



Remissvar

Dnr 2023-216

Datum: 230622

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Vissa förslag om sänkt skatt på arbetsinkomster och pension inför budgetpropositionen 2024

Fi2023/01515

SAMMANFATTNING

Finansdepartementet har remitterat en promemoria med flera förslag på förändringar i inkomstskattelagen.

Konjunkturinstitutet delar regeringens bedömning att förslagets införande ska vara avhängt det ekonomiska läget, reformutrymmet och finansieringsbehovet. Konjunkturinstitutet vill särskilt betona den rådande osäkerheten kring den framtida inflationsutvecklingen. Om inflationen är fortsatt hög 2024 förväntas stora ofinansierade finanspolitiska åtgärder, allt annat lika, bidra till ökat inflationstryck.

Konjunkturinstitutet instämmer i promemorians bedömning att den förslagna förstärkningen av det ordinarie jobbskatteavdraget och jobbskatteavdrag för äldre troligtvis har positiva effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar (alla bedömningar utgår från att övrigt gällande regler inte ändras). Osäkerheten kring storleken på dessa effekter är dock betydande. Det gäller framför allt förstärkningen av det ordinarie jobbskatteavdraget där det saknas empiriska utvärderingar för Sverige. Konjunkturinstitutet menar att det finns en nedåtrisk på de beräkningar av jobbskatteavdragets arbetsutbudseffekter som redovisas i promemorian, speciellt vad gäller effekter på arbetade timmar bland dem som redan är sysselsatta.

Konjunkturinstitutet har inget att invända mot att åldersgränsen för jobbskatteavdraget för äldre höjs till 66 år och att jobbskatteavdraget indexeras för att följa prisutvecklingen. I stället för en fastställd ålder bör dock en åldersgräns knuten till riktåldern, om möjligt, övervägas.

I promemorian bedöms att förstärkt jobbskatteavdrag för personer äldre än 69 år medför positiva men små sysselsättningseffekter. Konjunkturinstitutet delar denna bedömning, men vill betona att osäkerheten är stor. Detta eftersom förslaget, vid gällande regler, även medför höjd marginalsatt på höga arbetsinkomster, och därmed för de individer som eventuellt främst kan och vill fortsätta arbeta vid hög ålder.

Konjunkturinstitutet bedömer att förslaget om förstärkning av det förhöjda grundavdraget kan medföra negativa effekter på sysselsättning och antalet arbetade timmar. Som redogörs för i promemorian riskerar detta förslag leda till att fler äldre anser sig ha råd att gå i pension.

Konjunkturinstitutet instämmer med promemorians bedömning att slopad avtrappning av jobbskatteavdraget förväntas få en relativt stor positiv effekt på antalet arbetade timmar och/eller berörda individers arbetsinkomster. I konsekvensanalysen av det slutliga förslaget

bör det dock tydliggöras att dessa effekter förväntas infalla gradvis under flera år snarare än realiseras redan 2024.

Konjunkturinstitutet anser slutligen att argumentationen för vissa enskilda delförslag kan förbättras. Det är otydligt motiverat varför just personer över 69 år behöver ett ytterligare förstärkt jobbskatteavdrag. Det saknas även en tydlig argumentation kring varför det inte bör finnas en skattekllyfta mellan pensionsinkomster och arbetsinkomster.

FÖRSTÄRKT ORDINARIE JOBBSKATTEAVDRAG OCH JOBBSKATTEAVDRAG FÖR ÄLDRE

Jobbskatteavdraget infördes i ett första steg 1 januari 2007.¹ I linje med Konjunkturinstitutets tidigare remissvar rörande förstärkningar av jobbskatteavdraget bedömer Konjunkturinstitutet att den nu förslagna förstärkningen medför positiva effekter på arbetsutbudet.

Konjunkturinstitutet vill dock, i linje med tidigare remissvar, betona att det finns stor osäkerhet i arbetsutbudseffekterna av ytterligare jobbskatteavdrag. Konjunkturinstitutets samlade bedömning är att förslaget effekter på framför allt den intensiva marginalen har en betydande nedåtrisk jämfört med den bedömning som görs i promemorian baserat på arbetsutbudsmodellen i FASIT. Vi redogör för skälen till detta nedan.

Det saknas empiriska utvärderingar

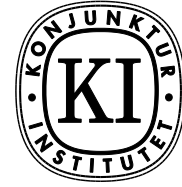
Med undantag av jobbskatteavdraget för äldre har det varit svårt att empiriskt utvärdera det svenska jobbskatteavdraget (se diskussionen i Edmark m.fl. 2016). Det finns således högst begränsad empirisk kunskap om jobbskatteavdragets faktiska effekter. Utvärderingar av liknande avdrag i USA kommer fram till olika resultat, men pekar i huvudsak mot positiva effekter på sysselsättningen. Det är dock vanskligt att översätta dessa resultat till svensk arbetsmarknad. Vidare menar Kleven (2022) att de tidigare studierna som har funnit positiva effekter på sysselsättningen i USA i stället har fångat upp effekter av andra samtidiga välfärdsreformer.

Jobbskatteavdraget är svårt att förstå

Jobbskatteavdraget och de simuleringar som har utförts rörande dess effekter bygger på antagandet att individer observerar incitamenten som jobbskatteavdraget ger upphov till. Om individen inte förstår incitamenten kan individen inte förväntas förändra sitt arbetsutbud. Det svenska skattesystemet är automatiserat vilket gör att det i hög grad också blir osynligt. Andersson (2009) menar att de simulerade effekterna av jobbskatteavdraget därför riskerar att överdrivas eftersom individer inte känner till det eller inte förstår det. Vikten av information om skattesystemet har också betonats i den internationella litteraturen (se diskussionen i Chetty 2015).

Relaterat till skrivningen ovan att jobbskatteavdraget är svårt att utvärdera så är ett alternativ att genomföra informationsutvärderingar (se Chetty & Saez (2013) för ett exempel från USA). Skatteverket skulle kunna randomisera förstärkt information (t.ex. personliga informationsblad) rörande det förstärkta jobbskatteavdraget till vissa individer medan en kontrollgrupp fortsätter att få den nuvarande informationen i den årliga deklARATIONEN. Givet

¹ Jobbskatteavdraget har därefter på olika sätt utökats i Prop 2007/08/1, Prop 2008/09/1, 2009/10/1, 2013/14/1 samt 2015, 2019 och 2022 till följd av att oppositionens budgetförslag röstades igenom i riksdagen (Finansutskottets betänkande 2014/15:FiU10, Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU1, Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1).



att individer inte har full information om de ekonomiska incitament som jobbskatteavdraget ger upphov till (vilket är i linje med diskussion i Chetty, 2015) så skulle information om det förstärkta jobbskatteavdraget leda till ökat arbetsutbud i behandlingsgruppen i relation till kontrollgruppen givet att behandlingsgruppen svarar på de ekonomiska incitamenten. Samtidigt skulle ett sådant resultat peka på att arbetsutbudseffekterna av jobbskatteavdraget är betingade på att information ges och att individer förstår jobbskatteavdraget.

Mindre skatteförändringar riskerar sakna effekt eller få fördröjda effekter

Flera empiriska studier pekar mot att sänkningar av individers skatt som är förhållandevis små i förhållande till den disponibla inkomsten – vilket är fallet med det nuvarande förslaget – riskerar få små eller inga effekter på arbetsutbudet per krona i skattesänkning; eller att det åtminstone tar ett stort antal år innan effekterna realiserar (se vidare diskussionen i Bastani & Selin (2019) för en översikt).

Enligt litteraturen kan detta eventuellt förklaras av att det vid små skatteförändringar inte alltid är rationellt för individen att ändra sitt beteende, då kostnaden för detta kan upplevas vara större än intäkten. Detta torde vara särskilt relevant när det gäller möjligheterna att ändra antalet arbetade timmar bland redan sysselsatta. Det vill säga förändringar längs den intensiva marginalen. Detta då fler arbetade timmar i många fall kan antas kräva att individen byter jobb.

Avtagande marginaleffekt av ytterligare jobbskatteavdrag

Det är troligt att det finns en avtagande marginaleffekt av ytterligare ett jobbskatteavdrag. Grupper som kan tänkas påverkas på marginalen har redan fått förstärkta incitament att arbeta av tidigare införda jobbskatteavdrag. Detta diskuterades redan i Finansdepartementet (2010) i relation till de då införda jobbskatteavdragen. Slutsatsen i den promemorian var att det fanns en avtagande effekt över vissa gränsvärden.

Den avtagande effekten av ytterligare steg kan förstås av att de som är mest benägna att arbeta redan har trätt in på arbetsmarknaden till följd av tidigare jobbskatteavdrag medan de som är kvar i icke-arbete har högre trösklar för att träda in. För de senare behövs större skattesänkningar för att de ska ta steget in på arbetsmarknaden. För en given total skattesänkning/offentlig finansiell kostnad i kronor ges då att färre personer än tidigare kommer att träda in i arbete. Det finns helt enkelt en mindre massa av individer på marginalen som är beredda att kliva in på arbetsmarknaden till följd av ett ytterligare jobbskatteavdrag, givet samma offentligfinansiella kostnad för avdraget som tidigare.

Risk att personer med svag arbetsmarknadsanknytning påverkas mindre av förslaget på kort sikt

Enligt promemorian är syftet med det förstärkta jobbskatteavdraget framför allt att bidra till ökad sysselsättning – det vill säga att få positiva arbetsutbudseffekter längs den extensiva marginalen. Denna argumentation är i linje med argumentationen i Prop 2006/08/1 rörande införandet av det första steget i jobbskatteavdraget. Konjunkturinstitutet vill därför peka på en aspekt i utformningen av jobbskatteavdraget som kan motverka detta. Förenklat är storleken på jobbskatteavdraget för en person med mycket låga arbetsinkomster skillnaden mellan arbetsinkomsten och grundavdraget multiplicerat med kommunalskattesatsen.

Grundavdraget utgår på den totala förvärvsinkomsten och jobbskatteavdrag och grundavdrag beräknas på kalenderår.

En individ som har inkomst från exempelvis arbetslöshetsersättning och som väljer att börja arbeta under året kommer därför inte få jobbskatteavdrag för den första arbetsinkomsten givet att det även finns transfereringsinkomst under kalenderåret då grundavdraget kan vara högre än den initiala arbetsinkomsten. Detta får följderna att jobbskatteavdraget inte alltid bidrar till ökade incitament direkt vid inträde på arbetsmarknaden under det första kalenderåret för personer med en sådan potentiell kombination av inkomster. För personer med svag anknytning till arbetsmarknaden kan detta hända flera gånger givet att individen går in och ut från arbetsmarknaden över kalenderår. Med nuvarande utformning får alltså en individ inget jobbskatteavdrag för riktigt låga arbetsinkomster om personen även har annan förvärvsinkomst.

Höjd åldersgräns till 66 år för att ta del av jobbskatteavdraget för äldre

Åldersgränsen för att ta del av jobbskatteavdraget för äldre är i dag 65 år. Samtidigt har åldersgränsen för att ta del av det förhöjda grundavdraget höjts från 65 till 66 år. I promemorian föreslås därför att åldersgränsen för jobbskatteavdraget för äldre höjs till 66 år. Konjunkturinstitutet har inget att invända mot förslaget. Däremot avråder Konjunkturinstitutet från att utgå från faktisk ålder i kommande lagstiftning då denna riskerar att bli inaktuell i framtiden när riktåldern ökar.

Indexering av jobbskatteavdraget från 66 års ålder

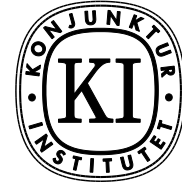
Promemorian föreslår att jobbskatteavdraget för äldre indexeras så att det följer prisnivån i samhället. Utan indexering av jobbskatteavdraget för äldre minskar drivkraften över tid att stanna kvar i arbetslivet då det inte följer prisutvecklingen i samhället på samma sätt som det ordinarie jobbskatteavdraget. Detta eftersom förhållandet mellan det ordinarie jobbskatteavdraget och jobbskatteavdraget för äldre då förändras på ett sätt som minskar dessa drivkrafter. Förslaget innebär en återgång till hur jobbskatteavdraget för äldre såg ut initialt, innan en ändring 2009.

Konjunkturinstitutet anser att det är rimligt att införa en indexering. Att indexera jobbskatteavdraget för äldre harmonierar dessutom reglerna för samtliga åldersgrupper vilket kan ses som positivt då skattesystemet blir mer enhetligt och förutsägbart för samtliga grupper på arbetsmarknaden.

Värt att notera är dock att förslaget medför att jobbskatteavdraget för äldre blir svårare att beräkna (se diskussionen ovan rörande vikten av information om jobbskatteavdraget). Att jobbskatteavdraget för äldre i nuläget inte är indexerat var just motiverat av att det då blir enklare att förstå. I promemorians konsekvensanalys saknas dock en diskussion av vad den ökade komplexiteten kan innebära för jobbskatteavdragets arbetsutbudseffekter.

Ytterligare förstärkt jobbskatteavdrag från 69 års ålder

I promemorian motiveras ett ytterligare förstärkt jobbskatteavdrag (jobbskatteavdraget för äldre 66–68 multiplicerat med 1,25) för de som är äldre än 69 år med att det stärker drivkrafterna för äldre att stanna kvar i arbetslivet. I promemorian bedöms förslaget medföra en positiv men liten effekt på sysselsättningen.



I enlighet med den tidigare diskussionen om förstärkt jobbskatteavdrag ovan så finns det stor osäkerhet om storleken på arbetsutbudseffekterna. En faktor är att förslaget bidrar till höjd marginalskatt för dem med arbetsinkomster över 600 000 kronor, eftersom avtrappningen av jobbskatteavdraget blir brantare.² Det finns en risk att dessa individer är de som främst har möjlighet och vilja att arbeta mer efter 69 års ålder, då höginkomsttagare är de som redan idag går i pension sent i livet.³ Det vore här önskvärt med en diskussion i promemorian kring vad detta kan innebära för de bedömda arbetsutbudseffekterna.

Konjunkturinstitutet menar även att skrivningar utifrån en faktisk ålder på 69 år bör undvikas. I enlighet med våra rekommendationer ovan så menar vi att åldern för detta förslag bör specificeras utifrån riktåldern med lämpligt tillägg (till exempel riktåldern plus två år).

I promemorian är det otydligt varför just personer över 69 år behöver ett ytterligare förstärkt jobbskatteavdrag. Detta bör förtydligas i en eventuellt framtida proposition.

FÖRSTÄRKNING AV DET FÖRHÖJDA GRUNDAVDRAGET

Enligt förslaget (i promemorian benämnd ”Sänkt skatt på pension”) ska skatten för pensionärer och de som fortfarande arbetar efter 66 års ålder sänkas med 1 100 kronor per person och år. Detta genom en förstärkning av det förhöjda grundavdraget. Skälet som anförs är att den föreslagna förstärkningen av det ordinarie jobbskatteavdraget (se ovan) annars kommer att leda till en skatteflyfta mellan yngre med arbetsinkomster och äldre med pensionsinkomster.

I enlighet med vad som framgår av promemorian påverkar förslaget inte i någon större utsträckning hur lönsamt det är att arbeta jämfört med pension för den berörda åldersgruppen. Som också framgår av promemorian riskerar förslaget dock leda till att fler anser sig har råd att gå i pension, via en så kallad inkomsteffekt. Detta förväntas ge negativa effekter på arbetsutbudet.

I en eventuell proposition bör det mer tydligt framgå vad som motiverar att det inte ska finnas en skatteflyfta mellan yngre som arbetar och äldre med pension. Konjunkturinstitutet noterar vidare att argumentationen inte är helt konsistent i promemorian. Samtidigt som det argumenteras för att det är viktigt att det finns ekonomiska incitament som får äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden läggs ett förslag med förväntade negativa arbetsutbudseffekter. Detta är motsägelsefullt och motiveras inte heller närmare i promemorian.

BORTTAGEN AVTRAPPNING AV JOBBSKATTEAVDRAGET

Enligt förslaget (i promemorian benämnd ”Sänkt marginalskatt”) ska avtrappningen av jobbskatteavdraget, som infördes 2015, tas bort för samtliga åldersgrupper. Detta innefattar alltså det ordinarie jobbskatteavdraget och jobbskatteavdraget för äldre och det förhöjda

² Ett förslag i promemorian är att avskaffa avtrappningen av jobbskatteavdraget. I likhet med konsekvensanalysen i promemorian bedöms dock effekten av varje förslag för sig och givet nu gällande regler.

³ Enligt Pensionsmyndigheten är det läkare och universitetslärare som har högst pensionsålder bland både män och kvinnor. <https://www.pensionsmyndigheten.se/orange-bloggen/orange-bloggen/nar-gar-olika-yrkesgrupper-i-pension>

grundavdraget, vilket leder till en minskning av marginalsatserna för personer med relativt höga förvärvsinkomster.

I enlighet med tidigare remissvar från Konjunkturinstitutet rörande det nära besläktade förslaget om slopandet av värnskatten (Fi2019/02421/S1) och en relativt omfattande empirisk forskningslitteratur (se Bastani & Selin, 2019) menar Konjunkturinstitutet att de snedvridande effekterna av beskattning av arbetsinkomst växer proportionellt med marginalsattesatsen. Det innebär att de snedvridande effekterna är som högst vid just höga marginalsatser.

Då förslaget medför en sänkning av de högsta marginalsatserna förväntas förslaget därmed på lång sikt medföra märkbart positiva effekter på arbetsutbudet, i huvudsak via fler arbetade timmar och/eller ansträngningar på jobbet (inklusive viljan att byta till mer krävande jobb med högre lön) för personer med relativt höga arbetsinkomster. Förslaget kan också stärka incitamenten till högre utbildning. Givet att syftet med en skattesänkning är stimulera fler arbetade timmar och/eller ökade arbetsinkomster i ekonomin torde förslaget därmed vara relativt effektivt. Förslaget kan även ge minskade incitament att ta ut kapitalinkomst i stället för arbetsinkomst, vilket i sin tur leder till ökade skatteinkomster för framför allt kommunsektorn.⁴

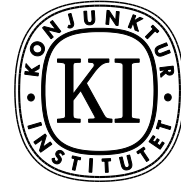
Enligt promemorian bedöms slopandet av nedtrappningen av det ordinarie jobbskatteavdraget ha en självfinansieringsgrad runt 100 procent. Den akademiska forskningen talar för en hög självfinansieringsgrad (Bastani & Selin, 2019). Det bör dock mer tydligt framgå i en eventuellt framtida proposition att bedömningen av den exakta självfinansieringsgraden kommer med betydande osäkerhet och att det förväntas ta flera år innan dessa effekter kan räknas hem – förslagens självfinansieringsgrad kan förväntas infalla gradvis under flera år. Förslaget kan därmed förväntas medföra en icke-försumbar offentligfinansiell kostnad under de närmast följande åren, även när dynamiska effekter räknas in.

Som redovisas i promemorian medför förslaget också ökade inkomstskillnader i samhället. Promemorian lyfter dock inte att detta, i sig, kan medföra negativa effekter på ekonomins funktionssätt och därmed potentiellt bidra till att minska förslagens självfinansieringsgrad; se Gustavsson & Jordahl (2008) samt Dahlberg & Gustavsson (2008) för svensk relevant forskning.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Linuz Aggeborn. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Magnus Gustavsson deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör

⁴ Ökade skatteinkomster för kommunsektorn kommer troligtvis framförallt bli aktuellt i de kommuner där det förekommer skatteplanering mellan arbets- och kapitalinkomst. Dessa kommuner tenderar även att ha relativt höga skatebaser.



REFERENSER

Andersson, C. och J. Antelius (2010), "Jobbskatteavdraget – bra tänkt men illa känt." *Ekonomisk Debatt* 38, 6–17.

Bastani, S. och H. Selin (2019), "Skillnad på marginalen." ESO Rapport 2019:3.

Chetty, R. (2015), "Behavioral economics and public policy: A pragmatic perspective." *American Economic Review* 105, 1–33.

Chetty, R., och Saez, E. (2013). Teaching the tax code: Earnings responses to an experiment with EITC recipients. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 1-31.

Dahlberg, M., och M. Gustavsson (2008), "Inequality and Crime: Separating the Effects of Permanent and Transitory Income", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 70, 129–153.

Edmark, K., C. Y. Liang, E. Mörk, och H. Selin (2016), The Swedish earned income tax credit: Did it increase employment?. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 475-503.

Finansdepartementet (2010). "Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och ändrad statlig inkomstskatt". Promemoria Ds 2010:37.

Finansutskottets betänkande 2014/15:FiU10. Statens budget för 2015. Sveriges riksdag

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU1. Statens budget för 2019. Sveriges riksdag.

Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1. Statens budget för 2022. Sveriges riksdag.

Gustavsson, M. och H. Jordahl (2008), "Inequality and Trust: Some Inequalities are More Harmful than Others", *Journal of Public Economics* 92, 348–365.

Henrik K. (2022), "The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal," Working Paper 2022-14. Princeton University. Department of Economics.

Proposition 2006/08/1. Budgetpropositionen för 2007: Förslag till statsbudget för 2007, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m.. Regeringskansliet 2007/08/1

Proposition 2007/08/1. Budgetpropositionen för 2008: Förslag till statsbudget för 2008, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m. Regeringskansliet

Proposition 2008/09/1. Budgetpropositionen för 2009: Förslag till statsbudget för 2009, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m. Regeringskansliet

Proposition 2009/10/1. Budgetpropositionen för 2010: Förslag till statsbudget för 2010, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m. Regeringskansliet

Proposition 2013/14/1. Budgetpropositionen för 2014: Förslag till statsbudget för 2014, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m. Regeringskansliet