



YTTRANDE
10 maj 2011
Dnr. 6-10-11

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande på promemorian ”Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012” (dnr Fi2011/1936)

KONJUNKTURINSTITUTETS SAMLADE BEDÖMNING

Promemorian består av ett stort antal reformförslag inom skatteområdet. På grund av den korta svarstiden har Konjunkturinstitutet valt att koncentrera sig på de mest omfattande förslagen, nämligen ett femte steg av jobbskatteavdraget, höjd skiktgräns och sänkt skatt för pensionärer. Konjunkturinstitutet gör bedömningen att sänkningen av skatten på förvärvsinkomster har små positiva effekter på arbetsutbudet medan sänkningen av skatten för individer 65 år och äldre har små negativa effekter på arbetsutbudet.

Jobbskatteavdragets femte steg och sänkt uttag av statlig inkomstskatt

SAMMANFATTNING

I promemorian föreslås att jobbskatteavdraget för dem som inte fyllt 65 år förstärks i ett femte steg samt att den nedre skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt höjs, från och med den 1 januari 2012. Syftet med det förstärkta jobbskatteavdraget är att det ska bli lönsammare att arbeta jämfört med att inte arbeta. Detta förväntas leda till att fler söker sig till arbetskraften, att sökintensiteten ökar bland de arbetslösa och att de som redan arbetar, arbetar mer. Även egenföretagandet förväntas påverkas positivt. Sänkningen av uttaget av den statliga inkomstskatten motiveras med att det ska löna sig bättre med högre utbildning, vilket leder till att fler utbildar sig och därmed att produktiviteten ökar. I promemorian framförs vidare att sänkta marginalsatser leder

till ökat entreprenörskap. Förslaget i promemorian innebär att jobbskatteavdraget förstärks med 12 miljarder kronor och att den statliga inkomstskatten sänks med 3 miljarder kronor.

Konjunkturinstitutet gör bedömningen att ovan nämnda reformer har en positiv effekt på arbetsutbudet. Effekten bedöms dock bli mindre än vid tidigare jämförbara steg av jobbskatteavdraget och mindre än enligt beräkningarna i promemorian. Detta baseras främst på att arbetskraftsreserven nu är mindre och består av individer som är mindre känsliga för ekonomiska incitament och att Konjunkturinstitutet bedömer att effekten på medelarbetstiden är försumbar.

Konjunkturinstitutet gör vidare bedömningen att det inte uppstår några signifikanta positiva effekter på antalet som utbildar sig (och därmed produktiviteten) eller på egenföretagandet.

BEDÖMDA EFFEKTER AV SKATTESÄNKNINGARNA PÅ FÖRVÄRVSINKOMSTER

Skattesänkningar på förvärvsinkomster har inte teoretiskt entydiga effekter på arbetsutbudet. På den intensiva marginalen, det vill säga för individer i arbete, finns det i teorin två motverkande effekter, nämligen inkomst- och substitutionseffekten. Å ena sidan får individer i arbete behålla mer av sin inkomst vid oförändrat arbetsutbud när skatten sänks. Individer som arbetar har därför råd att konsumera mer fritid och därmed minska sitt arbetsutbud genom minskad medelarbetstid (inkomsteffekten). Å andra sidan kan skattesänkningar på förvärvsinkomster innebära att relativpriset mellan fritid och arbete förändras så att det blir dyrare att avstå från att arbeta när lönen stiger, vilket leder till ett ökat arbetsutbud (substitutionseffekten). Utformningen av skattesänkningen (samt individernas preferenser) avgör vilken effekt som dominerar. På den extensiva marginalen, det vill säga för arbetskraftsdeltagandet, har skattesänkningar på förvärvsinkomster, teoretiskt sett, entydigt positiva effekter.

Effekter på arbetskraftsutbudet

Förslaget om ett femte jobbskatteavdrag och höjd skiktgräns innebär att den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster sänks, vilket ökar utbytet av att delta på arbetsmarknaden jämfört med att inte arbeta. Ökat utbyte av att arbeta förväntas leda till ett ökat arbetskraftsutbud. I ett av Konjunkturinstitutets tidigare remissvar¹ som omfattade det tredje jobbskatteavdraget och en sänkning av uttaget av den statliga inkomstskatten gjorde Konjunkturinstitutet beräkningar av dessa reformers effekt på potentiell arbetskraft. Dessa reformer motsvarade även de 15 miljarder kronor. Effekten beräknades då av Konjunkturinstitutet uppgå till 0,4 procent.²

¹ Se, ”Yttrande om promemorian ”Sänkt skatt på förvärvsinkomster””, 2008, remissvar, Konjunkturinstitutet.

² Konjunkturinstitutets beräkningar utgår från en elasticitet som baseras på forskningslitteraturen och som sedan appliceras på beräknade förändringar av det ekonomiska utbytet av att arbeta (för en beskrivning av metoderna för att beräkna det ekonomiska utbytet se, Specialstudie nr 21, december 2010). Beräkningarna baseras på ekonomiska förändringar för arbetslösa men appliceras på samtliga grupper utan arbete, varför studenter och pensionärer indirekt inkluderas i effekten. I beräkningarna i promemorian förändrar inte studenter och pensionärer sitt beteende till följd av skattesänkningen.

Konjunkturinstitutet gör bedömningen att de personer som lättast kan etablera sig på arbetsmarknaden redan har påverkats av de föregående stegen av jobbskatteavdraget, varför den marginella effekten av ett femte steg är mindre än vid föregående steg. De individer som idag står utanför arbetskraften bör i genomsnitt tillhöra grupper som i mindre utsträckning svarar på ekonomiska incitament.³ Konjunkturinstitutets bedömning är därför att effekten på arbetskraftsutbudet blir betydligt lägre än 0,4 procent. Enligt beräkningarna i promemorian ökar arbetskraftsutbudet med 0,22 procent till följd av de aktuella reformerna, vilket enligt Konjunkturinstitutet tycks vara en rimlig bedömning.

Effekter på medelarbetstiden

Sänkt statlig inkomstskatt och jobbskatteavdraget innebär lägre marginalskatt i vissa inkomstsegment, vilket kan förväntas leda till ett ökat arbetsutbud via högre medelarbets tid (substitutionseffekten). Skattesänkningarna innebär dock även att den genomsnittliga skatten sänks. Det leder till att nettoinkomsterna stiger vid oförändrat arbetsutbud och att personer därför har råd att arbeta mindre, vilket förväntas leda till kortare medelarbets tid (inkomsteffekten). Konjunkturinstitutet gör bedömningen, liksom vid det tredje steget av jobbskatteavdraget och den samtida sänkningen av uttaget av statlig inkomstskatt, att nettoeffekten på medelarbets tiden för dem som redan arbetar är försumbar. I promemorian räknar man med att reformerna leder till att medelarbets tiden ökar med 0,21 procent. Hur stor del av denna medelarbets tidsökning som härstammar från att medelarbets tiden ökar bland dem som redan är sysselsatta framgår dock inte.

Effekter på jämviktsarbetslösheten

Reformerna kan även förväntas öka sökintensiteten bland dem som är arbetslösa till följd av att arbete blir mer lönsamt. Detta förväntas leda till lägre jämviktsarbetslöshet. I promemorian beräknas jämviktsarbetslösheten minska med 0,02 procentenheter till följd av reformerna. Konjunkturinstitutet gör ingen avvikande bedömning på denna punkt.

Effekter på utbildning, egenföretagande och entreprenörskap

Som Konjunkturinstitutet påpekat vid tidigare remissvar så är det oklart på vilket sätt förstärkt jobbskatteavdrag och sänkt uttag av statlig inkomstskatt gynnar egenföretagande och entreprenörskap. I promemorian skriver man å ena sidan att entreprenörskap gynnas av reformerna då marginalskatterna (i vissa inkomstsegment) sjunker. Å andra sidan beskriver man att företagens konkurrenskraft inte kommer att påverkas eftersom inkomst från aktiv näringsverksamhet påverkas på samma sätt som löneinkomster av skattesänkningen.

Konjunkturinstitutet anser att skattesänkningen på kort sikt snarast leder till minskat egenföretagande. Detta på grund av att egenföretagare tar ut en mindre andel av sin

³ Promemorian utgår ifrån att effekterna är lika stora som vid föregående jobbskatteavdrag, vilket motiveras av att det finns ett stort potentiellt arbetsutbud bland de med svag anknytning på arbetsmarknaden.

totala inkomst i arbetsinkomst, vilket innebär att reformerna leder till att lönearbete relativt sett blir mer gynnsamt. Denna negativa effekt finns även kvar på lång sikt. På lång sikt är det dock oklart hur reformerna totalt sett påverkar antalet egenföretagare eftersom det även finns möjliga positiva effekter. I promemorian påstås att lägre marginalskatt leder till ökat entreprenörskap. Det saknas dock en förklaring till mekanismen bakom en sådan effekt. En möjlig mekanism är att sänkta marginalskatter leder till att fler väljer en högre utbildning och eftersom högre utbildning förväntas öka sannolikheten för egenföretagande leder den sänkta marginalskatten till fler egenföretagare.⁴

Huruvida förslaget leder till att individer utbildar sig i större utsträckning är dock oklart. Den framåtblickande individen ser att utbildning blir något lönsammare då marginalskatten på högre inkomster sjunker som en följd av den höjda skiktgränsen. Forskningen visar att ökade ekonomiska incitament kan leda till att fler utbildar sig. Den icke fullt framåtblickande individen ser, å andra sidan, att på kort sikt är det mer kostsamt att välja studier framför lönearbete eftersom jobbskatteavdraget inte påverkar studiebidraget. Vilken effekt som dominerar i detta specifika fall är oklart. Som argumenterades för i ett av Konjunkturinstitutets tidigare remissvar⁵ så är dessutom högre utbildning redan idag kraftigt subventionerat genom studiemedelssystemet och skattefinansierade utbildningsplatser på universitet och högskolor. Huruvida en ytterligare ökning av de ekonomiska incitamenten är samhällsekonomiskt effektivt är oklart.

På lång sikt finns det en ytterligare möjlig mekanism som skulle kunna implicera ökat egenföretagande. Lägre genomsnittliga skatter kan leda till högre kapitalackumulering. Eftersom det råder likviditetsbegränsningar⁶ kan en kapitalackumulering leda till fler egenföretagare. Denna effekt är dock mycket osäker och förmodligen försumbar. Sammantaget gör Konjunkturinstitutet bedömningen att reformen inte får några positiva effekter på entreprenörskap eller egenföretagande.

ALTERNATIV UTFORMNING AV JOBBSKATTEAVDRAGET

Gruppen potentiella låginkomsttagare kan förväntas ha högre benägenhet att öka sitt arbetskraftsdeltagande till följd av ekonomiska incitament (högre deltagandeeasticitet). En design med ett större jobbskatteavdrag för låginkomsttagare som sedan fasas ut vid högre inkomster skulle förmodligen ge större effekt på arbetskraftsdeltagandet. Sverige skiljer sig idag från de flesta andra länder genom att jobbskatteavdraget inte fasas ut. Man kan också tänka sig ett jobbskatteavdrag med olika storlek för olika grupper, beroende på gruppens deltagandeeasticitet.⁷

⁴ För kopplingen mellan utbildning och egenföretagande, se till exempel, Nykvist, J. (2008) "Entrepreneurship and Liquidity Constraints: Evidence from Sweden" *Scandinavian Journal of Economics* 110 (1), pp.23-43.

⁵ Se, "Yttrande om promemorian "Sänkt skatt på förvärvsinkomster"", 2008, remissvar, Konjunkturinstitutet.

⁶ Nykvist, J. (2008) "Entrepreneurship and Liquidity Constraints: Evidence from Sweden" *Scandinavian Journal of Economics* 110 (1), pp.23-43.

⁷ Se även Långtidsutredningen 2011, kapitel 6, SOU 2011:11.

En nackdel med en utfasning är att marginalskatterna stiger i de inkomstsegment där utfasningen sker. I länder med redan höga marginalskatter, som Sverige, skulle detta kunna leda till lägre arbetsutbud. Tidigare simuleringar har visat att en utfasning inte är önskvärd ur ett offentlig-finansiellt alternativt arbetsutbudsperspektiv.⁸ Resultatet beror dock helt på hur utfasningen designas och det vore intressant att se ytterligare studier kring detta då det potentiellt finns bättre utformningar av jobbskatteavdraget med tanke på den avtagande deltagandelasticiteten. Tyvärr innebär den korta svarstiden att Konjunkturinstitutet inte har haft möjlighet att simulera alternativa utformningar.

Sänkt skatt för personer 65 år och äldre

SAMMANFATTNING

I promemorian föreslås att grundavdraget höjs i ett fjärde steg sedan 2009 för personer som är 65 år eller äldre, vilket innebär en skattesänkning för alla i åldersgruppen som betalar inkomstskatt. Eftersom personer med de allra lägsta inkomsterna (under ca 43 000 kronor per år) inte betalar inkomstskatt påverkas de inte av förslaget. För garantipensionärer uppgår skattesänkningen till ca 1 000 kronor per år. Skattesänkningen ökar, i kronor räknat, med den taxerade inkomsten och uppgår till ca 1 300 kronor för personer med en årsinkomst i intervallet 150 000 - 400 000 kronor. Uttryckt som andel av den taxerade förvärvsinkomsten minskar dock skattesänkningen med inkomsten. För en garantipensionär uppgår inkomstökningen till ca 1,2 procent av inkomsten och för dem med en inkomst på 400 000 kronor till 0,3 procent.

Motivet till reformen är huvudsakligen fördelningspolitiskt och syftar till att underlätta för pensionärer med små marginaler. Utöver detta nämns också att utvecklingen av inkomstindex lett till sänkta garanti-, inkomst- och tilläggspensioner under 2010 och delvis under 2011. Från och med 2012 ökar pensionerna igen. Konjunkturinstitutet värderar inte de fördelningspolitiska effekterna av reformen men anser att om ett viktigt syfte med reformen är att kompensera pensionärerna för den temporära försvagningen av pensionerna vore en temporär åtgärd bättre. När pensionssystemet åter är i balans kommer skattesänkningen att finnas kvar trots att pensionerna inte har försämrats.

EFFEKTER AV ETT YTTERLIGARE FÖRSTÄRKT GRUNDAVDRAG PÅ ARBETSUTBUDET

Den i promemorian beskrivna ytterligare förstärkningen av grundavdraget för personer 65 år och äldre sänker den genomsnittliga skatten vid en given inkomst. I promemorian framförs att incitamenten för att arbeta förstärks i och med reformen. Konjunkturinstitutet gör tolkningen att detta sker genom att reformen sänker marginalskatten något i intervallet 46 000 – 164 000 kronor.

⁸ Se Finanspolitiska rådets rapport 2008, kapitel 8 och Flood, L. (2010) ”En skattepolitik för både innan- och utanförskapet. Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer”, SNS rapport.

Sänkt marginalskatt på framtida förväntade pensionsinkomster påverkar teoretiskt arbetsutbudet idag för personer i arbetsför ålder. Personer med en förväntad inkomst efter pensionering i detta intervall stimuleras att öka sitt arbetsutbud idag till följd av den lägre marginalskatten. Sänkningen av marginalskatten är dock liten. Utformningen av reformen innebär också en inkomsteffekt i form av sänkt genomsnittlig skatt, som innebär incitament att minska arbetsutbudet idag.

Det är dessutom tveksamt om utformningen av grundavdraget för personer 65 år och äldre verkligen påverkar beteendet hos personer i arbetsför ålder i någon större utsträckning. Resonemanget bygger på starka antaganden. För det första måste diskonteringsräntan av inkomster i framtiden vara låg så att en förändring av dessa inkomster får effekt på beteendet idag. För det andra måste det finnas en tilltro till att reformen består till dess att personen uppnår 65 års ålder. För det tredje måste personer på arbetsmarknaden ha kunskap och kännedom om det förhöjda grundavdragets utformning för att kunna göra rationella val. Dessa antagande blir starkare ju yngre en person är och således ju längre tid personen har kvar till pensionsålder. För äldre personer som är nära pensionsåldern är antagandena inte lika starka men istället är möjligheterna små att genom ändrat arbetsutbud anpassa den slutliga pensionen. Sammantaget gör Konjunkturinstitutet bedömningen att effekten på arbetsutbudet till följd av förändrade incitament för individer i arbetsför ålder är försumbar.

En effekt som inte diskuteras i promemorian är den inkomsteffekt som kan förväntas till följd av skattesänkningen på pensionsinkomster. När den genomsnittliga skatten sänks har fler personer råd att pensionera sig. Reformen får därför effekten att den genomsnittliga pensioneringstidpunkten tidigareläggs. För de personer som är 65 år och äldre och som helt eller delvis förvärvsarbetar innebär den genomsnittliga skattesänkningen ett minskat arbetsutbud då de har råd att arbeta mindre (lägre medelarbetstid). Sammantaget leder inkomsteffekten till ett minskat arbetsutbud. Omfattningen av den ytterligare skattesänkningen är dock relativt liten varför Konjunkturinstitutet bedömer att den negativa effekten på arbetsutbudet blir liten.

Sammanfattningsvis bedöms den ytterligare höjningen av grundavdraget ha en liten men negativ inverkan på arbetsutbudet. De negativa effekterna uppkommer då skattesänkningen leder till att personer 65 år och äldre har råd att arbeta mindre, antingen genom att korta medelarbetstiden eller genom att tidigarelägga pensioneringstidpunkten. Incitamenteffekterna på arbetsutbudet för personer i arbetsför ålder bedöms som försumbara, då ingen betydande sänkning görs av marginalskatten och då det är tveksamt om individer är så förutseende som de teoretiska argumenten utgår ifrån.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Jenny von Greiff och Valter Hultén.

Mats Dillén

Jenny von Greiff

Valter Hultén