



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

15 augusti 2008

Dnr.: 6-14-08

Yttrande om promemorian ”Sänkt skatt på förvärvsinkomster” (Fi2008/3981)

1. Inledning

I promemorian ”Sänkt skatt på förvärvsinkomster” beskriver regeringen förslag för att ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och sänka den statliga inkomstskatten på beskattningsbara förvärvsinkomster. Omfattningen av skattesänkningarna presenteras som ett 15 miljarders alternativ och ett 5 miljarders alternativ. Regeringen anger att dessa nya bestämmelser kan träda i kraft den 1 januari 2009 och att omfattningen beror på utvecklingen av de offentliga finanserna och det ekonomiska läget.

Regeringen motiverar framför allt promemorians förslag med behovet att öka arbetsutbudet. Den senaste forskningen antyder att reformer av skatte- och transfereringssystem har störst potentiell effekt på arbetsutbudet per satsad skattekrona längs den sk extensiva marginalen, dvs genom att påverka individens beslut om att delta eller inte delta i arbetskraften. Reformers effekter på arbetsutbudet hos dem som redan arbetar är däremot sannolikt mindre per satsad skattekrona. Storleken av den senare effekten kan dock avsevärt påverka reformens självfinansieringsgrad.

Det är väl motiverat att arbetskraftsdeltagandet har blivit en högt prioriterad ekonomisk-politisk målsättning och denna prioritering har styrt satsningarna på jobbskatteavdrag. Samtidigt måste beaktas, att även inkomstskatteskalans övriga utseende är ett viktigt policyinstrument som påverkar bl.a. utbildningsincitamenten, ansträngning, produktivitet samt omfattningen av svart arbete. Den senaste forskningen tyder också på att vissa inkomstskattelättnader i hög grad kan vara självfinansierande på lång sikt.¹ Konjunkturinstitutet vill därför betona att även inkomstskatten bör vara föremål för ett forskningsbaserat reformarbete, särskilt eftersom jobbskatteavdragets första och andra steg snarast har ökat skattesystemets progressivitet.

¹ Holmlund och Söderström (2007) finner t.ex. i en ny studie att en sänkning av den högsta inkomstskatten med 5 procent skulle väl kunna vara helt självfinansierande.

Konjunkturinstitutet har genomfört egna beräkningar av den föreslagna reformens effekter på potentiell sysselsättning, potentiellt arbetade timmar och långsiktig produktion (BNP). I remissvarets nästa avsnitt presenteras resultaten av dessa kalkyler. I bilagorna 1 och 2 presenteras Konjunkturinstitutets metod och kalkyler av reformernas arbetsutbudseffekter. Remissvaret behandlar endast promemorians 15-miljardersalternativ.

2. Effekten på arbetsutbud och BNP samt självfinansieringsgraden

Konjunkturinstitutets uppfattning om reformens långfristiga effekt på potentiellt arbetade timmar sammanfattas i tabellen nedan. Om man i enlighet med promemorians utgångspunkt antar att de personer som kommer in på arbetsmarknaden arbetar något mindre än den nuvarande arbetskraften (75 procent av arbetstiden hos de befintliga sysselsatta² har antagits) bedöms reformens långfristiga effekt på ekonomins totalt arbetade timmar uppgå till **0,4 procent**. BNP bedöms på lång sikt öka med uppskattningsvis **0,3 procent**, dvs något mindre än antalet arbetade timmar, eftersom de personer som kommer in i arbetsmarknaden kan antas ha en lägre genomsnittlig produktivitet (70 procent av dem som redan finns på arbetsmarknaden).

Tabell: Reformernas effekter på potentiell arbetskraft, jämviktsarbetslöshet och potentiell sysselsättning på lång sikt (procent), tröskeeffekt inkl. indirekta skatter och pension (se Bilaga 1)

| | Potentiell arbetskraft | Jämvikts- arbetslöshet | Potentiell sysselsättning | Arbetade timmar |
|---|---------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------|
| Förstärkt jobbsk.- avdrag och sänkt statlig inkomstskatt | 0,4 | -0,2 | 0,6 | 0,4 |

Konjunkturinstitutets bedömning av den långfristiga effekten på ekonomins arbetade timmar är lägre än promemorians estimat. Skillnaden förklaras bl.a. av att Konjunkturinstitutet utgår från en deltagandelasticitet³ på 0,1, vilket är lägre än den (0,25) som används i promemorian. Det finns flera skäl till detta. Jämfört med andra länder har Sverige redan i utgångsläget en relativt hög förvärvsfrekvens, i synnerhet bland kvinnor. Detta innebär att den potentiella arbetskraftsreserven är begränsad. Elasticiteter har därtill först och främst estimerats i USA där lönebildningen är flexiblare och där det

² Jobbskatteavdragets utformning gör det relativt lönsamt att ta kortare anställningar, vilket också torde ha varit en målsättning i avdragens dimensionering.

³ Deltagandelasticiteten är kvoten mellan två förändringar: den relativa förändringen av sannolikheten att delta i arbetskraften och den relativa förändringen av nettoinkomsten av att arbeta (se Bilaga 1 och 2).

möjligen är lättare för relativt lågproduktiva nykomlingar på arbetsmarknaden att få ett jobb.

Ett ytterligare motiv till att Konjunkturinstitutet väljer att applicera en deltagandelasticitet som ligger under de elasticiteter som återfinns i litteraturen, är att de andra reformer som syftar till att öka arbetsutbudet och som nu genomförs, t.ex. förändringar inom arbetslöshets- och sjukförsäkringsområdet, tenderar att minska den andel personer som befinner sig i icke-arbete och som i hög utsträckning kan antas reagera på ekonomiska incitament att ta ett arbete. Till den del förändringarna i ersättningsystemen, i kombination med hittills införda jobbskatteavdrag, har reducerat antalet personer som står närmare arbetsmarknaden, torde effekterna av att ytterligare sänka trösklarna in i arbete inte vara lika stora. Det är sannolikt att de personer som lättast kan etablera sig på arbetsmarknaden redan har påverkats och kommer att påverkas av de två första jobbskatteavdragsreformerna, så att den marginella ("inkrementella") effekten av den nu föreslagna utvidgningen av jobbskatteavdraget bör betraktas som mindre.⁴

Det finns också andra skillnader mellan promemorians skattning av reformers effekter och Konjunkturinstitutets kalkyl. Konjunkturinstitutet tillämpar deltagandelasticiteten på ett annorlunda sätt än vad som görs i promemorian⁵ (Se Bilaga 1 och Bilaga 2). I Konjunkturinstitutets kalkyl beaktas också (grovt) pensionsförmånens och de indirekta skatternas effekt på tröskeffekten att arbeta. Dessa faktorer påverkar också såväl nivån på som förändringen av tröskeffekten något.

Effekter på medelarbetstiden

I promemorian anger regeringen att medelarbetstiden förväntas öka till följd av reformpaketet (ca 0,15 procent, vilket är förenligt med en något större ökning hos den befintliga arbetskraften eftersom de nya sysselsatta antas ha en något lägre medelarbetstid än den befintliga arbetskraften) Konjunkturinstitutet utgår dock från bedömningen att skattesänkningens nettoeffekt på medelarbetstiden är försumbar för dem som redan arbetar. Då kommer den totala effekten, inklusive de nya på arbetsmarknaden, av allt att döma att vara negativ, eftersom medelarbetstiden för tillkommande sysselsatta sannolikt är lägre.

Det är rimligt att inte utgå från någon påtaglig positiv nettoeffekt på medelarbetstiden för personer som redan befinner sig i arbete. Den sannolikt positiva effekten på antalet arbetade timmar av sänkt statlig inkomstskatt måste ställas mot en potentiell negativ effekt som förorsakas av

⁴ I detta avseende är den låga elasticiteten i viss mån ett "tekniskt" antagande. Om den nu aktuella reformen genomförs, kommer dess och de två föregående reformers effekter att verka simultant för många år framöver, och varför det blir svårt att separera deras effekter.

⁵ Denna metodskillnad kompenserar delvis Konjunkturinstitutets val av lägre elasticitet.

jobbskatteavdragets inkomsteffekt. Effekternas slutgiltiga storlek kommer naturligtvis att bero på huruvida reformen finansieras av t.ex. motverkande höjningar av skatter och avgifter.

Inkomstskattesatssänkningen och utvidgningen av jobbskatteavdraget kommer troligen att ha motsatta effekter på arbetsutbudet för individer som redan befinner sig i arbete såväl före som efter det att reformen har genomförts. Den sänkta statliga skatten på förvärvsinkomsten påverkar individer med en relativt hög lön och här verkar potentiellt både inkomst- och substitutionseffekter. Substitutionseffekten av lägre skatt på förvärvsinkomster består i att det blir relativt lönsamt att öka sin arbetstid jämfört med att ha fritid. Substitutionseffekten tenderar därför att öka medelarbetstiden. Inkomsteffekten uppkommer eftersom sänkt skatt leder till högre inkomst efter skatt vilket gör att individer kan minska sitt arbetsutbud och fortfarande ha samma köpkraft som innan skattesänkningen. Inkomsteffekten tenderar därför att ha en reducerande effekt på medelarbetstiden.⁶

Att döma av den teoretiska och empiriska forskningslitteraturen finns det goda skäl att förvänta sig en positiv arbetsutbudseffekt av sänkta marginalskafter, åtminstone om marginalskaften sänks mer än den genomsnittliga skatten vilket är fallet om den statliga inkomstskatten sänks enligt förslagen i promemorian. Substitutionseffekten kommer då sannolikt att dominera över inkomsteffekten till följd av den sänkta statliga inkomstskatten. Höjningen av jobbskatteavdraget förorsakar dock sannolikt en motverkande inkomsteffekt på arbetsutbudet för den befintliga arbetskraften, eftersom även budgetmängden för individer med högre inkomster kommer att förskjutas uppåt utan att det blir någon substitutionseffekt i det fallet. Promemorians diagram 3.4-3.7 indikerar också att genomsnittsskatten sjunker mer än marginalskaften för en stor del av arbetsinkomstskalan när hänsyn även tas till jobbskatteavdragets effekter. Konjunkturinstitutet bedömer därför att den totala effekten på medelarbetstiden kan bli försumbar för de som redan arbetar. Promemorians beräkning förefaller bortse från den inkomsteffekt som förändringen av jobbskatteavdraget kan ge upphov till på medelarbetstiden för personer i arbete.

Konjunkturinstitutets bedömning grundar sig på att forskningslitteraturen pekar på förhållandevis små medelarbetstidseffekter av sänkningar av marginalskafter, med viss tendens att vara större för kvinnor än för män.

⁶ En beskrivning av dessa effekter finns i Hansson och Norrman (1996, sidan 107). Tillgängliga svenska studier ger en relativt splittrad bild av inkomsteffektens betydelse och effekten tenderar att vara större (mer negativ) för kvinnor än för män. Inkomstelasticiteten har estimerats till mellan -0,1 och 0,04 för män (Blomquist och Newey, 2002; Flood och McCurdy, 1992, och Blomquist och Hansson-Brusewitz, 1990) och mellan 0 och -0,25 för kvinnor (bl.a. Andrén, 2003).

Avslutningsvis kan det vara värt att påpeka att regeringens bedömning att en medelarbetstidsökning kan hänföras till sänkt skatt på förvärvsinkomster har konsekvenser för reformens självfinansieringsgrad. Regeringen bedömer att många med höga inkomster och således höga marginalsatser kommer att arbeta fler timmar om den statliga skatten på förvärvsinkomster sänks. Eftersom marginalsatserna i denna grupp alltså kommer att vara höga, även efter reformen, innebär det att en stor del av skattesänkningen finansieras sig själv då ökat antal arbetade timmar i grupper med hög marginalsatt ger stora skatteintäkter per extra arbetad timme. Om medelarbetstiden hos den befintliga arbetskraften inte ökar, kommer reformens självfinansieringsgrad att bli lägre.

Effekten på jämviktsarbetslösheten

Promemorian utgår från att reformen kommer att sänka jämviktsarbetslösheten något, eller med 0,2 procentenheter.⁷ Konjunkturinstitutet har inte funnit några starka skäl för att ifrågasätta denna bedömning. Den önskvärda, sänkande effekten på arbetslösheten beror på att jobbskatteavdraget inte kommer att gälla arbetslöshetsersättningen eller de bidrag som erhålls av en person som står utanför arbetsmarknaden. Eftersom genomsnittsskatten endast sänks på förvärvsinkomster och inte på a-kassa, sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning, ökar den relativa avkastningen av att ha ett jobb jämfört med att inte förvärvsarbeta. Detta leder enligt vedertagna ekonomiska modeller (bl.a. fackföreningsmodeller och sökmodeller) till mer återhållsamma lönekrav vid en given nivå på arbetslöshet och sysselsättning. Detta möjliggör att jämviktsarbetslösheten sjunker något. Reformen påverkar alltså arbetslösheten genom att skapa en permanent högre inkomstskillnad mellan dem som arbetar och dem som inte gör det. Lägre löner dämpar förvisso utbudseffekten, men lägre arbetslöshet bidrar samtidigt till att göra det relativt attraktivt att delta i arbetskraften eftersom sannolikheten att få jobb ökar.

Den teoretiska litteraturen behandlar även en negativ effekt på sysselsättningen som kan förorsakas av en lägre progressivitet i skattesystemet. En minskad progressivitet kan leda till att lönebildningen blir mindre återhållsam om lönerna bestäms först och främst utifrån fackföreningarnas agerande (se Holmlund och Kolm 1995). En strikt progressiv skatteskala leder till återhållsamma lönekrav eftersom den marginella löneökningen efter skatt på grund av en marginell löneökning före skatt minskar med lönenivån. Fackföreningar som väger medlemmarnas nettoinkomstökning mot potentiella sysselsättningsförluster kan då tänkas föredra en lägre lönenivå till förmån för en högre sysselsättningsnivå, jämfört med ett system med mindre progressivitet. Denna effekt beaktas inte i promemorian. Detta är dock enligt Konjunkturinstitutets syn ingen

⁷ Promemorian hänvisar till OECD-studier utan att ge några detaljer. Med hänsyn till osäkerheten kring effekten och estimeringen av jämviktsarbetslösheten är det något förvånande att promemorian anger en effekt på hundradelar av en procent.

väsentlig brist, eftersom det har varit svårt att empiriskt bestyrka en sådan effekt. En ny ekonometrisk skattning med data från Danmark finner inget stöd för hypotesen att högre progressivitet skulle främja återhållsam lönebildning (se Tranaes, Arnberg och Holm 2006). Jobbskatteavdraget i sin helhet höjer progressiviteten, så att denna effekt – om den finns – skulle också snarast innebära en lägre jämviktsarbetslöshet.

Självfinansieringsgraden

De långsiktiga effekterna på de offentliga finanserna av promemorians förslag till sänkta skatter på förvärvsinkomster är förstås mycket osäkra. Osäkerheten beror inte enbart på hur stora effekterna på den långsiktiga sysselsättningsnivån – och därmed på väsentliga skattebaser – bedöms bli, utan även på i vilken omfattning och på vilket sätt de inkomstminskningar som en förstärkt skattereduktion medför kommer att finansieras. En tumregelmässig bedömning av hur de offentliga finanserna påverkas på lång sikt av en förändring i potentiell BNP är att en ökning av potentiell BNP med 1 procent leder till en förbättring av de offentliga finanserna (som andel av potentiell BNP) med ca 0,5 procentenheter, dvs. en budgetelasticitet som ungefär motsvarar skattekvotens storlek.⁸ Eftersom potentiell BNP på lång sikt bedöms öka med 0,3 procent till följd av promemorians förslag, beräknat enligt 15-miljardersalternativet för det tredje jobbskatteavdraget, bedöms de offentliga finanserna stärkas långsiktigt med ca 0,15 procent av potentiell BNP ($0,5 \cdot 0,3 = 0,15$). Eftersom potentiell BNP i löpande pris 2009 prognostiseras uppgå till 3 216 miljarder kronor, bedöms de offentliga finanserna långsiktigt stärkas med ca 5 miljarder kronor. Om den statistiskt beräknade reformkostnaden uppgår till 15 miljarder kronor, blir självfinansieringsgraden därmed drygt 30 procent ($5/15$ mdkr), vilket är något lägre än regeringens uppfattning enligt promemorian. Konjunkturinstitutet vill understryka att den självfinansieringsgrad för reformen som beräknats gäller på lång sikt, dvs. när effekterna på potentiellt arbetade timmar fullt ut materialiserats. På kort sikt är dock självfinansieringsgraden sannolikt betydligt lägre, t.ex. eftersom det kan finnas, möjligen betydande, eftersläpning när det gäller hur individerna uppfattar att deras ekonomiska incitament förändras. De dynamiska effekterna på de offentliga finanserna beror givetvis av hur många som faktiskt börjar arbeta och därmed lämna bidragsförsörjning. På kort sikt spelar därför även konjunkturläget roll för graden av självfinansiering.

3. Effekter på produktivitet

Skattereformer har även potentiellt samhällsekonomiskt viktiga effekter utöver arbetsutbudet. En sänkt statlig inkomstskatt samt ett utvidgat jobbskatteavdrag kan påverka efterfrågan på utbildning samt omfattningen av svart arbete. Jobbskatteavdragens steg 1 och steg 2 har snarast ökat

⁸ Skattekvoten 2009 bedöms uppgå till 47 procent enligt *Konjunkturläget*, juni, 2008.

skattesystemets progressivitet och möjligen minskat avkastningen på utbildning.

Incitament till utbildning

Förslaget om sänkt skatt på förvärsinkomster innebär större skattesänkningar för höga än för genomsnittliga inkomster. Promemorian anför att ett argument för en sådan utformning är att det uppmanar till högre utbildning. Universitetsutbildning medför i regel högre inkomster. Lägre skatt på höga inkomster innebär således ökade incitament att genomgå högre utbildning.

Det finns ett omfattande forskningsstöd för att ökade ekonomiska incitament innebär att individens efterfrågan på högre utbildning ökar. Fredriksson (1997) uppskattar exempelvis att större delen av nedgången i andelen i universitetsutbildning under 1970-talet berodde på att utbildningspremien efter skatt sjönk under perioden. Med andra ord skulle man förvänta sig att förslaget om sänkt statlig skatt på förvärsinkomster leder till att efterfrågan på högre utbildning ökar. Den ökade efterfrågan på högre utbildning skulle dock kunna motverkas av jobbskatteavdraget. Förekomsten av ett jobbskatteavdrag kan påverka de individer som står inför valet att utbilda sig vidare eller gå in i arbete på så vis att de väljer arbete framför studier. Storleken på en sådan effekt, om den finns, är emellertid svår att uppskatta.⁹

Det kan vidare vara vanskligt att bedöma den samhällsekonomiska effektiviteten av en högre utbildningspremie som medel för att uppmuntra högre utbildning. Högre utbildning är redan idag subventionerad, dels genom studiemedelssystemet, dels genom skattefinansierade utbildningsplatser på universitet och högskolor. Mot denna bakgrund är det generellt svårt att uppskatta huruvida en ytterligare ökning av utbildningsincitamenten främjar samhällsekonomisk effektivitet. Om det bedöms angeläget att öka utbildningspremierna, kan skattesänkningar på högre inkomster dock vara att föredra framför ökade subventioner. Mindre progressiva skatter innebär att företagens arbetskraftsefterfrågan på olika kompetenser får genomslag i premien för olika utbildningar. En uppenbar nackdel med andra subventioner är däremot att de är ett trubbigt instrument för att uppmuntra till val av just de utbildningar som ger kunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Promemorian anger två förslag till hur uttaget av statlig skatt på förvärsinkomster kan minskas. Ur ett statsfinansiellt (statiskt) perspektiv är förslagen likvärdiga. Det kan dock inte uteslutas att effekterna på individernas utbildningsval med avseende på utbildningsinriktning skiljer sig åt beroende på vilket av förslagen som väljs. Som påpekas i SOU 2008:69,

⁹ Jobbskatteavdraget skulle också kunna göra det mer attraktivt att jobba parallellt med studierna, vilket kan leda till att studietiderna förlängs.

tycks en förändring av skiktgränsen för när en person betalar statlig skatt betyda mer för individens val av utbildning än en förändring av den statliga (marginal-)skattesatsen. Även om det finns få studier av sambandet mellan val av utbildningsinriktning och ekonomiska incitament, kan det likväl vara något som bör beaktas i den slutliga utformningen av en eventuell förändring av uttaget av statlig skatt.

Sammantaget instämmer Konjunkturinstitutet med regeringens bedömning att incitamenten till högre utbildning stärks om uttaget av statlig skatt minskas. Det är dock, enligt Konjunkturinstitutets mening, inte självklart att ett minskat uttag av statlig skatt på förvärvsinkomster i kombination med hittills införda och nu föreslagna jobbskatteavdrag får positiva nettoeffekter på benägenheten att söka sig till högre utbildning.

Entreprenörskap

Promemorian motiverar även förslaget till att minska uttaget av statlig skatt utifrån att det kan leda till ökat entreprenörskap. Det finns i promemorian inga argument som skulle understöda detta. Om man med entreprenörskap menar egenföretagande kan effekten mycket väl gå åt motsatt håll eftersom lönearbete blir relativt sett mer lönsamt än egenföretagande (där en mindre del av intäkterna beskattas som arbetsinkomst). Den effekt promemorian möjligtvis kan tänkas referera till är att om sänkt statlig inkomstskatt leder till en högre utbildningsnivå och det finns en positiv korrelation mellan utbildning och egenföretagande, vilket man funnit i den empiriska litteraturen,¹⁰ ökar antalet egenföretagare på lång sikt. Det saknas empirisk evidens för vilken av dessa två effekter är större men åtminstone på kort sikt torde den första effekten dominera.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit forskningschef Juhana Vartiainen. I den slutliga handläggningen har prognoschef Urban Hansson Bruswitz deltagit.

Mats Dillén

Juhana Vartiainen

¹⁰ Se, till exempel, Nykvist (2008) för evidens på svenska data