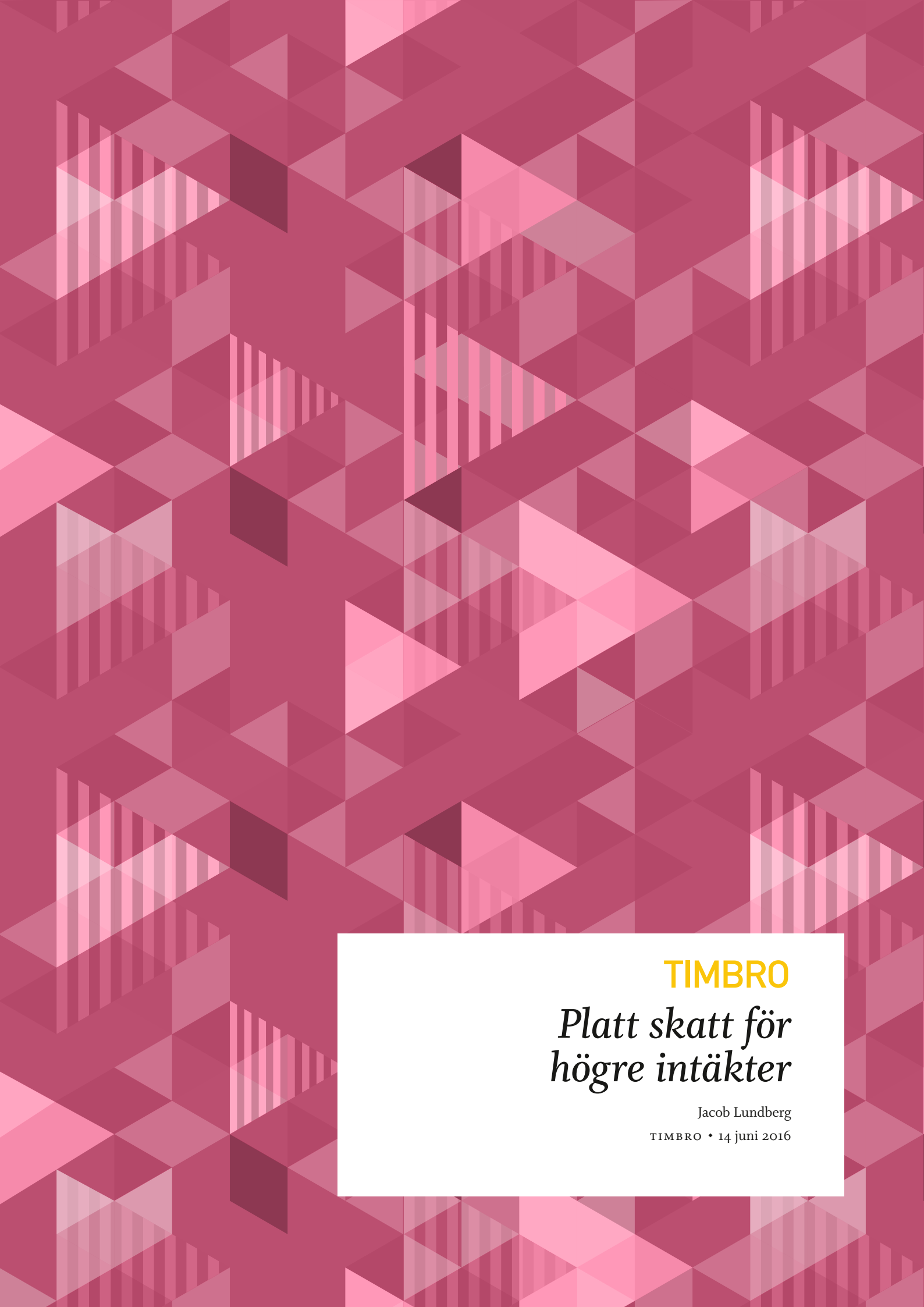




TIMBRO

*Platt skatt för
högre intäkter*

Jacob Lundberg

TIMBRO • 14 juni 2016

JACOB LUNDBERG är fellow på Timbro och doktorand i national-ekonomi vid Uppsala universitet med offentlig ekonomi som forskningsinriktning.

Spencer Bastani, Lennart Flood, Alexander Fritz Englund, Gustav Karreskog, Isak Kupersmidt, Caspian Rehbinder, Håkan Selin och Finanspolitiska rådets kansli har bidragit med värdefulla kommentarer och diskussioner. Alla slutsatser och eventuella fel är författarens egna.

© Författaren och Timbro 2016

ISBN 978-91-7703-029-4

www.timbro.se

info@timbro.se

Innehåll

SAMMANFATTNING •	4
INLEDNING •	5
DAGENS MARGINALSKATTER •	6
PLATT SKATT •	8
BETEENDEEFFEKTER AV SKATTER •	10
HUR PÅVERKAS STATSFINANSERNA? •	13
LAFFERKURVAN •	16
BEGRÄNSNINGAR •	18
TIDIGARE STUDIER •	19
VEM BETALAR STATLIG INKOMSTSKATT? •	20
HISTORISKA SKATTEREFORMER •	21
SLUTSATSER •	22
REFERENSER •	24
TEKNISKT APPENDIX •	26

Sammanfattning

- Modern forskning visar att skatter påverkar människors beteende. Det kan handla om arbetstid, skattefusk eller avdrag. Detta avspeglar sig i den taxerade inkomsten och därmed i skatteintäkterna.
- Förhållandet mellan skattesats och skatteintäkter visas av Lafferkurvan. Beräkningar i denna rapport visar att en sänkning av skatten på höga inkomster sannolikt skulle leda till högre skatteintäkter – Sverige har passerat Lafferkurvans topp.
- Flera tidigare studier har visat att värnskatten med stor sannolikhet skulle kunna avskaffas utan intäktsbortfall för staten. Denna rapport visar att detsamma även gäller hela den statliga inkomstskatten.
- Ett införande av platt skatt på höga arbetsinkomster i Sverige – genom i huvudsak avskaffad statlig inkomstskatt – skulle öka statens intäkter med 10 miljarder och därmed vara självfinansierande med 130 procent, med rimliga antaganden om hur skattebetalarna reagerar på skatteförändringar.
- En miljon löntagare betalar statlig inkomstskatt. Exempel på yrkesgrupper som i regel ligger över brytpunkten för statlig skatt är rektorer, tandläkare och präster. Av dem som går i pension nu har en majoritet någon gång betalat statlig inkomstskatt.

Inledning

Vid årsskiftet höjdes den högsta marginalskatten i Sverige till 60 procent och blev därmed världens högsta. Läger man till arbetsgivaravgift, moms och andra konsumtionsskatter är marginalskatten 77 procent. Mer än tre fjärdedelar av den sist intjänade hundralappen försvinner därmed för dem med förhållandevis hög lön. Höga marginalskatter får negativa konsekvenser för ekonomisk aktivitet. Denna rapport visar att Sverige med största sannolikhet har så höga skatter på höga inkomster att en skattesänkning skulle ge ökade skatteintäkter.

I rapporten utvärderas en skattereform med innebörden att platt skatt införs på höga arbetsinkomster. Den statliga inkomstskatten avskaffas och ingen betalar högre marginalskatt än den aktuella kommunalskattesatsen. Mot bakgrund av svensk och internationell forskning om skatters beteendeeffekter verkar det troligt att en sådan reform skulle leda till ökade intäkter för staten.

Metoden som används är enkel och transparent. En snarlik metod har tidigare använts i en statlig expertrapport (Sørensen, 2010). Metoden bygger på att inkomststatistik först hämtas från SCB. För en rimlig storlek på skatters beteendeeffekter, givet forskningsläget, räknar man sedan fram hur mycket höginkomsttagare kommer att höja sin taxerade inkomst vid en skattesänkning. Denna beräkning görs för vart och ett av de fem inkomstintervall som betalar statlig inkomstskatt men i dag möter olika marginalskatter. För varje intervall kan man räkna ut hur stora skatteintäkterna blir och jämföra med utgångsläget.

Såvitt författaren vet är det första gången denna metod används för att utvärdera ett potentiellt avskaffande av den statliga inkomstskatten. Rapporten redovisar också en Lafferkurva – förhållandet mellan skattesats och skatteintäkter – för skatt på höga inkomster.

Beräkningarna inkluderar endast de effekter som kunnat upptäckas i kortsiktiga studier av hur skatteförändringar påverkar skattebetalarnas taxerade inkomst. Det kan handla om exempelvis förändrad arbetstid, avdrag och skattefusk. Därmed ingår inte de långsiktigt gynnsamma, och potentiellt större, effekterna på karriär- och utbildningsval som en sådan skattereform skulle föra med sig.

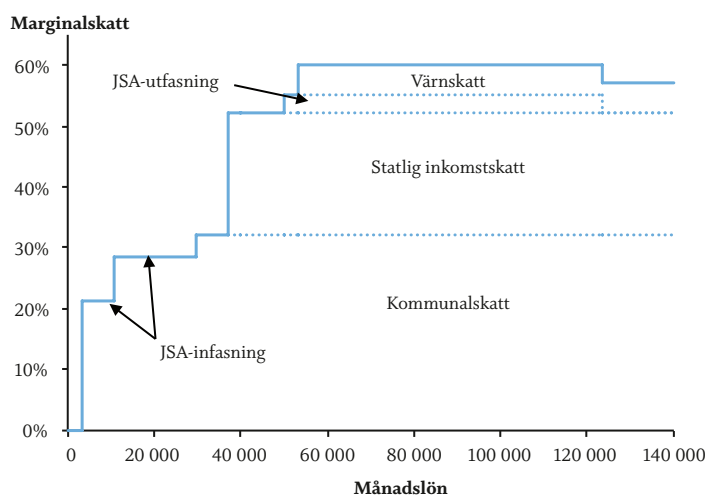
Dagens marginalsatser

Dagens marginalsatt för arbetsinkomster illustreras i figur 1. Jobbskatteavdragets infasning medför att marginalsatten ligger under kommunalskatten för inkomster upp till 30 000 kr i månaden. Mellan 30 000 kr och 37 000 kr är marginalsatten lika med kommunalskattesatsen – 32 procent i snitt.

Från 37 000 i månaden betalas statlig inkomstskatt på 20 procent och marginalsatten stiger därför till 52 procent i en genomsnittlig kommun. Vid en månadslön på 50 000 kr i månaden börjar jobbskatteavdraget fasas ut och marginalsatten stiger med tre procentenheter. Brytpunkten för värnskatt är 53 000 kr per månad. Då ökar marginalsatten med fem procentenheter till 60 procent. Jobbskatteavdraget är helt utfasat vid 123 000 kr i månaden i en snittkommun. Då sjunker marginalsatten till 57 procent.

Inkomstskatten är dock inte den enda skatt som påverkar hur mycket det lönar sig att arbeta. Arbetsgivaravgiften på drygt 31 procent betalas av arbetsgivaren men vältras över på löntagaren. En person som har 100 kronor i timlön på lönebeskedet har egentligen 131 kronor i bruttolön. Om månadslönen är mellan 53 000 och 123 000 kronor blir inkomstskatten för varje extra intjänad hundralapp 60 kronor. Då återstår 40 kronor att konsumera för. I snitt kommer 25 procent (10 kronor) av detta att gå till moms och punktskatter. Den totala skatten är alltså 101 kronor ($31 + 60 + 10$) av 131 kronor – 77 procent. Detta är den högsta effektiva marginalsatten. Den effektiva marginalsatten för alla inkomstnivåer illustreras i figur 2.

Figur 1. Marginalsatt för arbetsinkomst 2016



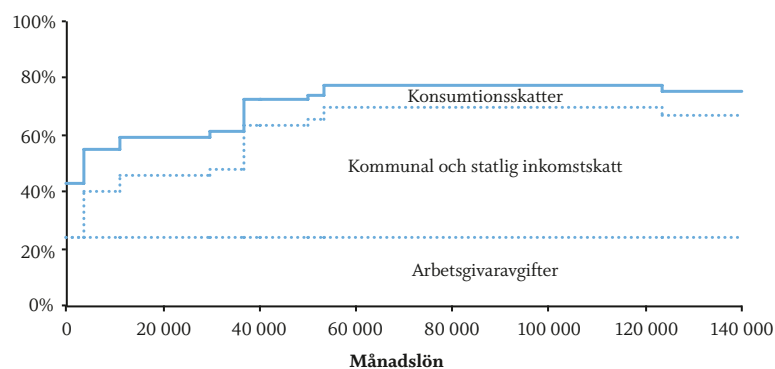
Gäller vid genomsnittlig kommunalsatt och för personer upp till 65 års ålder. Allmän pensionsavgift och begravningsavgift ingår inte.

Källa: Egna beräkningar.

Uppgiften om konsumtionsskatter kommer från Du Rietz m fl (2013) och antas vara samma för alla inkomstgrupper. Det är möjligt att löntagare sparar en del av inkomsten för senare konsumtion, men det vore orimligt om kapitalet sparades i oändlighet utan att någonsin konsumeras. En del av inkomsten lär konsumeras utomlands, men det torde vara en liten del av totalen.

Vid sidan av skatterna påverkar även socialförsäkringsförmåner hur mycket arbete lönar sig på marginalen. Ersättningen vid sjukdom och liknande beror på tidigare inkomst, men bara upp till en viss nivå. Taket i sjukförsäkringen är 28 000 kronor per månad och taket i föräldraförsäkringen är 37 000 kronor i månaden 2016. Marginaleffekterna från dessa socialförsäkringar påverkar därmed inte dem som ligger över brytpunkten för statlig inkomstskatt (som är 37 000 kronor) och arbetsgivaravgifterna är där en ren skatt. Däremot tjänas pensionsförmåner in upp till 40 000 kronor per månad. Se appendix för detaljer om hur detta hanteras i beräkningarna.

Figur 2. Effektiv marginalskatt för arbetsinkomst 2016



Källa: Egna beräkningar.

Platt skatt

Platt inkomstskatt innebär att det bara finns en skattesats i skatteskalan. Idén är populär framför allt i före detta kommuniststater och tillämpas i bland annat Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Bulgarien och Ryssland. Platt skatt kombineras ofta med ett grundavdrag, vilket gör att det fortfarande finns en viss progressivitet. När skatten är progressiv betalar höginkomsttagare en större andel av sin inkomst i skatt än låginkomsttagare.

De flesta skatter i Sverige är platta. De tre stora skatterna – kommunalskatten, arbetsgivaravgiften och moms – är alla platta. De drar tillsammans in 1 461 miljarder kronor till statskassan. Som en jämförelse inbringar den statliga inkomstskatten 57 miljarder och utfasningen av jobbskatteavdraget 3 miljarder – ungefär tre procent av de totala skatteintäkterna.

En miljon löntagare betalar statlig inkomstskatt. De har en genomsnittslön på 54 000 kronor och betalar i snitt 44 000 kronor i månaden i arbetsgivaravgift, inkomstskatt och konsumtionsskatter.¹ Det motsvarar 63 procent av arbetsgivarens kostnad på 71 000 kronor (lön plus arbetsgivaravgift).

Vid ett avskaffande av den statliga inkomstskatten (om vi bortser från beteendeeffekter) skulle skattebördan minska till 41 000 kronor per berörd person, motsvarande 59 procent av arbetsgivarens kostnad. Ett avskaffande skulle ge varje person över brytpunkten i snitt knappt 3 000 kronor i månaden i skattesänkning.

Skattebördan för höginkomsttagare skulle bara falla marginellt om den statliga inkomstskatten avskaffas. Den spelar relativt liten roll för skatteintäkterna och för skattesystemets utjämnande roll.² Omfördelning i Sverige sker i första hand genom skattefinansierade tjänster och transfereringar, inte genom ett starkt progressivt skattesystem. Däremot får den statliga inkomstskatten stora konsekvenser för höginkomsttagares incitament att öka sin inkomst på marginalen.

Platt skatt skulle få gynnsamma effekter i form av kraftigt sänkta marginalskatter. Det finns också andra fördelar: Konceptet är enkelt och kan öka skattesystemets legitimitet. Progressiv skatt medför vissa brott mot principen om likformighet i skattesystemet. En person som tjänar 500 000 kronor ett år och därefter tar semester i ett år betalar mer skatt än en person som tjänar 250 000 två år i rad. På samma sätt är skatten olika för par med samma hushållsinkomst beroende på hur inkomsten är fördelad inom hushållet. För att helt eliminera sådana effekter skulle dock inkomstskatten behöva bli helt proportionell, det vill säga utan grundavdrag.

1. Samtidigt får löntagaren i snitt 3 000 kr i pensionsavsättning. I tabell 3 nedan har detta subtraherats från skattebördan.

2. Ericson & Flood (2014) beräknar att ginikoefficienten, ett mått på ojämlikhet, skulle öka från 0,24 till 0,26 om den statliga skatten avskaffades.

Här föreslås en inkomstskattereform som går ut på att den statliga inkomstskatten avskaffas för löntagare och att jobbskatteavdragets utfasning upphör. Därmed skulle ingen betala en högre marginals katt än den aktuella kommunalskattesatsen. Inkomstskatten skulle vara platt om man bortser från effekterna av jobbskatteavdragets infasning. Taken i socialförsäkringssystemet skulle också kvarstå. Skattesystemet skulle fortfarande vara progressivt.

Beteendeeffekter av skatter

Hur inkomstskatten påverkar löntagarnas beteende är en klassisk fråga inom nationalekonomin. Historiskt har forskningen fokuserat på förändringar i antalet arbetade timmar. För ungefär 20 år sedan började forskare i stället undersöka förändringar i taxerad inkomst. Därmed uppstod ”the new tax responsiveness literature”. Tanken är att fånga en bredare palett av beteendeförändringar än bara arbetstid. Det kan handla om avdragsbeteende, huruvida kompensation sker i form av lön eller obeskattade förmåner, omvandling av arbetsinkomst till kapitalinkomst eller lägre timlön till följd av att man exempelvis tackar nej till befordran. Allt detta påverkar individens taxerade inkomst. Eftersom skatteintäkten från inkomstskatt är lika med skattesatsen gånger den taxerade inkomsten är det också lätt att se varför det är förändringar i taxerad inkomst som är relevant för utvärderingar av statsfinansiella effekter.

Storleken på beteendeförändringarna uttrycks som en skattebaselasticitet. Ju högre elasticitet, desto större beteendeförändringar och desto högre samhällsekonomiska kostnader av inkomstbeskattning.³ Nedan görs en kortare genomgång av den svenska och internationella forskningen om skattebaselasticitetens storlek.

Ett antal svenska studier om hur inkomstskattebasen reagerar på skatteförändringar har genomförts, se tabell 1. Forskningen om skattebaselasticiteten bygger på att det finns skattereformer att utvärdera. Följaktligen finns det flest studier om den stora skattereformen 1990–1991. De fyra studier som behandlar den stora skattereformen hittar elasticiteter i spannet 0,2–0,5. Baserat på dessa studier drar Pirttilä & Selin (2011, sid 325) slutsatsen att ”en elasticitet på 0,2 ligger i det lägre intervallet av skattade elasticiteter (för den totala befolkningen) ... Det är fullt möjligt att den relevanta elasticiteten är ännu högre bland höginkomsttagare.” De skriver dock att en del av förändringarna kan handla om ändrat avdragsbeteende och liknande i samband med reformen.

Tabell 1. Studier om den svenska skattebaselasticiteten

Studie	Elasticitet
Selén (2005)	0,2–0,4
Ljunge & Ragan (2006)	0,35
Hansson (2007)	0,4–0,5
Gelber (2014)	0,25*
Holmlund & Söderström (2011)	0,1–0,3*
Blomquist & Selin (2010)	0,2–0,25*

Tabellen är återgiven, i förkortad form, från Flood (2015); referenserna finns där.

* Siffran avser män

3. Skattebaselasticiteten anger förhållandet mellan den procentuella förändringen i taxerad inkomst (skattebasen) och den procentuella förändringen i nettolön till följd av en skatteförändring. Den engelska termen är ”elasticity of taxable income with respect to the net-of-tax rate”. Matematiskt kan den uttryckas $\epsilon = \frac{\% \Delta z}{\% \Delta 1 - \tau}$, där z är den taxerade inkomsten och τ är marginalskatten.

Efter skattereformen har skattesystemet inte förändrats dramatiskt. Holmlund & Söderström (2011) utvärderar bland annat förändringarna av värnskatten på 1990-talet och drar en liknande slutsats om skattebaselasticitetens storlek som forskningen om skattereformen.

Sørensen (2010, sid 233) menar också att 0,2 sannolikt är en konservativ uppskattning av skattebaselasticiteten mot bakgrund av den svenska forskningen.

Den internationella forskningen finner överlag liknande elasticiteter som den svenska forskning som refererats ovan. Piketty & Saez (2012) skriver att de flesta studier ligger i intervallet 0,1–0,4, med 0,25 som rimlig mittpunkt.

En viktig teoretisk insikt på senare år är förekomsten av optimeringsfriktioner. Idén är att det kan vara kostsamt att ändra sitt beteende när skatten höjs eller sänks. Om skatteförändringen är liten kan många därför avstå från beteendeförändringar på kort sikt. Forskning som utvärderar små skattereformer kan därför komma att underskatta den verkliga elasticiteten. Chetty (2012) använder teorin om optimeringsfriktioner för att komma fram till att en elasticitet på 0,33 är förenlig med 15 centrala studier.

På längre sikt vore det dock orimligt om inte anpassning skedde. Skattebetalarna reagerar rimligtvis på lång sikt på hur skattesystemet faktiskt ser ut, oberoende av de skatteförändringar som ledde till att skattesystemet fick sin nuvarande utformning.

Bastani & Selin (2014) visar att svenska löntagare inte anhopar sig vid brytpunkten för statlig inkomstskatt. I en modell där löntagarna kan bestämma sin inkomst på kronan och det inte finns några optimeringsfriktioner innebär detta att elasticiteten är 0. ”Detta får oss dock inte att tro att skatter är utan snedvridningar”, skriver Bastani och Selin, och visar att deras resultat går att förena med elasticiteter upp till 0,39 för modesta optimeringsfriktioner.

En välgjord studie från Danmark (Kleven & Schultz, 2014) rapporterar en elasticitet runt 0,05 för alla skatteförändringar under perioden 1984–2005, med högre elasticitet för höginkomsttagare. Många av de skatteförändringar som utvärderas är dock ganska små. När endast de allra största skatteförändringarna studeras blir elasticiteten 0,2–0,3. Författarna konstaterar att detta är i enlighet med teorin om optimeringsfriktioner.

De statsfinansiella effekter som analyseras i nästa avsnitt inkluderar arbetsgivaravgifter, moms och andra konsumtionsskatter. Elasticiteterna som refererades ovan visar hur taxerad arbetsinkomst reagerar på skatteförändringar. Beroende på typ av beteendeförändring är det inte säkert att förändringar i taxerad inkomst slår igenom på skattebaserna för arbetsgivaravgift och moms. Om det till exempel handlar om svartjobb kommer löntagaren ändå att behöva betala moms när lönen konsumeras. Man bör därför vara försiktig med att applicera de skatte-

baselasticiteter som refereras ovan i den statsfinansiella analysen som följer i nästa avsnitt. Se appendix för en längre diskussion om detta.

Piketty m fl (2014) menar att personer i toppen av inkomstfördelningen till stor del har höga inkomster inte för att de tillför mycket till ekonomin, utan för att de lyckas förhandla till sig höga löner på bekostnad av personer med lägre inkomster. Det skulle vara ett argument för mycket höga skatter på toppinkomsttagare, för att minska incitamenten för sådan *rent seeking*. Piketty med fleras argument för detta kretsar dock kring vd:ar med mångmiljoninkomster. Det är svårt att hävda att den miljon svenskar som betalar statlig inkomstskatt (med en snittlön på 54 000 kronor i månaden) har roffat åt sig sin lön på bekostnad av låg- och medelinkomsttagare. I tabell 5 listas några vanliga yrken med snittinkomster som ligger över brytpunkten.

Jämfört med andra politikområden vet vi ganska mycket om effekterna av skatter. Det finns dock osäkerheter i litteraturen. Mer forskning skulle behövas, särskilt på svenska data. I nästa avsnitt visas att elasticiteten behöver vara 0,15 för att ett avskaffande av den statliga inkomstskatten ska vara i princip självfinansierande. Mot bakgrund av tabell 1 verkar det sannolikt att den relevanta elasticiteten i Sverige är högre än så. I beräkningarna som följer kommer 0,2 att användas som elasticitet, i likhet med Sørensen (2010) och andra.

Hur påverkas statsfinanserna?

I detta avsnitt analyseras hur statsfinanserna skulle påverkas om marginalskatterna sänks så att ingen behöver betala mer i skatt än kommunalskatten på en extra intjänad hundralapp. Metoden är relativt enkel och transparent.⁴ Från SCB hämtas statistik över antalet löntagare i olika inkomstintervall och deras snittinkomst. För en given elasticitet kan man räkna fram hur mycket snittinkomsten tros öka när skatten sänks. Utifrån detta beräknas hur stora skatteintäkterna kommer att vara efter reformen. Hela beräkningen redovisas i appendix.

Givet modellens antaganden (se avsnittet om begränsningar) är det egentligen bara elasticiteten som man kan ha olika uppfattningar om. Intäktsförändringar och självfinansieringsgrader för några olika elasticiteter visas i tabell 2. Redan vid en elasticitet på 0,15 är reformen i princip helt självfinansierande. Vi minns från avsnittet om skatters beteendeeffekter att denna elasticitet får betraktas som konservativ i ljuset av den svenska och internationella forskningen. Det verkar alltså troligt att ett införande av platt skatt skulle leda till ökade skatteintäkter. Intäktsökningar på tiotals miljarder är inte otänkbara.

Tabell 3 på nästa sida visar hur snittinkomst och skatteintäkter för personer över brytpunkten kommer att förändras vid en skattesänkning, om man antar en elasticitet på 0,2. I dag är snittinkomsten 647 000 kronor per år för den miljon löntagare som betalar statlig inkomstskatt. (Arbetsgivaravgifterna ingår inte i snittinkomsten eftersom de juridiskt sett betalas av arbetsgivaren.) I snitt får staten in 492 000 kronor per person i skatt från den gruppen, totalt 496 miljarder kronor. Då ingår kommunal och statlig inkomstskatt, arbetsgivaravgifter samt moms och andra konsumtionsskatter. Avsättningar till allmän pension är subtraherade från skatteintäkterna.

Tabell 2. Effekt på statens finanser vid ett avskaffande av den statliga inkomstskatten och jobbskatteavdragets utfasning

Elasticitet	Intäktsförändring (mdr)	Självfinansieringsgrad
0	-33	0 %
0,05	-23	31 %
0,1	-12	63 %
0,15	-1	96 %
0,2	10	130 %
0,25	21	164 %
0,3	33	199 %
0,4	57	272 %
0,5	83	347 %

De elasticiteter som verkar vara mest sannolika, utifrån forskningen som citerades i avsnittet om beteendeeffekter, är gulmarkerade.

Källa: Egna beräkningar (se appendix för detaljer).

4. Modellen är en utveckling av en metod som tidigare använts av Sørensen (2010) och Lundberg (2015).

Tabell 3. Snittinkomst och skatteintäkter före och efter skattesänkningen

	Före skatte- sänkning	Efter skattesänkning, utan beteende- förändringar	Efter skattesänkning, med beteende- förändringar
Snittinkomst	646 566	646 566	700 033
Skatteintäkt per person	491 802	458 627	501 665
Totala skatteintäkter (mdr)	496	463	506
Förändring av skatteintäkter (mdr)		-33	10
Antal över brytpunkten	1 008 475	1 008 475	1 008 475

Uppgifterna gäller personer som ligger över brytpunkten för statlig inkomstskatt. Skatteintäkterna är justerade för pensionsavsättning. I den sista kolumnen beaktas beteendeförändringar med en elasticitet på 0,2.

Källa: Egna beräkningar (se appendix för detaljer).

Om den statliga inkomstskatten och jobbskatteavdragets utfasning avskaffas beräknas skatteintäkterna minska till 459 000 kronor per person, ett tapp på totalt 33 miljarder. Denna beräkning ignorerar dock beteendeeffekter i form av ökad arbetstid och liknande som forskning-
en visar att skattesänkningar leder till.

Hur stora beteendeeffekterna blir beror på skattesänkningens storlek. I dag varierar marginals-katten för höginkomsttagare mellan 40 procent (då ingår effekterna av pensionsavsättning) och 60 procent. I förslaget sänks marginals-katten till 32 procent för alla över brytpunkten. De som i dag har en marginals-katt på 40 procent skulle höja sin bruttoinkomst med 3 procent om platt skatt infördes, givet en elasticitet på 0,2. De som i dag betalar 60 procent i marginals-katt skulle öka inkomsten med 11 procent. I snitt skulle inkomsten öka med 8 procent till 700 000 kronor för samtliga höginkomsttagare (se tabell 3). Genomsnittlig skatteintäkt per person skulle vara 502 000 kronor, alltså totalt 506 miljarder. Det är 10 miljarder mer än i dagsläget.

Jämfört med fallet utan beteendeförändringar är skatteintäkterna 43 miljarder större. Detta är ett mått på de positiva dynamiska effekter som reformen för med sig. Skattesänkningen på 33 miljarder är alltså till 130 procent självfinansierande om elasticiteten är 0,2.

Tabell 4 visar intäktsförändringens beståndsdelar. Avskaffandet av den statliga inkomstskatten och jobbskatteavdragets utfasning beräknas minska statens intäkter med 48 miljarder.⁵ I kolumnen utan beteendeförändringar beaktas att en sådan skattesänkning skulle öka kon-

5. Detta kan jämföras med intäkter från desamma i statsbudgeten på 60 miljarder. (prop. 2015/16:1) Avvikelsen förklaras i huvudsak med att dessa beräkningar endast avser arbetsinkomst. I Sverige är även pensioner och socialförsäkringsförmåner beskattningsbara. Skattenivån på dessa är mer en rättvisefråga än en effektivitetsfråga eftersom staten tar med den ena handen och ger med den andra. Att avskaffa den statliga inkomstskatten även för pensioner och liknande skulle medföra ett intäktsbortfall på cirka 10 miljarder. Man kan inte förvänta sig att icke-arbetsinkomster ska reagera på skatteförändringar på samma sätt som arbetsinkomst. 87 procent av inkomsterna över brytpunkten är arbetsinkomst.

Tabell 4. Förändring av intäkter efter reformen (miljarder kronor)

Skatt/kostnadspost	Utan beteende- förändringar	Med beteende- förändringar
Statlig inkomstskatt*	-48	-48
Kommunalskatt	0	17
Arbetsgivaravgifter	0	17
Konsumtionsskatter	12	21
Pensioner	3	3
Total intäktsförändring	-33	10

*Positiva värden innebär förbättrat
budgetsaldo för den offentliga sektorn.*

** Inklusive avskaffad utfasning av
jobbskatteavdraget*

sumtionen och därmed ge ökade intäkter från moms och punktskatter motsvarande en fjärdedel av skattesänkningen, 12 miljarder.

I reformförslaget ingår en sänkning av gränsen för pensionsgrundande inkomst från 40 000 kronor till 37 000 kronor. Därmed görs inga pensionsavsättningar för inkomster över dagens brytpunkt för statlig skatt. Antagandet görs för att förenkla beräkningarna. Minskningen av pensionsavsättningar uppgår till 3 miljarder. Statiskt räknat skulle reformen därmed leda till minskade intäkter med 33 miljarder.

Den sista kolumnen i tabell 4 visar att ökade intäkter från kommunalskatt, arbetsgivaravgifter, moms och punktskatter helt skulle uppväga intäkstappet av avskaffad statlig inkomstskatt om man räknar med beteendeförändringar. Notera dock att den exakta fördelningen av skatteförändringar beror på typen av beteendeförändring vid en skattesänkning.

Lafferkurvan

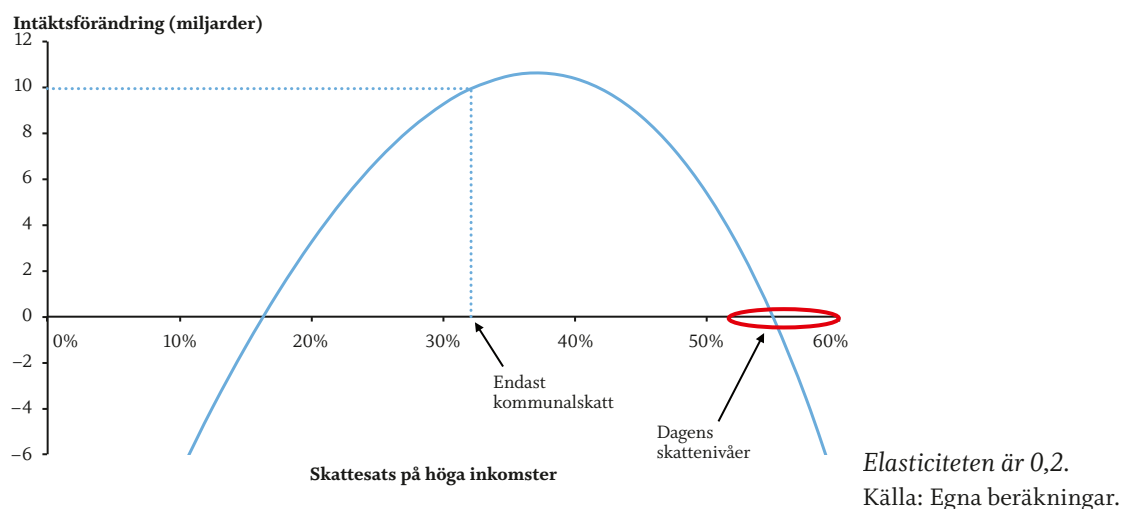
Lafferkurvan visar förhållandet mellan skattesats och skatteintäkter. Den illustrerar på ett pedagogiskt sätt hur beteendeeffekter kan göra att en skattehöjning inte nödvändigtvis innebär att skatteintäkterna ökar. Lafferkurvan är döpt efter Ronald Reagans ekonomiske rådgivare Arthur Laffer som sägs ha ritat kurvan på en servett under en middag i Washington.

Debatten om Lafferkurvan är politiserad och präglas av många missförstånd. Från vänster hävdas ibland att Lafferkurvan skulle vara ”motbevisad” och bland vissa som står till höger verkar det finnas en uppfattning att snart sett alla skattesänkningar är självfinansierande. Båda uppfattningarna är missförstånd.

Om en skattehöjning får negativa effekter på arbetsutbud och liknande kommer den verkliga intäktsökningen att bli lägre än vid en statisk beräkning där beteendeeffekter ignoreras. Är elasticiteten konstant kommer Lafferkurvan att få det klassiska bågformade utseendet. Det finns alltid en skattenivå som är så hög att ytterligare skattehöjningar leder till minskade intäkter. Det verkar inte som att skattesänkningar på medelstora inkomster, till exempel jobbskatteavdrag, generellt är självfinansierande. För inkomster över brytpunkten för statlig skatt verkar dock marginalskatten vara så hög att en skattesänkning skulle öka intäkterna.

Lafferkurvan för skatten på höga inkomster i Sverige visas i figur 3. I figuren har antagits en skattebaselasticitet på 0,2. Den vertikala axeln visar förändringen i statens intäkter jämfört med nuläget och den horisontella axeln visar marginalskatten på inkomster över 37 000 kronor i månaden, dagens brytpunkt för statlig skatt. Notera att det inte finns en enda skattesats för detta inkomstintervall i dagsläget – marginal-

Figur 3. Lafferkurva för skatt på inkomster över brytpunkten



skatten varierar mellan 52 och 60 procent. Diagrammet indikerar att en skattesats på 55 procent, det vill säga en höjning för vissa och en sänkning för andra, på alla inkomster över brytpunkten skulle medföra oförändrade skatteintäkter jämfört med nuläget. Om skattesatsen sattes lägre än så skulle intäkterna öka.

Av diagrammet kan man utläsa att en skattesats på 32 procent, det vill säga endast kommunalskatt, skulle öka intäkterna med 10 miljarder; det är denna reform som beskrivs i avsnittet "Hur påverkas statsfinanserna?". Givet en elasticitet på 0,2 skulle inkomstskatten på höga inkomster kunna sänkas ända ner till 16 procent och intäkterna skulle ändå vara lika stora som i nuläget.

Den skattenivå som skulle ge högst intäkter är 37 procent, det vill säga kommunalskatt och en statlig inkomstskatt på fem procent. Då skulle skatteintäkterna bli 11 miljarder högre än i utgångsläget.

Just toppen på Lafferkurvan har fått stor uppmärksamhet i debatten. Ibland framställs den som en "optimal" nivå och det antyds att skattesänkningar bara är eftersträvarsvärda om de leder till ökade skatteintäkter.

Toppen på Lafferkurvan är bara en optimal skattenivå om det enda målet är att maximera skatteintäkterna ("soak the rich" är det amerikanska begreppet). Om staten lägger någon som helst vikt vid höginkomsttagares levnadsstandard bör skattesatsen ligga under den intäktsmaximerande nivån. Att maximera skatteintäkterna är att säga att de yrkesgrupper som listas i tabell 5 egentligen inte förtjänar sina höga inkomster utan att staten endast tillåter höga inkomster för att det maximerar skatteintäkterna. I frånvaron av beteendeeffekter skulle skatten vara hundra procent. Att se Lafferkurvans topp som en optimal skattenivå är alltså en moraliskt tveksam slutsats. Snarare bör den ses som den absolut högsta skattenivå som går att motivera, oavsett vilka fördelningspolitiska preferenser man har.

Berkeleyekonomen Emmanuel Saez har i en uppmärksamrad artikel (Saez, 2001) härlett en enkel formel för den intäktsmaximerande marginals-katten på höga inkomster. Härledningen gör fler antaganden än i denna rapport och tillåter även att antalet höginkomsttagare förändras (se avsnittet om begränsningar). I appendix visas att en tillämpning av Saez formel på Sverige (med elasticitet 0,2) leder till slutsatsen att Lafferkurvans topp inträffar vid 32 procent, alltså den skattesats som skulle gälla om den statliga inkomstskatten avskaffades. (Den effektiva skattesatsen, inklusive arbetsgivaravgifter och konsumtions-skatter, är då 61 procent.)

Diamond & Saez (2011) gör motsvarande beräkning för USA och kommer fram till en intäktsmaximerande skattesats på 73 procent, givet en elasticitet på 0,25. Slutsatsen är kontroversiell i den amerikanska debatten eftersom denna skattesats är betydligt högre än dagens. Men samma metod tillämpad på Sverige implicerar alltså att Lafferkurvans topp inträffar långt under dagens nivå på marginals-katten.

Begränsningar

De antaganden som görs i beräkningarna medför att ett antal tänkbara effekter av en skattesänkning ignoreras. Fem av de sex begränsningar som listas nedan innebär att självfinansieringsgraden av avskaffad statlig skatt underskattas. Den sjätte – inkomsteffekter – får till följd att självfinansieringsgraden överskattas. Inkomsteffekterna påverkar sannolikt slutsatserna i liten grad.

Utbildnings- och karriärval. Dessa beräkningar beaktar bara de beteendeförändringar som kunnat upptäckas i litteraturen om skattebaselasticiteten. Det handlar ofta om några få år. Därmed missar forskningen det som sannolikt är den största samhällsekonomiska kostnaden av höga skatter på höga inkomster: sämre incitament för att utbilda sig, satsa på karriären, starta företag och liknande långsiktiga effekter.

Lönebildning. Den konventionella forskningen fångar bara beteendeeffekter på individnivå. Chetty m fl (2011) menar att detta kan vara en underskattning eftersom anpassning på grupp- eller samhällsnivå, genom exempelvis lönebildning, missas. De visar att det finns indikationer på att löneförhandlingarna för danska lärare anpassas efter inkomstskatten.

Antal personer som betalar statlig inkomstskatt. Beräkningarna antar att antalet personer som betalar statlig skatt inte förändras vid en skattesänkning. De enda förändringar som beaktas är att de personer som redan i dag tjänar över brytpunkten skulle öka sin inkomst. Det är tänkbart att en skattesänkning skulle locka personer som i dag ligger under brytpunkten att öka sin inkomst så att de kommer in i ett högre inkomstskikt.

Extensiva marginalen. Beteendeeffekter kan ske antingen på extensiva marginalen eller på intensiva marginalen. Den extensiva marginalen handlar om arbetskraftsdeltagande. Den intensiva marginalen handlar om hur arbetsinkomsten förändras givet att man har ett jobb. I denna rapport beaktas endast den intensiva marginalen. Eftersom arbetskraftsdeltagandet redan är högt bland höginkomsttagare kan man inte förvänta sig stora förändringar på den extensiva marginalen när skatten sänks.

Migration. Sänkt marginalsatt kan göra att Sverige lockar till sig högkvalificerade personer från utlandet. Sådana effekter beaktas inte. En studie från Danmark (Kleven m fl, 2013) indikerar dock att effekten finns.

Inkomsteffekter. Enligt ekonomisk teori kommer höjd nettoinkomst i form av en skattesänkning att öka efterfrågan på fritid, och därmed leda till lägre arbetstid. Detta kallas inkomsteffekt. I empirisk forskning har dock denna effekt visat sig vara liten. I stället dominerar substitutionseffekten – lockelsen att arbeta fler timmar när arbete lönar sig mer på marginalen. I avsnittet "Lafferkurvans topp" i appendix görs en räkneövning som visar att inkomsteffekternas påverkan på rapportens slutsatser sannolikt är liten.

Tidigare studier

Vad författaren känner till finns bara en tidigare studie i Sverige om självfinansieringsgraden vid ett avskaffande av den statliga inkomstskatten: Ericson & Flood (2014), som beräknar en självfinansieringsgrad på 56 procent.

Ett antal andra studier har berört den statliga inkomstskatten. Flood m fl (2013) räknar på en större reform som förutom platt skatt även inkluderar reformerad kapitalbeskattning. Flood (2016) kommer fram till att höjd brytpunkt är självfinansierande till 67 procent. Finansdepartementet (2010, sid 31) uppger att en sänkning av den statliga inkomstskatten skulle vara till 45 procent självfinansierande.

De nämnda studierna bygger alla på varianter av mikrosimuleringsmodellen Swetaxben, som är konstruerad av Lennart Flood, professor emeritus vid Göteborgs universitet. Vid utvärdering av komplexa reformer kan det vara nödvändigt att använda en avancerad simuleringsmodell. Om det handlar om enklare reformer (exempelvis avskaffad statlig inkomstskatt) är dock metoden som används i denna rapport att föredra.

I Swetaxben räknas elasticiteterna fram genom att studera sambandet mellan lön och arbetstid ett visst år. Det handlar alltså om ren korrelation, inte om orsakssamband. Modellen är också mycket komplicerad och det görs en mängd antaganden om skattebetalarnas beteende. Ericson m fl (2009) uppger att elasticiteten i Swetaxben är 0,05 i snitt för ensamstående män. Det tyder på att beteendeförändringarna, och därmed självfinansieringsgraden, underskattas.

Studierna som citeras i avsnittet ”Beteendeeffekter av skatter” använder skattereformer för att så långt det är möjligt slå fast ett orsakssamband mellan skatteförändringar och skattebetalarnas beteende. Det är ett mer trovärdigt sätt att uppskatta elasticiteten.

Tidigare har också simuleringsmodellen Fasit använts för att utvärdera förändringar av den statliga inkomstskatten. Finanspolitiska rådet (2008, sid 199) beräknar att en höjning av brytpunkten för statlig inkomstskatt har en självfinansieringsgrad på 80 procent. Denna beräkning exkluderar dock enligt Sørensen (2010) delar av arbetsgivaravgifterna och använder en förhållandevis låg elasticitet på 0,1–0,15.

Vem betalar statlig inkomstskatt?

1,2 miljoner svenskar betalar statlig inkomstskatt, motsvarande 16 procent av den vuxna befolkningen.⁶ Det är dock felaktigt att utifrån detta dra slutsatsen att den statliga inkomstskatten bara drabbar en liten klick höginkomsttagare.

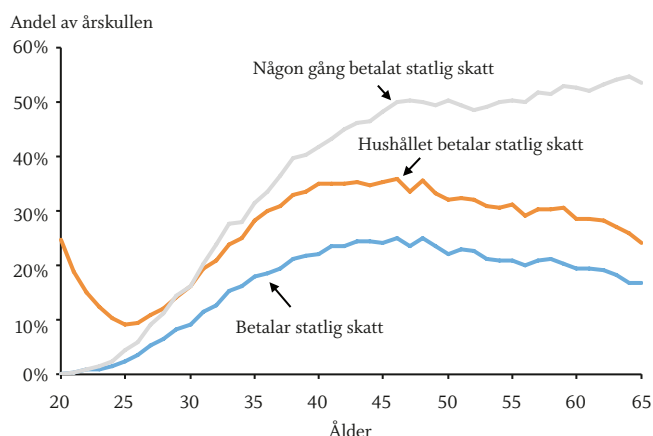
I figur 4 illustreras hur stor andel som betalar statlig inkomstskatt för varje åldersgrupp, beräknat på statistik från 2012. I 20-årsåldern är det få som tjänar så mycket att de kommer över brytpunkten, men inkomsten ökar över livscykeln. I 40-årsåldern betalar nästan var fjärde statlig inkomstskatt.

Inkomsten varierar också över åren och många betalar statlig inkomstskatt någon gång i livet. Av dem som fyllde 65 år 2012 hade 54 procent betalat statlig inkomstskatt under något av de 22 år som förflutit sedan den infördes i sin nuvarande form 1991.

Man kan också påverkas av att någon annan hushållsmedlem behöver betala statlig inkomstskatt. Av personer i 40-årsåldern lever ungefär 35 procent i hushåll där minst en person betalar statlig inkomstskatt. Ännu fler har någon gång levt i ett sådant hushåll. Av dem som gick i pension 2012 hade 72 procent någon gång varit med om att hushållsekonomin påverkats av den statliga inkomstskatten (ej illustrerat i diagrammet).

Vilka är då de yrkesgrupper som betalar statlig skatt? I tabell 5 listas några yrken där snittlönen ligger omkring eller över brytpunkten (37 000 kronor per månad). Det handlar bland annat om chefer inom offentlig sektor och personer med lång utbildning.

Figur 4. Andel som påverkas av den statliga inkomstskatten efter ålder



Diagrammet visar andelen som betalar statlig inkomstskatt under året, andelen som någon gång sedan 1991 har betalat statlig skatt och andelen som ser hushållsekonomin påverkas av den statliga inkomstskatten. Statistiken är från 2012.

Källa: Egna beräkningar på SCB-data.

6. En miljon av dessa är löntagare. Analysen av de statsfinansiella effekterna berör endast löntagare.

Tabell 5. Genomsnittlig månadslön för några yrken

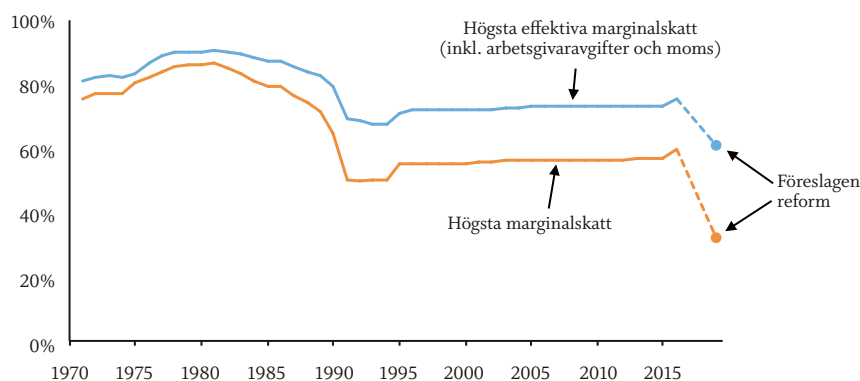
Advokat	52 300
Arkitekt	39 800
Banktjänsteman	38 600
Barnmorska	36 800
Civilingenjör, maskinteknik	43 600
Enhetschef inom äldreomsorg	39 000
Förskolechef	39 600
Journalist	38 100
Präst	38 300
Rektor	46 000
Tandläkare	47 000
Veterinär	44 900

Källa: SCB-uppgifter från 2014, uppskrivna med löneprognos från Konjunkturinstitutet.

Historiska skattereformer

Att sänka marginalskatterna med 20–28 procentenheter genom att avskaffa den statliga inkomstskatten och jobbskatteavdragets utfasning saknar inte motsvarighet i svensk politisk historia. Socialdemokraterna och Folkpartiet genomförde en liknande reform för 25 år sedan. I samband med århundradets skattereform 1990–1991 sänktes den högsta skattesatsen med 22 procentenheter (se figur 5). Mellan 1982 och 1991 sänktes den statliga marginalskatten på höga inkomster från 58 procent till 20 procent – en sänkning med 38 procentenheter.

Att ett avskaffande av den statliga inkomstskatten skulle vara självfinansierande är inte heller orealistiskt ur ett historiskt perspektiv. Om man ska tro de utvärderingar av den stora skattereformen som listas i tabell 1 ledde sänkningen av marginalskatten till ökade intäkter för staten. Vid genomförandet kände man sig så säker på att skattereformen skulle leda till gynnsamma beteendeeffekter att man räknade med fem miljarder i dynamiska effekter som en del av finansieringen, något som inte är brukligt vid skatteförändringar.⁷

Figur 5. Högsta marginalskatt 1971–2016, med föreslagen reform streckad

Källa: Bastani & Lundberg (2016); egna beräkningar.

7. Prop. 1989/90:110, sid. 629.

Slutsatser

Svensk och internationell forskning visar att skatterna påverkar människors beteende genom exempelvis förändrad arbetstid. Detta avspeglar sig i taxerad inkomst och är därför direkt relevant för skatteintäkterna.

Denna rapport utvärderar en reform som innefattar avskaffad statlig inkomstskatt och utfasning av jobbskatteavdraget, det vill säga platt skatt på höga arbetsinkomster. Den högsta marginalskatten skulle sänkas från 60 procent till 32 procent, som är den genomsnittliga kommunalskatten.

Beräkningarna visar att en sådan skattesänkning med största sannolikhet skulle vara helt självfinansierande. Med en storlek på beteendeförändringarna som verkar rimlig utifrån forskningslitteraturen har reformen en självfinansieringsgrad på 130 procent. Därmed skulle skatteintäkterna öka med 10 miljarder.

Debatten i Sverige har till stor del kretsat kring värnskatten, de sista fem procenten av den statliga inkomstskatten. Flera studier har dragit slutsatsen att ett avskaffande av värnskatten skulle betala sig själv.⁸

Om man håller med om att värnskattens avskaffande är självfinansierande ligger det nära till hands att också acceptera att en utfasning av hela den statliga inkomstskatten skulle betala sig själv. Det krävs en elasticitet på 0,11 för att värnskatten ska vara gratis att avskaffa. Är elasticiteten över 0,15 gäller detsamma för den statliga inkomstskatten.

Sveriges marginalskatter är exceptionellt höga. Dagens högsta marginalskatt på 60 procent är högst i världen. Lägger man till arbetsgivaravgift, moms och andra konsumtionsskatter blir skatten 77 procent.

Den statliga inkomstskatten spelar relativt liten roll för skatteintäkterna och för skattesystemets utjämnande roll. En genomsnittlig höginkomsttagares skattebörda skulle falla från 63 till 59 procent om den statliga inkomstskatten avskaffades. Välfärdsstatens finansiering vilar i stället till mycket stor del på de platta skatterna arbetsgivaravgift, kommunalskatt och moms. De löntagare som ligger över brytpunkten för statlig inkomstskatt betalar totalt nästan 500 miljarder i arbetsgivaravgift, kommunalskatt och konsumtionsskatter. Höga marginaleffekter på grund av den statliga inkomstskatten påverkar intäkterna från dessa skatter.

En stor del av svenskarna skulle gynnas av ett borttagande av den statliga inkomstskatten. En miljon löntagare betalar statlig inkomstskatt ett enskilt år men betydligt fler berörs över livscykeln. Av personer i 40-årsåldern lever ungefär var tredje i ett hushåll där någon betalar statlig inkomstskatt och var fjärde betalar själv statlig skatt. Vid pension har över hälften av svenskarna någon gång betalat statlig inkomstskatt.

Avskaffad statlig inkomstskatt skulle alltså gynna en majoritet av svenskarna, få begränsade fördelningspolitiska konsekvenser och sannolikt betala sig själv. Det borde vara en självklar del av en skattereform för ett enklare och effektivare skattesystem.

Referenser

- Bastani, Spencer & Lundberg, Jacob (2016), "Political preferences for redistribution in Sweden", opublicerat manuskript, Uppsala universitet.
- Bastani, Spencer & Selin, Håkan (2014), "Bunching and non-bunching at kink points of the Swedish tax schedule", *Journal of Public Economics*, 109.
- Blomquist, Sören & Selin, Håkan (2010), "Hourly wage rate and taxable labor income responsiveness to changes in marginal tax rates", *Journal of Public Economics*, 94.
- Chetty, Raj (2012), "Bounds on elasticities with optimization frictions: A synthesis of micro and macro evidence on labor supply", *Econometrica*, 80 (3).
- Chetty, Raj, Friedman, John N, Olsen, Tore & Pistaferri, Luigi (2011), "Adjustment Costs, Firm Responses, and Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records", *Quarterly Journal of Economics*, 126 (2).
- Diamond, Peter & Saez, Emmanuel (2011), "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations", *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4).
- Du Rietz, Gunnar, Johansson, Dan & Stenkula, Mikael (2013), "Swedish Labor Income Taxation (1862–2013)", IFN Working Paper 977 (uppdaterad september 2015).
- Ericson, Peter & Flood, Lennart (2014), "Höjda eller sänkta marginalsatser för mer resurser till skolan?", rapport från Svenskt Näringsliv. <http://www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/hojda-eller-sankta-marginalsatser-for-mer-resurser-till-skolan_585927.html>
- Ericson, Peter, Flood, Lennart & Wahlberg, Roger (2009), "SWETaxben: A Swedish Tax/Benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", IZA Discussion Paper 4 106.
- Finansdepartementet (2010), "Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt", Ds 2010:37.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik 2008*.
- Flood, Lennart (2015), "Skatter räknas, räkna med skatter", *Ekonomisk debatt*, 43 (5).
- Flood, Lennart (2016), "Effekter av ökad beskattning på arbetsinkomster", rapport till Finanspolitiska rådet 2016/4.
- Flood, Lennart, Nordblom, Katarina & Waldenström, Daniel (2013), *Dags för enkla skatter!*. Konjunkturrådets rapport 2013. Stockholm: SNS.
- Holmlund, Bertil & Söderström, Martin (2011), "Estimating Dynamic Income Responses to Tax Reform", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 11 (1).
- Kleven, Henrik & Schultz, Esben (2014), "Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms", *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (4).
- Kleven, Henrik, Landaï, Camille, Saez, Emmanuel & Schultz, Esben (2013), "Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from The Foreigners' Tax Scheme in Denmark", *Quarterly Journal of Economics*, 129 (1).
- Lundberg, Jacob (2015), *Skatteintäkten som blev en förlust*, Timbro Briefing Paper #5.

- Piketty, Thomas & Saez, Emmanuel (2012), "Optimal Labor Income Taxation", NBER Working Paper 18 521.
- Piketty, Thomas, Saez, Emmanuel & Stantcheva, Stefanie (2014), "Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities", *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (1).
- Pirttilä, Jukka & Selin, Håkan (2011), "Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?", bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011. Publicerad i SOU 2011:2.
- Proposition 1989/90:110, *Reformerad inkomst- och företagsbeskattning*.
- Proposition 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*.
- Saez, Emmanuel (2001), "Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates", *Review of Economic Studies*, 68 (1).
- Saez, Emmanuel, Slemrod, Joel & Giertz, Seth H (2012), "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, 50 (1).
- Sørensen, Peter Birch (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:4. <[http://www.econ.ku.dk/pbs/Dokumentfiler/Comments%20\(English\)/Swedish%2520tax%2520policy.PBS.pdf](http://www.econ.ku.dk/pbs/Dokumentfiler/Comments%20(English)/Swedish%2520tax%2520policy.PBS.pdf)>

Tekniskt appendix

Pensioner

I Sverige tjänar man in till den allmänna pensionen på inkomster upp till 40 000 kr i månaden. Avsättningen är 17,21 procent av inkomsten. Eftersom brytpunkten för statlig skatt är 37 000 kr i månaden påverkar pensionsavsättningen marginaleffekterna för vissa löntagare som betalar statlig inkomstskatt. Man måste även beakta skatt på pension. I beräkningarna antas att marginals-katten på pension är lika stor som kommunalskatten. Därmed sätts marginals-katten ned med 12 procentenheter mellan 37 000 kr och 40 000 kr i månadsinkomst. Det antas alltså att skattebetalarna värderar pensionsavsättningar lika högt som lön. Konsumtionsskatt på pension ingår i beräkningarna.

I reformförslaget antas för enkelhetens skull att gränsen för pensionsgrundande inkomst sänks till 37 000 kr. Därmed blir marginals-katten 32 procent på alla inkomster över 37 000 kr och detta påverkas inte av pensionseffekter.

Konsumtionsskatter

Du Rietz m fl (2013) beräknar att skatter utgör 24,9 procent av konsumtionsutgiften 2013. I beräkningarna avrundas detta till 25 procent, och antas att samma andel gäller 2016. Det antas också att skatteandelen är densamma för alla inkomstgrupper. I siffran ingår olika momssatser samt punktskatter som energiskatt, bensinskatt, alkoholskatt och tobaksskatt. En liknande konsumtionsskattenivå används av Sørensen (2010).

Pirttilä & Selin (2011) beräknar dock konsumtionsskatterna till 21 procent av priset i snitt. Används i stället denna nivå i beräkningarna sjunker självfinansieringsgraden av den statliga skattens avskaffande från 130 procent till 119 procent (givet en elasticitet på 0,2).

Intäkterna från konsumtionsskatter fås genom att multiplicera konsumtionsskattesatsen med nettoinkomsten, då all inkomst rimligtvis ska konsumeras vid någon tidpunkt. Eftersom de ökade intäkterna från konsumtionsskatter vid en inkomstskattesänkning kommer att realiseras över tid bör de intäktsförändringar som uppges i denna rapport tolkas som varaktiga effekter på statens finanser snarare än effekter som syns omedelbart.

Uträkning av statsfinansiell effekt

Hela beräkningen av reformens statsfinansiella effekter redovisas i tabell 6. Reformen består i att den statliga inkomstskatten och jobbskatteavdragets utfasning avskaffas, samt av enkelhetsskäl att gränsen för pensionsgrundande inkomst sänks till 37 000 kr. Därmed sänks marginals-katten till 32 procent för alla som i dag ligger över brytpunkten, från som mest 60 procent.

Metoden är egentligen enkel och kan göras i ett Excelark. Beräkningen måste dock göras i fem olika inkomstintervall eftersom det finns fem olika initiala skattesatser, beroende på gränsen för pensionsgrundande inkomst, brytpunkten för värnskatt och jobbskatteavdragets utfasning. Dessa skattesatser är:

1. Kommunalskatt + statlig inkomstskatt – pensionsavsättning (40 %)
2. Kommunalskatt + statlig inkomstskatt (52 %)
3. Kommunalskatt + statlig inkomstskatt + JSA-utfasning (55 %)
4. Kommunalskatt + statlig inkomstskatt + JSA-utfasning + värnskatt (60 %)
5. Kommunalskatt + statlig inkomstskatt + värnskatt (57 %)

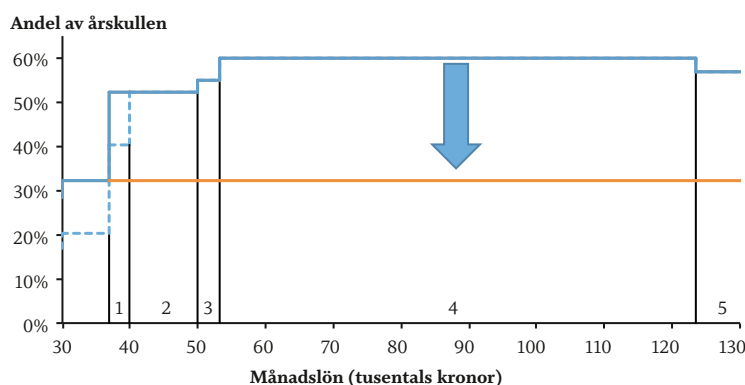
Detta illustreras i figur 6. Varje inkomstintervall motsvaras av en kolumn i tabell 6. Hur raderna förhåller sig till varandra matematiskt visas i kolumnen ”Uttryck”.

Den enda statistik som behövs är antalet individer i varje intervall och deras snittinkomst. Denna information har räknats fram med data från 2013 i Inkomst- och taxeringsregistret från SCB. Antalet individer har sedan skrivits upp med prognosticerad sysselsättningstillväxt och snittinkomsten med timlönstillväxt, båda från Konjunkturinstitutet. Beräkningarna avser bara arbetsinkomst (inkomstkonceptet kallas ”underlag för jobbskatteavdrag”).

Givet modellens antaganden (se avsnittet om begränsningar) är det i princip bara elasticiteten som man kan ha olika åsikter om. Det är den avgörande parametern för reformens självfinansieringsgrad. I tabellen används en elasticitet på 0,2, vilket också verkar vara ett rimligt värde mot bakgrund av svensk och internationell forskning.

De viktigaste raderna är ”ökning av efter skatt-andel” och ”ökning av snittinkomst”. Den förstnämnda visar den procentuella ökningen av lönen efter skatt när marginalskatten sänks. Skattebetalarna bryr sig om hur mycket de får behålla i plånboken, inte skatten i sig. I intervall 1 sänks exempelvis marginalskatten från 40 procent till 32 procent. Av

Figur 6. Marginalskatt med pensionsavsättning (streckad) 2016 samt föreslagen reform



De fem intervallen med olika initial marginalskatt är utmärkta. Beräkningen av statsfinansiell effekt görs för vart och ett av dessa intervall. Pilen visar den tänkta sänkningen av marginalskatten.

Källa: Egna beräkningar.

en extra intjänad hundralapp ökar alltså det höginkomsttagaren får behålla från 60 kr till 68 kr – en ökning med 14 procent.

Elasticiteten är förhållandet mellan ökningen av inkomst och ökningen av efter skatt-andel. En nettolöneökning på marginalen på 14 procent leder därför till att inkomsten ökar med 3 procent i snitt: $14\% \times 0,2 \approx 3\%$. (Förhållandet gäller exakt för små skatteförändringar.) Utifrån denna nya snittinkomst i varje inkomstintervall kan vi räkna fram skatteintäkter från inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter per person och totalt. Summan av skatteintäkterna från de fem intervallen, före och efter skattesänkningen, redovisas i sista kolumnen i tabell 6 och i tabell 3.

Tabell 6. Uträkning av statsfinansiell effekt i olika inkomstintervall

Inkomstintervall	1	2	3	4	5
Inkomstintervall börjar	443 200	478 551	599 822	638 800	1 482 429
Antal individer*	224 643	397 095	74 973	291 753	20 012

Före skattesänkning

Snittinkomst*	459 881	529 886	618 475	834 644	2 420 714
Marginalskatt	40%**	52%	55%	60%	57%
Inkomstskatt***	120 313	156 786	203 501	332 402	1 257 481
Arbetsgivaravgift	144 495	166 490	194 325	262 245	760 588
Konsumtionsskatt	84 892	93 275	103 744	125 561	290 808
Pensionsavsättning	40 305	41 941	41 941	41 941	41 941
Skatteintäkt	309 395	374 610	459 628	678 267	2 266 937
Summa skatteintäkter (mdr)	70	149	34	198	45

Efter skattesänkning

Snittinkomst	472 053	568 185	671 811	928 284	2 653 542
Marginalskatt	32%	32%	32%	32%	32%
Ökning av efter skatt-andel	14%	42%	51%	70%	58%
Ökning av inkomst	3%	7%	9%	11%	10%
Inkomstskatt	120 884	151 742	185 007	267 334	821 142
Arbetsgivaravgift	148 319	178 524	211 083	291 667	833 743
Konsumtionsskatt	87 792	104 111	121 701	165 237	458 100
Pensionsavsättning	38 843	38 843	38 843	38 843	38 843
Skatteintäkt	318 153	395 534	478 948	685 396	2 074 142
Summa skatteintäkter (mdr)	71	157	36	200	42

Statisk beräkning

Skattesänkning	1 040	9 905	23 613	68 246	380 209
Total skattesänkning (mdr)	0,2	4	2	20	8

Genomsnitt per person och år om inget annat anges.

* Uppräknat från 2013 med sysselsättnings- eller löneökning.

** Pensionsavsättningen (ca 12 procent av inkomsten) är avdragen från marginalskatten.

*** Exklusive pensionseffekter, dvs. beräknad på en marginalskatt på 52 procent i intervall 1.

Tabell 6 (forts). Uträkning av statsfinansiell effekt i olika inkomstintervall

	Uttryck	Samtliga*
Inkomstintervall	i	1-5
Inkomstintervall börjar	c_i	
Antal individer	n_i	1 008 475

Före skattesänkning

Snittinkomst	z_{1i}	646 566
Marginalskatt	τ_{1i}	55%
Inkomstskatt	$T_{1i} = (z_{1i} - c_i)\tau_{1i} + \sum_{j < i} (c_{j+1} - c_j)\tau_{1j} + T_0^{**}$	224 782
Arbetsgivaravgift	$S_{1i} = 0,3142 \times z_{1i}$	203 151
Konsumtionsskatt	$C_{1i} = 0,25(z_{1i} - T_{1i})$	105 446
Pensionsavsättning	$P_{1i} = 0,1721 \times (1 - 0,321) \times (1 - 0,25) \times \min(478551, z_{1i})$	41 577
Skatteintäkt	$T_{1i} + S_{1i} + C_{1i} - P_{1i}$	491 802
Summa skatteintäkter (mdr)	$n_i(T_{1i} + S_{1i} + C_{1i} - P_{1i})$	496

Efter skattesänkning

Snittinkomst	$z_{2i} = (1 + g_i)z_{1i}$	700 033
Marginalskatt	τ_{2i}	32%
Ökning av efter skatt-andel	$\frac{1 - \tau_{2i}}{1 - \tau_{1i}} - 1$	45%
Ökning av inkomst	$g_i = \left(\frac{1 - \tau_{2i}}{1 - \tau_{1i}}\right)^{0,2} - 1$	8%
Inkomstskatt	$T_{2i} = (z_{2i} - c_i)\tau_{2i} + \sum_{j < i} (c_{j+1} - c_j)\tau_{2j} + T_0^{**}$	194 066
Arbetsgivaravgift	$S_{2i} = 0,3142 \times z_{2i}$	219 950
Konsumtionsskatt	$C_{2i} = 0,25(z_{2i} - T_{2i})$	126 492
Pensionsavsättning	$P_{2i} = 0,1721 \times (1 - 0,321) \times (1 - 0,25) \times 443200$	38 843
Skatteintäkt	$T_{2i} + S_{2i} + C_{2i} - P_{2i}$	501 665
Summa skatteintäkter (mdr)	$n_i(T_{2i} + S_{2i} + C_{2i} - P_{2i})$	506

Statisk beräkning

Skattesänkning	$\Delta R_{Si} = ((\tau_{2i} - \tau_{1i})(z_{1i} - c_i) + \sum_{j < i} (\tau_{2j} - \tau_{1j})(c_{j+1} - c_j))(1 - 0,25)$	33 176
Total skattesänkning (mdr)	$\Delta R_{Si}n_i$	33

Genomsnitt per person och år om inget annat anges.

* Snitt/summa för samtliga intervall (alla individer över brytpunkten)

** Inkomstskatt för delen av inkomsten som ligger under brytpunkten: $T_0 = 0,321 \times (443\,200 - 2,155 \times 44\,300) = 111\,622$

Intäktsförändringar vid olika beteendeeffekter

Som noterades i avsnittet om beteendeeffekter påverkar olika beteendeförändringar skatteintäkterna i olika grad. Några tänkbara beteendeförändringar listas i tabell 7. Om skattehöjningen leder till färre arbetade timmar eller lägre produktivitet (som reflekteras i lägre timlön) ger det fullt genomslag på beskattningen. Om det däremot, exempelvis, handlar om svartarbete kommer staten ändå att få in intäkter från moms och andra konsumtionsskatter, och leder skattehöjningen till fler avdrag måste arbetsgivaravgift ändå betalas.⁹ Det finns ännu inte tillräckligt mycket forskning för att vi ska kunna veta precis vilka typer av beteendeförändringar som utgör förändringen i taxerad inkomst.

Som ett exempel kan vi anta att så mycket som 80 procent av beteendeförändringen består av rena skatteeffekter (som avdrag, att sätta sig på bolag och liknande) och resterande 20 procent av realekonomiska beteendeförändringar (som lägre arbetstid och produktivitet). Utgår vi från Saez med fleras mittpunkt på 0,25 skulle alltså 0,2 av detta handla om skatteeffekter och 0,05 om reala effekter. Om vi vidare antar att skatteeffekterna medför halverade skatteintäkter blir den relevanta elasticiteten $0,05 + 0,2 / 2 = 0,15$. En skattebaselasticitet på 0,25 får i sådana fall samma statsfinansiella effekter som en arbetsutbudselasticitet på 0,15. Det är detta värde som i så fall ska stoppas in i tabell 2.

Beräkningarna som följer antar alltså att hela beteendeförändringen handlar om förändrad arbetstid och andra beteendeförändringar som medför fullt skattebortfall. Uppgifterna om förändring i taxerad inkomst och intäktsförändringens uppdelning i kommunalskatt, arbetsgivaravgifter etc är beroende av detta antagande. Intäktsförändringens

Tabell 7. Effektiv skattesats i utgångsläget och vid olika beteendeförändringar

Beteendeförändring	Skattesats	Uträkning
Nuvarande högsta effektiva marginals-katt	77 %	$\frac{0,31 + 0,6 + (1 - 0,6) \times 0,25}{1 + 0,31}$
Effektiv marginals-katt efter reform	61 %	$\frac{0,31 + 0,32 + (1 - 0,32) \times 0,25}{1 + 0,31}$
Minskad arbetstid	0 %	
Minskad timlön/produktivitet	0 %	
Obeskattade förmåner	0 %	
Svartarbete	25 %	
Avdrag	43 %	$\frac{0,31 + 0,25}{1 + 0,31}$
Kapitalinkomst från fåmansbolag	53 %	$0,22 + (1 - 0,22) \times 0,2 + (1 - 0,22) \times (1 - 0,2) \times 0,25$

Använda skattesatser: nuvarande högsta marginals-katt (60 %), genomsnittlig kommunalskatt (32 %) arbetsgivaravgifter (31 %), konsumtionsskatt (25 %), bolagsskatt (22 %), skatt på utdelning från fåmansbolag (20 %).

Källa: Egna beräkningar.

totala storlek är dock oberoende av beteendeförändringens sammansättning för en given elasticitet.

Lafferkurvans topp

Saez (2001) härleder en enkel formel för den intäktsmaximerande skattesatsen på höga inkomster, det vill säga Lafferkurvans topp:

$$\tau^* = \frac{1}{1 + \alpha \varepsilon},$$

där

$$\alpha = \frac{\bar{z}_1}{\bar{z}_1 - z_1}.$$

ε är skattebaselasticiteten och α kallas Paretoparametern, ett mått på hur tunn den högra svansen av inkomstfördelningen är. z_1 är en godtycklig (hög) inkomstnivå och $\bar{z}_1$ är snittinkomsten för individer som tjänar mer än z_1 .

Formeln härleds inom ramen för den så kallade Mirrleesmodellen, där hela skatteskalen antas utformas enligt principerna om optimal beskattning. Saez kan då visa att Paretoparametern kommer att vara oberoende av skattesatsen. Av formeln ovan kan vi se att en konstant Paretoparameter kräver att snittinkomsten över en viss inkomstnivå är konstant. Men vid en skattesänkning kommer individerna som befinner sig i det högsta inkomstskiktet att öka sin inkomst. Det enda sättet snittinkomsten i toppen kan vara konstant är att personer som tidigare legat under z_1 nu ökar sin inkomst och kommer in i toppskiktet. Antalet höginkomsttagare ökar, men den genomsnittliga höginkomsttagarens inkomst förblir oförändrad.

Beräkningarna i denna rapport antar att antalet höginkomsttagare är konstant. De enda effekter som beaktas är att de som redan i dag befinner sig över brytpunkten kommer att öka sin inkomst. Därmed kan beräkningarna sägas vara mer konservativa än i Saez modell.

Paretoparametern för arbetsinkomst i Sverige, beräknad på inkomster över brytpunkten för statlig inkomstskatt, är

$$\alpha = \frac{646566}{646566 - 443200} = 3,18.$$

Stoppar vi in detta värde i Saez formel och antar vi en elasticitet på 0,2 får vi den intäktsmaximerande skattesatsen:

$$\tau^* = \frac{1}{1 + 3,18 \times 0,2} = 0,61 = \frac{0,31 + 0,32 + (1 - 0,32) \times 0,25}{1 + 0,31}.$$

Lafferkurvans topp inträffar alltså vid en effektiv marginalsatt på 61 procent. Givet arbetsgivaravgifter på drygt 31 procent och konsumtionsskatter på 25 procent skulle inkomstskatten behöva sänkas till 32

procent för att nå denna effektiva skattesats. Det motsvarar precis ett avskaffande av den statliga inkomstkatten.

Alla beräkningar hittills i denna rapport ignorerar inkomsteffekter; se avsnittet om begränsningar. Det finns dock en utökad version av Saez formel där inkomsteffekter ingår. Storleken på inkomsteffekten ges av skillnaden mellan de kompenserade och okompenserade arbetsutbudselasticiteterna. Blomquist & Selin (2010) finner att den kompenserade elasticiteten är 0,05 lägre än den okompenserade. Tillämpar vi detta värde i Saez formel med inkomsteffekter blir den intäktsmaximerande effektiva marginalskatten 65 procent i stället för 61 procent. Inkomsteffekter påverkar alltså sannolikt slutsatserna i liten grad.