

Platt skatt – effektivare skatter kan bli dyrbara

TINO SANANDAJI

doktorerar i nationalekonomi vid University of Chicago och är chefekonom vid tankesmedjan Captus. tino@uchicago.edu

Ett system med ”platta” skatter kan minska många snedvridningar i ekonomin. Sänkta marginalskatter kan exempelvis få dem som redan arbetar att arbeta något mer. När skattetrycket bestäms i en politisk jämvikt kan dock effektivare skatter leda till en expanderad stat. I denna artikel hävdas att det finns en risk att ett platt skattesystem kommer att sänka marginalskatterna men höja genomsnittsskatterna. Detta kan i värsta fall minska det totala arbetskraftsutbudet.

ekonomiskdebatt

En rad framgångsrika skattereformer i Ryssland och Östeuropa har återaktualiserat diskussionen om en skattereform. Även i Sverige finns entusiastiska företrädare för sk platt skatt (Gidehag 2005, Munkhammar 2005). Detaljerna skiljer sig åt, men generellt avses ett system som beskattar alla löneinkomster med samma skattesats och som medger få eller inga avdrag.¹ Syftet är att minska marginaleffekterna, men även att reducera administrativa kostnader, resursslöseri i taxering och skatteplanering samt att motverka skatteflykt.

Platt skatt kan realistiskt förväntas minska välfärdsförlusterna för att samla in en given mängd skattemedel; nedan görs en kort sammanfattning av mekanismerna bakom detta. Många snedvridningar mildras avsevärt av lägre marginalskattesatser. Detta gäller dock inte det låga arbetsmarknadsdeltagandet, Sveriges i dag kanske största problem. Samtidigt finns paradoxalt nog en stor risk för att platt skatt kan vara skadlig för ekonomin, just eftersom den ökar effektiviteten i skattesystemet.

1. Traditionella argument mot höga marginalskatter

Hur skadliga marginalskatter är beror till stor del på hur responsiv mängden marknadsarbete är i förhållande till nettointkomsten.² De empiriska undersökningar som har gjorts visar att det kompenserade arbetskraftsutbudet visserligen påverkas av skatter, men att effekten i många fall inte är speciellt stor (se t ex Killingsworth och Heckman 1986 samt Pencavel 1986). Heltidsanställda män arbetar exempelvis ofta lika många timmar oavsett hur höga marginalskatterna är; i praktiken är valet för många att arbeta en full arbetsvecka eller inte alls.

¹ Typiskt föreslås att skatt först börjar gälla efter en viss nivå, så att det strikt sett finns två skattesatser. Platta skattsatser brukar, men behöver inte, vara låga.

² Inkomsteffekter kan naturligtvis minska elasticiteten och i teorin få utbudskurvan att svänga bakåt. Men då diskussionen gäller skatter som huvudsakligen antas gå tillbaka till medborgarna är inkomsteffekterna mindre viktiga.

Resultatet blir dock ett annat om vi i stället för individens arbetskraftsutbud studerar ekonomins aggregerade arbetskraftsutbud. Skattenivån påverkar givetvis även lönsamheten i att överhuvudtaget delta på arbetsmarknaden. Dessa kalkyler är avgörande för bl a kvinnors beslut att arbeta utanför hemmet, arbetarnas val av pensionsålder samt lågavlönades val mellan att arbeta eller leva på bidrag. Det aggregerade arbetskraftsutbudet är summan av den extensiva marginalen – beslutet att delta på arbetsmarknaden eller inte – och den intensiva – arbetade timmar givet deltagande (Prescott 2005, Chang och Kim 2005). Att endast inkludera utbudselasticitet för dem som redan arbetar är att betydligt underskatta de välfärdsförluster skatter medför.³

Denna slutsats gäller dock *inte* för diskussionen om intäktsneutral platt skatt. Här är det den (låg eller medelhög elasticitet) intensiva marginalen som påverkas, inte den (hög elasticitet) extensiva marginalen. Orsaken är att den person som tar ett beslut om huruvida han eller hon överhuvudtaget ska delta på arbetsmarknaden kommer att vara intresserad av den *genomsnittliga* skattebördan över alla arbetade timmar, inte marginals-katten på den sist arbetade timmen. Platt skatt sänker de högsta marginals-katterna men höjer andra skatter, så att den genomsnittliga skattebördan inte behöver bli lägre. *Ett av de starkaste argumenten för allmänt lägre skattesatser är därmed inte ett bra argument för platt skatt.* En person som gör valet mellan att arbeta heltid eller förtidspensionera sig är intresserad av genomsnittliga skatter (som platt skattereform lämnar oförändrade), inte av marginals-katten. Lågt arbetsmarknadsdeltagande är, som alla förhoppningsvis inser, ett extremt viktigt problem i Sverige, där sysselsättningsgraden – när man rensat för luft som AMS-åtgärder och långtidssjukskrivningar – i dag är under 70 procent, från ett genomsnitt på nästan 80 procent för en generation sedan. I ett läge där det främst är de med lägre inkomster som är utanför arbetsmarknaden, och givet att beslutet att delta görs på den extensiva marginalen, så borde huvudfokus i skattepolitiken ligga på att sänka de genomsnittliga skatterna för låginkomsttagare. Platt skatt kan tvärtom öka dessa skattesatser, eller i bästa fall lämna dem oförändrade.

I den mån det progressiva systemet medger avdragsmöjligheter kommer även dessa att tas hänsyn till i beslutet att delta på arbetsmarknaden eller inte. Ett intäktsneutralt system som sänker skatter, men medger färre avdrag, kommer därför endast i liten utsträckning att påverka arbetsmarknadsdeltagandet, i likhet med resonemanget ovan. I den mån avdragen leder till konsumtion som löntagaren annars inte skulle ha ägnat sig åt kommer mellanskillnaden mellan detta och vad avdragen kostar staten att i princip verka som en skattesänkning, men i övrigt kommer platt skatt inte att

³ Arbetskraftsutbudets elasticitet är lika kontroversiell som den är viktig. Omgivande ekonomiska strukturer, såsom socialförsäkringssystemets uppbyggnad, fackföreningarnas roll och sociala normer påverkar hur skattekänslig mängden arbete är. Sverige lyckades länge hålla upp sysselsättningsgraden trots höga skatter, bl a genom att knyta diverse bidrag samt subsidier till barnomsorg till arbetsmarknadsdeltagande. Med tiden har dock dessa villkor mildrats eller avskaffats, kanske en delförklaring till att antalet arbetade timmar per vuxen svensk har minskat med 10-15 procent sedan 1970-talet.

påverka valet att ta ett jobb eller inte. Att ersätta avdrag med lägre skatter kan generera andra välfärdsvinster genom att motverka överkonsumtion, t ex i form av överbelånade hus.

Fortfarande finns dock betydande fördelar med platt skatt. Bland de grupper som har stor möjlighet att påverka antalet arbetade timmar (t ex småföretagare och högre tjänstemän) kan platt skatt leda till ett större arbetskraftsutbud. Enskildas utbudselasticitet påverkas som sagt starkt av institutionella barriärer, t ex produktionsteknologin inom företag, fackföreningars framförhandlade arbetstid samt normer och arbetsetik. Med tiden är det troligt att skatterna sätter press på dessa barriärer, så att utbudselasticiteten (och därmed marginalskatters skadlighet) på lång sikt kommer att vara avsevärt större än på kort sikt. I Sverige bör frånvaro från arbetet nämnas som ett viktigt och priskänsligt beslut, som även tycks vara mer responsivt på lång sikt än på kort (Lindbeck m fl 1999). Priser styr även valet mellan produktion inom hushållet eller köp på marknaden, och i förlängningen även användning av de sparade timmarna till marknadsarbete. Skatter har här en direkt effekt genom att artificiellt sänka alternativkostnaden av tiden, och en indirekt effekt genom att höja relativpriset på arbetsintensiva tjänster (Davis och Henrekson 2004). Den förstnämnda effekten är främst styrd av den intensiva marginalen (marginalskatter för hög- och medelinkomsttagare), medan den andra troligen mer styrs av den extensiva (genomsnittliga skatter för låginkomsttagare i tjänstesektorn).

Till sist bör det naturligtvis betonas att marginalskatter inte bara påverkar arbetade timmar, utan även andra viktiga beslut genom att bl a minska lönsamheten av utbildning, större arbetsintensitet samt jobb- och yrkesrörlighet.

2. Enkelhet, administration och skatteflykt

Skattningar av arbetskraftsutbudets elasticitet tenderar att underskatta skatteinkomsternas elasticitet, eftersom skattebetalare inte bara har valet att arbeta mindre, utan ofta även möjlighet att skifta bort inkomster genom skatteplanering och skattefusk. När platta skatter infördes i Östeuropa blev också större redovisning av inkomster en viktig del i reformernas framgång. Dessa länder präglades ofta av korruption, svaga rättsystem och låg monetarisering, så att många kunde undvika att betala skatt. Skattereformen i Ryssland kombinerades således med hårdare kontroll. Trots lägre skattesats ökade de reala skatteintäkterna efter reformen med 26 procent, där mindre fusk och skatteflykt beräknas ha varit minst lika viktigt som ökat arbetskraftsutbud (Ivanova m fl 2005).

Med tanke på att skattelydnaden i Sverige redan är hög kan vi dock inte förvänta oss samma resultat. Den imponerande tillväxten i öst är samtidigt inte endast ett resultat av skattereformer, utan av en hel rad liberala reformer och medförande konvergens mot högre ekonomisk jämvikt. Erfarenheter från Östeuropa bör därför inte oförsiktigt appliceras på Sverige.

Även om det inte alltid betonats i den ekonomiska litteraturen används *enkelheten* i platta skatter ofta som ett viktigt argument av anhängarna. Värdet av de resurser som årligen går till att förbereda skatter, t ex revisorer, jurister och de miljoner timmar skattebetalarna årligen lägger på att deklarerera har i USA beräknas till tiotals miljarder dollar (Slemrod 1996). Det uppstår samtidigt icke försumbara psykologiska kostnader av byråkratiska och komplicerade skattesystem. Under Sveriges redan relativt enkla system torde dock dessa kostnader återigen vara lägre, där det viktiga undantaget i dag är småföretagarbeskattningen.

3. Politisk jämvikt

En plattskattereform som håller intäkterna på en oförändrad nivå kan förväntas leda till en förbättrad samhällsekonomi, främst genom stimulerat arbetskraftsutbud (för dem som redan deltar på arbetsmarknaden) och genom ökade incitament till utbildning och ansträngning. Den fördelningspolitiska effekten behöver inte heller vara negativ, om reformen delvis finansieras genom minskade avdragsmöjligheter för höginkomsttagare, och givet en nollskattesats för låga inkomster. Ändå kan platt skatt vara en totalt sett *skadlig* skattereform, då den samtidigt också tenderar att leda till en större och ineffektivare stat, genom att minska det politiska motståndet mot skattehöjningar.

I diskussionen om skattereformer finns en tendens att inte ta med den politiska sektorn eller att utgå från läroböckernas ofelbara och perfekt välfärdmaximerande stat. Storleken på den offentliga sektorn sätts av den osjälviska samhällsplaneraren på den optimala nivån, och kan tas för given i analysen av skattetrycket. En mer verklighetsförankrad syn är politik som resultat av konkurrerande intresse- och väljargrupper, t ex arbetare och kapitalister, eller i dagens Sverige, skattebetalare och offentligförsörjda. Skatternas nivå och utformning påverkas av hur mycket politiskt stöd dessa grupper kan mobilisera. Ju mer koncentrerat ett särintresse är, desto lättare har det att motverka kollektiva handlingsproblem och handla gemensamt i gruppens favör (Olson 1965). Men platta skatter ökar skattebasen, vilket sprider kostnaden av en given skattehöjning tunt över miljoner löntagare. Per skattekrona tycks också vissa mer koncentrerade och mer synliga skatter kunna mobilisera större motstånd (fastighetsskatt, bensinskatt, reklamskatt).

Becker och Mulligan (2003) utvecklar en modell av relationen mellan välfärdsförluster av skatter och utgifter samt den offentliga sektorns storlek. Skattenivån bestäms i jämvikt av en politisk kamp mellan särintressen, som bryr sig både om skatter och utgifters absoluta storlek samt om indirekta kostnader i form av snedvridningar. Detta ramverk har en viktig implikation för diskussionen om platt skatt. Om plattare skatter sänker marginalkostnaden per skattekrona, minskar nämligen det politiska skattmotståndet. När det samtidigt finns ett ständigt politiskt tryck att öka statsutgifterna kom-

mer en självfinansierad reform att leda till en expansion av den offentliga sektorn. Eftersom utgifter liksom skatter tenderar att medföra dödviktskostnader kan nettoresultatet av ett bättre skattesystem i själva verket vara *negativt* för samhällsekonomin. Platta skatter är relativt sett bättre om det finns starka konstitutionella restriktioner för statens framväxt eller om de skattebetalande väljargrupperna är starkt organiserade. Inget av dessa villkor torde vara uppfyllt i Sverige.

Beckers och Mulligans (2003) modell beskriver utvecklingen i Sverige relativt väl. Expansionen av den offentliga sektorn har främst skett genom en ökning av platta (och dolda⁴) skatter, såsom arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter. Lafferkurvens topp närmade sig i slutet av 1980-talet, men efter reformerna 1990 skapades ytterligare utrymme för expansion av staten, som hitintills endast delvis har utnyttjats. Dock kom nyligen signaler att det från politiskt håll finns planer på att öka skattekvoten som i dag är ca 50 procent av BNP (Finansdepartementet 2005).

Principerna bakom den stora skattereformen övergavs mycket snabbt till förmån för ett mer progressivt skattesystem, fler avdrag och subsidier i form av olika moms-satser. Denna utveckling är lättare att förstå utifrån teorier om politiska jämvikter i beskattning. De delar av reformen som inte var förenliga med politiska styrkeförhållanden försvann snabbt, t ex gällande matmomsen och marginalskatteerna på högavlönade.⁵ I dag är den högsta marginalsikten för löntagare som betalar värnskatt ca 75 procent,⁶ troligen nära eller kanske över Lafferkurvens topp, i varje fall den långsiktiga. Utrymmet att expandera staten genom ökade kapitalskatter är lika begränsat, medan minskade avdrag och en ökning av platta skatter fortfarande är ett realistiskt alternativ. (Om den statliga skatten helt avskaffades skulle den högsta marginalsikten sjunka till ca 60 procent, en indikation på hur platta skatteerna i Sverige redan är.)

⁴ Detta nämns men betonas inte av författarna. Kostnaden för att sätta sig in i skattesystemet är inte extremt stor, men vinsten för varje enskild väljare är å andra sidan försumbar. Det kan då vara rationellt av särintressen som gynnas av en större stat och höga skatter att försöka öka informationskostnaden, både genom att dölja skatter och mörka skatteincidens. Kunskaperna om skatters nivå och incidens är mycket riktigt låga bland den svenska allmänheten. Exempelvis inser endast en fjärdedel att kostnaden för arbetsgivaravgifterna främst bärs av arbetstagararen (Sanandaji och Wallace 2003). De grupper som är bäst informerade är de som i andra roller än väljare har incitament att sätta sig in i systemet, t ex småföretagare. Skattemotståndet är korrelerat med bättre information, och det finns tecken på att det även finns en kausalitet.

⁵ Jag menar naturligtvis inte att det finns en determinism i utvecklingen i den meningen att ingen ska slösa tid på att verka för förändring, men att det finns starka krafter som ekonomer bör förstå och ta hänsyn till. Att återgå till skattereformens princip (bl a om likformiga moms-satser samt 30/50 i marginalsikter) utan några förändringar i den politiska jämvikten skulle återigen vara av temporär art. Skatteerna skulle med tiden anpassa sig till trycket från de politiska krafterna, att t ex höja skatten för politiskt svaga höginkomsttagare och att subsidiera medianväljarnas konsumtion.

⁶ Givet ett antagande om effektiva moms och punktskatter på 20 procent. I teorin är arbetsgivaravgiften inte en skatt, eftersom avgifterna ska tillkomma löntagaren. Men på grund av den låga kopplingen mellan ersättning och utbetalning utgörs mer än hälften av arbetsgivaravgifterna av en renodlad skatt. Vid höga inkomster är den på grund av förmånstaken i praktiken helt en statlig skatt.

För att kunna analysera om platta skatter ökar välfärden, bör vinsterna av effektivare skatter jämföras med förlusten från den förväntade utgiftshöjningen. Medan enstaka delar av den offentliga sektorn kanske är underfinansierade (t ex äldreomsorg och polis) är stora delar av utgifterna skäligen tveksamma, drivna mer av politiska hänsyn än bra policy. Det torde vara svårt för ekonomer att försvara en stor del av infrastrukturinvesteringarna i Norrland eller förneka socialförsäkringssystemets negativa effekt på arbetskraftsutbudet (Krueger och Meyer 2002, Henrekson och Persson 2004). Det förefaller faktiskt inte heller otänkbart att platt skatt genom att öka utrymmet för större ”generositet” i sjukförsäkring och förtidspensioner kan leda till ännu lägre sysselsättningsgrad och netto *färre* arbetade timmar!

4. Avslutning

Nationalekonomer som vill värna samhällsekonomin bör inkorporera snedvridningen av en eventuell ökning av statsutgifterna i analysen i sina förslag. Platt skatt i Sverige i dag vore en dålig reform ur liberala ekonomers perspektiv, men en utmärkt reform för teknokratiskt sinnade socialdemokrater.

Jag avslutar med att föreslå tre alternativa reformer utifrån denna allmänna jämviktsanalys:

- Lägre informationskostnader genom minskade inslag av dold beskattning, i första hand genom öppen redovisning av arbetsgivaravgifter. En kostnadsfri reform som skiftar den politiska kostnadskurvan för skattehöjningar, och därmed skapar betydande välfärdsvinster.
- Avdrag för hushållsnära tjänster, som samtidigt stimulerar utbud och efterfrågan på arbetskraft. Reformen motverkar även skatteflykt, samtidigt som den (i likhet med offentliga bidrag) skapar sitt eget koncentrerade särintresse.
- Lägre skatter för låginkomsttagare, t ex genom SNS förslag (Lundgren m fl 2005) om ett förvärvsavdrag. Denna ökade progressivitet skapar politiskt stöd bland röststarka grupper, samtidigt som den riktar sig mot den extensiva marginalen och det centrala problemet i den svenska ekonomin, låg sysselsättningsgrad i riktiga jobb. Den slaviskt följda principen att skattereformen alltid måste vara finansierad ter sig dock mindre relevant givet perspektivet här.

REFERENSER

- Becker, G och C Mulligan (2003), "Deadweight Costs and the Size of Government", *Journal of Law and Economics*, vol 46, s 293-340.
- Chang, Y och S Kim (2005), "From Individual to Aggregate Labor Supply: A Quantitative Analysis Based on a Heterogeneous Agent Macro-Economy", under publicering i *International Economic Review*.
- Davis, S och M Henrekson (2004), "Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons", NBER Working Paper 10509.
- Finansdepartementet (2005), "Pär Nuder: Ökad välfärd kan kräva högre skatter", pressmeddelande, 14 januari 2005.
- Gidehag, R (2005) <http://www.plattskatt.nu/>.
- Henrekson, M och M Persson (2004), "The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System", *Journal of Labor Economics*, vol 22, s 87-113.
- Ivanova, A, M Keen och A Klemm (2005), "The Russian 'Flat Tax' Reform", *Economic Policy*, vol 20, s 397-444.
- Killingsworth, M R och J J Heckman (1986), "Female Labor Supply: A Surney", i Ashevelfter, O och P R G Layard (red), *Handbook of Labor Economics*, vol 1, North Holland, Amsterdam.
- Krueger, A och B Meyer (2002), "Labor Supply Effects of Social Insurance", i Auerbach, A och M Feldstein (red), *Handbook of Public Economics*, vol 4, North-Holland, Amsterdam.
- Lindbeck, A, S Nyberg och J Weibull (1999), "Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State", *Quarterly Journal of Economics*, vol 114, s 1-35.
- Lundgren, S, P Sörensen, A-S Kolm och E Norrman (2005), *SNS Konjunkturråd 2005: Tid för en ny skattereform!*, SNS Förlag, Stockholm.
- Munkhammar, J (2005), "Platta till skatten", Svenska Nyhetsbyrån, Stockholm.
- Olson, M (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Pencavel, J (1986), "Labor Supply of Men: A Surney", i Ashevelfter, O och P R G Layard (red), *Handbook of Labor Economics*, vol 1, North Holland, Amsterdam.
- Prescott, E (2005), "The Transformation of Macroeconomic Policy and Research", *The Region*, s 6-27.
- Sanandaji, T och B Wallace (2003), "Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation, An Empirical Study of Tax Perception in Sweden", magisteruppsats i nationalekonomi, Handelshögskolan i Stockholm.
- Slemrod, J (1996) "Which is the Simplest Tax System of Them All?", i Aaron, H och W Gale (red), *The Economics of Fundamental Tax Reform*, The Brookings Institution, Washington.