

123

Skatteprogressivitet och omfördelning

De senaste decennierna har de svenska hushållens inkomster blivit allt mer ojämnt fördelade. Gini-koefficienten för hushållens arbets- och kapitalinkomster före skatt ökade med en fjärdedel mellan 1980 och 2010 och i den yttersta toppen ökade den rikaste procentens inkomstandel med hela 217 procent.¹ Enligt teorin om optimal beskattning kan en ökad inkomstspridning motivera en ökad skatteprogressivitet eftersom omfördelningens värde ökar i förhållande till dess effektivitetsförluster. Men under samma tidsperiod minskade istället progressiviteten i det svenska skattesystemet och delvis som en konsekvens av detta ökade spridningen i hushållens disponibla inkomster (det vill säga inkomster efter skatter och bidrag) i ännu högre grad, med nästan två tredjedelar.

I detta kapitel studerar vi progressiviteten i dagens svenska skat-

Ökning av Gini-koefficienten mellan 1980 och 2010...

... samtidigt som progressiviteten minskade i skattesystemet

1. Gini-koefficienten är ett populärt mått på skevheten i en fördelning som löper mellan 0 (fullständig jämlikhet där alla personer tjänar lika mycket) och 1 (fullständig ojämlikhet där en person tjänar all inkomst). Ökningen i Gini-koefficienten syns bland annat i SCB:s inkomstfördelningsundersökning och Björklund och Jäntti (2011). Toppinkomsternas utveckling redovisas i Roine och Waldenström (2010, 2012).

tesystem. Vi analyserar dess sammansättning samt hur och varför progressiviteten förändrats under de senaste fyra decennierna. Det finns flera frågor som kapitlet ämnar besvara: Hur mäter man graden av progressivitet i ett skattesystem? Vilka skatter ökar progressiviteten och vilka minskar den? Vilken effekt hade 1991 års skattereform på progressiviteten? Hur fördelar sig skattebördan mellan olika inkomsttagare och har detta förändrats över tid? Är Sveriges skatter progressiva i ett internationellt perspektiv? Hur viktig för omfördelningen är den progressiva beskattningen i förhållande till bidragssystemet och de offentliga välfärdstjänsterna? Förändras bilden av progressivitetens struktur om man förlänger personers inkomstperioder från kalenderåret till hela livstiden?

Skatteprogressiviteten i Sverige: struktur och utveckling

Olika sätt att studera progressivitet

Det finns flera olika sätt att studera graden av progressivitet. Ett sätt utgår från de lagstadgade skatteskalornas progression över inkomsten och marginalskatten vid olika inkomstnivåer. Eftersom ekonomisk teori utgår från att människor i hög grad fattar beslut på marginalen, alltså huruvida det lönar sig att arbeta en extra timme, är just marginalskattens progression av särskild betydelse för analysen av skattesystemets ekonomiska konsekvenser. Nedan redovisar vi de aktuella marginalskatternas nivå i Sverige vad gäller arbetsinkomsternas beskattning. Noteras bör att inte enbart kommunal och statlig inkomstskatt beaktas utan även den del av arbetsgivaravgifterna som är att betrakta som ren skatt (vilket beskrivs i detalj nedan).

Vad de lagstadgade marginalskattesatserna emellertid inte åskådliggör är vilka skatter och skattenivåer som befolkningen verkligen betalar i förhållande till sina intjänade inkomster. För att få reda på det behövs information om den faktiska inkomstfördelningen före skatt och skatternas fördelning efter alla reduktioner och avdrag. Kapitlets framställning lägger därför tonvikten vid de genomsnittliga skatternas nivå och sammansättning, vilket visar resultatet av skattelagstiftningens skatteskalor i kombination med fördel-

ningen av befolkningens inkomster. Denna information visar alltså skatteprogressiviteten inte enbart som en följd av skattelagstiftningens utformning utan även vilken betydelse de enskilda inkomsttagarnas beteenden har, särskilt avseende deras valda arbetsutbud.

Till att börja med presenteras en relativt enkel men intuitiv bild av progressionen i genomsnittsskatter över inkomstfördelningen. Därefter redovisas två inom forskningen vanliga mått på skatteprogressivitet: ett mått på skatternas *omfördelningseffekt* och ett mått på deras *avvikelse från proportionalitet*. Det första måttet, omfördelningseffekten, presenterades i en amerikansk studie (Reynolds och Smolensky 1977) och visar hur utjämnande skattesystemet är. Det beräknas som skillnaden mellan inkomstspridningen (mätt med Gini-koefficienten) före och efter skatter. Det andra måttet, ickeproportionaliteten, som lanserades i Kakwani (1977) visar hur skevt fördelade skattebördorna är i förhållande till inkomsternas fördelning. Måttet beräknas således som skillnaden mellan spridningen i betalda skatter (över inkomstfördelningen) och inkomstspridningen före skatt.²

*Två mått på
progressivitet*

Analysen är uppdelad i två avsnitt där två olika skattebegrepp behandlas. Det första avsnittet studerar den totala personliga förvärvs- och kapitalbeskattningen där i princip alla skatter som svenskar betalar ingår: kommunal inkomstskatt, statlig inkomstskatt, statlig kapitalinkomstskatt, arbetsgivaravgift (skattedelen), fastighetsskatt och -avgift samt förmögenhetsskatt. Inkomstdefinitionen inkluderar samtliga förvärvs- och kapitalinkomster före skatt samt arbetsgi-

2. Rent matematiskt kan måtten skrivas på följande vis: *Omfördelningseffekt* = $Gini_{Bruttoinkomst} - Gini_{Nettoinkomst}$ och *Ickeproportionalitet* = $Gini_{Skatter} - Gini_{Bruttoinkomst}$. Notera dock att spridningen av nettoinkomster och skatter strikt sett inte mäts i Gini-koefficienter utan i koncentrationskoefficienter på grund av skillnaden i rangordningen mellan inkomsttagarnas utfall (nettoinkomst respektive skatt) och deras inkomst (bruttoinkomst). För en mer djuplodande beskrivning av dessa och andra skatteprogressivitetsmått, se Lambert (2001, kap 8).

varavgift.³ Analysens andra avsnitt studerar progressiviteten i arbetsinkomstskatten, mätt enbart som de kommunala och statliga inkomstskatterna i förhållande till förvärvsinkomsten. Anledningen till att dessa skatter analyseras specifikt är att den ekonomiska teorin om optimala skatter i hög grad fokuserar på just arbetsinkomstbeskattningen och effekter på arbetsutbudet. Hela den empiriska undersökningen baseras på inkomst- och skatteuppgifter under 1968–2010 gällande svenska män och kvinnor 20–64 år gamla. Urvalet baseras på den nationellt representativa urvalsbefolkningen i SCB:s longitudinella mikrodatabas LINDA. Att studera individer är naturligt med tanke på att det svenska skattesystemet sedan 1971 är helt individbaserat. Ur flera aspekter skulle även en hushållsbaserad analys vara av värde, men det är inte troligt att en sådan skulle ändra kapitlets huvudresultat. Valet att inte inkludera unga under 20 år eller ålderspensionärer innebär att analysen framför allt återspeglar skattesystemets inverkan på den förvärvsaktiva befolkningen. Ett sådant arbetsmarknadsrelaterat fokus är ytterst relevant, inte minst i tider då arbetslösheten är hög och skattesystemets roll för arbetskraftsdeltagande av högsta prioritet. Samtidigt medför detta med nödvändighet att en rad välfärdsfrågor som berör de riktigt unga och den äldre befolkningen inte tas upp i denna analys.

Före undersökningen måste vi utreda frågan om arbetsgivarav-

3. Den inkomstdefinition som används här är alltså summan av »sammanräknad nettoinkomst«, det vill säga inkomst från alla inkomstkällor (arbete, näringsverksamhet, kapital) före skatter och skattefria bidrag, och arbetsgivaravgiftens skattedel (vilken beskrivs nedan i kapitlet). Arbetsgivaravgiften betraktas därmed som en del av arbetstagarens totala lön. Detta antagande kan förstas diskuteras; en hel del forskning ger stöd för att en betydande del av avgiften vältras över på de anställdas löner, särskilt över tid, men graden av övervältring är sannolikt varierande. Noteras bör även att vissa transfereringar blev skattepliktiga år 1974 och för att skapa jämförbarhet över hela perioden har de sedermera beskattade transfereringarna adderats till inkomsten även före 1974. Imputerad inkomst av ägande av eget hus ingick i den officiella inkomstdefinitionen före 1991 har beräknats och lagts till för åren därefter. Fastighetsskatten inkluderar samtliga personliga fastighetsskatter och -avgifter efter eventuella reduktioner. Bolagsskatt, arvsskatt och konsumtionsskatter ingår inte i analysen då information om dessa i stort sett saknas i de svenska inkomstregister som analyseras här. För ytterligare detaljer gällande skatternas och inkomsternas beräkning, se Bengtsson, Holmlund och Waldenström (2012).

gifter, eller sociala avgifter som de också kallas, ska betraktas som del av inkomstbeskattningen eller inte. I den svenska skattediskussionen är detta inte särskilt vanligt medan det omvända gäller i andra länder, vilket till viss del nog beror på att avgiften i andra länder inte sällan betalas helt eller delvis av arbetstagaren.⁴ Den principiella underliggande frågan handlar emellertid om i vilken grad arbetsgivaravgiften är en *avgift* och i vilken grad den är att betrakta som en *skatt*. För att räknas som avgift krävs att det föreligger ett direkt samband mellan avgiftsinbetalningen och förmånens storlek; om ingen sådan koppling finns är arbetsgivaravgiften att betrakta som skatt. Vid några tillfällen har detta undersökts: Finansdepartementet fann i samband med 1990-talets skattereform att arbetsgivaravgiftens skatteandel totalt sett låg på runt 60 procent (Skatteverket 2011). Liknande, eller något lägre, nivåer har konstaterats i andra analyser (Hansson 1983; Dutrieux och Sjöholm 2006; Du Rietz 2008; Sørensen 2010, s. 210f).

För progressivitetsanalysen i detta kapitel behöver vi framför allt få reda på om arbetsgivaravgiftens skatteandel är olika stor för låg-, medel- och höginkomsttagare. Socialförsäkringssystemets förmåner innehåller så kallade förmånsgolv och förmånstak, vilka innebär att det finns gränser för hur små eller stora ersättningar som betalas ut. Rent konkret betyder detta att en ökad inkomst inte medför ökad ersättning om inkomsten ligger antingen under förmånsgolvet eller över förmånstaket. Eftersom alla inkomsttagare idag betalar arbetsgivaravgift på hela lönesumman innebär detta att avgiften är ren skatt för väldigt låga och relativt höga inkomster.⁵ Förmånstaket har sedan 1970-talet legat på ungefär 7,5 prisbasbelopp medan förmånsgolvet varit mellan ungefär ett halvt och ett prisbasbe-

Arbetsgivaravgiften – avgift eller skatt?

Skatteandelen totalt sett cirka 60 procent

Arbetsgivaravgiften en ren skatt för dem med väldigt låga och relativt höga inkomster

4. Exempelvis betalar inkomsttagare i Danmark alla sociala avgifter på sin bruttoinkomst medan de i Tyskland betalar ungefär hälften av avgifterna och arbetsgivarna andra hälften (OECD 2012, tabell 0.2).

5. Sedan 2007 betalar unga personer lägre arbetsgivaravgift, vilket har beaktats i analysen. Närmare bestämt betalade personer som var 19–25 år 22,71 procent 1/7–31/12 2007 och 21,31 procent under 2008. För åren 2009 och 2010 i analysen betalade personer upp till och med 26 år en arbetsgivaravgift på 15,49 procent (Skattestatistisk årsbok, Skatteverket, olika årgångar).

lopp.⁶ I den empiriska analysen av progressiviteten sedan 1968 sätts förmånsgolvet till ett halvt prisbasbelopp och förmånstaket till 7,5 prisbasbelopp. Rent konkret innebär detta att en person som extraknacker under ett år och tjänar mindre än cirka 20 000 kronor (ungefär ett halvt prisbasbelopp) betalar full arbetsgivaravgift utan att erhålla någon förhöjd förmånsnivå. Samma sak gäller personer med en månadslön över 28 000 kronor (det vill säga som under ett år tjänar minst 7,5 prisbasbelopp); om de får höjd månadslön betalar de full arbetsgivaravgift på höjningen utan att förmånen höjs någonting.

Arbetsgivaravgiften 100 procent skatt under förmånsgolv och över förmånstak

Med andra ord finns goda skäl att arbetsgivaravgiften betraktas som ren skatt för inkomster under förmånsgolvet och över förmånstaket. Men hur stor del av arbetsgivaravgiften är skatt för inkomster däremellan? Denna fråga är svårare att besvara eftersom det kräver att vi går in på detaljer om de sammanlagt sju socialavgifter som systemet hittills innehållit. De har alla haft sina specialregler gällande eventuell förmånskoppling och har även varierat kraftigt över tid. Appendix B ger en översikt av alla olika arbetsavgifter som funnits sedan 1968. Till att börja med har det funnits avgifter som inte är förmånsgrundande över huvud taget, exempelvis den allmänna arbetsgivaravgiften, folkpensionsavgiften och den allmänna löneavgiften. Den senare ligger 2013 på 9,88 procent, vilket motsvarar en knapp tredjedel av den totala arbetsgivaravgiften på 31,42 procent. Några arbetsgivaravgifter är delvis skatt i det att de endast ger förmåner till den del av befolkningen som berörs, till exempel för-

Den totala arbetsgivaravgiften 31,42 procent

6. Prisbasbeloppet har för 2013 beräknats till 44 500 kronor. Både förmånstaket och förmånsgolvet har varierat över tid och mellan avgifter. Takets normalnivå har varit 7,5 basbelopp men högst 80 procent av taket betalas ut i sjuk- och föräldraförsäkringen (men den senare har å andra sidan nyligen fått sitt tak höjt till 10 basbelopp). Taket i arbetsmarknadsavgiftens a-kasseförmån har dock alltid varit klart lägre, 5,3 prisbasbelopp, ålderspensionsavgiftens tak har varit något högre på 8,03 inkomstbasbelopp. Förmånsgolvets storlek är svårare att beräkna exakt eftersom den varierat beroende på inkomstens storlek; för inkomster under golvet har ingen förmån utgått medan för inkomster över golvet har förmån utgått från första kronan. Dock utgår förmån från första inkomstkronan om den totala inkomsten överstiger förmånsgolvet. En genomgång av Dutrieux och Sjöholm (2006) visar att förmånsgolven för de olika socialavgifterna, sammanvägda utifrån avgiftens storlek, år 2006 var drygt 0,4 prisbasbelopp.

äldraförsäkringsavgiften (2,6 procent) och efterlevandepensionsavgiften (1,17 procent). Till sist finns avgifter som är i högre grad förmånsgrundande, såsom arbetsskade-, arbetsmarknads-, sjukförsäkrings- och ålderspensionsavgifterna. Dessa utgör 2013 tillsammans 17,77 procent, eller drygt hälften av den totala arbetsgivaravgiften. Deras förmånskoppling har dock aldrig varit fullständig. Avgifterna har delvis gått till andra ändamål än socialförsäkringsförmåner (exempelvis förvaltningskostnader) och de under- och överskott som varje år uppstått i socialförsäkringens finansiering balanseras med andra skatter, vilket understryker avgifternas koppling till det övriga skattesystemet (Dutrieux och Sjöholm 2006, tabell 1 och 2). Även i dessa avgifter finns alltså en skattedel. Slutligen bör beaktas att förmånerna beskattas vid utbetalning vilket skapar en latent skattekuld som ytterligare höjer skatteandelen.⁷

Sammantaget innebär resonemanget att arbetsgivaravgiften inte enbart har ett skatteinnehåll för inkomster under förmånsgolv och över förmånstak utan även för inkomster däremellan. När man räknar samman uppgifterna som just redovisats landar vi i en uppskattning av denna skattedel på 40 procent. Siffran är givetvis en approximation och det finns en variation mellan åren. Ett faktum är dock att runt en tredjedel av avgifterna över tid varit rent fiskala i sin natur, att även de förmånskopplade avgifterna innehåller en viss skatteandel samt att förmånerna beskattas vid utbetalning. Rimligheten i den uppskattade skatteandelen understryks dessutom av att den ligger väl i nivå med tidigare beräkningar.

*Skatteandel
cirka 40 procent
mellan
förmånsgolv
och -tak*

Progressiviteten i förvärvs- och kapitalinkomstskatter 1968–2010

Hur progressivt är då det svenska skattesystemet när man beaktar samtliga skatter som medborgarna betalar? Vi inleder analysen med att i figur 1.1 redovisa genomsnittsskattens nivå (som an-

7. Exakt hur stor justering man bör göra på grund av denna latent skattekuld är inte uppenbar. Om man utgår från en inkomstskattesats på 30 procent borde dock detta innebära att skatteandelen ökar nästan lika mycket.

del av inkomsten) för olika skatter och olika grupper i den svenska inkomstfördelningen år 2010, det senaste året för vilket vi har data. Inkomsttagarna är indelade i grupper utifrån storleken på deras inkomst, avgränsade av särskilda inkomstgränser som kallas inkomstpercentiler.⁸

Kommunalskatt och arbetsgivaravgift den inkomstskatt de flesta betalar

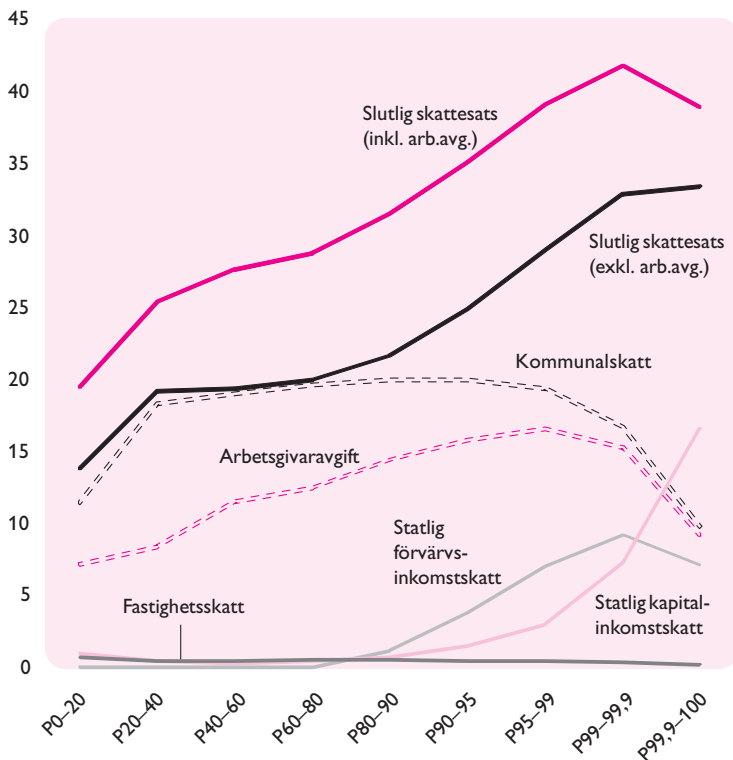
Flera tydliga mönster framträder i figuren. Inkomstfördelningens lägsta femtedel (P0–20) betalade en snittskatt på drygt 19 procent när arbetsgivaravgiftens skatteandel inkluderas och 13,7 procent när den inte räknas in. Huvuddelen av skatten utgjordes av kommunalskatten (efter jobbskatteavdrag) medan alla övriga skatter, arbetsgivaravgiften undantagen, inte hade någon större betydelse. Inkomsttagarna i toppen av fördelningen betalade mer än dubbelt så höga skatter, mellan 33 och 40 procent beroende på om arbetsgivaravgiften räknas in. Progressiviteten förefaller i huvudsak vila på de statliga inkomstskatterna på förvärvs- och kapitalinkomster, vilka båda stiger kraftigt i inkomstens nivå. Notera att den statliga inkomstskatten visserligen är proportionell, men eftersom inkomsterna i toppen av inkomstfördelningen före skatt i relativt hög grad består av kapitalinkomster är det denna inkomstskatt som betalas i dessa grupper. Kommunalskatten och arbetsgivaravgiften är bågformade i inkomsten, låg för såväl låg- som höginkomsttagare men relativt hög för den stora gruppen däremellan.

Allas skatter steg under 1970- och 1980-talen

Hur har då dessa genomsnittliga skattesatser utvecklats över tid? I figur 1.2 visar vi detta för fyra olika inkomstklasser i inkomstfördelningen under de drygt fyra decennier som förlöpt sedan startåret 1968. Under 1970- och 1980-talen steg allas skatter förhållandevis kraftigt. För personer med de lägsta inkomsterna (i gruppen P0–40, vilken inkluderar samtliga som har en inkomst under upp till den 40:e inkomstpercentilen) ökade genomsnittsskatten från drygt 20 procent 1970 till nästan 40 procent 1990 då den sjönk något. För mittegruppen (P40–60) och även personer i översta tiondelens und-

8. Den 50:e inkomstpercentilen (P50) motsvarar inkomsten för den person som befinner sig i fördelningens mitt medan den 90:e inkomstpercentilen är den inkomst som tjänas av personen som har tio procent av inkomsttagarna över sig och nio procent av inkomsttagarna under sig i fördelningen.

SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING

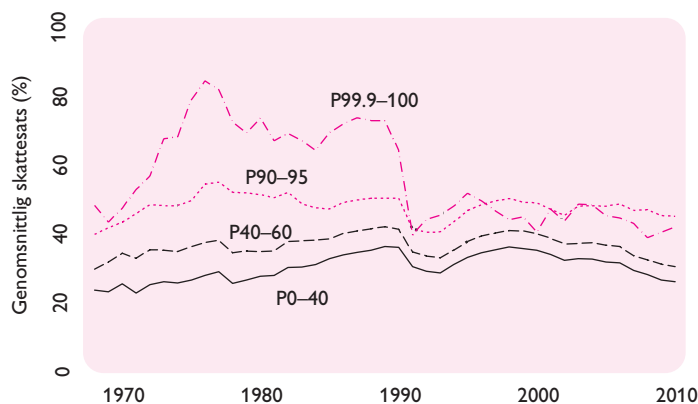


Figur 1.1 Genomsnittliga skatter i inkomstfördelningen, 2010 (procent).

Anm.: Skattesatserna beräknas genom att ta inbetalad skatt dividerad med summa förvärvs- och kapitalinkomst exklusive arbetsgivaravgifter. Jobbskatteavdraget har dragits ifrån kommunalskatten. Se text för ytterligare definitioner av inkomster och skatter. Uppgifterna bygger på data bestående av individer 20–64 år gamla, rangordnade efter summa förvärvs- och kapitalinkomst, hämtade från SCB:s mikropanel LINDA.

re halva (P90–95) ökade skatten fram till 1990 och låg därefter stabilt kring 40 procent. De allra största skattehöjningarna återfinns i den yttersta inkomsttoppen; topptusendelens genomsnittsskatt ökade från drygt 40 procent 1970 till över 80 procent endast tio år senare. Samtidigt innebar skattereformen ytterligare ett decennium senare att gruppens genomsnittsskatt föll kraftigast, från 65 procent 1990 till 40 procent året därpå. Perioden efteråt fram till idag innehåller inte lika stora svängningar i toppinkomsttagarnas betalde skatter.

Störst skattehöjningar för dem med högst inkomster



Figur 1.2 Genomsnittsbekattningen i den svenska inkomstfördelningen 1968–2010.

Anm.: Skattebegreppet inkluderar samtliga inkomstskatter, arbetsgivaravgifter (skattdelen), fastighets- och förmögenhetsskatt efter reduktioner och avdrag. Inkomsten består av förvärvs- och kapitalinkomst samt arbetsgivaravgifter. Data kommer från SCB:s mikrodatabas LINDA och innehåller individer 20–64 år gamla. Se text för ytterligare detaljer.

Ett regressivt inslag i skattesystemet

Vi noterar också ett regressivt inslag i skattesystemet efter 1990-talets skattereform då den översta inkomsttusenandelens skattesats understiger den skatt som inkomsttagarna i toppdecilgruppens lägre halva betalar. Förklaringen ligger i att de allra högsta inkomsterna i Sverige sedan 1990-talet kommit att alltmer domineras av kapitalinkomster, och då särskilt realiserade kapitalvinster (Roine och Waldenström 2012). Dessa beskattas med en separat, platt skatt som är betydligt lägre än den för höga arbetsinkomster.

Nästa steg i analysen är att se hur skatteprogressiviteten totalt sett ser ut i Sverige och hur den har utvecklats under de senaste decennierna. Här använder vi nu de två progressivitetsmått som introducerades tidigare: skatternas *omfördelningseffekt* och deras grad av *icke-proportionalitet*. Figur 1.3 visar dessa båda mått baserade på den svenska progressiviteten och hur de utvecklats under perioden. I jämförelse med den tidigare analysen av genomsnittsskatternas nivå över inkomstfördelningen framträder både likheter och några viktiga skillnader.

Båda progressivitetsmåten visar att skatteprogressiviteten i Sverige ökade drastiskt under 1970-talet, sjönk nästan lika markant under 1980-talet och efter 1991 års skattereform för att därefter öka igen under 2000-talet. Den markanta ökningen under 1970-talet är starkt förknippad med den höjda inkomstbeskattningen som infördes i flera steg under 1970-talet (inte minst efter 1971 års skattereform), men också med den indirekta marginalskatthöjning som uppstod då den höga inflationen flyttade allt fler inkomsttagare upp i de fortfarande nominellt bestämda högsta skatteklasserna, ett fenomen som på engelska kallas *bracket creep*.

I början av 1980-talet fick de höga skattenivåerna allt större uppmärksamhet, vilket ledde till en rad progressivitetsdämpande förändringar i skattesystemet.⁹ Bland annat infördes en marginalskattespärr 1980 som innebar att man satte ett tak på marginalskatten oavsett vilken nivå skatteskalorna stipulerade. Men ännu viktigare var de stora förändringar i ränteavdragsrätten som infördes under första halvan av 1980-talet efter den blocköverskridande uppgörelsen 1981 som senare kom att kallas »den underbara natten«. Inkomstskatteskalorna indexerades också under denna tid, vilket (i viss mån) motverkade den oönskade marginalskatthöjning som den höga inflationen gav upphov till. Ytterligare ett bidrag till 1980-talets minskade progressivitet är den ökade skattebördan i inkomstfördelningens nedre halva. Särskilt gäller detta arbetsgivaravgifternas storlek som före 1982 var lägre för låga inkomster (och fram till 1975 även för höga inkomster) då dessa inte motsvarades av någon marginell social förmån. Från och med 1982 betalade alla inkomsttagare samma arbetsgivaravgift oavsett förmånsnytta, vilket innebar en kraftig skatthöjning för låg- och medelinkomsttagare (se Appendix B för detaljer i arbetsgivaravgifternas nivå).

Betydelsen av den så kallade århundradets skattereform i början av 1990-talet för den svenska skatteprogressiviteten framstår som försvinnande liten i jämförelse med de stora skiftningar som obser-

9. För en detaljerad beskrivning av skattesystemets utveckling under den undersökta perioden, se särskilt Söderberg (1996) samt Skatteverkets skattestatistiska årsböcker.

Fluktuationer i skatteprogressiviteten

Gradvisa skatteförändringar under 1980-talet hade stor effekt

Betydelsen av århundradets skattereform försvinnande liten

Den totala skatten relativt oförändrad av skattereformen

veras under 1970- och 1980-talen. Visserligen sjönk skattesystemets omfördelande effekt med en tredjedel mellan 1990 och 1991, men progressiviteten mätt som skatternas avvikelse från proportionalitet förefaller inte ha påverkats alls. Det senare är något överraskande med tanke på reformens uttalade ambition att sänka de högsta marginalskatterna, vilket också skedde. Men som vi såg i figur 1.2 sjönk visserligen den yttersta inkomsttoppens genomsnittsskatt till följd av reformen men för de stora inkomsttagargrupperna förändrades inte den totala genomsnittsskatten nämnvärt vilket också kan förklara varför heller inte detta progressivitetsmått förändrades.

Ökad skatteprogressivitet under 2000-talet

Under 2000-talet har skatteprogressiviteten ökat ganska kraftigt, om än från en historiskt låg nivå. Till skillnad från på 1970-talet är ökningen denna gång inte orsakad av en uttalad politisk ambition att höja skatten; tvärtom har ökningen fortsatt även efter det borgerliga regeringstillträdet 2006. En närmare analys av den ökade graden av icke-proportionalitet visar att förklaringen istället ligger i att allt fler inkomsttagare, från 10 procent 1995 till 35 procent 2010 i den urvalsbefolkning som analyserats, har en inkomst över förmånstaket i socialförsäkringen och därmed blir en allt större andel av deras arbetsgivaravgift ren skatt.¹⁰ Anledningen till denna utveckling kan säkert diskuteras, men det är ett välkänt faktum att den nominella ekonomiska tillväxten i Sverige på senare år varit högre än inflationen, vilket innebär att lönerna växer snabbare än prisbasbeloppet. Detta är en glömd form av *bracket creep* i det svenska skattesystemet som satt tydliga spår i progressivitetens nivå.

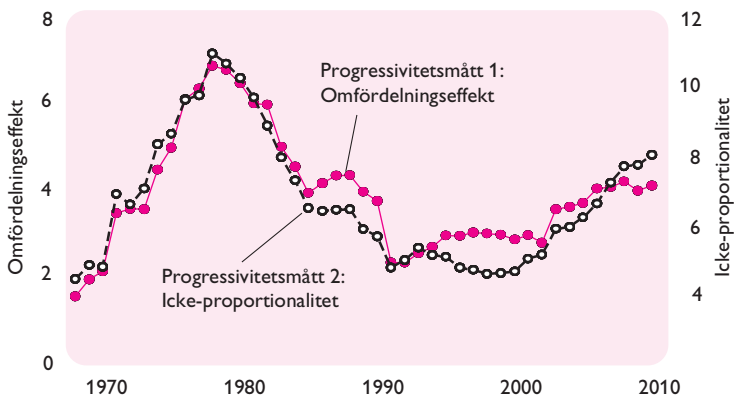
Allt fler tjänar över förmånstaket i socialförsäkringen

Statlig inkomstskatt bidrar mest till progressiviteten

Hur bidrar då enskilda skatter till den sammantagna skatteprogressiviteten i landet? Figur 1.4 redovisar de olika skatternas andel av den totala inkomsten över inkomstfördelningen sedan 1968. Flera tydliga mönster och utvecklingslinjer framträder här. Den skatt som bidrar mest till progressiviteten är den statliga inkomstskatten och sedan 1991 även den statliga kapitalinkomstskatten. Även om den statliga inkomstskattens bidrag till skatteprogres-

10. Andelen inkomsttagare över skiktgränsen för statlig inkomstskatt har dock varit ganska stabil sedan 1991 (Skatteverket 2011).

SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING



Figur 1.3 Skatteprogressiviteten i Sverige 1968–2010.

Anm. och källa: Se figur 1.1

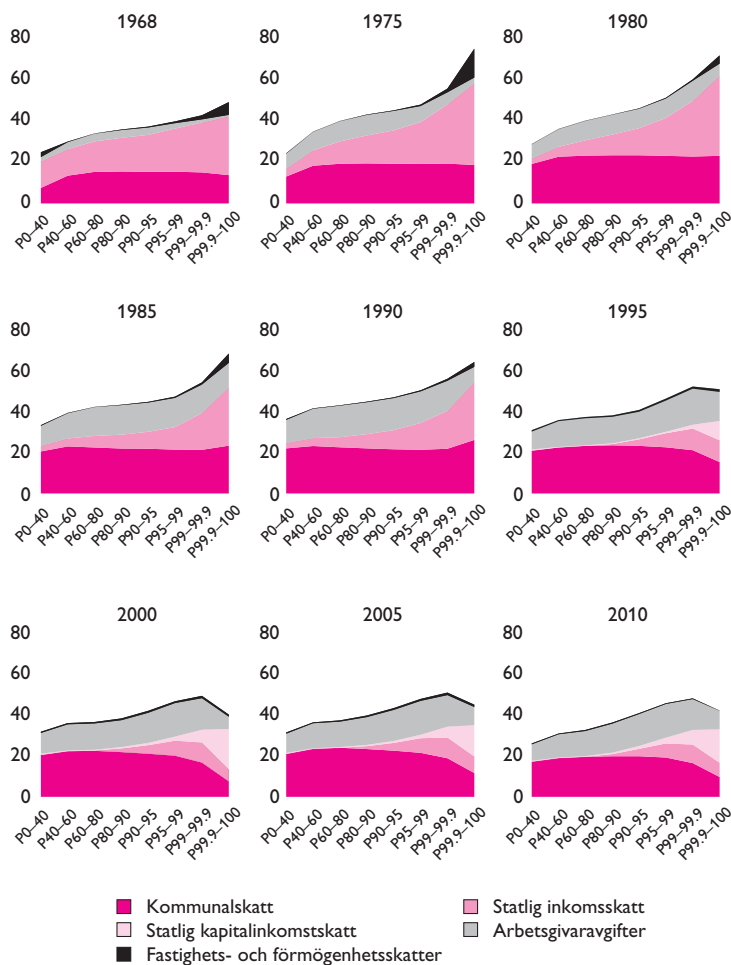
sionen över fördelningen var som mest markant under 1970-talets senare hälft utgör den än idag den största skatten som betalas av den yttersta toppen i inkomstfördelningen.

Ett annat resultat är att arbetsgivaravgifternas generella betydelse har ökat kraftigt, från att ha motsvarat en total andel på ungefär en tiondel av alla personliga arbets- och kapitalinkomster år 1970 till att motsvara mer än en tredjedel år 2010. Som redan diskuterats har denna utveckling haft en klart dämpande effekt på skatteprogressiviteten eftersom avgifterna sedan 1980-talets början är proportionella och endast med undantag för de sista årens selektiva sänkningar för vissa åldersgrupper betalas tillfullo av alla inkomsttagare.

Åt motsatt håll har fastighets- och förmögenhetsbeskattningen utvecklats. År 1970 motsvarade de 6,9 procent av topprocentens inkomster, år 2010 endast 0,5 procent. Det progressiva inslaget i dessa kapitalinkomster har idag nästan helt försvunnit. Den statliga fastighetsskatten på småhus ersatts av en i allt väsentligt lägre, proportionell kommunal fastighetsavgift medan förmögenhetsskatten slopades helt 2007. Tendensen i denna sänkta kapitalbeskattning förstärktes dessutom av att även arvs- och gåvoskatten togs bort 2004.

Ökad betydelse för arbetsgivaravgiften

Kapitalinkomsterna har nästan försvunnit



Figur 1.4 Skatternas sammansättning i olika inkomstklasser.

Anm. och källa: se figur 1.1.

*Sverige har
näst högst
skatter bland
OECD-länder*

Är skatteprogressiviteten högre i Sverige än i andra västländer? Att Sverige har internationellt sett höga skatter är välkänt. Sett till skattetrycket utgör de idag drygt 45 procent av BNP, vilket är näst högst i OECD (efter Danmark). Men ett högt skattetryck innebär inte med nödvändighet att skatternas progressivitet är hög. Som vi sett

SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING



Figur 1.5 Skatteprogressivitet i femton europeiska länder kring 1990.

Anm.: Progressivitetsmåten är definierade på samma sätt som ovan, men för att bli jämförbara mellan länder har de dividerats med respektive lands inkomstspridning (Gini) före skatt. Arbetsgivaravgifter ingår i skattedefinitionen. Ländernas siffror härstammar från perioden 1987–1992. Källa: Verbist (2004), tab. 1.

*Progressivite-
ten internatio-
nellt sett låg*

sjönk den svenska skatteprogressiviteten kraftigt under 1980-talet och i figur 1.5 visas omfördelningseffekten och icke-proportionaliteten i femton europeiska länder, däribland Sverige, kring 1990. För att öka jämförbarheten har progressiviteten i de olika länderna skalats med varje lands inkomstspridning före skatt (vilket förklarar varför nivåerna inte är desamma som i figur 1.3). Huvudbudskapet i figur 1.5 är att den svenska progressiviteten är internationellt sett låg. Medan omfördelningseffekten är något lägre i tre andra länder är graden av icke-proportionalitet lägst i Sverige. Resultatet att Sverige med sina höga skatter har en relativt låg skatteprogressivitet är i linje med en hypotes som förts fram av den amerikanske ekonomhistorikern och välfärdsforskaren Peter Lindert (2004). Enligt honom är behovet att hålla nere effektivitetsförluster som följer av alltför höga skatter särskilt stort i högbeskattande välfärdsstater.¹¹ Sverige och flera andra länder går kanske av denna anledning mot en ökad användning av breda, stabila skattebaser såsom just socialförsäkringar, konsumtionsskatter och platta inkomstskatter såsom kommunalskatten.

Förvärvsinkomstskatternas progressivitet 1991–2010

Nu övergår vi till att studera progressiviteten i enbart arbetsinkomstskatterna. Som diskuterades i föregående kapitel pekar teorier om optimal beskattning ut just arbetsutbudseffekterna som den viktigaste kostnaden av höga skatter. Att studera just arbetsinkomstskattens nivå över inkomstfördelningen och i vilken mån särskilda reformer såsom jobbskatteavdraget påverkat denna är därför extra viktigt. I analysen nedan definierar vi arbetsinkomster som den sammanlagda förvärvsinkomsten, det vill säga summan av inkomst av tjänst och enskild näringsverksamhet. De skatter som beaktas är kommunal och statlig inkomstskatt efter jobbskatteavdrag. Vi ex-

11. Bilden stämmer dock inte fullt ut eftersom andra högskatteländer som Danmark och Finland har relativt sett högre progressivitet.

kluderar således arbetsgivaravgiften från denna analys för att komma närmare den allmänna bilden av arbetsinkomst och dess beskattning. På grund av att alla inkomster beskattades gemensamt efter en och samma skatteskala före skattereformen 1991 kan inte analysen gå längre tillbaka än så.

Vi inleder med att visa den lagstadgade marginalskattens nivå i inkomstfördelningen 2011 för en medelålders person. Figur 1.6 visar två olika marginalskattekurvor. Den ena, »Marginalskatt«, visar summan av (genomsnittlig) kommunalskatt och statlig förvärvsinkomstskatt inklusive värnskatt. Den andra kurvan, »Marginalskatt + Arbetsgivaravgift (skattedelen)«, utgörs av den första kurvan plus den del av arbetsgivaravgiften som på marginalen är ren skatt, det vill säga som inte innehåller något marginellt förmånsvärde kopplat till avgiftens erläggande. Som beskrevs i avsnittets inledning är skatteandelen 40 procent (av den totala arbetsgivaravgiften) för inkomster mellan 0,5 och 7,5 prisbasbelopp och 100 procent därunder och därutöver.

Vi ser två något olika bilder. För det första finns en betydande progression i svenska marginalinkomstskatter. Jobbskatteavdraget medför att den lägsta marginalskatten är 0 procent medan den högsta nivån ligger på drygt 56 procent.

För det andra förändras bilden drastiskt när man även tar med arbetsgivaravgifternas skatteandel. Inkluderas den minskar progressionen samtidigt som nivån på marginalskatten höjs betydligt. Även låginkomsttagare betalar nu en total marginalskatt på mellan 30 och 40 procent; särskilt iögonfallande är diskrepansen mellan den 0-procentiga kommunalskatten efter jobbskatteavdrag och den 31,42-procentiga totala marginalskatten för inkomster under ett halvt prisbasbelopp. Nästan lika anmärkningsvärt är att höginkomsttagare som betalar värnskatt möter en lagstadgad toppmarginalskatt på hela 70,2 procent. Detta är visserligen inte historiskt unika nivåer; i Sverige låg den högsta marginalskatten på nära 90 procent vid slutet av 1970-talet och både Storbritannien och USA hade toppmarginalskatter på över 90 procent i flera år under efterkrigstidens första decennier (Piketty och Saez 2012). Men sett till situationen idag om man

Betydande progression i marginalinkomstskatter

Låginkomsttagare betalar hög marginalskatt när också arbetsgivaravgiften beaktas

De högsta marginalskattorna i världstopp

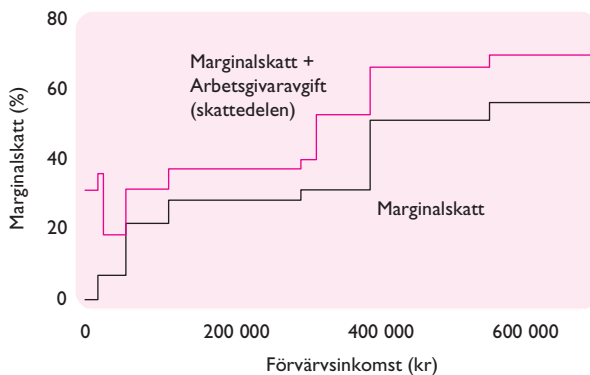
jämför med andra länder ligger denna svenska toppmarginalskatt icke desto mindre i det absoluta toppskiktet (OECD 2012).

Är denna totala marginalskatteprofil effektiv i enlighet med vad vi vet om inkomstskattebasens känslighet för beskattning? Inom ramen för den senaste långtidsutredningen undersöktes denna fråga specifikt avseende höginkomsttagarnas skattenivåer (Pirttilä och Selin 2011). Utredningen konstaterade att om man utgår från en uppskattad känslighet (eller elasticitet) på runt 0,2, vilket innebär att utbudet minskar med 0,2 procent om skatten höjs med en procentenhet, skulle faktiskt den intäktsmaximerande skattesatsen i toppen vara 72 procent, det vill säga i hägnet av dagens svenska toppmarginalskattesats. Men om känsligheten är större för höginkomsttagare, kanske rentav dubbelt så stor utifall detta är en grupp som har stort inflytande över sin arbetstid, landar man istället på en högsta marginalskattesats på 57 procent. Slutsatsen som drogs var att värnskatten förefaller vara en ekonomiskt skadlig skatt vars avskaffande sannolikt skulle vara helt självfinansierande. Liknande slutsats om värnskattens avskaffande har även dragits av andra studier, exempelvis Sørensen (2010) och Holmlund och Söderström (2011). Men det råder ingen fullkomlig konsensus inom forskningen gällande om skattekänsligheten verkligen är högre bland höginkomsttagare. I sin översikt av optimal arbetsinkomstbeskattning visar de franska ekonomerna Thomas Piketty och Emmanuel Saez att de uppmätta effekterna bland höginkomsttagare även avspeglar institutionella inslag när det gäller skattekontrollens effektivitet och gruppens kapacitet att flytta inkomster över tid för att minimera skattebetalningar (Piketty och Saez 2012). Även i Saez, Slemrod och Giertz (2012) visas att det inte är enbart arbetsutbudet, utan just den beskattningsbara inkomsten som är känslig för marginalskatten bland höginkomsttagare. Med hjälp av exempelvis skatteplanering minskar man sin inkomst (med bibehållet arbetsutbud) som reaktion på alltför höga marginalskatter. I den mån höginkomsttagares inkomster inte enbart härrör från skicklighet och hård ansträngning utan även från lyckosamma omständigheter (som exempelvis den förändrade avkastningen på befintligt humankapital till

*Värnskatten
troligtvis
skadlig...*

*...men exakt
hur skadlig är
oklart*

SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING



Figur 1.6 Marginalskatten på förvärsinkomster i Sverige 2011.

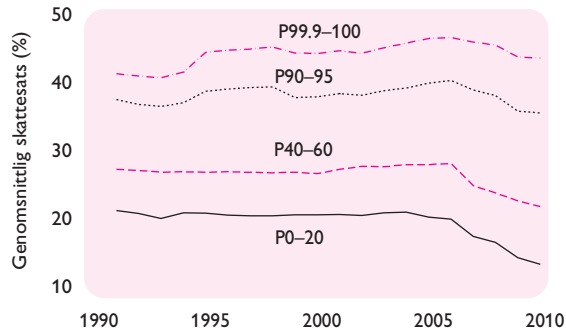
Anm.: Beräkningen gäller för personer över 26 år och under 65 år (arbetsgivaravgiften är lägre för unga och äldre personer). Skattesatser och brytpunkter för genomsnittlig kommunalskatt (medeldebiteringen på 31,55 procent) och statlig förvärsinkomstskatt (20 procent från 395 600 kronor och 5 procent därtill vid inkomster från 590 600 kronor) är hämtade från Skatteverket (2011, s. 74). Arbetsgivaravgiften år 2011 är 31,42 procent. Skatteandelen beräknas till 100 procent, det vill säga hela arbetsgivaravgiften, för förvärsinkomster under ett vägt förmånsgolv på 26 280 kronor (cirka 0,6 prisbasbelopp, baserat på uppgifter i Dutrieux och Sjöholm 2006) och 321 000 kronor (7,5 prisbasbelopp). Mellan dessa inkomster beräknas arbetsgivaravgiftens skatteandel till 40 procent (se text för beskrivning). Eftersom arbetsgivaravgifternas skattedel utgår på den totala lönesumman (bruttolönen + arbetsgivaravgifterna) beräknas den totala marginalskatten som arbetsgivaravgiften plus $(1 - \text{arbetsgivaravgiften}/100)$ multiplicerat med marginalskatten. Ett exempel: För en person med 600 000 kronor i årsinkomst är den totala marginalskatten $31,42\% + (1 - 31,42\%) \cdot 56,55\% = 70,2\%$.

följd av globaliseringen eller finansiella arv) finns däremot ökat utrymme att beskatta höga inkomster utan stora effektivitetsförluster (Slemrod och Bakija 2001).

Den genomsnittliga arbetsinkomstskatten, arbetsgivaravgiften ej inräknad, i olika inkomstklasser visas i figur 1.7 för perioden 1991–2010. Inkomståret 2010, vilket alltså är det senaste året för vilka vi observerar skattebefolkningens inkomster, betalade den lägsta femtedelen i inkomstfördelningen (P0–20) ungefär 14 procent arbetsinkomstskatt i genomsnitt, mittengruppen (P40–60) betalade drygt 22 procent medan topptusendelen (P99,9–100) betalade drygt 51 procent i genomsnittlig skatt. År 1991 betalade samma grupper 22 procent, 28 procent respektive 45,5 procent. Förändringen över tid är dramatisk framför allt för låg- och medelinkomsttagarna, vilkas

Utrymme att beskatta höga inkomster utan effektivitetsförluster

Minskad skatt för låg- och medelinkomsttagare



Figur 1.7 Genomsnittliga arbetsinkomstskatter i Sverige, 1991–2010.

skatt har sjunkit med över en tredjedel. De allra högst betalda där-
emot betalar en klart högre skatt idag än de gjorde för tjugo år sedan,
även om nivån sjunkit även för dem sedan toppåret 2006.

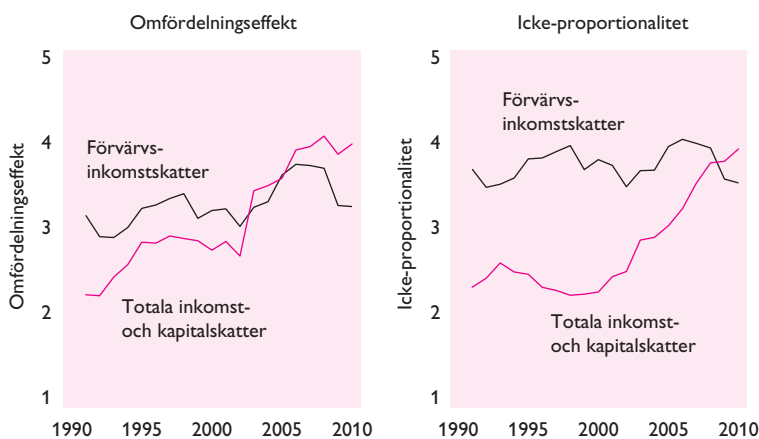
*Tydliga spår
av skattepoli-
tiken*

När man kontrasterar dessa trender mot den förda skattepoliti-
ken under dessa år syns flera tydliga spår. Höginkomsttagarna upp-
levde 1995 en tydlig skattechöjning i samband med införandet av den
senaste värnskatten samma år som några år senare övergick i en per-
manent högre statlig inkomstskatt.¹² Medel- och låginkomsttagar-
na har betalat ungefär samma skattesats under 1990- och 2000-ta-
len fram till 2007 då den fallit mycket markant. Förklaringen är
naturligtvis jobbskatteavdragen som införts i fyra steg sedan 2007
och som sammantaget minskat arbetsinkomstskatterna med runt
80 miljarder kronor. Att jobbskatteavdraget inte har påverkat den
yttersta inkomsttoppens genomsnittliga skattenivå förklaras av den
maxgräns för inkomster över vilka avdraget inte stiger.

12. Värnskatt har funnits i Sverige tidigare i samband med de två världskrigen,
men då i form av årliga extraskatter. Den första var 1914 års värnskatt som ålades större
inkomster (över 5 000 kronor) och förmögenheter (över 30 000 kronor) med en
högsta marginalskatt på 10 procent. Även under andra världskriget infördes värnskat-
ter. Dessa påverkade de flesta skattebetalarna och hade en högsta marginalskatt på
31 procent (Genberg 1942). Trots att värnskatteformellt var tillfälliga hade de en
kvardröjande inverkan på skattenivån i samband med införandet av den enhetliga
statliga inkomstskatten år 1948 (Söderberg 1996).

Hur stor är då progressiviteten i beskattningen av arbetsinkomster? Liksom tidigare mäter vi detta med måtten på omfördelningseffekt och graden av icke-proportionalitet. Resultaten visas i figur 1.8. För att lättare tolka arbetsinkomstskattens progressivitet jämförs den med progressiviteten i samtliga förvärvs- och kapitalinkomster som redan presenterats. Sedan 1991 finns ingen tydlig tidstrend i arbetsinkomstskatternas progressivitet, vilket också delvis överensstämmer med skattenivåernas utveckling som visades i figur 1.7 och som till stor del beror på arbetsgivaravgiftens ökade skatteinnehåll. När man studerar progressivitetens nivå framträder ytterligare några intressanta mönster. Omfördelningseffekten är i princip lika stor i arbetsinkomstskatten som i samtliga personliga skatter; Gini-koefficienten minskar med ungefär tre till fyra hundradelar (ungefär en tiondel) i båda fallen. Graden av icke-proportionalitet är däremot markant högre i arbetsinkomstskatterna än i de totala individskatterna, åtminstone fram till slutet av perioden. Denna skillnad förklaras återigen huvudsakligen av de närmast proportionella arbetsgivaravgifterna som ju utgör hälften av de totala personliga skatterna.

Ingen tydlig trend i arbetsinkomstskatternas progressivitet



Figur 1.8 Arbetsinkomstskatternas progressivitet 1991–2010.

Skattebördans fördelning mellan inkomsttagarna

Ytterligare en viktig pusselbit i analysen av skattesystemets progressivitet är frågan hur skattebördan fördelar sig mellan inkomsttagarna. Som redan diskuterats, och som vi ägnar betydande uppmärksamhet åt i nästföljande kapitel, anser många att ett skattesystem bör fördela skattebördan utifrån skattebetalarnas förmåga att bära den. Detta synsätt utgår från skatteförmågeprincipen och skatternas vertikala rättvisa, det vill säga att man betalar mer skatt ju högre inkomst man har. (Exakt hur mycket mer skatt personer med högre inkomster ska betala är dock en politisk fråga.) En specifik del i den svenska inkomstbeskattningen försvårar uppnående av vertikal rättvisa, nämligen den tudelade beskattningen av förvärvs- och kapitalinkomster. Det faktum att samma inkomst beskattas olika beroende på varifrån den härstammar gör att personer med samma skatteförmåga (det vill säga inkomst) potentiellt sett beskattas olika.

Tabell 1.1 visar den andel av den totala skattebördan som olika grupper i inkomstfördelningen betalar. Tabellen innehåller två paneler, en baserad på samtliga inkomst- och kapitalskatter och en baserad enbart på arbetsinkomstskatten (exklusive arbetsgivaravgift). Skattebördan är skevt fördelad oavsett vilket skattebegrepp som används; år 2010 var koncentrationskoefficienten (i princip samma sak som Gini-koefficienten) 50,4. Höginkomsttagarna i den översta femtedelen (P80–100) betalar idag runt hälften av alla skatter och den översta tiondelen står för ungefär en tredjedel. I botten är situationen den omvända. Den lägst betalda femtedelen (P0–20) betalar en hundradel av alla skatter. Mönstret går igen i båda panelerna, även om skevheten är något lägre i den övre panelen där arbetsgivaravgifterna jämnar ut skattebördans fördelning.

Tabellen visar även hur skattebördornas fördelning förändrats under de senaste drygt fyra decennierna. Här framträder ett tydligt mönster, återigen likartat för de båda skattedefinitionerna. I slutet av 1960-talet var skatterna som skevast fördelade under hela perioden, med en koncentrationskoefficient på 57,7. Intressant nog förklaras inte detta av att toppinkomsttagarna beskattades extraordinärt högt; topprocentens relativa skattebörda var bland de lägsta under perioden. Istället var det inkomsttagare ovanför mitten

Skev skattebörda mellan inkomstlagen

SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING

Tabell 1.1 Olika inkomsttagargrupperns andel av skattebördan 1968–2010 (procent).

	Kvintil- grupp 1	Kvintil- grupp 2	Kvintil- grupp 3	Kvintil- grupp 4	Kvintil- grupp 5	Topp 10%	Topp 1%	Topp 0,1%	
(Konc. koeff.)	(P0– 20)	(P20– 40)	(P40– 60)	(P60– 80)	(P80– 100)	(P90– 100)	(P99– 100)	(P99.9– 100)	
Förvärvsinkomst- och kapitalsskatter									
1968	58,9	0,0	2,6	13,6	26,1	57,7	39,1	9,8	2,2
1980	44,1	1,9	9,4	17,0	24,4	47,3	31,1	8,4	2,8
1991	38,3	3,7	12,8	18,0	22,8	42,7	27,9	6,8	2,0
2000	43,8	2,4	11,3	17,2	22,3	46,8	32,1	10,0	3,9
2010	50,4	1,2	9,4	15,8	21,2	52,4	37,3	11,2	3,8
Förvärvsinkomstsskatter									
1991	39,1	3,9	12,1	17,4	22,8	43,8	28,3	6,1	1,3
2000	42,3	3,6	12,3	17,9	23,0	46,3	31,7	8,5	2,5
2010	45,8	3,2	12,0	17,5	22,6	50,2	35,0	9,5	2,6

Anm.: Koncentrationskoefficienten i kolumn 2 kan utläsas som en Gini-koefficient, det vill säga från 0 (fullständig jämlikhet där alla betalar samma skatt) till 1 (fullständig ojämlikhet där en person betalar all skatt). Se figur 1.1 samt text för närmare beskrivning av skatte- och inkomstdefinitioner samt datakälla.

och strax under toppen som bar den relativt största bördan medan låginkomsttagarna nästan inte betalade någonting. Fram till slutet av 1980-talet ökade låginkomsttagarnas relativa skattebördan kraftigt medan höginkomsttagarnas minskade i ungefär samma takt.

Sedan 1990-talets början är trenden emellertid den omvända. Den lägsta inkomstfemtedelens andel sjönk från 3,7 procent av alla skatter 1991 till 1,2 procent 2010, och i termer av arbetsinkomstskatter var nedgången från 3,9 procent till 3,2 procent. I mitten av inkomstfördelningen har andelen varit i stort sett konstant medan höginkomsttagarnas andel har stigit kraftigt oavsett vilken gruppe- ring i toppen eller vilket skattebegrepp som väljs. Exempelvis har

Skattebördan har ökat för toppinkomsttagarna

topprocentens andel av de totala skatterna ökat från 6,8 procent till 11,2 procent mellan 1991 och 2010 och från 6,1 procent till 9,5 procent av arbetsinkomstskatterna. Utvecklingen i toppen drivs av två huvudsakliga faktorer. När det gäller de totala arbets- och kapitalskatterna är det framför allt arbetsgivaravgiftens ökade skattedel som driver utvecklingen medan när det gäller arbetsinkomstskatterna är det framför allt effekten av att jobbskatteavdraget har större inverkan på skatterna som betalas i botten av inkomstfördelningen.

Hur påverkar bidrag och transfereringar progressivitetens storlek?

Olika sätt att utjämna konsumtionsmöjligheter

Skattesystemets omfördelande egenskaper är en viktig dimension av progressiviteten. Vi har i vår analys hittills studerat detta genom att jämföra inkomstfördelningen före och efter betalda skatter. Men skatter är inte det enda instrumentet som regeringen har att tillgå i fördelningspolitiken. Riktade transfereringar är ur ett fördelningsperspektiv kanske ännu viktigare för att utjämna konsumtionsmöjligheterna i samhället.

I denna avdelning utökas därför analysen till att inbegripa alla skatter och bidrag som finns i Sverige. Ansatsen bygger på en studie av Niklas Bengtsson, Bertil Holmlund och Daniel Waldenström (2012) som analyserar den svenska progressiviteten ur just ett sådant bredare perspektiv, nämligen att mäta omfördelningseffekten inte enbart i skatternas inverkan utan även inklusive samtliga bidrag. Här inkluderas alltså både beskattade transfereringar såsom arbetslöshetsersättning, sjukersättning och pensioner samt obeskattade transfereringar såsom försörjningsstöd (som tidigare kallades socialbidrag), barnbidrag och bostadsbidrag. Metoden utgår från att studera skillnaden mellan spridningen i faktorinkomster och disponibel inkomst, det vill säga inkomster före och efter samtliga skatter och bidrag.

Tabell 1.2 redovisar omfördelningseffekten av olika typer av transfereringar och skatter. Den översta raden visar effekten av att gå från faktorinkomster, det vill säga rena löne- och kapitalinkoms-

SKATTEPROGRESSIVITET OCH OMFÖRDELNING

ter, till summan av förvärvs- och kapitalinkomster där även beskattade transfereringar till framför allt arbetslösa och sjuka ingår. Gini-koefficienten sjunker med 6,2 procentenheter från 45,5 till 39,3, en minskning med en sjundedel. Den andra raden visar att omfördelningseffekten av skatter minskar Gini-koefficienten med

Tabell 1.2 Omfördelningseffekten av skatter, bidrag och offentliga välfärdstjänster.

<i>Inkomst före omfördelning</i>	<i>Omfördelning</i>	<i>Inkomst efter omfördelning</i>	<i>Omfördelningseffekt</i>	<i>Akkumulerad omfördelningseffekt</i>
1. Faktorinkomst (Gini 45,5)	+ Beskattade transfereeringar	Förvärvs- och kapitalinkomst före skatt (Gini 39,3)	6,2	6,2
2. Förvärvs- och kapitalinkomst före skatt (Gini 39,3)	– Skatter	Förvärvs- och kapitalinkomst efter skatt (Gini 36,0)	3,3	9,5
3. Summa förvärvs- och kapitalinkomst efter skatt (Gini 36,0)	+ Obeskattade transfereringar	Disponibel inkomst (Gini 31,6)	4,5	14,0
4. Disponibel inkomst (Gini 31,6)	+ Offentliga välfärds-tjänster	Välfärds-tjänstutökad disponibel inkomst (Gini 25,2)	6,3	20,3

Anm.: Siffrorna baseras på genomsnittlig inkomstspridning i Sverige under 2000-talet förutom Gini-koefficienten för »Välfärdstjänstutökad disponibel inkomst« vilken beräknats som en antagen (baserad på tidigare studier, se text) tjugoprocentig minskning av Gini för disponibla inkomster. Faktorinkomsten inkluderar lön, näringsinkomst samt kapitalinkomst.

ytterligare 3,3 procentenheter till 36,3. Detta är alltså den effekt som analyserades ovan.

Riktade transferingar är mer omfördelade än inkomstskatten

På tredje raden visas omfördelningseffekten av att lägga till obeskattade transferingar, alltså att gå från inkomster efter skatter till den rena disponibla inkomsten som även inkluderar alla bidrag. Omfördelningseffekten av de obeskattade bidragen är 4,5. Den sammantagna omfördelande effekten av samtliga transferingar, beskattade och obeskattade, är alltså 10,7. Inkomstspridningen minskar med andra ord med nästan en fjärdedel ($10,7/45,5 = 23,5\%$) som en följd av riktade transferingar medan skatter minskar inkomstspridningen med en tolfedel ($3,3/39,3 = 8,4\%$).

Omfördelningseffekt av välfärdstjänster

Samhällets omfördelning är dock ännu mera omfattande än vad skatte- och bidragssystemen ger vid handen. Även om skatter och bidrag är de synligaste kanalerna att förändra medborgarnas inkomster och konsumtionsmöjligheter, är det ett välkänt faktum att också offentligt tillhandahållna välfärdstjänster fyller en viktig fördelningspolitisk funktion. Exempelvis erbjuds barnfamiljer kostnadsfri sjukvård för sina barn och subventionerad barnomsorg. De äldre åtnjuter till stora delar skattefinansierade vårdtjänster. Funktionshindrade, efterlevande och övrigt socialt utsatta grupper omfattas också av offentliga välfärdstjänster. Den omfördelande effekten av dessa i huvudsak generella åtgärder ligger framför allt i att tillhandahålla tjänster som relativt köpsvaga hushåll annars kanske inte skulle haft råd till. Det finns dock exempel på offentliga välfärdstjänster som inte är lika omfördelande, såsom fallet med kostnadsfri högskoleutbildning. Eftersom politiker i princip kan välja att omfördela genom sänkta skatter, höjda bidrag eller ökade subventioner av välfärdstjänster som låginkomsttagare annars skulle ha haft svårt att skaffa sig finns en risk att fördelningsanalyser som bortser från skattefinansierade välfärdstjänster landar i missvisande resultat.

Att inkludera offentliga välfärdstjänster i analysen av skatteprogressivitet har med andra ord principiellt värde. Men att gå från denna insikt till praktisk implementering i analysen är inte enkelt. Det finns idag inget självskrivet och okomplicerat sätt att omsät-

ta värdet av offentligt finansierad konsumtion i monetära termer på individ- och hushållsnivå. Ett fåtal studier existerar där forskare har utarbetat modeller som utökar den disponibla inkomstdefinitionen med att även inkludera vissa offentliga välfärdstjänster.¹³ I en studie av situationen i fem europeiska länder finner man att skattefinansierade välfärdstjänster såsom barnomsorg och sjukvård skulle, om de skulle värderas och räknas som en hushållsinkomst, minska inkomstjämligheten med en femtedel och halvera fattigdomen (Paulus, Sutherland och Tsakloglou 2010). Liknande resultat erhålls i undersökningar av lokalt producerade välfärdstjänster i Norge (Aaberge, Langørgen och Lindberg 2010; Aaberge med flera 2010). På SCB pågår arbete att inkludera individuell konsumtion av välfärdstjänster i svenska registerdatabaser. De första resultaten från detta arbete visar också att inkomstspridningen sjunker, om än inte lika mycket som de övriga studierna, vilket skulle kunna bero på att en annan (kostnadsbaserad) metod använts för att beräkna tjänsternas monetära värde (Andersson, Johansson och Olin 2011).

Vi omsätter dessa resultat i tabell 1.3 genom att anta att inkomstspridningen efter skatt i Sverige minskar med en femtedel om vi skulle ha inkluderat offentliga välfärdstjänster i det disponibla inkomstbegreppet. Den fjärde raden visar att progressiviteten, det vill säga omfördelningseffekten, inte oväntat ökar i motsvarande grad som inkomstspridningen sjunker. Notera att denna effekt baseras på en utjämning som antagits vara lika stor i vårt land som påträffats i andra länder. Om Gini-koefficienten minskar med en femtedel skulle det innebära en omfördelningseffekt på 6,3, vilket är en stor effekt i förhållande till exempelvis skatternas inverkan.

För att sammanfatta finns det flera sätt att utvärdera graden av omfördelning i skatte- och bidragssystemet. Mått som enbart utgår från skatters effekter ger en ofullständig bild av progressiviteten i Sveriges omfördelningsspolitik. Transfereringarnas inverkan är betydande och bör beaktas i möjligaste mån. Vi konstaterade även

Välfärdstjänster halverar fattigdomen

Välfärdstjänster minskar inkomstspridningen med en femtedel i Sverige

13. För ett tidigt exempel på en multinationell undersökning av denna fråga, se Smeeding med flera (1993).

Bred definition av omfördelning nödvändig

att analyser som enbart baseras på taxerade inkomster och kontanta bidragssystem missar omfördelningen som sker via de offentliga välfärdssystemen. Eftersom politiker i viss mån väljer mellan att sänka skatter, höja bidrag eller öka subventionerna av välfärdstjänster borde analyser av såväl inkomstfördelning som skatteprogressivitet även inkludera denna breda definition av omfördelning för att undvika godtycke.

Progressivitet över livsrytten

Analys av skatters progressivitet baseras i princip alltid på inkomster och skatters fördelning under det kalenderår de intjänas och betalas. Tidsramen är naturlig eftersom individer beskattas på just årsbasis och skattemyndigheter därmed samlar information om inkomster och skatter under den perioden. Men ur ett ekonomiskt perspektiv kan man med fog ifrågasätta om ett kalenderår är den bästa tidsrymden för analyser av individers välfärd. De flestas inkomster skiftar från tid till annan, vare sig det handlar om kortsiktiga fluktuationer till följd av arbetslöshet och husförsäljning eller mer långsiktiga cykler över livet där man som ung tjänar relativt lite och som äldre relativt mycket.

Skillnader mellan års- och livstidsperspektiv

Skattesystemet tar emellertid ingen hänsyn till att inkomster och därmed även skatter skiftar över tid. Det är därför inte klart om skattesystemets inverkan på fördelning och effektivitet beror på vilken tidsrymd som utvärderas. I en ny brittisk studie konstateras stora skillnader i hur skatte- och bidragssystemets påverkar särskilt kvinnors vilja att arbeta när man jämför års- och livstidsperspektiv (Brewer, Costa Dias och Shaw 2012).

Frågan är då om det svenska skattesystemets progressivitet ser likadan ut på årsbasis som det gör över längre tid, exempelvis en persons hela livstid. I detta avsnitt presenteras en nygjord analys av den långsiktiga skatteprogressiviteten i Sverige sedan 1960-talets slut fram till idag. Analysen grundas på en utredning av 42 års svenska longitudinella registerdata som utförts i Bengtsson, Holmlund och Waldenström (2012). För personer födda på 1940-talet möjlig-

gör databasen att följa deras faktiska inkomsthistoria från inträdet på arbetsmarknaden som 20-åringar till utträdet som ålderspensionärer.¹⁴ Analysen i detta avsnitt skiljer sig något från kapitlets övriga analyser på så sätt att progressiviteten här beaktar skatter och samtliga bidrag medan fokus tidigare lades vid skatter (och i viss mån beskattade bidrag). I grunden handlar det om att studera skillnaden mellan skatteutfall relaterade till faktorinkomst och disponibel inkomst, det vill säga inkomster före och efter samtliga skatter och samtliga bidrag. Vi använder dessa mått i livscykelperspektivet på grund av de sociala avgifternas funktion som både skatt och avgift. Medan en del av dem är rena skatter är en del av dem mer av avgiftskaraktär som återgår till inkomsttagaren i form av transferring. I ett livscykelperspektiv dras bidragsinkomsterna ifrån alla betalda avgifter och kvar blir således nettoskatten (eller nettotransferringen).

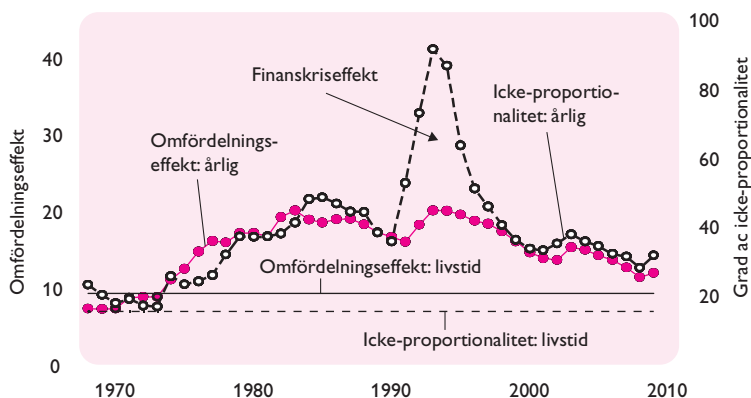
Figur 1.9 visar livstidsprogressiviteten i det svenska skatte- och bidragssystemet. Huvudresultatet är en lägre progressivitet över livscykeln än i nästan varje enskilt år. Den främsta anledningen är volatiliteten i årsinkomster och de därtill hörande utfallen i en progressiv skatteskala. Den huvudsakliga förklaringen ligger i att särskilt låga inkomster i hög grad är tillfälliga. Studenters låga inkomster är typiskt sett övergående, även kortsiktiga perioder av arbetslöshet, sjukdom eller föräldraledighet förekommer. I en analys av årlig inkomstmobilitet fann Daniel Waldenström (2012) att ungefär hälften av personerna som tillhörde den lägsta inkomsttiodelen under ett år inte längre tillhörde den gruppen året efter.

Hur mycket lägre livstidsprogressiviteten är än den årliga progressiviteten beror delvis på vilket progressivitetsmått som används. Om man ser omfördelningseffekten är progressiviteten över livet ungefär en tredjedel lägre än den är i genomsnittet över alla enskilda år. Om man istället ser till graden av icke-proportionalitet

Lägre progressivitet över livscykeln

Studenters låga inkomster övergående

14. Det finns några tidigare studier av svenska förhållanden som undersöker effekten på ojämlikhet och omfördelning av att förlänga inkomstperioden: Blomquist (1981), Björklund (1993), Hussenius och Selén (1994), Björklund och Palme (2002) och Pettersson och Pettersson (2003).



Figur 1.9 Progressiviteten under ett år och hela livet i Sverige

är skillnaden större: livstidsprogressiviteten är ungefär 60 procent lägre än genomsnittet över de enskilda åren. En iögonfallande effekt av att beakta bidrag i progressivitetmätningen är hur 1990-talets finanskris påverkar graden av icke-proportionalitet. Denna stiger mycket kraftigt under krisåren, vilket har sin omedelbara förklaring i de mycket stora transfereringar som flödade till arbetslösa och socialbidragstagare under dessa år (Dahlberg med flera 2008). Den effektiva skattesatsen blir därmed negativ för stora grupper av befolkningen, vilket har stor inverkan på progressivitetsmättet.

*Årsperspektiv
rimligt för fördelningsanalyser*

Slutsatsen av livstidsanalysen är inte att ifrågasätta användningen av årliga utfall i inkomst- och skattefördelningarna när skatteprogressiviteten ska beskrivas och utvärderas. Som nyligen beskrivits av Anders Björklund och Markus Jäntti (Björklund och Jäntti 2011) är ett kalenderår i de flesta avseenden en lämplig tids horisont när man gör fördelningsanalyser. Men på samma gång är det alltså tydligt att tidsperspektivet kan ha betydelse. Av den anledningen borde diskussioner om skattesystemets fördelnings- och rättvisaspekter inte enbart grundas på analyser av årliga resultatincidensen utan även på långsiktiga utfall, gärna över hela livscykeln.

Slutsatser

I detta kapitel har det svenska skattesystemets progressivitet beskrivits och analyserats. Våra huvudsakliga observationer och slutsatser kan sammanfattas i följande punkter:

- ¶ Sveriges skattesystem tillhör idag ett av de minst progressiva bland jämförbara länder. Förklaringen ligger inte i att höga inkomster beskattas lågt; när arbetsgivaravgifter inkluderas betalar inkomstfördelningens översta tiondel drygt 70 procent i marginalskatt. Istället är det den relativt höga beskattning av medel- och delvis låginkomsttagare som ligger bakom den låga skatteprogressiviteten.
- ¶ Det sena 1970-talets och tidiga 1980-talets höga progressivitet i kombination med högt skattetryck var historiskt unik. Sedan dess har såväl progressiviteten som skattetrycket minskat samtidigt som inkomstjämligheten ökat. Enligt teorin om optimal beskattning skulle en ökad inkomstspridning motivera en ökad progressivitet eftersom samhällsnyttan av omfördelning stigit, men någon sådan utveckling har inte präglat perioden.
- ¶ Arbetsgivaravgifternas skatteandel har ökat över tid, delvis som en följd av att förmånstaket i socialförsäkringen indexeras efter prisnivå och inte realinkomstutveckling. För de allra lägsta inkomsterna upphäver skatten i arbetsgivaravgiften idag till betydande del de låga marginaleffekter som inte minst jobbskatteavdraget gett upphov till.
- ¶ Skattebördorna har blivit allt skevare fördelade på senare år. Fram till det sena 1980-talet utjämnades skattebördorna, men sedan 1991 har höginkomsttagarnas andel av skattebördan ökat markant.
- ¶ Omfördelningen i Sverige sker inte huvudsakligen genom progressiv beskattning utan genom att brett insamlade skatteintäkter används på ett selektivt sätt i transfereringssystemet för att underlätta tillvaron för de behövande. Bidragens omfördelningseffekt är nästan dubbelt så hög som skatternas.

- ¶ Det svenska skatte- och bidragssystemets progressivitet är betydligt lägre när inkomster och skatter studeras över individers livscykel än under ett kalenderår. Orsaken ligger främst i att låga inkomster är tillfälliga, exempelvis under studietiden eller vid sjukfrånvaro. I ett livscykelperspektiv förefaller skatter och bidrag främst omfördela mellan perioder inom en persons liv snarare än mellan olika personer.