



Finansdepartementet

103 33 Stockholm

YTTRANDE

1 oktober 2009

Dnr: 6-29-09

Yttrande om promemorian Ett förstärkt jobbskatteavdrag (Fi2009/6108)

Syfte med förslaget och sammanfattning

Promemorian föreslår att jobbskatteavdraget från och med den 1 januari 2010 förstärks i ett fjärde steg med 10 miljarder kronor. Förslaget innebär att jobbskatteavdraget höjs för dem som är yngre än 65 år och som har arbetsinkomster som överstiger ca 38 600 kronor per år. I genomsnitt sänks skatten med ca 2 340 kronor per år för dem som omfattas av förslaget. Skattesänkningen ökar, i kronor räknat, med arbetsinkomsten och uppgår till ca 3 020 kronor för personer med en arbetsinkomst som överstiger 297 000 kronor. Uttryckt som andel av den taxerade förvärvsinkomsten minskar dock skattesänkningen med arbetsinkomsten.

Promemorian anger flera syften med reformen. Det huvudsakliga syftet är att stimulera arbetsutbudet och varaktigt öka sysselsättningen. Detta görs genom att dels sänka trösklarna in på arbetsmarknaden, dels förstärka drivkraften hos dem som redan har ett arbete att öka sin arbetsinsats. I nuvarande konjunkturläge syftar förslaget dessutom till att dämpa sysselsättningsfallet och att minska risken för att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå.

Konjunkturinstitutet bedömer förslaget utifrån dels ett strukturellt, dels ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Konjunkturinstitutet bedömer att den föreslagna förstärkningen av jobbskatteavdraget har positiva arbetsutbudseffekter på lång sikt, främst på grund av ett ökat arbetskraftsdeltagandet. De effektberäkningar som Konjunkturinstitutet har gjort är dock väldigt osäkra. Den korta remisstiden har medfört att de beräkningar som presenteras är grova extrapoleringar som baseras på Konjunkturinstitutets beräkningar av tidigare steg av jobbskatteavdraget.

Långsiktiga effekter

Effekt på sysselsättning och arbetade timmar

Förslaget innebär att den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster sänks, vilket ökar utbytet av att delta på arbetsmarknaden jämfört med att inte arbeta. Denna minskade tröskeeffekt har positiva effekter på arbetskraftsdeltagandet. De som deltar på arbetsmarknaden och har en arbetsinkomst får del av jobbskatteavdraget utan att öka sin arbetsinsats. Enligt promemorian sänks skatten med i genomsnitt ca 2 340 kronor per år för dem som omfattas av förslaget. Denna inkomstökning har en negativ effekt på arbetsutbudet; vid en given taxerad inkomst får man en högre disponibel inkomst och väljer därför sannolikt att arbeta mindre. I den mån marginalskatten sänks medför jobbskatteavdraget att det marginella utbytet av lönearbete ökar. Promemorians förslag innebär att marginalskatten sänks med ca 1–1,5 procentenheter för arbetsinkomster mellan 38 600 och 297 000 kronor per år, vilket har positiva effekter på arbetsutbudet. Marginalskatten är oförändrad för arbetsinkomster som är högre än så. För dem med höga arbetsinkomster har förslaget alltså entydigt negativa effekter på arbetsutbudet.

Det finns starkt stöd i den empiriska arbetsmarknadsforskningen att deltagandebeslutet är mer känsligt för skatteförändringar än beslutet om antal arbetade timmar.¹ Den främsta effekten av promemorians förslag skulle därmed vara att arbetskraftsdeltagandet ökar. Effekten på arbetsutbudet för dem som redan arbetar är sannolikt liten.

Konjunkturinstitutets beräkningar utgår från att medelarbetstiden bland dem som redan deltar på arbetsmarknaden inte påverkas av förslaget. Det är oklart om detta leder till en underskattning eller överskattning av effekten på arbetsutbudet, eftersom förslaget kan få en positiv effekt på antalet arbetade timmar för dem vars marginalskatt sänks, medan effekten är negativ för dem vars marginalskatt inte påverkas.

Konjunkturinstitutets bedömning av de långsiktiga effekterna av promemorians förslag presenteras i Tabell 1. I en bilaga till yttrandet redogörs för hur beräkningen av effekten på potentiell sysselsättning har gjorts.

Konjunkturinstitutet bedömer att förslaget långsiktigt ökar sysselsättningen med drygt 0,2 procent. Detta är en något större effekt än vad som redovisas i promemorian. Om man, i enlighet med tidigare beräkningar, antar att arbetstiden för de personer som kommer in på arbetsmarknaden uppgår till

¹ För en översikt, se Eissa, N., H. J. Kleven och C. T. Kreiner, "Welfare Effects of Tax Reform and Labor Supply at the Intensive and Extensive Margins" i Agell, J. och Sörensen, P. B. (red.), *Tax Policy and Labor Market Performance*, MIT Press 2006.

75 procent av arbetstiden hos nuvarande sysselsatta beräknas reformens långsiktiga effekt på ekonomins totalt arbetade timmar uppgå till en ökning på knappt 0,2 procent.

Tabell 1 Förslagets långsiktiga effekter

	Procentuell förändring
Potentiell sysselsättning	0,2
Potentiellt arbetade timmar	0,2
Potentiell BNP	0,1

Effekt på BNP och självfinansieringsgrad

På lång sikt bedöms BNP öka med drygt 0,1 procent, vilket är mindre än ökningen av antalet timmar. Det beror på att de som kommer in på arbetsmarknaden bedöms, i enlighet med promemorian, ha en lägre produktivitet (70 procent) än genomsnittet av dem som arbetar i dagsläget.

Konjunkturinstitutet har gjort en tumregelmässig bedömning av förslagets långsiktiga självfinansieringsgrad. En ökning av potentiell BNP med 1 procent antas leda till en förbättring av de offentliga finanserna med motsvarande 0,5 procent av BNP. Denna elasticitet motsvarar ungefär storleken på skattekvoten. Under detta antagande beräknas de offentliga finanserna stärkas med ca 2 miljarder kronor (uttryckt i 2010 års BNP-nivå). Förslagets långsiktiga självfinansieringsgrad beräknas därmed uppgå till ca 20 procent,² vilket är lägre än promemorians bedömning av en självfinansieringsgrad på 30 procent.

Effekt på företagande

Ett av motiven för reformen är, enligt promemorian, att jobbskatteavdraget gör det mer attraktivt att starta och bedriva aktiv näringsverksamhet. Detta stämmer endast delvis. Förslaget sänker tröskeln till företagande, givet att man inte arbetar. Förslaget påverkar dock inte valet mellan att vara anställd och att vara näringsidkare eftersom arbetsinkomst och inkomst av aktiv näringsverksamhet beskattas på samma sätt.

Stabiliseringspolitiska effekter

I rådande djupa lågkonjunktur är det motiverat att vidta finanspolitiska åtgärder som ökar efterfrågan i ekonomin. Den föreslagna reformen ökar den disponibla inkomsten för dem som har arbetsinkomster och är yngre än 65 år. Därmed ökar efterfrågan för denna grupp, vilket framhålls i

² Självfinansieringsgraden beräknas som kvoten mellan de ökade skatteintäkter som genereras genom att skattebasen ökar till följd av ökat arbetsutbud och den direkta skatteminskningen som följer av att skatten sänks. För promemorians förslag motsvaras detta av kvoten mellan 2 och 10 miljarder kronor, det vill säga 20 procent.

promemorian. Ökad efterfrågan är positivt ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv, men för att värdera den stabiliseringspolitiska effekten av reformen bör den jämföras med alternativa åtgärder. I allmänhet betraktas i första hand offentliga investeringar och i andra hand ökad offentlig konsumtion som de mest effektiva åtgärderna i detta hänseende. Dessa åtgärder är, till skillnad från skattesänkningar och transfereringar, direkt jobbskapande och får på så sätt större kortsiktiga effekter på sysselsättning och produktion.³

Givet att man vill genomföra en skattesänkning spelar fördelningsprofilen på skattesänkningen roll för den stabiliseringspolitiska effekten. I genomsnitt har personer med lägre inkomster en högre marginell konsumtionsbenägenhet än personer med högre inkomster. En skattesänkning med en annan fördelningsprofil – där en större andel av den totala skattesänkningen hade gått till låginkomsttagare – hade följaktligen varit effektivare ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Anna Brink. I den slutliga handläggningen har forskningschef Juhana Vartiainen och enhetschef Ann Öberg deltagit.

Mats Dillén

Anna Brink

³ Se fördjupningen ”Aktiv finanspolitik ökar produktionen och sysselsättning under lågkonjunkturen” i *Konjunkturläget* augusti 2009, Konjunkturinstitutet, s. 100-103.

Bilaga. Beräkningar av förslagets långsiktiga effekter

För att beräkna förslagets långsiktiga effekter på arbetskraftdeltagande, sysselsättning, arbetade timmar och BNP följer Konjunkturinstitutet samma metod som redogörs för i remissyttrandet om jobbskatteavdragets tredje steg.

Tabell 2 Förslagets långsiktiga effekter

	Procentuell förändring
1. Tröskeeffekt	-1,6
2. Potentiell arbetskraft	0,2
3. Jämviktsarbetslöshet	0,0
4. Potentiell sysselsättning (= [2]+[3])	0,2
5. Potentiellt arbetade timmar (= [4]×0,75)	0,2
6. Potentiell BNP (= [5]×0,7)	0,1

Beräkningarna görs sekventiellt i den ordning som visas i Tabell 2. Först beräknas förslagets effekt på tröskeeffekten. Tröskeeffekten beskriver hur stor andel av bruttolönen som individen inte får behålla om hon går från icke-arbete till arbete.⁴ I det här yttrandet har inga nya beräkningar gjorts av tröskeeffekten. Förändringen antas vara lika stor som för jobbskatteavdraget tredje steg som även det omfattade 10 miljarder kronor.^{5,6}

Förslagets effekt på potentiell arbetskraft beräknas enligt följande:

$$\frac{\Delta P}{P} = \frac{\Delta TR}{TR} \times \frac{TR}{TR-1} \times \eta,$$

där P är potentiell arbetskraft, TR är tröskeeffekten, och η är deltagandeelasticiteten (dvs. arbetsutbudselasticiteten på den extensiva marginalen). I remissyttrandet om jobbskatteavdragets tredje steg bedömdes deltagandeelasticiteten uppgå till 0,1. Det är rimligt att anta att denna elasticitet minskar ju fler steg i jobbskatteavdraget som införs. I föreliggande beräkningar är därför elasticiteten nedskalad med en faktor på 0,4. Baserat på detta beräknas den potentiella arbetskraften öka med 0,2 procent som en följd av förslaget.

⁴ För en beskrivning av tröskeeffekten, se Andrén, T., von Greiff, J. och Vartiainen, J., ”Drivkrafter för att arbeta”, Specialstudie, Konjunkturinstitutet, kommande.

⁵ Se Yttrande om promemorian ”Sänkt skatt på förvärvsinkomster” (Fi2008/3981), www.konj.se.

⁶ Förslaget om det tredje steget i jobbskatteavdraget presenteras tillsammans med höjd skiktgräns för att betala statlig inkomstskatt. Dessa åtgärder beräknades tillsammans ha en offentligfinansiell effekt på -15 miljarder kronor. Konjunkturinstitutets bedömning är att jobbskatteavdraget stod för två tredjedelar av denna.

Det är oklart vilken effekt promemorians förslag har på jämviktsarbetslösheten. Å ena sidan kan sökintensiteten bland dem som är arbetslösa tänkas öka. Detta leder till att fler får ett arbete och att jämviktsarbetslösheten sänks. Å andra kan man förvänta sig ett ökat inflöde till arbetskraften av personer som vill arbeta, men som har en låg sannolikhet att få ett jobb. Detta leder till att jämviktsarbetslösheten ökar. Förslaget kan vidare få effekter på lönebildningen. I promemorian uppges att jämvikteffekter via lönebildningen inte fångas upp av den modell som används för effektberäkningarna. Konjunkturinstitutet beaktar inte heller sådana effekter och antar att jämviktsarbetslösheten inte påverkas av förslaget. Följaktligen är förslagets effekt på potentiell sysselsättning densamma som dess effekt på potentiell arbetskraft.⁷

De personer som börjar arbeta som en följd av förslaget antas arbeta färre timmar än de som redan deltar på arbetsmarknaden. Den procentuella ökningen av potentiellt arbetade timmar bedöms därför vara mindre än den procentuella ökningen av potentiell sysselsättning. Potentiellt arbetade timmar antas öka med 75 procent av ökningen av potentiell sysselsättning, vilket innebär en ökning med knappt 0,2 procent.

De som träder in på arbetsmarknaden antas ha en lägre produktivitet än de som redan är i arbete. Den procentuella ökningen av potentiell BNP bedöms därför vara mindre än den procentuella ökningen av potentiellt arbetade timmar. Potentiell BNP antas med 70 procent av ökningen av potentiellt arbetade timmar, vilket innebär en ökning med ca 0,1 procent.

⁷ I en rapport till Finanspolitiska rådet uppskattas att effekten på jämviktsarbetslösheten av jobbskatteavdragets två första stegen uppgår till ca 0,4 procent, se Forslund, A., *Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2008/4. Storleken på promemorians förslag om ett fjärde steg är betydligt mindre än de två första stegen, vilket talar för att effekten på jämviktsarbetslösheten är liten. Dessutom är det rimligt att anta att effekten av ett ytterligare jobbskatteavdrag är avtagande.