

Rapport till Finanspolitiska rådet
2016/4

Effekter av ökad beskattning på arbetsinkomster

Lennart Flood
Göteborgs universitet

De åsikter som uttrycks i denna rapport är författarens egna och speglar inte nödvändigtvis Finanspolitiska rådets uppfattning.

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien Studier i finanspolitik publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Kungsgatan 12-14
Tel: 08-453 59 90
Fax: 08-453 59 64
info@finanspolitiskaradet.se
www.finanspolitiskaradet.se

ISSN 1654-8000

Första januari 2016 infördes en rad ändringar av de svenska skattereglerna. Syftet med denna rapport är att utvärdera tre av dessa förändringar; (1) utfasningen av jobbskatteavdraget (2) ingen uppräknad skiktgräns för statlig skatt (3) införandet av löneskatten för äldre. Dessa reformer har det gemensamt att de höjer beskattningen på arbetsinkomster och avsikten med denna höjning enligt regeringens budgetproposition (2015/16:1) är att förstärka finansieringen av den offentliga sektorn i syfte att öka antalet anställda men även fördelningspolitiska skäl anges.

Syftet med rapporten är att närmare studera de förväntade effekterna av dessa reformer på såväl arbetstider, skatteintäkter som inkomstfördelning. De två första reformerna, utfasningen och ej uppräknad skiktgräns, har det gemensamt att de får en direkt effekt på hushållens disponibla inkomster. En grundläggande fråga är då hur individerna/hushållen anpassar sig till denna förändring och vilka effekter detta får på de beräknade skatteintäkterna? Reformen som innebär höjda sociala avgifter för äldre får inte en direkt effekt på individens/hushållens disponibla inkomster (frånsett de som äger ett företag) utan påverkar enbart, på kort sikt, arbetsgivarens lönekostnad. Dessa reformer förväntas således ha olika effekter där de två första påverkar utbudssidan och den sista efterfrågesidan.

För att analysera utbudseffekten av en reform används en mikrosimuleringsmodell, SWETaxben, som utgår från att individerna/hushållen väljer den kombination av disponibel inkomst och arbetstid (fritid) som ger den maximala nyttan. Vid utvärderingen av de höjda sociala avgifterna har jag inte tillgång till en beräkningsmodell utan kommer istället att föra ett resonemang baserat på befintligt empiriskt underlag. Rapporten inleds med de två reformer som utvärderas med SWETaxben av det skälet följer en kort beskrivning av denna modell därefter en beskrivning av reformerna och sedan följer en presentation av utvärderingen. Nästa del diskuterar eventuella effekter av den införda löneskatten för äldre. Denna del bygger huvudsakligen på redan gjorda utvärderingar baserade på s.k. naturliga experiment.

SWETaxben en modell för utvärdering av ekonomiska reformer

SWETaxben kan beskrivas som en mikrosimuleringsmodell konstruerad för att utvärdera hur de svenska hushållen påverkas av förändringar i skatte/bidragssystemen. Utmärkande för modellen är att hänsyn tas till eventuella anpassningseffekter, både anpassning i arbetsutbudet och timlöner (prestation) ingår i analysen. Anpassningen i arbetsutbudet sker via två olika mekanismer och modelleras på två olika sätt; först modeller för sannolikheten att vara arbetslös, långtidssjuk, förtidspensionär och ålderspensionär, sedan modeller som beskriver förändringen i arbetstid för de som arbetar eller är latent arbetssökande. Anpassningen i timlön gäller enbart för de som arbetar och denna anpassning medför inga sysselsättningseffekter. Anpassningen i timlön som vi här kallar en prestationseffekt kan tolkas som de bredare effekter utöver arbetade timmar som skattesystemet kan ge upphov till. Sådana exempel kan vara, viljan att göra en lönekarriär, arbeta obekvämt arbetstid, vidareutbildning eller utbildning i allmänhet osv. När effekten av både

förändring i arbetstid och timlön kombineras så kommer det att likna de effekter som fångas upp i de studier som utgår från bredare inkomstmått som exempelvis taxerad inkomst.

För de reformer som utvärderas i denna rapport gäller huvudsakligen att förändringen sker för de som redan arbetar (intensiva marginalen). De modeller i SWEtaxben som därför har en dominerande betydelse för resultaten är arbetsutbudsmodeller och timlönessmodeller. En referens där även prestationseffekten (timlönen) beskrivs är Ericson, Flood och Islam (2015), en äldre referens som är mer detaljerad när det gäller arbetsutbudsmodellen är Ericson, Flood och Wahlberg (2009).

De registerdata som används kommer från SCB:s databas LINDA. Urvalet uppgår till nästan 8 procent av befolkningen, eftersom urvalsvikterna är kända kan även aggregat för hela befolkningen beräknas. Ett problem som de flesta studier baserade på registerdata har är att dessa i regel avser information som inte är helt aktuell. Utgångspunkten för denna analys är data från år 2011. Dessa data har anpassats för att passa befolkningsstorlek och ålderstruktur för år 2014. Vid tillämpningen av dessa data på skattereglerna för år 2016 har alla relevanta inkomster/utgifter indexerats till att gälla för år 2016.

Tre reformer för att öka intäkterna i den offentliga sektorn.

Jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007 och har sedan dess utökats fyra gånger – senast den 1:a januari 2014. Jobbskatteavdraget är en skattereduktion för arbetsinkomster. Ett särdrag för den svenska utformningen av detta avdrag har varit att det inte fasas ut vid högre inkomster. Den ändring som nu genomförts innebär således att den svenska profilen nu är utformad mer i enlighet med många andra länders.

Den tidigare utformningen där de äldre erhållit ett mer generöst avdrag kvarstår men både avdraget för yngre och äldre trappas av. De nya reglerna (för dem som vid årets ingång inte har fyllt 65 år) innebär att avdraget trappas av vid arbetsinkomster som överstiger 13,54 prisbasbelopp (44 300 kronor) per år, vilket för år 2016 motsvarar en årsarbetsinkomst på ca 600 000 kronor eller mer. För dem som vid årets ingång har fyllt 65 år trappas jobbskatteavdraget av för arbetsinkomster som överstiger exakt 600 000 kronor per år. Avtrappningstakten för både äldre och yngre är 3 procent. Detta innebär att jobbskatteavdraget för yngre är helt avtrappat vid en årsinkomst på 1 479 200 (ca 123 300 per månad). För de äldre är motsvarande gräns 1 600 000 kronor (ca 133 300 per månad). Anledningen till att jobbskatteavdraget är helt avtrappat vid en högre inkomst för äldre personer är att det högsta jobbskatteavdraget för äldre är högre än det för de yngre

Nedanstående tabeller som är hämtade från regeringens budgetproposition (2015/16:1) beskriver regelsystemet för både de yngre och äldre.

Tabell 1 Beräkning av jobbskatteavdraget efter föreslagen avtrappning för personer som inte har fyllt 65 år

Arbetsinkomst	Jobbskatteavdrag
-0,91 PBB	$(AI-GA)*KI$
0,91 PBB-2,94 PBB	$(0,91\text{ PBB}+0,332*(AI-0,91\text{ PBB})-GA)*KI$
2,94 PBB-8,08 PBB	$(1,584\text{ PBB}+0,111*(AI-2,94\text{ PBB})-GA)*KI$
8,08 PBB-13,54 PBB	$(2,155\text{ PBB}-GA)*KI$
13,54 PBB-	$(2,155\text{ PBB}-GA)*KI-0,03*(AI-13,54\text{ PBB})$

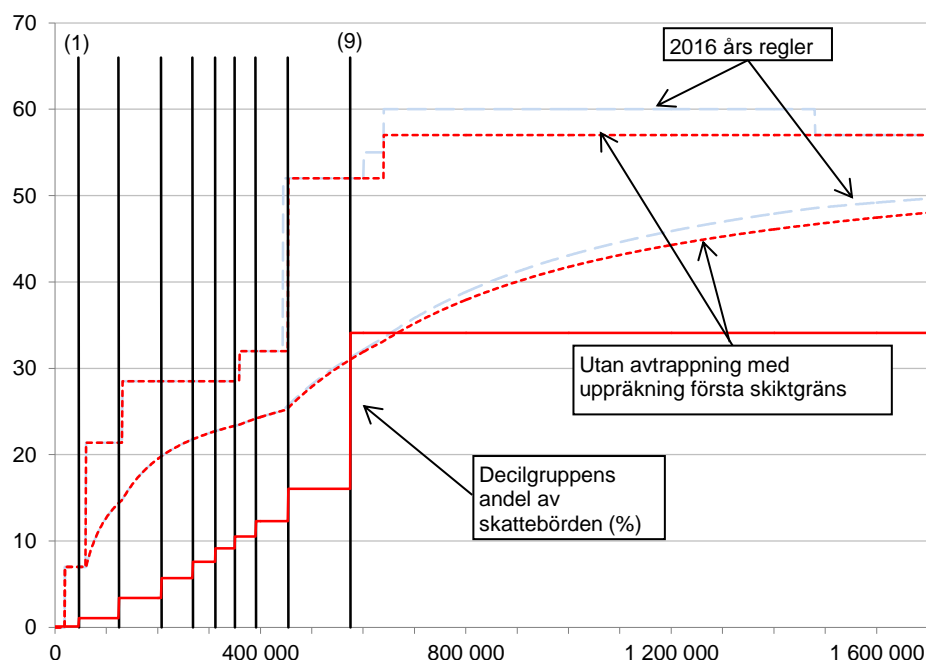
Anm: Jobbskatteavdraget kan inte understiga noll kronor. PBB = Prisbasbelopp, AI = Arbetsinkomst, GA = Grundavdrag, KI = Skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

Tabell 2 Beräkning av jobbskatteavdraget efter föreslagen avtrappning för personer som har fyllt 65 år

Arbetsinkomst (kr)	Jobbskatteavdrag
-100000	$0,2*AI$
100 000-300 000	$15\ 000+0,05*AI$
300 000-600 000	30 000
600 000-	$30\ 000-0,03*(AI-600\ 000)$

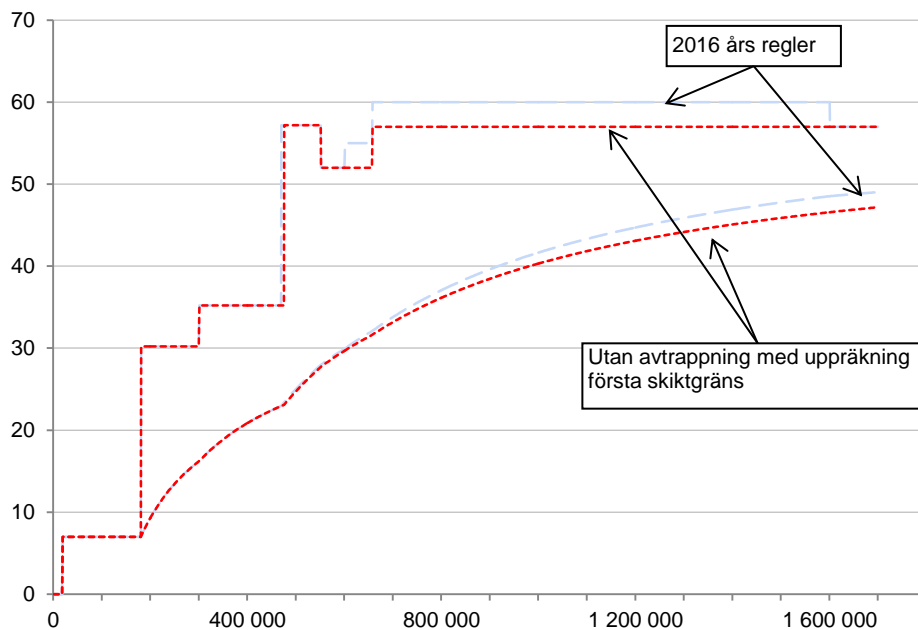
Anm.: Jobbskatteavdraget kan inte understiga noll kronor. kr = kronor, AI = Arbetsinkomst.

Diagram 1 och 2 visar motsvarande skatteprofiler och effekten av såväl jobbskatteavdragets avtrappning som att första skiktgränsen för statlig skatt inte räknats upp.

Diagram 1 Marginal- och genomsnittlig skatt för personer som är 65 år eller yngre samt decilgruppens skatteandel

Anm: Skatten är beräknad enligt 2016 års regler samt utan avtrappning av jobbskatteavdraget och med uppräknings av första skiktgränsen. Skatteprofilerna har beräknats baserat på en kommunalskattesats på 31,99 procent (vägt genomsnitt för 2015). Beräkningen avser skatten då hela förvärvsinkomsten utgörs av arbetsinkomster. Decilgränser och andel av skattebörda är baserat på LINDA data från 2011 indexerade till 2016 års inkomster. Den totala skatteintäkten avser skatten på arbetsinkomster, exklusive sociala avgifter, för alla i åldern 18-65. Källa: Egna beräkningar.

Diagram 2 Marginal- och genomsnittlig skatt för personer som är 66 år eller äldre.



Anm: Skatten är beräknad för 2016 års regler samt utan avtrappning av jobbskatteavdraget och med uppräknig av första skiktgränsen. Beräkningen är baserad på en kommunalskattesats på 31,99 procent (vägt genomsnitt för 2015). Beräkningen avser skatten då hela förvärsinkomsten utgörs av arbetsinkomster.
Källa: Egna beräkningar.

Som synes är effekten av att inte räkna upp skiktgränsen relativt liten. Enligt de nu gällande reglerna uppgår den första skiktgränsen till 430 200 kronor per år, motsvarande om nivån räknats upp med KPI plus 2 procentenheter är 437 000. Skatteeffekten av det avtrappade jobbskatteavdraget är större än det som gäller för skiktgränsen och innebär att den högsta marginalskatten nu hamnar på 60 procent (vid en genomsnittlig kommunalskatt), och då har inte effekten av arbetsgivaravgiften räknats in. Läger vi till arbetsgivaravgiften så hamnar högsta nivån på ca 70 procent för de yngre. För de mellan 66-78 är arbetsgivaravgiften 16,36 procent år 2016 och för de äldre än 79 är den 6,15 procent. Detta innebär en högsta nivå på 66 respektive 62 procent.

Som utgångspunkt redovisas i tabell 3 den ökning av skatteintäkten som redovisas i budgetpropositionen. Dessa belopp har beräknats utan att ta hänsyn till eventuella anpassningseffekter.

Enligt budgetpropositionen kommer de två första reformerna att bidra med en budgetförstärkning på 4,31 miljarder kronor. Avsikten är att dessa medel skall användas för att satsa på en ökad sysselsättning i den offentliga sektorn. Denna sysselsättningsökning ingår inte i de kalkyler som presenteras här utan den frågan som ställs är huruvida det kommer att finnas några medel att satsa när vi tar hänsyn till de dynamiska effekter som reformerna ger upphov till. Resultatet av utvärderingen redovisas i nästa avsnitt.

Tabell 3 Ökning av skatteintäkten enligt budgetpropositionen.

	Brutto Mdkr	Varaktigt Mdkr
Avtrappningen av jobbskatteavdraget	2.71	
Ej höjd skiktgräns 1	1.67	
Särskild löneskatt på 6.15% för äldre än 65	2.1	1.7
Totalt	6.48	

Utvärdering av utfasat jobbskatteavdrag och en lägre nivå på första skiktgränsen

Den utvärdering som här genomförs utgår som ett referensfall från ett skattesystem baserat på 2016 års regler men utan avtrappning av jobbskatteavdraget och med uppräknings av första skiktgränsen. Sedan genomförs en utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget och sedan motsvarande utvärdering av att ej räkna upp skiktgränsen till sist görs en utvärdering av dessa två reformer tillsammans. Utvärderingen görs i tre steg; utan att individerna anpassar sig till de förändrade reglerna, där individerna anpassar sitt arbetsutbud och till sist både ena anpassning av arbetsutbudet och prestation.

Resultaten presenteras i tabell 4, där kolumn (1)-(3) visar effekten av det utfasade jobbskatteavdraget. I kolumn (1) antas att ingen anpassning sker på grund av de ändrade reglerna detta medför att arbetsinkomsten är oförändrad. Utfasningen av jobbskatteavdraget innebär en minskning av jobbskatteavdraget med 2.75 miljarder kronor. Detta innebär således en skatteökning och en minskning av disponibel inkomst med motsvarande belopp. Denna statistiskt beräknade ökning av skatteintäkten är den som närmast motsvaras av beräkningarna i budgetpropositionen. Det faktum att beräkningen avviker något, 2,75 Mdkr istället för 2,71, kan förklaras av skillnader i lönesumman och även fördelningen av lönesumman i det datamaterial som används för denna analys jämfört med underlaget i budgetpropositionen. Det vore fullt möjligt att kalibrera lönerna så att samma resultat erhålls men det är svårt att motivera nyttan med detta.

Till skillnad från budgetpropositionen antas här att minskad disponibel inkomst leder till minskad konsumtion och därmed även till minskade intäkter från konsumtionsskatter (mervärdesskatt och punktskatter). Vid beräkningen av effekten på konsumtionsskatten utgår jag från att den inhemska konsumtionen utgör 60 procent av den ökade disponibla inkomsten och konsumtionsskattens innehåll i medeltal utgör 20 procent av priset (dvs. pålägget på priset för moms och punktskatter är i genomsnitt 25 procent). Statens konsumtionsskatter antas därmed förändras 12 procent av hushållens förändrade disponibla inkomster. När denna effekt ingår så minskar skatteintäkterna med 0.33 miljarder och den statistiskt beräknade budgeteffekten uppgår till 2.42 miljarder.

Nästa steg redovisas i kolumn (2) och i dessa beräkningar tas hänsyn till att individerna anpassar sitt arbetsutbud till den ökade beskattning som följer av

avtrappningen av jobbskatteavdraget dvs. här tas hänsyn till s.k. dynamiska effekter. De höjda marginalskatterna som orsakas av avtrappningen medför en viss minskning i arbetstiden, uttryckt i helårsekvivalenser motsvarar denna minskning drygt 3 000 heltidsarbetande. Detta skall inte tolkas som att antalet sysselsatta minskar med mer än 3000 personer utan istället att den minskning i arbetstiden för de som arbetar motsvarar arbetstiden för drygt 3 000 heltidsjobb. Detta kan naturligtvis betraktas som en liten förändring men inte desto mindre får denna minskning stora effekter på skatteintäkterna. Skälet till detta är att de som påverkas av reformen är de med högre inkomster och dessa står för en stor del av den totala skatteintäkten. Som framgår av diagram 1 svarar den övre inkomstkvintilen för hälften av skatteintäkterna och den övre decilen för ca 34 procent. För äldre är denna fördelning än mer extrem och den övre kvintilen svarar för ca 90 procent och den övre decilen för ca 77 procent av totala skatteintäkten på arbetsinkomster (exklusive sociala avgifter).

Effekten av den minskade arbetstiden medför att ökningen i den statistiskt beräknade skatteintäkten på 2.75 miljarder kronor i den dynamiska beräkningen enbart blir 1.53 miljarder. Således även en kraftigare minskning, jämfört med den statiska beräkningen, av den disponibla inkomsten vilket medför en större minskning av intäkterna från konsumtionsskatter. Vidare medför minskningen i arbetsinkomsten en minskning i de sociala avgifterna på 0.7 miljarder. Vid beräkningen av de sociala avgifterna ingår de regler som gäller för 2016, dvs. den införda löneskatten för äldre ingår i kalkylen. När det gäller höjningen för yngre så utgår jag från att höjningen införs i juni 2016 och beräknar ett vägt genomsnitt på 28.94procent för hela året.

Resultatet av den minskade arbetsinkomsten innebär att den totala budgeteffekten hamnar på 0.37 miljarder jämfört med det tidigare nämnda beloppet på 2.42 miljarder för den statiska kalkylen. Självfinansieringsgraden av att införa ett avtrappat jobbskatteavdrag är således 83 procent ($1 - (0.37/2.42) * 100$). Detta innebär att 83 procent av den statistiskt beräknade budgetökningen ”försvinner” då hänsyn tas till individernas anpassning. I enlighet med beräkningarna i budgetpropositionen visar resultaten på en minskad spridning i disponibel inkomst. I tabell 4 redovisas effekten som procentuell förändring i Gini-koefficienten på -0.4 procent, baserad på hushållets disponibla inkomst med hänsyn tagen till EU:s ekvivalensskala.

I kolumn (3) redovisas resultaten för den utvidgade definitionen av dynamiska effekter där både arbetstid och timlön tillåts variera. Denna utökning innebär en kraftig minskning av arbetsinkomsten och därmed medföljande minskning i skatteintäkten. När hänsyn tas till effekten av både konsumtionsskatter och sociala avgifter visar den totala budgeteffekten ett underskott på drygt 500 miljoner kronor. Således en självfinansieringsgrad på 122 procent.

Tabell 4 Utvärdering av ett avtrappat jobbskatteavdrag och avsaknad av uppräkningsgräns för statlig skatt.

	Utfasat jobbskatteavdrag			Ej uppräknad skiktgräns			Utfasat jobbskatteavdrag, ej uppräknad skiktgräns		
	Statisk	Ändrat arbetsutbud	Ändrat arbetsutbud och prestation	Statisk	Ändrat arbetsutbud	Ändrat arbetsutbud och prestation	Statisk	Ändrat arbetsutbud	Ändrat arbetsutbud och prestation
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Disponibel inkomst	-2.75	-3.73	-4.12	-1.50	-2.09	-2.26	-4.25	-5.81	-6.37
Arbetsinkomst	0.00	-2.30	-3.25	0.0	-0.85	-1.13	0.0	-3.13	-4.36
Slutlig skatt	2.75	1.53	0.98	1.50	1.20	1.09	4.25	2.74	2.07
Kommunal	0.0	-0.68	-0.98	0.0	-0.29	-0.38	0.0	-0.97	-1.35
Statlig	0.0	-0.49	-0.72	1.50	1.47	1.45	1.50	0.98	0.73
Jobbskatteavdrag	-2.75	-2.71	-2.68	0.0	0.0	-0.01	-2.75	-2.72	-2.69
Konsumtionsskatt	-0.33	-0.45	-0.49	-0.18	-0.25	-0.27	-0.51	-0.70	-0.76
Sociala avgifter	0.00	-0.70	-1.00	0.00	-0.27	-0.35	0.00	-0.96	-1.35
Budgeteffekt	2.42	0.37	-0.53	1.32	0.65	0.43	3.74	1.04	-0.08
Självfinansieringsgrad		83	122		51	67		72	102
Arbetstid helårsekvivalenter		-3 063			-2 115			-5 167	
GINI-koefficient, procentuell förändring		-0.40	-0.44		-0.08	-0.08		-0.48	-0.52

I kolumnerna (4)-(6) redovisas motsvarande resultat som diskuterats ovan men nu enbart för effekten av att ej räkna upp skiktgränsen. Som framgår av tabell 4 är dessa effekter relativt små jämfört med effekten av det avtrappade jobbskatteavdraget och det kan förmodligen vara tillräckligt att kommentera resultaten i kolumn (6) där både arbetsutbud och prestation ingår. Som synes medför minskningen i arbetinkomsten och den medföljande minskningen i disponibel inkomst att av den statistiskt beräknade budgeteffekten på 1.32 miljarder kvarstår det enbart 0.43 miljarder. Således en självfinansieringsgrad på 67 procent. Av kolumn (6) framgår även att reformen har en blygsam effekt på inkomstfördelningen. Här skall även nämnas att den statistiska beräkningen i kolumn (4) visar på att den ej uppräknade skiktgränsen innebär en skatteintäkt på 1.5 miljarder kronor. Motsvarande uppgift i budgetpropositionen är en ökning med 1.67 miljarder. Här är avvikelserna något större än för det avtrappade jobbskatteavdraget.

Till sist i kolumnerna (7) till (9) redovisas resultaten för den totala effekten av både avtrappat jobbskatteavdrag och avsaknad av uppräknad skiktgräns. Den statistiska beräkningen visar på en ökning av skatteintäkter med 4.25 miljarder kronor vilket kan jämföras med 4.31 miljarder enligt budgetpropositionen. När hänsyn tas till minskad disponibel inkomst och minskade intäkter av konsumtionsskatter återstår 2.74 miljarder. När hänsyn tas till ett ändrat arbetsutbud erhålls en självfinansieringsgrad på 72 procent vilket innebär att den totala budgetförstärkningen uppgår till 1.04 miljarder. När dessutom anpassning av timlönen utöver arbetsutbudet beaktas är motsvarande självfinansieringsgrad drygt 100 procent vilket innebär att reformerna inte leder till någon förstärkning överhuvudtaget av de offentliga finanserna.

För att sammanfatta effekten av de två förändringar som här utvärderas så varierar skatteintäkter från 4.25 miljarder till 2.07. Motsvarande variation i den totala budgeteffekten går från 3.74 miljarder till ett litet underskott.

En rimlighetsbedömning

Som redan nämnts är en förklaring till att den totala skatte- eller budgeteffekten är så känslig för även relativt små förändringar i arbetstid och timlön att dessa reformer till stor del enbart påverkar de med högre inkomster. Som framgick av informationen i diagram 1 och i enlighet med SNS rapporten "Dags för enkla skatter" (Flood, Nordblom och Waldenström 2013) beräknades att de med en inkomst i den översta kvintilen betalade hälften av den totala skatten på arbetsinkomster, motsvarande för översta decilen var 34 procent. Ur ett statistiskt perspektiv där individerna inte anpassar sig till ändrade regler är det naturligtvis lockande att höja skatten på de med högre inkomster om syftet är att skapa högre skatteintäkter. Av de utvärderingar som här redovisas framgår att det krävs relativt små anpassningseffekter i form av minskat arbetsutbud och prestation för att dessa skatteökningar skall utebli.

En fråga av central betydelse är därför hur realistiska beräkningarna när det gäller storleken på de dynamiska effekterna. När det gäller effekten av avtrappningen av "in work tax reforms" så finns ett antal studier baserade på data från USA avseende EITC. Dessa utvärderingar visar i regel på små

effekter av den utfasning som finns i EITC. Ett viktigt skäl till detta kan vara att EITC till skillnad från jobbskatteavdraget enbart är begränsat till låginkomsthushåll samt att nivån på marginalskatterna är betydligt lägre i USA. Ett skäl till att inte trappa av jobbskatteavdraget som förts fram är att nivån på de svenska marginalskatterna är så höga och att en avtrappning leder till att dessa nivåer blir än högre. I Aaberge och Flood (2013) genomförs en utvärdering av det svenska jobbskatteavdraget jämfört med EITC, och i denna jämförelse låg fokus på effekten av avtrappningen. Enligt resultatet baserat på ett urval av ensamstående mödrar så gav en skatteprofil utan avtrappning ett högre arbetsutbud och högre skatteintäkter.

En liknande utvärdering som här redovisas av ett avtrappat jobbskatteavdrag har gjorts i ett antal rapporter exempelvis, Lundgren, Behrenz, Edquist och Flood (2008), Flood (2010) och Ericson och Flood (2014). En uppsats som förklarar den utvidgade definitionen av dynamiska effekter där även en anpassning av timlönen ingår är, Ericson, Flood och Islam, 2015. Naturligtvis bör det framhållas att samtliga dessa referenser utgår från metoder som även denna utvärdering bygger på vilket naturligtvis minskar deras "bevisvärde". Men trots allt är det relativt stora skillnader i utvecklingen av modellen och metoderna mellan första tillämpningen i rapporten från 2008 till den utvärdering som presenteras här. En förklaring till denna relativa robusthet i resultaten kan vara att vi här studerar reformer som huvudsakligen har en effekt på den intensiva marginalen. De modeller som främst påverkar resultaten är de strukturella arbetsutbudsmodellerna tillsammans med modellerna för timlön.

Utöver de utvärderingar som bygger på strukturella arbetsutbudsmodeller och mikrosimulering (och där jag själv varit författare eller medförfattare) bör även nämnas en helt annorlunda metod, utvecklad av den danske skatteekonomen Peter Birch Sørensen, som bygger på representativa agenter och en allmän jämviktsmodell. En sådan utvärdering tar hänsyn till bredare effekter eftersom inte enbart effekten på arbetsutbud ingår i analysen. Denna modell har tillämpats av Lundberg (2015) och de resultat som redovisas pekar i likhet med de som visats här att avtrappningen leder till minskade eller betydligt minskade intäkter för den offentliga sektorn.

Nedanstående tabell är hämtad från Lundberg och visar hur skatteintäkten varierar med antagen skattebaselasticitet.

Tabell 5 Offentligfinansiell effekt av jobbskatteavdragets utfasning för olika värden på skattebasens elasticitet.

Elasticitet	Intäktsökning inkl. momseffekter (mdkr)	Intäktsökning exkl. momseffekter (mdkr)	Regeringens bedömning (mdkr)
0 (statisk)	2,0	2,6	2,7
0,1 (låg)	0,0	0,8	
0,2 (konservativ)	-2,0	-0,9	
0,3 (medel)	-4,0	-2,7	
0,5 (hög)	-8,0	-6,2	

Källa: Lundberg (2015).

Dessa elasticiteter kan jämföras med de som används i SWEtaxben för besluten på den intensiva marginalen. Som exempel används vid simuleringen av arbetsutbudet för män (de flesta höginkomsttagare är män) en arbetsutbudselasticitet på 0.05 för ensamstående och 0.1 för gifta/samboende och motsvarande timlöneelasticiteter är 0.06 (separata timlöne modeller har estimerats men resultaten råkar sammanfalla). Det kan här vara lockande att summera dessa elasticiteter för att få ett resultat som kan tolkas på ett likande sätt som skattebaselasticiteterna i tabellen ovan. För samboende/gifta män (den stora gruppen) hamnar vi då på 0.16 och således ett val av elasticitet som ger upphov till en storlek på underskottet liknande den nivå som visades i tabell 4.

Förväntade effekter av ökade sociala avgifter för äldre

Redovisningen av de förväntade effekterna av den införda löneskatten för äldre bygger på en nyligen avslutat rapport av Flood (2016). Syftet med rapporten är att utvärdera effekten av de riktade skattesänkningar för äldre som infördes 2007. Den 1 januari 2007 infördes två riktade skattelättnader för personer som hade fyllt 65 år vid skatteårets ingång. Jobbskatteavdraget, som infördes för personer i alla åldrar, utformades så att det blev betydligt mer generöst för dem över 65 år och arbetsgivaravgiften sänktes med drygt 16 procentenheter. Dessutom infördes 2009 ett extra grundavdrag för personer över 65 år och samtidigt höjdes även nivån för jobbskatteavdraget och utformningen förenklades.

Sänkningen av arbetsgivaravgiften innebar att för anställda som har fyllt 65 år vid skatteårets ingång betalas enbart en ålderspensionsavgift (10,21 procent). För anställda födda 1937 eller tidigare betalas inga sociala avgifter överhuvudtaget.

Jag känner till tre tidigare rapporter som har studerat sysselsättningseffekten av de riktade skattelättnaderna för äldre. Samtliga studier har utgått från att betrakta skattesänkningarna år 2007 som ett naturligt experiment och använt en s.k. difference-in-difference (DiD) metod för att identifiera kausala effekter. Vid beräkningen utnyttjades det faktum att reformen enbart berör de som fyllt 65 år före beskattningsårets ingång, dvs. åldern tillåter en indelning av en kontrollgrupp, (yngre än 65) och en behandlingsgrupp (65 eller äldre). DiD-metoden bygger på en jämförelse av kontroll- och behandlingsgruppen före och efter en reform.

I tabell 6 presenteras en jämförelse av samtliga utvärderingar inklusive de som gjorts i Flood (2016). Jämförelsen avser enbart effekter på sysselsättningen och i de fall där olika definitioner använts för definitionen av kontroll- och behandlingsgruppen presenteras enbart det som framstår som huvudresultatet i respektive studie.

Tabell 6. Sammanfattning av utvärderingar på sysselsättningen av de riktade skattesänkningarna för äldre.

	Reform- effekt Estimerad parameter	Procentuell effekt i relation till medelvärdet i hela urvalet	Procentuell effekt i relation till medel- värdet i behand- lings-gruppen före reformen
Pirttilä och Selin (2011) Data: AKU, 2001-2010 Kontroll: 55-64, Behandling: 65-74 Medelvärde: Hela urvalet, 60%* Behandlingsgruppen före reform, 10,3%	0,020	3	19
Finansdepartementet (2012) Data: HEK, 2004-2009 Kontroll: 64, Behandling: 66 Probit modell Medelvärde: Hela urvalet, 38,8% ** Behandlingsgruppen före reform 15%***	0,07	18	47
Laun (2012) Data: Totalbefolkning, 2001-2009 Kontroll: 65 år Jan-Feb, Behandling: 65 år Nov-Dec Enbart individer med inkomst 1996-2000 Medelvärde: Hela urvalet 30,6% Behandlingsgruppen före reform 19,3%****	0,015	5	8
Flood (2016) Data LINDA, 2004-2011 Kontroll: 64, Behandling: 66 Medelvärde: Hela urvalet 38,7% Behandlingsgruppen före reform 16,6%	0,031	8	19
Flood (2016) Data LINDA 2004-2011 Egenföretagare Kontroll: 64, Behandling: 66 Medelvärde: Hela urvalet 5,7 % Behandlingsgruppen före reform 4,4 %	0,011	19	24

*Grov uppskattning baserat på figur A5, ** Beräknat baserat på tabell 7.1, *** Uppskattning baserat på diagram 7.1, **** Beräknat baserat på Linda data.

Anm: HEK är en urvalsundersökning på individnivå som består av både registerbaserad och intervju-baserad data. Urvalsstorleken är omkring 40 000 (knappt 20 000 hushåll).

Trots att dessa utvärderingar avser samma reform och liknande tidsperiod så är det stora skillnader i de beräknade procentuella effekterna. Utvärderade vid medelvärdet för hela urvalet fås ett intervall från 3 till 18 procent och utvärderat vid medelvärdet för behandlingsgruppen före reform är motsvarande intervall 8 till 47 procent. Det finns flera skäl till denna stora spridning, ett uppenbart skäl är den osäkerhet som följer av olika datakällor och därmed olika urvalsstorlekar men som visas i Flood (2016) spelar även val av tidsperiod och metod en viktig roll.

För de resultat som baseras på Flood (2016) gäller att för förekomsten av arbetsinkomst över ett inkomstbasbelopp är reformeffekten lika med 3,1 procentenheter och motsvarande för inkomst av näringsverksamhet är 1,1

procentenheter. Sätts effekten i relation till medelvärdet för hela urvalet (dvs. såväl före som efter reformen) 38,7 procent är resultatet en ökning i andelen med arbetsinkomst på 8,1 procent. Motsvarande ökning för näringsinkomst är 18,6 procent. Detta får betraktas som en kraftig effekt och för näringsinkomst en mycket kraftig effekt. Reformeffekten kan även relateras till medelvärdet för behandlingsgruppen före reformen. Detta ger en mer naturlig jämförelse då den avser samma åldersgrupp och enda skillnaden är att medelvärdet avser tiden före reformen. En sådan beräkning ger en reformeffekt på 18,9 respektive 24,1 procent för arbetsinkomst respektive näringsinkomst. Sammanfattningsvis tyder resultaten på att reformerna av riktade skattesänkningar för äldre haft en kraftig effekt på sysselsättningen.

Ett problem som gäller samtliga utvärderingar är att de inkluderar samtliga riktade skattesänkningar, d.v.s. både det förhöjda jobbskatteavdraget, sänkta socialavgifter och höjt grundavdrag. Då det höjda grundavdraget infördes senare finns möjlighet att kontrollera effekten av detta och när det gjorts så förefaller effekten vara liten. Därför kan vi tolka resultaten som den sammanlagda effekten av jobbskatteavdraget och sänkta socialavgifter. Problemet är därför att det är svårt att identifiera hur stor andel av effekten som beror på respektive reform och att det därmed är svårt att uttala sig om den speciella effekten av den nu införda löneskatten.

I Flood (2016) framförs argumentet att uppdelningen i sociala avgifter och jobbskatteavdraget saknar relevans för gruppen egenföretagare. Dessa två skatter är i princip samma sak och det är enbart den totala effekten som har relevans. Om vi utgår från detta argument och betraktar införandet av löneskatten med 6.15 procent så kan vi beräkna den ökning i högsta marginals-katten som detta innebär. Beteckna högsta marginals-katt (utan sociala avgifter) tm och låt den sociala avgiften betecknas ta . Marginaleffekten beräknas då som $1-(1-tm)/(1+ta)$. För $tm=0.57$ (se diagram 2) och $ta=0.1021$ (nivån för de som är 66-78 år 2016, innan löneskatten påfördes) innebär detta en högsta margineffekt på 61 procent. Motsvarande för $tm=0.6$ och $ta=0.1636$ är en margineffekt på 66 procent och om vi utgår från $tm=0.6$ och $ta=0.1021$ så är resultatet 64 procent. För de högsta inkomstnivåerna så innebär både avtrappningen och löneskatten en ökning på ca 5 procentenheter. Givet avtrappning så innebär löneskatten en motsvarande ökning med två procentenheter. Effekten av ökningen av margineffekten på grund av avtrappningen har redan diskuterats i föregående avsnitt och de beräkningar som där genomfördes inkluderade även egenföretagare. För gruppen egenföretagare tillkommer dessutom det extra bidrag till margineffekten som följer av löneskatten. Däremot kan de totala budgeteffekterna vara små då gruppen äldre egenföretagares skatter utgör en mindre del av de totala skatteintäkterna.

Det är svårare att uppskatta effekten för gruppen anställda äldre men till skillnad från de utvärderingar som tidigare presenteras för det avtrappade jobbskatteavdraget och den ej uppskjutna skiktgränsen finns det skäl att framhålla en viktig skillnad. Vid den tidigare utvärderingen betonades att effekten i stort sett enbart berörde den intensiva marginalen och sysselsättningseffekterna var försumbara. Detta gäller inte eventuella effekter

för införandet av löneskatten för de äldre. Den viktiga sysselsättningsdimensionen handlar här till stor del om beslutet att utträda ur arbetsmarkanden. Det är denna sysselsättningseffekt som redovisas i tabell 6 och som redan nämnts förväntas den vara relativt stor. Enligt SCB:s senaste statistik var närmare 180 000 i åldersgruppen 65–74 år sysselsatta på arbetsmarknaden under 2014. Av dessa var ungefär 40 procent, egenföretagare. Även om antalet äldre egenföretagare inte får något större genomslag för nivån på de totala skatteintäkterna är det trots allt många som berörs av den särskilda löneskatten. Skatten höjs för alla arbetsgivare som har äldre anställda och för alla äldre egenföretagare men även för äldre företagare som driver aktiebolag även om dessa i statistiken räknas som anställda.

Flood (2016) framhåller den stora betydelse riktade skattesänkningar för äldre har när det gäller finanseringen av den offentliga sektorn. De beräkningar som redovisas när det gäller den långsiktiga finanseringen av den offentliga sektorn visar på att en reform som ett förhöjt jobbskatteavdrag för äldre inte bara är självfinansierat utan även överfinansierat. Det viktigaste skälet är att antalet äldre kommer att öka i framtiden och antalet som påverkas av reformen blir fler och för varje ny individ som fortsätter förvärvsarbete blir nettobidraget till den offentliga sektorn stort. Detta är resultat som har relevans när det gäller att bedöma effekter av ökade sociala avgifter för äldre. Däremot är det svårt att bedöma storleken på dessa effekter.

Avslutande kommentarer

En utmaning när det gäller utvärderingen av den typ av reformer som här behandlats är att det handlar om relativt små förändringar. Det bör påpekas att det empiriska underlaget när det gäller att uppskatta storleken på de beteendeeffekter (elasticiteter) som använts i denna utvärdering inrymmer betydligt större variationer än de som gäller för de aktuella reformerna. Det kan finnas en risk att tillämpa dessa modeller på alltför små ekonomiska reformer. Ett exempel på detta är avtrappningen av jobbskatteavdraget. Detta är ett komplicerat system och allmänhetens kunskap om avdraget är lågt. I SNS rapporten ”För enkla skatter” ställs frågor om allmänhetens kunskap om skattesystemet, mer än hälften av de förvärvsarbetande svarar att de inte vet hur stort jobbskatteavdrag de har. Av de knappt hälften som har svarat angav enbart drygt 10 procent ett svar som var i närheten av det korrekta. Problemet med den låga kunskapen om skattesystemet kan medföra att små förändringar överskattas med en metod som använts i rapporten. Detta är även kopplat till frågan om lång och kort sikt. De metoder som använts här avser en förändring mellan två tillstånd snarare än mellan två år. En möjlig tolkning är att storleken på de effekter som framgår av utvärderingen är rimlig men det är en förändring på längre sikt och effekten kan möjligen vara mindre på ett års sikt, dvs även om våra resultat visar på stora beteendeeffekter kan effekten på underlaget för budgeten 2016 vara relativt liten.

Även om osäkerheten i utvärderingen skall framhållas så är det samtidigt på det sättet att det behövs relativt små förändringar i arbetstid och timlön för att skatteintäkterna skall påverkas kraftigt. En minskning i arbetstiden

motsvarande 3 000 heltidsjobb, eller annorlunda uttryckt en minskning av den totala arbetstiden med 0.07 procent, räcker för att 83 procent av skatteintäkten av det avtrappade jobbskatteavdraget inte kommer att förverkligas. Denna känslighet i beräkningen av skatteintäkten är en kritik mot det synsätt som förs fram i budgetpropositionen. När det gäller konsekvensberäkningar av de föreslagna reformerna i budgetpropositionen skriver man; "De offentligfinansiella effekterna som redovisades i promemorian och de som redovisas ovan är statiska, dvs. hänsyn tas inte till eventuella beteendeförändringar så som förändrat arbetsutbud. Anledningen är att det råder stor osäkerhet kring effekter på beteende och att eventuella sådana effekter i regel inte slår igenom i betydande grad på ett års sikt. Detta är i enlighet med de beräkningskonventioner som ligger till grund för beräkningarna av offentligfinansiella effekter på budgetens inkomstsida." Formuleringen "i regel inte slår igenom i betydande grad på ett års sikt." är intressant och reser igen frågan om lång- och kort sikt. Det vore önskvärt med en mer detaljerad argumentation om detta i propositionen, exempelvis vilka är de förväntade långsiktiga effekterna?

I stort sett saknas försök till en konsekvensanalys men när det gäller effekten av avtrappningen på sysselsättningen hävdas att de förväntade effekterna på arbetsutbudet är små. "Avtrappningen av jobbskatteavdraget ökar dock genomsnittsskatten för personer med höga inkomster, för vilka få förflyttningar sker mellan att arbeta och att inte arbeta. Avtrappningen förväntas därför inte påverka sysselsättningen i nämnvärd utsträckning bland de individer som får skattehöjningen. Samtidigt kan förslaget leda till ökad sysselsättning i hushåll som berörs av skattehöjningen och där endast den ena av två personer med gemensam ekonomi arbetar. Detta då den relativa avkastningen av att arbeta ökar för den person som inte arbetar och till följd av ett behov att öka hushållets disponibla inkomst."

Här förs ett principiellt resonemang som i stort sett inkluderar de mekanismer som ingår i de modeller som använts för utvärderingen i denna rapport. I SWETaxben ingår både en inkomst- och substitutionseffekt samt en korseffekt (korselasticitet) mellan makarna i hushåll med gifta/samboende. Samma struktur ingår även i FASIT vilken är den modell som Finansdepartementet tidigare använt för att analysera liknande reformer. SWETaxben och FASIT är till stora delar jämförbara och det är förmodligen så att de resultat som redovisats här, avseende avtrappning och skiktgräns, är liknande de som följer av FASIT.

Till sist är det riktigt att effekter av budgetens användning, som ex att en ökning av skatteintäkten kan användas till ökad anställning i den offentliga sektorn inte ingår varken i SWETaxben eller FASIT. Detta är en analys som kan vara av intresse men som redovisats här är problemet att inga nya skatteintäkter skapas av de föreslagna reformerna.

Referenser:

- Aaberge, R, Flood, L.R, 2013 " U.S versus Sweden: The Effect of Alternative In-Work Tax Credit Policies on Labor Supply of Single Mothers", IZA DP No. 7706
- Behrenz, L., Edquist, H, Flood, L.R, & Lundgren, S., 2008, " Väger till full sysselsättning: Konjunkturrådets rapport 2008, SNS förlag.
- Ericson, P, Flood, L.R, Wahlberg, R., 2009, "SWEtaxben: A Swedish Tax/benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", IZA DP No. 4106
- Finansdepartementet (2012), "Utvärdering av jobbskatteavdraget," Prop. 2011/12: 100, Bilaga 5.
- Flood, L.R.,2010, En skattepolitik för både innan- och utanförskapet. Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer ISBN 978-91-86203-69-6, SNS rapport
- Flood, L.R, 2016, "Skatt, arbete och pension" Svenskt Näringsliv, kommande rapport
- Ericson, P, Flood, L.R., 2014, Höjda eller sänkta marginalsatser för mer resurser till skolan?, Svenskt Näringsliv, April 2014
- Ericson, P, Flood, L.R och Islam, N, 2015. "Taxes, wages and working hours," Empirical Economics, Springer, vol. 49(2), pages 503-535, September.
- Budgetpropositionen för 2016, Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor Regeringens proposition 2015/16:1
- Flood, L.R, Nordblom, K., Waldenström, D., 2013, " Dags för enkla skatter!: Konjunkturrådets rapport 2013, SNS förlag.
- Laun, L. (2012), "The Effect of Age-Targeted Tax Credits on Retirement Behavior," IFAU Working Paper 2012:18, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Lundberg, J, 2015 "Skatteintäkten som blev en förlust", Timbro, Briefing paper nr 5.
- Pirttilä, J., och H. Selin (2011), "Tax Policy and Employment: How Does the Swedish System Fare?" Working Paper 2011:2, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Studier i finanspolitik

- 2008/1 Alan Auerbach: Long-term objectives for government debt
- 2008/2 Roel Beetsma: A survey of the effects of discretionary fiscal policy
- 2008/3 Frederick van der Ploeg: Structural reforms, public investment and the fiscal stance: a prudent approach
- 2008/4 Anders Forslund: Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt
- 2008/5 Per Molander och Gert Paulsson: Vidareutveckling av det finanspolitiska regelverket
- 2008/6 Andreas Westermark: Lönebildningen i Sverige 1966–2009
- 2008/7 Ann Öberg: Incitamenteffekter av slopad fastighetsskatt
- 2009/1 Clas Bergström: Finanskrisen och den svenska krishanteringen under hösten 2008 och vintern 2009
- 2009/2 Martin Flodén: Automatic fiscal stabilizers in Sweden 1998–2009
- 2009/3 Rikard Forslid och Karen Helene Ulltveit-Moe: Industripolitik för den svenska fordonsindustrin
- 2009/4 Alan B. Krueger och Mikael Lindahl: An evaluation of selected reforms to education and labour market policy in Sweden
- 2009/5 Per Molander: Net wealth analysis and long-term fiscal policymaking
- 2009/6 Oskar Nordström Skans: Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?
- 2009/7 Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö: Arbetsmarknaden för de äldre
- 2010/1 Michael Bergman: Hur varaktig är en förändring i arbetslösheten?
- 2010/2 Michael Bergman: Har finanspolitik omvända effekter under omfattande budgetsaneringar? Den svenska budgetsaneringen 1994–1997
- 2010/3 Huixin Bi och Eric M. Leeper: Sovereign debt risk premia and fiscal policy in Sweden
- 2010/4 David Dreyer Lassen: Fiscal consolidations in advanced industrialized democracies: Economics, politics, and governance
- 2010/5 Pathric Hägglund och Peter Skogman Thoursie: De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras förväntade effekter
- 2010/6 Christopher A Pissarides: Regular education as a tool of countercyclical employment policy
- 2010/7 Per Skedinger: Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken under olika konjunkturlägen?
- 2010/8 Lars Calmfors: Fiscal policy coordination in Europe
- 2010/9 Lars Calmfors: The role of independent fiscal policy institutions
- 2011/1 Helge Bennis, Lars Calmfors och Anna Larsson: Wage formation and the Swedish labour market reforms 2007–2009
- 2011/2 Michael Bergman: Tidsbestämning av svensk konjunktur 1970–2010

- 2011/3 Peter Fredriksson och Jonas Vlachos: Reformen och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?
- 2012/1 Christian Hagist, Stefan Moog och Bernd Raffelhüschen: A generational accounting analysis of Sweden
- 2012/2 Göran Hjelm och Ulla Robling: Utveckling av de offentliga finanserna till 2020 vid fem olika makroekonomiska scenarier
- 2012/3 Georg Marthin: Measuring mismatch in the Swedish labour market
- 2012/4 Jesper Roine: Varför ska vi bry oss om fördelningsfrågor? En översikt om relationen mellan ekonomi, politik och fördelning
- 2012/5 Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö: Inkomstfördelningen bland pensionärer
- 2012/6 Daniel Waldenström: Regeringen och ojämlikheten: En granskning av budgetens fördelningspolitiska redogörelser 1992–2011
- 2013/1 Per Molander och Jörgen Holmquist: Reforming Sweden's budgetary institutions – background, design and experiences
- 2013/2 Konjunkturinstitutet: Effekter på inkomstfördelning och arbetsutbud av olika regelförändringar simulerade med FASIT
- 2013/3 Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI): Systemfel i transportsektorn
- 2013/4 Erling Steigum: Sovereign wealth funds for macroeconomic purposes
- 2013/5 Peter Birch Sørensen: The Swedish housing market: Trends and risks
- 2014/1 Niklas Bengtsson, Per-Anders Edin och Bertil Holmlund: Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?
- 2014/2 Dirk Niepelt: Financial policy
- 2014/3 Konjunkturinstitutet: Analys av rörelser i inkomstfördelningen vid införandet av jobbskatteavdraget
- 2014/4 Konjunkturinstitutet: Den offentliga sektorns skulder och finansiella tillgångar
- 2015/1 Maria Börjesson och Jonas Eliasson: Kostnadseffektivitet i valet av infrastrukturinvesteringar
- 2015/2 Giancarlo Corsetti och Gernot Müller: Fiscal multipliers: Lessons from the great recession for small open economies
- 2015/3 Konjunkturinstitutet: Fördelningseffekterna av sex förslag ur budgetpropositionen för 2015
- 2016/1 Lina Aldén och Mats Hammarstedt: Flyktinginvandring – sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser
- 2016/2 Anne Boschini: Regeringen och den ekonomiska jämställdheten – En granskning av budgetens bilagor om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män 1989-2016
- 2016/3 Peter Englund: En mer neutral kapitalbeskattning – Fördelningseffekter av begränsade ränteavdrag
- 2016/4 Lennart Flood: Effekter av ökad beskattning på arbetsinkomster
- 2016/5 Elin Ryner: Fördelningseffekter av begränsade ränteavdrag och förändrad fastighetsavgift – Metod och Data

