitiska skäl.

Det finns inte någon uttalad ambition att en viss andel ska betala den extra statliga skatten, men den övre skiktgränsen räknas upp på samma sätt som den nedre skiktgränsen. När skatten – allmänt kallad värnsskatt – infördes 1999 betalades den av 4 procent av alla personer över 20 år.

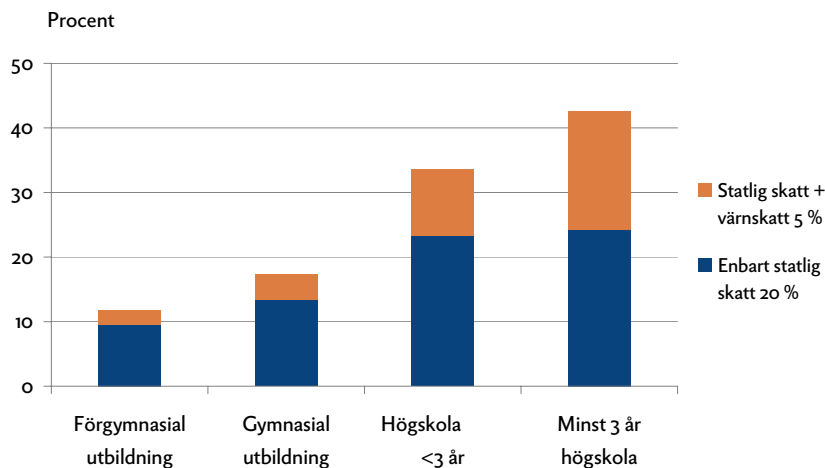
Värnsskatten betalas 2009 av dem som har inkomster som motsvarar ungefär 45 000 kronor i månaden och däröver.

## Ju längre utbildning desto mer statlig skatt

Den statliga skatten har kommit att betalas av en stor andel av de heltidsarbetande (figur 4). Bland dem som har minst tre års högskoleutbildning betalar 43 procent statlig skatt. Men även mer än var tionde av dem med högst för-gymnasial utbildning betalar statlig skatt. Mönstret att personer med längre utbildning i högre grad beskattas är ännu tydligare vad gäller värnsskatten. Bland akademiker är det en stor del som betalar värnsskatt – var sjätte person av de heltidsarbetande som har minst tre års högskoleutbildning.

Akademikers inkomst varierar mer över tid än vad som är fallet för andra grupper. Under studietiden är arbetsinkomsten låg eller saknas helt men kan efter en tid i arbetslivet bli relativt hög. Ett progressivt skattesystem betyder därför att akademikers livsinkomst beskattas hårdare än andra löntagare vars (lika stora) livsinkomst som är jämnare fördelade över livet. Statlig skatt, och i synnerhet värnsskatten belastar utbildningspremien.

**Figur 4** Statlig skatt och värnsskatt i olika utbildningsgrupper, heltidsarbetande 20 år och äldre 2009



Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

## Konsekvenser av avskaffad värnsskatt och höjd skiktgräns

För att återgå till de principer för statlig skatt som låg bakom skattereformen 1990/91 krävs att värnsskatten avskaffas och att skiktgränsen ändras så att högst 15 procent betalar statlig skatt. För 2009 har det nyligen gjorts en extra höjning av skiktgränsen<sup>8</sup> för statlig skatt som innebär att andelen som betalar statlig skatt beräknas minska till 15 procent.

<sup>8</sup> Skiktgränsen anger vid vilken taxerad inkomst statlig skatt börjar tas ut. Brytpunkten anger vid vilken beskattningsbar inkomst statlig skatt börjar tas ut. Beskattningsbar inkomst är lägre än den taxerade inkomsten till följd av grundavdraget.

## Avskaffad värnskatt sänker högsta marginalskatterna – i övrigt små effekter

Ett avskaffande av värnskatten 2009 skulle kosta 4,4 miljarder kronor (tabell 2).<sup>9</sup> Andelen som betalar statlig skatt skulle inte påverkas. Den genomsnittliga marginalskatten skulle minska med 0,3 procentenheter och marginalskatten för dem med inkomster över 500 000 kronor skulle minska med 3,8 procentenheter i genomsnitt.

I genomsnitt skulle inkomsttagarna betala 790 kronor mindre per person och år i skatt. Nästan alla som betalar värnskatt finns i den högsta decilgruppen (den tiondel som betalar mest i skatt). De skulle betala betydligt mindre skatt i den inkomstgruppen, 7 870 kronor per person och år. Den sammantagna effekten på inkomstfördelningen skulle dock vara mycket liten (figur 5). I gruppen med högst ekonomisk standard skulle den ekonomiska standarden öka med 1,2 procent. Gini-koefficienten ökar marginellt från 0,274 till 0,276.

### Extra höjning av skiktgräns för statlig skatt redan genomförd

I och med den extra höjningen av skiktgränsen för statlig skatt för 2009 beräknas andelen i 20–64 år med en förvärvsinkomst som betalar statlig skatt minska med 3,2 procentenheter. Kostnaden för detta kan uppskattas till 4 miljarder kronor. Den genomsnittliga marginalskatten minskar med 0,6 procentenheter medan marginalskatten för personer med inkomster över 500 000 kronor är oförändrad.

Fördelningseffekterna är mycket små, men innebär ökad ekonomisk standard för dem med högre ekonomisk standard. Den ekonomiska standarden ökar med 0,5 procent för den tiondel av befolkningen som har högst ekonomisk standard. Utan den extra höjningen hade Gini-koefficienten varit 0,273 istället för 0,274.

9 De simuleringar som görs i denna rapport är statiska, dvs. beaktar inte beteendeförändringar. Holmlund och Söderström (2008) har analyserat effekterna av ett avskaffande av värnskatten med hänsyn taget till effekter på arbetsutbudet. Deras resultat tyder på att ett avskaffande av värnskatten har relativt små effekter på statsfinanserna.

**Tabell 2** Förändring i skatterna av att avskaffa värnskatten 2009 samt att höja skiktgränsen så att högst 15 procent betalar statlig skatt

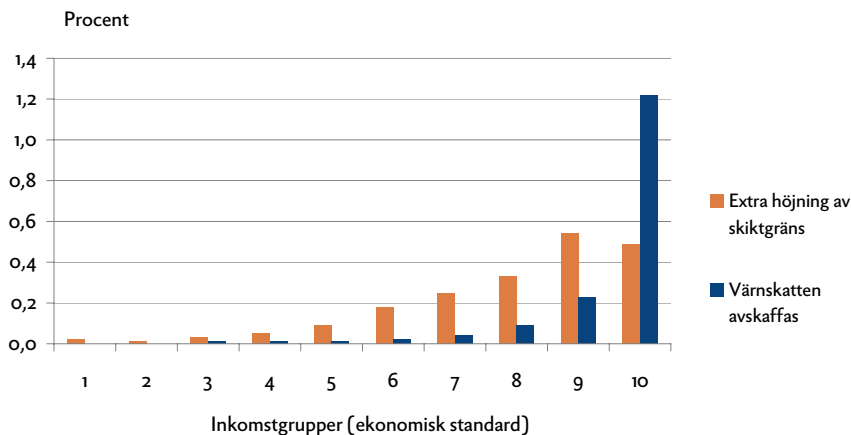
	AVSKAFFA VÄRNSKATTEN	EXTRA HÖJNING AV SKIKTGRÄNS <sup>1</sup>
<b>Offentligfinansiell effekt, makro</b>		
Brutto (slutlig skatt), mdkr	4,4	4,1
<b>Skattebetalningseffekt (20-64 år med förvärsinkomst)</b>		
Andel som betalar statlig skatt, %	0	-3,2
Genomsnittlig marginalskatt, %	-0,3	-0,6
Genomsnittlig marginalskatt > 500 tkr, %	-3,8	0
Inkomstskatt, kr per person	-790	-720
<b>Inkomstskatt i grupper efter slutlig skatt (övre decilgräns), kr per person och år</b>		
Decil 1 (16 000)	0	0
Decil 2 (33 500)	0	0
Decil 3 (46 700)	0	0
Decil 4 (56 400)	0	0
Decil 5 (65 263)	0	-10
Decil 6 (74 700)	0	-10
Decil 7 (86 400)	0	-70
Decil 8 (105 600)	0	-970
Decil 9 (155 000)	-10	-2 920
Decil 10	-7 870	-3 170

<sup>1</sup> Genomfört efter förslag i budgetpropositionen för 2009

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

Anm. Förändringar i andelar anges som procentenheter.

**Figur 5** Förändring i ekonomisk standard<sup>1</sup> vid avskaffande av värnskatt samt av den redan genomförda extra höjningen av skiktgräns för statlig skatt 2009



Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

<sup>1</sup> Ekonomisk standard har beräknats som hushållets disponibla inkomst justerad för försörjningsböroda. Se vidare bilaga 1.



# Hälften kvar – högst 50 procent i marginals katt

*Jobbskatteavdrag och full kompensation för allmänna pensionsavgifter har minskat den genomsnittliga marginals katten. Men marginals katterna för dem med högst inkomst har trots det ökat betydligt sedan skattereformen. Målsättningen att minst hälften av en löneökning ska behållas har blivit alltmer avlägsen. Värns katten är en starkt bidragande orsak. Kommunala skattehöjningar de senaste decennierna har bidragit till ökade genomsnittliga marginals katter och trycket på framtida höjningar är stort.*

Principen att marginals katten skulle vara högst 50 procent var ett uttryck för skattereformens ambition att begränsa höga marginals katter.

Marginals katten visar hur mycket av en löneökning som försvinner i synlig skatt. Förutom kommunala och statliga inkomstkattesatser påverkas marginals katten också av grundavdrag och jobbskatteavdrag eftersom dessa avgör hur mycket inkomstkatt som de facto betalas. De egenavgifter som inkomsttagaren betalar kompenseras sedan 2006 fullt ut av staten och bidrar därför inte längre till marginals katten.<sup>10</sup>

## Ökade *högsta* marginals katter

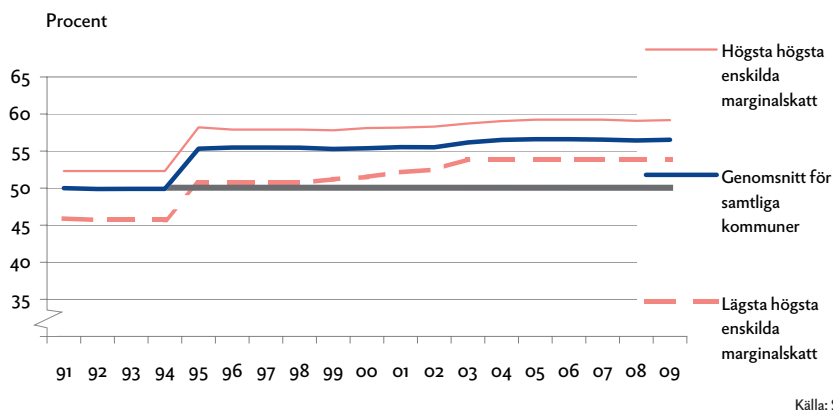
Hur hög marginals katten kan bli som mest varierar med var i landet man bor eftersom kommunals katten skiljer sig åt mellan kommuner. Den högsta marginals katten som kan möta en inkomsttagare varierar därför med var i landet han eller hon bor. Av figur 6 framgår att ledstjärnan om hälften kvar inte har fått genomslag. Den genomsnittliga högsta marginals katten har ökat från 50,00 procent 1991 till ca 56,52 procent 2009. Den högsta enskilda marginals katten ökade från 52,30 procent till 59,17 procent under samma period, medan den lägsta marginals katten ökade från 45,90 procent 1991 till ca 53,89 procent. Inte i någon kommun gäller längre principen om hälften kvar av en löneökning.

Den kraftiga ökningen 1994–1995 är följd av införandet av värns katten.

---

<sup>10</sup> Sociala avgifter som betalas av arbetsgivaren räknas som en osynlig skatt och påverkar därför inte marginals katten.

**Figur 6** Högsta marginalskatten i genomsnitt och i kommunen med lägst respektive högst kommunalskatt 1991–2009



Källa: SCB

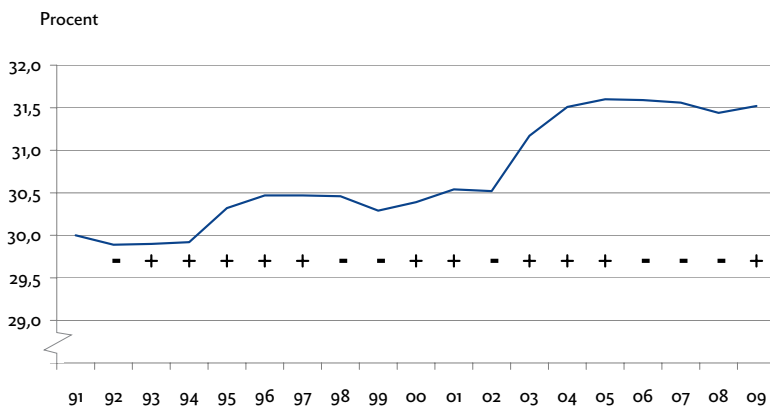
## Den genomsnittliga marginalskatten påverkas av flera regelverk

År 2009 kan den genomsnittliga marginalskatten för alla inkomsttagare 20-64 år beräknas uppgå till 32,4 procent. De individuella marginalskatterna påverkas av skattesatserna för kommunal eller statlig skatt, brytpunkterna för statlig skatt, grundavdrag och jobbskatteavdraget. En sänkning av den genomsnittliga marginalskatten inom ramen för dagens skatteregler kan därför uppnås genom att sänka skattesatserna för kommunal eller statlig skatt, ändra brytpunkterna för statlig skatt och värnsskatt eller genom ändringar i reglerna för grundavdrag och jobbskatteavdraget.<sup>11</sup>

## Kommunal inkomstskatt bidrar mest till marginalskatterna

Den kommunala inkomstskatten är den största komponenten i marginalskatten. Vid tidpunkten för skattereformen 1990/91 förutsågs en genomsnittlig kommunal skattesats om 30 procent. Av figur 7 framgår att den genomsnittliga skattesatsen mellan åren 1991 och 2009 har ökat från 30,0 till ca 31,5 procent. Vissa år har skattesatserna minskat, vilket till viss del kan förklaras av att statsmakterna på olika sätt har försökt begränsa kommunala skattehöjningar. Men andra år har skattesatsen minskat utan att det funnits begränsningar.

<sup>11</sup> Den genomsnittliga marginalskatten påverkas också av de arbetandes inkomster och hur många som betalar statlig skatt. En god ekonomisk utveckling kan därför leda till ökade genomsnittliga marginalskatter.

**Figur 7** Genomsnittlig kommunal skattesats 1991–2009

Källa: SCB

Anm. Plus- och minustecknen anger förändring jämfört med föregående år.

## Ökat tryck på höjd kommunalskatt

Kommuner och landsting svarar för en mycket stor del av både produktion och finansiering av välfärdstjänster. Den kommunala inkomsts-katten finansierar i huvudsak välfärdstjänster i form av skola, vård och omsorg. Efterfrågan på dessa välfärdstjänster förväntas öka till följd av ökade inkomster och ändrade demografiska förutsättningar. Möjligheterna till produktivitetsoökningar är begränsade eftersom verksamheten är personalintensiv. Det är inte orimligt att förvänta sig att kommunerna kommer att möta den ökade efterfrågan med skattehöjningar.

## Svaga drivkrafter för kommuner att öka skatteintäkter utan skattehöjningar

Kommunerna kan öka sina skatteintäkter genom höjda skattesatser eller genom ökad skattekraft. Samhällsekonomiskt vore det att föredra om intäkterna kunde öka genom ökad skattekraft. Utjämningsystemet är dock en hämsko i detta sammanhang, dels genom att kompensationsgraden är så hög, dels genom negativa marginaleffekter (se faktarutan på nästa sida). De ekonomiska drivkrafterna att avstå från att höja den kommunala skattesatsen är svaga. Om en kommun höjer sin skatt och det får negativa effekter på arbetsutbudet så minskar underlaget för andra skatter vilket drabbar staten och andra kommuner. Samtidigt kompenseras den kommun som höjt skatten av inkomst- och utjämningsystemet.

Regeringen har tillsatt en utredning som bland annat ska utreda inkomstutjämningsen i syfte att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i det nuvarande systemet. Alternativa metoder för inkomstutjämningsen med ett mer långsiktigt perspektiv ska utredas.<sup>12</sup>

### Höjda skatter eller ökad skattekraft?

En viktig del i den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten. Den innebär att kommuninvånarna ska ha möjlighet att låta sina preferenser och önskemål kring den kommunala verksamheten komma till uttryck i olika skattesatser.

#### Kommunernas olika skattekraft ger skilda förutsättningar

Skattesatsen bestämmer tillsammans med skatteunderlaget (invånarnas beskattningsbara inkomster) kommunens och landstingets skatteintäkter. De kommunala *skattesatserna* bestäms av de enskilda kommunerna och landstingen och tas ut proportionellt över hela den beskattningsbara inkomsten. *Skatteunderlaget* är känsligt för demografiska förändringar och för konjunkturförändringar. Men en kommun kan också påverka sitt skatteunderlag genom egna insatser och förd politik. Det genomsnittliga skatteunderlaget per invånare kallas *skattekraft*. Skattekraften varierar kraftigt mellan kommunerna, men skillnaderna mellan landstingen är mindre.

En kommuns/landstings intäkter påverkas även av det kommunala utjämningsystemet. Utjämningsystemet innehåller fem delar, bland annat en inkomstutjämningsen.

#### Kommunal inkomstutjämningsen minskar skillnaderna ...

Det främsta motivet för inkomstutjämningsen är att alla kommuner och landsting ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla likvärdig service oberoende av invånarnas inkomster, som ju varierar kraftigt.<sup>1</sup> Tanken är att olikheter i skattesatser inte ska avspejla skillnader i strukturella förutsättningar utan skillnader i kostnadseffektivitet, service (ambitionsnivå) och avgiftsnivå.

Det mesta av skillnaderna i skattekraft jämnas ut av en långtgående skatteutjämningsen.

Bidraget eller avgiften beräknas som

$$\text{inkomstutjämningsen} = (\text{garanterad skattekraft} - \text{egen skattekraft}) * \text{länsviss skattesats}$$

där länsviss skattesats för kommuner som får bidrag motsvarar 95 procent av genomsnittlig skattesats för kommuner 2003, justerat för skatteväxlingar mellan kommuner och landsting. Garanterad skattekraft är 115 procent av medelskattekraften. Kommuner med en skattekraft över garantinivån betalar en avgift till staten. För kommuner som betalar en avgift är andelen 85 procent.<sup>2</sup>

12 Dir 2008:110 Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämningsen.

### **... men minskar de ekonomiska incitamenten att förbättra den egna skattekraften ...**

Den kommun som har en lägre skattekraft än den garanterade kompenseras således för 95 procent av skillnaden mellan egen och garanterad skattekraft. Den kommun som har en högre skattekraft än den garanterade ska erlägga en avgift på 85 procent på den del som ligger över den garanterade. Om en bidragskommun blir kompenserad för nästan hela skillnaden i skattekraft och en avgiftskommun får behålla en mycket liten del av en egen ökning i skattekraft är de ekonomiska incitamenten att öka sitt skatteunderlag inte särskilt starka.

### **... och kan ge negativa margineffekter för en del kommuner**

Skulle inkomstutjämningen beräknas utifrån egna skattesatser skulle en kommun med en skattekraft under den garanterade nivån genom en hög skattesats kunna få mer i inkomstutjämningsbidrag. För att en kommun inte ska kunna påverka storleken på sina bidrag eller avgifter genom att höja eller sänka sin skattesats används därför genomsnittliga länsvisa skattesatser.<sup>3</sup>

Att använda länsvisa skattesatser leder emellertid till att negativa margineffekter kan uppkomma i systemet. Kommuner och landsting med en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen får en lägre ökning än genomsnittet av den samlade inkomsten om den egna skattekraften ökar mer än den genomsnittliga skattesatsen.

Kompensationsgraden på 95 procent gör att margineffekterna dämpas. Om kompensationsgraden vore lägre än 95 procent skulle antalet kommuner som kan drabbas av margineffekterna minska ytterligare. Då skulle däremot utjämningen bli mindre långtgående.

### **Skattekonkurrens motverkas?**

Vid sidan av motivet att en utjämning av inkomsterna ökar likvärdigheten i ekonomiska förutsättningar brukar inkomstutjämningen också användas som ett argument att motverka skattekonkurrens. Utan inkomstutjämning finns en risk att kommuner konkurrerar om höginkomsttagare genom att locka med låg kommunalskatt. Det skulle kunna leda till att skattetrycket blir lägre än vad kommunerna egentligen skulle önska.

1 Vid sidan av inkomstutjämningen görs en kostnadsutjämning som motiveras av skillnader i strukturell efterfrågan på välfärdstjänster och olika förutsättningar vad gäller kostnaderna.

2 Siffrorna gäller för primärkommunerna. För landstingen är den garanterade skattekraften 110 procent, bidragen beräknas utifrån 90 procent av medelskattesatsen och avgifterna utifrån 85 procent.

3 Ett annat skäl är att hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommun och landsting.

## Rättsliga aspekter på inkomstutjämnings och på begränsningar av skattehöjningar

Regeringsformen har bestämmelser om kommunalt självstyre och beskattningsrätt. Det har gjorts rättsliga bedömningar av huruvida inkomstutjämnings och begränsningar i höjningar av kommunala skatter är förenliga med dessa bestämmelser. Vad gäller inkomstutjämnings så ger domstolspraxis i form av underrättsdomar och förarbetsuttalanden i form av Lagrådsyttrande vid handen att rättsläget är tämligen klart. Inkomstutjämnings är förenligt med kommunalt självstyre och kommunal beskattningsrätt beroende på teknisk utformning. De rättsliga bedömningar som genomförts av olika sätt att begränsa kommunala skattehöjningar har lett fram till slutsatsen att permanenta begränsningar inte kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter.

### Konsekvenser av sänkta kommunalskatter

Det finns stora svårigheter med att sänka de kommunala skatterna. Om det, rent hypotetiskt, vore möjligt skulle det inte vara tillräckligt att sänka marginalskatten till 30 procent, vilket var den nivå som förutsattes gälla i samband med skattereformen. Till följd av värnskatten skulle det krävas att kommunalskatten var 25 procent för att följa principen om minst hälften kvar av en löneökning för alla.

I tabell 3 redovisas effekterna av att sänka kommunalskatten. Först anges hur mycket skatteintäkterna förändras, och därefter anges hur marginalskatter, andelen som betalar statlig skatt och hur mycket skattebeloppet per person förändras. Skattebetalningseffekterna är beräknade för personer 20–64 år med en inkomst. I bilaga 1 beskrivs beräkningsmetoder och begrepp mer i detalj.

Att sänka kommunalskatten medför minskade skatteintäkter; 24,3 miljarder kronor för en sänkning till 30 procent och 105,4 miljarder kronor för en sänkning till 25 procent.

Skattebetalningen i kronor per person minskar i alla skattebetalningsgrupper, och mer ju högre inkomsterna är. Andelen som betalar statlig skatt påverkas inte, men marginalskatten minskar både i genomsnitt och för dem med högst inkomster (> 500 000 kronor).

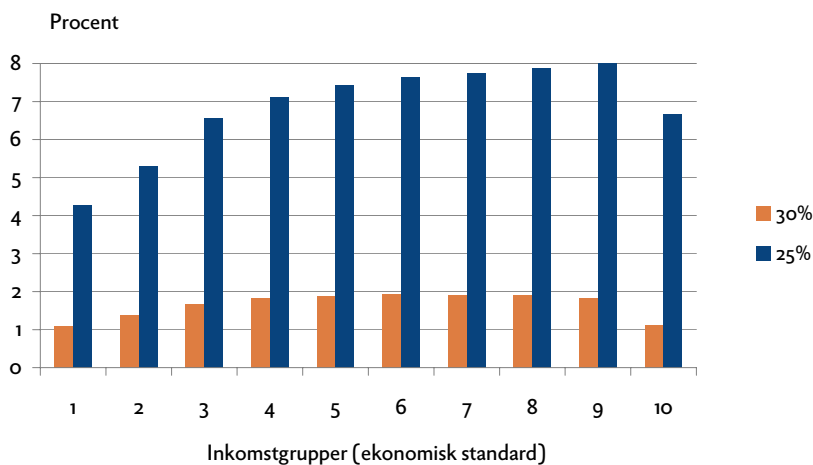
Sänks kommunalskatten till 25 procent ökar hushållens ekonomiska standard med mellan 4 och 8 procent och mest för hushållen med högre ekonomisk standard (figur 8). En sänkning till 30 procent ökar den ekonomiska standarden med mellan 1 och 2 procent. Med en kommunal skattesats på 30 procent förändras inte Gini-koefficienten märkbart, men med en skattesats på 25 procent skulle den öka från 0,274 till 0,276.

**Tabell 3** Förändring i skatterna av att införa en generell kommunal skattesats om 25 eller 30 procent 2009

	KOMMUNAL SKATT 30 PROCENT	KOMMUNAL SKATT 25 PROCENT
<b>Offentligfinansiell effekt</b>		
Brutto (slutlig skatt), mdkr	24,3	105,4
Netto (offentliga finanser), mdkr	24,3	105,3
<b>Skattebetalningseffekt (20-64 år med förvärsinkomst)</b>		
Andel som betalar statlig skatt, %	0	0
Genomsnittlig marginalskatt, %	-1,6	-6,7
Genomsnittlig marginalskatt >500 tkr, %	-1,1	-6,1
Inkomstskatt, kr per person och år	-3 830	-16 800
<b>Inkomstskatt i grupper efter slutlig skatt (övre decilgräns), kr per person och år</b>		
Decil 1 (16 000)	-310	-1 180
Decil 2 (33 500)	-1 380	-5 840
Decil 3 (46 700)	-2 300	-9 800
Decil 4 (56 400)	-3 040	-12 770
Decil 5 (65 263)	-3 550	-15 030
Decil 6 (74 700)	-4 240	-17 310
Decil 7 (86 400)	-4 910	-19 620
Decil 8 (105 600)	-5 770	-22 430
Decil 9 (155 000)	-5 870	-25 170
Decil 10	-6 940	-38 790

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

Anm. Förändringar i andelar anges som procentenheter.

**Figur 8** Förändring i ekonomisk standard<sup>1</sup> vid införande av en generell kommunal skattesats om 30 procent och 25 procent 2009

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

<sup>1</sup> Ekonomisk standard har beräknats som hushållets disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Se vidare bilaga 1.

## Den statliga inkomstkatten

Näst efter den kommunala inkomstkatten svarar den statliga inkomstkatten för det största bidraget till marginalskatten och den genomsnittliga marginaleffekten. Marginalskatten ökar med 20 procentenheter när man börjar betala statlig skatt och med ytterligare 5 procentenheter vid högre inkomster. Den statliga skatten beskrivs mer i detalj i kapitlet *Statlig inkomstkatt*.

För att uppnå principen om högst 50 procent i marginalskatt är det inte tillräckligt att avskaffa värnskatten. Det krävs också en sänkning av skattesatsen i det första skalsteget eftersom de kommunala skattesatserna har höjts sedan skattereformen. Den *genomsnittliga* skattesatsen har ökat från 30,00 till 31,52 procent 2009. För att i genomsnitt uppnå 50 procent i marginalskatt skulle den statliga skatten behöva sänkas till 18,48 procent.

### Konsekvenser av sänkt statlig skatt

En enhetlig statlig skatt om 18,48 procent skulle kosta 7,2 miljarder kronor (tabell 4). Marginalskatten för höginkomsttagare (> 500 000 kronor) skulle i genomsnitt minska med 5,4 procentenheter. Den genomsnittliga marginalskatten skulle bara minska med 0,6 procentenheter. Den inbetalda skatten minskar bara för personer i den övre delen av inkomstfördelningen. Den ekonomiska standarden påverkas i liten grad, och främst i gruppen med högst inkomststandard (figur 9). Gini-koefficienten skulle öka från 0,274 till 0,277.

En enhetlig statlig skatt innebär att värnskatten avskaffas. Effekten av en avskaffad värnskatt redovisas i kapitlet *Statlig inkomstkatt*. Kostnaden för att avskaffa värnskatten står för mer än hälften av kostnaden för den sänkta, enhetliga skatten. Fördelningseffekten uppvisar i stort sett samma mönster, men innebär en större ökning av den ekonomiska standarden.

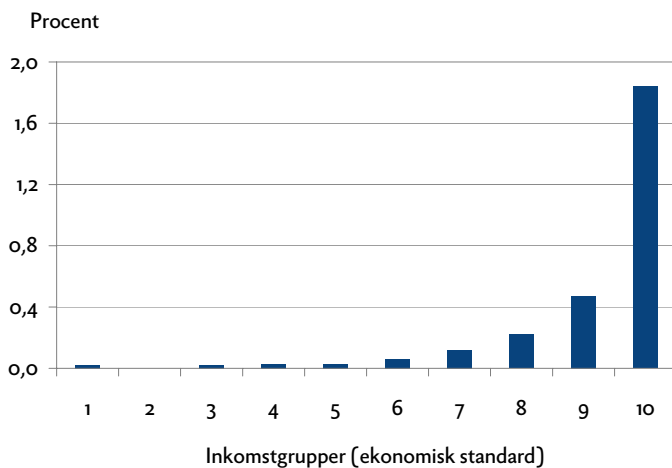


**Tabell 4** Förändring i skatterna av att sänka statlig skatt till 18,48 procent 2009

	STATLIG SKATT 18,48 PROCENT	DÄRAV AVSKAFFAD VÄRNSKATT
<b>Offentligfinansiell effekt, makro</b>		
Brutto (slutlig skatt), mdkr	-7,2	-4,4
Netto (offentliga finanser), mdkr	-7,2	-4,4
<b>Skattebetalningseffekt (20-64 år med förvärvsinkomst)</b>		
Andel som betalar statlig skatt, %	0	0
Genomsnittlig marginalskatt, %	-0,6	-0,3
Genomsnittlig marginalskatt > 500 tkr, %	-5,4	-3,8
Inkomstskatt, kr per person och år	-1 280	-790
<b>Inkomstskatt i grupper efter slutlig skatt (övre decilgräns), kr per person och år</b>		
Decil 1 (16 000)	0	0
Decil 2 (33 500)	0	0
Decil 3 (46 700)	0	0
Decil 4 (56 400)	0	0
Decil 5 (65 263)	0	0
Decil 6 (74 700)	0	0
Decil 7 (86 400)	0	0
Decil 8 (105 600)	-30	0
Decil 9 (155 000)	-630	-10
Decil 10	-12 170	-7 870

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

Anm. Förändringar i andelar anges som procentenheter.

**Figur 9** Förändring i ekonomisk standard<sup>1</sup> vid sänkt statlig skatt till 18,48 procent 2009

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

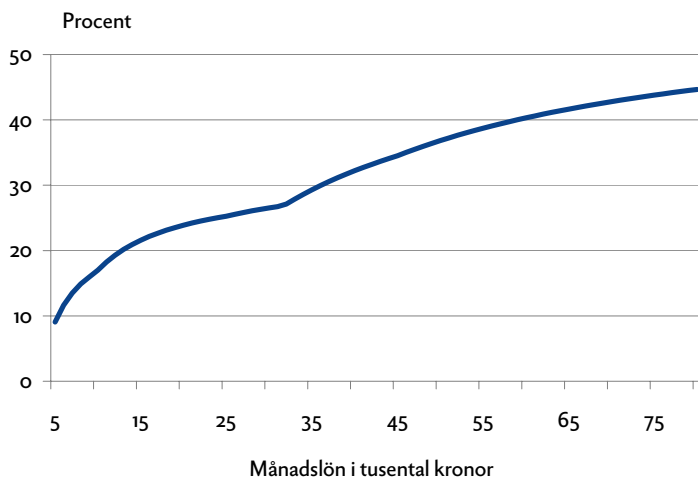
<sup>1</sup> Ekonomisk standard har beräknats som hushållets disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Se vidare bilaga 1.

## Effektiva skatter skiljer sig från skattesatserna

Hur stor andel av inkomsten man de facto betalar i skatt kallas effektiv skattesats. Den effektiva skattesatsen skiljer sig åt från kommunala och statliga skattesatser som en följd av olika avdrag och skattereduktioner. Grundavdraget, jobbskatteavdraget och skattereduktionen för allmänna pensionsavgifter är inslag i inkomstbeskattningen som fått stor betydelse för den effektiva skattesatsen.

De flesta inkomsttagare betalar i dag mindre än 30 procent av sin inkomst i skatt. I figur 10 visas den effektiva skatten vid olika inkomster med skattereglerna för 2009. Först vid en månadslön på över 36 000 kronor betalar en inkomsttagare över 30 procent av sin lön i skatt. Den effektiva skatten ökar från cirka 17 procents skatt vid en inkomst på 10 000 kronor per månad till cirka 45 procent när inkomsten är 80 000 kronor.

**Figur 10** Effektiv skattesats och marginalskatt vid olika inkomster 2009



Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

Anm. I typfallet används Lerums kommuns skattesatser då kommunen har den kommunalskatt som ligger närmast riksgenomsnittet.

För att illustrera betydelsen av grundavdraget, jobbskatteavdraget och skattereduktionen för allmänna pensionsavgifter redovisas nedan effekterna för de offentliga finanserna, marginalskatter och fördelningen av ekonomisk standard.

## Avdrag eller skattereduktion?

Relationen mellan de begrepp som används i kapitlet kan beskrivas som

- förvärvsinkomst (lön, sjukpenning, a-kassa etc.)
  - allmänna avdrag (pensionssparande)
- = taxerad inkomst
  - grundavdrag
- = beskattningsbar inkomst
  - kommunal och statlig inkomstskatt, allmän pensionsavgift, kyrkoavgift, begravningsavgift
  - skattereduktion för allmän pensionsavgift
  - skattereduktion för jobbskatteavdrag
  - (andra skatter)
- = slutlig skatt

Både avdrag och skattereduktioner minskar den slutliga skatten men i olika steg.

- *Avdrag* – den beskattningsbara förvärvsinkomsten minskar, det vill säga skatten beräknas utifrån en lägre beskattningsbar inkomst.
- *Skattereduktion* – den slutliga skatten minskar, det vill säga skatten beräknas först utifrån beskattningsbar inkomst, men reduceras sedan med ett visst belopp

## Grundavdrag ger både minskad och ökad marginalsatt

Syftet med grundavdraget är att reducera skatten för personer med låga förvärvsinkomster och utgöra ett schablonmässigt avdrag för de extra kostnader som uppkommer som en följd av förvärvsarbete samt förenkla skatteuppbörden.

Grundavdraget har förändrats i flera avseenden sedan skattereformen. Avdraget har blivit allt mer tekniskt komplicerat och fått en mer diffus karaktär. Tyngdpunkten har förskjutits från att utgöra ett schablonavdrag till att reducera skatten för personer med låga förvärvsinkomster. Det särskilda grundavdraget och den tillfälliga skattereduktionen för låg- och medelinkomsttagare har inkorporerats i grundavdraget. Från 1 januari 2009 infördes ett förhöjt grundavdrag för ålderspensionärer.

Grundavdraget är konstruerat så att skattelättnaden blir som störst vid inkomster motsvarande en månadslön på cirka 11 000 kronor per månad. Då motsvarar grundavdraget en skattelättnad på strax över 10 000 kronor per år. Grundavdraget minskar sedan ner till en nivå som motsvarar en minskad skatt på 4 000 kronor per år för månadslöner över 28 000 kronor. Detta innebär att det finns en negativ margineffekt inbyggd i grundavdraget i inkomstspannet 11 000–28 000 kronor i månaden. För löner i detta spann innebär varje ökning av månadslönen med 1 000 kronor därmed ett minskat värde av grundavdraget motsvarande knappt 400 kronor per år efter skatt.

## Effekter av grundavdraget

Utan grundavdraget skulle skatteintäkterna öka med 26 miljarder kronor (tabell 5). Totalt undandras 158 miljarder kronor från beskattning genom grundavdraget. Skattereglerna är utformade så att jobbskatteavdraget ökar om grundavdraget minskar. Utan hänsyn till denna effekt skulle skatteintäkterna öka nästan dubbelt så mycket utan grundavdrag.

I genomsnitt per person minskar grundavdraget skatten med 1 720 kronor, men mer för personer med låga och med höga inkomster och mindre för personer med medelhöga inkomster (med hänsyn taget till jobbskatteavdraget).

Grundavdraget minskar andelen som betalar statlig skatt med 2,1 procentenheter och ökar den genomsnittliga marginalskatten med 2,8 procentenheter. För höginkomsttagare (> 500 000 kronor) påverkas inte marginalskatten.

Grundavdraget har relativt stor betydelse och ökar den ekonomiska standarden främst för dem med låg ekonomisk standard (figur 11).

### *Konstant grundavdrag*

Utredningen som föregick skattereformen (SOU 1989:33) föreslog ett konstant grundavdrag om 0,32 prisbasbelopp. Förslaget fullföljdes inte. I stället infördes ett förhöjt grundavdrag, den så kallade LO-puckeln. Kostnaden för ett konstant grundavdrag skulle 2009 ha varit 14,3 miljarder kronor. Jämfört med en situation utan grundavdrag skulle andelen som betalar statlig skatt ha varit 2,3 procentenheter lägre och den genomsnittliga marginalskatten skulle ha varit 2,6 procentenheter högre. Ett konstant jobbadrag skulle öka den ekonomiska standarden mest för grupper med låg ekonomisk standard.

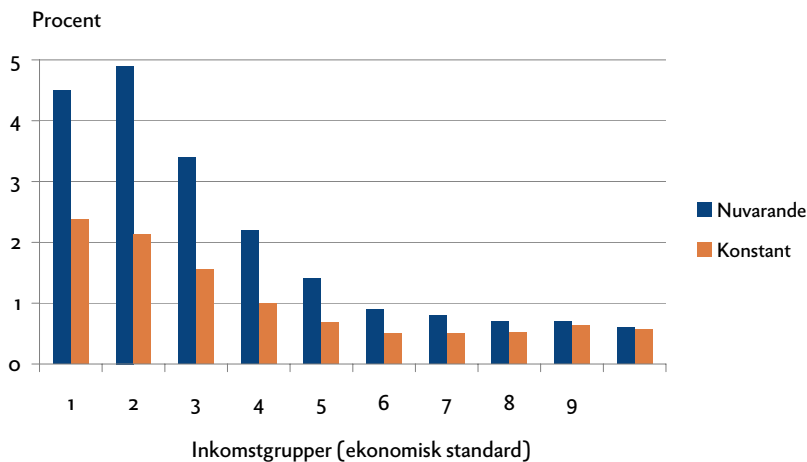
Jämfört med dagens grundavdrag skulle kostnaden för ett konstant grundavdrag vara betydligt mindre. Andelen som betalar statlig skatt skulle vara något större och den genomsnittliga marginalskatten något högre. Ett konstant grundavdrag skulle inte förbättra den ekonomisk standard för grupper med låg standard i lika hög utsträckning som dagens grundavdrag.

**Tabell 5** Förändring i skatterna av grundavdraget samt av ett konstant grundavdrag (0,32 prisbasbelopp) 2009

	DAGENS GRUNDAVDRAG	KONSTANT GRUNDAVDRAG
<b>Offentligfinansiell effekt, makro</b>		
Brutto (slutlig skatt), mdkr	-26,0	-14,3
Netto (offentliga finanser), mdkr	-24,4	-13,3
<b>Skattebetalningseffekt (20-64 år med förvärvsinkomst)</b>		
Andel som betalar statlig skatt, %	-2,1	-2,3
Genomsnittlig marginalskatt, %	2,8	2,6
Genomsnittlig marginalskatt > 500 tkr, %	0	0
Inkomstskatt, kr per person och år	1 720	1 190
<b>Inkomstskatt i grupper efter slutlig skatt (övre decilgräns), kr per person och år</b>		
Decil 1 (16 000)	-1 230	-730
Decil 2 (33 500)	-4 350	-1 680
Decil 3 (46 700)	-2 540	-100
Decil 4 (56 400)	-1 307	-750
Decil 5 (65 263)	-770	-500
Decil 6 (74 700)	-530	-380
Decil 7 (86 400)	-420	-350
Decil 8 (105 600)	-900	-920
Decil 9 (155 000)	-2 360	-2 500
Decil 10	-2 820	-3 020

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

Anm. Förändringar i andelar anges som procentenheter.

**Figur 11** Förändring i ekonomisk standard<sup>1</sup> till följd av dagens grundavdrag och av ett konstant grundavdrag 2009

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

<sup>1</sup> Ekonomisk standard har beräknats som hushållets disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Se vidare bilaga 1.

## Jobbskatteavdrag sänker skatten mest vid låga inkomster

Ett jobbskatteavdrag har successivt införts i tre olika steg under beskattningens åren 2007–2009. Skattelättnaden lämnas i form av en skattereduktion för skattepliktiga inkomster av anställning och av aktiv näringsverksamhet (arbetsinkomster), justerade med hänsyn till eventuella avdrag. Syftet har framför allt varit att stärka drivkrafterna att börja arbeta för personer som inte tidigare gjort det och för att det ska bli mer lönsamt att utöka sin deltidstid. Jobbskatteavdraget minskar marginaleffekterna, men har fått kritik för att det är komplicerat.<sup>13</sup> Det blir då svårt för arbetstagaren att genomskåda hur de påverkar avkastningen på arbete.

### Konsekvenser av jobbskatteavdraget

För att illustrera jobbskatteavdragets betydelse redovisas i tabell 6 effekterna av avdraget jämfört med en situation utan avdrag. Kostnaden för jobbskatteavdraget kan för 2009 uppskattas till 64,5 miljarder kronor. Avdraget minskar skattebetalningarna allt mer ju högre skatt man betalar. Avdraget har ingen betydelse för hur många som betalar statlig skatt men minskar marginaleffekterna. Jobbskatteavdraget minskar den genomsnittliga marginaleffekten med 3,7 procentenheter. För dem med höga inkomster är den effekten mindre, marginalsikten minskar endast med 0,2 procentenheter.

Den ekonomiska standarden ökar relativt mycket i alla grupper, men mindre i de lägre inkomstgrupperna (figur 12). Gini-koefficienten skulle utan jobbskatteavdraget ha varit marginellt lägre; 0,273 istället för 0,274.

---

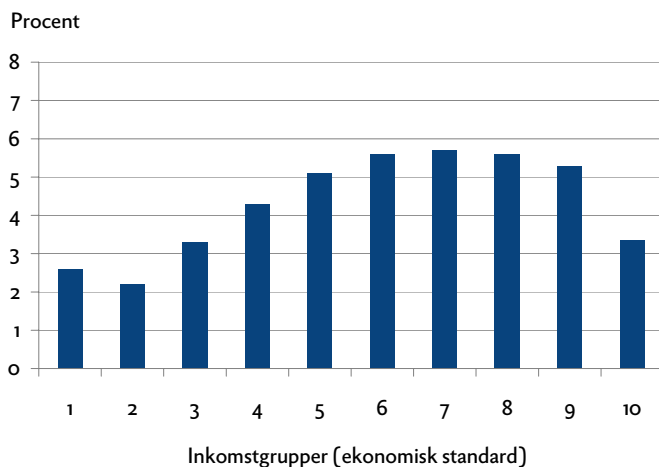
<sup>13</sup> Finanspolitiska rådet (2008)

**Tabell 6** Förändring i skatterna av jobbskatteavdraget 2009

JOBBSKATTEAVDRAGET	
<b>Offentligfinansiell effekt, makro</b>	
Brutto (slutlig skatt), mdkr	-64,5
Netto (offentliga finanser), mdkr	-64,5
<b>Skattebetalningseffekt (20-64 år med förvärvsinkomst)</b>	
Andel som betalar statlig skatt, %	0
Genomsnittlig marginalskatt, %	-3,7
Genomsnittlig marginalskatt > 500 tkr, %	-0,2
Inkomstskatt, kr per person och år	-12 010
<b>Inkomstskatt i grupper efter slutlig skatt (övre decilgräns), kr per person och år</b>	
Decil 1 (16 000)	-3 030
Decil 2 (33 500)	-3 960
Decil 3 (46 700)	-7 460
Decil 4 (56 400)	-10 670
Decil 5 (65 263)	-13 070
Decil 6 (74 700)	-14 800
Decil 7 (86 400)	-16 290
Decil 8 (105 600)	-16 950
Decil 9 (155 000)	-16 700
Decil 10	-17 180

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

Anm. Förändringar i andelar anges som procentenheter.

**Figur 12** Förändring i ekonomisk standard<sup>1</sup> till följd av jobbskatteavdraget

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

<sup>1</sup> Ekonomisk standard har beräknats som hushållets disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Se vidare bilaga 1.

## Full kompensation för egenavgifter

Alla skattskyldiga betalar en allmän pensionsavgift. Det är den del av pensionsavgiften som en anställd står för själv, via skatten. (Arbetsgivaren står för en andra del.) Den allmänna pensionsavgiften uppgår till 7 procent av förvärvsinkomsten (upp till 28 800 kronor 2009).

Den allmänna pensionsavgiften är en del av inkomstskattesystemet och ökar det samlade avgifts- och skatteuttaget på arbete.

Fram till 1999 var den allmänna pensionsavgiften avdragsgill. Men 2000 inleddes en reform som innebar att man stegvis skulle gå från avdrag till skattereduktion tills hela den allmänna pensionsavgiften var kompenserad.<sup>14</sup> En skattereduktion bidrar inte till marginaleffekter, vilket avdrag gör.

Sedan 2006 får alla som betalar allmän pensionsavgift en skattereduktion med 100 procent av avgiften. Det innebär att den allmänna pensionsavgiften inte längre ger någon marginalskatteffekt.

Kostnaden för denna skattereduktion för allmän pensionsavgift kan beräknas till 86,5 miljarder kronor (tabell 7). Den genomsnittliga skattebetalningen minskar med 16 550 kronor och mer ju mer personen betalar i skatt. Den genomsnittliga marginalsikten minskar med 5,5 procentenheter medan marginalsikten för dem med inkomster över 500 000 kronor endast minskar med 0,3 procentenheter i genomsnitt.

Skattereduktionen ökar den ekonomiska standarden i alla inkomstgrupper, men mer för dem som har högre ekonomisk standard (figur 13). Gini-koefficienten skulle utan skattereduktion ha varit något lägre, 0,272 i stället för 0,274.

<sup>14</sup> I samband med fempartiuppgörelsen om ålderspensionssystemet 1994 gjordes en överenskommelse om att den sänkta arbetsgivaravgiften skulle omvandlas till lön för inkomsttagaren i syfte att betala den högre egenavgiften (så kallad lönevaxling). Överenskommelsen fullföljdes inte och istället föreslog regeringen att kompensationen helt skulle ske inom inkomstskattesystemets ram. Den allmänna pensionsavgiften (som före år 1998 benämndes allmän egenavgift) infördes redan 1993, och har sedan successivt höjts. Den uppgick 1998 till 6,95 procent.

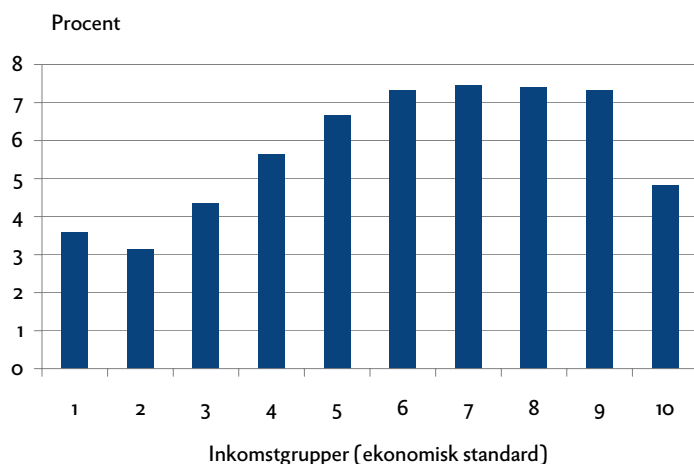


**Tabell 7** Förändring i skatterna av skattereduktionen för allmän pensionsavgift 2009

SKATTEREDUKTION FÖR ALLMÄN PENSIONSavgIFT	
Offentligfinansiell effekt, makro	
Brutto (slutlig skatt), mdkr	86,5
Netto (offentliga finanser), mdkr	86,4
Skattebetalningseffekt (20-64 år med förvärvsinkomst)	
Andel som betalar statlig skatt, %	0
Genomsnittlig marginalskatt, %	-5,5
Genomsnittlig marginalskatt > 500 tkr, %	-0,3
Inkomstskatt, kr per person och år	-16 550
Inkomstskatt i grupper efter slutlig skatt (övre decilgräns), kr per person och år	
Decil 1 (16 000)	-2 460
Decil 2 (33 500)	-6 170
Decil 3 (46 700)	-10 690
Decil 4 (56 400)	-14 250
Decil 5 (65 263)	-16 760
Decil 6 (74 700)	-18 960
Decil 7 (86 400)	-21 070
Decil 8 (105 600)	-23 480
Decil 9 (155 000)	-25 160
Decil 10	-26 460

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

Anm. Förändringar i andelar anges som procentenheter.

**Figur 13** Förändring i ekonomisk standard<sup>1</sup> till följd av skattereduktion för allmän pensionsavgift 2009

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar

<sup>1</sup> Ekonomisk standard har beräknats som hushållets disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Se vidare bilaga 1.

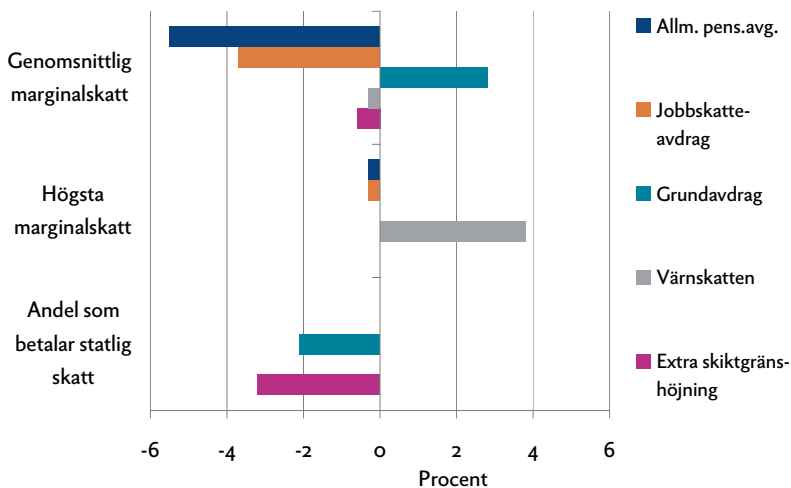
## Fokus har varit på marginalsatser för låg- och medelinkomsttagare

Olika skatteavdrag och skattesubventioner gör att den genomsnittliga skatten inte enbart bestäms av skattesatserna för kommunal och statlig inkomstskatt. Därmed påverkas också marginalsatserna.

De olika inslag i dagens skattesystem som diskuterats här har fokus på att minska skattebetalningarna för låg- och medelinkomsttagare (figur 14). För dem med höga inkomster är det tvärtom så att marginalsatserna ökar betydligt till följd av värnskatteavdraget.

De skatteavvikelser som införts har betydelse främst för de *genomsnittliga marginalsatserna*. Skattereduktionen för allmän pensionsavgift och jobbskatteavdraget minskar den genomsnittliga marginalsatserna. Grundavdraget minskar marginalsatserna för dem med låga inkomster men bidrar i genomsnitt till en höjd marginalsatt. *Marginalsatserna för dem med höga inkomster* påverkas däremot inte nämnvärt av avdragen och skattereduktionerna. Tvärtom ökar marginalsatserna för den gruppen genom värnskatteavdraget. *Andelen som betalar statlig skatt* minskar till följd av grundavdraget och den extra höjningen av skiktgränsen.

Figur 14 Inslag i dagens skattesystem



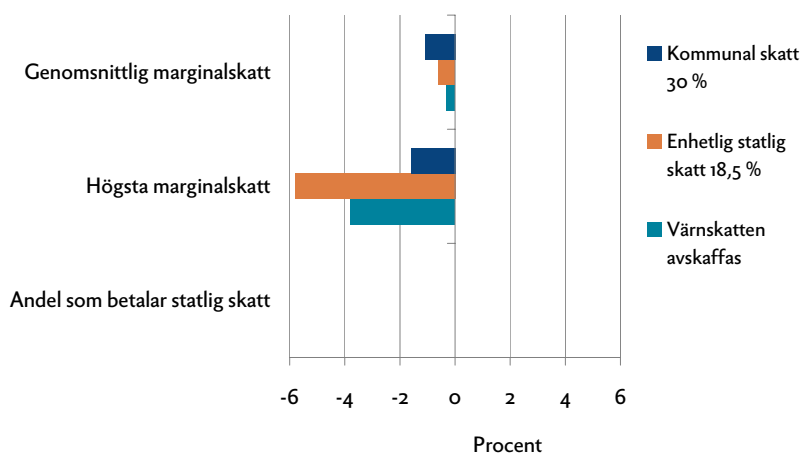
För att uppnå skattereformens ambition att alla inkomsttagare ska få behålla minst hälften av en inkomstökning krävs andra förändringar. Det som diskuterats i detta kapitel är sänkt kommunal skatt och en sänkt enhetlig statlig skatt.

För att uppnå en marginalsatt om högst 50 procent är det på grund av värnskatten inte tillräckligt med en kommunal skattesats om högst 30 procent. Inte heller räcker det att enbart avskaffa värnskatten, eftersom de kommunala skatterna har höjts och i genomsnitt är högre än 30 procent.

Det mest realistiska är att förändra den statliga skatten. En enhetlig statlig skatt på 18,5 procent eller en avskaffad värnskatt skulle minska marginaleffekterna markant för dem med höga inkomster (figur 15). De offentligfinansiella kostnaderna skulle vara relativt små liksom förändringen i ekonomisk standard. Däremot är den förbättrade standarden ojämnt fördelad och tillfaller främst dem med högst ekonomisk standard.

Sänkta kommunala skatter är av flera skäl problematiska. En enhetlig skattesats om 30 procent skulle minska marginalsatten relativt lite och den offentligfinansiella kostnaden blir relativt stor. Fördelningseffekten skulle dock vara mindre snedfördelad. För att begränsa den högsta marginalsatten till 50 procent genom sänkt kommunal skatt krävs så stor sänkning att skat-tebortfallet blir betydande.

Figur 15 Möjliga förändringar i skattesystemet



Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar



# Behovet av en synlig och tydlig beskattning

*Det är svårt för den enskilde att ha en uppfattning om den totala omfattningen av beskattningen av arbete, vad som är skatt och vad som är avgifter samt hur progressivt skatteuttaget egentligen är. Socialavgifternas konstruktion bidrar i mycket hög grad till detta, även om den direkta beskattningen på arbete också är svår att genomskåda till följd av grundavdraget och jobbskatteavdraget.*

Skatternas legitimitet och effektivitet kan påverkas av i vilken utsträckning medborgarna ser det samlade skatte- och avgiftsuttagets omfattning och utformning.

## Vikten av ett legitimt och effektivt skattesystem

Legitimitet är viktig för att behålla viljan att betala skatt. En legitim beskattning kännetecknas bland annat av att skatterna upplevs som rättvisa och att skattesystemet är enkelt och begripligt. Vad som uppfattas som rättvist beror till viss del på ideologisk uppfattning, men för att kunna bilda sig en uppfattning om rättvisan måste skattesystemet vara begripligt. Ett komplicerat skattesystem skapar osäkerhet, medan ett mer begripligt system gör det lättare att veta vilken skattebörd man har och att inse att reglerna är lika för alla.

Skatter som påverkar arbetstagares, företags och konsumenters beteenden kan ge effekter som lägre tillväxt, skattefiffel eller skattefusk. Det leder till ett sämre utnyttjande av ekonomins resurser än vad som annars skulle vara fallet, det vill säga ett mindre effektivt skattesystem.

Hur synligt och tydligt skattesystemet är kan både öka och minska dess legitimitet och effektivitet. Å ena sidan kommer en mindre synlig skatt att påverka människors beteende i mindre utsträckning. Det förefaller också som om ju mindre synlig en skatt är, desto större är betalningsviljan. Osynliga skatter skulle därmed i någon mening vara mer legitima och effektiva. Å andra sidan finns det en risk att osynliga skatter kan leda till att nyttan av förmånerna överskattas i förhållande till kostnaderna på individnivå, medan det på samhällsnivå kan leda till att den fulla samhällsekonomiska kostnaden av förändringar i skatte- och avgiftsuttaget inte beaktas. Osynliga skatter

bidrar då till en mindre samhällsekonomisk effektivitet. Huruvida legitimiteten och effektiviteten minskar eller ökar är ytterst en empirisk fråga. Demokratiskt finns det helt klart en kostnad i ett system som inte är transparent. Medborgarna fattar då inte sina politiska beslut på basis av korrekt kunskap, vilket kan resultera i politiska beslut som de egentligen inte önskar sig.

Av kapitlet *Hälften kvar – högst 50 procent i marginals katt* framgick det att grundavdraget och jobbskatteavdraget är två inslag i inkomstbeskattningen som är svåra att greppa för gemene man. I det här kapitlet sätts fokus på det som kallas avgifter på arbete, men som till stor del är en dold beskattning av arbete.

## Socialavgifter osynliga och otydliga

Nästan hälften av de skatter som tas ut på arbete kommer från socialavgifterna, 367 miljarder kronor av totalt 857 miljarder kronor år 2006. Med socialavgifter avses i första hand de arbetsgivaravgifter och egenavgifter som finansierar bland annat allmän sjuk- och föräldraförsäkring och ålderspension. Men det finns flera olika former av socialavgifter.

- *Arbetsgivaravgifter/egenavgifter inklusive allmän löneavgift.* Arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgifter beräknat på summan av utbetalda löner och förmåner. Arbetsgivaravgiften består av olika delar. Den uppgår normalt sett till totalt 31,42 procent av lönen för åldersgruppen 26–65, men varierar för övriga åldersgrupper (2009).<sup>15</sup> Den är också lägre för vissa regioner. Egenföretagare som bedriver verksamheten i enskild firma eller handelsbolag får betala socialavgifter i form av *egenavgifter*. Egenavgifterna beräknas på överskottet av näringsverksamheten. De som betalar arbetsgivaravgifter och egenavgifter ska normalt också betala *allmän löneavgift*. Den allmänna löneavgiften har ingen koppling till något särskilt ändamål.
- *Allmän pensionsavgift* betalas direkt av anställda och egenföretagare. Avgiftssatsen är 8,07 procent och betalas på inkomster upp till den nivå som är pensionsgrundande.

<sup>15</sup> De olika delarna i socialavgifterna är: ålderspensionsavgift (10,21%), allmän löneavgift (7,49%), sjukförsäkringsavgift (6,71%), arbetsmarknadsavgift (2,43%), föräldraförsäkringsavgift (2,20%), efterlevandepensionsavgift (1,70%) och arbetsskadeavgift (0,68%). Andelarna avser 2009. År 2006 var socialavgifterna totalt 32,28 procent, sjukförsäkringsavgiften och arbetsmarknadsavgifterna högre än 2009 och den allmänna löneavgiften lägre än 2009.

- *Särskild löneskatt* betalas på förvärvsinkomster som inte är förmånsgrundande, som till exempel inkomst av passiv näringsverksamhet, vissa försäkringsersättningar och på pensionsutfästelser. Skattesatsen är 24,26 procent.

Den särskilda löneskatten är en renodlad skatt. Den allmänna pensionsavgiften är en renodlad avgift, eftersom det belopp som betalas fullt ut motsvaras av en förmån. Arbetsgivar- och egenavgifterna motsvaras däremot bara till viss del av förmåner. Där finns även en skattedel.

Den allra största delen av socialavgifterna betalas av arbetsgivaren och är därför oftast osynlig för de flesta medborgare. Det som fortsättningsvis behandlas under beteckningen socialavgifter är arbetsgivar- och egenavgifter.

## Hög skatteandel i socialavgifterna

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter ska finansiera socialförsäkringarna. Ersättningen vid sjukdom, föräldraledighet och pensionering är inkomstrelaterad. Ju högre inkomst man har, desto högre ersättning får man. Avgifterna är också högre ju högre inkomst man har. När det finns ett tydligt samband mellan storleken på avgifter och förmåner kan försäkringen sägas vara försäkringsmässig.<sup>16</sup> Vad ett "tydligt samband" betyder och hur det i sådana fall kan mätas är däremot mer oklart.

Saco har beräknat försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet med hjälp av en metod som utvecklats av Försäkringskassan.<sup>17</sup> Först beräknas hur stor del av avgifterna som inte motsvaras av någon förmån, det vill säga skatteandelen. Det görs för varje del av arbetsgivaravgiften. Graden av försäkringsmässighet (förmånsdelen) beräknas sedan som 100 minus skatteandelen.

<sup>16</sup> 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. 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 (så kallad aktuarisk premiesättning). 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>17</sup> Se Halápi (2006) för en utförligare beskrivning.

Skatteandelen består av fyra skattekompontener: tak, golv, statliga ålderspensionsavgifter och avveckling av förmåner.

- Tak: förmånen begränsas uppåt utan att avgiften begränsas i motsvarande omfattning
- Golv: förmånen begränsas nedåt genom att det finns en lägsta garanterad nivå för ersättning
- Statliga ålderspensionsavgifter 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
- Förmåner under avveckling innebär att inbetalda avgifter inte motsvaras av framtida förmåner och är att betrakta som en skatt

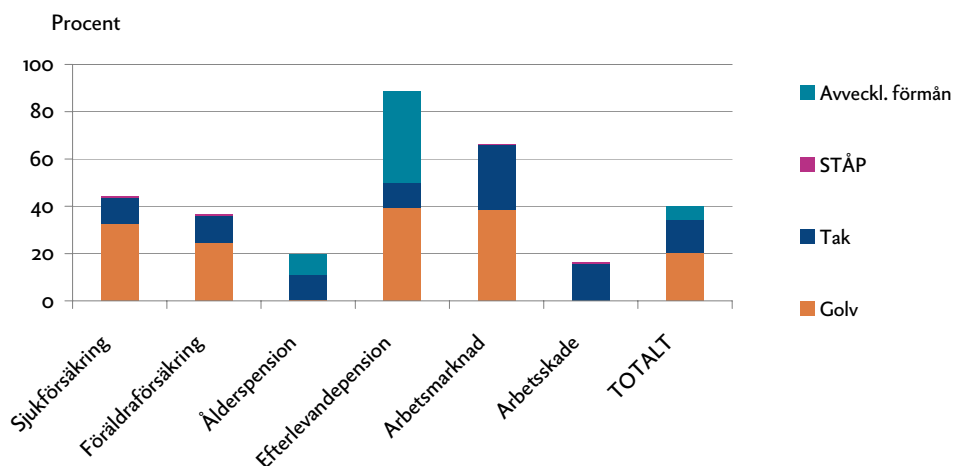
### **Hög genomsnittlig skatteandel ger låg försäkringsmässighet**

Den genomsnittliga skatteandelen beräknades till 40,1 procent för 2006. Försäkringsmässigheten blir då 60 procent. Om allmän löneavgift inkluderas i beräkningarna minskar försäkringsmässigheten till cirka 50 procent. Försäkringsmässigheten varierar mellan de olika delarna. Mest försäkringsmässiga är arbetsskadeavgiften och ålderspensionsavgiften, minst försäkringsmässiga är efterlevandepensionsavgiften och arbetsmarknadsavgiften.

Skattekompontenternas relativa betydelse varierar mellan de olika delförsäkringarna, men generellt har golv och tak störst betydelse för den genomsnittliga skatteandelen.



**Figur 16** Genomsnittlig skatteandel i arbetsgivar- och egenavgifter för alla inkomsttagare 2006



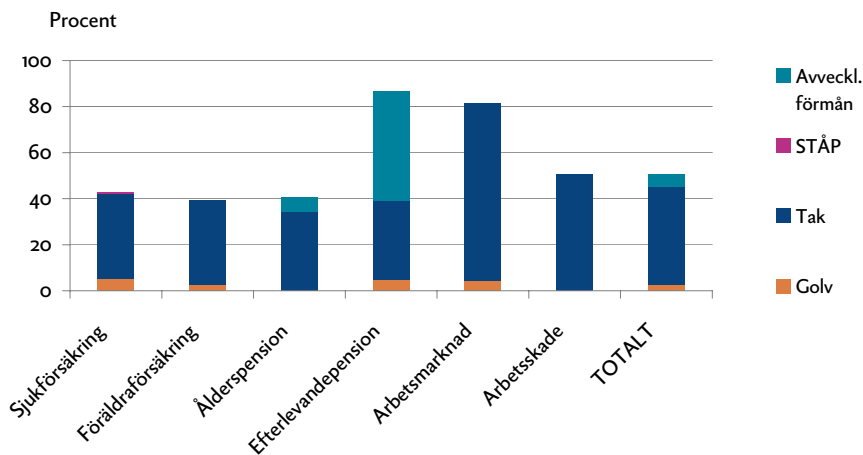
Källa: Mellan golv och tak – avgifterna på arbete (Halåpi 2006)

Anm. STÅP är statlig ålderspensionsavgift.

## Taken bidrar till hög marginell skatteandel

Skatteandelen i socialavgifterna kan också uttryckas som marginell skatteandel (vid en marginell ökning av avgiftsunderlaget). Den säger något om socialavgifternas inflytande på individernas ekonomiska drivkrafter. Den marginella skatteandelen i socialavgifterna beräknades till 51 procent. Om allmän löneavgift inkluderas uppgår den marginella skatteandelen till 57 procent. Det är i huvudsak skattekomponenten tak som bidrar till den höga marginella skatteandelen.

Skatteandelen i socialavgifterna är hög oavsett om man studerar genomsnittliga eller marginella skatteandelar, vilket betyder att försäkringsmässigheten i socialavgiftssystemet är tämligen låg.

**Figur 17** Marginalskatteandel i arbetsgivar- och egenavgifter för alla inkomsttagare 2006

Källa: Mellan golv och tak – avgifterna på arbete (Halåpi 2006)

Anm. STÅP är statlig ålderspensionsavgift.

## Progressivt inslag i beskattningen

Alla fyra skattekompontener fungerar omfördelade och minskar sambandet mellan avgifter och förmåner. Skattekompontenten tak är särskilt omfördelade. Den gör att 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, 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.

## Ökad och fullständig försäkringsmässighet

Det är på sikt angeläget att åstadkomma en ökad försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet och samtidigt synlig- och tydliggöra beskattningen av arbete. Socialavgifterna är, till skillnad från inkomstkatten och den allmänna pensionsavgiften, inte direkt synliga för medborgarna. Den samlade beskattningen av arbete kan *synliggöras* genom att socialavgifterna omvandlas till inkomster och därefter tas ut som skatt eller egenavgifter. Beskattningen av arbete kan *tydliggöras* genom att skatteandelar tas ut i form av skatt och förmånsdelar tas ut i form av socialavgifter eller egenavgifter.

En fullständig försäkringsmässighet i socialavgiftssystemet skulle innebära att avgifterna helt motsvaras av förmåner. Det kan åstadkommas antingen genom att förmånerna utökas på ett sådant sätt att de bättre motsvarar de avgifter som inbetalats eller genom att inga avgifter tas ut som inte motsvaras av förmåner.

Sacos skatteanalyser har undersökt vilka konsekvenserna de båda sätten att öka försäkringsmässigheten skulle få för statens finanser, för skattebetalningar och för de ekonomiska drivkrafterna att arbeta. Olika sätt att öka synligheten och tydligheten via en avgiftsomläggning har också analyserats.

### Ökad försäkringsmässighet i sjuk- och arbetslöshetsförsäkring

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen (och motsvarande socialavgifter) är de delar av socialförsäkringen som har störst betydelse för de ekonomiska drivkrafterna till arbete, och då särskilt den del av skatteandelen i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen som beror på att avgifter betalas även på inkomster som inte ger rätt till högre ersättning.

Denna del kan minskas genom att avgifter utöver den nivån slopas eller att taken höjs eller slopas helt. Effekten på försäkringsmässigheten framgår av tabell 8.

Ur försäkringsmässighetssynpunkt är det ingen skillnad på att slopa taken i försäkringarna och att slopa avgifter över tak. I båda fallen ökar förmånsdelen totalt i socialavgifterna från 59,9 procent till 67,6 procent. Ett alternativ till att slopa taken är att höja dem. Effekten på försäkringsmässigheten blir då förstås mindre än om taken slopas helt. Ökningen av försäkringsmässigheten blir större inom respektive delförsäkring, framför allt inom arbetslöshetsförsäkringen som har ett lägre tak.

**Tabell 8** Försäkringsmässigheten i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen via ökade förmåner respektive minskade avgifter 2006. Procent

	SOCIAL- AVGIFTER EXKL. LÖNEAVG.	SOCIAL- AVGIFTER INKL. LÖNEAVG.	SJUK- FÖRSÄKRINGS AVGIFT	ARBETS- MARKNADS AVGIFT
Gällande regler	59,9	51,7	55,7	33,7
Höjt tak 10 PBB	63,7	54,9	58,5	52,8
Höjt tak 12 PBB	65,0	56,1	61,3	55,6
Slopat tak	67,6	58,3	67,6	61,2
Slopade avgifter över tak	67,6	58,3	66,8	61,2

Källa: Mellan golv och tak – avgifterna på arbete (Halåpi 2006)

Anm. PBB = prisbasbelopp

Däremot får slopade tak respektive slopade avgifter olika konsekvenser för offentliga finanser och för ekonomiska drivkrafter till arbete. Att slopa taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen är inte lika kostsamt (den slutliga skatten beräknas öka med 2,7 miljarder kronor), men minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Att effekten på skatten blir relativt liten beror på att de flesta inkomsttagare har inkomster under taken och att de som har inkomster över taken är sjukskrivna och arbetslösa i lägre utsträckning än dem under taken. Slopade avgifter över tak leder däremot till ett stort avgiftsbortfall (cirka 24,9 miljarder kronor 2006). Den senare vägen, som sådan, påverkar inte de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

**Tabell 9** Konsekvenser av att öka försäkringsmässigheten i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen via ökade förmåner respektive minskade avgifter

HÖJDA ELLER SLOPADE TAK	SLOPADE AVGIFTER ÖVER TAK
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ökar förmånerna för dem som ligger över taken och berör endast dem som tar del av förmånerna</li> <li>• leder till begränsad ökning av statsutgifterna</li> <li>• leder till begränsade skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter</li> <li>• minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• påverkar inte förmånerna och berör alla inkomsttagare för vilka avgifter över taken tas ut</li> <li>• leder till omfattande avgiftsbortfall</li> <li>• leder till större skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter beroende på hur avgiftsbortfallet hanteras</li> <li>• påverkar inte direkt de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Avgiftsbortfallet måste dock hanteras på något sätt. De ekonomiska drivkrafterna ökar eller påverkas inte beroende på hur avgiftsbortfallet hanteras</li> </ul>

Ett avgiftsbortfall i ovanstående storleksordning måste emellertid hanteras på något sätt. Det finns i huvudsak tre sätt att finansiera avgiftsbortfallet: genom regel- eller systemförändringar i socialförsäkringssystemen, genom avgiftshöjningar under taken i socialavgiftssystemet eller genom andra skattehöjningar.<sup>18</sup> De olika finansieringsalternativen kan i sig påverka de ekonomiska drivkrafterna till arbete beroende på utformning.

Det krävs kraftigt sänkta ersättningsnivåer, höjda avgifter under tak eller höjda skattesatser för att kompensera avgiftsbortfallet. 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.

Om avgiftsbortfallet 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 Sacos skatteanalyser gjordes en översiktlig analys av de fördelningspolitiska konsekvenserna på näringsgrensnivå. Resultaten visade att branscher med ett högt tjänsteinnehåll eller kvalificerad industriell produktion skulle få kostnadsminskningar motsvarande 5–10 procent, medan branscher med enklare tjänsteinnehåll och produktion skulle få kostnadsökningar motsvarande 3–5 procent. För övriga branscher var förändringen mindre.

Om avgiftsbortfallet ska hanteras *via skattesystemet* (höjda kommunala och statliga skattesatser) höjs kommunalskatten från 31,6 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.

<sup>18</sup> Avgiftsbortfallet kan förstås också finansieras genom andra utgiftsminskningar i statsbudgeten.

De skilda tillvägagångssätten leder till olika skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter. *Sänkta ersättningsnivåer* minskar den disponibla inkomsten i framförallt de lägre inkomstgrupperna, ökar drivkrafterna att gå till arbete och minskar den genomsnittliga marginaleffekten. *Skattehöjningar* minskar inkomsterna framför allt i de högre inkomstgrupperna och ökar marginaleffekten. Skattehöjningar gör i princip arbete mindre lönsamt, men i just detta fall är antagandena för begränsade för att påverka de ekonomiska drivkrafterna till arbete. *Ökade avgifter under tak* har inga direkta effekter på inkomster, skattebetalningar och ekonomiska drivkrafter för arbete.

**Tabell 10** Konsekvenser av olika sätt att finansiera inkomstbortfallet av att slopa avgifter i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen

	MINSKADE FÖRMÅNER	ÖKADE AVGIFTER	HÖJD-INKOMSTSKATT
Skattebetalningar	Minskar	0	Ökar
Disponibel inkomst	Minskar i lägre inkomstgrupper	0	Minskar i högre inkomstgrupper
Marginaleffekter	-0,7 procentenheter	0	+1,9 procentenheter
Ekonomiska drivkrafter att arbeta	Ökar	0	Marginella effekter

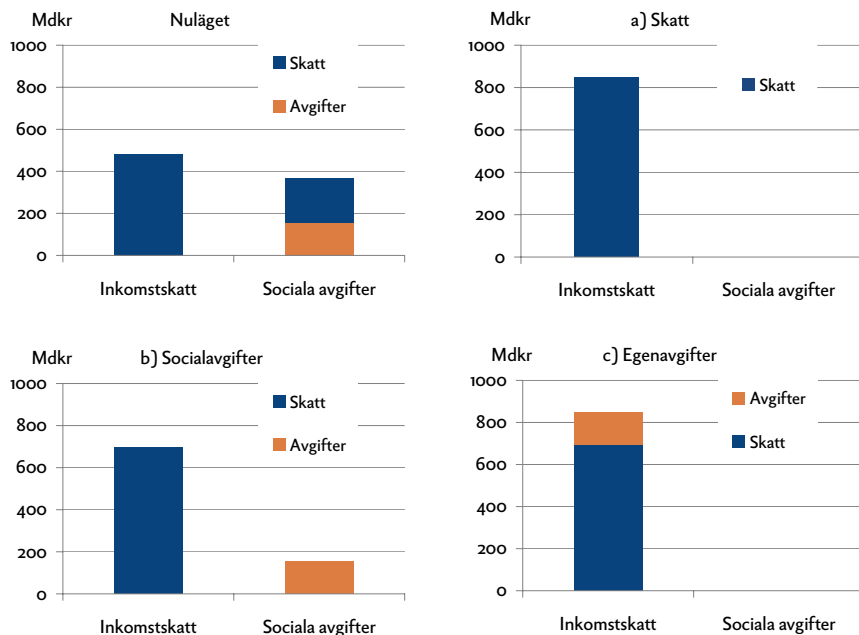
Källa: *Mellan golu och tak – avgifterna på arbete* (Halåpi 2006)

Den dolda beskattningen över taken bör 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).

## Fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan genom omläggning av avgiftsuttaget

En fullständig försäkringsmässighet via avgiftssidan kräver en omläggning av avgiftsuttaget. Det åstadkoms genom att skatteandelen i socialavgifterna tas ut som skatt medan förmånsdelen kan tas ut som a) skatt, b) socialavgifter eller c) egenavgifter. I figur 18 illustreras hur uttaget av socialavgifter skulle se ut i de olika alternativen.

**Figur 18** Omläggning av avgiftsuttag med skattedelen som skatt och förmånsdelen som skatt, socialavgifter eller egenavgifter



Källa: Budgetpropositionen för 2009, egna beräkningar

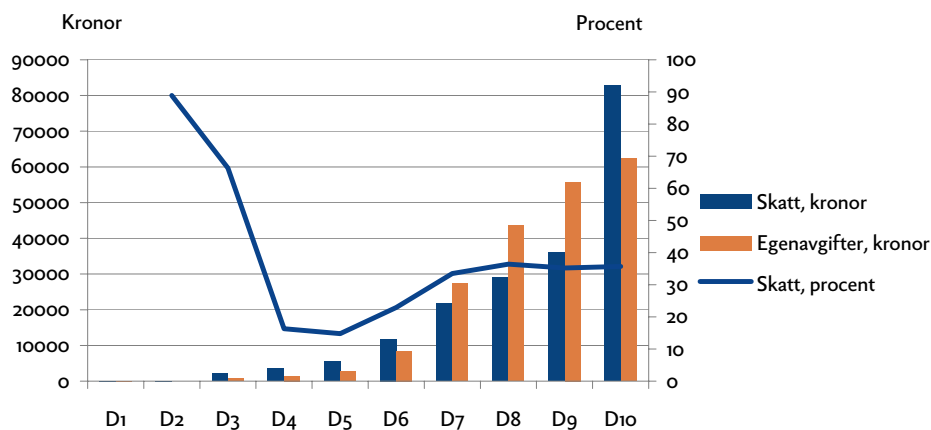
Eftersom det sker en omläggning, inte ett slopande, av avgifterna är samtliga sätt offentligfinansIELLT neutrala. Det som tidigare tagits ut som socialavgift tas nu ut i olika kombinationer av skatt och egenavgift. Inte heller uppstår det skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter eller någon påverkan på de ekonomiska drivkrafterna att arbeta.

Det som däremot skiljer de olika alternativen åt är hur synliga och tydliga socialavgifterna blir. I dagsläget är socialavgifterna osynliga för de flesta medborgare, och det är dessutom otydligt hur stor del som är avgifter och hur stor del som är en ren skatt. I dagens system tas både skatteandelar och förmånsdelar ut som socialavgifter. Det bryter mot principen om skatt och avgift. Att ta ut skatteandelen som skatt och förmånsdelen som socialavgift (b) följer principen om skatt och avgift, men förmånsdelen är fortfarande osynlig för medborgaren. Ett helt annat system är att ta ut både skatteandelen och förmånsdelen som skatt (a), vilket dock bryter mot principen om skatt och avgift. Ett sådant system 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 (c). Detta system följer principen om skatt och avgift och innebär att socialförsäkringarna blir såväl synliga som tydliga för medborgarna.

Genom att ta ut skatteandelen som skatt blir det progressiva inslaget i det samlade skatte- och utgiftsuttaget på arbete mer tydligt för inkomsttagarna. I figur 19 redovisas effekten av att ta ut skattedelen som skatt och förmånsdelen som egenavgift. I exempelvis decilgrupp 9, den tiondel som betalar de näst högsta skatterna, ökar egenavgifterna med 56 000 kronor och skatten med 36 000 kronor. Skatteökningen motsvarar en ökning på 35 procent.

**Figur 19** Ökade skatter och egenavgifter av att införa en fullständig försäkringsmässighet i socialavgifter 2006



Källa: Mellan golu och tak – avgifterna på arbete (Halåpi 2006)

Anm. Decilgrupperna är indelade efter slutlig skatt.

Skatten på arbete behöver synliggöras och tydliggöras. 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. Saco har som en åtgärd på kort sikt föreslagit att socialavgifter bör redovisas på lönespecifikationer (frivilligt). Det är en åtgärd som inte kräver några förändringar i skatte- och socialavgiftssystemet. Redovisning av socialavgifter på lönespecifikationer förekommer i dagsläget i viss utsträckning främst inom privat sektor.



Saco har redovisat slutsatser och 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.

1. 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
2. Det andra förslaget innebär att den dolda beskattningen över taken slopas. Detta förslag kan genomföras på medellång sikt
3. Det tredje förslaget är att skatten på arbete ska synlig- och tydliggöras. Detta förslag kan genomföras på lång sikt
4. Det fjärde och sista förslaget är att socialavgifter bör redovisas på lönespecifikationer. Detta förslag kan genomföras omgående



# Litteraturförteckning

**Berggren, H & de Beer, D (2007):** *Inkomstförändringar i utjämningsystemet 2007*, PM 2007-03-19, Sveriges kommuner och landsting

**Börjesson, P-L (2008):** *Välfärdsmysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005*, Sveriges kommuner och landsting

**Dir 2008:110** *Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning*

**Eklund, K (1998):** *Jakten på den försvinnande skatten*, SNS Förlag

**Feldt, K-O (2009)** *Mot en ny skattereform – globaliseringen och välfärden*, Underlagsrapport nr 27 till Globaliseringsrådet

**Svensk finanspolitik**, Finanspolitiska rådets rapport 2008

**Svensk finanspolitik**, Finanspolitiska rådets rapport 2009

**Halápi, M (2005):** *Brant skatt – skatten på arbete*, Saco

**Halápi, M (2006):** *Mellan golv och tak – avgifterna på arbete*, Saco

**Halápi, M (2008):** *Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?*, Saco

**Hansson, I och Norrman, E (1996):** *Skatter i teori och praktik*, SNS Förlag

**Holmlund, B & Söderström, M (2008):** *Hur påverkas inkomsterna av skatteförändringar?* IFAU Rapport 2008:28

**Nordblom, K (2008):** *Svenska skatters legitimitet i en tid av globalisering*, Underlag till Globaliseringsrådets referensgrupp om skatter

**Skattestatistisk årsbok 2008**, Skatteverket

**SOU 2002:47** *Våra skatter*

**SOU 2008:105** *Långtidsutredningen 2008 - Huvudbetänkande*



# Bilaga 1. Data, metod, begrepp och definitioner

I de olika kapitlen redovisas vilka konsekvenser olika förändringar i skattesystemet får för de offentliga finanserna, för inkomsttagarnas skattebetalningar samt för inkomstfördelningen (fördelningspolitiska effekter).

## Datamaterial och beräkningsmetod

*Hushållens ekonomi* (HEK) är en årlig urvalsundersökning som genomförs av Statistiska centralbyrån dels för att ge en bild av den disponibla inkomstens fördelning bland olika hushåll dels för att belysa inkomststrukturen. Urvalet består av individer som är 18 år eller äldre bland samtliga hushåll och individer som var folkbokförda i landet någon gång under undersökningsåret. Både urvalspersonen och tillhörande hushållsmedlemmar ingår i undersökningen. Uppgifterna i HEK samlas in från deklaraionsuppgifter, telefonintervjuer och olika administrativa register. I HEK-urvalet för 2007 ingår cirka 17 000 hushåll och 38 000 personer. För en analys av senare år görs en framskrivning av de ekonomiska och demografiska förhållanden som gäller för det aktuella året.

Med *mikrosimuleringsmodellen* FASIT kan man göra beräkningar av effekter av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen. FASIT gör det möjligt att beräkna den budgetmässiga kostnaden eller intäkten av en förändring. Dessutom är det möjligt att göra beräkningar av hur olika grupper kommer att påverkas av de föreslagna förändringarna. Det bör observeras att FASIT är en statisk modell vilket innebär att den inte tar hänsyn till eventuella beteendeförändringar vid en regeländring. FASIT har utvecklats av SCB i samarbete med Finansdepartementet.

FASIT har använts för att beräkna offentligfinansiella effekter, skattebetalningseffekter och fördelningseffekter.

- *Offentligfinansiella* effekter är beräknade på hela makropopulationen, det vill säga alla som varit folkbokförda i landet någon gång under året. Bruttoeffekten avser förändringen i slutlig skatt medan nettoeffekten även beaktar att andra transfereringar och bidrag kan påverkas. En skattesänkning kan exempelvis innebära att de offentliga utgifterna för ekonomiskt bistånd minskar vilket ger en mindre nettoeffekt än bruttoeffekt.
- *Skattebetalningseffekter* är beräknade på befolkningen i åldern 20–64 år som har en positiv förvärvsinkomst. Marginalskatteberäkningarna är gjorda med antagandet att lönerna ökar med 12 000 kronor, det vill säga 1 000 kronor per månad.
- *Fördelningseffekterna* är beräknade på fördelningspopulationen, det vill säga de individer och hushåll som har funnits i landet hela året (både den 1 januari och den 31 december), exklusive individer och hushåll som vistas på så kallad institution (till exempel gruppboende, fängelse). Alla individer i hushållet antas ha samma ekonomiska standard. Den ekonomiska standarden har beräknats för kosthushållet med PEL-skalan som ekvivalensskala.

## Begrepp och definitioner

*Kosthushållet* utgörs av alla personer som bor i samma bostad och har gemensam hushållning. I kosthushållet ingår till exempel barn som är 18 år och äldre. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor tillsammans och har gemensam hushållning. Barn, som bor lika mycket hos båda föräldrarna, räknas in i det hushåll där de är folkbokförda och ingår således endast i den ene förälderns hushåll.

*Disponibel inkomst* innebär hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalt underhållsbidrag, återbetalda studielån och återbetalt ekonomiskt bistånd. Erhållna studielån ingår som en positiv transferering.

*Justering för försörjningsbörda:* För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika typer av hushåll måste hänsyn tas till hur många personer som ska försörjas på inkomsten. Förekomsten av kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar hos hushåll med flera medlemmar medför att inkomst per person blir missvisande. För att justera för detta används därför en så kallad ekvivalensskala. I rapporten används PEL-skalan som baseras på Socialstyrelsens norm för ekonomiskt bistånd, kompletterad med en schablonmässig

boendekostnad enligt "trångboddhetsnorm 2". Ekvivalensskalan skrivs i matematisk form enligt:

Hushållets konsumtionsvikt =  $(\text{antal vuxna} + 0,7 \cdot \text{antal barn}) \cdot 0,7$

*Ekonomisk standard:* Hushållets disponibla inkomst divideras med hushållets konsumtionsvikt. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbördan skapas ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek.

*Deciler:* Populationen delas in i tio lika stora grupper som sorteras i stigande ordning efter till exempel ekonomisk standard. I decil 1 ingår då den tiondel som har lägst ekonomisk standard, och i decil 10 den tiondel som har högst ekonomisk standard. Den övre *decilgränsen* anger det högsta värdet i decilgruppen.

*Marginaleffekt:* Den andel av en marginell inkomstökning som faller bort till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag. Beräkning av marginaleffekter har utförts med hjälp av FASIT-modellen, efter en tänkt inkomstökning på 12 000 kronor per år.

*Gini-koefficient:* Det vanligaste måttet på ojämnheten i inkomstfördelningen, vilket kan anta ett värde mellan noll och ett. Om alla personer har exakt lika hög ekonomisk standard har Gini-koefficienten värdet noll. Vid maximal ojämnhet, det vill säga att en person har all ekonomisk standard, är värdet ett.





# Bilaga 2. Skattebetalningar 2009 enligt gällande regelverk

Tabell Utgångsvärden för 2009

Offentligfinansiell effekt, makro	
Brutto (slutlig skatt), mdkr kr	546,6
Netto (offentliga finanser), mdkr kr	-
Skattebetalningseffekt (20-64 år med förvärvsinkomst)	
Andel som betalar statlig skatt, %	18,2
Genomsnittlig marginalskatt, %	32,4
Genomsnittlig marginalskatt > 500 tkr, %	54,9
Inkomstskatt, kr per person	85 000
Inkomstskatt i grupper efter slutlig skatt (övre decilgräns), kr per person	
Decil 1 (16 000)	5 500
Decil 2 (33 500)	25 000
Decil 3 (46 700)	40 600
Decil 4 (56 400)	51 600
Decil 5 (65 263)	60 800
Decil 6 (74 700)	69 900
Decil 7 (86 400)	80 100
Decil 8 (105 600)	94 500
Decil 9 (155 000)	126 000
Decil 10	295 000

Anm. Förändringar i andelar anges som procentenheter

Källa: HEK 2007, FASIT, egna beräkningar



# Bilaga 3. Saco och skatterna

Sacos och medlemsförbundens gemensamma ståndpunkter i skattefrågor och riktlinjerna för de senaste årens arbete framgår av Sacos färdriktning för kongressperioden 2006-2009. Här återges i de i förkortad form.

## Skatterna kritiska för välfärden

Tillväxten och en stabil ekonomi är viktiga förutsättningar för att människor ska kunna hantera sina egna levnadsvillkor. Ändå finns det uppgifter som bäst tillgodoses genom gemensamt finansierade insatser.

Samtidigt finns det en stor risk för att generationsskiftet och den demografiska utvecklingen leder till att de offentliga ekonomiska resurserna stagnerar. Det är troligt att dagens skatteuttag inte kommer att räcka för att finansiera offentliga åtaganden av den nuvarande omfattningen. Då måste både finansieringen och omfattningen av den offentliga verksamheten ställas under diskussion. I detta står bland annat skatterna i fokus.

Skatterna är en av förutsättningarna för det civiliserade samhället. Det är skatterna som betalar de uppgifter som vi inte är beredda att överlämna till marknadskrafterna. Den gemensamma finansieringen säkrar den trygghet som vi inte alltid klarar av att skapa på egen hand.

Den svenska beskattningen ligger på en hög nivå. De närmaste åren bör anspråken på den offentliga ekonomin kunna mötas genom att använda de nuvarande resurserna mer effektivt. Det är inte rimligt att höja skattesatserna, utan ambitionen bör vara att sänka dem.

Skatter påverkar människors och företags handlande. För den svenska ekonomin, välfärden och tillväxten är det viktigt hur arbete, förkovran och ansvar beskattas. Det är viktigt att det lönar sig att arbeta mer, att bredda och fördjupa sina kunskaper och att ta initiativ och ansvar.

För ett land som Sverige med omfattande socialförsäkringar och en stor offentlig sektor blir skatteuttaget så högt att det inte går att undvika påtagliga störningar i ekonomin. Därför är det angeläget att med jämna mellanrum se över systemet så att störningarna kan bli så små som möjligt.

Saco anser att det är hög tid för en grundlig genomgång. Den viktigaste frågan är skatten på arbete. Det är inte rimligt att successivt höja beskattningen av arbetet när arbetsutbudet är den kritiska faktorn för de kommande årtiondenas tillväxt och finansiering av välfärdssystemen.

Saco stod bakom de grundläggande idéerna i 1989/90 års skattereform, men dessa har på viktiga punkter förändrats och urholkats. Översynens första mål måste vara en återgång till de principer som då knäslattes, att marginalskatten inte skulle överstiga 50 procent och att högst 15 procent av skattebetalarna skulle betala statlig inkomstskatt.

Beskattningen ska vara tydlig för medborgarna. Avgifterna till trygghetssystemen och beskattningen av arbete bör behandlas i ett sammanhang när skattesystemet ses över. Under de närmaste åren bör målet vara att sänka den samlade beskattningen av arbete.

## Sacos skattepolitiska arbete 2004–2008

Sacos två huvudaktiviteter inom intressebevakningen är opinionsbildning och analys. Saco ska bedriva en samhällspolitisk bevakning och utredningsverksamhet av hög kvalitet. I dessa frågor tar Saco fram kvalificerade rapporter och förslag, både som underlag för förbundens agerande och som bidrag till den allmänna samhällsdebatten.

Saco har under kongressperioden presenterat tre skatterapporter: *Brant skatt – skatten på arbete* (Halápi, 2005), *Mellan golv och tak – avgifterna på arbete* (Halápi, 2006) samt *Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?* (Halápi, 2008).



Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlande organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 23 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive egenföretagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Totalt är nära 600 000 akademiker medlemmar. Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.



Saco, Box 2206, 10315 Stockholm  
tel vx: 08-6134800, [www.saco.se](http://www.saco.se)