

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Vissa förslag om sänkt skatt på arbetsinkomster och pension inför budgetpropositionen 2024 (Fi2023/01515)

Sammanfattning

IFAU har inga åsikter om förstärkningen av jobbskatteavdraget.

IFAU tillstyrker förslaget om att indexera jobbskatteavdraget för äldre.

IFAU tillstyrker förslaget att justera åldersgränsen för att ta del av jobbskatteavdraget.

IFAU har inga åsikter om förslaget om ett ytterligare förstärkt jobbskatteavdrag för personer över 69 år.

IFAU har inga åsikter om förstärkningen av det förhöjda grundavdraget.

IFAU tillstyrker förslaget om sänkt marginalsatt på höga arbetsinkomster (slopande av avtrappningar i jobbskatteavdragen).

Diskussion

Förstärkningen av det ordinarie jobbskatteavdraget

Den föreslagna förstärkningen av jobbskatteavdraget vid låga och medelhöga inkomster leder inte till några dramatiska förändringar vare sig i marginal- eller genomsnittliga skatter, se Figur 5.1 och 5.2 i promemorian. Däremot är skatteintäktsbortfallet betydande när *många* får *lite* lägre skatt: 8,08 miljarder kronor, där självfinansieringsgraden beräknas uppgå till 25%. Det önskvärda i denna skattesänkning är i hög grad en ideologisk fråga, som har att göra med synen på storleken på det totala skattetrycket och på hur mycket skatte- och bidragssystemet bör omfördela till dem som inte arbetar. IFAU:s roll är inte att sätta ner foten i sådana frågor, utan att fortsätta ta fram kunskapsunderlag som leder till mer välgrundade beslut.

Förstärkningen av jobbskatteavdraget för personer över 66 år

Den föreslagna förstärkningen är konstruerad så att jobbskatteavdraget för äldre ska vara högre än det ordinarie jobbskatteavdraget över hela inkomstskalan. Det är emellertid inte uppenbart att jobbskatteavdraget för äldre bör ha det ordinarie jobbskatteavdraget som direkt motsvarighet, eftersom önskade arbetstider, anställningsformer och årsarbetsinkomster skiljer sig mellan äldre och yngre. För personer över 66 år påverkas incitamenten dessutom av det förhöjda grundavdraget, och det hade varit önskvärt med en mer uttömmande redovisning av hur förslaget påverkar incitamenten att arbeta för olika nivåer på pensionsinkomsten.

Vi skulle även i detta sammanhang vilja ta tillfället i akt att ge en viss återkoppling på de beräkningar som redovisas på s.32 i promemorian, där regeringen använder en s.k. deltagandelasticitet från Laun (2017) för att beräkna effekterna av den föreslagna skattesänkningen. Det står där att ”många äldre arbetar deltid men den finansiella vinsten av arbete bygger på heltidsersättningar”. Sedan beräknas den finansiella behållningen utifrån en helårsekvivalent till en genomsnittlig månadslön på 41 300 kronor. Här går det att invända att för en person som står i valet mellan att arbeta några timmar i veckan eller ej ges inte den finansiella vinsten av en helårsekvivalent, utan den ges av det årets arbetsinkomst efter skatt. Denna typ av beräkningar bör alltså ta hänsyn till hur mycket en pensionär vanligtvis arbetar om hon väljer att arbeta. Det vore även önskvärt att ta hänsyn till *fördelningen* av arbetsinkomster för äldre, i stället för att endast göra beräkningen för en typperson.

I takt med att allt fler arbetar längre upp i åldrarna blir det alltmer angeläget att Finansdepartementet utvecklar analysmetoder för äldres arbetsutbud. Detta har nyligen lyfts av Riksrevisionen (2023) och IFAU instämmer.

Jobbskatteavdraget för äldre bör indexeras

År 2009 reformerades jobbskatteavdraget för äldre, då det frikopplades från grundavdraget och kommunalskatten. Viktigt är också att jobbskatteavdraget för äldre från 2009 kom att anges i nominella termer, utan någon indexering för inflation. Sedan dröjde det faktiskt ända fram till den 1 januari 2023 innan de nominella beloppen ändrades. Som påpekats av Riksrevisionen (2023, s.19) har de frysta beloppen lett till att jobbskatteavdraget för äldre, som initialt var långt mer generöst än det ordinarie jobbskatteavdraget, faktiskt hade ett lägre maxbelopp 2019–2022. Det är svårt att se logiken bakom att indexera grundavdrag, skiktgräns för statlig inkomstskatt och ordinarie jobbskatteavdrag, men inte just jobbskatteavdraget för äldre. Inkonsekventa regler på detta område får självfallet särskilt stora effekter i den nuvarande, förhoppningsvis tillfälliga, höginflationsekonomin.

Åldersgräns för jobbskatteavdrag för äldre

Det är rimligt att den person som är berättigad till förhöjt grundavdrag också är berättigad till jobbskatteavdrag för äldre under samma beskattningsår. Allt annat vore inkonsekvent. Vi tillstyrker alltså höjningen från 65 till 66 år.

Förstärkt jobbskatteavdrag för personer över 69 år

Det är en intressant idé att förstärka jobbskatteavdraget för dem som fyller 70 år under beskattningsåret, även om det i promemorian saknas en djupare motivering till förslaget. Tyvärr saknar vi empirisk information om hur arbetsutbudselasticiteter skiljer sig mellan olika åldrar i dessa intervall. Vår gissning är dock att 66–67-åringars arbetsutbud är mer känsligt för finansiella incitament än 69–70-åringars. I den senare gruppen har en högre andel en så dålig hälsa att de inte kan jobba, och de som faktiskt jobbar har antagligen i genomsnitt starkare preferenser för att arbeta. Det skulle i så fall tala för att det är mer ändamålsenligt att lägga resurser på att öka jobbskatteavdraget för personer över 66 år.

Ett varningens finger kan också höjas för den ökade komplexiteten i beskattningen. Om förslaget genomförs är det angeläget att informera den relevanta åldersgruppen om den extra skattestimulansen.

Förstärkning av det förhöjda grundavdraget

I det nuvarande skattesystemet kalibreras det förhöjda grundavdraget för äldre på ett sådant sätt att arbetsinkomster för personer under 66 år ungefärligen beskattas som pensionsinkomster för dem över 66 år. Denna konstruktion, som för den oinvidde framstår som svårbegriplig, har uppstått *ad hoc*-mässigt med start i 2009 års budgetproposition, där det förhöjda grundavdraget för första gången såg dagens ljus. Inom detta ramverk, och med de likformighetsmål som regeringen har, faller det sig naturligt att justera det förhöjda grundavdraget om det förstärkta jobbskatteavdraget förstärks.

Det går naturligtvis att tänka sig en mängd andra sätt att beskatta arbets- och pensionsinkomster på. Nämnas bör också att de internationella motsvarigheterna till jobbskatteavdraget, t.ex. the Earned Income Tax Credit i USA, vanligtvis riktas till relativt fattiga barnfamiljer på ett sådant sätt att frågan om kompensation till pensionärer, oss veterligen, inte uppkommer.

Bra med sänkt marginalskatt på höga arbetsinkomster

En skattesänkning har en mekanisk effekt (lägre skatteintäkter för en given skattebas) och en beteendemässig effekt (större kaka att dela på om skattebasen växer). I sällsynta fall överstiger den positiva beteendemässiga effekten den negativa mekaniska effekten, och skattesänkningen betalar då sig själv. Detta fenomen uppstår antingen om skattebetalare är väldigt känsliga för skatter, eller om skatten sänks från en mycket hög nivå. Vid en självfinansieringsgrad på över 100 procent kan skatten sänkas, utan att det – åtminstone inte på sikt --

finns några förlorare. Alla kan få det bättre, även om inkomstspridningen för all del kan öka.

IFAU:s bedömning är att en sänkning av den högsta marginalskatten antagligen på några års sikt är självfinansierande. Inte för att svenska höginkomsttagare skulle vara extremt känsliga för skatter, utan snarare därför att den marginalskatt de möter – även efter värnskattens avskaffande – är betydande. Det beror inte bara på den statliga inkomstskatten, utan även på andra faktorer, såsom att arbetsgivaravgifter på höga inkomster inte genererar några sociala förmåner.

Miao m fl. (2022) visade att höga inkomster minskade, relativt en kontrollgrupp, efter införandet av avtrappningen av jobbskatteavdraget 2016. Resultaten innebär att den nuvarande marginalskatten är nära, eller överstiger, den intäktsmaximerande skattesatsen. Det skulle tala för att självfinansieringsgraden är högre än 100 procent. Denna slutsats bekräftas även i en nyligen utförd mikrosimuleringsstudie av Flood (2023), som bland annat studerar effekter av den nu föreslagna skattesänkningen. Flood (s.25) finner en självfinansieringsgrad på 82% när beteendeanpassning enbart sker via antal arbetade timmar, och en självfinansieringsgrad på 125% när individer även kan reagera genom att höja timlönen.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Håkan Selin har varit föredragande.

Maria Hemström Hemmingsson

Referenser

- Flood, Lennart (2023) ”Underlag A. Den svenska inkomstskatten” Underlag till granskningsrapport RiR 2023:10.
- Laun, Lisa (2017) ”The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers” Journal of Public Economics, Volume 152, August 2017, Pages 102–118.
- Miao, Dingquan, Selin, Håkan och Söderström, Martin ” En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget” IFAU rapport 2022:9.
- Riksrevisionen (2023) ”Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen” En granskningsrapport från Riksrevisionen. RiR 2023:10.