

Dags för en ny skatte-reform?

HÅKAN SELIN

Klas Eklunds rapport är på flera sätt en imponerande produkt. Den är synnerligen välformulerad och medryckande skriven. Den spänner över vida skattepolitiska fält. Och förhoppningsvis kan den bidra till att väcka intresse för skatteekonomiska frågor hos en bred och nyfiken allmänhet.

Det ska också inledningsvis sägas att det självklart finns inslag i Eklunds reformagenda som är resonabla och som diskuterats under många år bland ekonomer, såsom breddad moms och reformering av fastighetsavgiften. Samtidigt vill jag vara tydlig med – hur tråkigt det än är – att rapporten lider av brister. Resten av denna artikel kommer jag ägna åt sådana problematiska aspekter och jag kommer att fokusera på grundläggande frågor rörande inkomstbeskattnig.

Långsiktigt avskaffa 3:12-reglerna?

Eklund återkommer på ett flertal ställen i rapporten till att 3:12-regelverket på sikt bör avskaffas. Detta regelverk kom till i samband med 1991 års genomgripande skattereform, då skatten på arbete och kapital separerades. 1991 uppstod ett tydligt glapp mellan den högsta marginalskatten på arbete och den ”platta” skatten på kapitalinkomster. 3:12-reglernas uppgift var att hindra aktiva få-

mansbolagsägare från att ensidigt ta ut ersättning i form av lätt beskattade utdelningar. Regelverket har under årens lopp varit omdiskuterat och det har vid olika tidpunkter höjts röster för att det bör avskaffas.

Faktum är att det inom ramen för det svenska skattesystemet finns ett rättframt sätt att avskaffa 3:12-reglerna, nämligen genom att likställa skatterna på arbete och kapital. En sådan ”enkel lösning” ser ut ungefär så här:

- Avskaffa den 20-procentiga statliga inkomstskatten samt utfasningen av jobbskatteavdraget.
- Höj skatten på kapital, inklusive dubbelbeskattade utdelningar, till 35 procent.

Efter en sådan reform uppgår både den högsta marginalskatten på arbete (inklusive arbetsgivaravgifter) och skatten på utdelningar (inklusive bolagsskatt) till ca 48 procent.¹ Det eliminerar behovet av 3:12-regler, eftersom det inte längre på marginalen är lönsamt att omvandla inkomster.

Jag vill understryka att jag ingalunda är någon anhängare av ett sådant förslag. Tvärtom: min bedömning är att en sådan ordning innebär för låga skatter på arbete och alldeles för höga skatter på utdelningar. Ett mindre effektivt och mindre omfördelande skattesystem helt enkelt. Men jag kan hysa respekt för denna ståndpunkt – det är en rimlig intellektuell position att inta för någon som lägger extremt stor vikt vid att bekämpa inkomstomvandling.

KOMMENTAR

Håkan Selin är docent i nationalekonomi och forskare vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). De åsikter som uttrycks är författarens egna och de utgör inga ställningstaganden från IFAU:s sida. hakan.selin@ifau.uu.se

¹ Låt τ_C beteckna bolagsskatten och τ_D beteckna utdelningsskatten. En företagare som väljer att ta en vinstkrona i form av utdelningar har efter skatt kvar $(1 - \tau_D)(1 - \tau_C)$. Med andra ord är marginalskatten $1 - (1 - \tau_D)(1 - \tau_C)$. Låt τ_Z beteckna den personliga marginalskatten och τ_P arbetsgivaravgiften. En företagare som väljer att ta ut en ytterligare vinstkrona i lön har efter skatt kvar $\frac{1 - \tau_Z}{1 + \tau_P}$, vilket innebär att marginalskatten uppgår till $\frac{\tau_Z + \tau_P}{1 + \tau_P}$. I Sverige gäller för $\tau_P = 0,3142$ och $\tau_C = 0,206$. Med $\tau_Z = 0,32$ (genomsnittlig kommunalskatt) och $\tau_D = 0,35$ blir marginalskatten på utdelningar $0,35 + 0,206 - 0,35 \times 0,206 = 0,484$, medan marginalskatten på löneinkomster blir $\frac{0,32 + 0,3142}{1 + 0,3142} = 0,483$.

Jag har emellertid svårare att förstå Eklunds inkomstskatteförslag i detta hänseende. Eklund föreslår att brytpunkten för statlig skatt kraftigt höjs – i Eklunds reformerade statsskatteskala klickar den statliga inkomstskatten in först vid en månadsinkomst på 65 000 kr. En mycket radikal skattesänkning, som dock är i linje med ambitionen att täppa igen skattegapet mellan arbete och kapital. Eklund vill sedan att marginalskatten på arbete – steg för steg – ska öka med inkomsten över 65 000 kr. Vid en månadsinkomst på 150 000 kr ska den statliga inkomstskatten på marginalen uppgå till 15 procent, vilket innebär en total personlig marginalskatt på 47 procent (vid en kommunalskatt på 32 procent).

Hur vill då Eklund reformera utdelnings- och bolagsskatterna? Först och främst vill han höja skatten på utdelningar från fåmansbolag från 20 till 25 procent. Liksom sänkningen av den statliga inkomstskatten är detta vettigt om man vill minska skattegapet.² Men Eklund vill samtidigt se en ”fortsatt gradvis sänkning av bolagsskattesatsen” (Eklund 2020, s 212). Sådana reduktioner ökar tvärtom klyftan allt annat lika.

Låt oss stanna upp för ett ögonblick och reflektera över den situation som rådde 1991, när 3:12-regelverket först såg dagens ljus. Då var gapet mellan den högsta marginalskatten på arbete och skatten på utdelningar 14 procentenheter.³ Med Eklunds förslag blir samma gap drygt 19 procentenheter – en klyfta som alltså *tydligt* överstiger den som förelåg 1991 när regelverket först ansågs

nödvändigt! Och det kan vara lågt räknat, eftersom Eklund uttrycker ytterligare ambitioner att i framtiden sänka bolagsskatten. Någon invänder kanske att det bara är 20 000 svenskar som omfattas av den högsta marginalskatten i Eklunds förslag. Den som säger så glömmar emellertid att fåmansbolagsägare är kraftigt överrepresenterade just i toppen av fördelningen av förvärvsinkomster.

Så hur ska egentligen Eklunds långsiktiga målsättning att avskaffa 3:12-reglerna förstås? Är det långsiktiga målet att också avskaffa den av honom själv föreslagna statliga inkomstskatten? Eklund slår fast att ”idealet är att förenkla så mycket att hela regelkomplexet för fåmansbolag kan tas bort”. Samtidigt inser han att hans egna förslag ”inte räcker hela vägen” (Eklund 2020, s 183) och i väntan på det 3:12-lösa samhället vill han i vissa avseenden se striktare 3:12-regler. Jag har svårt att se stringensen i detta resonemang. Eklund skulle ju, som sagt, kunna lägga ett förslag som här och nu gjorde 3:12-regelverket överflödigt.

En mer konstruktiv policydiskussion om dual inkomstbeskattning utgår från frågan: Hur kan vi på bästa sätt utforma skatter på arbete och kapital *i kombination* med regler som förhindrar inkomstomvandling? Följdfrågorna är flera. Vilka grupper av företagare bör omfattas av reglerna? Hur bör företagares gränsbelopp (beloppet som får beskattas till den lägre skattesatsen) beräknas? Och hur ser en rimlig balans mellan bolags- och utdelningsskatter ut? Det skulle ligga en viss poäng i att *först* reda ut dessa intrikata frågor och

² Det ändamålsenliga i höga utdelningsskatter går naturligtvis att ifrågasätta ur andra aspekter – särskilt i en miljö där bolagsvinster dubbelbeskattas.

³ 1991 var $\tau_C = \tau_D = 0,3$. Vid en genomsnittlig kommunalskatt på 31 procent hade vi $\tau_Z = 0,51$ och $\tau_P = 0,3802$. Marginalskatten på utdelningar blir då $0,3 + 0,3 - 0,3 \times 0,3 = 0,51$, medan marginalskatten på löneinkomster 1991 uppgick till $\frac{0,52 + 0,3802}{1 + 0,3802} = 0,65$. En skillnad på 14 procentenheter. Om vi stoppar in Eklunds parametervärden i dessa kalkyler erhåller vi $0,25 + 0,206 - 0,25 \times 0,206 = 0,4045$ för utdelningar. För löneinkomster blir den högsta marginalskatten i Eklunds förslag $\frac{0,47 + 0,3142}{1 + 0,3142} = 0,597$. En skillnad på drygt 19 procentenheter.

sedan dra upp riktlinjer för en eventuell reformering av inkomstskatten. Det är mycket som står spel: Ju bättre vi utformar 3:12-reglerna (eller någon framtida motsvarighet), desto mer flexibla kan vi vara när vi sätter skattesatserna på arbete och kapital. Det senare kan vara av avgörande betydelse för de framtida skatteintäkterna.

Skatter för medel- och höginkomsttagare

Låt mig ytterligare kommentera skatterna på arbete för medel- och höginkomsttagare. Eklund föreslår att marginalskatten – alltså skatten på den sist intjänade kronan – ska vara konstant (och lika med kommunalskatten) i ett brett intervall som spänner från en månadsinkomst på ca 32 000 kr till ca 65 000 kr. I stället vill han, som tidigare nämnts, se relativt höga marginalskatter vid *mycket* höga inkomstnivåer. De flesta övre medel- och höginkomsttagare får efter Eklunds reform ordentliga reduktioner i både marginell och genomsnittlig skatt, se Eklunds figurer 3.5 och 3.6.

Jag skulle vilja sätta frågetecken kring denna rekommendation. Ett ganska robust resultat i simuleringsstudier av optimala skatteskalor är att marginalskatten bör vara lägre i mitten av inkomstfördelningen, där många skattebetalare befinner sig, än bland övre medelinkomsttagare.

Strukturen på det nuvarande svenska systemet – med en marginalskatt som ökar vid en månadsinkomst på ca 45 000 kr – är således antagligen inte så dum.⁴ Måhända skulle det vara bättre att ha flera brytpunkter i stället för det jättehopp som i dag föreligger vid brytpunkten

för statlig skatt. Men det tycks mig som om Eklunds statliga inkomstskatteskala klickar in vid för höga inkomstnivåer. I mycket höga inkomstlägen, i den s k högra Pareto svansen av fördelningen, är i regel litet vunnet med att öka marginalskatterna.⁵

Fram till 1970-talet hade vi skatteskalor i Sverige, där marginalskatter ökade även vid synnerligen höga inkomster (Du Rietz m fl 2013). Vid 1991 års reform var i stället ambitionen att den högsta marginalskatten skulle betalas av en större andel av skattebetalarna, närmare bestämt tio procent. Att införa en brytpunkt vid 150 000 kr i månaden är, som jag ser det, att ta ett steg tillbaka i utvecklingen. Jag noterar också att rapporten egentligen inte innehåller någon motivering till den föreslagna statsskatteskalen, vilket är synd.

Att den befintliga strukturen är okej innebär självklart inte att det är omotiverat med reformer. Även efter värnskattens borttagande finns det en del som tyder på att skatteintäkterna skulle öka snarare än minska om man justerade ner de högsta marginalskatterna något. Men steget därifrån till att flytta ut drygt en miljon svenskar från den statliga inkomstskatten är faktiskt rätt långt. Här kan det finnas anledning att hejda sig en aning och reflektera, framför allt över fördelningsaspekterna.

Skatter för låginkomsttagare

Sedan millenniumskiftet har skatten på låga inkomster sänkts kraftigt. Jobbskatteavdraget infördes första gången 2007 och det har senare förstärkts i omgångar. Politiskt har jobbskatteavdraget

⁴ Det ska påpekas att ett visst mått av outtalad progression vid denna inkomstnivå kvarstår även i Eklunds reformförslag, eftersom förmånstaken i socialförsäkringarna (t ex inkomstpensionen), ökar de effektiva skattesatserna vid ungefär denna nivå. En diskussion om progressionen i det framtida skattesystemet tjänar för övrigt på att inbegripa intjänandetaket i det allmänna pensionssystemet.

⁵ Bastani och Selin (2019, avsnitt 3 och 4) diskuterar intuitionen bakom optimal inkomstbeskattning. I avsnitt 4 redovisas simulerade optimala skatteskalor, som tagits fram utifrån svenska data.

motiverats med ökad sysselsättning: Det ska, enkelt uttryckt, göra det mer lönsamt att jobba. Men reformerna har visat sig svåra att utvärdera – och det är oklart i vilken utsträckning de faktiskt bidragit till ökad sysselsättning. Låga skatter på låga inkomster ska också ställas i relation till andra åtgärder för att öka sysselsättningen, t ex via den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Det går att föreställa sig skattesänkningar som finansierar sig själva, eftersom den utökade skattebas som skattesänkningen åstadkommer överstiger det mekaniska skattebortfallet. I sådana angenäma situationer är alla vinnare. Avskaffandet av värnskatten förra året är – under rimliga antaganden – en god kandidat till att vara en sådan skattesänkning. Det är emellertid viktigt att hålla i minnet att skattesänkningar vanligtvis både har vinnare och förlorare och de riskerar att långsiktigt leda till mindre resurser till välfärden. I sådana fall träder ideologiska överväganden i förgrunden. Skatteforskarens roll blir att karaktärisera målkonflikter, eller att peka på optimala skatter *givet* vissa sociala målsättningar.⁶

Eklund knyter an till en tradition där förstärkta jobbskatteavdrag motiveras med fler jobb. Han väljer att lansera den höjda skattereduktionen för förvärsinkomster under den nya titeln *jobbavdrag* och alla inkomster upp till 95 000 kr föreslås bli skattefria. Den statsfinansiella notan är 57 miljarder. Efter det att Eklund räknat på ”dynamiska effekter”, dvs tagit hänsyn till sysselsättningseffekter i den s k FASIT-modellen, visar det sig att skattebortfallet netto är 52 miljarder. Han konstaterar själv att det är dyrt att sänka skatten i denna del av fördelningen. Men framställningen

innehåller inga klagörande upplysningar om varför generella skattesänkningar vid låga inkomster – som alltså sänker skatterna för *alla* skattebetalare – utgör det mest kostnadseffektiva sättet att lyfta sysselsättningen i marginaliserade grupper.

Det förstärkta jobbskatteavdraget förbättrar inte bara för arbetande låginkomsttagare, utan även för folk med högre inkomster, som enligt ekonomisk teori kommer jobba mindre som en konsekvens av den s k inkomsteffekten. I en storskalig reform som denna – där många andra skatter höjs – är sådana effekter självklart mer svåranalyserade. Inte minst därför finns det skäl att noggrant studera reformpaketets fördelningseffekter.

Den övergripande analysen

På det hantverksmässiga planet finns det utrymme för vissa förbättringar. Det hade t ex varit önskvärt att tydligt redovisa en reformkalkyl, som *inte* vilar på dynamiska effekter (Eklund 2020, tabell 11.2). Jag efterlyser vidare en diskussion om hur de föreslagna höjningarna av konsumtionsskatterna påverkar incitamenten att arbeta.⁷ Och kanske viktigast av allt: det hade varit angeläget med en gedigen diskussion om fördelningspolitiska konsekvenser – avsnitt 11.4 är varken utförligt eller informativt. ESO hade gott kunnat kosta på en redovisning av statsfinansiella och fördelningsmässiga konsekvenser i enlighet med de gängse rutiner som finns på finansdepartementet.

Är Sverige i akut behov av ett nytt skattesystem?

Mot bakgrund av det ovan sagda skulle jag avråda beslutsfattare från att upp-

⁶ Exempel på sådana målsättningar är ”skattepolitiken ska maximera välfärden för dem som har det sämst” eller ”skattepolitiken ska på moraliska grunder favorisera dem som jobbar jämfört med dem som inte jobbar”.

⁷ I våra grundmodeller är en konsumtionsskatt ekvivalent (likvärdig) med en skatt på arbete. Om man höjer konsumtionsskatten ökar man alltså också den effektiva skatten på arbete.

höja Eklunds rapport till rättesnöre för en fortsatt reformering av skattesystemet. Den goda nyheten i sammanhanget är att Sverige inte är i akut behov av någon allomfattande skattereform av den typ som genomfördes 1991, eller för all del av det slag som Eklund nu skisserar. Vi befinner oss i dag i ett helt annat läge än på 1980-talet, då starka obalanser motiverade systemförändringar. I skrivande stund handlar de allra mest akuta ekonomisk-politiska problemen om stödåtgärder till dem som på olika sätt drabbats av coronapandemin. Och visst, det kan vara frestande att även sjösätta ofinansierade skattesänkningar i en tid när det finanspolitiska ramverket tillfälligt (?) är satt ur spel. Men det är inte säkert att detta är en långsiktigt klok strategi.

Den skattepolitiska diskussionen har sannolikt potential att bli mer givande om vi överger det mångåriga svärmeriet för *den* stora skattereformen – utmejslad vid någon allvetande experts skrivbord – och som över en natt ska

ändra hela spelplanen. Det svenska skattesystemet är inte rakt igenom dåligt – en hel del fungerar faktiskt rätt hyggligt. Vi gör då klokast i att identifiera och adressera problem *stegvis*. Med noggranna reformutvärderingar och gedigna konsekvensanalyser. Utan godtyckliga prioriteter om att allting alltid ska vara så enhetligt och enkelt som möjligt. Och med ödmjukhet inför frågornas komplexitet.

Skatter är – när allt kommer omkring – rätt allvarliga saker.

REFERENSER

Bastani, S och H Selin (2019), *Skilnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*, ESO 2019:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Du Rietz, G, G Johansson och M Stenkula (2013), ”Swedish Labor Income Taxation (1862–2013)”, IFN Working Paper 977, Stockholm.

Eklund, K (2020), *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*, ESO-rapport 2020:7, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.