

123

Legitimitet och fusk

Enligt teorin om optimal beskattning gäller det att få in en given mängd skattemedel genom att snedvrída ekonomin så litet som möjligt.¹ I den faktiska skattepolitiken måste man dock även ta andra hänsyn. I kapitel 1 visade vi att den verkliga beskattningen i Sverige oftast inte har kännetecknats av optimalitet, utan att det i stor utsträckning har varit andra principer som styr. I och med »århundradets skattereform« blev enkelhet och enhetlighet ledord och analysen i förra kapitlet visar tydligt att progressiviteten i inkomstbeskattningen minskat drastiskt sedan 1980-talet. Det nya, enkla skattesystemet hade dock inte funnits länge innan man började göra smärre förändringar i det. Den enhetliga momsens övergavs snabbt, vissa branscher har fått skattelättnader, ett komplicerat jobbskatteavdrag har införts och så vidare. Riksrevisionen (2010) uppmärksammade att enhetlig beskattning frångås alltmer till förmån för optimal beskattning och sedan 1991 har mer än 500 förändringar i skattelagstiftningen genomförts. Baksidan även eventuellt effektivare skatteutformning, motiverad utifrån optimalitet, är att legitimitetsproblem kan uppstå – vilket i förlängningen kan urholka viljan att betala skatt. När det

*Enkelhet
och enhetlig-
het ledord i
»århundradets
skattereform«*

*500 föränd-
ringar i skatte-
lagstiftningen*

1. Se underlagsrapporten av Thomas Aronsson och Sören Blomquist i slutet av denna rapport för en genomgång av denna teoribildning.

handlar om tjänstebeskattning och moms satser blir det lätt en huggsexa där sänkt skatt på ett område kan orsaka missnöje med oförändrad beskattning på näraliggande områden.

Detta kapitel kommer att behandla viljan att betala skatt och skattesystemets legitimitet. I ett icke-totalitärt samhälle finns det alltid ett visst mått av frivillighet vad gäller skattebetalning. Därför är det viktigt att inte bara täppa till kryphål för att öka skatteintäkterna, minst lika viktigt är att beskattningen är legitim så att människor faktiskt vill betala sin skatt.

I kapitlets första del kommer vi att belysa vad som kännetecknar en legitim beskattning och hur legitimt det svenska skattesystemet är. Fokus kommer att ligga på enkelheten och dess betydelse. I vår analys använder vi oss bland annat av svaren från Konjunkturrådets egen opinionsundersökning där vi undersökt vad folk vet och tycker om det svenska skattesystemet. I den andra delen behandlar vi skatteundandragande i form av skattefusk och skatteplanering och vad som påverkar det konkreta beslutet att betala sin skatt eller inte. Detta är starkt kopplat till just legitimiteten såtillvida att viljan att betala skatt minskar om legitimiteten för beskattningen är svag. Och omvänt: om man upplever att många låter bli att betala sin skatt så minskar legitimiteten för skattesystemet.

Legitim beskattning

Det finns ofta en motsättning mellan optimal beskattning och en beskattning som har legitimitet och därmed går att genomföra politiskt (Hettich och Winer 1988). Om skatter ska ge upphov till så små snedvridningar av människors beteenden som möjligt bör trögrörliga skattebaser (exempelvis fastigheter) beskattas hårdare än lättrorliga (exempelvis finansiellt kapital). Henrik Hammar, Sverker Jagers och Katarina Nordblom (2008) visar dock att skatter med lättrorliga skattebaser kan vara populärare än dem med trögrörliga bland svenska folket. Exempelvis avskaffades fastighetsskatten efter en mycket stark opinion mot den. Fastighetsskatten hade inte bara en trögrörlig skattebas, den var också en synlig skatt eftersom

Motsättning mellan optimal beskattning och legitimitet

den betalades in av skattebetalarna själva. Arbetsgivaravgiften är ett exempel på en mindre synlig skatt, och Hammar med flera (2008) fann att den också väckte betydligt mindre motstånd hos allmänheten än fastighetsskatten. Att skatters synlighet har betydelse visar en hel del nyare skatteforskning. Människor reagerar mindre på skatter de inte ser än på skatter de observerar (se Leicester, Levell och Rasul 2012 för en översikt). I en amerikansk studie finner Marika Cabral och Caroline Hoxby (2012) att just egna inbetalningar av fastighetsskatt gör den mer synlig och därmed mer impopulär. Förutom att synlighet kan ha följder för olika skattebasers effektivitet som inlämnskälla reser detta även frågor om skatternas legitimitet och demokratiska förankring i samhället.

Skatters synlighet har betydelse

Vad är då en legitim skatt eller ett legitimt skattesystem? I forskningslitteraturen brukar man säga att en legitim beskattning kännetecknas av följande fyra aspekter:

- 1) man betraktar skatten som ett medel att nå en gemensam välfärd
- 2) beskattningen upplevs som rättvis
- 3) skattesystemet är enkelt och begripligt
- 4) man upplever att »alla andra« gör rätt för sig.

Totalt sett visar mätningar att legitimiteten för det svenska skattesystemet är relativt hög. Enligt en rapport från Skatteverket (2012) hade 35 procent av allmänheten en positiv syn på skattesystemet 2012 medan 22 procent tyckte illa om det. Motsvarande siffror 2006 var 24 respektive 42 procent. År 1989, före skattereformen, tyckte endast 10 procent att skattesystemet var bra medan 65 procent tyckte illa om det. Det finns alltså en långsiktig trend mot en ökad popularitet och legitimitet för det svenska skattesystemet. Skattereformen i början av 1990-talet förefaller ha bidragit till denna utveckling. Även sedan 2006 har en rad förändringar skett i skattelagstiftningen och Skatteverket spekulerar i vad som kan ha påverkat opinionen. Exempelvis kan en sänkning av skattekvoten och borttagandet av den illa omtyckta fastighetsskatten ha haft en positiv inverkan på opinionen, liksom införandet av ROT- och RUT-avdragen.

Ökad popularitet och legitimitet för skattesystemet

I samband med årets konjunkturrådsrapport har vi låtit genom-

föra en telefonintervjuundersökning om befolkningens syn på och kunskap om det svenska skattesystemet. Undersökningen genomfördes under första veckan i oktober 2012 av företaget Ipsos. Vi fick 1 008 svar vilket innebär en svarsfrekvens på 41,6 procent. Detta kan tyckas lågt men det är den normala nivån numera för undersökningar av detta slag. Liksom många liknande studier har vi en högre svarsfrekvens hos kvinnor, universitetsutbildade och äldre. En effekt av det stora bortfallet är att vårt urval inte är helt representativt, men de tabeller och resultat vi presenterar grundar sig på viktade värden.² Tabell 2.1 visar resultaten från undersökningen där tre av de fyra kännetecknen för ett legitimt skattesystem redovisas. Respondenterna fick tre olika påståenden upplästa för sig som de sedan skulle ta avstånd från eller instämma i. Påståendena löd: »Vi har ett enkelt skattesystem i Sverige«, »I stort sett används skattemedlen på ett bra sätt« samt »De allra flesta i Sverige betalar ärligt sin skatt«.

Som tabellen visar råder en förhållandevis stor överensstämmelse mellan de tre variablerna, med ett något högre medelvärde för påståendet att de flesta betalar sin skatt. 49 procent av respon-

Tabell 2.1 Attityder till skattesystemet, procent (viktade siffror).

| | <i>Vi har ett enkelt skattesystem i Sverige</i> | <i>I stort sett används skattemedlen på ett bra sätt</i> | <i>De allra flesta i Sverige betalar ärligt sin skatt</i> |
|-------------------------|---|--|---|
| Tar helt avstånd från | 8 | 8 | 6 |
| Tar delvis avstånd från | 21 | 17 | 12 |
| Varken eller | 35 | 35 | 30 |
| Instämmer delvis | 20 | 26 | 36 |
| Instämmer helt | 11 | 9 | 10 |
| Vet ej/Ej svar | 5 | 4 | 6 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 |

2. Viktningen är baserad på kön, ålder och kommungrupp.

denterna som svarat instämmer helt eller delvis i påståendet att de flesta ärligt betalar sin skatt. Regressionsanalys som vi utfört visar att äldre, höginkomsttagare och egenföretagare är mindre benägna än andra att tro att de flesta ärligt betalar sin skatt. Personer som i andra frågor svarat att de litar på sina medmänniskor eller tycker att regeringen sköter sitt uppdrag är dock mer benägna att instämma i påståendet att de flesta ärligt betalar sin skatt, vilket även tidigare forskning indikerat. Sammantaget bekräftar svaren på de tre frågorna den tidigare bilden att det svenska skattesystemet är relativt legitimt.

*Man bör betrakta skatten som ett medel
att nå en gemensam välfärd*

För att skattesystemet ska ha legitimitet måste det finnas en tydlig koppling mellan skattebetalningen och dess syfte. Även om det råder olika uppfattningar om huruvida syftet med skatterna är bra eller inte, när det exempelvis gäller omfördelning eller finansiering av offentliga utgifter, måste syftet vara tydligt så att den enskilda individen verkligen kan ta ställning. Om man betalar skatt men inte upplever att skattepengarna gör någon nytta sjunker skattesystemets legitimitet. Detta kan vara en viktig förklaring till att effektivitetsmotiverade skatter såsom miljöskatter har ett relativt starkt stöd (se Hammar med flera 2008).

Synen på den offentliga sektorn är således också betydelsefull för legitimiteten. Yann Algan, Pierre Cahuc och Marc Sangnier (2011) finner, i sin studie av OECD-länderna, ett till övervägande del positivt samband mellan tillit till såväl andra medborgare som styrande och generositeten hos landets offentliga sektor. Författarna drar slutsatsen att stödet för en stark välfärdsstat i de skandinaviska länderna i hög grad härrör från den höga tilliten människor emellan. Man litar på att folk betalar sin skatt och att det därför finns resurser till stöd om man skulle behöva det. Dessutom är personer i den övre delen av inkomstfördelningen relativt sett villigare att bidra till omfördelning om man litar på de presumtiva bidragstagarna. I vår utförda opinionsundersökning finner också vi en starkt sig-

*Miljöskatter
har ett relativt
starkt stöd*

*Tillit mellan
människor
ger stöd för en
stark välfärds-
stat*

nifikant och positiv korrelation mellan att anse att medmänniskorna i allmänhet är pålitliga och att instämna i påståendet att skattemedlen används på ett bra sätt.

I ett legitimt skattesystem krävs också att medborgarna upplever att politikerna förmår att omvandla skattemedlen till något bra. Enligt Hammar med flera (2008) är misstroendet mot politiker en av de främsta förklaringarna till att man betraktar skatter som alltför höga. I tabell 2.1 ovan ser vi att 35 procent instämmer helt eller delvis i påståendet att skattemedlen används på ett bra sätt. Vi finner ett signifikant samband med att tycka att regeringen sköter sitt uppdrag, ett samband som kvarstår när vi kontrollerar för partipolitiska sympatier.

Beskattningen bör upplevas som rättvis

Vad som upplevs rättvist är subjektivt

Vad var och en betraktar som rättvist beror till viss del på individens ideologiska uppfattningar; en del tycker att skatterna ska vara höga för att ge alla likvärdiga förutsättningar, andra ser låga skatter som ger ökat självbestämmande för den enskilde som mer rättvisa. Är det rättvist att alla betalar samma summa i skatt, samma andel av inkomsten i skatt, eller en större andel ju högre inkomst man har? Det kan det råda delade meningar om. Också åsikterna om *vad* som bör beskattas kan skifta – bör exempelvis inkomster, utgifter, förmögenheter, fastigheter eller något annat beskattas? Dessa skillnader i grundläggande uppfattningar om skattesystemets utformning gör att det alltid kommer att pågå en debatt om hur skatter ska konstrueras för att inte bara vara så effektiva som möjligt utan också rättvisa. Debatten i sig är viktig i en demokrati så ur ett demokratiskt och legitimitetsmässigt perspektiv är det därför oroande att så få intresserar sig för skattefrågor. I Skatteverkets undersökning från 2012 har andelen som är mycket intresserad av skattefrågor halverats från 8 till 4 procent av befolkningen på tio år. Mer än var tredje individ anger att man inte alls är intresserad av skattefrågor, vilket ska jämföras med en knapp fjärdedel 2002. Ointresset riskerar att leda till att medborgarna inte sätter sig in i skattesystemet och därmed inte

Minskande intresse för skattefrågor

heller vet hur man påverkas av det, vilket är en kunskapsdimension vi kommer att återknyta till längre fram.

Rättvisa handlar till stor del om så kallad horisontell rättvisa där lika ska behandlas lika. Har två personer till exempel lika hög inkomst ska de betala samma skatt. På denna punkt har vi sett avsteg från likhetsprincipen på senare år i svensk skattepolitik. Jobbskatteavdraget (som diskuteras mer i detalj nedan) innebär i praktiken att samma inkomstbelopp beskattas hårdare om det erhållits i form av bidrag än genom arbete. Äldre löntagare har dessutom lägre skatt än yngre. Mot bakgrund av rättvisespekten finns alltså en risk att jobbskatteavdraget undergräver skattesystemets legitimitet i och med dess avsteg från horisontell rättvisa. Men jobbskatteavdraget är inte unikt. Den duala beskattningen av arbets- och kapitalinkomster innebär att vi alltsedan skattereformen 1991 haft en situation där samma inkomstbelopp beskattas olika beroende på om inkomsten kommer av tjänst eller av kapital.

*Horisontell
rättvisa: lika
behandlas lika*

Även synen på vertikal rättvisa är djupt rotad i Sverige, det vill säga principen att höginkomsttagare med högre skatteförmåga ska betala en större andel av sin inkomst i skatt än låginkomsttagare som har lägre skatteförmåga. Sociologen Jonas Edlund har i ett flertal studier visat att svenskar föredrar progressiva inkomstskatter just på grund av rättvisemotivet (Edlund 2003).

*Vertikal rätt-
visa: olika
behandlas
olika*

I vår intervjuundersökning ställde vi också en fråga om svenskarnas syn på skattesystemets progressivitet i förhållande till alternativa skattesystem med mer proportionell beskattning. Frågan löd:

Idag har vi ett skattesystem som fungerar så att skatten är procentuellt högre för högre inkomster. I skattedebatten förs det ibland fram olika förslag på att man ska betala samma procentuella skatt oavsett inkomst. Under förutsättning att dessa alternativ ger samma skatteintäkter som det nuvarande skattesystemet, vilket av följande alternativ anser du vara det bästa:

1. Det skattesystem vi har idag, som är baserat på att skatten är procentuellt högre för högre inkomster.
2. Att alla som förvärvsarbetar betalar 25 procent av inkomsten i skatt oavsett vad man tjänar.

3. Att arbetsinkomster under 40 000 kronor per år är skattefria och inkomster däröver har en skatt på 30 procent.

*Starkt stöd
för dagens
progressiva
beskattning*

Tabell 2.2 sammanfattar svaren både för hela urvalet och för vissa undergrupper. Huvudbudskapet är att det finns ett starkt stöd för dagens progressiva beskattning. Nästan 60 procent av de svarande anser att dagens system är att föredra medan cirka 20 procent föredrar en platt skatt på 25 procent och cirka 14 procent anser att en platt skatt på 30 procent med ett bottenavdrag på 40 000 kronor per år vore det bästa. Notera att frågan har ställts under förutsättning att alternativen ger samma skatteintäkter som det nuvarande skattesystemet. Män och kvinnor svarar på i stort sett samma sätt gällande de alternativa skattesystemen. De med högst utbildning är den grupp som visar mest stöd för dagens system och lägst stöd för en platt skatt. Attityderna skiljer sig åt på ett intressant sätt mellan de olika sysselsättningsgrupperna. Gruppen egenföretagare visar det största stödet för en platt skatt, drygt 25 procent. En möjlig tolkning är att stödet för enkelhet är större bland skattebetalare som behöver lägga relativt mycket tid på olika aspekter av skattebetalningar. Samtidigt är andelen företagare som föredrar en platt skatt på 30 procent med ett bottenavdrag inte så stort. Detta system är i princip lika enkelt som en platt skatt men den högre nominella skattesatsen kanske uppfattas högre än den skatt som många egenföretagare betalar idag. Gruppen anställda ligger nära de genomsnittliga värdena för hela urvalet (delvis för att gruppen utgör en stor del av hela urvalet). Pensionärerna föredrar dagens system och är den grupp där stödet för en platt skatt är minst.

*Störst stöd
för platt skatt
bland lågin-
komsttagare*

Vi har även studerat utfallet i olika inkomstgrupper, men inkluderar inte detta i tabellen. Det största stödet för en platt skatt finns bland låg- och höginkomsttagare, 34 respektive 28 procent. Bland gruppen med lägsta inkomsten är även stödet för 30 procent och ett bottenavdrag som lägst. Det är kanske inte så förvånande att en platt skatt på 25 procent har ett stöd bland höginkomsttagarna eftersom en sådan reform skulle innebära en markant marginalska-
sänkning. Då är det desto svårare att förstå varför stödet bland låg-

inkomsttagarna är stort. Möjligen är det ett uttryck för missuppfattningar. De flesta har en ganska god uppfattning om sin marginalskatt (se nedan), men tidigare studier visar att en majoritet av skattebetalarna överskattar sin genomsnittliga skatt (se Globaliseringsrådet 2008). Personer med låg inkomst kanske tror att de idag betalar mer än 25 procent i skatt, vilket är en kraftig överskattning (se närmare kapitel 1).

En majoritet överskattar sin genomsnittliga skatt

Vi konstaterar således att en majoritet av medborgarna föredrar dagens progressiva skattesystem framför en rent platt skatt eller ett system med en platt skatt och ett betydande bottenavdrag. Vi ställde dock ytterligare en fråga om synen på hur rättvist, med tanke på omfördelning, man anser att dagens system är: »Vi använder skatter och bidrag i Sverige bland annat för att minska inkomstskillnader. Tycker du att det görs i för liten, lagom eller för stor omfattning?»

Hälften av respondenterna svarar att man tycker att omfattningen är *lagom stor* som den är, 36 procent tycker att omfördelning sker i *för liten omfattning* medan 14 procent anser att den sker i *för stor omfattning*. Vi kan således dra slutsatsen att dagens inkomstskattesystem har legitimitet ur ett rättviseperspektiv och att stödet för omfördelning genom skatter och bidrag är stort.

Skattesystemet bör vara enkelt och begripligt

För att kunna bilda sig en uppfattning om huruvida beskattningen verkligen är rättvis måste man förstå principerna för beskattningen: vad som beskattas på vilket sätt och helst också varför skatterna är strukturerade som de är. Ett enklare regelsystem ger allmänheten en ökad möjlighet att förstå och delta i den politiska diskussionen kring utformningen av skatte- och transfereringssystemen. Frågor som rör beskattning spelar inte sällan en framträdande roll i valrörelser och återkommer frekvent i den politiska debatten, varför den demokratiska dimensionen i skattesystemets förankring och legitimitet är av stor betydelse.

Behovet av enkelhet i skattesystemet framfördes redan i propositionen till 1991 års stora skattereform, »århundradets skattereform«.

Tabell 2.2 Attityder till olika skattesystem (procent).

| | Totalt | Män/kvinnor | | Utbildning |
|-----------------------|--------|-------------|---------|------------------|
| | | Män | Kvinnor | Folk-/grundskola |
| Dagens system | 59,7 | 60,0 | 59,4 | 58,6 |
| Platt skatt 25 % | 18,6 | 20,7 | 16,5 | 18,3 |
| 30 % med bottenavdrag | | | | |
| 40 000 kr | 14,4 | 13,4 | 15,5 | 12,0 |
| Vet ej | 7,3 | 6,0 | 8,7 | 11,1 |

Enkelhet även viktig för effektiviteten

Vikten av enkelhet motiverades av hänsyn till skatternas betydelse för individen såväl som för företagen. I de riktlinjer som riksdagen år 2008 antog för skattepolitiken framfördes bland annat en förenkling av skattereglerna som ett allmänt krav på skattesystemet.³ Att ha ett enkelt skattesystem är betydelsefullt inte bara för legitimiteten, utan också för effektiviteten. Om människor och företag ska reagera på beskattningen som våra modeller förutspår är ett minimikrav att reglerna är kända och att skattebetalarna förstår vilka konsekvenser det egna handlandet har för beskattningen. Forskningsexperiment har exempelvis visat att konsumenter handlar mindre när momsens inkluderas i prislappens pris än när den läggs på kvittot i kassan, trots att slutpriset är detsamma (Chetty, Looney och Kroft 2009). På liknande sätt har forskare visat att ökad kunskap om ett jobbskatteavdrags existens och storlek leder till att man svarar mer på dess finansiella incitament genom ökat arbetsutbud än när man inte känner till att det alls finns ett jobbskatteavdrag (Chetty och Saez 2009).

Hur definierar man då ett enkelt skattesystem? Avgörande faktorer kan rimligen antas vara reglernas innehåll, deras tillgänglighet, tillgång till myndighetsinformation och så vidare. Det kan naturligtvis även vara så att reglerna är komplicerade men att det är en-

3. Prop 2007/08:100 s. 79.

Syssetsättning

| 2 år gymn. | 3–4 år gymn. | Univ. högskola | Egen företagare | Anställd | Student | Pensionär |
|---------------|-----------------|-------------------|--------------------|----------|---------|-----------|
| 61,7 | 50,3 | 65,9 | 52,0 | 61,4 | 50,6 | 65,6 |
| 15,7 | 24,9 | 15,7 | 25,3 | 18,2 | 18,7 | 12,5 |
| 18,5 | 17,1 | 12,7 | 13,8 | 15,0 | 14,6 | 15,2 |
| 4,1 | 7,8 | 5,7 | 8,9 | 5,4 | 16,1 | 6,8 |

kelt att få fram informationen. Arbetet med självdeklarationen kan oftast klaras av på ett enkelt sätt genom att så mycket information redan samlats in av Skatteverket. I många fall räcker det med ett sms för att godkänna en redan ifylld deklaration. Vi kallar detta för administrativ enkelhet och konstaterar att Sverige kommit långt när det gäller tekniska och administrativa lösningar. Det kan dock finnas en motsättning mellan detta och legitimitetsaspekten. Om våra system utformas så att de bakomliggande regelsystemen är komplicerade men beräkningen eller resultaten av dem görs enkla så kommer kunskapen om systemen att bli än mindre. Skatte- och transfereringssystemen är för många en svart låda, det vill säga det kan vara enkelt att få ut informationen men det är svårt att veta hur den tagits fram. Ett inbyggt problem med administrativ enkelhet och komplicerade regler är att reglerna ofta är utformade för att skapa rätt incitament. Om få känner till dessa regler så är det svårt att tro att de får sin fulla effekt.

I vår intervjuundersökning ställde vi specifika frågor kring enkelheten i det svenska skattesystemet. I tabell 2.3 redovisar vi svaren på den första. Följande påstående skulle man ta avstånd från eller instämma i: »Vi har ett enkelt skattesystem i Sverige.«

Vi konstaterar att ungefär en tredjedel i det totala urvalet tar *helt eller delvis avstånd* från påståendet att skattesystemet är enkelt och

Skatte- och transfererings-systemen en svart låda för många

Tabell 2.3 Vi har ett enkelt skattesystem i Sverige (procent).

| | Totalt | Män/kvinnor | | Utbildning |
|--------------------|--------|-------------|---------|------------------|
| | | Män | Kvinnor | Folk-/grundskola |
| Tar helt avstånd | 7,9 | 8,2 | 7,6 | 7,3 |
| Tar delvis avstånd | 21,2 | 20,2 | 22,1 | 19,8 |
| Varken eller | 34,7 | 32,0 | 37,4 | 28,6 |
| Instämmer delvis | 19,8 | 22,7 | 16,8 | 12,9 |
| Instämmer helt | 11,4 | 13,1 | 9,6 | 17,2 |
| Vet ej/ej svar | 5,2 | 3,9 | 6,4 | 14,2 |

att en ungefär lika stor andel *instämmer helt eller delvis*. Andelen som instämmer helt är något större än de som helt tar avstånd. Som framgår är även gruppen som svarat *varken eller* relativt stor, cirka 35 procent. I nästa steg delas svaren upp på olika undergrupper. Vi har också genomfört en regressionsanalys som visar att det inte är någon skillnad mellan olika åldersgrupper i hur enkelt man uppfattar att skattesystemet är. Män tycker dock att det är mindre komplicerat än vad kvinnor tycker. Något förvånande är kanske att de med högst utbildning (och inkomst) är de som upplever skattesystemet som mest komplicerat. Av respondenterna med universitets- eller högskoleutbildning tar exempelvis nästan 36 procent *helt eller delvis avstånd*. Motsvarande siffra för gruppen med lägst utbildning är 27 procent. Skillnaden är påtagligt stor också när det gäller andelen som svarat *instämmer helt*. Närmare 6 procent för högsta utbildningsnivån jämfört med drygt 17 procent för den lägsta. En tänkbar förklaring är att det främst är höginkomsttagare som befattar sig med olika avdrag och regler, vilka komplicerar beskattningen. En sådan tes styrks också av det faktum att egenföretagare tycker att skattesystemet är mer komplicerat än vad anställda gör. En annan förklaring skulle kunna vara att högt utbildade i större utsträckning satt sig in i skattesystemet och därmed insett dess komplexitet. Skattesystemets legitimitet är som nämnts intimt förknippad med

Män upplever skattesystemet mindre komplicerat än vad kvinnor gör

Egenföretagare upplever skattesystemet mer komplicerat

Sysselsättning

| 2 år gymn. | 3–4 år gymn. | Univ. högskola | Egen företagare | Anställd | Student | Pensionär |
|---------------|-----------------|-------------------|--------------------|----------|---------|-----------|
| 7,2 | 5,4 | 10,0 | 9,8 | 8,3 | 2,6 | 10,2 |
| 14,9 | 19,4 | 25,8 | 35,1 | 20,4 | 25,2 | 18,1 |
| 45,1 | 35,4 | 34,9 | 33,9 | 37,8 | 32,5 | 31,0 |
| 22,2 | 22,5 | 20,7 | 14,3 | 19,9 | 12,7 | 20,5 |
| 8,9 | 15,0 | 5,8 | 6,8 | 10,9 | 13,9 | 13,0 |
| 1,7 | 2,2 | 2,7 | | 2,7 | 13,1 | 7,3 |

tilliten till de styrande politikerna, vilket också visar sig i våra regressionsresultat. Vi ser ett signifikant positivt samband mellan att tycka att regeringen sköter sitt uppdrag bra och att anse att Sverige har ett enkelt skattesystem.

Nästa fråga är kopplad till hur enkelt det är att deklarerat och avser attityden till påståendet »Det är lätt att deklarerat«. Svaren som redovisas i tabell 2.4, bekräftar till stora delar den undersökning av Skatteverket som tidigare nämnts. Totalt för hela urvalet instämmer närmare 74 procent *helt/delvis* i påståendet att det är lätt att deklarerat. Enbart 4,5 procent tar *helt avstånd*. Det är små skillnader mellan män och kvinnor, inte heller för utbildning är effekten så stor när det gäller inställning till enkelhet att deklarerat.

Sysselsättningsstatus har dock en stor betydelse för inställningen till enkelhet att deklarerat. Enbart 45 procent av studentgruppen *instämmer helt/delvis*, egenföretagare ligger något högre med 57 procent och anställda och pensionärer betydligt högre med en andel över 80 procent. Att en relativt hög andel egenföretagare anser att det är komplicerat att deklarerat är inte förvånande men det är inte uppenbart varför studenterna också anser det.

En stor majoritet av svenskarna anser det alltså vara enkelt att deklarerat, vilket också är vad Skatteverket fann i sin stora undersökning från 2012. Att detta inte är samma sak som att skattesystemet

*Enkelt att
deklarerat
anser många*

Tabell 2.4 Det är lätt att deklarerat, (procent).

| | Totalt | Män/kvinnor | | Utbildning |
|--------------------|--------|-------------|---------|------------------|
| | | Män | Kvinnor | Folk-/grundskola |
| Tar helt avstånd | 4,5 | 4,3 | 4,8 | 6,4 |
| Tar delvis avstånd | 5,4 | 4,9 | 5,9 | 5,6 |
| Varken eller | 10,1 | 10,0 | 10,2 | 2,9 |
| Instämmer delvis | 24,1 | 24,2 | 24,0 | 21,0 |
| Instämmer helt | 49,6 | 51,3 | 47,9 | 44,0 |
| Vet ej/ej svar | 6,2 | 5,3 | 7,2 | 20,1 |

är enkelt framgår av att närmare en tredjedel anser att systemet är komplicerat (tar helt eller delvis avstånd från påståendet att det är enkelt). Sambandet mellan frågan om enkelhet i systemet och enkelhet att deklarerat är inte särskilt starkt (korrelationskoefficienten är bara cirka 0,3).

Vad vet vi om våra skatter?

En viktig aspekt av skattesystemet är hur mycket medborgarna känner till om dess innehåll. I traditionell nationalekonomisk teori har denna dimension tonats ned utifrån tanken att ekonomiska aktörer i slutändan agerar utifrån sin egen budget och de faktiskt existerande priser som de möter, oavsett om de är aktivt medvetna om alla dessa priser eller ej. Men på senare tid har ekonomisk forskning börjat studera effekterna av om man har ett komplicerat skattesystem där det är svårt att avgöra hur stor skattebördan faktiskt är. Till exempel visar Norman Gemmell med flera (2004) och Åsa Löfgren och Katarina Nordblom (2009) att människor oftare överskattar skatternas storlek än underskattar dem, vilket skulle kunna innebära att de ändrar sitt beteende i den felaktiga tron att detta ger dem större relativ köpkraft. Andrew Leicester med flera (2012) hänvisar till ett flertal studier som belyser hur

Forskning visar att man ofta överskattar skatternas storlek

Syssetsättning

| 2 år gymn | 3–4 år gymn | Univ. högskola | Egen företagare | Anställd | Student | Pensionär |
|--------------|----------------|-------------------|--------------------|----------|---------|-----------|
| 4,5 | 5,4 | 2,3 | 9,0 | 2,6 | 7,7 | 6,0 |
| 5,1 | 4,2 | 6,3 | 10,8 | 4,0 | 11,5 | 3,5 |
| 11,0 | 11,9 | 13,0 | 17,7 | 11,4 | 1,9 | 5,4 |
| 25,6 | 22,4 | 26,8 | 20,0 | 27,8 | 17,7 | 22,4 |
| 53,8 | 53,5 | 49,0 | 37,0 | 54,0 | 27,3 | 59,9 |
| | 2,6 | 2,6 | 5,5 | 0,2 | 33,8 | 2,8 |

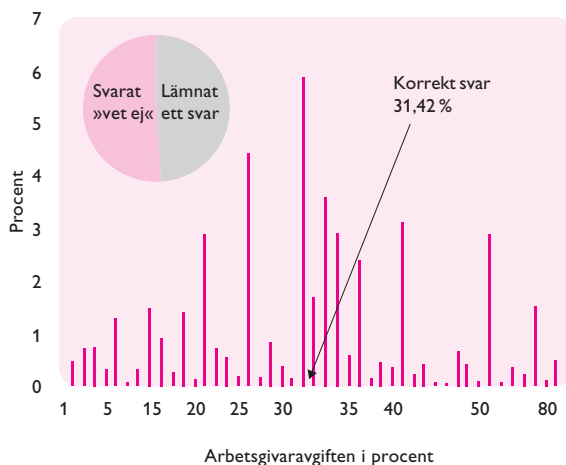
skatternas synlighet eller inramning kan ha en effekt på hur medborgarna tänker kring och påverkas av skattesystemet. Löfgren och Nordblom (2009) finner exempelvis att den negativt klingande »bensinskatten« överskattas i betydligt större utsträckning än den mer positiva »koldioxidskatten på bensin«. Graden av legitimitet kan alltså påverkas av psykologiska faktorer och i förlängningen har detta naturligtvis också betydelse för hur människor reagerar på beskattningen. Nedan undersöker vi vad medborgarna faktiskt vet om arbetsgivaravgifter, jobbskatteavdrag, statlig inkomstskatt och sina egna marginalskatter.

Vi ställde en fråga om vad man känner till om arbetsgivaravgiften. Den löd: »Ungefär hur hög är arbetsgivaravgiften för en medelålders person? Ange i procent av dennes inkomst.«

Figur 2.1 visar hur svaren fördelar sig för dem som svarat. En uppseendeväckande stor svarsandel, drygt hälften, svarar *vet ej* (för egenföretagare är denna grupp mindre än 20 procent). För de övriga som faktiskt givit ett svar framgår av figuren att det finns en stor spridning. Den faktiska arbetsgivaravgiften uppgår till 31,42 procent och drygt 10 procent har ett svar i intervallet 30–32 procent, vilket kan anses vara korrekt. Många avviker förhållandevis kraftigt i sina svar, exempelvis tror 11 procent att avgiften är 20 procent eller lägre och ungefär lika stor andel tror att den är 40 procent eller högre. Av

Legitimitet kan påverkas av psykologiska faktorer

Många över-skattar arbetsgivaravgiften



Figur 2.1 Ungefär hur hög är arbetsgivaravgiften för en medelålders person? (procent).

de som svarat har 54 procent överskattat avgiften. Detta ligger i linje med tidigare studier som visat att man ofta tenderar att överskatta de skatter man inte har full kunskap om.

Kunskapen skiljer sig dock åt mellan olika grupper; förutom egenföretagare har kvinnor och äldre något bättre uppfattning. Egenföretagarna betalar själva in egenavgiften som är i princip lika stor och ungefär 40 procent svarade i det korrekta intervallet 30–32 procent. Den generella förklaringen till varför okunnigheten om arbetsgivaravgiften är så omfattande är förmodligen att den är relativt dold för löntagaren. Namnet antyder dessutom att det är en skatt på arbetsgivaren, vilket vi emellertid i föregående kapitel konstaterat inte är fallet. Vi kan således konstatera att en av de storleksmässigt största inkomstskatterna i Sverige i hög grad är okänd bland svenska medborgare, vilket reser en rad frågor om skattepolitikens transparens och demokratiska förankring.

Nästa fråga gäller kunskapen om jobbskatteavdraget. Avdraget har spelat en framträdande roll i de två senaste valrörelserna och har sedan införandet 2007 utökats i sammanlagt fyra steg. När Riks-

Dold arbetsgivaravgift förklarar okunnighet

Låg kunskap om jobbskatteavdraget generellt...

revisionen 2009 utvärderade jobbskatteavdraget kände enbart 40 procent av de tillfrågade till detta avdrag.⁴ Ställer man frågan på sin spets kan detta presenteras som att en majoritet av väljarna över huvud taget inte visste vad en av huvudfrågorna i de två senaste valrörelserna handlade om. I vår opinionsundersökning frågar vi om jobbskatteavdragets storlek. Först ställs en fråga om månadslön före skatt. Av totalt 1008 svarade 768 på denna fråga och dessa fick sedan en fråga som löd »Ungefär hur stort är ditt jobbskatteavdrag per månad? Ange i kronor.« Av de 768 individerna svarade 415 *vet ej*, det vill säga cirka 54 procent, således inte så olik uppgiften från Riksrevisionen angående andelen som känner till jobbskatteavdraget. Av de 347 individer som återstod svarade 156 att jobbskatteavdraget är noll kronor. Närmare inspektion av data visar att detta beror på att även pensionärer ingår bland dem som uppgivit en månadsinkomst. Av de 142 pensionärer som svarade angav över 80 procent att de inte har något jobbskatteavdrag. Inte så förvånande är pensionärerna medvetna om att avdraget enbart avräknas mot arbetsinkomster. För att renodla frågan om vad individerna som arbetar vet om jobbskatteavdraget utgår vi i fortsättningen enbart från de 185 individer som hade arbetsinkomst. För dem beräknar vi det jobbskatteavdrag de skulle haft givet sin månadsinkomst och jämför med deras svar. Här är inte ambitionen att ge en exakt beräkning eftersom vi saknar exakt information om vilken kommunal skattesats de har. Istället utgår vi från en genomsnittlig kommunalskattenivå, men beaktar samtidigt det mer generösa avdraget för äldre.

Det förekommer stora avvikelser i svaren och det avdrag vi beräknar baserat på månadsinkomst. Felen är av två slag. En relativt stora andel, 13 procent, anger att avdraget är noll och en alltför stor andel anger orimligt höga belopp. Exempelvis anger 8 procent ett belopp högre än 10 000 kronor per månad och av dem som anger ett positivt belopp tror ungefär hälften att de har ett jobbskatteavdrag på mer än 4 500 kronor per månad. Det faktiska genomsnittliga jobbskatteavdraget är, utifrån de angivna månadslönerna, cirka

...men pensionärerna har hög kunskap

4. Riksrevisionen (2009), Jobbskatteavdraget, RiR 2009:20.

i 600 kronor och den individ som har allra högst har 2 500 kronor i jobbskatteavdrag. Vi ser alltså en kraftig genomsnittlig överskattning av jobbskatteavdraget.

Sammantaget visar undersökningen att kunskapen om jobbskatteavdraget och dess storlek alltså är fortsatt mycket låg. Situationen förefaller inte ha förbättrats alls sedan Riksrevisionens rapport, trots den diskussion om behovet av upplysning som följde därpå. Ett undantag tycks vara pensionärgruppen som är påfallande medveten om att den inte har detta avdrag. I gruppen förvärvsarbetande svarar mer än hälften att de inte vet och av dem som svarat har enbart 12 procent gett ett svar som ligger inom ett intervall plus/minus 500 kronor per månad.

Kanske är det inte förvånande att så få vet exakt vilket avdrag de får. Eftersom jobbskatteavdraget varierar med inkomsten och grundavdraget kan man inte på förhand säga med säkerhet hur stort ens jobbskatteavdrag kommer att bli. Även om det inte är förvånande är det bekymmersamt att kunskapen är så låg. Ett av huvudargumenten för jobbskatteavdraget har varit att skapa incitament för lönearbete och den största beteendeförändringen förväntas därför längst ned i inkomstfördelningen. Vår undersökning visar dock att en försvinnande liten andel av låginkomsttagarna vet vilket jobbskatteavdrag de har och effekten på deras arbetsutbud kan därmed ifrågasättas.

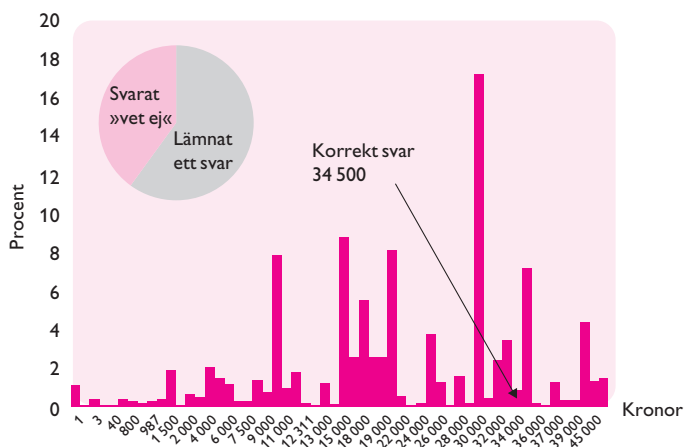
Även låg kunskap om statlig inkomsskatt

Vi har också undersökt om man har en korrekt uppfattning om när man börjar betala statlig skatt. Frågan löd: »Ungefär vid vilken månadsinkomst börjar man betala statlig inkomsskatt?« Utgångspunkten är att för inkomståret 2012 var brytpunkten för statlig skatt 414 000 kronor per år vilket motsvarar en månadsinkomst på 34 500 kronor. Vi börjar med att notera att en hög andel, 44 procent, svarar *vet ej*. Det är dock stor skillnad mellan män och kvinnor: 56 procent av kvinnorna och 34 procent av männen anger att man inte vet. Av dem som verkligen gett ett svar är kvinnorna bättre på att pricka rätt även om endast ett fåtal av såväl kvinnorna som männen känner till den sanna gränsen. Figur 2.2 visar hur svaren fördelar sig totalt. Av dem som svarat har drygt 6 procent svarat noll kronor och drygt 3

procent mer än 100 000 kronor. Vi tolkar dessa svar som orimliga. De höga beloppen kan tyda på att de svarat på årsinkomsten. I de svar som redovisas i figur 2.2 har dessa svar exkluderats. Som synes är det en avsevärd spridning även efter denna exkludering och de flesta har grovt underskattat brytpunkten – 60 procent tror att gränsen är lägre än 30 000 kronor i månaden. Detta pekar återigen på att man tenderar att överskatta beskattningen. Om vi utgår från en generös bedömning av ett godkänt intervall och klassificerar detta som ett svar mellan 30 000 och 40 000 kronor finner vi att 17 procent (av dem som svarat) har en rimlig uppfattning om när man börjar betala statlig skatt.

60 procent tror att brytpunkten för statlig inkomstskatt är lägre än 30 000 kronor i månaden

En majoritet av skattebetalarna har en inkomst ganska långt ifrån brytpunkten för statlig inkomstskatt och behöver därför inte hålla reda på exakt var den ligger för att kunna fatta sina arbetsutbudsbeslut på marginalen. Om vi begränsar urvalet till de 152 individer som har en månadsinkomst mellan just 30 000 och 40 000 kronor är det fortfarande hela 25 procent som säger sig inte veta var bryt-



Figur 2.2 Ungefär vid vilken månadsinkomst börjar man betala statlig inkomstskatt? (procent).

punkten ligger, och av dem som tror sig veta är det bara varannan som anger att brytpunkten ligger i intervallet mellan 30 000 och 40 000 kronor. Således verkar inte heller de som borde vara direkt berörda vara särskilt medvetna om var brytpunkten ligger.

En invändning kan vara att vi här utgår från brytpunkten som är baserad på taxerad inkomst, det vill säga inkomsten efter allmänna avdrag. En informerad person kan möjligen även svara med skiktgränsen som är baserad på beskattningsbar inkomst, det vill säga inkomsten efter allmänna avdrag och grundavdraget. Skiktgränsen år 2012 var 401 100 kronor eller 33 425 kronor per månad, och detta får således ingen större påverkan på resultaten. Vi kan alltså sluta oss till att kunskapen om den statliga inkomstkatten är mycket låg.

Den sista frågan som avser kunskapen om skattesystemet handlar om vilken marginalsatt man själv betalar. Frågan som ställdes löd: »Om du tjänar 100 kronor extra, ungefär hur mycket av den hundralappen får du betala i skatt? Ange i kronor.« Underlaget bygger på de 865 individer som lämnat information om sin månadslön och även svarat på frågan om marginalsatten.

Kunskapen om marginalsatten är uppenbart större än kunskapen om både brytpunkt för statlig inkomstkatt och jobbskatteavdraget. Som nämndes svarade 54 procent *vet ej* på frågan om jobbskatteavdraget. Motsvarande siffra för marginalsatten är enbart 15 procent.⁵ Av tabell 2.5 framgår med stor tydlighet hur mycket bättre kunskapen är om den egna marginalsatten hos dem som faktiskt avgett ett svar. Totalt i genomsnitt för alla individer förekommer dock en viss överskattning. Baserat på lämnad information om månadslön beräknas med hjälp av ett skatteprogram medelvärde till 29 procent och enligt svaren från individerna själva erhålls 32 procent. Andelen som ligger inom olika felintervall visas även i tabell 2.5. En klar majoritet, 59 procent, ligger inom intervallet plus/minus 10 (procent eller kronor) och andelen som ligger inom ett så snävt intervall som ± 2 är relativt stor, 27 procent.

Högre kunskap om marginalsatt

5. Bland anställda är det 11 procent som inte säger sig veta, av egenföretagare 3 procent och av studenter och pensionärer 26 respektive 22 procent.

Fördelningen över sysselsättningsstatus visar på en del intressanta resultat. Samtliga grupper överskattar i genomsnitt sin marginalskatt, men de anställda och egenföretagarna har generellt en god uppfattning. När det gäller egenföretagare kan det finnas en komplikation då vi enbart beaktat inkomst av tjänst. Det finns en möjlighet att individen svarat exakt utifrån de förutsättningar som gäller den egna situationen och de kan då ha rätt men vår beräkning kan avvika. Studenter uppvisar en kraftig överskattning och det är lockande att tolka detta som att de inte har kännedom om grund- och jobbskatteavdrag. Pensionärerna överskattar i genomsnitt sin marginalskatt, men en stor andel har en mycket god uppfattning.

Sammanfattningsvis kan sägas att de flesta tycks ha dålig kännedom om arbetsgivaravgifter, jobbskatteavdrag och var gränsen för den statliga inkomstskatten går. Ett viktigt kriterium för legitim beskattning har sagts vara att man förstår beskattningen, vilket vi nog vågar säga att de allra flesta inte gör. Anmärkningsvärt är dock att det inte finns något systematiskt samband mellan att tycka att skattesystemet är krångligt och att ha svarat fel på kunskapsfrågorna ovan. Även om resultatet kan tyckas nedslående ur legitimitetssynvinkel torde den viktigaste skatteparametern för arbetstagarnas beslutsfat-

En majoritet överskattar sin marginalskatt

Tabell 2.5 Kunskap om egen marginalskatt (procent).

| | <i>Antal individer i urvalet</i> | <i>Beräknat enligt skatteprogram^a</i> | <i>Svar från respondenterna</i> | <i>Andel inom intervallet +/-10</i> | <i>Andel inom intervallet +/-5</i> | <i>Andel inom intervallet +/-2</i> |
|----------------|----------------------------------|--|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Alla | 865 | 29 | 32 | 59 | 50 | 27 |
| Anställda | 373 | 37 | 38 | 69 | 57 | 43 |
| Egenföretagare | 45 | 39 | 43 | 69 | 56 | 13 |
| Studenter | 30 | 8 | 27 | 36 | 24 | 24 |
| Pensionärer | 299 | 27 | 35 | 62 | 53 | 46 |

a. Genomsnittliga marginalskatter i procent.

tande på marginalen vara marginals-katten. De flesta har en god kännedom om sin marginals-katt, vilket ökar deras möjligheter att göra genomtänkta val på arbetsmarknaden.

Skattemoral och skatteundandragande

Den sista aspekten som nämndes som en viktig del i en legitim beskattning var att man för att själv vilja betala skatt måste uppleva att även andra gör rätt för sig. I många sammanhang, även vad gäller beskattning, är människor beredda att dra sitt strå till stacken under förutsättning att andra också gör det. Om man tror att skattefusket är utbrett ses det som orättvist att man själv skulle betala och legitimiteten för skatten minskar tillsammans med skatteintäkterna. Bruno Frey och Benno Torgler (2007) finner en stark inverkan av upplevt skattefusk hos andra på den egna skattemoralen i 30 europeiska länder.

Skattemoralen påverkas av upplevt skattefusk hos andra

Skattemoral

Hur ser vi då på vår egna och andras moraliska plikt att betala skatt? Skattemoralen är inte någonting statistiskt i våra samhällen. Studier har visat att kulturella skillnader kan förklara varför skattemoralen är högre i vissa länder än i andra. Institutionella förklaringsfaktorer finns också, såsom att skattemoralen är högre i länder där samhällets juridiska och ekonomiska institutioner är starka och åtnjuter högre legitimitet än i länder behäftade med korruption och svaga institutioner. Graden av tillit till styrande politiker och samhällets institutioner är också nära förknippad med graden av skattemoral (se till exempel Torgler 2007; Torgler och Schneider 2007). Även inom ett och samma land finns således också en spridning i skattemoral. John Scholtz och Mark Lubell (1998) finner att både generell och politisk tillit är förknippad med viljan att betala skatt. Hammar med flera (2008, 2009) finner att framför allt förtroendet för de ledande politikerna är betydelsefullt för såväl åsikterna om skattenivåer och föreställningarna om hur vanligt skattefusk är. Många stu-

Kulturella skillnader påverkar skattemoralen

dier visar dessutom att äldre och kvinnor ofta har en högre skattemoral än yngre och män.

Kunskap har också visat sig vara en viktig bestämningsfaktor för skattemoral. Människor som har en högre utbildningsnivå i allmänhet samt större kunskap om samhällets funktionssätt har ofta högre skattemoral än de med sämre kunskaper. En förklaring skulle kunna vara att det är vanligt att man tror att skatterna är högre än de faktiskt är, vilket påverkar viljan att betala. Personer med låga kunskaper om skattesystemet tenderar att tro att skatteuttaget är högre än det verkligen är och tycker därför att det är mindre allvarligt att försöka undanhålla delar av skatten.

Samuel Bowles och Sandra Polania-Reyes (2012) sammanställer och analyserar ett stort antal experimentella studier för att kartlägga huruvida ekonomiska incitament samverkar med eller motverkar så kallade sociala preferenser⁶ som florerar i samhället. Studien finner att båda effekterna förekommer, men i delvis olika sammanhang. Regler som får ekonomiska konsekvenser kan vara vägledande så att vi förstår vad vi förväntas göra för att följa den sociala normen, vilket gör att effekten förstärks. Motsatsen observeras när exempelvis en hög grad av kontroll signalerar att man inte litar på skattebetalarna, vilka då reagerar med att fuska i större utsträckning (vilket även påpekats av Feld och Frey 2002).

Det finns således många förklaringar till skattemoral och det kan tänkas finnas vissa samband enligt vilka man skulle kunna påverka skattemoralen över tiden. Katarina Nordblom och Jovan Žamac (2012) studerar skillnaden mellan yngre och äldre. Äldre personer har i genomsnitt en högre skattemoral än yngre, men är också mer polariserade i sina attityder. Samtidigt som en stor andel tycker att skattefusk är helt förkastligt finns det också en betydligt större andel bland de äldre än bland de yngre som tycker att skattefusk inte alls är fel. Två förklaringar, konformitet och kognitiv dissonans eller *self-signaling*, förs fram av Nordblom och Žamac för hur en enskild

Kunskap viktig för skattemoral

Äldre har ofta högre skattemoral än yngre

6. Sociala preferenser innefattar till exempel altruism, viljan att följa sociala normer, plikt känsla med mera.

individuets skattemoral ändras över tiden. I deras modell avgörs valet att köpa en tjänst vitt eller svart både av rent pengamässiga faktorer (man vill betala så lite som möjligt, men beaktar också de eventuella böter man får om man blir påkommen med att köpa en tjänst svart) och av en inneboende motvilja att begå en handling som man kan uppleva som omoralisk. Hur pass omoraliskt man tycker det är att köpa svarta tjänster kan också ändras över tiden. Dels påverkas man av vad familj, vänner och bekanta tycker, dels påverkas man av sitt eget beteende enligt teorin om kognitiv dissonans (Festinger 1957). Om man egentligen tycker att köp av svarta tjänster är omoraliskt, men skattekillen är så stor att man ändå köper en tjänst svart blir det en dissonans mellan vad man gör och vad man tycker; man lever inte som man lär. För att undanröja denna dissonans tenderar man att ändra åsikt och tycker inte längre att det är så moraliskt förkastligt att köpa svarta tjänster. Michael Wenzel (2005) finner också i en experimentell studie att fusk i en period urholkar den egna skattemoralen i nästa. En närbesläktad teori är den om *self-signaling* (Bénabou och Tirole 2004), som pekar på att det är genom sitt agerande man avslöjar (även för sig själv) vilka preferenser man har. Om man har köpt svarta tjänster tenderar man att tycka att det är i sin ordning medan de som istället väljer att köpa vitt signalerar att de är ärliga och minsann inte köper svart. De tenderar därför att över tiden bli än mer motståndare till köp av svarta tjänster.

ROT- och RUT-avdrag kan påverka skattemoralen positivt

Ovanstående teori talar alltså för att reformer såsom ROT- och RUT-avdragen i sig skulle kunna ha en positiv effekt på skattemoralen eftersom de minskar incitamenten att jobba svart och att anlita svart arbetskraft. I vår undersökning är vi därför intresserade av att se om så verkligen har skett. Utifrån Skatteverkets senaste undersökning (Skatteverket 2012) kan man utläsa att svartarbetet förefaller ha minskat efter införandet av RUT- och ROT-avdragen. Andelarna som känner någon som köpt eller sålt svarta tjänster minskade markant mellan 2006 och 2012. Svenskarnas syn på att köpa svarttjänster kartlades år 2006 av Skatteverket i en enkätundersökning där 2 312 individer fick ta ställning till påståendet »Det är omoraliskt att köpa tjänster svart«. Vi ställde samma fråga i oktober 2012 efter att RUT-av-

LEGITIMITET OCH FUSK

Tabell 2.6 Det är omoraliskt att köpa tjänster svart (procent).

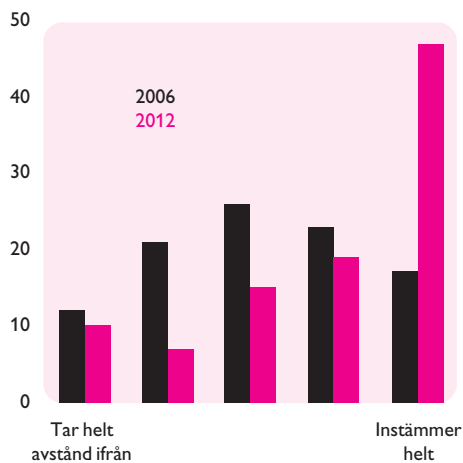
| | 2006* | 2012 |
|-------------------------|-------|------|
| Tar helt avstånd från | 12 | 10 |
| Tar delvis avstånd från | 21 | 7 |
| Varken eller | 26 | 15 |
| Instämmer delvis | 23 | 19 |
| Instämmer helt | 17 | 47 |
| Vet ej/Ej svar | 1 | 3 |

* År 2006 svarade respondenterna utifrån en sjugradig skala. De två alternativen mellan »varken eller« och »helt« har här slagits samman till »delvis«.

draget funnits i fem år och ROT-avdraget i snart fyra år. Skillnaden är slående och visas i tabell 2.6 och i figur 2.3.

Resultatet visar på en kraftig ökning av andelen svenskar som instämmer helt i påståendet att det är omoraliskt att köpa tjänster svart mellan 2006 och 2012. Detta är helt i överensstämmelse med

Kraftigt ökat motstånd mot köp av svarta tjänster



Figur 2.3 Det är omoraliskt att köpa tjänster svart (procent).

de teoretiska resultaten i Nordblom och Žamac (2012) och ger alltså stöd för att en förskjutning i skattemoralen ägt rum i Sverige som en direkt följd av förändrad skattelagstiftning. Eftersom husavdragen minskar skattekillen mellan att köpa tjänster vitt och svart har fler än tidigare tyckt att den moraliska kostnaden av att köpa tjänster svart har överstigit värdet av pengarna man hade sparat och således har svartköpen minskat. Detta har, i sin tur, påverkat människors attityder så att de blir mer negativa till svartköp (eftersom de ju själva numera tenderar att köpa vitt) och nästan hälften tycker nu att det är omoraliskt att köpa tjänster svart. Detta ska jämföras med de 17 procent som 2006 instämde helt i påståendet att det är omoraliskt att köpa tjänster svart. En regressionsanalys av svaren från 2012 visar att äldre, högutbildade och de som litar mest på sina medmänniskor är de som är mest benägna att se köp av svarta tjänster som omoraliskt. Görns jämförelsen bara mellan husägare (som är de mest påverkade av ROT) så ser vi ett nästan identiskt mönster som i de större urvalen.

Reformerna med avdrag för hushållsnära tjänster och renoveringsarbeten utgör med andra ord mycket tydliga exempel på att skattepolitik kan påverka skattemoralen i ett land som Sverige.

Skattemoral och fusk i Sverige och i ett fiktivt land

I litteraturen framhålls således både materiella incitament och förtroendet för styrande politiker och den institutionella kvaliteten som potentiellt betydelsefulla för skattefusk (se exempelvis Kirchler med flera 2008). Nedan inkorporerar vi båda delarna i en analys av såväl skattemoral som ärligt skattebetalande. Resultaten är baserade på svenskars svar i en enkätundersökning gjord 2012. Samtliga respondenter får samma beskrivning av ett hypotetiskt land, men med två skillnader. Landet kännetecknas antingen av »hög politisk stabilitet och ett demokratiskt styre« eller av »låg politisk stabilitet och ett oligarkiskt styre«. Vidare beskrivs att »lagföringen av skattefuskar är väldigt effektiv »med hög granskningssannolikhet och höga böter« eller också att »lagföringen av skattefuskar är inte särskilt effektiv« där böterna är låga liksom sannolikheten att få deklara-

tionen granskad. Genom att kombinera dessa beskrivningar har vi fyra olika beskrivningar av det fiktiva landet (som i övrigt liknar Sverige). Vi frågar om sannolikheten att de skulle vara ärliga i sin deklARATION om de levde i detta land: »Hur sannolikt är det att du betalar din skatt helt ärligt?« där svaret graderas på en niogradig skala från *mycket osannolikt* till *mycket sannolikt*. Vidare tillfrågades respondenterna om skattemoral i verkligheten: »Generellt (i verkligheten), är skattefusk aldrig försvarligt, alltid försvarligt eller något däremellan?« där svaren också var på en niogradig skala. Det frågades även om hur likt man tyckte det fiktiva landet var Sverige: »Hur tycker du att myndigheternas makt i landet är i jämförelse med i Sverige?« samt »Hur tycker du att förtroendet för myndigheterna i landet är i jämförelse med i Sverige?« Utifrån svaren på dessa frågor och vilken typ av land man fått beskrivet för sig kan man utläsa vad respondenterna anser om Sverige i termer av förtroende för de som styr och myndigheternas makt.

Vi har analyserat uppgiven skattemoral med hjälp av regressionsanalys. Vi finner, liksom många andra, att kvinnor har en starkare skattemoral än män, men det är främst i gruppen med allra lägst skattemoral som könsskillnaden återfinns. De som anser att Sverige har ett demokratiskt och icke-korrupt styre har större sannolikhet att hålla den allra högsta moralen. Om man anser att Sverige är effektivt när det gäller att ingripa mot skattefusk är man i stället mer benägen att ha den allra lägsta skattemoralen. Detta tyder således på att det finns ett positivt samband mellan goda institutioner och hög skattemoral, medan det omvända tycks gälla mellan kontroll och skattemoral.

När vi analyserar uppskattat fusk i det fiktiva landet ser vi att såväl förtroende som myndigheternas styrka påverkar benägenheten att fuska och sannolikheten att fuska ökar kraftigt när man har lågt förtroende och svaga myndigheter samtidigt. I termer av Bowles och Polania-Reyes (2012) resonemang om substitut och komplement ser vi alltså här att de ekonomiska incitamenten (starka myndigheter) är ett substitut för förtroende generellt, medan de är komplement när det gäller dem som har allra störst sannolikhet att fus-

*Sannolikhet
att betala skatt
helt ärligt*

*Positivt samband
mellan
goda institutioner
och hög
skattemoral*

ka. Precis som gällande skattemoral ser vi en könsskillnad där det är mindre sannolikt att kvinnorna fuskar än männen. Den egna skattemoralen har också stort förklaringsvärde för sannolikheten att fuska.

*Skattefusk bör
bekämpas på
flera plan*

Detta är en övning som egentligen inte är helt verklighetsbaserad, men som lyfter viktiga frågor av policykaraktär. På kort sikt ser vi att man kan främja skattebetalandet antingen genom effektivare kontroll eller genom att förbättra den institutionella kvaliteten. Det förra är antagligen lättare åtgärdat än det senare. I Grekland har exempelvis skattefusket varit omfattande och där har man nu skärpt kontrollerna och minskat *möjligheten* att fuska. Dock kvarstår det låga förtroendet för politikerna som gör folk fortsatt *villiga* att fuska. Om man minskar det kortsiktiga fusket genom att effektivisera kontrollapparaten, bör man dock även ha de långsiktiga konsekvenserna i åtanke. En stark kontrollapparat signalerar att myndigheterna har ett lågt förtroende för medborgarnas benägenhet att betala skatt. Ett stort antal studier visar att människor tenderar att bete sig i enlighet med de förväntningar som finns på dem. Således skulle ökade kontroller på längre sikt kunna leda till ett ökat fusk, något som även tidigare studier indikerat (till exempel Feld och Frey 2002; Kirchler 2007). Detta tydliggörs också i det positiva sambandet mellan sannolikheten att ha riktigt låg skattemoral och att uppleva att Sverige är ett land som effektivt ingriper mot skattefusk. Om ett land har en stark kontrollapparat kan man bli benägen att anse att det är »rätt åt« den misstänksamma staten att man fuskar. Det kan också tas som en signal om att fusket är utbredd och att man »förväntas« fuska så att man därigenom blir mer fuskbenägen. Från den här enkla övningen kan man inte säkerställa ett kausalt samband, men mycket talar för att ett samhälle med alltför stark kontrollapparat får medborgarna emot sig och att viljan att betala skatt urholkas. På längre sikt är det således mer hållbart att stimulera befolkningens förtroende för de styrande och det demokratiska arbetssättet.

*Kontroller
kan öka
skattefusket*

Skatteplanering

En aktiv ovilja att betala skatt behöver inte nödvändigtvis leda till skattefusk. Man kan ägna sig åt långtgående skatteplanering inom lagens ramar istället. Gränsen mellan dessa två aktiviteter är emellertid hårfin och ibland måste det till en domstolsprövning för att avgöra om ett visst beteende varit skattefusk eller skatteplanering. Skatteverket har gjort mycket för att minska möjligheterna till rent fusk, vilket gör att de allra flesta har ytterst små möjligheter att fuska med skatten. Trots att det inte är olagligt kan skatteplanering vara ett stort samhällsproblem. Det är ineffektivt när skattebetalare (individer såväl som företag) lägger ned stora resurser på att minska sin skatt, resurser som skulle ha kunnat användas till något mer produktivt. Ett komplicerat skattesystem som öppnar för omfattande skatteplanering med angränsande fuskmöjligheter ger också stora administrativa kostnader i form av exempelvis deklarationskontroller.

Anette Alstadsæter och Martin Jacob (2012) hävdar i en ESO-rapport att förändringen år 2006 av de så kallade 3:12-reglerna för fåmansbolag medförde omfattande skatteplanering. Reglerna för omvandling från arbetsinkomst till kapitalinkomst har blivit betydligt generösare och har, enligt rapporten, medfört en kraftig ökning av inkomstomvandlingen för många höginkomsttagare. Det finns ett problem i den duala inkomstbeskattningen. Många är överens om att den är effektiv ur ett optimalt beskattningsperspektiv (se till exempel Nielsen och Sørensen, 1997). Kapital är lätttröligt och investeringar skulle hämmas om avkastningen skulle beskattas mycket högt. Ur legitimitetssynvinkel har den progressiva beskattningen av arbetsinkomster ett mycket starkt stöd, vilket diskuterats ovan. På så sätt är den duala inkomstbeskattningen lyckad. Det vi nu ser är dock att höginkomsttagare använder sig av bolagsformer som gör att de kan ta ut mer utdelning och mindre lön, vilket ger en lägre total skattebetalning. Ett regelsystem som möjliggör denna inkomstomvandling kan alltså leda till ineffektiv skatteplanering. Dessutom ökar inkomstskillnaderna efter skatt eftersom det främst är höginkomsttagare som använder sig av inkomstomvandlingen när vi har en dual inkomstbeskattning.

Skatteplanering kan vara ett stort samhällsproblem

3:12-reglerna medförde skatteplanering

Höginkomsttagare väljer bolagsform strategiskt

Höginkomsttagare har större möjligheter till skatteplanering

I en översikt av forskningen om arbetsutbudets känslighet för skatt är Emmanuel Saez, Joel Slemrod och Seth Giertz (2012) inne på liknande tankegångar. De menar att skattebaser i allmänhet bör vara breda och möjligheter till skatteplanering bör minskas om man vill hålla nere effektivitetsförlusterna av höga marginalskatter. En sådan politik skulle i många sammanhang vara ekonomiskt effektivare än att sänka skattesatserna. Resonemang talar för att undantag och avdragsmöjligheter skulle få ge vika för ett enklare skattesystem med en breddad skattebas. Höginkomsttagare har större möjligheter till skatteplanering (och eventuellt även till skattefusk), så även om viljan att betala skatt inte skiljer sig åt mellan olika grupper skulle vi ändå se en högre elasticitet av beskattningsbar inkomst hos höginkomsttagare (Saez med flera 2012).

Generellt sett har de flesta löntagare små eller inga möjligheter att påverka sin beskattningsbara inkomst. I en studie av danska skattebetalare visade Henrik Kleven med flera (2011) att fusk var ovanligt bland löntagare främst för att de saknar möjlighet att fuska. I en intressant studie på svenska data visar Spencer Bastani och Håkan Selin (2012) att löntagare är ganska jämnt utspridda runt brytpunkten för statlig inkomstskatt trots att man skulle kunna förvänta sig att många strategiskt skulle lägga sig precis under den. En tänkbar förklaring till detta till synes irrationella beteende är återigen att inkomsttagarna har ytterst liten möjlighet att påverka sin beskattningsbara inkomst. En annan möjlig förklaring, som intervjuundersökningen i denna konjunkturårsrapport pekar på, är att individerna helt enkelt inte känner till var brytpunkten för den statliga inkomstskatten går och därför inte vet hur man skulle skatteplanera.

Anhopning av egenföretagare vid brytpunkten för statlig inkomstskatt

Situationen är dock annorlunda för gruppen egenföretagare. Bastani och Selin finner en kraftig anhopning av egenföretagare just vid brytpunkten för statlig inkomstskatt. En förklaring är att denna grupp i hög grad kan påverka sin beskattningsbara inkomst genom olika avdrag och periodiseringsfonder, men de kan också i viss utsträckning välja hur stor del av inkomsten som ska deklarerats som inkomst av tjänst. Vår undersökning bekräftar denna bild. De intervjuade egenföretagarna är mycket mer medvetna om var bryt-

punkten för statlig inkomstskatt ligger, men vi har för få observationer för att kunna dra någon slutsats om en eventuell anhopning vid brytpunkten.

Slutsatser

Detta kapitel har behandlat det svenska skattesystemet ur legitimitets- och enkelhetssynpunkt. Här följer de viktigaste lärdomarna.

- ¶ Skattesystemet har en relativt hög grad av legitimitet: man tycker att skattemedlen används bra och litar på att folk betalar sin skatt.
- ¶ Den progressiva inkomstbeskattningen har alltjämt stöd.
- ¶ I Sverige är det enkelt att deklarerat, men det är inte enkelt att förstå skattesystemet. Det får negativa konsekvenser för både effektivitet och legitimitet.
- ¶ Det finns en stor brist på kunskap om arbetsgivaravgifterna, brytpunkten för statlig inkomstskatt och om jobbskatteavdraget. Arbetsgivaravgiften är inte särskilt synlig och jobbskatteavdraget är mycket komplicerat. Det senare har införts i flera steg med argumentet att incitamenten till arbete ska öka. Vi ifrågasätter om detta syfte uppnåtts. Om man inte känner till avdraget och dess storlek kommer man knappast att anpassa sitt beteende efter det. Det är längst ner i inkomstfördelningen man förväntat sig de största effekterna, men det är också där kunskaperna om jobbskatteavdraget är som allra lägst.
- ¶ Kännedomen om den egna marginals-katten är dock högre, ungefär varannan vet inom ett femprocentsintervall vilken marginals-katt man har.
- ¶ På kort sikt gör både en starkare kontrollapparat och en mer duglig regering att man blir mer benägen att betala skatt, men skattemoralen på lång sikt stärks av ett gott styre, medan den urholkas av det som uppfattas som starkare kontroll och mindre förtroende för skattebetalarna.

- ¶ Husavdragen (RUT och ROT) som är ett avsteg från likhetsprincipen, har minskat skattekillen mellan att köpa tjänster vitt och svart. I takt med att fler har köpt tjänsterna vitt har den sociala normen ändrats så att skattemoralen på detta område stärkts radikalt.