



Yttrande
13 oktober 2014

Dnr 2014-120-3.5.1

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Vissa inkomstskatte- och socialavgiftsfrågor inför budgetpropositionen för 2015

SAMMANFATTNING

Promemorian analyserar till största delen förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna respektive inkomstfördelningen. De offentligfinansiella konsekvenserna av förändringar av skatter och sociala avgifter beror i hög grad på hur antalet arbetade timmar och produktiviteten påverkas. Det hade därför varit önskvärt att promemorian i högre utsträckning analyserat effekterna på sysselsättning och medelarbetstid, liksom i vilken del av inkomstfördelningen som störst påverkan sker.

Vad gäller promemorians förslag bedömer Konjunkturinstitutet:

- att promemorian överskattar förstärkningen av de offentliga finanserna på grund av avtrappat jobbskatteavdrag och begränsad uppräkningsgräns för statlig inkomstskatt. Detta eftersom regelförändringarna kan ge upphov till lägre beskattningsbara arbetsinkomster än vid oförändrade regler.
- att regeringen kan överväga en generell höjning av de sociala avgifterna då en sådan kan ha mindre negativa sysselsättningseffekter än att ta bort nedsättningen för unga.
- att en särskild löneskatt för äldre leder till lägre sysselsättning i gruppen. De offentligfinansiella effekterna av att införa en sådan skatt kan därför vara över-skattade i promemorian.

ÖKAD SKATT PÅ HÖGA INKOMSTER KAN LEDA TILL MINSKAD ARBETSINSATS OCH INKOMSTOMVANDLIG

Förslagen på inkomstskatteområdet leder bland annat till att fler betalar statlig inkomstskatt och till ökad marginal- och genomsnittsskatt på höga arbetsinkomster. Sysselsättningseffekten av dessa skattehöjningar är enligt Konjunkturinstitutet försumbar. Effekterna på antalet arbetade timmar är mer svårbedömd. Å ena sidan leder högre marginalskatt till att det blir mindre lönsamt att öka arbetsinsatsen något (substitutionseffekten). Å andra sidan leder en högre genomsnittsskatt till att individen måste öka sin arbetsinsats för att uppnå samma inkomst efter skatt, vilket tenderar att bidra till en högre arbetsinsats (inkomsteffekten). Nettot av dessa effekter är en empirisk fråga. Vissa beräk-

ningar tyder på att ökade skatter på höga inkomster ger ett litet eller till och med negativt offentligfinansiellt tillskott.¹ Anledningen till detta kan dels vara minskade arbetsinsatser, dels inkomstomvandling från arbets- till kapitalinkomst. Gällande regelverk ger incitament för de med höga inkomster att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster via olika bolagsarrangemang. Denna spänning i skattesystemet har ökat i och med de senaste årens sänkningar av bolagsskattesatsen och ökar ytterligare med förslagen i promemorian. I ett mer långsiktigt perspektiv kan ökade skatter på höga inkomster också minska incitamenten till högre utbildning, vilket kan ha en negativ påverkan på de offentliga finanserna.

Sammantaget bedömer Konjunkturinstitutet att det finns en risk att promemorian överskattar de offentligfinansiella effekterna av såväl det avtrappade jobbskatteavdraget som den lägre uppräkningsgränsen för statlig inkomstskatt.

Ett alternativ till ett avtrappat jobbskatteavdrag vore att höja värnskatten med 3 procentenheter. Konjunkturinstitutet bedömer att detta skulle ha i stort sett identiska effekter på arbetsinsats, antalet arbetade timmar och inkomstomvandling. Den positiva offentligfinansiella effekten skulle däremot bli något större.² Det beror på att höga pensionsinkomster och inkomster över 1 479 200 kronor skulle beskattas hårdare än i förslaget med avtrappat jobbskatteavdrag.

NEDSATTNA SOCIALAVGIFTER FÖR YNGRE FRÄMJAR SYSSELSÄTTNINGEN

Höjda socialavgifter för yngre minskar efterfrågan på sådan arbetskraft vid givna löner. Det är rimligt att anta att ökade socialavgifter i viss mån övervältras på lönerna, vilket begränsar ökningen av företagets arbetskostnader och därmed de negativa sysselsättningseffekterna. Konjunkturinstitutet bedömer dock att en sådan övervältring tar tid och inte säkert blir fullständig ens på lång sikt i alla delar av lönefördelningen.

Konjunkturinstitutet bedömer generellt att fullt ut finansierade lägre sociala avgifter för unga kan ha positiva effekter på den totala sysselsättningen. Anta att de sociala avgifterna för yngre sänks samtidigt som de höjs för övriga arbetstagare så att effekten blir offentligfinansiellt neutral vid oförändrad sysselsättning i de respektive grupperna. En sådan reform skulle enligt Konjunkturinstitutet öka den totala sysselsättningen varaktigt genom att yngres sysselsättning ökar mer än övrigas sysselsättning minskar. Anledningen är att efterfrågan på yngre arbetskraft i högre grad än för äldre påverkas av minimilöner, som är mer trögrörliga än övriga löner. Lägre arbetskraftskostnader för unga kan väntas öka arbetsgivarnas drivkrafter att anställa ungdomar med svag förankring på arbetsmarknaden.

Resonemanget ovan talar för att behålla nedsättningen av de sociala avgifterna för unga åtminstone i någon mån. Om man vill åstadkomma ökade skatteintäkter från de sociala avgifterna kan ett alternativ vara en generell höjning av socialavgifterna. Konjunkturinstitutet anser att regeringen bör överväga en sådan reform som ett alternativ till att ta bort nedsättningen av socialavgifterna för unga.

¹ Se Holmlund, B och M. Söderström (2007), "Estimating income responses to tax changes: a dynamic panel data approach", IZA Working paper 3088 och Sørensen, P.B. (2010), "Swedish tax policy: recent trends and future challenges", ESO-rapport 2010:4.

² Beräkningar i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT (2012, ver 4, HEK-urvalet) som Konjunkturinstitutet genomfört tyder på att en höjning av värnskatten från 5 procent till 8 procent på inkomster över den övre skiktgränsen skulle leda till 2,94 mdkr högre skatteintäkter 2015 jämfört med gällande regler. I promemorian bedöms avtrappningen av jobbskatteavdraget öka skatteintäkterna med 2,36 mdkr. En ökad värnskatt för alla inkomster skulle enligt beräkningarna ge en likartad fördelningsprofil som ett avtrappat jobbskatteavdrag.

Likformighetsargument talar dock för en borttagen nedsättning av yngres socialavgifter. Det finns ett visst värde i att skattesystemet är enkelt, och man ska inte ha en övertro på riktade åtgärder och detaljstyrning av ekonomin. Nedsättningar betingade på ålder kan också skapa vissa problem i skarven mellan olika åldersgrupper.

SÄRSKILD LÖNESKATT FÖR ÄLDRE RISKERAR ATT LEDA TILL TIDIGARE UTTRÄDE FRÅN ARBETSMARKNADEN

Svensk ekonomi står inför en demografisk utmaning i och med att andelen äldre i befolkningen kommer att öka kraftigt de närmaste decennierna. Den press som detta skapar på de offentliga finanserna minskar om utträdet från arbetsmarknaden senareläggs. En sådan utveckling pågår sedan några år, vilket delvis kan bero på relativt låga skatter och sociala avgifter för äldre.

En särskild löneskatt för äldre ökar arbetskostnaden för dessa vid en given lön. Om detta inte övervältras på äldres löner så leder det till lägre efterfrågan på äldre arbetskraft med åtföljande minskad sysselsättning i gruppen. Denna effekt begränsas dock av att många äldre har ett relativt starkt anställningsskydd.

Om viss övervältring sker, vilket är troligt, kan följden i stället bli att utträdesåldern tidigare läggs då incitamenten till fortsatt deltagande i arbetskraften minskar. Äldres arbetsutbud kan antas vara särskilt känsligt för löneförändringar.³ Oavsett graden av övervältring på lönerna är följden av en särskild löneskatt för äldre en minskad sysselsättning bland dessa jämfört med gällande regler. De offentligfinansiella effekterna av att införa en särskild löneskatt för äldre kan därför vara överskattade i promemorian.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Erik Höglin. I den slutliga handläggningen har prognoschef Jesper Hansson deltagit.

Mats Dillén

Erik Höglin

³ För en teoretiskt grundad argumentation kring detta, se Ljungqvist, L. och Sargent, T.J. (2014) "Career length: Effects of curvature of earnings profiles, earnings shocks, taxes, and social security", *Review of economic dynamics* 17(1).