



Finansdepartementet

103 33 Stockholm

YTTRANDE

25 september 2009

Dnr: 6-25-09

## Yttrande om promemorian Ytterligare sänkt skatt för pensionärer

(Fi2009/6022)

### Sammanfattning

Promemorian föreslår att grundavdraget höjs för personer som är 65 år eller äldre, vilket innebär en skattesänkning för alla i åldersgruppen som betalar skatt. Personer med de allra lägsta inkomsterna (under ca 36 000 kronor per år) påverkas inte av förslaget, eftersom de inte betalar inkomstskatt. För garantipensionärer uppgår skattesänkningen till ca 1 100 kronor per år. Skattesänkningen ökar, i kronor räknat, med den taxerade inkomsten och uppgår till ca 3 100 kronor för personer med en årsinkomst som överstiger 388 400 kronor. Uttryckt som andel av den taxerade förvärvsinkomsten minskar dock skattesänkningen med inkomsten. För en garantipensionär uppgår inkomstökningen till ca 1,3 procent av inkomsten och för dem med en inkomst på 400 000 kronor till 0,8 procent.

Konjunkturinstitutet bedömer förslaget utifrån dels ett strukturellt, dels ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Konjunkturinstitutet anser att förslaget kan motiveras ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv, eftersom en stor del av skattesänkningen kan väntas leda till ökad konsumtion. Ur ett strukturellt perspektiv har förslaget dock negativa effekter, eftersom det troligen minskar arbetsutbudet något bland de äldre i befolkningen. Konjunkturinstitutet anser, trots detta, att utformningen av förslaget är bra. Givet att man vill öka de disponibla inkomsterna för personer som är 65 år och äldre är utformningen sådan att de negativa utbudseffekterna av förslaget har minimerats.

### Oklart syfte med reformen

Syftet med reformen är, enligt promemorian, att förstärka pensionärernas disponibla inkomster. Skälet till detta är oklart. I promemorian motiveras förslaget, å ena sidan, med att de genomsnittliga disponibla inkomsterna är lägre för pensionärer än för personer som är under 65 år. Å andra sidan skriver man att de kommande pensionsnedskrivningarna bör utgöra en utgångspunkt för utformningen av skattesänkningen. Dessa två motiv får olika implikationer för hur ett lämpligt förslag bör utformas.

Den kommande nedskrivningen av pensionerna beror dels på att prisbasbeloppet skrivs ned, vilket påverkar garantipensionerna, dels på att den automatiska balanseringen aktiveras, vilket påverkar inkomstpensionerna. Som promemorian riktigt beskriver är dessa nedskrivningar temporära; på sikt kommer pensionerna att återgå till de nivåer de skulle ha haft om den automatiska balanseringen inte ägt rum. En temporär försvagning av pensionerna kompenseras bäst av en temporär åtgärd. När pensionssystemet åter är i balans kommer skattesänkningen att finnas kvar trots att nedskrivningarna inte längre är ett problem.

Vill man däremot att inkomstskillnaderna mellan pensionärer och icke-pensionärer ska minska är däremot en permanent åtgärd motiverad. Hur en sådan bör vara utformad beror på vilken fördelningsmässig skillnad man tycker är mest problematisk. I promemorian nämns att de ekonomiska villkoren för pensionärer ser olika ut beroende på ålder och tidigare arbetsmarknadsanknytning. Denna skillnad påverkas inte nämnvärt av förslaget.

Konjunkturinstitutet värderar inte de fördelningspolitiska konsekvenserna av reformen, men anser att de fördelningsmässiga motiven borde framgå tydligare än vad som är fallet i promemorian.

### **Konjunktorella effekter**

I rådande djupa lågkonjunktur är det motiverat att vidta temporära finanspolitiska åtgärder som ökar efterfrågan i ekonomin. Den föreslagna reformen ökar den disponibla inkomsten för dem som är 65 år och äldre och ökar därmed efterfrågan för denna åldersgrupp. Detta är positivt ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv, även om det finns andra åtgärder som i allmänhet betraktas som mer effektiva i detta hänseende, som offentliga investeringar och ökad offentlig konsumtion. Dessa åtgärder är, till skillnad från skattesänkningar, direkt jobbskapande och får på så sätt större effekt på sysselsättning och produktion.<sup>1</sup> Om åtgärderna dessutom är temporära kan de ersättas av strukturellt riktiga åtgärder när behovet av efterfrågestimulanser avtar.

Givet att man vill öka de disponibla inkomsterna för de äldre i befolkningen kan man antingen sänka deras skatt eller öka deras transfereringar, till exempel pensionerna. I stabiliseringspolitiskt hänseende spelar det ingen roll vilket av dessa två alternativ som väljs. Däremot spelar fördelningsprofilen på skattesänkningen (alternativt transfereringsökningen) roll. 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

---

<sup>1</sup> Se fördjupningen ”Aktiv finanspolitik ökar produktionen och sysselsättning under lågkonjunkturen” i *Konjunkturläget* augusti 2009, Konjunkturinstitutet, s. 100-103.

gått till låginkomsttagare – hade följaktligen varit bättre ut stabiliseringspolitiskt perspektiv.

### **Strukturella effekter**

Ett höjt grundavdrag har en inkomsteffekt på arbetsutbudet. Vid en oförändrad taxerad inkomst ökar grundavdraget och därmed inkomsten efter skatt. Inkomsteffekten innebär att man vid en given taxerad inkomst får en högre disponibel inkomst och därför sannolikt väljer att arbeta mindre. I den mån marginalskatten påverkas har grundavdraget dessutom en substitutionseffekt, vilket innebär att det marginella utbytet av lönearbete förändras.

I stort karakteriseras förslaget av att marginalskatten inte påverkas i någon större utsträckning, men att de disponibla inkomsterna ökar för alla med inkomster som överstiger ca 36 000 kronor om året. Sammantaget kan man förvänta sig små, men negativa, effekter på arbetsutbudet.

Promemorian tar inte upp vilka effekter ett höjt grundavdrag till dem som är över 65 år har på arbetsutbudet. Konjunkturinstitutet menar att förslag som påverkar valet mellan arbete och pension i allmänhet bör analyseras ur ett arbetsutbudsperspektiv, inte minst mot bakgrund av den åldrande befolkningen under kommande decennier. Detta gäller även förslag som inte direkt syftar till att påverka de äldres arbetsutbud. Empiriska studier bekräftar att ekonomiska incitament spelar en relativt stor roll för individernas val av pensionstidpunkt även om andra faktorer, såsom normer och hälsa samt tillgången till andra vägar ut ur arbetskraften, också är betydelsefulla. Mot denna bakgrund hade det varit önskvärt om promemorian innehållit en analys av effekterna på det långsiktiga arbetsutbudet.

### **Alternativa reformer**

Det finns andra tänkbara reformer med syftet att höja pensionärernas disponibla inkomster. Ett alternativ vore att höja nivån på garanti-pensionerna. Ett sådant förslag skulle sannolikt ha större negativa effekter på arbetsutbudet än promemorians förslag. Orsaken är att en höjd garanti-pension direkt påverkar valet mellan att gå i pension och att fortsätta yrkesarbete, eftersom inkomsten vid pension ökar. Promemorians förslag är neutralt mellan arbetsinkomster och pensionsinkomster, eftersom den sänkta skatten gäller för alla som är 65 år och äldre, oavsett arbetsmarknads-status. En ytterligare negativ aspekt av en höjd garantipension är att kopplingen mellan pensionsavgifter och pensionsförmåner skulle försvagas.

Ett alternativ till föreliggande förslag är att en större andel av den totala skattesänkningen går till låginkomsttagare. Förutom de fördelningspolitiska konsekvenserna skulle ett sådant förslag innebära höjd marginalskatt i de inkomstkikt där grundavdraget trappas av, vilket skulle påverka arbetsutbudet negativt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén.  
Föredragande har varit Anna Brink.

Mats Dillén

Anna Brink