



Finansdepartementet

103 33 Stockholm

YTTRANDE

20 augusti 2007

Dnr: 6-18-07

Yttrande om promemorian "Ett förstärkt jobbskatteavdrag" (Fi 2007/5092)

I promemorian "Ett förstärkt jobbskatteavdrag" beskriver regeringen två alternativa förslag till en förstärkning av den skattereduktion för arbetsinkomster, s.k. jobbskatteavdrag, som infördes den 1 januari 2007. Regeringen anger att ett förstärkt jobbskatteavdrag kan införas den 1 januari 2008 om de offentliga finanserna kommer vara fortsatt goda och att finansiering kan säkras. Syftet med det förstärkta jobbskatteavdraget är att öka incitamenten att gå från heltidsfrånvaro till hel- eller deltidsarbete och skattereduktionen utformas så att den får störst effekt för låg- och medelinkomsttagare. I båda alternativen utformas skattereduktionen dessutom så att den blir högre för de personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år i syfte att ytterligare förstärka drivkrafterna för äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden. Vidare innehåller promemorian förslag till vissa förändringar av underlaget för beräkningen av arbetsinkomsterna, vilka inte kommenteras i detta yttrande.

Konjunkturinstitutet delar regeringens bedömning att ett förstärkt jobbskatteavdrag får positiva effekter på den långsiktiga sysselsättningsnivån. Nationalekonomisk forskning och erfarenheter från andra länder ger stöd för att ökade ekonomiska drivkrafter leder till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Konjunkturinstitutet delar också regeringens bedömning att ett införande av ett förstärkt jobbskatteavdrag den 1 januari 2008 bör betingas på att finansieringen av förslaget är sådan att de offentliga finanserna inte varaktigt försämras.

I *Konjunkturläget* från december 2006 redovisade Konjunkturinstitutet en granskning av det förslag till jobbskatteavdrag som kom att träda i kraft den 1 januari 2007. Konjunkturinstitutets bedömning av effekterna av det förstärkta jobbskatteavdraget följer i allt väsentligt samma metod. En redovisning av metoden och beräkningarna ges i bilaga 1 till detta yttrande. Storleken på de beräknade effekterna på potentiell sysselsättning och potentiell BNP är aningen mindre än de effekter som presenteras i promemorian. Denna skillnad beror huvudsakligen på att Konjunkturinstitutet bedömer att effekten på antalet arbetade timmar av skattesänkningen är försumbar för dem som redan har ett arbete. Det finns även små skillnader i sättet att beräkna den s.k. tröskeeffekten, dvs. den andel av en inkomstökning som individen får behålla när han eller hon går från att inte arbeta till att börja arbeta.

Den skattereduktion på arbetsinkomster som föreslås i promemorian innebär både att den genomsnittliga skatten och marginalskatten sänks. Den genomsnittliga skatten sänks för samtliga förvärsarbetande som omfattas av jobbskatteavdraget oavsett nivån på arbetsinkomsten. Utformningen av skattereduktionen medför vidare att marginalskatten sänks för dem med riktigt låga inkomster samt för personer med arbetsinkomster på mellan ca 120 000

och 200 000 kronor per år (alternativ A) respektive ca 120 000 och 280 000 kronor per år (alternativ B).

En sänkning av skatten på arbetsinkomster kan, enligt nationalekonomisk teori, påverka arbetsutbudet på flera sätt. Den kan påverka valet mellan att arbeta eller inte arbeta alls, hur många timmar en person väljer att arbeta eller hur kvalificerat arbete han eller hon väljer att skaffa sig. I promemorian beräknas effekterna av de två förstnämnda kanalerna och det är dem som Konjunkturinstitutets beräkningar avser.

För redan sysselsatta kan en sänkning av marginalskatten innebära ökade incitament till att jobba fler timmar ("den intensiva marginalen") eftersom individen får behålla mer av en inkomstökning efter skatt. I promemorian antas den s.k. löneelasticiteten, som visar den procentuella förändringen i antal arbetade timmar när marginalskatten förändras med en procent, vara positiv (0,252). Med detta antagande ger marginalskattesänkningen ett ökat antal arbetade timmar. Promemorian bortser emellertid från att en ökad skattereduktion även minskar den genomsnittliga skatten i högre utsträckning än marginalskatten för personer i arbete, vilket motverkar den positiva effekten på antalet arbetade timmar via den s.k. inkomsteffekten. Inkomsteffekten medför att individen inte behöver arbeta lika mycket för att hon eller han skall uppnå en given inkomstnivå efter skatt.

Då den totala effekten av att samtidigt minska marginal- och genomsnittsskatten på redan sysselsattas val av arbetstid är svår att bestämma, väljer Konjunkturinstitutet, i likhet med i *Konjunkturläget* i december 2006, att anta denna elasticitet är noll, dvs. jobbskatteavdraget leder inte till att de som redan är sysselsatta väljer att arbeta fler timmar. Detta utesluter emellertid inte att den lägre marginalskatten för låg- och medelinkomsttagare som ett förstärkt jobbskatteavdrag medför kan påverka framför allt deltidsarbetande kvinnors val av arbetstid positivt.

För dem som står utan arbete innebär en sänkning av den genomsnittliga skatten att incitamenten för att börja arbeta ökar ("den extensiva marginalen"). Detta gäller under förutsättning att den lägre skatten bara omfattar dem som har förvärvsinkomst, eftersom bidrag och sociala ersättningar i stor utsträckning är beskattade i Sverige. Empiriska undersökningar har visat att effekterna på sysselsättningen av mindre trösklar in på arbetsmarknaden är påtagliga. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning är det främst via att personer som idag helt står utanför arbetsmarknaden, t.ex. på grund av sjukdom eller arbetslöshet, börjar arbeta som den långsiktiga sysselsättningsnivån kan öka till följd av jobbskatteavdraget. På lång sikt bestäms emellertid effekterna av skatteförändringar som gör det mer lönsamt att vara sysselsatt främst av hur *inflödet* till olika bidrags- och ersättningssystem påverkas, snarare än av utflödet från dessa system. På medellång sikt är det däremot motiverat att beräkna effekterna på arbetskraftsdeltagandet utifrån en bedömning av hur den befintliga "poolen" av personer icke-arbetande påverkas av förändringar i skattenivåer, vilket görs i Konjunkturinstitutets egna beräkningar.

Konjunkturinstitutet gör vidare bedömningen att den minskning av den genomsnittliga skatten som förslaget till förstärkt jobbskatteavdrag medför, även påverkar jämviktsarbetslösheten då drivkrafterna att söka jobb och därmed sökintensiteten bland de utan arbete stärks.

Sammantaget bedömer Konjunkturinstitutet att den potentiella sysselsättningsnivån kan ökas med ca 0,2 procent enligt alternativ A och med ca 0,3 procent enligt alternativ B. Konjunkturinstitutet delar bedömningen i promemorian att de personer som kommer in på arbetsmarknaden som en direkt följd av jobbskatteavdraget antas ha en lägre produktivitet än de som redan är sysselsatta. Med beaktande av den antagna skillnaden i produktivitet uppskattas BNP på lång sikt (potentiell BNP) öka med ca 0,17 procent enligt alternativ A respektive 0,23 procent enligt alternativ B.

De långsiktiga effekterna på de offentliga finanserna av de båda alternativen till förstärkt skattereduktion är svårbedömda. 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 av potentiell BNP är att en ökning av potentiell BNP med 1 procent leder till en förbättring av de offentliga finanserna med ca 0,5 procent, dvs. en elasticitet som ungefär motsvarar skattekvotens storlek. Under detta antagande beräknas de offentliga finanserna stärkas med ca 0,1 procent av BNP enligt alternativ B, vilket motsvarar ca 3,6 miljarder kronor (uttryckt i 2008 års BNP-nivå). Således är självfinansieringsgraden enligt alternativ B $3,6/10,8=33$ procent.

Konjunkturinstitutets beräkning är att ca två tredjedelar av den statiska inkomstminskningen som förslaget enligt alternativ B medför på några års sikt bör finansieras med varaktiga inkomstökningar eller utgiftsminskningar. Bedömningen av jobbskatteavdragets effekter på sysselsättningen och BNP på lång sikt är dock behäftade med osäkerhet. Med hänsyn tagen till denna osäkerhet bedömer Konjunkturinstitutet att en finansieringsgrad motsvarande 75 procent är lämplig.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Fredrik Bystedt

Mats Dillén

Fredrik Bystedt

Bilaga 1 Konjunkturinstitutets beräkningar av effekter på potentiell arbetskraft, potentiell sysselsättning och potentiell BNP till följd av ett förstärkt jobbskatteavdrag.

I *Konjunkturläget* i december 2006 gjorde Konjunkturinstitutet en granskning av jobbskatteavdragets första steg. Nedanstående analys av effekterna på arbetsutbudet av det förstärkta jobbskatteavdraget följer samma metod.

Konjunkturinstitutet beräknar effekterna av jobbskatteavdraget på potentiell sysselsättning via effekterna på potentiell arbetskraft ("extensive margin") och jämviktsarbetslösheten. Δ indikerar procentuell förändring:

$$\Delta \text{Potentiell sysselsättning} = \Delta \text{potentiell arbetskraft} - \Delta \text{jämviktsarbetslösheten}$$

där

$$\Delta \text{Potentiell arbetskraft} = \Delta \text{tröskeeffekt} * \text{elasticitet}^A$$

och

$$\Delta \text{Jämviktsarbetslösheten} = \Delta \text{genomsnittlig skatt} * \text{elasticitet}^B$$

Tröskeeffekten mäter den andel av en inkomstökning som individen inte får behålla när han eller hon går från att inte arbeta till att börja arbeta.¹ Till gruppen icke-arbetande räknas arbetslösa, personer som uppbär sjukpenning samt personer med sjuk- och aktivitetsersättning.²

Tröskeeffekten tar hänsyn till både de ökade inkomsterna av arbete och de minskade ersättningarna individen haft som icke-arbetande. Den procentuella förändring i tröskeeffekten som uppstår genom införandet av ett förstärkt jobbskatteavdrag omsätts till en effekt på potentiellt arbetskraftsdeltagande genom elasticitet^A. Elasticiteten visar hur stor procentuell förändring i arbetskraften som följer av en procentuell förändring av tröskeeffekten. Elasticiteten bedöms vara 0,2.³

Tabell 1 visar skattningar av tröskeeffekten. Första kolumnen presenterar tröskeeffekten enligt Konjunkturinstitutets prognos för 2008 från juni 2007.⁴ Tröskeeffekten beräknas till 69,9 procent. Med detta menas att 69,9 procent av den inkomstökning en individ får av att gå från icke-arbete till arbete får individen

¹ Konjunkturinstitutet mäter tröskeeffekten på individdata med hjälp av SCB:s FASIT-modell.

² I *Konjunkturläget* i december 2006 beräknades tröskeeffekten bara för dem som var arbetslösa.

³ Detta är i linje med litteraturen, se Kleven & Kreiner (2006). För jobbskatteavdragets första steg sattes elasticiteten till 0,4. Skälet till att elasticiteten bedöms vara mindre för det andra steget av jobbskatteavdraget är att de personer som är lättast att stimulera att ta steget in i arbetskraften gör så redan till följd av det första steget i jobbskatteavdraget. I promemorian antas denna elasticitet vara 0,252.

⁴ Konjunkturinstitutet (2007).

inte behålla. I den andra kolumnen införs andra jobbskatteavdraget enligt Alternativ A men allt annat som påverkar tröskeleffekten hålls oförändrat. Resultatet visar att tröskeleffekten sjunker till 69,2 procent. Om man istället inför jobbskatteavdraget enligt Alternativ B visar resultaten i tredje kolumnen att tröskeleffekten blir 69,0 procent.

Tabell 1. Tröskeleffekt enligt prognos för 2008

	Juniprognos	Alternativ A	Alternativ B
Diskretionär utbytesgrad	21,3	21,7	21,9
Exkl. indirekta skatter	30,1	30,8	31,0
Tröskeleffekt	69,9	69,2	69,0
Inkomstskatter	12,6	11,9	11,7
Bidrag	57,3	57,3	57,3

Anm. Siffrorna i tabellen anger procent. Beräkningarna har utförts med SCB: s FASIT-modell på information om hushållens inkomster 2005. Första kolumnen replikerar Konjunkturinstitutets senaste prognos för 2008 som återfinns i *Konjunkturläget* juni 2007. I den andra kolumnen, "Alternativ A", införs jobbskatteavdrag Alt A, allt annat lika. I kolumn "Alternativ B" införs jobbskatteavdrag Alt B, allt annat lika. För mer information, se Konjunkturinstitutet (2007.).

Effekten på den potentiella arbetskraften för de två alternativen presenteras i första kolumnen i Tabell 2. Resultaten erhålls enligt följande för Alternativ B. Tröskeleffekten sjunker med 0,9 procentenheter, vilket motsvarar $0,9/69,9=1,3$ procent. Den potentiella arbetskraften stiger då med $1,3*0,2=0,26$ procent.

Jobbavdraget påverkar även jämviktsarbetslösheten då incitamenten att söka jobb stärks och därmed sökintensiteten bland dem utan arbete. Effekterna på jämviktsarbetslösheten beräknas genom att multiplicera den genomsnittliga skatteförändringen (skattekillen) i procentenheter med en elasticitet på 0,1 (elasticitet^B).⁵ Den genomsnittliga skattsänkningen är enligt Alternativ A 0,33 procentenheter, och Alternativ B 0,42 procentenheter.

Tabell 2. Jobbskatteavdragets påverkan på potentiell sysselsättning på lång sikt (procent).

Jobbskatteavdrag	Potentiell arbetskraft	Jämviktsarbetslöshet	Potentiell sysselsättning
Alternativ A	0,20	-0,03	0,23
Alternativ B	0,26	-0,04	0,30

Enligt Alternativ B kommer potentiell sysselsättning på lång sikt att stiga med 0,30 procent enligt Konjunkturinstitutets bedömning. I likhet med promemorian antas de som blir sysselsatta som en följd av jobbskatteavdraget att ha en lägre produktivitet än de som redan är sysselsatta. Under antagande om att de nya

⁵ För jobbskatteavdragets första steg antogs denna elasticitet vara 0,15. På motsvarande sätt som elasticiteten för den potentiella arbetskraften har justerats ned anser Konjunkturinstitutet det befogat att minska även elasticiteten för effekten på jämviktsarbetslösheten. Se *Konjunkturläget* December 2006 och OECD Employment Outlook 2006.

sysselsatta har en produktivitet som är 75 procent av de redan sysselsattas, blir den effekten på potentiell BNP 0,23 procent. På motsvarande sätt stiger potentiell BNP med 0,17 procent enligt Alternativ A.

Referenser:

Kleven, H R & C T Kreiner (2006), "The marginal cost of public funds: Hours of work versus labor force participation", *Journal of Public Economics*, Vol 90, Issues 10-11.

Konjunkturinstitutet (2006), *Konjunkturläget*, December 2006.

Konjunkturinstitutet (2007), *Konjunkturläget*, Juni 2007.

OECD (2006), *Employment Outlook 2006*.