

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Pausad uppräknning av skiktgränsen för statlig inkomstskatt för beskattningsåret 2024

IFAU svarar på remissen utifrån vårt uppdrag, samt vår ambition att leverera goda kunskapsunderlag baserade på forskning.

Sammanfattning

IFAU tar inte ställning till huruvida uppräknningen av den statliga inkomstskatten bör pausas för beskattningsåret 2024, men har följande synpunkter:

- Regeringen bör överväga att knyta skiktgränsen till inkomstbasbeloppet eller något annat index som speglar inkomstillväxten.
- Det är svårt att bedöma statsfinansiella effekter av förslaget efter det att hänsyn tagits till beteendeeffekter.
- Regeringen bör på sikt överväga såväl andra skattesatser som skiktgränser.

Diskussion

Sedan år 1991 stipulerar inkomstskattelagen att skiktgränsen för statlig inkomstskatt varje år räknas upp med inflationen plus två procentenheter, även om det är lätt att hitta exempel på diskretionära avsteg från denna regel. Då de nominella löneökningarna på senare tid understigit detta jämförelsetal (inflationen plus två procentenheter) minskar per automatik andelen skattskyldiga som betalar statlig inkomstskatt om inte uppräknningen aktivt pausas. Enligt regeringens beräkningar skulle endast 9 procent av de skattskyldiga bli föremål för statlig inkomstskatt 2024 om uppräknningen genomförs på vanligt sätt, vilket ska jämföras med 13 procent enligt det i promemorian framlagda förslaget.

Detta är en fråga med flera bottenar. Vi inleder med att diskutera den nuvarande tekniska konstruktionen för indexeringen av skiktgränsen. I det följande ber vi läsaren hålla i minnet att skiktgränsen inte är detsamma som brytpunkten för statlig skatt. Den senare erhålls genom att till skiktgränsen addera det prisindexerade grundavdraget (eller särskilda grundavdraget för dem som fyllt 67 år). Ur ekonomisk synvinkel är brytpunkten mer intressant än skiktgränsen,

eftersom brytpunkten bestämmer hur mycket arbetsinkomster en person kan tjäna innan marginalskatten ökar med 20 procentenheter.

Historiska skäl till uppräknings

Frågan om – och i så fall hur – skatteskalen ska indexeras var en angelägen skattepolitisk frågeställning på 1970- och 1980-talen, då inflationen stundtals nådde tvåsiffriga nivåer. I de fall då skatteskalor under flera år var formulerade i konstanta nominella termer pressade löneinflation upp skattebetalare i allt högre marginalskatteintervall. Detta fenomen ("bracket creep") har även dokumenterats för samma tidsperiod i USA (Saez, 2003). Om lagstiftaren har ambitionen att en viss andel av skattebetalare över tid ska möta en viss marginalskatt är nominellt låsta skatteskalor därför vanligtvis en dålig idé.

I förarbetena till 1990–1991 års genomgripande skattereform uttrycktes en tydlig ambition att cirka 10 procent av landets skattskyldiga skulle omfattas av en 20-procentig statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster (SOU 1989:33, avsnitt 4.1). Tanken var att det stora folkflertalet skulle betala en kommunalskatt på cirka 30 procent, och att tiondelen med högst arbetsinkomster skulle ha "hälften kvar" efter skatt. När det nya skattesystemet infördes 1991 kom dock medvetet en högre andel, cirka 20 procent, att beröras av den statliga skatten (Skatteverket 2015, Tabell 6.24). (Det ska noteras att dessa siffror beror på val av population och hur en skattskyldig definieras, vilket föredömligt tydligt anges i fotnot 1 i regeringens promemoria.)

Utredningen om reformerad inkomstskatt (RINK) som utredde den stora skatteomläggningen diskuterade frågan om indexering av skiktgränsen tämligen ingående (SOU 1989:33, avsnitt 9.12). Utgångspunkten var att den 10-procentiga andelen skulle vara bestående över tid, och RINK insåg att årligt återkommande justeringar av skiktgränsen därför var nödvändiga. Betänkandet diskuterar för- och nackdelar med såväl konsumentprisindexering (avsnitt 9.12.2) som en löneindexreglering (avsnitt 9.12.3). Utredningen landade i det mer allmänt hållna förslaget "att regering och riksdag, i samband med beslut om skattereformen, uttalar en avsiktsförklaring om att skiktgränsen för 50 % marginalskatt bör justeras efter hand så att den högre marginalskatten även fortsättningsvis omfattar endast ca 10 % av de skattskyldiga."

Den nuvarande lagregeln, alltså uppräknings av skiktgränsen med inflation plus två procentenheter, dyker av allt att döma först upp i prop. 1989/90:110 om reformerad inkomst- och företagsbeskattning (s.298). Det framgår inte varför regeringen väljer just detta förfarande. Sett i backspegeln visade sig emellertid inte valet vara så dumt: Reallönerna ökade stabilt med i genomsnitt 1,8 procent om året under perioden 1995–2022. Däremot säger det sig självt att denna starkt schabloniserade regel inte är robust för kraftiga avvikelser i någondera riktning. Och det är just en sådan avvikelse vi ser nu.

Finns det något mer ändamålsenligt sätt att göra uppräknings på? Ett sätt att närma sig den frågan är att studera RINK:s avgörande argument mot att

använda ett löneindex för uppräknigen. RINK menar för det första att det saknas ett ”väletablerat löneindex”. RINK resonerar vidare att även ”[e]n sådan löneindexreglering skulle [...] strida mot målet om enhetliga och överskådliga regler eftersom pensionssystemen [...] anknyts till basbeloppet och därmed till indirekt konsumentprisindex.” RINK diskuterar också möjligheten med ett löneinkomstindex (som även beaktar arbetstid), men menar att ”det inte finns något index av denna typ”.

Alternativa modeller för uppräknigen borde övervägas

Verkligheten har i väsentliga avseenden ändrats sedan tiden för 1990–1991 års skattereform. Pensionssystemet bygger numera på inkomstbasbelopp, som är just ett löneinkomstindex. Regeringen borde överväga att på sikt knyta skiktgränsen till inkomstbasbeloppet. Även data på månatliga arbetsinkomster från kontrollupsregistret, som närapå går att observera i realtid, kan vara användbara för detta ändamål.

Uppräkningens relation till övriga inkomstskatteskalen

Skattesystemet har dessutom förändrats på andra sätt sedan tidigt 1990-tal. När jobbskatteavdraget infördes 2007 kom det att – i likhet med grundavdraget – uttryckas i prisbasbelopp. Det innebär också att gränsen för när jobbskatteavdraget börjar trappas ner följer inflationen (utan något tillägg på två procentenheter), och vid en normal reallönetillväxt kommer därför allt fler varje år att exponeras för den avtrappning av jobbskatteavdraget som nyligen studerades av IFAU (Miao m fl., 2022). Detsamma gäller de övriga segmentgränser som genereras av jobbskatteavdraget. Det är principiellt oklart varför jobbskatteavdrag och grundavdrag å ena sidan och den statliga inkomstskatten å den andra sidan ska följa olika uppräkningsprocedurer.

Bör färre omfattas av den statliga inkomstskatten?

Alldeles oavsett indexeringsfrågan skulle det gå att hävda att fler skattebetalare bör slippa den statliga inkomstskatten, eftersom färre skattebetalare då möter höga marginalskatter som minskar deras arbetsutbud. Vi vet från tidigare forskning att marginalskattesänkningar för svenska höginkomsttagare under vissa förutsättningar kan vara självfinansierande, men då har forskarna framför allt studerat marginalskattesatsen i det högsta intervallet, se t.ex. Holmlund och Söderström (2008).

Utifrån regeringens promemoria är det svårt att få en tydlig bild av hur stor del av den mekaniska skatteintäktsökningen på 12 miljarder som enligt SCB:s simuleringsmodell FASIT väntas försvinna om de berörda skattebetalarna arbetar mindre än vad de hade gjort vid ordinarie uppräknigen. Siffran 11 000 helårsarbetskrafter nämns, men det framgår inte vad denna simulerade arbetsutbudsminskning betyder för skatteintäkterna.

Det vore dessutom önskvärt att rapportera den arbetsutbudselasticitet som simuleringsmodellen implicerar i den relevanta gruppen, så att det går att

bedöma hur simuleringsmodellen förhåller sig till kända empiriska studier på området.

Det större perspektivet

Vid en diskussion om skiktgränsen för statlig inkomstskatt är det viktigt att hålla i minnet att många inslag i 1990–1991 års skattereform bär godtyckliga drag. Mot bakgrund av befintlig skatteforskning finns det exempelvis ingenting som säger att marginalskatten vid skiktgränsen bör öka med just 20 procentenheter, och inte med 10 procentenheter, eller något annat.

Idag innehåller vidare statsskatteskalen ett enda stort trappsteg, men det går att tänka sig flera mindre dramatiska trappsteg. Sådana policy-frågor diskuterades för några år sedan ingående av Bastani och Selin (2019).

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Håkan Selin har varit föredragande.

Maria Hemström Hemmingsson

Referenser

Bastani, S. och Selin, H. (2019) ”Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning” Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, 2019:3.

Holmlund, B. och Söderström, M. (2008) ”Hur påverkas inkomsterna av skatteförändringar?” IFAU-rapport 2008:28.

Miao, D., Selin, H och Söderström, M. (2022) ”En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget” IFAU-rapport 2022:9.

Saez, Emmanuel, (2003), The effect of marginal tax rates on income: a panel study of 'bracket creep', Journal of Public Economics, 87, nummer 5-6, s. 1231-1258.

Prop. 1989/90:110. “Regeringens proposition 1989/90:110 om reformerad inkomst- och företagsbeskattning”

Skatteverket (2015) ”Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok 2015”. SKV 152 utgåva 18.

SOU 1989:33. Reformerad inkomstbeskattning. Del 1 Skattereformens huvudlinjer. Betänkande av utredningen om reformerad inkomstbeskattning.