

Remissvar

2024-217

2024-06-04

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Förslag om ytterligare sänkt skatt på arbetsinkomster och pension

Fi2024/01005

SAMMANFATTNING

Eftersom förslagets utformning i grunden överensstämmer med delar av de förslag som remitterades i Fi2023/01515 inför prop. 2023/24:1 lyfter Konjunkturinstitutet fram samma synpunkter som i myndighetens tidigare remissvar.

Konjunkturinstitutet anser att förslaget om sänkt skatt på arbetsinkomster har positiva effekter på arbetsutbudet men att dessa är osäkra och riskerar att överskattas. Myndigheten anser vidare att regeringen bör överväga alternativa utformningar av förstärkningen som på ett mer effektivt sätt når det angivna syftet med förslaget. Myndigheten anser också att regeringen bör tydligare motivera varför det inte ska finnas en skatteskillnad mellan inkomster från arbete och pension.

YTTERLIGARE SÄNKT SKATT PÅ ARBETSINKOMSTER

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 osäkerhet i arbetsutbudseffekterna av ytterligare jobbskatteavdrag. Myndighetens samlade bedömning är att det finns en risk för att förslagets effekter överskattas, framför allt gällande effekten på arbetade timmar bland dem som redan är sysselsatta. Vi redogör för skälen till detta nedan.

Det saknas empiriska utvärderingar från Sverige

Med undantag av jobbskatteavdraget för äldre har det varit svårt att empiriskt utvärdera det svenska jobbskatteavdraget (se diskussionen i Edmark m.fl. 2016).² Det finns därför begränsad empirisk kunskap om jobbskatteavdragets effekter i Sverige. Utvärderingar av liknande avdrag i USA kommer fram till olika resultat, men pekar i huvudsak mot positiva effekter på sysselsättningen. Dock menar Kleven (2022) att de tidigare studierna som har

¹ Jobbskatteavdraget har därefter på olika sätt utökats i Prop 2007/08/1, Prop 2008/09/1, 2009/10/1, 2013/14/1, 2023/24/1 samt 2015, 2019, 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). Senaste ändringen som gjordes i Prop. 2023/24:1.

² 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.

funnit positiva effekter på sysselsättningen i USA i stället har fångat upp effekter av andra samtidiga välfärdsreformer.³

Jobbskatteavdraget är svårt att förstå

Jobbskatteavdraget och de simuleringar som har utförts rörande dess effekter bygger på antagandet att individer uppfattar och förstår incitamenten som jobbskatteavdraget innebär. Personer som inte förstår vad skattesystemet innebär kan inte förväntas förändra sitt beteende i enlighet med det. Det svenska skattesystemet är automatiserat vilket gör att det i hög grad också blir osynligt. Andersson & Antelius (2010) menar att de simulerade effekterna av jobbskatteavdraget därför riskerar att överskattas.⁴

Mindre skatteförändringar riskerar sakna effekt eller få fördröjda effekter

Den föreslagna skattesänkningen är förhållandevis liten i förhållande till de berörda personernas disponibla inkomst. Flera empiriska studier pekar mot att sådana sänkningar 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).⁵ Enligt litteraturen kan detta förklaras av att det vid små skatteförändringar inte alltid är rationellt för individen att ändra sitt beteende eftersom kostnaden för det kan upplevas vara större än intäkten. Det bör vara särskilt relevant när det gäller möjligheterna att ändra antalet arbetade timmar bland redan sysselsatta. Att arbeta fler timmar kräver då i många fall 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 har redan fått förstärkta incitament att arbeta av tidigare införda jobbskatteavdrag. Detta diskuterades redan i Finansdepartementet (2010) i relation till de då införda jobbskatteavdragen.⁶ 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 i kronor kommer då färre personer än tidigare att träda in i arbete. Det finns helt enkelt färre individer 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

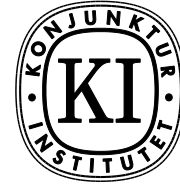
Enligt promemorian är syftet med det förstärkta jobbskatteavdraget framför allt att bidra till ökad sysselsättning. Denna argumentation är i linje med argumentationen i prop. 2006/08/1 rörande införandet av det första steget i jobbskatteavdraget. Konjunkturinstitutet vill därför peka på en aspekt i utformningen av jobbskatteavdraget som kan motverka detta. Förenklat är storleken på jobbskatteavdraget under ett år för en person med mycket låga

³ Kleven, H. (2022), "The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal," Working Paper 2022-14. Princeton University. Department of Economics.

⁴ Andersson, C. och J. Antelius (2010), "Jobbskatteavdraget – bra tänkt men illa känt." Ekonomisk Debatt 38, 6–17.

⁵ Bastani, S. och H. Selin (2019), "Skillnad på marginalen" ESO rapport.

⁶ Finansdepartementet (2010). "Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och ändrad statlig inkomstskatt". Promemoria Ds 2010:37



arbetsinkomster skillnaden mellan arbetsinkomsten under året och grundavdraget multiplicerat med kommunalskattesatsen.

Det innebär till exempel att en person som har arbetslöshetsersättning men väljer att börja arbeta inte får del av jobbskatteavdraget förrän personens arbetsinkomster överstiger grundavdragets nivå. Eftersom grundavdraget utgår på hela förvärvsinkomsten har personen redan använt grundavdraget (eller delar av det) till arbetslöshetsersättningen. Personen behöver därför betala kommunalskatt på arbetsinkomster upp till grundavdragets nivå (om hela avdraget är använt) och först därefter möta en marginalskatt på noll procent. Incitamenteffekten av jobbskatteavdraget är därför svagare för en sådan person än någon som redan har en arbetsinkomst som överstiger grundavdraget. Eftersom den beskrivna situationen uppstår för personer som går från arbetslöshet till arbete med låga arbetsinkomster bör den framför allt gälla personer med svag anknytning till arbetsmarknaden.

Alternativa utformningar bör övervägas

Förslaget syftar till att göra det mer lönsamt att arbeta, att öka sysselsättningen och öka antalet arbetade timmar bland dem som redan arbetar. Regeringen anger att sänkt skatt på arbete enklast görs genom en förstärkning av den skattereduktion på arbetsinkomster som redan finns och överväger därför inga alternativa lösningar. Regeringens resonemang utesluter dock inte att förstärkningen utformas på ett annat sätt än det föreslagna, till exempel som en avskaffad avtrappning av jobbskatteavdraget.

I enlighet med Konjunkturinstitutets remissvar rörande 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 marginalskattesatsen.⁷ Det innebär att de snedvridande effekterna är som högst vid höga marginalskatter.

Eftersom en avskaffad avtrappning av jobbskatteavdraget medför en sänkning av de högsta marginalskatterna förväntas förslaget på lång sikt medföra märkbart positiva effekter på arbetsutbudet, i huvudsak via fler arbetade timmar och 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. 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.

Sammantaget bedömer Konjunkturinstitutet att en avskaffad avtrappning av jobbskatteavdraget skulle ha en högre självfinansieringsgrad än den i promemorian föreslagna förstärkningen och därför på ett mer effektivt sätt nå det i promemorian av regeringen angivna syftet.

⁷ Bastani, S. och H. Selin (2019), "Skillnad på marginalen" ESO rapport.

FÖRSTÄRKNING AV DET FÖRHÖJDA GRUNDAVDRAGET

I promemorian föreslås att skatten på pension sänks 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. Regeringen bör därför tydligare motivera varför det inte ska finnas en skatteskillnad mellan yngre som arbetar och äldre med pension.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Sebastian Escobar-Jansson. I handläggningen av ärendet har också Linuz Aggeborn deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör