



# LUND UNIVERSITY

## Skapa synligare skatter!

Jonung, Lars

*Published in:*

En skattereform för 2000-talet – elva röster om hur Sverige får ett bättre skattesystem

2014

*Document Version:*

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Jonung, L. (2014). Skapa synligare skatter! I M. Bergstrand (Red.), *En skattereform för 2000-talet – elva röster om hur Sverige får ett bättre skattesystem* (s. 193-203). Elanders.

*Total number of authors:*

1

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

Svenska politiker "mörkar" när det gäller frågan om vad vi faktiskt betalar i skatt. Det handlar om ett demokratiskt informationsunderskott som inte är värdigt ett samhälle som gör anspråk på öppenhet i det offentliga samtalet. Nu måste beslut fattas om att alla lönebesked redovisar såväl totallönen, löneskatt och löneavgifter, som bruttolönen, inkomstskatt och nettolönen. Fiffiga finansministrar har hittat på begreppet "arbetsgivaravgift" trots att det är löntagarna som betalar i slutändan. En djärv modell vore att totallönen gick till löntagaren som sedan fick betala hela skatten själv för att öka synligheten. Det skriver Lars Jonung, professor i nationalekonomi vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet, tidigare bland annat forskningsrådgivare vid Kommissionen i Bryssel och ordförande för Finanspolitiska rådet 2011–13.

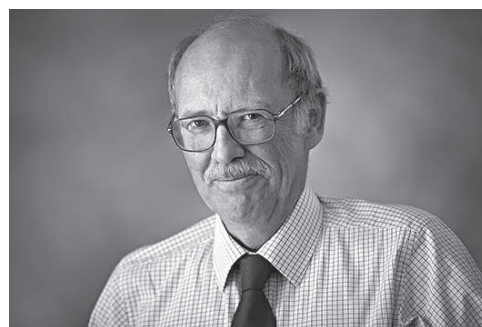
## Kapitel 11

# Skapa synligare skatter!

*Lars Jonung\**

Skatterna står traditionellt i centrum för den politiska debatten och för den politiska striden i Sverige. Men svenska väljare har knappast någon klar uppfattning om vad de betalar i skatt på sina inkomster.

Detta framgår bland annat av en intervjuundersökning som gjordes av SNS Konjunkturråd i oktober 2012. Den omfattade omkring 1 000 intervjuer rörande det svenska skattesystemet. Från dessa drar Konjunkturrådets medlemmar flera slutsatser, bland annat följande:



\* Många har gett mig synpunkter på detta bidrag. Jag vill särskilt tacka Johan Fall, Niklas Frank, Oskar Grevesmühl, Åsa Hansson, Sven-Olof Lodin, Joakim Sonnegård, Erik Åsbrink samt Sacos kansli som hjälpt mig med data för tabell 1. Jag bär naturligtvis hela ansvaret för innehållet. Mitt förslag utvecklade jag först i ett bidrag i *Ekonomisk Debatt*, se Jonung (1977).

*Med hjälp av en intervjuundersökning visar vi med tydlighet att kunskaperna hos medborgarna om vårt skattesystem är mycket låga.*

*Svaren ger en bild av ett skattesystem som är svårt att förstå. En stor majoritet tycker visserligen att det är lätt att deklarerera, men för många är ändå våra skatte- och transferringssystem en "svart låda."*

*Kunskapen om arbetsgivaravgiftens storlek är också påfallande låg bland svenska medborgare. Endast 10 procent vet att den ligger mellan 30 och 32 procent.<sup>1</sup>*

Allmänhetens begränsade kunskaper på skatteområdet bidrar till att den offentliga debatten om skatternas höjd, effekter och användning lätt blir en debatt mellan experter som ofta representerar olika särintressen. Eftersom väljarna/medborgarna saknar nödvändig information, får de svårt att bedöma tyngden av olika argument och att koppla sin privata position till det samhällsekonomiska perspektivet.

Ekonomer använder termen "fiskal illusion" för att beskriva det politiska systemets tendens att dölja för väljarna vad de faktiskt betalar i skatt. Svenska politiker, oberoende av var de står på den ideologiska skalan, undviker tydlig konsumentupplysning rörande skattesystemet. De "mörkar" snarast skattebelastningen samtidigt som många politiker prisar värdet av de offentliga utgifter – den "välfärd" – som skatterna finansierar.

Bristen på kunskap om skattebelastningen är också en komplikation för lönebildningen. För arbetsgivarna är den relevanta lönen den totala lönekostnaden. De flesta löntagare känner knappast till denna storhet. De ser i första hand på den lön de får ut kontant. Gemensam information på den här punkten borde underlätta avtalsrörelsen – såväl för kollektiva som privata löneavtal.

Medborgarnas bristande kunskaper om vad de betalar i skatt är ett hinder för ett väl fungerande samhälle. Hur ska väljarna kunna fatta underbyggda beslut – vid valurnan och vid löneförhandlingsbordet – när de har dimmiga begrepp om vad de betalar helt och fullt ut i skatt och avgifter? Här finns ett demokratiskt informationsunderskott, som inte är värdigt ett samhälle som gör anspråk på öppenhet i det offentliga samtalet.

<sup>1</sup> Citaten är hämtade från Flood, Nordblom och Waldenström (2012, s. 12, s. 19 och s. 35). Se också Sanandaji och Wallace (2011) för en analys av fiskal illusion i Sverige.

Lyckligtvis kan informationsläget raskt förbättras med några smärre åtgärder. Dessa kan göra svenska medborgare till de mest upplysta i världen när det gäller inte bara deras skatter utan också deras användning i form av offentliga utgifter. Eftersom det svenska skattesystemet är individbaserat – till skillnad från skattesystemen i många andra länder – är det möjligt att relativt enkelt och korrekt beräkna de relevanta skatterna för den enskilde och överföra denna information till henne eller honom.

## **Visa alla skatter!**

En gedigen skattereform på informationsområdet bör ha som mål att öka tydligheten och öppenheten kring de offentliga finanserna. Målet kan uppnås med två steg: det första – och det viktigaste – en klar redogörelse av den enskildes skattebörda, det andra en tydlig beskrivning av de offentliga utgifter som skatten finansierar.

Det första steget är enkelt att ta genom att det månatliga lönebeskedet ändras så att det ger en mer fullständig bild av den lön, de skatter och de avgifter som gäller för den enskilde löntagaren. Alla lönebesked bör därför redovisa åtminstone följande poster: totallön, löneskatt och löneavgifter, bruttolön, inkomstskatt och nettolön.

En kort förklaring av dessa poster är på sin plats. Se tabell 1 (s. 197), som bygger på lönestatistik för Saco-kollektivet. Siffrorna utgör medelvärdet för yrkesverksamma medlemmar i Saco-förbunden under november 2012.

För att belysa resonemanget utgår vi från bruttolönen på 39 000 kronor i tabell 1. Bruttolönen är vad de flesta löntagare uppfattar som ”sin” lön före skatt. På bruttolönen läggs löneskatt och löneavgifter, mest känt som ”arbetsgivaravgiften” på 31,42 procent, i det här fallet 12 254 kronor. Då får vi en totallön på 51 254 kronor. Totallönen är arbetsgivarens lönekostnad – ersättningen för den anställdes bidrag till produktionen. Den är relevant när arbetsgivaren beslutar om nyanställning/avskedande eller jämför lönekostnaden i Sverige med den i andra länder.

Löneskatt och löneavgifter har tyvärr fått det bedrägliga samlingsnamnet ”arbetsgivaravgift”. Fiffiga finansministrar har nämligen haft som mål att skapa intrycket att det är arbetsgivarna – inte löntagarna – som betalar

dessa. Faktum är att på sikt övervältras dessa avgifter på löntagarna på samma sätt som den vanliga inkomstskatten. Inkomstskatten betalas ju också in av arbetsgivaren till staten. Men ingen påstår att inkomstskatten tas ur arbetsgivarens ficka. Samma insikt bör gälla för "arbetsgivaravgiften".

Det faktum att den enskilde löntagaren har en suddig uppfattning om arbetsgivaravgiften får inte dölja att "arbetsgivaravgiften" är den främsta intäktskällan för staten. För närvarande står den för den enskilt största inkomstposten i statsbudgeten, mer än en fjärdedel av de totala skatteintäkterna. Det är mer än vad momsens ger.<sup>2</sup>

Beloppet på 12 254 kronor för den så kallade arbetsgivaravgiften omfattar dels en renodlad löneskatt, dels olika avgifter för förmåner knutna till den enskilde. Det är svårt att kalkylera exakt vad som är skatt och vad som är en renodlad avgift. Beräknat för alla löntagare är skattedelen klart större än avgiftdelen. Dessutom blir arbetsgivaravgiften en ren skatt för löntagare med mycket låga eller med höga inkomster.

Påhittet med "arbetsgivaravgiften" är en vacker illustration av fenomenet fiskal illusion. De politiskt ansvariga hade kunnat välja mer neutrala och korrekta begrepp. Det hade varit mer rättvisande med "arbetaravgift" eller "löntagaravgift" än arbetsgivaravgift. Den mest lämpliga termen är kanske "löneskatt", vilket motsvarar begreppet "payroll taxes" som möter oss i den internationella skattelitteraturen.

Nettolönen på 27 857 kronor dyker till sist upp när inkomstskatten på 11 143 kronor dragits från bruttolönen. Det är vad Saco-medlemmen i tabell 1 får ut av totallönen på 51 254 kronor efter löneskatt, avgifter och inkomstskatt och kan använda för privat konsumtion och sparande. Skattekillen, skillnaden mellan totallön och nettolön, blir i det här fallet 23 397 kronor.<sup>3</sup>

Redogörelsen i lönebeskedet kan göras mer specificerad med detaljerade poster för olika skatter, avgifter och avdrag. Här kan värnskatten och jobbskatteavdragen redovisas öppet. Det är en poäng att göra en så klar

<sup>2</sup> Se Fall (2010, s. 842).

<sup>3</sup> I nästa steg beskattas den slutliga konsumtionen, främst genom momsens. Denna skatt är väl känd för den enskilde. Den framgår av de flesta kvitton och utgör därför knappast ett informationsproblem liknande "arbetsgivaravgiften".

åtskillnad som möjligt mellan de inbetalningar som utgör skatter och de som utgör avgifter under beteckningen ”arbetsgivaravgift”. För att förstärka skattekunskapen kan lönebeskedet även ange genomsnittlig skatt och marginalsatt. I tabell 1 blir den genomsnittliga skatten 45 procent beräknat på den totala lönen.

**Tabell 1. Förslag till ett tydligare lönebesked. Siffrorna gäller för medelvärdet för yrkesverksamma medlemmar i Saco-förbunden, november 2012.**

Total lön:	51 254 kr
Skatter och avgifter på bruttolönen (s.k. arbetsgivaravgifter):	12 254 kr
Bruttolön:	39 000 kr
Inkomstskatt:	11 143 kr
Nettolön:	27 857 kr
Genomsnittlig skatt (inklusive förmånsbaserade avgifter)	45,6 procent

Anm. Genomsnittlig kommunalskatt för 2012 är 31,60 procent (SCB), arbetsgivaravgifterna uppgår till 31,42 procent (Skatteverket) och personen betalar varken kyrkoavgift eller begravningsavgift.

Källa: Saco.

## Fördelar med det nya lönebeskedet

Ett nytt lönebesked med mer rikhaltig information har många fördelar. För det första bidrar det till en bättre skattedebatt när alla löntagare tydligt kan se hur mycket de betalar av lönen till den offentliga sektorn. För det andra underlättas avtalsrörelsen genom att ge löntagare och arbetsgivare samma information om arbetskraftskostnaden och få dem att diskutera identiska löne- och skattebegrepp.

Det nya lönebeskedet är dessutom en billig form av konsumentupplysning. Varje månad får löntagarna en samlad bild av sin lön och beskattning. Rutinerna för detta finns redan hos många företag och offentliga myndigheter. Som regel är det bara några smärre programmeringssteg

som måste tas. Många lönebesked skickas nu ut bara via epost. Det blir ingen dyr skattereform – i själva verket en av de billigaste som tänkas kan.

Finns det då inga nackdelar med ett fylligare lönebesked? Jo, för politiker som vill maskera den fulla skatten för löntagarna blir förslaget ett steg tillbaka. En sådan politiker var finansministern Göran Persson som tog bort den totala lönen från lönebeskedet för statligt anställda – en nymodighet som hans företrädare Anne Wibble hade infört.

Detta var för 20 år sedan. Förhoppningsvis är Sverige idag ett samhälle där det är en fördel, inte en nackdel, att löntagare och väljare får ordentlig information om sina skatter, avgifter och löner och där makthavarna inte är rädda för att upplysa sina väljare.

## **Ett ansvarslöst tankeexperiment: ingen källskatt!**

Om målet enbart vore att göra skatterna helt synliga för den enskilde medborgaren finns en verkligt radikal väg att gå, nämligen att ta bort det källskattesystem som infördes 1947. Med källskatten blev det arbetsgivarens skyldighet att löpande betala in skatt och avgifter för de anställda. Detta var troligen ett av de viktigaste stegen mot det högskattesamhälle som Sverige blev under efterkrigstiden.

Låt oss göra tankeexperimentet att källskatten slopas. Då betalar arbetsgivaren ut hela totallönen till löntagaren som sedan ansvarar för inbetalning av sin skatt till staten och kommunen. Tabell 1 illustrerar vilka belopp det skulle röra sig om. Den totala årslönen skulle hamna kring 615 000 kronor. Av denna skulle löntagaren skicka in 280 000 kronor till den offentliga sektorn i slutet av året – om skatteuppbörden vore årlig.

Ett sådant arrangemang skulle onekligen ge löntagaren en direkt och praktisk kunskap om sin verkliga skattebörda. Löntagaren behandlas med andra ord som en självständig företagare med hela ansvaret för att betala sin skatt till den offentliga sektorn. Den fiskala illusionen skulle elimineras – en stor pedagogisk poäng. De politiker som anser att det är ”häftigt” att betala skatt bör naturligtvis vara de varmaste anhängare av en reform som tar bort källskatten. Först då får ju löntagarna möjlighet att själva uppleva tillfredsställelsen av att leverera sin skatt.



Tekniskt sett är det inga svårigheter att slopa källskatten. Men det skulle skapa enorma problem – både ekonomiska och politiska. Många löntagare skulle få svårt att planera sin likviditet så att de är i stånd att betala skatten i tid och med rätt belopp. Skatteindrivningen skulle fördyras kraftigt. Många löntagare skulle hamna i ett träsk av kvarskatter – som fallet var före 1947. Starka effektivitets- och kontrollskäl talar således för den nuvarande källskatten.

Det politiska stödet för den svenska skattepolitiken skulle troligen försvagas kraftigt om löntagarna ser vad de faktiskt måste betala och dessutom måste göra det själva ur egen ficka. Vi kan leka med tanken att avskaffa källskatten och se vad det skulle leda till. Men tanken bör inte övergå till handling.

## **Visa användningen av skatten!**

Det andra steget i en skattereform för det nya århundradet bör syfta till att ge bättre information om användningen av skatterna. Här finns en amerikansk förebild. På Vita Husets hemsida dök en ny länk upp den 18 april 2011 under rubriken: kolla hur Din skatt används (*Check out the taxpayer receipt*). Med denna länk uppfyllde president Obama sitt löfte i ett tal till nationen att amerikanska medborgare ska kunna gå ut på nätet och se hur deras federala skatter spenderas.

På den nya länken kan den amerikanske skattebetalaren knappa in vad han eller hon betalat i federal inkomstskatt samt till pension och sjukförsäkring. Ut kommer den totala skatten uppdelad i procent och dollar på 14 olika utgiftsområden. Dessa täcker allt från försvar, förmåner till krigsveteraner, utbildning, hälsovård till restposten ”övriga federala program”. Längst ned finns en rad som anger summan av inbetalda skatter och arbetsgivaravgifter.

Den som går in på den svenska regeringens hemsida hittar ingen sådan kalkylator. Inte heller finns denna information på Skatteverkets hemsida. Detta är att beklaga. Det vore en god idé med ett liknande arrangemang som Obamas för Sverige.

En rättfram metod för detta är att låta slutskattebeskedet – som skickas ut till alla landets skattebetalare varje år – utvidgas på följande sätt. Idag



finns rubrikerna "Så här blev taxeringen" och "Så här blev den slutliga skatten". I morgon bör beskedet innehålla ytterligare en rubrik "Så här används den slutliga skatten". Under denna följer en fördelning av den slutliga skatten i procent och kronor på ett lämpligt antal utgiftsområden – till exempel på de som redan ingår i budgetpropositionen. Det går också att tydliggöra de förmåner som är direkt kopplade till den enskilde, till exempel i form av pensionssparande.

Genom dessa tillägg skulle varje svensk skattebetalare få en mer fullständig bild av sin totala inkomst och sin totala beskattning, tydligare än den som amerikanerna får via Vita Husets hemsida. Den amerikanska modellen tar nämligen bara upp skatt som går till den federala regeringen. Den svenska skulle täcka skatter till alla nivåer av den offentliga sektorn.

Poängen med ett sådant besked om de offentliga utgifterna är att det ger en klarare redogörelse för vad vi betalar i skatt och till vilka ändamål som skatten används. Vi får information som är svår för oss att hämta hem på annat sätt.

Regeringen anslår i budgeten för 2014 mer än 200 miljoner kronor till konsumentpolitik. Enligt budgeten är målet med dessa miljoner att ge konsumenterna "makt och möjlighet att göra aktiva val." Medlet anges också: konsumenterna behöver "lättillgänglig och tillförlitlig information". Dock sägs inget om konsumentens information om skatter och offentliga utgifter. Det är i den privata sektorn som konsumenten anses vara svag.

Ett utvidgat skattebesked skulle ge den form av konsumentupplysning som regeringen säger sig sträva efter. Den skulle nå ut till landets samtliga deklaranter. Den skulle handla om den största utgiftsposten för de flesta av dem, nämligen skatten. Kostnaden för detta skulle bli försvinnande liten.

På Skatteverkets hemsida står i november 2013 "Vår vision är ett samhälle där alla vill göra rätt för sig. Med vänlig hälsning. Skatteverket". Det är en vacker hälsning och skön vision – men svår att omvandla till praktisk skattepolitik. Kanske uttrycker devisen drömmen om ett frivilligt skattesystem? Där vi som medborgare vill göra rätt för oss genom att självmant betala skatten till statskassan – utan något tvång eller någon källskatt? Utopin finns förvisso hos några framstående skatteteoretiker. Men frivilligheten som skatteprincip skulle troligen leda till en brutal krasch för vår

offentliga sektor.<sup>4</sup> Dess finansiella grund måste bygga på tvångsmässig uttaxering av det svenska folket via källskatten.

Ett bättre motto för Skatteverket vore enligt mitt förmenande: ”Vår vision är ett samhälle där alla vet hur mycket de betalar i skatt och alla vet vad skatten används till.” Detta kan Skatteverket uppnå genom ett tydligare slutskattebesked än dagens – om verket nu vill göra rätt för sig.

Det finns mer långtgående tekniker för att utvidga kunskapen om de offentliga utgifterna. Vi skulle kunna få besked vid varje sjukhusvistelse, besök på vårdcentral, resa med färdtjänsten, föreställning på operan och så vidare om den verkliga kostnaden – även om kalkylerna nödvändigtvis måste bli schablonartade. Det vore möjligt att redogöra för värdet av de offentliga tjänster och bidrag – för daghem, skola, utbildning, arbetslöshetsstöd och så vidare som vi fått från vaggan till idag. De skulle kunna summeras i det årliga skattebeskedet som då också bör ange den totala skatten över tiden. Dessa beräkningar skulle illustrera ett livscykelperspektiv på den enskildes finansiella relation till den offentliga sektorn – till skillnad från det korta perspektiv som dominerar under det sedvanliga beskattningsåret.

## Vem ska gjort?

Vem ska då ta initiativet till de skattereformer som diskuteras här? Det rimliga vore om en majoritet inom riksdagen gav sitt stöd för en lagstiftning som tvingade fram dels ett mer fullständigt lönebesked, dels ett tydligt utgiftsbesked. Riksdagen har ju lagstiftat om konsumentupplysningen i många sammanhang. Det gäller bara att vända blicken till finansieringen

<sup>4</sup> Frivilligheten som princip för beskattning, den s.k. intresseprincipen, drevs av Knut Wicksell – en av vårt lands främsta skatteteoretiker. För honom var detta ”den enda tänkbara garanti för en rättvis beskattning”. Han hade en individualistisk syn på skattesystemet. Ingen medborgare får tvingas av majoriteten i politiska församlingar att betala skatt för något hon eller han inte sätter värde på. Se bland annat Wicksell (1987, s. 113). En förutsättning för Wicksells recept är att skattebetalaren vet vad hon eller han betalar i skatt och vad skatten används till.

av den offentliga sektorn – dess intäkter och utgifter – och koppla detta till den enskilde medborgarens affärer.

En annan väg vore att parterna på arbetsmarknaden tar beslutet. De brukar beskriva sig som ansvarsfulla och självständiga. Här har fack och arbetsgivare en unik chans att visa att de kan leva upp till vad som förväntas av dem. Det är bara att enas om ett nytt och fullständigt lönebesked – som också kan omfatta de offentliga utgifterna. Problemet här är att LO har varit en stenhård motståndare till ett tydligare lönebesked. Men kanske finns det andra fackföreningar som vill gå i informationsbräschen?

## Slutsatser

Mitt förslag till skattereform har två delar: den första syftar till att ge den enskilde skattebetalaren bättre information om vad hon eller han faktiskt betalar i skatt, den andra syftar till att ge bättre information av vad skatten faktiskt används till.

Poängen med förslaget är att koppla samman dessa bägge sidor av den offentliga sektorns verksamhet – skatter och utgifter. De hänger intimt ihop. De som är kritiska mot skattetrycket vill gärna se mer information till väljarna om vad de betalar i skatt. De som är positiva till den offentliga sektorn vill gärna berömma den offentliga sektorns verksamhet – den ”väl-färd” som produceras genom skatterna. En lämplig kompromiss vore att informera om både skatter och offentlig verksamhet samtidigt.

Den fundamentala idén bakom min skattereform är att skapa kunniga väljare. Upplysta väljare driver fram god politik – både på skatte- och utgiftsområdet. De kriser som drabbat en rad länder i euroområdet visar på faran med att hålla väljarkåren ovetande om tillståndet i de offentliga finanserna. Genom den nya data- och IT-teknik som utvecklats på senare år öppnas möjligheten för en stor skattereform. Till skillnad från de stora skattereformerna under det förra seklet kan den dessutom bli bestående.

## Referenser

Fall, Johan (2010), ”Arbetsgivaravgiften – skatt eller avgift?”, *Skattenytt*, nr 12, s. 842–851.

- Flood, Lennart, Katarina Nordblom och Daniel Waldenström (2013), *Dags för enkla skatter! Konjunkturrådets rapport 2013*, SNS förlag, Stockholm.
- Jonung, Lars (1977), "En stor skattereform", *Ekonomisk Debatt*, nr 5.
- Sanandaji, Tino och Björn Wallace (2011), "Fiscal illusion and fiscal obfuscation. Tax perception in Sweden", *The Independent Review*, nr 2, s. 237–246.
- Wicksell, Knut (1987), *Om en ny princip för rättvis beskattning*, Ratio, Göteborg.

