



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Optimala inkomstkatter vid inkomstomvandling

Håkan Selin
Laurent Simula

RAPPORT 2017:10

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift.

Tryckta rapporter kan beställas från IFAU. Kontaktuppgifter och mer information om IFAU och våra rapportserier finns på webbplatsen www.ifau.se

Optimala inkomstskatter vid inkomstomvandling ^a

av

Håkan Selin ^b och Laurent Simula ^c

2017-06-05

Sammanfattning

I Sverige, liksom i många andra länder, beskattas kapitalinkomster lägre än arbetsinkomster. Det innebär att vissa skattebetalare kan tjäna på att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster. Sådan *inkomstomvandling* kan påverka skatteintäkterna och arbetsmarknaden på flera sätt. Ett första syfte med denna rapport är att belysa inkomstomvandling som fenomen. Ett andra syfte är att ge en icke-teknisk introduktion till en forskningsuppsats om inkomstomvandling av Selin och Simula (2017), ett arbete som faller inom fältet optimal beskattningsteori. Där ställer vi oss frågan hur den optimala skattepolitiken bör utformas om det finns möjligheter för individer att omvandla inkomster. Vi kommer fram till att det är avgörande om kostnaderna för inkomstomvandling är fasta eller rörliga. Om inkomstomvandling har en fast kostnad är det under vissa förutsättningar optimalt att beskatta kapitalinkomster till en lägre skattesats, även när dessa egentligen är arbetsinkomster.

^a Denna rapport ger en populärvetenskaplig introduktion till den engelskspråkiga uppsatsen "Income Creation as Income Shifting? The Intensive vs. the Extensive Shifting Margins", IFAU Working paper 2017:10. Vi är mycket tacksamma för synpunkter från Marcus Eliason.

^b IFAU, hakan.selin@ifau.uu.se

^c University Grenoble Alpes (UGA) and Grenoble Applied Econ Lab, UMR GAEL (UGA-CNRS-INRA Grenoble INP), e-post Laurent.Simula@univ-grenoble-alpes.fr

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Vad är inkomstomvandling?	3
2.1	Incitament till inkomstomvandling	3
2.2	Restriktioner för inkomstomvandling	5
3	En modell för optimal beskattning med inkomstomvandling	6
3.1	Allmänna utgångspunkter och modellstruktur	6
3.2	Huvudresultat 1: intensiv marginal	7
3.3	Huvudresultat 2: extensiv marginal	8
3.4	Jämförelse med tidigare forskning	9
4	Sammanfattande diskussion	9
	Referenser	11

1 Inledning

I Sverige, liksom i många andra länder, beskattas kapitalinkomster lägre än arbetsinkomster. Det innebär att skattebetalare har anledning att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster. Sådan *inkomstomvandling* kan påverka både skatteintäkterna och arbetsmarknaden på flera sätt. När det finns möjligheter till inkomstomvandling kommer vissa individer att ägna tid och resurser åt improduktiv skatteplanering, vilket ger upphov till välfärdsförluster. Möjligheten att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster kan också komma att påverka hur mycket vissa väljer att arbeta.

Ett första syfte med denna rapport är att belysa inkomstomvandling som fenomen. Vi kommer då att utgå ifrån det svenska inkomstskattesystemet. Trots det faktum att arbetsinkomster beskattas väsentligt högre än kapitalinkomster i Sverige är den offentliga diskussionen om inkomstomvandling överraskande liten. För många är antagligen fenomenet okänt.

Ett andra syfte med rapporten är att ge en icke-teknisk introduktion till en forskningsuppsats om inkomstomvandling av Selin och Simula (2017), som faller inom fältet optimal beskattningsteori. Där ställer vi oss frågan hur den optimala skattepolitiken bör utformas om det finns möjligheter för individer, som är olika i flera dimensioner, att omvandla inkomster.

2 Vad är inkomstomvandling?

I detta avsnitt visar vi att inkomstomvandling är en central skattepolitisk fråga. Vi fokuserar på svenska institutionella förhållanden.

2.1 Incitament till inkomstomvandling

I Sverige tillämpas sedan 1991 ett dualt inkomstskattesystem. Det betyder att arbetsinkomster beskattas enligt en progressiv skatteskala, medan kapitalinkomster beskattas med en proportionell skattesats (som alltså inte beror på storleken på kapitalinkomsten). Skatten på arbets- och kapitalinkomster betalas inte enbart av individen; löneinkomster beskattas också i form av arbetsgivaravgifter, och utdelningar har i ett tidigare led beskattats via bolagsskatten. Sedan 1991 har glappet mellan den samlade skatten på löneinkomster och utdelningar förstärkts för höginkomsttagare. Det beror på att den personliga marginalskaften på arbetsinkomster ökat (värnsskatt, utfasning av jobbskatteavdrag för höginkomsttagare), samtidigt som bolagsskatt och skatten på vissa former av aktieutdelningar minskat sedan 1991.

Hur stor andel betalas i skatt om arbetsgivarens lönekostnad för en anställd ökar med en krona? Detta är individens *marginalskatt* på arbetsinkomster.

Arbetsgivaren betalar först ett påslag motsvarande 31,42 procent av lönen i arbetsgivaravgifter. Om den anställde tjänar över taken i socialförsäkrings-systemen är arbetsgivareavgiften en ren skatt, eftersom inga socialförsäkrings-förmåner genereras. Individens taxerade inkomst ökar sålunda inte med en krona, utan med $1/(1+0,3142)$ kronor.¹ Utifrån den taxerade inkomsten be-räknas sedan kommunalskatten (32 procent i genomsnitt) och den statliga skatten (25 procent om löntagaren betalar ”värnsskatt”). Dessutom påverkas höginkomsttagares marginals-katt av jobbskatteavdraget, som fasas ut med 3 procent för varje ytterligare intjänad krona. Av den ytterligare krona som arbetsgivaren betalar får alltså den anställde i slutändan behålla $(1 - 0,32 - 0,25 - 0,03) / (1 + 0,3142) \approx 0,30$ kronor. Det innebär att marginals-katten för arbetsinkomster är ungefär $100 \times (1 - 0,30) = 70$ procent för en genomsnittlig kommunalskattesats.²

Gör nu tankeexperimentet att arbetsgivaren istället betalar den anställde den ytterligare kronan som vinstutdelning istället för lön. I så fall beskattas vinsten först i bolaget med en bolagsskatt om 22 procent. Utdelningen beskattas där-efter till en skattesats om 20 procent (förutsatt att bolaget är ett fåmansbolag).³ I slutändan har den anställde kvar $(1 - 0,22)(1 - 0,2) = 0,624$ kronor. Margi-nalskatten för utdelningar är sålunda ungefär $100 \times (1 - 0,62) = 38$ procent. För höginkomsttagare finns det alltså stora incitament att omvandla arbets-inkomster till kapitalinkomster, då skillnaden mellan de två marginals-katterna är hela 32 procentenheter.

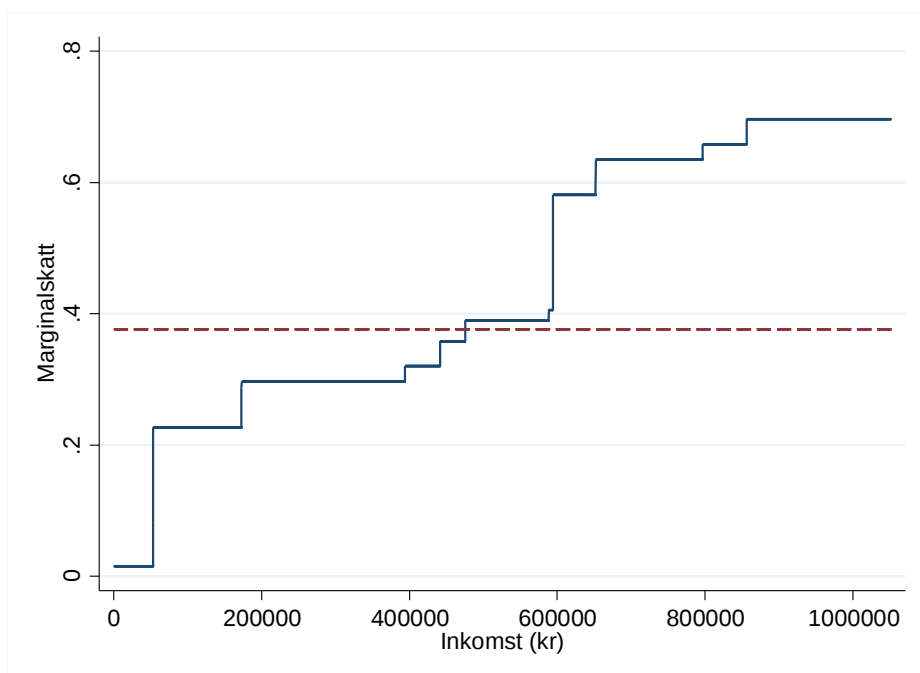
Skillnaden mellan de två marginals-katterna illustreras i Figur 1 för olika nivåer av inkomst. Vi ser där att inkomstomvandling inte är lönsam på lägre inkomstnivåer. Vid brytpunkten för statlig skatt, som uttryckt i inkomst före arbetsgivaravgifter ligger strax under 600 000 kronor, ökar emellertid incitamenten att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster väsentligt.⁴

¹ Här gör vi standardantagandet att alla skatter i slutändan betalas av den anställde, alldeles oavsett om det är den anställde eller arbetsgivaren som formellt betalar in skatten.

² Marginals-katten är ännu högre om man dessutom beaktar konsumtionsskatter som moms och punktskatter. Eftersom konsumtionsskatterna påverkar löneskatten och utdelningsskatten på samma sätt, påverkar inte konsumtionsskatterna slutsatserna i detta räkneexempel.

³ Skattesatsen på utdelningar från noterade bolag är 30 procent. Skattesatsen på utdelningar från onoterade bolag, som inte är fåmansbolag, är 25 procent.

⁴ Vanligen uttrycks brytpunkten för statlig skatt i taxerad årsinkomst. Den ligger då på cirka 450 000 kronor för år 2017.



Figur 1 Marginalskatt på arbetsinkomster (heldragen linje) och marginalskatt på utdelningar (streckad linje) år 2017

Anm. Marginalskatten på arbetsinkomster tar hänsyn till taken i socialförsäkringarna (Lundberg, 2017), grundavdrag, jobbskatteavdrag och statlig skatt. Marginalskatten på utdelningar tar hänsyn till bolagsskatt och skattesatsen på utdelningar från fåmansbolag och avser utdelning inom det så kallade gränobeloppet. Inkomsten längs den horisontella axeln avser inkomsten före arbetsgivaravgifter och bolagsskatt.

2.2 Restriktioner för inkomstomvandling

Vanliga löntagare saknar i normalfallet möjligheter att omvandla löneinkomster till kapitalinkomster. Aktiva ägare till fåmansbolag, som arbetar i sina egna företag, har däremot betydligt bättre möjligheter att skatteplanera på detta sätt. Den som arbetar i sitt eget bolag är ägare och anställd i en och samma person. Den vinst som fåmansbolagsägaren gör har ofta både en komponent av kapitalavkastning på en riskfylld investering och en komponent av arbetsinkomst.

För att motverka att fåmansbolagsägare omvandlar arbetsinkomster till kapitalinkomster finns sedan 1991 års skattereform ett regelverk som kallas "3:12-reglerna". Dessa bestämmer, något förenklat, hur mycket fåmansbolagsägaren får deklarerar som kapitalinkomst.⁵ Sedan 2006 har 3:12-reglerna blivit

⁵ Se SOU 2016:75 för en fyllig redogörelse över det nuvarande 3:12-regelverket.

alltmer generösa såtillvida att fåmansbolagsägarna har fått möjlighet att beskatta alltmer inkomst som kapitalinkomst. Alstadsæter och Jacob (2016) har visat att detta ledde till inkomstomvandling bland svenska fåmansbolagsägare och Pirttilä och Selin (2011a) har dragit liknande slutsatser när de har analyserat det finska skattesystemet.

3 En modell för optimal beskattning med inkomstomvandling

I detta avsnitt presenterar vi översiktligt den teoretiska modell som vi använder i Selin och Simula (2017). Dessutom sammanfattar vi våra huvudresultat på ett intuitivt plan. De läsare som är intresserade av en mer detaljerad framställning hänvisar vi till den engelskspråkiga uppsatsen.

3.1 Allmänna utgångspunkter och modellstruktur

Teorin om optimal beskattning, som lades fram av Nobelpristagaren James Mirrlees (1971), är ett standardverktyg inom offentlig ekonomi för att analysera samhällsekonomiska målkonflikter mellan fördelnings- och effektivitetshänsyn.⁶

I den modellekonomi som vi sätter upp i Selin och Simula (2017) finns ett visst antal individer som skiljer sig åt i tre avseenden: (i) deras intjänandeförmåga, (ii) deras preferenser för att arbeta och (iii) deras kostnader för inkomstomvandling. Staten, som utformar politiken, observerar inte dessa tre egenskaper på individnivå utan bara på samhällsnivå.

I modellen finns inga egentliga kapitalinkomster utan alla inkomster är i grund och botten arbetsinkomster. Ju högre nettolönen (lönen efter skatt) är desto mer antas individerna arbeta.⁷ Alla antas ha möjlighet att omvandla arbetsinkomster till ”kapitalinkomster”, vilka beskattas separat. I den enklaste varianten av modellen beskattas arbetsinkomster till skattesatsen τ_P och kapitalinkomster till, den lägre (eller lika höga), skattesatsen τ_C .

I de mest stiliserade fallen är individens kostnad för inkomstomvandling antingen rörlig eller fast. En *rörlig kostnad* är en kostnad som varierar med hur mycket arbetsinkomst som omvandlas till kapitalinkomst.⁸ Kostnaden för att anlita en skatterådgivare kan vara ett exempel på en rörlig kostnad. En *fast*

⁶ Se Pirttilä och Selin (2011b) för en policy-orienterad översikt av litteraturen.

⁷ I linje med mycket tidigare litteratur antar vi att inkomsteffekten på arbetsutbudet av en ökning i nettolönen är noll. Arbetsutbudsresponsen drivs alltså helt och hållet av substitutionseffekten.

⁸ Mer specifikt analyserar vi en situation där kostnaden för att skifta inkomster är ökande och konvex i det skiftade beloppet.

kostnad är en kostnad som måste betalas för att överhuvudtaget kunna omvandla inkomster. Har man väl valt att betala den fasta kostnaden, beror den inte längre på hur mycket man väljer att omvandla. Kostnaden för att starta ett fåmansbolag är ett exempel på en fast kostnad förknippad med inkomstomvandling.

Distinktionen mellan rörlig och fast kostnad kan också (något förenklat) formuleras som en distinktion mellan den *intensiva* och *extensiva* marginalen för inkomstomvandling. Den rörliga kostnaden, å ena sidan, bestämmer hur mycket inkomst individen omvandlar (den intensiva marginalen), givet att individen faktiskt omvandlar inkomster. Den fasta kostnaden, å andra sidan, bestämmer om individen över huvud taget finner det mödan värt att omvandla inkomster (den extensiva marginalen).

Staten kan när som helst radera ut incitamenten till inkomstomvandling genom att beskatta arbets- och kapitalinkomster till samma skattesats (det vill säga sätta $\tau_P = \tau_C$). Då har ingen något att vinna på att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. Den grundläggande normativa frågeställningen kan nu formuleras på följande sätt: Bör staten beskatta arbets- och kapitalinkomster till samma skattesats (det vill säga sätta $\tau_P = \tau_C$) och därmed stoppa inkomstomvandling? Eller bör staten beskatta arbetsinkomster till en högre skattesats (det vill säga sätta $\tau_P > \tau_C$) och därmed acceptera att resurser läggs på att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster, även i en situation där alla inkomster egentligen är arbetsinkomster?

Uttryckt i nationalekonomisk jargong sätter staten τ_P och τ_C så att en social välfärdsfunktion, som är en viktad summa av de enskilda individernas nyttor, maximeras. Med ”viktad summa” menas att staten kan lägga olika stor vikt vid olika individers nyttor (till exempel mer vikt vid dem som i utgångsläget har det sämst).

3.2 Huvudresultat 1: intensiv marginal

Vi studerar först fallet när inkomstomvandling sker till en rörlig kostnad, vilket är standardfallet i tidigare litteratur. Vi finner i likhet med Piketty och Saez (2013) att staten bör beskatta arbets- och kapitalinkomster till samma skattesats (det vill säga sätta $\tau_P = \tau_C$), och således helt eliminera inkomstomvandling, när alla individer möter samma rörliga kostnad.

Hur ska detta förstås? När inkomstomvandling sker längs den intensiva marginalen kommer inte incitamenten att arbeta att påverkas av inkomstomvandling. ”Kakan att fördela” påverkas alltså inte. Om arbetsinkomster däremot beskattas till en högre skattesats (det vill säga om $\tau_P > \tau_C$) kommer resurser att läggas på att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. Om

staten i detta läge höjer skattesatsen för kapitalinkomster (τ_C) kommer detta inte bara att öka skatteintäkterna utan också innebära att mindre resurser läggs på skatteplanering. Därför kommer den optimala skattepolitiken vara att beskatta arbets- och kapitalinkomster till samma skattesats (det vill säga sätta $\tau_P = \tau_C$).

Notera att den kostnad för individen som följer av en inkomstomvandling som sker längs den intensiva marginalen inte motsvaras av en skatteintäkt för staten; från samhällets synvinkel är den därmed ett rent slöseri. Kostnaden för skatteplaneringen är därför ett läroboksexempel på en *dödviktskostnad* eller *överskottsborða*.

3.3 Huvudresultat 2: extensiv marginal

Vi studerar därefter fallet när inkomstomvandling sker till enbart en fast kostnad.⁹ Det visar sig nu att staten i allmänhet inte bör beskatta arbets- och kapitalinkomster till samma skattesats (det vill säga $\tau_P = \tau_C$). Under vissa förutsättningar bör staten istället tillåta en viss inkomstomvandling.

När inkomstomvandling sker längs den extensiva marginalen kan befolkningen delas in i två grupper: I den ena gruppen kommer inte individerna att betala den fasta kostnaden, och de kommer därför överhuvudtaget inte att ägna sig åt inkomstomvandling. Incitamenten att arbeta kommer i denna grupp ges av skatten på arbetsinkomster (τ_P). I den andra gruppen kommer individerna att betala den fasta kostnaden, och eftersom den rörliga kostnaden är noll kommer de att omvandla hela sin inkomst till kapitalinkomst. Det gör att deras incitament att arbeta styrs av skattesatsen för kapitalinkomster (τ_C) som alltså är lägre än skattesatsen för arbetsinkomster (τ_P).

Den som väljer att omvandla arbetsinkomster får å ena sidan betala en fast kostnad, men får å andra sidan behålla mer i plånboken för varje arbetad timme. En avgörande skillnad mot när vi studerade den intensiva marginalen är att inkomstomvandlingen nu påverkar ”kakan att fördela”, eftersom de som inkomstomvandlar, allt annat lika, kommer att arbeta mer än de som inte inkomstomvandlar i och med att deras marginalskatt är lägre.

Utifrån vår modell går det att ta fram uttryck för hur de optimala skattesatserna i de två grupperna, τ_P och τ_C , beror på fördelningspolitiska målsättningar och arbetsutbudselasticiteter. De visar att den optimala skattesatsen i en grupp ökar om de fördelningspolitiska målen är starka i denna grupp. De visar också att den optimala skattesatsen i en grupp minskar om arbetsutbudsbudet är känsligt för skatter i denna grupp.

⁹ För en modell med både fasta och rörliga kostnader samt icke-linjära skatteskalor hänvisar vi läsaren till Selin och Simula (2017).

För att undersöka under vilka förutsättningar den optimala skattepolitiken innebär att arbetsinkomster bör beskattas till en högre skattesats (det vill säga $\tau_P > \tau_C$) har vi gjort numeriska simuleringar av vår modell. Den sociala välfärdsfunktionen antas vara ”maximin”, vilket i detta sammanhang innebär att staten vill maximera skatteintäkterna för att kunna omfördela så mycket som möjligt till dem som har det sämst. De optimala värdena på skattesatserna τ_P och τ_C beror på vad man antar om arbetsutbudselasticiteterna och fasta kostnader för inkomstomvandling. Arbetsutbudselasticiteten anger med hur många procent den arbetade tiden ökar med om (1-marginalskatten) ökar med 1 procent. Om elasticiteterna i genomsnitt är högre bland de som inkomstomvandlar kommer staten att vilja beskatta arbetsinkomster till en högre skattesats än kapitalinkomster (det vill säga sätta $\tau_P > \tau_C$). Det faktum att individer skiljer sig åt (det vill säga att olika individer reagerar olika mycket på skatteförändringar) är alltså avgörande för att staten ska vilja differentiera skattesatserna på detta sätt.

3.4 Jämförelse med tidigare forskning

Vårt sätt att modellera inkomstomvandling är starkt influerat av läroboksmodellen i Piketty och Saez (2013, Avsnitt 4.3 och 4.4). Piketty och Saez finner att, om det inte finns några genuina kapitalinkomster i modellen, bör staten alltid beskatta arbets- och kapitalinkomster till samma skattesats (det vill säga sätta $\tau_P = \tau_C$). Hur skiljer sig vår modell från deras? En första skillnad är att vi antar att det finns både fasta och rörliga kostnader för inkomstomvandling. I likhet med tidigare studier av inkomstomvandling antar Piketty och Saez (2013) att det enbart finns rörliga kostnader. En andra viktig skillnad är att vi tillåter att individerna i modellekonomin inte bara skiljer sig åt med avseende på intjänandeförmåga, utan också med avseende på preferenser för att arbeta och deras kostnader för inkomstomvandling.

4 Sammanfattande diskussion

Inkomstomvandling är en central skattepolitisk fråga. I denna rapport har vi dels belyst incitamenten för att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster i det svenska skattesystemet, dels redogjort för resultaten i en forskningsuppsats i optimal beskattningsteori. Vi vill poängtera att vår forskningsuppsats har mer generella anspråk än att specifikt behandla det svenska systemet. Inkomstomvandling är inte bara en aktuell fråga i duala skattesystem av nordisk typ, utan även i länder där arbets- och kapitalinkomster beskattas tillsammans (till exempel i Storbritannien och USA). I den sistnämnda typen av

skattesystem finns det ofta incitament att istället omvandla personliga inkomster till bolagsinkomster.

Avgörande för den optimala skattepolitiken är vilken typ av kostnader som är förknippade med inkomstomvandling. Om inkomstomvandling har en *fast* kostnad är det under vissa förutsättningar optimalt att beskatta kapitalinkomster till en lägre skattesats, även när dessa egentligen är arbetsinkomster. Självklart kan staten i verkligheten påverka kostnaderna för inkomstomvandling genom att, till exempel, göra det lättare eller svårare att bilda fåmansbolag. I viss utsträckning tar vår modell hänsyn till det.

Slutligen finns det naturligtvis andra aspekter, som vi inte modellerar, som kan vara betydelsefulla när man konstruerar verkliga skattesystem. Dit hör idén om att individer med samma intjänandeförmåga bör behandlas lika av skattesystemet. Om två individer med samma intjänandeförmåga ska möta olika marginalskatter är det i praktiken viktigt att skillnaderna uppfattas som legitima.

Referenser

- Alstadsæter, Annette och Martin Jacob (2016): Dividend taxes and income shifting, *Scandinavian Journal of Economics*, 118: 693–717.
- Lundberg, Jacob, (2017), “Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model”, Opublicerat manuskript.
- Mirrlees, James A. (1971), “An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation”, *Review of Economic Studies*, 38, 175–208.
- Piketty, Thomas och Emmanuel Saez, (2013), “Optimal Labor Income Taxation” *Handbook of Public Economics*, Volume 5: 391–474
- Pirttilä, Jukka och Håkan Selin, (2011a), “Income Shifting Within a Dual Income Tax System. Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993” *Scandinavian Journal of Economics*, 113(1): 120–144.
- Pirttilä, Jukka och Håkan Selin, (2011b), “Skattepolitik och sysselsättning. Hur väl klarar sig det svenska systemet?” Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011, i volymen ”Välfärdsstaten i arbete – omfördelning och inkomsttrygghet med incitament till arbete”, SOU 2011:2.
- Selin, Håkan och Laurent Simula (2017) “Income Creation as Income Shifting? The Intensive vs. the Extensive Shifting Margins”, Working paper 2017:10, IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, Uppsala.
- SOU 2016:75, Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag, Wolters Kluwers, Stockholm.