

Bilaga 12 till LU2011

Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?*

Jukka Pirttilä

Håkan Selin

* Vi vill tacka Märten Hultin på finansdepartementet för hjälp med mikrosimuleringarna samt Lennart Flood, John Hassler, seminariedeltagare och redaktörerna som svarat för värdefulla kommentarer på ett tidigare utkast. Rapporten är översatt från engelska av Språkservice i Solna AB.

Innehåll

1	Inledning	267
2	Det svenska skattesystemet	271
2.1	En allmän översikt med fokus på nyligen genomförda reformer	271
2.2	Det svenska inkomstskattesystemet	275
2.3	Skattereduktioner för förvärvsinkomster	276
2.4	Arbetsgivaravgifter	278
2.5	Konsumtionsskatter	279
2.6	Skattereduktion för hushållsnära tjänster	279
2.7	Mikrosimuleringsresultat	280
2.7.1	Tröskeeffekten	281
2.7.2	Marginaleffekten	285
2.7.3	Sammanfattning av simuleringarna av marginaleffekten och tröskeeffekten	286
3	Lärdomar från teorin om optimal beskattning.....	289
3.1	Grundanalysen.....	289
3.2	Den optimala skattesatsen på de högsta inkomsterna	291
3.3	Beskattning av låga inkomster	292
3.4	Öronmärkning.....	293
3.5	Fokus på hushåll snarare än på individer	294
3.6	Betydelsen av genomskinlighet	295

3.7	Beskattning i öppna ekonomier: betydelsen av migration ..	296
3.8	Andra skatteinstrument.....	297
4	Empiriska resultat avseende sysselsättningseffekterna av inkomstbeskattning	301
4.1	Empiriska arbetsutbudsstudier	301
4.2	Inkomstskattebasens elasticitet	306
4.3	Efterfrågan på arbetskraft och låglönebidrag	312
4.4	Förhållande till makroekonomiska studier	314
5	En diskussion av det svenska skattesystemet och utrymmet för reformer.....	317
5.1	Skattereduktioner för förvärvsinkomster.....	318
5.1.1	Förväntade effekter utifrån ekonomisk teori	318
5.1.2	Riktningar för eventuella reformer av jobbskatteavdraget.....	320
5.1.3	Kommentarer om den tekniska utformningen.....	323
5.2	Beskattningen av höginkomsttagare.....	325
5.3	Skattereduktioner för hushållsnära tjänster	326
5.4	Reduktioner av löneskatt för yngre och äldre arbetstagare.....	329
5.5	Beskattning av varor	330
5.6	Finansiering av skattereduktioner.....	332
6	Sammanfattning	333
	Referenser	335
	Appendix A: Mikrosimuleringar.....	343
6.1	Data för mikrosimuleringar.....	343
6.2	Hur påverkas tröskeeffekter och marginaleffekter av indirekta skatter?	344

Appendix B: Förutsägelser utifrån teori.....	349
6.3 Beteende när det gäller den intensiva marginalen.....	349
6.4 Beteende när det gäller den extensiva marginalen.....	350
Appendix C: Beräkning av den intäktsmaximerande marginalskattesatsen för höga inkomster.....	355
Appendix D: Sysselsättningsgraden bland äldre	357
Tax policy and employment: How does the Swedish system fare?.....	363
The problem.....	363
Main conclusions	364

1 Inledning

En av de mest omdiskuterade frågorna inom nationalekonomin är hur skattesystemet påverkar sysselsättningen. Vissa makroekonomer hävdar att praktiskt taget alla sysselsättningsskillnader länder emellan beror på skillnader i skattebördan. De flesta av de ekonomer som är specialiserade på arbetsmarknadsekonomi och offentlig ekonomi anser istället att skatterna spelar viss roll; för vissa grupper kan skatterna ha stora effekter, medan andra grupper verkar helt opåverkade – de arbetar oberoende av inkomstnivå eller beskattning.

I denna studie granskar vi ett urval av den forskning om beskattning och sysselsättning som vi anser vara mest relevant för det svenska systemet. Vi tittar både på ekonomisk teori och empiriska analyser. Undersökningen är inriktad på mikroekonomiska forskningen och bygger framförallt på tillämpad teori och mikroekonometrisk evidens (dvs. statistiska analyser med data på enskilda individer, inte länder). Vi diskuterar också kortfattat förhållandet mellan makro- och mikrostudier.¹ Syftet med vår rapport är att diskutera det svenska systemet för beskattning av förvärvsinkomster mot bakgrund av de senaste teoretiska och empiriska resultaten i skärningspunkten mellan arbetsmarknadsekonomi och offentlig ekonomi.

Innan vi inleder översikten kan det vara lämpligt att kort beskriva det grundläggande problemet i fråga: När staten fastställer skattesatser präglas detta både av en vilja att öka intäkterna på ett effektivt sätt² och uppnå en socialt acceptabel fördelning av skatte-

¹ Denna studie inriktas på förhållandet mellan sysselsättning och beskattning. En imponerande studie som nyligen genomfördes av Sørensen (2010) innehåller en allmän analys av det svenska skattesystemet – däribland en analys av internationell konkurrenskraft och beskattning av kapitalinkomster. Å andra sidan fokuserar den inte nödvändigtvis på sysselsättningseffekter. Många av slutsatserna i Sørensen (2010) är mycket likartade dem i vårt arbete, och vi kommer att diskutera detta nedan.

² Detta vill man göra utan att allvarligt snedvräda ekonomin – genom att förändra människors arbets- och sparbeteende samt företagens investeringar.

bördan och nettoinkomster. Beskattning utnyttjas också för att nå andra mål. Korrigerande skatter införs till exempel på verksamheter som ger externa effekter i syfte att likställa marginella privata och sociala kostnader, men dessa skatter kommer inte att behandlas i denna översikt.

Beskattningens effektivitetsmål och likställhetsmål är i viss mån oförenliga. Om staten vill uppnå en mycket jämnt fördelad disponibel inkomst måste den förlita sig på en kraftigt progressiv beskattning och erbjuda ett heltäckande socialt skydds nät. En sådan politik minskar emellertid människors drivkraft att arbeta och spara samt företagens vilja att investera. Ett annat utmärkande drag för omfördelningen är följaktligen att den minskar ekonomins sammanlagda storlek, vilket innebär att vissa effektivitetsförluster blir oundvikliga. Det ska noteras att detta emellertid inte är en allmän sanning, man kan föreställa sig politiska åtgärder som är önskvärda ur både ett effektivitets- och ett likställhetsperspektiv: I viss utsträckning kan det sociala skydds nätet tjäna som ett exempel, om det samtidigt stimulerar ett effektivitetshöjande risktagande bland befolkningen. Men generellt handlar utformningen om kompromisser, och det optimala valet beror på samhälleliga preferenser. Ju högre staten och befolkningen värderar omfördelning, desto villigare är de att tolerera snedvridningar i ekonomin.

Ett enkelt exempel, där beskattningen påverkar medborgarnas beslut, är arbetsutbudet. Om marginalskatten på arbetsinkomst höjs minskar detta den nettoinkomst som individer erhåller på marginalen. Fritid blir relativt sett mer attraktivt och arbetstimarna minskar (ekonomer kallar detta "substitutionseffekt"). Ju större denna effekt blir, desto mer snedvrids ekonomin vid en given beskattningsnivå. Å andra sidan minskar individernas disponibla inkomst med en högre skattenivå. Om fritid är något gott som människor vill ha mer av när deras inkomster ökar, så är höjda skatter något som tenderar öka utbudet av arbetskraft genom att detta gör folk fattigare (detta kallas "inkomsteffekt"). Även om de två effekterna pekar i motsatt riktning är det normalt substitutionseffekten som dominerar, och därför minskar högre marginalskatter utbudet av arbetskraft.³ Högre skattesatser för att finansiera mer offentliga utgifter eller ytterligare progression för att omfördela inkomst kännetecknas därför av vissa effektivitetsförluster. Hur stora dessa förluster är, och i vilken omfattning sysselsätt-

³ Även vid höga inkomstnivåer kan inkomsteffekten bli kraftig, och i dessa fall skulle en skatteökning faktiskt förstärka utbudet av arbetskraft för en del av befolkningen.

ningseffekterna varierar beroende på hur man använder olika skatteinstrument, är de centrala ämnen som vi kommer att undersöka i denna rapport.

Nästa avsnitt i rapporten ger en kort beskrivning av de aspekter på det svenska skattesystemet som är mest relevanta för sysselsättningen. Särskild tyngdpunkt läggs på incitament som skapas genom skatte- och transfereringssystemen i syfte att få ut individer i förvärvsarbete, i motsats till arbetslöshet eller sjukfrånvaro. I avsnitt 3 granskas den teoretiska litteraturen som behandlar utformandet av ett bra skattesystem utifrån erfarenheter av det som ekonomer kallar den "optimala skatteteorin". Här stöder vi oss i stor utsträckning på aktuellt material ur Mirrlees Review⁴, en omfattande översikt över skatteteori och praxis av världens ledande skatteekonomer och skattejurister, som initierats av *Institute for Fiscal Studies* i Storbritannien. I avsnitt 4 inriktar vi oss på empiriska belägg för sambanden mellan beskattning och sysselsättning baserat både på internationellt material och på forskningsresultat från Sverige. I avsnitt 5 sammanfattas våra resultat, och vi diskuterar reformalternativ för att förbättra utformningen av det svenska skattesystemet ur ett sysselsättningsperspektiv.

⁴ Se <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview>.

2 Det svenska skattesystemet

2.1 En allmän översikt med fokus på nyligen genomförda reformer

Sverige är ett högskatteland enligt alla måttstockar. År 2008 uppgick de totala intäkterna för den allmänna statliga sektorn till 53 procent av BNP, och de sammanlagda offentliga utgifterna var 50,6 procent av BNP. Det finns flera metoder för att klassificera skatter. Ett sätt är att skilja mellan skatt på arbete, skatt på kapital samt skatt på konsumtion och insatsvaror. I tabell 2.1 redogörs för de samlade intäkterna för varje kategori för 2007. Utifrån tabell 2.1 går det att utläsa att 59 procent av de uttagna skatterna avser skatt på förvärvsinkomst. Utifrån nedbrytningen av skattekvoter på arbete i tabell 2.2 kan vi se att den huvudsakliga delen av skatteintäkter som avser förvärvsinkomst utgörs av den kommunala inkomstskatten (479 miljarder 2007) och sociala avgifter (473 miljarder 2007).

Tabell 2.1 Totala skatter 2007

	Mdkr	Procent av totala skatter	Procent av BNP
Skatt på arbete	874	59%	28,5%
Skatt på kapital	208	14%	6,8%
Skatt på konsumtion och insatsvaror	402	27%	13,1%
Totala skatter	1 484	100%	48,4%

Källa: Skatter i Sverige 2009 (tabell 4).

I denna rapport analyserar vi en optimal utformning av inkomstbeskattningen och hur skatter påverkar sysselsättningen. Tonvikten kommer huvudsakligen att ligga på inkomstbeskattning på individuell nivå och ekonomins utbudssida. Vi kommer följaktligen

främst att inrikta oss på hur särdragen i inkomstskattesystemet för privatpersoner påverkar individens beteende. Vi kommer också att diskutera vissa frågor som avser arbetsgivaravgifter. Utifrån nationalekonomisk teori går det dock inte att dra några skarpa linjer mellan "skatt på arbete" och övriga skatter. För det första lär vi oss från nationalekonomiska grundmodeller att den individ som formellt betalar skatten inte nödvändigtvis är den som faktiskt bär skattebördan. För det andra påminner skatter på konsumtion analytiskt sett om inkomstskatter i vissa tillämpningar. I en modell där individen spenderar hela sin inkomst och följaktligen inte sparar något motsvarar en proportionell inkomstskatt på 50 procent en skatt på konsumtion på 100 procent, om skatten på konsumtion definieras som ett pålägg på konsumentpriset.

Tabell 2.2 Nedbrytning av skatteintäkter för 2007

	Mdkr
Skatt på arbete	
Inkomstskatt	402
<i>varav statlig inkomstskatt</i>	45
<i>varav kommunal inkomstskatt</i>	479
<i>varav skattereduktioner</i>	-122
Sociala avgifter	473
Skatt på avtalsförsäkring	1
Nedsättningar för sjöfart	-2
Totala intäkter från skatter på arbete	874
<i>Skatter på kapital – som tas ut direkt av individerna</i>	
<i>Skatt på kapitalinkomst, netto</i>	49 335
<i>Expansionsfondsskatt, netto</i>	0 372
<i>Fastighetskatt</i>	13 210
<i>Arvsskatt</i>	0 015
<i>Gåvoskatt</i>	0 008
<i>Kupongskatt för utomlands boende</i>	6 334
Delsumma	69 274
<i>Skatter på kapital – som tas ut direkt av individerna:</i>	
<i>Fastighetskatt</i>	12 390
<i>Avkastningskatt på pension</i>	12 320
<i>Bolagsskatt</i>	104 612
<i>Delsumma inkl. bolagsskatt</i>	129 322
Övriga skatter på kapital:	
Stämpelmedel	9 414
<i>Totala intäkter från skatter på kapital inkl. bolagsskatt</i>	208 010
<i>Skatter på konsumtion</i>	
Mervärdesskatt	288
Punktskatter	114
Totala intäkter från skatter på konsumtion	402

Källor: Skatter i Sverige 2009, tabell 14 och tabell 5, samt Skattestatistisk årsbok 2009, tabell 5.1.

År 2006 tog en borgerlig allians makten i Sverige. Denna maktförskjutning fick en tämligen djupgående effekt på beskattningen av arbete. Ett av de fastställda syftena med regeringens skattepolitik var att:

...bidra till att öka den varaktiga sysselsättningen (antalet arbetade timmar) genom ökat arbetsmarknadsdeltagande, genom att personer som redan har arbete ökar sitt arbete och genom ökad utbildning och kompetens hos dem som arbetar.⁵

Införandet av det så kallade ”jobbskatteavdraget”, skattereduktion för förvärvsinkomster framstår som den enskilt viktigaste skattereformen. Men det har också genomförts förändringar på andra skatteområden som har fått en direkt eller indirekt effekt på incitamenten för att arbeta. Några av de viktigaste skattesänkningarna sedan beskattningsåret 2007 är följande:

- En skattereduktion för förvärvsinkomster i fyra steg har införts under perioden 2007–2010
- Skattebördan för äldre arbetstagare har sänkts både genom riktade reduktioner av löneskatter och ett avsevärt mer generöst jobbskatteavdrag för personer som fyllt 65 år (2007)
- Reduktioner av sociala avgifter har riktats mot arbetstagare som inte har fyllt 26 år (2009)
- En skattereduktion för hushållsnäratjänster har införts (2007), och en skattereduktion för reparationer, om- och tillbyggnader i hemmet (i slutet av 2008) har införts
- Fastighetsskatten på småhus har avskaffats och ersatts med en fastighetsavgift på högst 6 000 kr (2008)
- Förmögenhetsskatten har avskaffats (2007)
- Bolagsskatten har sänkts från 28 till 26,3 procent av vinsterna (2009)
- Skattebehandlingen av privata aktiebolag har blivit mer fördelaktig (2007–2008).

Jobbskatteavdraget har i stor utsträckning finansierats genom reformer av socialförsäkringssystemet. Det mest påfallande är att

⁵ Prop. 2008/09:1, s. 135.

man har förändrat arbetslöshetsersättningssystemet och sjukförsäkringssystemet.⁶

2.2 Det svenska inkomstskattesystemet

Grundstrukturen för det svenska lagstadgade inkomstskattesystemet, som i stor utsträckning är ett resultat av den stora skattereformen 1991, är enkel. En proportionell kommunal skattesats tillämpas på alla förvärvsinkomster och skattepliktiga transferringar. Den genomsnittliga kommunala medelskattesatsen för 2010 var 31,56 procent, med en lägsta skattesats på 28,89 procent (Vellinge) och en högsta skattesats på 34,17 procent (Ragunda). För en sammanlagd förvärvsinkomst över en bestämd tröskel (384 200 kr för 2010) måste skattebetalaren också betala en statlig inkomstskatt. Den statliga inkomstskatttabellen består av två trappsteg. Marginalskattesatserna i vart och ett av stegen är 20 respektive 25 procent. Om man enbart beaktar inkomstskatten för privatpersoner är 2010 års högsta marginalskattesats på förvärvsinkomst alltså 56,56 procent. Kapitalinkomst beskattas avskilt från den totala förvärvsinkomsten med en proportionell skattesats på 30 procent.

År 2007 betalade 20 procent av befolkningen som fyllt 20 år statlig inkomstskatt. 6 procent av befolkningen fick betala den högsta marginalskattesatsen. Trösklarna för den statliga inkomstskatten har ökat i reala termer under de senaste åren (se tabell 2.3). Det kan särskilt nämnas att brytpunkterna för den statliga inkomstbeskattningen höjdes 2009.

Tabell 2.3 Övre och undre brytpunkter för statlig inkomstskatt för perioden 2006–2009

	2006	2007	2008	2009
Nedre brytpunkt	334 900	338 900	339 800	380 200
Övre brytpunkt	497 900	503 900	505 500	538 800

Not: Brytpunkterna anges i 2009 års prisnivå. Deflatering med konsumentprisindex (KPI) av årets värden för perioden 2006–2008.

⁶ Se Forslund (2009) för en bra sammanfattning av regeringens reformer.

Innan individens skattskyldighet beräknas gör Skatteverket automatiskt ett grundavdrag från individens taxerade totala förvärvsinkomst (summan av arbetsinkomst och sociala transfereringar). Sedan 1991 fasas grundavdraget in på lägre inkomstnivåer och fasas ut på högre inkomstnivåer med effekter för marginalskattesatsen för den individ som ligger inom dessa inkomstintervall. Figur 1 visar den lagstadgade skattetablell som gäller för individen 2010. Grundavdraget fasas in mellan 42 000 kr och 115 300 kr och fasas ut mellan 131 000 kr och 334 100 kr 2010.

2.3 Skattereduktioner för förvärvsinkomster

Jobbskatteavdraget som är en svensk skattereduktion för förvärvsinkomst som alltså enbart gäller arbetsinkomst, inte transfereringar,⁷ infördes 2007. I 2007 års regeringsproposition uppskattades budgetkostnaderna för denna skattesänkning ("det första steget") till omkring 40 miljarder kronor. Reformen, som i dagligt tal kallas jobbskatteavdraget, markerar ett slut på den långvariga svenska traditionen att beskatta olika typer av sociala transfereringar gemensamt med förvärvsinkomst. Jobbskatteavdraget är utformat på ett tekniskt komplicerat sätt. Det beror till viss del på det redan befintliga grundavdraget. Jobbskatteavdragets omfattning 2010 beräknas i enlighet med tabell 2.4. I och med jobbskatteavdraget sänks marginalskattesatsen för förvärvsinkomster på upp till 334 000 kr. Men i motsats till det som är standard i andra länder som har genomfört skattereduktioner för förvärvsarbetande *fasas det svenska jobbskatteavdraget inte ut vid högre inkomstnivåer*.

Tabell 2.4 Formel för skattereduktion för förvärvsinkomst under 2010

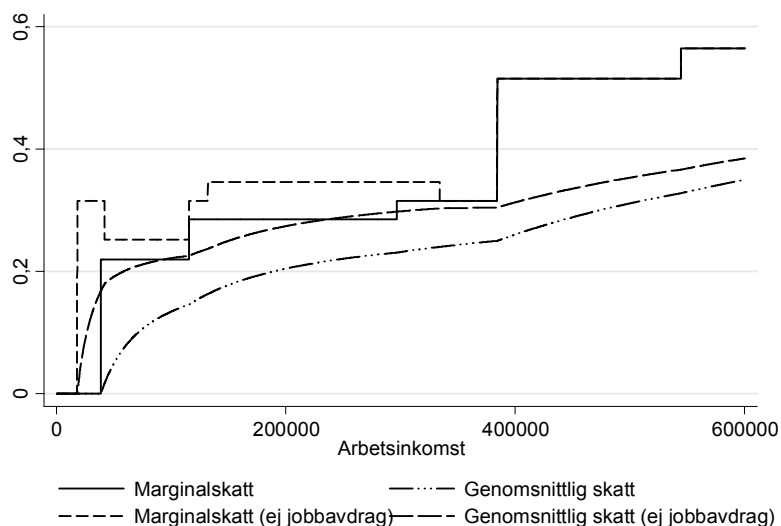
Förvärvsinkomst	Skattereduktion
0–0,91 PBB	$(FI-GA) \times \text{kommunal skattesats}$
0,91 PBB–2,72 PBB	$(0,91 \text{ PBB} + 0,304 \times (AI-0,91 \text{ PBB}) - GA) \times \text{kommunal skattesats}$
2,72 PBB–7,00 PBB	$(1,461 \text{ PBB} + 0,095 \times (AI-2,72 \text{ PBB}) - GA) \times \text{kommunal skattesats}$
7,00 PBB–	$(1,868 \text{ PBB} - GA) \times \text{kommunal skattesats}$

Not: PBB = prisbasbelopp (= 42 400 kr för 2010), AI = förvärvsinkomst, GA = grundavdrag.

⁷ Detta stämmer inte helt, eftersom jobbskatteavdraget också beror på grundavdraget, som i sin tur också är en funktion av skattepliktiga transfereringar.

Figur 1 visar marginalsattesatsen, eller margineffekten, och den genomsnittliga sattesatsen som en funktion av förvärvsinkomsten, med och utan jobbskatteavdraget för 2010 under förutsättning att all inkomst som tillhandahålls är förvärvsinkomst (inte skattepliktiga transfereringar). På ett sätt förenklade jobbskatteavdraget tabellen för marginalsatt eftersom antalet trappsteg minskade från 8 till 6.⁸ Ett stort antal skattebetalare med medelinkomster får sin marginalsattesats sänkt med omkring 6 procentenheter. Marginalskatterna för dem som tjänar över 334 000 kr påverkas inte av jobbskatteavdraget. Vi kan också dra slutsatsen att skattebetalare med mycket låga inkomster fick dramatiska sänkningar av både den genomsnittliga sattesatsen och marginalsattesatsen. För höginkomsttagare blir minskningen av den genomsnittliga sattesatsen mer blygsam.

Figur 1 Marginalsattesatsen som en funktion av förvärvsinkomst



Not: Figuren bygger på förutsättningen att individen inte mottar skattepliktiga transfereringar för 2010. Skattetabellen inbegriper grundavdraget, skattereduktion för förvärvsinkomst och statlig inkomstskatt.

⁸ Kom ihåg att detta är under förutsättning att individen inte mottar några skattepliktiga transfereringar. Eftersom grundavdraget, men inte jobbskatteavdraget, är en funktion av skattepliktiga transfereringar beror brytpunkterna i allmänhet på antalet skattepliktiga transfereringar. Det gör skattereglerna mindre genomskinliga ur skattebetalarnas perspektiv.

De ovan nämnda reglerna gäller arbetstagare som inte fyllt 66 år. Äldre arbetstagare som har löneinkomst eller inkomster från näringsverksamhet omfattas av mer generösa regler. År 2007 och 2008 var formeln för jobbskatteavdraget för äldre arbetstagare tämligen lik formeln för arbetstagare i den aktivaste åldersgruppen, med undantag för att äldre arbetstagare fick en mer generös skattereduktion vid en given förvärvsinkomstnivå (se appendix D). År 2009 förenklades tabellen för jobbskatteavdraget för äldre arbetstagare, så att det inte längre är en funktion av vare sig den kommunala skattesatsen eller grundavdraget – det är enbart en funktion av förvärvsinkomstens storlek.

2.4 Arbetsgivaravgifter

De lagstadgade arbetsgivaravgifterna (sociala avgifter) i Sverige har legat på en stabil nivå på omkring 32–33 procent av bruttolönen sedan mitten av 1990-talet. Förutom detta betalar arbetsgivare avgifter till kollektivavtalade sociala trygghetssystem. Man ska dock komma ihåg att de sociala avgifterna också ger arbetstagaren rätt till ett antal sociala förmåner. Det finns dock ingen större koppling mellan det inbetalda beloppet och pensionsnivå eller förmåner. Löneinkomster som överstiger 7,5 prisbasbelopp genererar i allmänhet inga förmåner. Skattekomponten i de sociala avgifterna har ofta uppskattats till att ligga på omkring 60 procent (Skatteverket 2010, s. 11).

Från och med den 1 juli 2007 sänktes arbetsgivaravgiften till 22,71 procent av bruttolönen för personer som inte hade fyllt 25 år före den 1 januari. Från och med den 1 januari 2009 behövde arbetsgivare som anställde arbetstagare som inte fyllt 26 år före den 1 januari bara betala en avgiftssats för arbetsgivaravgifter och egenavgifter på 15,74 procent för dessa anställda. Dessa reformer motiverades med en hög arbetslöshetsnivå bland ungdomar och demografiska trender.

Regeringen har också genomfört riktade sänkningar av löneskatter för äldre arbetstagare. För anställda som är födda före 1938 behöver arbetsgivaren inte betala några lagstadgade sociala avgifter. Dessa arbetstagare är inte berättigade till det nya offentliga pensionssystemet. För personer som är födda 1938 och senare men

som har fyllt 65 år ska arbetsgivaren betala en ålderspensionsavgift på 10,21 procent (se appendix D för mer information).

Det finns även arbetsmarknadspolitiska subventioner som minskar lönekostnaderna för vissa arbetstagargrupper: "nystartsjobben", "nyfriskjobben" och "instegsjobben". "Nystartsjobben" är ett lönebidrag till långtidsarbetslösa, "nyfriskjobben" är ett bidrag till individer som har varit långtidssjukskrivna och "instegsjobben", slutligen, är ett lönebidrag som riktas mot nyanlända invandrare.

2.5 Konsumtionsskatter

Konsumtionsskatter kan delas in i mervärdesskatter (moms) och punktskatter. Den generella momsskattesatsen är 25 procent. Livsmedel, hotelltjänster och camping beskattas med 12 procent. Tidningar, böcker, tidskrifter, kulturella aktiviteter och idrottsevenemang samt resor med kollektivtrafik beskattas med 6 procent. För ett typiskt hushåll ligger den effektiva momsen på omkring 21 procent.⁹ Den huvudsakliga delen av punktskatter tas ut på energi- och miljöskatter.

2.6 Skattereduktion för hushållsnära tjänster

Den 1 juli 2007 infördes en skattereduktion för hushållsnära tjänster (*RUT-avdraget*). Skattebetalaren får en skattereduktion på 50 procent av kostnaden för arbetet. Skattereduktion gäller för tjänster som utförs i, eller i nära anslutning till, den bostad där skattebetalaren bor. Tjänsterna omfattar städarbete, matlagning, gräsklippning och barnpassning. Närmare 99 000 svenska skattebetalare ansökte om denna skattereduktion under beskattningsåret 2008 (se avsnitt 5.3 där frågan diskuteras ytterligare).

En skattereduktion för tillbyggnad, ombyggnad och renovering, främst av fast egendom, (*ROT-avdraget*) återinfördes för förvärv av denna typ av tjänster från och med den 8 december 2008. Denna skattereduktion har införts tidigare under vissa perioder, och den har motiverats som ett stimulansprogram för byggindustrin. Skattereduktionen är åter 50 procent av arbetskostnaden. Summan av dessa skattereduktioner (RUT + ROT) får inte överstiga 50 000 kr.

⁹ Vi har gjort egna beräkningar som bygger på Hushållens utgifter (HUT).

2.7 Mikrosimuleringsresultat

I de tidigare avsnitten har vi observerat att jobbskatteavdraget sänkte både marginalsattesatsen och den genomsnittliga skattesatsen avsevärt. Men för att noggrant beskriva de incitament för att arbeta som de svenska medborgarna möter, måste man också beakta effekterna av det fullständiga skatte- och transfereringssystemet. I detta avsnitt ska vi se mer ingående på hur incitamenten för arbete påverkar olika sociodemografiska grupper och inkomstgrupper. Från 2006 och framåt har den borgerliga alliansen reformerat arbetslöshetsersättningssystemet och sjukförsäkringssystemet i syfte att öka incitamenten för att arbeta. Men vissa aspekter av dessa reformer – som de höjda avgifterna till arbetslöshetsersättningssystemen för vissa grupper – har förmodligen motverkat incitamenten att arbeta. Eftersom denna rapport inte omfattar någon beskrivning av transfereringssystemen kommer analysen att inriktas på två nyckelbegrepp:

- i. *Tröskeeffekten* för en individ definieras som:

$$PTR=1- \frac{\text{Hushållets finansiella vinst av att individen väljer att arbeta}}{\text{Individens bruttoinkomst vid arbete}}$$

I en värld utan några transfereringar skulle tröskeeffekten vara lika med den lagstadgade genomsnittliga skattesatsen för en individ.¹⁰ Anta att en person som väljer att arbeta får en löneinkomst på 120 000 kr och betalar en nettoskatt på 38 000 kr. Hennes disponibla inkomst som förvärvsarbetande blir då 82 000 kr. Som arbetslös får hon istället en arbetslöshetsersättning som uppgår till 96 000 kr, samtidigt som hon betalar en nettoskatt på 30 000 kr, vilket innebär en disponibel inkomst som arbetslös på 66 000. Denna person skulle uppleva en tröskeeffekt motsvarande $1 - (82\,000 - 66\,000) / 120\,000 = 86,7$ procent. Om tröskeeffekten är lika med 1 ger arbetet ingen ekonomisk vinst. Det är värt att notera att tröskeeffekten är ett individuellt mått, även om det baseras på hushållets inkomst. För att få fram tröskeeffekten bör man studera hushållets inkomst samtidigt som inkomsterna från hushållets andra medlemmar hålls på en konstant nivå.

¹⁰ I appendix A diskuterar vi hur tröskeeffekten och margineffekten påverkas om man uttryckligen beaktar indirekta skatter (moms och löneskatter).

ii. *Marginaleffekten* definieras som:

$$METR = \frac{\text{Nettoförändringen i skatter och transfereringar då inkomsten ökar med ett litet belopp}}{\text{Det lilla beloppet}}$$

Marginaleffekten är det relevanta måttet för incitamenten att få en liten mängd extrainkomster. Om margineffekten är lika med noll behåller individen hela den sist intjänade kronan. Om margineffekten är lika med 1 behåller hon inget av den sist intjänade kronan.

2.7.1 Tröskeeffekten

Tröskeeffektens omfattning blir olika för individer som går över från olika transfereringssystem (till exempel arbetslöshetsersättning eller sjukförsäkring) till arbete. Eftersom bestämmelserna skiljer sig åt för olika transfereringssystem blir tröskeeffekterna olika stora beroende på vilket system individen får sina inkomster ifrån vid om denne inte arbetar alls. Tabell 2.5 redogör för de genomsnittliga nivåerna 2010 och förändringarna i tröskeeffekter under perioden 2006–2010 efter hushållstyp och decil¹¹ för tre transfereringssystem: arbetslöshetsersättningssystemet, sjukförsäkringssystemet och förtidspensionssystemet.^{12, 13} Decilerna definieras baserat på förvärvsinkomst.

¹¹ Med deciler menas att man delar upp en fördelning i tio delar som är lika stora (från lägsta till högsta värdet); varje del motsvarar 10 procent.

¹² När man tolkar genomsnittliga tröskeeffekter och margineffekter för hushållstyperna ska man ha i åtanke att dessa olikheter kan återspegla skillnader i inkomst.

¹³ I denna rapport beräknar vi inte tröskeeffekterna för dem som uppbär socialbidrag eller försörjningsstöd, eftersom detta inte ingår i finansdepartementets standardrutiner. Socialbidrag inkomstprövas gentemot nettoinkomst efter avdrag för erlagd preliminärskatt.

Tabell 2.5 Tröskeeffekter för arbetslösa, sjukskrivna och förtidspensionerade

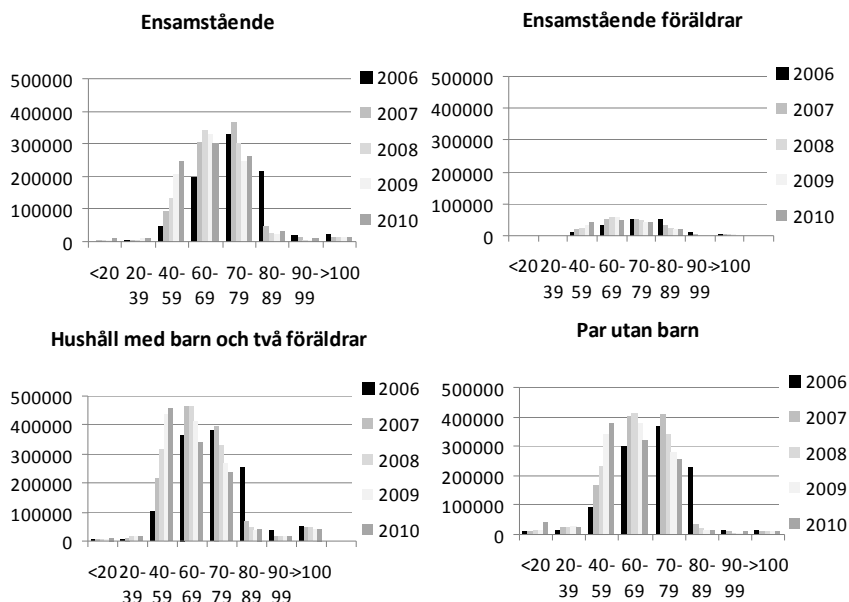
	Arbetslöshets- ersättning		Sjukförsäkring		Förtidspension	
	Nivå 2010	Förändring 2010–2006	Nivå 2010	Förändring 2010–2006	Nivå 2010	Förändring 2010–2006
Samtliga	67,6	-10,3	69,9	-9,8	64,8	-5,3
Ensamstående utan barn	65,0	-10,8	71,5	-9,3	66,7	-5,8
Ensamstående med barn	68,7	-10,8	72,3	-11,3	67,8	-8,0
Sammanboende utan barn	62,0	-10,0	67,1	-10,5	63,4	-5,0
Sammanboende med barn	72,5	-11,5	70,9	-9,4	64,4	-5,0
Decil						
1	116,5	-12,6	62,3	-21,6	65,2	-12,4
2	73,1	-7,7	70,7	-14,1	66,5	-8,1
3	67,2	-12,3	72,9	-8,4	67,6	-3,5
4	67,7	-10,5	74,9	-7,1	67,9	-2,5
5	64,9	-11,4	75,4	-6,2	68,0	-2,5
6	62,1	-11,1	75,7	-5,8	67,7	-2,8
7	59,3	-10,7	72,6	-8,3	65,5	-4,4
8	56,9	-10,2	69,1	-9,4	62,6	-6,4
9	54,8	-9,4	65,5	-9,5	60,2	-5,6
10	53,1	-6,6	60,4	-7,8	57,0	-4,6

Tabell 2.5 visar att tröskeeffekten för arbetslöshetsersättnings-systemet har minskat i alla demografiska grupper och inkomst-deciler. Den genomsnittliga tröskeeffekten har sjunkit från 77,8 procent 2006 till 67,6 procent 2010. De höga tröskeeffekterna i den första decilen kan förklaras med att det finns ett golv i arbetslöshetsersättningssystemet. Arbetslösa får ett minimibelopp oavsett förvärvsinkomstens storlek om de börjar arbeta. Under tidsperioden 2006–2010 var reduktionen av tröskeeffekter störst i den första decilen och minst i den tionde decilen.

Figur 2 visar mer information om fördelningen av individer i varje intervall för tröskeeffekter under perioden 2006–2010. Antalen har beräknats genom befolkningsvikter. Det är slående att bland de ensamstående befann sig över 200 000 av dem inom tröskelnivåer i intervallet 80–90 procent 2006, medan samma grupp

bara utgjordes av omkring 30 000 individer 2010. Samma mönster kan urskiljas när det gäller ”sammanboende utan barn”, ”ensamstående med barn” och ”sammanboende med barn”.

Figur 2 Tröskleffekter om individen uppbär arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet



Not: Uppskattat antal individer (på den vertikala axeln) med en tröskleffekt i ett visst intervall (på den horisontella axeln).

Tabell 2.5 visar vidare att utvecklingen av tröskeeffekterna för sjukförsäkringen till stor del påminner om arbetslöshetsersättningen. I fallet med sjukförsäkring har dock reduktionen varit mer koncentrerad till decilerna 1 och 2. Tröskeeffekterna för förtidspensionen har utvecklats lite annorlunda. Här var genomsnittsnivån lägre 2006. Å andra sedan har minskningen varit avsevärt lägre än i de andra två systemen. Det är intressant att notera att inga viktiga reformer har genomförts i detta system under den period som har undersökts. De reducerade tröskeeffekter som vi ser i tabell 2.5 kan därför till stor del tillskrivas införandet av jobbskatteavdraget. Det är intressant att tröskeeffekternas minskningar är betydligt lägre än inom ramen för arbetslöshetsersättningsystemet och sjukförsäkringssystemet, där tröskeeffekterna har sänkts *både* genom förändringar av socialförsäkringssystemet och av inkomstskattesystemet.

Hur omfattande är tröskeeffekterna i en internationell jämförelse? Immervoll m.fl. (2007) genomförde en viktig studie som satte fokus på tröskeeffekterna. Studien innehöll simuleringsresultat för tröskeeffekter i EU-länder som baserades på analysmodellen EUROMOD och 1998 års skatteregler. Då hade Sverige de näst högsta tröskeeffekterna (efter Danmark) på 75–70 procent, och de högsta siffrorna för den lägsta decilen. En mer uppdaterad jämförelse finns i Immervoll och Pearson (2009, figur 1)¹⁴ som skildrar tröskeeffekter för en individ som går från arbetslöshet till heltidsarbete med en inkomst som motsvarar två tredjedelar av 2005 års medellön. För denna person låg tröskeeffekten på över 75 procent i Sverige (den tredje högsta siffran i OECD-länderna), medan tröskeeffekten för ett typiskt kontinentaleuropeiskt land var runt 65 procent. Tröskeeffekterna låg på ännu lägre nivå i länder med lägre omfördelning, till exempel USA. Innan jobbskatteavdraget infördes i Sverige var därför tröskeeffekterna bland de högsta i världen, men nu har Sveriges relativa position förmodligen förbättrats något i detta avseende. I en diskussion av trender i genomsnittliga skattesatser (med hänsyn tagen till både skattesystemet och transfereringssystemet) under perioden 2000–2009, påpekar OECD (2009, s. 130) att ”de mest omfattande minskningar som påverkar alla hushållstyper noteras i Sverige”.

¹⁴ I denna studie genomförs också en ingående granskning av de olika typer av förmåner för förvärvsarbete som för närvarande förekommer i OECD-länderna.

2.7.2 Marginaleffekten

Vid sidan om det lagstadgade skattesystemet tar marginaeffekten hänsyn till alla de transfereringssystem som påverkar en individ vid en viss inkomstnivå. Tabell 2.6 redogör för marginaeffektens utveckling under perioden 2006–2010. Notera att marginaeffekten i genomsnitt är högre i den första decilen än i den andra. Detta är en konsekvens av transfereringssystemet. Det har skett en tydlig minskning när det gäller marginaeffekten för alla, bortsett från den högsta decilen, där marginaeffekten i stället har legat relativt konstant under perioden 2006–2010. I princip beror den totala marginaeffekten för högre inkomster på det lagstadgade skattesystemet. Eftersom de högsta marginaalkatterna har legat konstanta under den period som har undersökts har den genomsnittliga marginaeffekten i den högsta decilen också legat relativt konstant.

Figur 3 visar antalet individer i varje intervall för marginaeffekten under perioden 2006–2010. Det är särskilt slående att antalet ensamstående med barn med mycket höga marginaeffekter har minskat under de senaste fyra åren. Man ska komma ihåg att de marginaeffekter som redovisas i tabell 2.6 inte inbegriper mervärdesskatten (moms) och löneskatter. Om man även tar hänsyn till dessa indirekta skatter blir marginaeffekten högre. Såsom diskuteras i appendix A svarar en marginaeffekt på 0,29, såsom anges i tabell 2.6, mot en marginaeffekt på 0,48 om man även tar med indirekta skatter i beräkningarna.

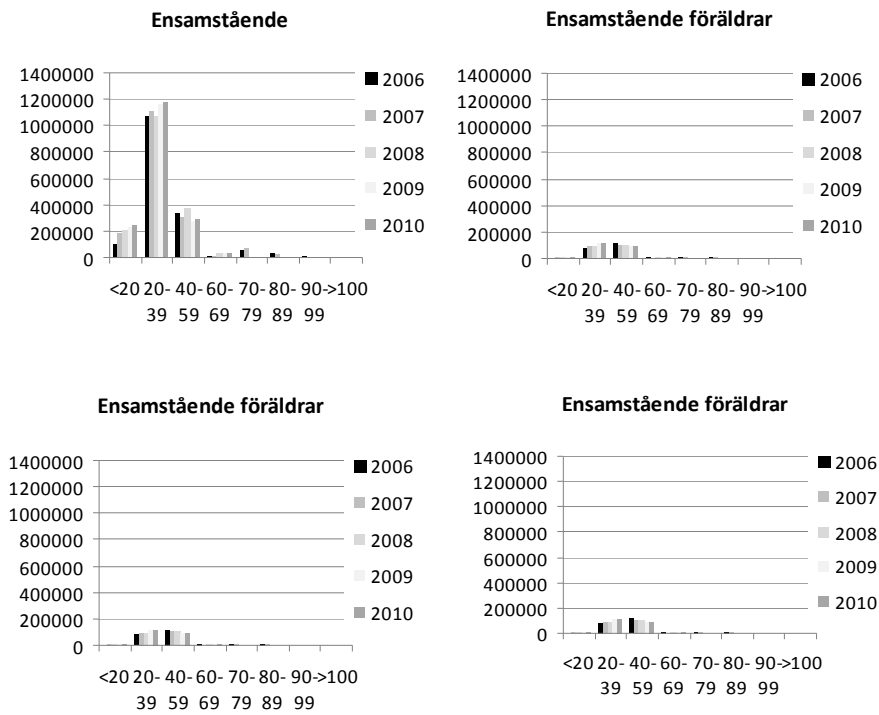
Tabell 2.6 Marginaleffekter 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Förändring 2010–2006
Samtliga	40,0	36,7	35,7	33,6	33,1	-6,8
Ensamstående utan barn	38,8	34,7	33,1	31,1	30,6	-8,2
Ensamstående med barn	49,5	44,2	42,6	40,8	40,4	-9,2
Sammanboende utan barn	39,0	36,8	36,5	34,2	33,8	-5,2
Sammanboende med barn	40,7	37,5	37,0	34,8	34,3	-6,3
Decil						
1	38,7	35,4	31,9	31,4	30,9	-7,8
2	32,4	24,8	22,5	21,8	22,1	-10,4
3	35,5	30,4	29,4	27,6	25,7	-9,8
4	37,6	32,6	31,6	30,6	29,5	-8,1
5	37,0	32,4	31,3	30,3	29,5	-7,6
6	36,5	32,4	31,3	30,1	29,2	-7,3
7	36,2	32,6	32,2	30,9	30,7	-5,5
8	39,6	39,1	40,4	32,5	32,4	-7,2
9	50,9	51,1	51,2	45,6	45,6	-5,3
10	54,7	54,7	54,7	54,1	54,1	-0,6

2.7.3 Sammanfattning av simuleringarna av marginaleffekten och tröskeeffekten

Sammantaget visar denna beskrivande mikrosimulering att både tröskeeffekterna och marginaleffekterna har sjunkit i Sverige under de senaste åren. Tröskeeffekterna för arbetslöshetsersättningen är fortfarande fallande i inkomst, något som skulle kunna vara problematiskt mot bakgrund av att låginkomsttagares arbetsutbud ofta anses vara mer elastiskt än höginkomsttagares arbetsutbud längs den så kallade extensiva marginalen (dvs. beslutet att delta i arbetskraften) (se diskussionen i avsnitt 4). Vi konstaterar också att marginaleffekten har minskat för vissa låginkomsttagargrupper – bland ensamstående mödrar har det skett en klar minskning under perioden 2006–2010. Det är värt att notera att marginaleffekten för höginkomsttagarna inte påverkats särskilt mycket. Den högsta marginaleffekten kommer att diskuteras ytterligare i avsnitt 5.2.

Figur 3 Uppskattat antal individer (på den vertikala axeln) med en effektiv marginalskatt i ett visst intervall (på den horisontella axeln)



3 Lärdomar från teorin om optimal beskattning

Teorin om optimal beskattning, som introducerades av nobelpristagaren James Mirrlees (1971), ger en bra startpunkt för analyser av de ofrånkomliga kompromisser mellan fördelnings- och effektivitetshänsyn som nämns i inledningen. En optimal beskattning bestäms inte utifrån några godtyckliga principer, som ”det är alltid bra att ha ett brett skatteunderlag och låga skattesatser” eller att man ”borde beskatta konsumtion i stället för inkomst”, ett yttrande som exempelvis ligger bakom några förslag om ”platt skatt”. I stället inleds den med en specifikation av preferenser från samhällets sida (som fångas med en så kallad social välfärdsfunktion), och sedan undersöks vilka skattestrukturer och skattesatser som bäst skulle kunna fylla dessa sociala syften (Banks och Diamond 2010). Skattestrukturerna som härleds därifrån kan i vissa fall vara ganska komplicerade, men de kan utan tvekan (med lämpliga ändringar för t.ex. administrativa begränsningar) tjäna som en måttstock för faktiska skattesystem.

Detta ramverk innesluter frågan om hur man utformar stöd till låginkomsttagare (transfereringar till personer som inte arbetar eller som arbetar väldigt lite) i den generella frågeställningen om hur man bör utforma ett optimalt system för inkomstbeskattning. Det optimala systemet omfattar vanligen en garanterad minimiinkomst för personer som inte arbetar och en genomsnittlig skattesats som ökar med inkomsten.

3.1 Grundanalysen

Analysen i Mirrlees (1971) kräver en utformning av sociala preferenser, underliggande inkomstklyftor före skatt, antaganden om samhällets intäktskrav och idéer om de snedvridningar som skatte-

systemet skapar. De sistnämnda modelleras ofta som arbetsutbudsbeslut, där högre skatter minskar utbudet av arbetskraft, men i senare analyser undersöks också andra snedvridningar. Högre skattesatser kan leda till en lägre ansträngning per arbetstimme (vilket skulle kunna innebära en lägre timlön) eller till att färre utbildar sig vidare. Höga skattesatser kan också minska motivationen att byta till ett mer högavlönat arbete, en typ av ansträngning som kan vara önskvärd eftersom den kan bidra till en ökad produktivitet i ekonomin. I princip omfattas alla dessa typer av snedvridningar av begreppet inkomstskattebasens elasticitet (*the taxable income elasticity*), som vi diskuterar mer ingående i avsnitt 4.2. Under vissa förutsättningar är inkomstskattebasens elasticitet ett sammanfattande mått på de snedvridningar som inkomstskattesystemet medför.

Översikter av resultaten i teorin om optimal beskattning har gjorts av bl.a. Tuomala (1990) och Salanié (2003). Enligt grundanalysen tenderar de totala skattesatserna att öka om:

- fördelningen av bruttoinkomsten blir mer ojämlig – det är denna fördelning som regeringen försöker att justera
- arbetsutbudet blir mindre elastiskt, vilket innebär att de snedvridningar som skattesystemet medför blir mindre
- regeringens preferenser blir mer egalitära
- regeringens intäktskrav ökar.

Dessa allmänna principer är intuitiva, men de säger relativt lite om den faktiska marginalskattesatsen på olika inkomstnivåer, dvs. om strukturen på marginalskatten för olika bruttoinkomster.

En central faktor som påverkar strukturen är den underliggande inkomstfördelningen (eller fördelningen av förmågor (*skills*)). Marginalskattesatsen bör vara hög på sådana ställen av fördelningen av förmågor där antalet skattebetalare är litet, eftersom antalet personer som drabbas av kännbar snedvridning då blir mer begränsat. Å andra sidan bör marginalskattesatsen vara hög på inkomster som är lägre än de nivåer där de flesta skattebetalare befinner sig. Anledningen är att en hög marginalskattesats på lägre inkomstnivåer än där en person befinner sig bara skapar en inkomsteffekt, och därför inte orsakar någon snedvridning. Hur hög den optimala marginalskattesatsen är vid en viss inkomst beror också på det samhälleliga värdet av ytterligare inkomst för personer på den aktu-

ella inkomstnivån: omfördelade preferenser leder till att marginalvärdet av ytterligare inkomst är lägre vid höga bruttoinkomster. Den optimala marginalskattesatsen för en grupp med en viss förmåga påverkas naturligtvis också av inkomstskattebasens elasticitet inom gruppen med denna förmåga.

Dessa iakttagelser tyder på att en optimal marginalskattesats kan vara hög vid låga inkomster: det finns få skattebetalare på dessa inkomstnivåer, men många skattebetalare befinner sig ovanför dem i inkomstfördelningen. Detta innebär också att transfereringar till personer som inte arbetar alls kan trappas av relativt snabbt (i avsnitt 3.3 nedan diskuterar vi emellertid det faktum att detta resultat inte står sig om arbetsmarknadsdeltagandet kännetecknas av hög elasticitet). Den optimala marginalskattesatsen kan därefter vara relativt låg på genomsnittliga inkomstnivåer (där majoriteten av skattebetalarna befinner sig), och den skulle stiga igen vid tillräckligt höga inkomstnivåer (eftersom den då påverkar färre personer och eftersom det sociala marginalvärdet av deras inkomst är litet). Detta skulle i så fall leda till en U-formad marginalskattekurva för inkomst (Brewer m.fl. 2010)^{15, 16}.

En fråga som inte undersöks i analysen ovan är inkomstosäkerhet. Beslut om utbildning i syfte att skaffa bättre inkomstmöjligheter fattas i realiteten under stor osäkerhet om t.ex. avkastningen på utbildningen. Progressiv beskattning kopplad till sociala säkerhetssystem ger en sorts försäkring mot mycket negativa inkomstchocker, vilket är värdefullt för den enskilda individen. Dessa faktorer tenderar att öka den önskade progressiviteten i skattesystemet (Mirrlees 1974, Pirttilä och Tuomala 2007).

3.2 Den optimala skattesatsen på de högsta inkomsterna

En specifik fråga är vad som är en lämplig marginalskattesats för de högsta inkomsterna. Ett angreppssätt är att försöka bestämma nivån på den högsta marginalskattesatsen på ett sätt som maxime-

¹⁵ Undersökningen av den optimala marginalskattens struktur är dock ganska komplicerad, och Tuomala (2010) erhåller ett optimalt skattesystem som är relativt platt under rimliga antaganden om inkomstfördelningen.

¹⁶ Om populationen av individer är ändlig bör marginalskattesatsen vara lika med noll för individen med den högsta förmågan. Detta resultat bör emellertid ses som en ren teknisk kuriositet utan bäring på den praktiska skattepolitiken: i praktiken är det omöjligt att identifiera den högsta möjliga förmågan (se t.ex. diskussionen i förordet i Mirrlees (2006)). Se också diskussionen i Saez (2001).

rar statens skatteintäkter. Idén om en intäktsmaximerande skattesats är förenlig med en rawlsiansk välfärdsfunktion, där välfärds-effekterna för de rika inte räknas och där allt som betyder något därför är hur stora skatteintäkter som kan samlas in från dem för att sedan fördelas till dem som är mindre välbeställda. Angreppssättet kan också försvaras med att den sociala värderingen av ytterligare inkomst sannolikt är liten, på gränsen till obetydlig, för en höginkomsttagare.¹⁷

Den intäktsmaximerande högsta skattesatsen är enbart beroende av de snedvridningar som skatterna medför och på antalet personer som har högst inkomst, dvs. hur stora inkomstskillnaderna är. De flesta skatteekonomer är nu överens om inkomstskattebasens elasticitet fångar den relevanta snedvridningen på den högsta inkomstnivån. Denna elasticitet omfattar inte bara beslut om arbetskraftsutbud, som sannolikt har mindre betydelse för denna del av befolkningen, utan också frågor som skatteplanering, som är av större relevans för dessa personer. Den optimala skattesatsen på den högsta inkomstnivån är högre ju mindre höginkomsttagarnas skattepliktiga inkomst påverkas av skattehöjningar. Den optimala skattesatsen är också högre ju ojämnare bruttointkomsterna är fördelade.

3.3 Beskattning av låga inkomster

Den analys som beskrivs ovan bygger på Mirrlees traditionella angreppssätt, där individer fritt tänks kunna välja arbetstid – också så lite som ett par timmar per vecka – utan ytterligare restriktioner. Huvuddelen av de empiriska undersökningar som gjorts nyligen tyder dock på att individer oftast endera inte arbetar alls, har ett deltidsjobb (som t.ex. omfattar 20 timmar per vecka) eller arbetar heltid. Detta kan tolkas som att deltagande på arbetsmarknaden innebär betydande fasta kostnader och att personer som arbetar därför oftast inte gör det bara några få timmar per vecka. Restriktionerna i fråga om valet av antalet arbetstimmar kan dock också komma från arbetsgivarnas sida. Beslutet om att arbeta eller inte, den så kallade extensiva marginalen (till skillnad från intensiv marginal som betecknar valet av antalet arbetstimmar), har också visat

¹⁷ Samma resultat uppnås emellertid om regeringen minimerar inkomstfattigdomen för dem som befinner sig under fattigdomsgränsen, och bortser från den onyttiga som individen erhåller av att arbeta (Kanbur m.fl. 1994).

sig vara mer flexibel för vissa grupper av arbetstagare (se diskussionen i avsnitt 4).

En mer elastisk extensiv marginal har två viktiga konsekvenser (Saez 2002). För det första blir de optimala transfereringarna väsentligt lägre till personer som inte arbetar men som skulle kunna göra det. För det andra blir också marginalskattesatserna för låga inkomster lägre – det kan vara optimalt att subventionera utbudet av arbetskraft till låginkomsttagare. Dessa observationer motiverar olika former av skattekrediter som gör det lönsamt att förvärvsarbeta. Sådana skattekrediter infördes först i de anglosaxiska länderna (*earned income tax credit* (EITC) i USA och *The Working families' Tax Credits* (WFTC) i Storbritannien) och har nu blivit populära även i andra välfärdsstater. En sådan politik innebär att transfereringar inte bara går till arbetslösa, utan också till arbetande låginkomsttagare.¹⁸

En annan komplicerande faktor är situationer där personer skiljer sig åt både i fråga om inkomstmöjligheter och i värderingen av fritid. En strategi är då så kallad *responsibility sensitiveness*: personer bör hållas ansvariga för förhållanden som de kan kontrollera (inställning), men kompenseras för skillnader som är bortom deras kontroll (naturliga skillnader när det gäller förmåga). Fleuraebaey och Maniquet (2006, 2007) introducerar denna idé i analysen av optimal beskattning. De påpekar att det faktum att man kan vilja gynna de hårt arbetande lågkvalificerade är ytterligare ett skäl att ha skattekrediter av EITC-typ.

3.4 Öronmärkning

I diskussionen ovan används enbart en informationskälla (inkomst) vid utformningen av skattepolitiken. Om personer skiljer sig åt när det gäller andra relevanta egenskaper som också hör samman med individens förmåga att tjäna inkomst så skulle regeringen också kunna basera sin skatte- och transfereringspolitik på denna information. Denna idé kallas *tagging* (öronmärkning) och undersöktes först av George Akerlof (1978). Ett exempel skulle kunna vara att det finns två grupper: en missgynnad och en med goda färdigheter. Om nackdelarna är klart observerbara och om individerna själva

¹⁸ Samma resultat uppnås emellertid om regeringen minimerar inkomstfattigdomen för dem som befinner sig under fattigdomsgränsen, och bortser från den onyttiga som individen erhåller av att arbeta (Kanbur m.fl. 1994).

inte kan påverka dessa karakteristika kan regeringen lätt utforma särskilda skattesystem för de två grupperna. Om dessa karakteristika är inte kan mätas perfekt, eller om individerna delvis kan manipulera dem, blir problemet naturligtvis mer komplicerat. I detta fall innehåller de optimala skatte- och transfereringssystemen, i jämförelse med situationen där information om bristande förmåga inte används alls, en större omfördelning gentemot missgynnade grupper eller mindre skattesnedvridningar, eller både och (Immonen m.fl. 1998). En specifik tillämpning av öronmärkning som är relevant för politiken är åldersbetingad beskattning, en idé som används för arbetsgivaravgifter och personbeskattning i det svenska systemet (högre jobbskatteavdrag för äldre).

3.5 Fokus på hushåll snarare än på individer

I diskussionen ovan ligger fokus i stor utsträckning på enskilda individer, medan de frågor som relaterar till beskattning av par utelämnats. Dessa brister är allvarliga, eftersom man i en verklig skattepolitik faktiskt måste hantera denna fråga för majoriteten av skattebetalarna. Kleven m.fl. (2009a) innehåller en mycket användbar analys av sambesiktning, där den partner som har den lägsta inkomsten (i teknisk jargong: den sekundära inkomsttagaren i familjen) enbart väljer om han eller hon ska förvärvsarbete eller inte, medan partnern med högst inkomst (den primära inkomsttagaren) också väljer arbetstid. De visar att den optimala marginalskatten är högre för den sekundära inkomsttagare som har en partner med låg inkomst. Detta beror på att hushåll där båda parter arbetar har det bättre ställt i inkomsthänseende än hushåll där bara den ena parten arbetar. Därför finns det skäl att omfördela inkomster i riktning mot hushåll där endast en partner arbetar, och värdet av denna omfördelning är större i botten av fördelningen. Detta tämligen oväntade resultat är i själva verket förenligt med många verkliga skatte- och transfereringssystem, i vilka individer beskattas separat samtidigt som transfereringar inkomstprövas gentemot den gemensamma familjeinkomsten. De avtrappade transfereringarna skapar då en högre effektiv marginalskattesats för hushåll där den primära inkomsttagaren tjänar mindre.

3.6 Betydelsen av genomskinlighet

I den ekonomiska standardanalysen av beskattning förutsätter man att enskilda individer är fullt medvetna om skattereglerna och kan fatta optimala beslut om arbetsutbud och annat utan friktioner. Ett antal nyare studier inom offentlig beteendekonomi – som i hög grad baseras på slutsatser inom psykologi – har dock visat att dessa antaganden inte nödvändigtvis är rimliga.

Chetty och Saez (2009) undersöker exempelvis hur information om EITC i USA påverkar arbetskraftsutbudsbesluten. Enligt tidigare undersökningar känner oftast arbetstagare som är berättigade till EITC till förekomsten av bidragssystemet, men de är inte helt medvetna om programmet effekter på den effektiva marginalskattesatsen i in- och utfasningsregionerna. Därför utarbetade författarna ett experiment där de personer som hjälper till med att utarbeta skattedeklarationer informerade skattebetalarna om EITC-systemet, så att hälften av en grupp skattebetalare fick detta stöd och den andra hälften slumpvis utses att ingå i kontrollgruppen. Efter att experimentet utförts visade det sig att inte alla tjänstemän hade följt försöksutformningen (de ville snarare alltid uppmuntra klienten till att få en högre inkomst, även om individen befann sig i utfasningsregionen). Klienterna till dem som hade hållit sig till försöksutformningen var signifikant mindre benägna att rapportera mycket låga inkomster (antagligen för att vara kvalificerade för infasningsdelen i systemet). Eftersom inkomsten rapporteras av en tredje part (arbetsgivaren) och därför oftast är korrekt speglar denna förändring förmodligen en verklig beteendeförändring i fråga om utbudet av arbetskraft. Studien visar därmed att ökad information verkar ha en betydelsefull effekt, jämförbar med omkring en tredjedels höjning av det faktiska monetära värdet av EITC.

En liknande idé, som dock går i en annan riktning, relaterar till begreppet dold skatt. Starka tecken (Blumkin m.fl. 2009) tyder på att individer har svårare att förstå den skattebörda som kommer av indirekta skatter än den mer tydliga direkta inkomstskatten. Detta skulle därmed innebära att vissa av de negativa beskattningseffekterna faktiskt skulle kunna minskas om en del av skattebördan dolles i instrument som indirekta skatter och arbetsgivarinbetalda sociala avgifter.

Chetty (2009) belyser den roll som optimeringsfriktioner spelar för skatteanalyser. Han försöker förena lärdomar från empiriska

skatteanalyser på mikronivå, som huvudsakligen redovisar blygsamma beteendereaktioner på skatteförändringar, och undersökningar på makronivå (som Prescott, 2004), där beskattning anses kunna ha stora effekter på ekonomin i allmänhet om man beaktar alla faktorer. Förekomsten av optimeringsfriktioner skulle kunna förklara varför de elasticiteter som skattas med hjälp av mindre skattereformer kan vara obetydliga om fördelarna med att förändra sitt beteende understiger kostnaderna för ooptimering och människor därför inte anser att det är mödan värt att reagera. Betydande skatteskillnader, som t.ex. de som råder mellan länder, leder dock till ooptimering och reaktioner bland skattebetalarna. Chetty m.fl. (2010) finner stöd för denna hypotes på danska data. De skattar högre inkomstskattebaselasticiteter för stora förändringar i marginalskatten och lägre elasticiteter vid små förändringar i marginalskattesatsen (se även avsnitt 4 nedan).

Diskussionen ovan innebär sammantaget att skatteförmåner för förvärvsarbetande bör vara både omfattande och lätta att förstå för de ska kunna förväntas ha betydande effekter på arbetskraftsutbudet.

3.7 Beskattning i öppna ekonomier: betydelsen av migration

Det lyfts ofta fram att en ökad rörlighet hos den kvalificerade arbetskraften skulle kunna leda till en skattekonkurrens för att attrahera höginkomsttagare precis som för att attrahera multinationella företag. Länderna i Norden är särskilt utsatta när det gäller denna typ av skattekonkurrens, eftersom högre utbildning är så gott som kostnadsfri, löneskillnaderna är relativt små och förvärvsinkomsten beskattas på ett mer progressivt sätt än i vissa konkurrerande länder, i synnerhet de anglosaxiska. Även om rörligheten bland höginkomsttagare skulle vara relativt liten skulle detta ändå kunna leda till stora förluster i skatteintäkter, eftersom dessa individer är stora nettobetalare till staten.

Även om beslut som avser migration påverkas av många andra faktorer än enbart skattesatser pekar ändå en del på att vissa länder har lockat till sig kvalificerad arbetskraft med lägre inkomstskatter

(Egger och Radulescu 2008)¹⁹, och denna tendens skulle kunna förstärkas i framtiden. Detta borde intuitivt sett betyda att inkomstbeskattningens progressivitet då måste minskas. Denna intuition bekräftas av en omfattande analys av optimal beskattning av Simula och Trannoy (2010), som visar att regeringen måste ta hänsyn till ytterligare en påverkbar marginal, utvandring, när den fastställer den optimala marginalskattesatsen. Om utvandring är ett bekymmer för Frankrike, så är det verkligen ett bekymmer även för länderna i Norden. Den intäktsmaximerande skattesatsen för de allra högsta inkomsterna skulle alltså kunna vara något lägre än vad som påvisas i analyser av modeller av slutna ekonomier.

3.8 Andra skatteinstrument

Räcker det att begränsa omfördelningen till inkomstskatt, eller borde regeringen använda andra skatteinstrument (i synnerhet varuskatter och prissättning av offentliga varor) i sin omfördelningsspolitik? Nyckeln till svaret är informationens betydelse: om exempelvis inköp av varor ger ytterligare information om ett hushålls underliggande förmåga (som inte framgår av bruttoinkomstnivån) kan skatten på varor vara ett potentiellt användbart instrument inom skattepolitiken.²⁰ Om preferenserna exempelvis skiljer sig åt så att personer som arbetar mer konsumerar mer av vissa varor (vid en given inkomstnivå) än andra personer kan en liten subvention av varor som konsumeras i samband med arbete öka välbefindandet genom att arbetsutbudet stimuleras. Därmed kan de snedvridningar som inkomstskatten medför minskas. Varor och tjänster som förknippas med fritid borde av liknande skäl beskattas hårdare, och kostnaderna för offentliga varor och tjänster som är till stöd för arbetskraftsutbud (t.ex. barnomsorg) borde sänkas. Om det inte finns någon koppling mellan konsumtionen av en viss vara och arbetsutbudet (vid en given inkomstnivå) finns det dock inget skäl att differentiera varuskatterna utifrån ett arbetsutbudsperspektiv (Atkinson och Stiglitz 1976, Kaplow 2006).

¹⁹ Kleven, Landais och Saez (2009b) finner en hög migrationselasticitet för en särskild grupp (professionella fotbollsspelare). Den externa giltigheten hos denna slutsats är naturligtvis osäker.

²⁰ Denna omfattande litteratur inleddes av Christiansen (1984), Boadway och Keen (1993) och Edwards, Keen och Tuomala (1994). Se Blomquist m.fl. (2010) för ett imponerande bidrag som gjorts nyligen.

Crawford m.fl. (2008) undersöker denna fråga empiriskt med användning av uppgifter från Storbritannien. De bekräftar intuitionen att varuinköp verkligen skiljer sig åt beroende på arbetskraftsutbudet (ett exempel på detta är resekostnader som uppstår genom pendling), men de hävdar att den empiriska betydelsen av dessa effekter är ganska liten. Om man tar hänsyn till de administrativa kostnaderna skulle detta tala till förmån för en enhetlig varuskatt. Det finns emellertid vissa tecken på att åtminstone fastighets- och kapitalinkomsten visar ett negativt samband med arbetskraftsutbudet (Gordon och Kopczuk 2008) och att användning av barnomsorgstjänster visar ett positivt samband med detta utbud (Pirttilä och Suoniemi 2010), vilket tyder på att en särskild hänsyn till just dessa faktorer skulle kunna vara fördelaktigt från ett arbetskraftsutbudsperspektiv.

En fråga av särskild betydelse är skattebehandlingen av hushållsnära tjänster (t.ex. städning och reparation). Analysen i Kleven m.fl. (2000) stöder intrycket att sådana tjänster borde gynnas i skattesystemet om detta skulle öka arbetskraftsutbudet i betydande grad (människor kan arbeta heltid om de inte måste reparera sitt hem själva).²¹ I realiteten är två viktiga frågor när det gäller att stödet till dessa tjänster i vilken mån skattesänkningar faktiskt är knutna till sänkta konsumentpriser och svartarbete. För det första kan tillgången till kvalificerade reparatörer vara begränsad medan utbudet av personal för t.ex. städtjänster förmodligen är ganska elastiskt, och då kan skatteavdragen inom den förra sektorn kanske huvudsakligen leda till höjda priser före skatt, vilket innebär att den totala efterfrågan på dessa tjänster inte nödvändigtvis kommer att öka (Uusitalo 2005). Detta skulle innebära att man noggrant måste välja ut sådana tjänster där det finns ett stort utrymme för faktiska ökningarna av produktionen i jämvikt. Argumentet för att stödja tjänsterna är också starkare i ju högre grad utbudet av dem rör okvalificerad arbetskraft – då blir bidragen ett indirekt sätt att höja de relativa lönerna inom sektorn (Naito 1999). Men även om den officiella användningen av kvalificerade reparatörer inte skulle se ut att öka skulle det kunna vara så att svartjobben minskade, och att den förlust i skatteintäkter som ett beviljande av skattesänkningen skulle innebära följaktligen (åtminstone delvis) skulle kompenseras. Problemet är att den empiriska analysen av skuggekonomin per definition är svår.

²¹ Denna tolkning överensstämmer också med lärdomar som dragits av sådana analyser om optimal varuskatt där den tid som konsumtionen tar beaktas (Boadway och Gahvari 2006).

Slutligen är aktiveringskrav på personer som får arbetslöshetsersättning eller andra transfereringar ytterligare ett viktigt sätt att påverka de snedvridningar som skatte- och transfereringssystemet medför, även om det inte är ett skatteinstrument. En aktiveringspolitik innebär att den arbetssökande måste delta i utbildningsprogram eller program för arbetssökning för att beviljas ersättning. Detta medför att de arbetssökande inte får mycket mer ren fritid än en arbetstagare, och att de eventuella risker för beteendeförändringar (*moral hazard*) som arbetslöshetsersättningsystemen (liksom alla andra försäkringssystem) medför kan mildras. Därför kan aktiveringskrav betraktas som en ersättning för reduktion av den garanterade inkomsten (eller transfereringarna): båda dessa typer av politik kan bidra till att öka viljan att börja arbeta, men med olika följder för de arbetssökandes inkomstnivå (Andersen och Svarer 2007).

4 Empiriska resultat avseende sysselsättningseffekterna av inkomstbeskattning

4.1 Empiriska arbetsutbudsstudier

Idén att skatter kan påverka hur mycket individer väljer att arbeta nämndes redan i inledningen. Som nämndes kan en ökning av marginalskattesatsen påverkar antalet arbetade timmar på två sätt:

- i. *Substitutionseffekten* är en förändring i utbudet av arbetskraft som beror på förändringen av det relativa priset mellan konsumtion och fritid: när fritiden blir billigare ”köper” den verksamma personen mer fritid (d.v.s. arbetar färre timmar). På så sätt verkar denna effekt i riktning mot en *minskning* av utbudet av arbetskraft.
- ii. *Inkomsteffekten* är den förändring i utbudet av arbetskraft som sker på grund av att den disponibla inkomsten har minskat. Om fritid är en normal vara²² kommer individen att arbeta fler timmar till följd av skattebördan. Då måste individen arbeta fler timmar för att uppnå en given nyttonivå.

Substitutions- och inkomsteffekterna verkar oftast i motsatta riktningar, och nettoeffekten kan inte fastställas på teoretisk väg. Det behövs empiriska belägg för att fastställa i vilken riktning nettoeffekten går. Inkomsteffekter kan också uppstå när individens icke arbetsrelaterade inkomst (det belopp som personen kan konsumera när den inte arbetar alls) förändras.

Det viktigaste arbetsutbudsbeslutet är kanske beslutet om deltagande i arbetskraften. Individen beslutar att delta om nyttonivån vid noll timmars arbete, då man enbart konsumerar icke arbets-

²² Om efterfrågan på en vara stiger med en högre inkomst så rör det sig om en ”normal vara”.

relaterad inkomst, är lägre än den nyttonivå individen skulle uppnå om han eller hon valde att arbeta. Notera att deltagande kan omfatta betydande fasta kostnader för arbete, t.ex. kostnader för pendling och barnomsorg, som kan innebära att individen endera väljer att arbeta många timmar per vecka (20–40) eller inte alls. Incitamenten för deltagande i Sverige mättes ovan i avsnitt 2, i form av tröskeleffekter.

I tabellen nedan sammanställs resultat från arbetsutbudsstudier som gjorts på svenska data.²³ Som så ofta inom nationalekonomi anger vi arbetsutbudets känslighet i termer av en elasticitet: arbetsutbudets elasticitet med avseende på nettolönen är ett mått på den procentuella förändringen i arbetstimmar när nettolönen (1 – marginalsattesats) ökar med en procent. Elasticiteten med avseende på den icke arbetsrelaterade inkomsten är i sin tur ett mått på den procentuella förändringen av antalet arbetstimmar när en persons icke arbetsrelaterade inkomst ökar med en procent.

²³ Aronsson och Walker (2010) har nyligen gjort en relaterad översikt av svenska arbetsutbudsstudier, som omfattar något fler tekniska detaljer.

Tabell 4.1 Några strukturella svenska undersökningar av utbudet av antal arbetade timmar

Undersökning	Data	Elasticitet med avseende på nettolön	Elasticitet med avseende på icke-arbetsrelaterad inkomst
Blomquist (1983)	Gifta män, undersökning av levnadsstandard, Levnadsnivåundersökningarna (LNU), 1974	0,08	-0,04
Blomquist och Hansson-Brusewitz (1990)	Gifta män och kvinnor, LNU, 1981	0,08-0,12 (män), 0,38-0,79 (kvinnor) ²⁴	-0,13 till 0,02 (män), 0,24 till -0,03 (kvinnor)
Blomquist och Newey (2002) ²⁵	Gifta män, LNU, 1974, 1981 och 1991	0,04-0,08	-0,02
Flood m.fl. (2007)	Ensamstående mödrar, LINDA-data, 1999	0,62	
Flood m.fl. (2004)	Gifta män och kvinnor, Hushållens ekonomi (HEK), 1993-1999	0,05 (män), 0,10 (kvinnor)	

Ett vanligt resultat i arbetsutbudsstudier är att kvinnor verkar ha större löneelasticitet – såväl i fråga deltagandebeslutet som i fråga om beslut om antalet arbetstimmar. Detta är inte bara utmärkande för Sverige, utan gäller de flesta länder. Historiskt sett har variationen i siffrorna för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden varit

²⁴ Något som är intressant är att resultaten i Blomquist och Hansson-Brusewitz visar på en liknande elasticitet för män och kvinnor i utvärderingen av elasticitet på samma tim- och lönenivå. Dessa resultat går stick i stäv med den vanliga uppfattningen att kvinnors deltagande i arbetslivet i högre grad påverkas av skatter än mäns.

²⁵ Liang (2009) utvidgar metoden i Blomquist och Newey (2002) genom att inkludera icke-deltagande i arbetskraften. I undersökningen används svenska data, också i detta fall från LNU (1974, 1981, 1991 och 2000). Liang undersöker hur gifta kvinnor reagerar på inkomstbeskattning och har kunnat fastställa en okompenserad löneelasticitet på 0,9 för förändringar i marginalskatten på låg och medelhög inkomstnivå. Denna elasticitet styrs i ungefär lika hög grad av anpassningar längs den extensiva och den intensiva marginalen. På hög inkomstnivå har han kunnat konstatera en elasticitet på 1,4.

högre än den för män. Detta gäller även för valet av antal arbetstimmar, eftersom många kvinnor har valt att arbeta halvtid. I Sverige har männens deltagande varit högt och de flesta män arbetat heltid. Huruvida de kvantitativa begränsningarna (kontrakt på ett fast antal arbetstimmar) borde betraktas som en förklaring eller som ett resultat av den låga arbetsutbudselasticiteten för män är en öppen fråga.

Modeller för arbetsutbudet kan också användas för att studera effekter av förändringar i skatte- och bidragssystem. Ericson m.fl. (2009) gör en simulering *ex ante* – vilket innebär en prognos om sannolika följder av en regelförändring – av den svenska jobbskatteavdragsreformen 2007.²⁶ Data kommer från LINDA från 2006. Författarna tog hänsyn till förändringarna i skattelagstiftningen under perioden 2007–2009 och konstaterade att reformerna hade lett till ett större utbud av antal arbetade timmar – både via den extensiva och den intensiva marginalen. Sacklén (2009) använder en liknande modell och beräknar utbudet av arbetskraft för olika åldersgrupper utifrån data från Hushållens ekonomi (HEK) från 2004. Han estimerar en ganska liten deltagandelasticitet (0,12 för kvinnor och 0,08 för män).²⁷ Hans simuleringar tyder på att män ökade antalet arbetstimmar med 1,9 procent och kvinnor med 2,8 procent som svar på de reformer som skedde under perioden 2007–2009. Den största delen av responsen styrs av förändringar relaterade till den extensiva marginalen. Aaberge och Flood (2008) utvärderar också 2007 års reform för ensamstående mödrar. Författarna finner en ökning av deltagandet på arbetsmarknaden bland ensamstående mödrar, vilket gör reformen så gott som självfinansierande för denna grupp.

Ovan nämnda undersökningar utgör alla en del av den så kallade *strukturella* traditionen av arbetsutbudsstudier. Dessa arbeten syftar till att – under vissa antaganden – skatta enskilda individers preferenser för fritid och konsumtion, så att det blir möjligt att simulera välfärdskonsekvenser av faktiska skattepolitiska reformer. Vissa empiriska forskare anser dock att vissa statistiska antaganden som görs i denna tradition är problematiska.

Sedan 1990-talet har en ny *kvasiexperimentiell* litteratur om arbetsutbud och skatter växt fram. I denna litteratur ligger fokus

²⁶ Flood och Ericson (2009) bedömer optimaliteten av det svenska skattesystemet genom att använda denna metod.

²⁷ Här definieras deltagandelasticiteten som den procentuella förändringen av antalet personer med anställning, som svar på en procentuell ökning av den ekonomiska vinst det innebär att arbeta heltid.

huvudsakligen på skattereduktioner för låginkomsttagare. En vanlig strategi har varit att jämföra arbetsmarknadsutfall för personer som är berättigade och personer som inte är berättigade till en skattereduktion med data från tidsperioder före och efter en reform, med tillämpning av den så kallade *difference-in-difference-metoden* (jämförelse av en förändring med en annan). Den grundläggande idén med denna metod är enkelt uttryckt att jämföra det genomsnittliga antalet arbetstimmar (eller genomsnittligt deltagande på arbetsmarknaden) för en behandlingsgrupp och en kontrollgrupp före och efter en politisk reform. Giltigheten hos resultaten från dessa undersökningar beror vanligtvis på andra antaganden än de som används i arbeten inom den strukturella traditionen.

USA:s EITC, som till skillnad från dess svenska motsvarighet är en subvention som kan göra den totala skattebetalningen för individen negativ, infördes 1975. En rad expansioner har skett sedan dess, varav de mest påtagliga 1986, 1990 och 1993. I en välkänd studie analyserar Eissa och Liebman (1996) följderna av EITC-expansionen 1986 med fokus på ensamstående mödrars deltagande på arbetsmarknaden. Reformen 1986 påverkade incitamenten positivt för ensamstående kvinnor med barn, medan ensamstående kvinnor utan barn inte påverkades av reformen. Eissa och Liebman jämför nivån i arbetskraftsdeltagande och antal arbetade timmar före och efter reformen för de två grupperna. Resultaten visar att reformen ledde till en ökning av deltagandet med upp till 2,8 procentenheter bland ensamstående kvinnor utan barn. Däremot tycks beslut längs den intensiva marginalen inte ha påverkats nämnvärt.

Dessa resultat för USA – att EITC har påverkat beslut om deltagande i anseelig grad, men att det bara har påverkat antalet arbetstimmar bland dem som redan arbetat i liten grad, om alls något – är inte specifika för Eissa och Liebmans (1996) studie, utan återkommer som ett tema i en stor del av forskningen om EITC.²⁸

De empiriska undersökningar som baserats på svenska uppgifter om hur utbudet av arbetskraft påverkas av inkomstbeskattning har traditionellt sett inte utförts med *difference-in-difference-metoden*. Ett undantag är Klevmarken (2000), som använder 1991 års svenska skattereform för att undersöka arbetsutbudet bland både män och kvinnor på en mindre longitudinell datamängd (Hushållens ekonomiska levnadsförhållanden, HUS). Klevmarkens resultat

²⁸ Eissa och Hoynes (2005) innehåller en intressant översikt.

stämmer till stor del överens med de resultat som uppnåtts i andra undersökningar om svenskt arbetsutbud. Kvinnor verkar vara mer påverkbara än män. Kvinnor ökade antalet arbetstimmar med 10 procent efter reformen, medan arbetande män förmodligen inte ändrade antalet arbetstimmar i någon större utsträckning.

Selin (2009) studerar 1971 års övergång från sambeskattnings av arbetsinkomster till ett system med separat beskattning av makars arbetsinkomster. Syftet är att undersöka hur känsligt deltagandebeslutet är för förändringar i efterskattandelen (1 – den genomsnittliga skattesatsen) och den icke arbetsrelaterade inkomsten. Före 1971 lades makarnas inkomster samman och beskattades enligt en kraftigt progressiv skattetafell. Detta innebar att hemmafruns genomsnittliga skattesats baserades på den marginals-katt som hennes make betalade på sin sista intjänade krona. Efter reformen var sambandet mellan makens förvärvsinkomst och makans genomsnittliga skattesats i princip borta. I undersökningen används ett stickprov från LINDA som omfattar 18 069 gifta kvinnor. Selin erhåller statistiskt signifikanta estimat av deltagandelasticiteten både med avseende på efter-skatt-andelen och med avseende på icke arbetsrelaterad inkomst. Den förstnämnda elasticiteten är 0,46 och den sistnämnda $-0,14$. Simuleringar tyder på att sysselsättningen bland gifta kvinnor skulle ha varit 10 procentenheter lägre 1975 om 1969 års lagstadgade inkomstskattesystem fortfarande hade tillämpats 1975.

4.2 Inkomstskattebasens elasticitet

I mycket av arbetsutbudslitteraturen har man underförstått utgått ifrån att *valet av arbetstimmar* är den relevanta marginalen att studera om man ska förstå hur inkomstskattereformer påverkar individens agerande. Tanken att enskilda individer kan reagera på inkomstskattereformer genom att anpassa sitt agerande efter andra marginaler är emellertid inte långsökt. Anta att marginals-kattesatsen minskar. Då kanske individen ökar *arbetsinsatsen* per timme och på så sätt ökar sin timlön. En annan möjlighet är att individen godtar arbetserbjudanden som han eller hon annars skulle avvisa, eller lägger ner större ansträngning på löneförhandlingar. Individen kan också minska de resurser som läggs på skatteplanering eller skatteundandragande, eftersom den marginella vinst man gör genom att undanhålla pengar minskar.

Alla dessa effekter fångas av den skattepliktiga inkomst som individen rapporterar. Därför är inkomstskattebasens elasticitet (*"the taxable income elasticity"*) med avseende på efter-skatt-andelen (*"net-of-tax rate"*) ($1 - \text{marginalskattesatsen}$), ett vittomfattande mått av de snedvridningar som beskattning medför (Feldstein 1995, 1999). I motsats till arbetsutbudselasticiteten, som beror på individens preferenser för fritid och konsumtion, kan staten på ett helt annat sätt påverka storleken på inkomstskattebasens elasticitet. Slemrod (1998) påpekar att ett försvårande av undandragande genom bättre övervakning och kontroll är exempel på ett sätt att minska inkomstskattebasens elasticitet för en viss nivå på det totala skatteuttaget.

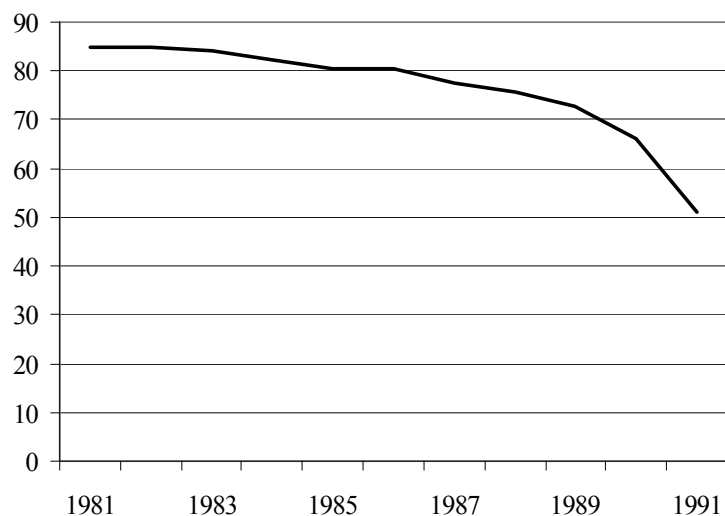
En stor del av resultaten i litteraturen om inkomstskattebasens elasticitet baseras på undersökningar om hur enskilda individer reagerar på skattereformer där olika skattebetalare ställs inför olika skattesatsförändringar. En central fråga är hur icke-skatterelaterade faktorer som påverkar inkomstillväxten för olika grupper ska beaktas. Om dessa inte tas i beaktande kanske forskaren felaktigt drar slutsatsen att inkomstillväxten i de olika grupperna beror på skattereformen, trots att denna utveckling hade ägt rum även om reformen inte hade inträffat.

I Saez m.fl. (2009) diskuteras den internationella litteraturen i ämnet. Gruber och Saez (2002) skattade i en betydelsefull studie inkomstskattebasens elasticitet på amerikanska data från 1980-talet. Deras mest trovärdiga skattning var 0,4 – ett estimat som ligger långt över de traditionella arbetsutbudsestimaten för gifta män (som i vanliga fall har legat omkring 0,1). Det verkar dock som att det mesta av responsen kan härledas till förändringar i avdragsbeteende. När Gruber och Saez beräknar elasticiteten för ett vidare inkomstmått som inte omfattar avdrag minskar elasticiteten till 0,12 och är inte statistiskt signifikant skild från 0. Betydelsen av avdrag bekräftas också av Kopczuk (2005), som dekomponerar inkomstskattebasens elasticitet i reaktioner på förändringar i marginalskatten och i reaktioner på förändringar i regler för hur skattebasen ska definieras (t.ex. avdragsregler). En annan intressant lärdom som kan dras av litteraturen från USA är att det verkar som att reaktionen är koncentrerad till toppen av inkomstfördelningen. Detta är inte konstigt, eftersom låg- och medelinkomsttagare får en större del av sin inkomst i form av löneinkomst som är svårare att manipulera. Höginkomsttagare har större möjligheter att ägna sig

åt olika sorters strategier för skatteplanering (t.ex. att ändra kompensationsform).

Det har också gjorts ett antal svenska undersökningar om inkomstskattebasens elasticitet. Många baserar sina analyser på 1991 års skattereform, då ett dualt inkomstskattesystem infördes i Sverige (Agell m.fl. 1998). Ett dualt inkomstskattesystem innebär att förvärvsinkomst beskattas progressivt medan kapitalinkomst är föremål för en proportionell skattesats. I reformen kombinerades stora marginalskattesänkningar för höginkomsttagare med åtgärder för att vidga skattebasen (dvs. göra skatteplanering mindre attraktivt). Det statliga skattesystem med fem trappsteg som tillämpades före reformen, med marginalskattesatser från 0 till 42 procent, ersattes med ett statligt skattesystem med två trappsteg där marginalskattesatsen fastställdes till 0 och 20 procent. Eftersom den genomsnittliga kommunala skattesatsen låg på omkring 31 procent under denna period sjönk den högsta marginalskattesatsen för förvärvsinkomst från 73 procent 1989 till 51 procent 1991. Om man däremot beaktar hela den rad av inkomstskattereformer som genomfördes i Sverige under 1980-talet är nedgången av den högsta marginalskatten än mer påfallande. Den högsta marginalskattesatsen uppgick 1981 till 85 procent, vilket framgår i figur 4.

Figur 4 Högsta marginalskattesatser 1981–1991 i procent per år



Olika skattebetalare påverkades olika av 1991 års reform. Personerna högst upp i inkomstfördelningen fick stora skattesänkningar medan personer i botten av inkomstfördelningen fick betydligt mindre skattesänkningar. Det är värt att notera att personerna på genomsnittlig inkomstnivå också fick ganska stora marginalskattesänkningar. Det beror på att det statliga skattesystemet före 1991 var mycket progressivt också på blygsamma inkomstnivåer.

Det finns flera uppsatser där utvecklingen i de rapporterade arbetsinkomsterna före och efter 1991 års reform undersöks utifrån olika vinklar. Dessa sammanfattas i tabell 4.2 nedan.

Tabell 4.2 Några svenska undersökningar om inkomstskattebasens elasticitet

Undersökning	Data	Elasticitet
Selen (2005)	Undersökning av hushållsinkomst (HINK)	0,2–0,4
Hansson (2007)	LINDA	0,4–0,5
Ljunge och Ragan (2006)	LINDA	0,35–0,6

Denna grundläggande analys kompletteras av Gelber (2010), som studerar en modell där makar får reagera på varandras marginal-

skattesatser. *Den egna elasticiteten* är den procentuella förändringen i den egna förvärvsinkomsten när den egna efter-skatt-andelen ökar med en procent. *Korselasticiteten* är den procentuella förändringen av den egna förvärvsinkomsten när makans/makens efter-skatt-andel förändras med en procent. Gelbers centrala skattning av den kompenserade egna elasticiteten är 0,25 för gifta män och 0,49 för gifta kvinnor. Han finner kompenserade korselasticiteter på 0,048 och 0,051 för gifta män respektive gifta kvinnor.

Blomquist och Selin (2010) undersöker hur inkomstskattebasen och timlöner reagerar på förändringar i marginalskattesatsen och baserar sitt arbete på en annan datakälla. De använder de svenska levnadsnivåundersökningarna (LNU) från 1981 och 1991. De högsta marginaleffekterna sjönk kontinuerligt under 1980-talet, vilket framgår av figur 5. Blomquist och Selin använder dessa skattereformer, och deras datakällor är en kombination av uppgifter från intervjuundersökningar och registeruppgifter. På så sätt kan Blomquist och Selin beskriva individers budgetrestriktioner med hög precision. Timlönens elasticitet med avseende på efter-skatt-andelen rör sig mellan 0,14 och 0,16 för gifta män och mellan 0,41 och 0,57 för gifta kvinnor. Utifrån perspektivet att timlönen traditionellt har antagits vara exogen i modellerna för arbetsutbud måste dessa skattningar anses vara förvånansvärt höga.

Blomquist och Selin skattar en inkomstskattebasens elasticitet för gifta män på omkring 0,19–0,21. För kvinnor är motsvarande skattning 0,96–1,44. Skattningarna för män är mer precisa än de för kvinnor. Inkomstskattebasen definieras som arbetsinkomsten efter avdrag för kostnader för att förvärva arbetsinkomst. Blomquist och Selin undersöker också inkomstskattebasens elasticitet med avseende på icke arbetsrelaterad inkomst. Denna elasticitet besvarar frågan ”med hur många procent förändras inkomstskattebasen när den icke arbetsrelaterade inkomsten ökar med en procent?” För män skattar de en statistiskt signifikant elasticitet med avseende på icke arbetsrelaterad inkomst: $-0,07$. Motsvarande skattningar för kvinnor är inte signifikant skilda från 0.

Holmlund och Söderström (2007) undersöker också hur inkomstskattebasen reagerar på förändringar i marginalskattesatsen. De skiljer mellan *elasticitet på lång sikt* och *elasticitet på kort sikt*. Uppgifterna kommer från tidsperioden 1991–2002, en period med vissa förändringar av de högsta marginalskattesatserna (”värnsskattereformer”). Den elasticitet på lång sikt som kunde fastställas

låg på 0,2–0,3. Elasticiteten på kort sikt var mindre och kunde inte skattas lika precist.²⁹

En viktig poäng i samband med undersökning av skattepliktig inkomst inom ett dualt skattesystem är interaktionen mellan skatteinbaserna för förvärvsinkomst och kapitalinkomst. Om inkomstbeskattningen ökar kan individer som har möjligheter att påverka skattebasen, t.ex. egenföretagare, försöka ta ut en större andel kapitalinkomst och en mindre del som förvärvsinkomst. Detta kallas inkomstomvandling och har konstaterats vara en betydelsefull följd av Finlands övergång till ett dualt skattesystem (Pirttilä och Selin 2010). Därför räcker det inte nödvändigtvis att undersöka följderna av skatteförändringar enbart utifrån den ”egna skattebasen”. Ett mål för den nuvarande svenska regeringen har varit att stimulera till egenföretagande. I synnerhet har skatterna sänkts för ägare till privata aktiebolag. Det hot som inkomstomvandling utgör får utan tvekan följder för hur man borde utforma beskattningen av småföretag.

Vad har vi egentligen lärt oss av de svenska undersökningarna om inkomstskattebasens elasticitet? Undersökningarna i vilka ”århundradets skattereform” från 1991 använts visar att de personer som fick störst marginalskattesänkningar också ökade sina rapporterade arbetsinkomster mest. Reaktionen innebär en elasticitet som är betydligt större än den traditionella arbetsutbudselasticiteten. Dessutom är elasticiteten större för kvinnor än för män.

Skattningarna av elasticiteten i samband med 1991 års reform bör dock tillämpas med försiktighet om man ska förutsäga konsekvenserna av att sänka marginalskatterna i det nuvarande svenska skattesystemet. Anledningen till detta är att reformen 1991 var en djupgående skattereform som omfattade radikala förändringar, inte bara för marginalskattesatserna för förvärvsinkomster. Andra viktiga komponenter var breddningar av skattebasen (på området för både beskattning av fysiska och juridiska personer) och en reform av kapitalbeskattningen. En sådan stor reform utlöser sannolikt

²⁹ Holmlund och Söderström beräknar även följderna av att reducera den högsta statliga skattesatsen från 25 till 20 procent 2002. Eftersom den genomsnittliga kommunala skattesatsen 2002 låg på 30,52 procent ställdes 5,8 procent av skattebetalarna med en positiv skattepliktig inkomst inför en högsta marginalskattesats på omkring 55,5 procent det året. De beräknar den förändring som sker i statens intäkter till följd av skattesänkningen. De tar då hänsyn till såväl den mekaniska effekten på intäkterna (som är negativ), som effekterna av beteendereaktionen, som har en motverkande positiv effekt. De konkluderar att reformen är intäktsneutral om inkomstskattebasens elasticitet är större än 0,161. En större elasticitet innebär intäktsbortfall, och en mindre elasticitet borde enligt deras beräkningar leda till en intäktsökning.

försök till skatteplanering. Det står ännu inte helt klart om de relativt stora elasticiteterna drivs av faktiska förändringar i arbetsinsats eller av förändringar som är kopplade till skatteplanering och skatteundandragande. Om det senare är fallet är den lämpliga politiken för att öka skatteintäkterna inte nödvändigtvis att sänka marginalskattesatserna, utan att ha ett inkomstsystem med så få kryphål som möjligt.

Höginkomsttagare kan förväntas reagera i högre grad än låginkomsttagare. Vi vet dock ganska lite om inkomstskattebasens elasticitet för olika inkomstnivåer. Det är olyckligt. I avsnitt 5 kommer vi att analysera den optimala nivån på den högsta marginalskattesatsen. Då är den relevanta elasticiteten den som gäller för dem med de högsta inkomsterna. Kunskapen om reaktionen bland medelinkomsttagare på förändringar av marginalskattesatsen är också en central fråga vid övervägande av fördelar och nackdelar med utfasningsregionen för det svenska jobbskatteavdraget.

4.3 Efterfrågan på arbetskraft och låglönebidrag

Ett alternativ till politiken med jobbskatteavdrag för att sänka skatten för låginkomsttagare är att införa subventioner för lågavlönat arbete via arbetsgivaren. Detta väcker frågan om vilket som är det bästa sättet att införa riktade skattesänkningar. Som exempel kan nämnas att Phelps (1994, 1997) och Dreze och Malinvaud (1994) hävdar att en subvention till arbetsgivare för lågutbildade arbetstagare skulle kunna vara ett effektivare sätt att öka efterfrågan på sådana arbetstagare än en sänkning av de skatter som betalas av de anställda. Anledningen till detta är att subventionen minskar arbetskostnaderna även om de nominella lönerna är trögrörliga nedåt, och att efterfrågan på arbetskraft därmed ökar mer än vid en reduktion av den förvärvsinkomstskatt som arbetstagarna själva betalar.³⁰

Låglönebidrag i form av riktade reduktioner i de sociala avgifter som arbetsgivarna betalar har också genomförts i praktiken, t.ex. i

³⁰ En liknande idé är att främja sysselsättningen i glesbefolkade områden med hjälp av regionala bidragssystem. Till den empiriska litteratur där effekterna av regionala anställningsbidrag undersöks hör bland annat Korkeamäki och Uusitalo (2009) och Benmarker m.fl. (2009). I båda dessa undersökningar konstaterar man att regionala sänkningar av löneskatter inte leder till ökad sysselsättning, men att en del av stödet gynnade arbetstagarna i målområdena när deras löner ökade mer än motsvarande arbetstagares löner i de regioner som man jämförde med.

Belgien, Frankrike och Finland. I vissa andra länder, i synnerhet Tyskland, pågår en debatt om huruvida man bör införa låglönebidrag.³¹

Låglönebidrag har oftast en infasnings- och en utfasningsregion. Detta innebär att låglönestöd tenderar att öka progressiviteten hos den totala inkomstskattebördan om många arbetstagare befinner sig i systemets utfasningsregion. I standardmodeller för utbud av arbetskraft skulle en sådan struktur oftast leda till en reducering av arbetstimmar när det gäller den intensiva marginalen, men om imperfektionerna på arbetsmarknaden är betydande kan en ökad progressivitet i själva verket hjälpa upp sysselsättningen. I modeller där fackföringar och arbetsgivare förhandlar kan t.ex. en intäktsneutral ökning av skatteprogressiviteten öka sysselsättningen, eftersom den leder till nominallöneökningar som är mindre gynnsamma för fackföreningarna och rubbar balansen mellan sysselsättning och höga löner till förmån för ökad sysselsättning (se t.ex. Koskela och Vilmunen 1996 samt Holmlund och Kolm 1995). Detta är ett relativt robust resultat som har fått ett visst empiriskt stöd, och det håller också för olika imperfektioner på arbetsmarknaden (se t.ex. diskussionen i Sørensen 1997).

Kramarz och Philippon (2001) gör en ekonometrisk utvärdering av det välkända franska låglönebidragssystemet. De baserar utvärderingen på data från intervjuundersökningar för hushåll och studerar följderna av förändringar i minsta arbetskostnad, och fångar på så sätt effekterna både av förändringar av minimilönen och förändringar i löneskattebidrag vid nivån för minimilönen. Genom att jämföra arbetstagare som påverkats av höjningarna av minimilönen med arbetstagare som befinner sig strax ovanför den nya minimilönen visar de att höjningar av arbetskostnader ökar antalet övergångar till icke-anställning. Deras analys av följderna av en minskning av arbetskostnader till följd av en ökning av löneskattebidragen visar emellertid inga betydande sysselsättningseffekter. Författarna mäter detta som en ökning av antalet arbetstagare på minimilönenivå som kommer från icke-anställning.

Huttunen m.fl. (2009) utvärderar det befintliga finska låglönebidragssystemet, där de sociala avgifterna för arbetstagarna sänks för arbetstagare som arbetar heltid och tjänar mindre än 2 000 euro i månaden och som också är äldre än 54 år. Utformningen av det finska låglönebidragssystemet ger en god grund för en pålitlig

³¹ Se t.ex. Knabe och Schöb (2008), som bygger på den teoretiska analysen i Knabe m.fl. (2006).

utvärdering, eftersom man kan finna flera jämförelsegrupper för de berörda arbetstagarerna. Sedan kan forskarna simultant undersöka om det finns några permanenta skillnader i de berättigade och ej berättigade grupperna och ta hänsyn till tidsvarierande skillnader i efterfrågan på arbetskraft för grupper med olika kompetens. I synnerhet de sistnämnda kan vara ganska viktiga om en kompetensrelaterad teknisk förändring eller globalisering förändrar olika arbetstgares relativa produktivitet.

Enligt resultaten i Huttunen m.fl. har de befintliga effekterna av det finska bidragssystemet varit en besvikelse. Resultaten tyder på att bidragssystemet inte är effektivt i fråga om att öka anställningen av kvalificerade arbetstgare. Det hade dock kunnat leda till ett ökat antal arbetstimmar inom industrisektorn om några tidigare deltidsanställda blir heltidsanställda. Resultaten beträffande följderna för lönerna är något dubbeltydiga: månadslönerna steg, men timlönerna verkar ha sjunkit i vissa fall (i jämförelse med lönerna i kontrollgrupperna). Detta är intressant, eftersom det faktiskt är en av de teoretiska förutsägelseerna av följderna av progressiva skatter inom ramen för arbetsmarknader med en hög grad av fackföreningsanslutning. Tung byråkrati i samband med ansökan om bidragen kan vara en av orsakerna till de dåliga sysselsättningseffekter som systemet haft.

Det verkar på det hela taget som att frågan om de empiriska meriterna fortfarande är öppen, även om idén om ett låglönebidragssystem tenderar att vara förnuftig.

4.4 Förhållande till makroekonomiska studier

Som nämndes i inledningen råder det en stor diskrepans mellan några av de makroekonomiska studierna och den mikroekonomiska evidensen för hur beskattning av förvärvsinkomst påverkar sysselsättningen. Vissa uppsatser, i Prescotts (2004) efterföljd, hävdar att skillnader i beskattning förklarar praktiskt taget alla olikheter i fråga om antal arbetade timmar mellan USA och Europa. Andra viktiga studier inbegriper arbetet av Rogerson och Wallenius (2009) samt Olovsson (2009). I det förstnämnda arbetet läggs ett livscykelperspektiv till en makromodell, och man lyckas förklara hur beskattning främst påverkar sysselsättningsgraden i början och slutet av den arbetsföra åldern, medan arbetskraftsutbudet som består av arbetstgare i den aktivaste åldersgruppen är

mer likartat när man jämför USA och EU-länderna. Olovsson beaktar möjligheten till obeskatat arbete i hemmet och konstaterar att européer lägger ned mindre tid på arbete utanför hemmet än amerikaner. I Europa är arbete i hemmet mer attraktivt, eftersom arbete utanför hemmet (på arbetsmarknaden) är hårdare beskattat.

Flera av makrostudierna baseras på enkla jämförelser mellan de olika länderna, och de antar stora värden för arbetsutbudselasticiteterna. Studierna brukar inte beakta risken för endogenitet, såsom möjligheten att länder måste höja skatterna för att balansera budgetar om ekonomin går dåligt och arbetslösheten ökar. Och de utelämnar ofta andra potentiella förklarande variabler som skulle kunna påverka sysselsättningen. Nickell (2006) drar slutsatsen att när andra potentiella förklaringar för sysselsättningsskillnader (som skillnader i lönesättning och sociala skyddsnet) tas med i beräkningen, förklarar en 10-procentig skillnad i beskattning på förvärvsinkomst grovt sett 2 procent av variationerna mellan olika länder när det gäller sysselsättningsgraden.

Står det då klart att makro evidens skulle vara mindre tillförlitlig än evidens från mikroekonometriskt arbete? Som exempel kan nämnas att Sørensen (2010) varnar för att dra politiska slutsatser som baseras på stora elasticiteter, eftersom det kan leda till att förluster av skatteintäkter till följd av skattereduktioner underskattas, vilket kan äventyra den finanspolitiska stabiliteten. Frågan är emellertid långt ifrån avgjord. Skälet till detta är att samtidigt som mikrostudier har ägnat mycket uppmärksamhet åt att noggrant beräkna orsakssambanden mellan särskilda skatteförändringar och beteendeförändringar är dessa skatteförändringar ofta för små för att generera verkligt stora samhällsomfattande effekter, och dessa effekter skulle inte ens kunna mätas genom att enbart studera behandlingsgruppens beteende (det vill säga de hushåll som påverkas av skatteförändringar).

Denna poäng illustreras med eftertryck i det utomordentliga arbete som gjorts av Chetty m.fl. (2010): enligt deras modell kommer arbetsgivare, om beskattningen av hushållen skapar strukturer för hela ekonomin, förmodligen att tillmötesgå arbetstagares önskemål genom att erbjuda kompensationspaket som passar majoriteten av arbetskraften. De lägger också fram evidens från Danmark, där många skattebetalare (och särskilt i yrken där kompensationspaket kan skraddarsys) samlas vid inkomstnivåer i närheten av brytpunkter i den statliga skatteskalen, så att de precis slipper betala en höjd statlig marginalskatt. Chetty m.fl. (2010)

visar också hur mindre omfattande skatteförändringar, som inte påverkar alla skattebetalare, genererar mycket mindre beteendeförändringar än enskilda stora höjningar av marginalskatten på nationell nivå. En annan förklaring till varför mindre skatteförändringar genererar lägre elasticitetsestimater är optimeringsfriktioner, vilket diskuterades ovan i avsnitt 3.6. De drar slutsatsen att dessa mekanismer kan förklara varför de underliggande, verkliga makroelasticiteterna är större än de man typiskt sett skattar i mikroekonometriskt arbete, även om makroelasticiteterna inte är så höga som vissa makrostudier låter förstå.

Detta arbete har helt nyligen presenterats, och det kommer sannolikt att locka till mer forskning inom detta spännande ämne. Vi kan inte dra definitiva slutsatser av denna diskussion, och därför fokuserar denna rapport till stor del på de mikroekonometriska skattningarna.

5 En diskussion av det svenska skattesystemet och utrymmet för reformer

Sverige har en av de största offentliga sektorerna bland världens ekonomier. Ändå har landets sysselsättningsnivåer varit höga, åtminstone jämfört med andra EU-länder. Många svenska institutioner stöder en hög sysselsättning, som en omfattande användning av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, aktivering av bidragstagare, offentlig sysselsättning och offentligt tillhandahållande av tjänster som möjliggör arbetskraftsdeltagande, särskilt en kraftigt subventionerad barnomsorg. De omfattande subventioneringarna av barnomsorg har faktiskt fungerat som ett jobbskatteavdrag i många avseenden, och det är förmodligen en viktig förklaring till att andelen kvinnor på arbetsmarknaden har ökat så snabbt under efterkrigstiden.

Samtidigt som en stor offentlig sektor ovillkorligen innebär att alla skatter inte kan ligga på en låg nivå verkar det som om det nu gällande skattesystemet har utformats tämligen väl ur ett sysselsättningsperspektiv. Särskilt simuleringarna av tröskeeffekter som presenterades i avsnitt 2 ovan visar att få individer befinner sig i en allvarlig "arbetslöshetsfälla", det vill säga en situation där en anställning inte (eller bara i mycket liten grad) skulle förbättra den disponibla inkomsten jämfört med att förbli i arbetslöshet eller att vara utanför arbetsmarknaden. Dessutom tyder simuleringarna av marginaleffekter, som mäter hur stor andel av den sist intjänade kronan som individen får behålla, på att mycket få personer får marginaleffekter i intervallet 80–100 procent. För låginkomsthus-håll skulle en sådan situation i sin tur ha kunnat beskrivas som en fattigdomsfälla.

På grund av dessa iakttagelser finns det nu förmodligen ett mindre behov av en grundlig skattereform än före 1991, åtminstone

ur ett sysselsättningsperspektiv. Frågan om huruvida skattesystemet ska reformeras av andra skäl (för att till exempel bevara bolagsbeskattningens internationella konkurrenskraft) faller utanför ramen för denna rapport. Stora systemomfattande skattesänkningar skulle i sin tur nästan med säkerhet kräva drastiska minskningar av välfärdsutgifterna, och detta skulle antagligen strida mot många svenskars preferenser för omfördelning.

Men vi ser några möjligheter till mindre förbättringar inom skattesystemet. Nedan försöker vi utveckla några poänger som kan vara till nytta när reformer diskuteras.

5.1 Skattereduktioner för förvärvsinkomster

5.1.1 Förväntade effekter utifrån ekonomisk teori

Jobbskatteavdraget är troligen det viktigaste skattepolitiska åtgärden när det gäller att påverka incitamenten för att arbeta. Till att börja med beskriver vi översiktligt vilken typ av effekter på arbetskraftsutbudet som man bör vänta sig av den aktuella svenska konstruktionen av jobbskatteavdraget, om man ser det från utbudsidan. En mer teknisk redogörelse ges i appendix B. Som vi minns från avsnitt 2 fasas skattereduktionerna in upp till en nivå motsvarande 334 000 kr (figur 1). Denna inkomstnivå motsvarar på ett ungefär årsinkomsten för en heltidsarbetande tjänsteman i den privata sektorn med den medellön som gäller för den kategorin. Vi ska dela in skattebetalarna i två grupper. De som har en årsinkomst under 334 000 kr återfinns i grupp A, medan de vars inkomst ligger över samma nivå återfinns i grupp B.³²

I grupp A kommer individerna att uppleva en ökning av sin efterskatteandel, det vill säga den andel som de behåller när de tillhandahåller en extra krona av bruttoinkomsten. Såsom uppmärksammas i avsnitt 4 kan priseteffekten delas upp i två komponenter: Substitutionseffekten går mot att öka utbudet av arbetskraft. Inkomsteffekten å andra sidan minskar utbudet av arbetskraft om fritid är en normal vara. På dessa inkomstnivåer visar existerande empiriska studier att substitutionseffekten tenderar att dominera. Men det är inte hela sanningen. Skattebetalare med en medelinkomst upplever också en ökning av sin disponibla inkomst, som är oberoende av minskningen av deras marginalsattesats. Detta

³² Vi bortser från de mindre reformer som har genomförts i tabellen för statlig inkomstskatt.

beror på att beskattningen av låga inkomster har minskat tack vare införandet av jobbskatteavdraget. Inkomsteffekten kommer sannolikt att minska utbudet av arbetskraft bland medelinkomsttagare. När det gäller medelinkomsttagare är det sammantaget långt ifrån avgjort huruvida jobbskatteavdragets aktuella utformning ökar eller minskar utbudet av antal arbetade timmar på marginalen.³³ I grupp B är *marginalvinsten* från arbete opåverkad av jobbskatteavdraget. Lägre inkomstnivåer har ändå beskattats mildare på grund av jobbskatteavdraget, och därmed har deras disponibla inkomst ökat. Dessa omfattande skattesubventioner till höginkomsttagare borde, enligt ekonomisk standardteori, leda till minskad arbetstid och en reducerad skattepliktig inkomst. Om man dessutom beaktar att gifta eller sammanboende makar ofta slår samman vissa delar sina inkomster inser man fort att skattereduktionen för maken sannolikt kommer att påverka makens arbetskraftsutbud på ett negativt sätt – särskilt om båda makarna tillhör grupp B. Två gifta höginkomsttagare i grupp B får en klumpsumma transfereringar på totalt 42 000 kr år 2010 tack vare jobbskatteavdraget. Antagligen skulle dessa skattesänkningar kunna riktas mot andra grupper om syftet är att öka det sammanlagda antalet arbetstimmar inom ekonomin.³⁴

När det gäller den extensiva marginalen – beslutet att arbeta eller inte – är prognoserna mer entydiga. Jobbskatteavdraget skulle leda till högre incitament att gå in på arbetsmarknaden inom alla inkomstnivåer genom minskade tröskeleffekter – effekten blir störst för de individer som skulle ha fått en låg inkomst om de hade valt att förvärvsarbeta. En invändning är emellertid att det också finns ett negativt förhållande mellan deltagandebeslutet och individens icke arbetsrelaterade inkomst. Om makens inkomst utgör en del av den icke arbetsrelaterade inkomsten kan jobbskatteavdraget få en negativ effekt på sysselsättningen, eftersom individens icke arbetsrelaterade inkomst då ökar.

³³ Det stiliserade grafiska exemplet i figur A.1 i 2 bortser från denna sistnämnda effekt och beaktar bara priseffekten.

³⁴ Det ska noteras att det inte nödvändigtvis är önskvärt att öka det sammanlagda antalet arbetstimmar enligt den optimala skatteteori som har granskats i avsnitt 3. Individer tenderar att värdera fritid som något positivt, åtminstone under förutsättning att de har ett arbete.

5.1.2 Riktningar för eventuella reformer av jobbskatteavdraget

De mikrosimuleringar som redovisas i avsnitt 2 visade att en av de främsta anledningarna till att få individer för närvarande riskerar att hamna i en arbetslöshetsfälla är införandet och utvidgningen av jobbskatteavdraget. Detta kan särskilt urskiljas i tabell 2.5, som återger tröskeleffekternas utveckling för de som har förtidspension. Eftersom systemet för förtidspension har varit detsamma under de år som granskas kan den radikala nedgången av tröskeleffekter – omkring 10 procentenheter i de lägsta decilerna – tillskrivas jobbskatteavdraget. Det finns därför mycket goda skäl att ha ett system med jobbskatteavdrag.

Men detta innebär inte nödvändigtvis att den aktuella utformningen av jobbskatteavdraget är optimal. Baserat på figurerna i tabell 2.5 är tröskeleffekterna för den viktigaste gruppen, de arbetslösa, de högsta bland låginkomsttagarna. Tröskeleffekterna är också högre för personer med barn, både för ensamstående och sammanboende föräldrar. Vilken typ av riktlinjer för att utforma skatteincitament för arbetsmarknadsdeltagande och för att få individer att ta de arbeten som erbjuds hittar vi i den optimala skatte-teorin?

För det första har vi frågan om att rikta skattekrediten: tröskeleffekterna borde vara mindre för grupper vars deltagandelasticiteter brukar vara hög. Dessa elasticiteter är med största sannolikhet högst bland individer med låg inkomst, ensamstående med barn och individer med den lägsta lönen som är sammanboende med barn. Ur detta perspektiv är de aktuella incitamenten för arbete sämst bland dem vars anställning förmodligen påverkas mest av skatte- och transfereringssystemet. Detta innebär att jobbskatteavdraget skulle kunna göras om, så att dess betydelse för låginkomsttagarna ökar och sedan fasas ut i takt med att inkomsten ökar.

Jobbskatteavdraget skulle också kunna vara högre för föräldrar (både ensamstående och sammanboende). Ett skäl till att individer med barn får höga tröskeleffekter är att dessa grupper i stor utsträckning mottar inkomstprövade transfereringar. I stället för att sänka dessa förmåner skulle arbetsincitamenten kunna förbättras på ett mer humant sätt genom en ytterligare skattereduktion för föräldrar med låg förvärvsinkomst. Det skulle med lätthet kunna sammankopplas med jobbskatteavdraget genom att maxbeloppet

höjdes för individer med barn. Detta argument ligger också väl i linje med begreppet "öronmärkning" (*tagging*) inom skatteteori. Använder man information om individkaraktäristika, som i sin tur ger information om individens förmåga, som exempelvis antalet barn i en familj, när man utformar skatte- och transfereringssystem kan det resultera i samma omfördelning men färre snedvridande effekter än i ett system utan öronmärkning.³⁵ Ett större jobbskatteavdrag för låginkomsthushåll och hushåll med barn skulle förbättra incitamentet för arbetsmarknadsdeltagande i de grupper där deltagandelasticiteterna troligen är högst.

För det andra skulle ett genomförande av dessa idéer leda till höjda marginaleffekter för medelinkomsttagare, och då måste vi fundera över hur stora nackdelarna blir. I vilken utsträckning en ökad progressivitet är optimal eller inte beror på hur hög inkomstskattebasens elasticitet är bland medelinkomsttagare. Den utbredda uppfattningen i litteraturen om inkomstskattebasens elasticitet är att responsiviteten är betydligt högre i inkomstfördelningens topp än i mittenskiktet.³⁶ Om inkomstskattebasens elasticitet är lägre i dessa intervall kan det hända att den snedvridning som uppstår genom utfasningen är mindre än förtjänsten från ett ökat stöd till låginkomsttagare.³⁷ En ytterligare, potentiellt viktig fördel med att fasa ut jobbskatteavdraget skulle vara att undanröja den inkomsteffekt som nu uppstår bland höginkomsttagare och som sannolikt minskar deras arbetsutbud. Det bör vara en viktig uppgift för ekonomer som är specialiserade på empirisk offentlig ekonomi att framöver bedöma den kvantitativa betydelsen av inkomsteffekterna.

För det tredje kompliceras utformningen av politiska åtgärder inom ramen för jobbskatteavdraget av den snäva lönespridning som finns i länder som Sverige. Detta innebär att utfasningen skapar mer snedvridningar än vad som skulle ha blivit fallet i ett land med större skillnader i bruttolönesinkomst. Immervoll m.fl. (2007) visade att en politisk åtgärd som jobbskatteavdraget leder till små snedvridningar i de flesta EU-länder, men inte i Sverige och Finland, och

³⁵ Det ska dock noteras att de stora subventionerna till barnomsorg i Sverige gör att argumenten för en riktad skattecredit till barnföräldrar är svagare i Sverige än i många andra länder.

³⁶ Tyvärr har inte denna fråga granskats systematiskt på svenska data.

³⁷ En invändning mot detta påstående är att tröskeleffekterna för individer som uppbär sjukpenning är höga bland medelinkomsttagare. Men huvuddelen av eventuella extra arbetstagare återfinns förmodligen bland de arbetslösa. Även om många av de som uppbär sjukpenning skulle kunna arbeta är naturligtvis vissa av dem också så pass sjuka att de inte kan eller bör arbeta.

detta beror just på den snäva lönespridningen. Det är också begripligt att ytterligare progression i skattesystemet – något som utfasning skulle innebära – är relativt kostnadskrävande från effektivitetssynpunkt (Immervoll och Pearson (2009)), då staten redan fördelar inkomst i hög grad. De Mooij (2008) tillhandahåller en användbar analys av effekterna av olika utformningar av jobbskatteavdrag i Nederländerna. Hans resultat visar att en brant utfasning på inkomstnivåer som ligger precis ovanför minimilönen skulle minska den sammanlagda arbetstiden (och många deltidsarbetande nederländare befinner sig på dessa inkomstnivåer). Allt detta tyder på att utfasningen i Sverige förmodligen inte bör vara särskilt brant, och ett av huvudargumenten för att införa en utfasning är att minska skillnaderna i tröskeeffekterna över hela inkomstfördelningen.

Det har tidigare genomförts analyser av vilka eventuella konsekvenser ett införande av en utfasning av jobbskatteavdraget skulle få. Flood (2010) analyserar konsekvenserna av ett utfasningsintervall som börjar vid en årsinkomst på 480 000 kr, och därmed ökar marginaleffekterna bland höginkomsttagare. Han analyserar beteenderekvationer med hjälp av mikrosimuleringsmodellen SWETaxben (*Swedish tax and benefit model*), som bygger på en diskret valmodell för att bestämma arbetskraftsutbud. Han visar att om man tar med beteenderekvationen i beräkningen leder utfasningen till ett intäktsunderskott. Det är dock inte den typ av utfasning som vi uppmärksammar i vår diskussion här.

En mer intressant tanke skulle vara att fasa ut jobbskatteavdraget bland medelinkomsttagare (vilket för närvarande är fallet i Finland, även om det inte är fastställt om det finska systemet är optimalt).³⁸ Konjunkturinstitutet har gjort beräkningar för 2008 års årsrapport från Finanspolitiska rådet (Finanspolitiska rådet 2008, kapitel 8) som indikerar att detta skulle få negativa effekter på aggregerad sysselsättning. De analyserar ett utfasningsintervall som börjar vid en årsinkomst på 180 000 kr och som ökar den effektiva marginalskattesatsen med 5 procentenheter för medelinkomsttagare. De visar att det reformalternativ som bland annat innehåller en utfasning hade en lägre självfinansieringsgrad än de reformer

³⁸ I Finland beviljas en skattereduktion för förvärvsinkomster mot den statliga inkomstskatten. Reduktionen beräknas utifrån skattebetalarens förvärvsinkomst. Under 2009 uppgår reduktionen till 5,2 procent av inkomst som överstiger 2 500 euro, tills den når sitt tak på 600 euro. Reduktionsbeloppet minskas med 1,2 procent av förvärvsinkomsten minus arbetsrelaterade utgifter som överstiger 33 000 euro. Reduktionen är helt utfasad när skattebetalarens inkomst ligger på omkring 88 000 euro (OECD 2009).

som nyligen har införts i Sverige. Detta stämde både i fallet med konstanta och med fallande deltagandelasticiteter. De har genomgående i analysen antagit en arbetsutbudselasticitet på 0,1 för den intensiva marginalen. Vad vi förstår beaktar de inte ett alternativ där utfasningen kombineras med en högre skattereduktion för låginkomsttagare. Tyvärr framgår det inte klart från Finanspolitiska rådets rapport från 2008 vilken typ av mekanismer som genererar förändringar i skatteintäkter och antal arbetade timmar.³⁹

Det bör också noteras att de två simuleringar som beskrivs ovan har gjorts för de aktuella, komplicerade, svenska skattereglerna, där jobbskatteavdraget interagerar med grundavdraget. Om man skulle slopa grundavdraget, som för närvarande innehåller ett utfasningsintervall, (enligt de principer som anges nedan i avsnitt 5.1.3.) kanske förutsättningarna ändras. Detta tyder på att det antagligen finns utrymme för ytterligare simuleringar.

5.1.3 Kommentarer om den tekniska utformningen

En kritik som ofta framförs mot det svenska jobbskatteavdraget i den allmänna debatten är att skattereduktionens tekniska utformning, och särskilt dess interaktion med grundavdraget, inte är genomblickbar. Denna kritik är berättigad: utformningen är svår att begripa, till och med för en ekonom. I en rapport som Riksrevisionen offentliggjorde nyligen (Riksrevisionen (2009)) diskuteras frågan, och man redovisar också resultat från två undersökningar där svenska medborgare tillfrågades om vad de visste om jobbskatteavdraget. Den första undersökningen var utformad som ett tillägg till den vanliga Arbetskraftsundersökningen (intervjuerna genomfördes under perioden 2 oktober–16 november 2009). 40,4 procent av den totala befolkningen i åldrarna 15–74 år svarade att de visste att jobbskatteavdraget existerade. Av dessa svarade 11,1 procent att de kände till jobbskatteavdraget väl. Det är intressant att notera att okunnigheten om jobbskatteavdraget är störst bland grupper med lägst anknytning till arbetsmarknaden. Bara 29,3 procent av de arbetslösa kände till jobbskatteavdraget.⁴⁰ Utifrån perspektivet att jobbskatteavdraget har motiverats med att öka arbets-

³⁹ Vi kontaktade Finanspolitiska rådet för att få ytterligare dokumentation av beräkningarna, men vi har inte fått några mer detaljerade beskrivningar.

⁴⁰ Som en komplettering till denna undersökning har Statistiska centralbyrån genomfört en undersökning via brev. Här var svarsfrekvensen avsevärt lägre – 40,2 procent. Svaren ligger dock i linje med resultaten från Arbetskraftsundersökningen.

kraftsdeltagandet är det uppenbart att komplexitet och begränsad kunskap om systemet kan minska systemets effektivitet. Man skulle därför kunna beakta alternativa utformningar av systemet och, så snart systemet är färdigställt, anslå resurser för att upplysa skattebetalarna om det.

Det är inte svårt att föreställa sig en teknisk konstruktion av jobbskatteavdraget som skulle öka systemets transparens och göra det enklare för individen att observera sin egen budgetrestriktion. Det aktuella jobbskatteavdraget för äldre arbetstagare (som har fyllt 65 år) är faktiskt mer okomplicerat än systemet för arbetstagare i den mest aktiva åldersgruppen: för de äldre är jobbskatteavdraget inte en funktion av den kommunala skattesatsen eller grundavdraget. En rättfram metod för att öka genomblickbarheten skulle vara att slopa grundavdraget och fasa in (och kanske också fasa ut) jobbskatteavdraget i det inkomstintervall där enbart den proportionella kommunala skatten påförs. Om grundavdraget slopades skulle det naturligtvis uppstå fördelningsfrågor. Vissa grupper som mottar stora skattepliktiga transfereringsbelopp skulle förlora på en sådan reform, men dessa skulle kunna kompenseras genom reformer av transfereringssystemet.⁴¹

Slutligen, det aktuella jobbskatteavdraget, liksom hela skattesystemet, baseras på årsinkomsten. Men i princip skulle det också kunna vara beroende av månadsinkomst och arbetade timmar under en vecka eller en månad (det brittiska *working families tax credit*, WFTC) beviljas bara om en person förvärvsarbetar ett visst antal timmar). Om en likartad restriktion förs in i det svenska systemet skulle systemets administrativa börda öka.⁴² En sådan konstruktion kan emellertid också ha fördelar, eftersom reduktionen då skulle riktas mot verkliga låginkomsttagare som arbetar heltid eller nästan heltid. Det skulle utesluta vissa deltidsanställda, som studenter, vars yrkesverksamhet kanske inte alls är önskvärd. Idén om att villkora jobbskatteavdraget i förhållande till månatlig arbetstid bör därför inte omedelbart avfärdas.

⁴¹ Sørensen (2010) drar samma slutsats när det gäller förenklingen av jobbskatteavdragets utformning. Våra analyser skiljer sig åt i det att vi öppnar upp för ett utfasningsintervall.

⁴² Ett problem är som bekant att det är svårt att övervaka faktisk arbetstid hos egna företagare.

5.2 Beskattningen av höginkomsttagare

Höga skatter på arbete, både skatter som betalas av arbetsgivaren och inkomstskatter som betalas av arbetstagaren, innebär att de totala marginaleffekterna inom det svenska systemet är stora bland höginkomsttagarna. När en person uppbär extra inkomst måste dessutom de skatter som han eller hon betalar när han eller hon konsumerar varor också tas med i beräkningen av den faktiska ökade skattebördan. Även om skattesänkningar generellt sett inte finansierar sig själva via så kallade dynamiska effekter (till exempel ett ökat arbetskraftsutbud eller investeringar) så är inkomstskattebasens elasticitet för de med de högsta inkomsterna troligen relativt hög. Om skattesatserna är höga är det därför möjligt att skatteintäkterna inte sjunker särskilt mycket om man sänker dem. En sänkning kan faktiskt till och med öka skatteintäkterna om de högsta skattesatserna reduceras.

Enligt beräkningarna i appendix C är den högsta nu gällande marginalskattekillen på inkomst grovt räknat 73 procent i Sverige. Vi beräknar också storleken på den skattesats som skulle maximera de skatteintäkter som kommer från de som betalar den högsta marginalskattesatsen. För ett värde på den så kallade paretoparametern på 1,9 och en inkomstskattebasens elasticitet på 0,2 skulle den intäktsmaximerande marginalskatten på toppen vara 0,72. Denna siffra ligger faktiskt mycket nära den nu högsta marginalskatten i Sverige, om man även tar med momssatsen och löneskatten i beräkningen (se appendix A). Från diskussionen i avsnitt 4.2 kommer vi ihåg att en elasticitet på 0,2 ligger i det lägre intervallet av skattade elasticiteter (för den totala befolkningen) som forskare fick fram när de studerade den svenska skattereformen från 1991. Det är fullt möjligt att den relevanta elasticiteten är ännu högre bland höginkomsttagare.

Tabell 5.1 Intäktsmaximerande asymptotiska marginalsattesatser

	E	0,2	0,3	0,4	0,5
a	1,7	0,75 [0,60]	0,66 [0,46]	0,60 [0,36]	0,54 [0,27]
	1,9	0,72 [0,55]	0,64 [0,43]	0,57 [0,31]	0,51 [0,22]
	2,1	0,70 [0,52]	0,61 [0,38]	0,54 [0,27]	0,49 [0,19]

Not: e = elasticitet för beskattningsbar inkomst. a = paretoparameter. Den direkta lagstadgade högsta marginalskatten (kommunal skatt + statlig inkomstskatt) för aktuella värden av löneskattesatsen och momsatsen anges inom hakparentes.

Om man antar en elasticitet på 0,5 blir den högsta skattesatsen avsevärt lägre. Använder man data för den svenska inkomstfördelningen och rimliga värden för inkomstskattebasens elasticitet, kan den aktuella högsta skattesatsen följaktligen mycket väl bli högre än den intäktsmaximerande skattesatsen. Om den högsta margineffekten skulle sjunka innebär detta att staten skulle kunna driva in mer, inte mindre, intäkter genom inkomstskatten.

Så även om man inte alls värdesätter högskattebetalarna själva bör inte deras skattesatser höjas, utan snarare sänkas. Om en social planerare värdesätter höginkomsttagares nytta bör den högsta margineffekten vara ännu lägre. Därför kan den intäktsmaximerande högsta skattesatsen ses som en övre gräns för den optimala högsta skattesatsen. Detta väcker frågan om huruvida det övre trappsteget för statlig inkomstskatt på 25 procent kan tas bort?⁴³ Detta skulle för övrigt ligga i linje med innehållet i 1991 års svenska reform.

5.3 Skattereduktioner för hushållsnära tjänster

Som nämntes i avsnitt 2 finns det i dagsläget två skattereduktioner i Sverige (RUT- och ROT-avdragen) som syftar till att stimulera efterfrågan på hushållsnära tjänster. De centrala frågorna när det gäller dessa skatteförmånens effektivitet är huruvida de verkligen ökar sysselsättningen i dessa sektorer eller om de bara ökar priset

⁴³ Sørensen (2010) förespråkar också ett avskaffande av värnskatten.

före skatt på tjänsterna. Om arbetskraftsutbudet är relativt elastiskt kan skattesänkningar leda till bättre sysselsättningseffekter än vad som är fallet med ett oelastiskt utbud. Om utbudet av städtjänster är mer elastiskt än utbudet av kvalificerade reparatörer, då kommer RUT-avdraget (som är riktat mot städbolag) att kunna leda till större sysselsättningsvinster än ROT-avdraget (som är riktat mot reparationer), men vi har ingen direkt evidens för hur elastiskt utbudet av arbete är i de olika branscherna. I vilket fall som helst kan de båda avdragen också bidra till att bekämpa skatteundandragande.

Ett annat problem är att bygg- och renoveringssektorn är ytterst konjunkturkänslig, och därför kan det utifrån stabiliseringssynpunkt vara motiverat att stödja den. Detta avdrag skulle faktiskt kunna aspirera på att bli en skattereduktion som är kopplad till den övergripande konjunkturcykeln. Den skulle då utgöra en ny automatisk stabiliseringsmetod som skulle ligga i linje med resonemanget i Blanchard m.fl. (2010).

Under perioden 1 juli 2009–30 juni 2010 betalade Skatteverket ut skattereduktioner för hushållsarbeten (RUT) till ett belopp av 904 mkr. Under samma period begärde 238 583 köpare av dessa tjänster skattereduktioner. Tjänsterna producerades av 11 398 företag.⁴⁴ Som framgår av tabell 5.1 uppgick det totala värdet av skattereduktioner till 442 mkr under beskattningsåret 2008.⁴⁵ Populariteten hos skatteavdraget för hushållsnära tjänster har således utan tvivel ökat sedan det infördes den 1 juli 2007. Såvitt vi vet finns det ingen utvärdering av detta politiska experiment av tillfredsställande kvalitet att tillgå.⁴⁶ Förutom sysselsättningseffekterna bland tjänsteleverantörerna skulle det också vara värdefullt att känna till effekten på arbetskraftsutbudet bland de individer som köper dessa tjänster (som potentiellt sett får mer tid att förvärvsarbeta). Eftersom ”sysselsättning” inom den informella sektorn är

⁴⁴ Dessa uppgifter har hämtats från Skatteverkets webbplats (<http://www.skatteverket.se/omskatteverket/press/pressmeddelanden/riks/2010/2010/narmare67000foretagarutfortrottochhushallsarbeten.5.1a098b721295c544e1f80002738.html>).

⁴⁵ Från och med den 1 juli 2009 får företaget skattereduktionen direkt av Skatteverket, enligt den så kallade fakturamodellen. Kundens faktura är alltså redan anpassad för skattereduktion. Före detta datum var kunden tvungen att ansöka om reduktionen när denne fyllde i sin inkomstdeklaration för det aktuella året.

⁴⁶ Vi känner inte till någon empirisk studie av skattepolitikens effektivitet som ska stimulera efterfrågan på dessa tjänster i Sverige. Flipo, Fougère och Olier (2007) studerar effekterna av skatteförmåner för hushållsnära tjänster med hjälp av franska uppgifter. Deras resultat stöder uppfattningen att efterfrågan på hushållsnära tjänster är tämligen elastisk: en 10-procentig ökning av skattereduktioner skulle innebära att 13,5 procent fler hushåll skulle börja utnyttja tjänsterna.

omöjlig att observera i offentliga register är det mycket svårt att bedöma reformens egentliga effekter på sysselsättning och skatteundandragande.

Vi kan dock se de har som har använt skattereduktionen för hushållsnära tjänster under 2008. Bara 1 procent av den totala befolkningen erhöll en skattereduktion för hushållsnära tjänster. Det är intressant att notera att det var fler individer som fyllt 65 år som ansökte om skattereduktioner än individer i arbetsför ålder (20–64 år). I den förstnämnda åldersgruppen erhöll 1,7 procent skattereduktionen, medan motsvarande siffra för den senare gruppen var 1,1 procent. Detta visar att skattereduktionen i viss utsträckning utnyttjas av grupper som sannolikt inte deltar på arbetsmarknaden.

Det mest påfallande mönstret i tabell 5.1 är att både den andel av individerna som utnyttjar skattereduktionen och skattereduktionens medelvärde (betingat på att individen erhåller en skattereduktion) ökar i takt med individens inkomst, åtminstone från och med en inkomstnivå på 200 000 kr. Bland individer med en skattepliktig förvärvsinkomst som överstiger 1 mkr är andelen 15 procent, och skattereduktionens medelvärde ligger på 10 600 kr. Omvänt utnyttjas denna möjlighet av en mycket liten andel i låginkomstgrupperna. Vid första anblicken verkar det därför som om höginkomsttagare har gynnats i högre grad av reformen. Om så är fallet skulle den politiske beslutsfattaren stå inför en kompromiss mellan fördelnings- och effektivitetshänsyn (till exempel ökad formell anställning bland arbetstagare med lägre utbildning). Men för att bedöma reformens fördelningseffekter ordentligt är det också relevant att känna till individers inköp av hushållsnära tjänster före och efter reformen, både i den formella och i den informella sektorn.

Skatteverket meddelar att värdet av de skattereduktioner som utbetalades under perioden 1 juli 2009–30 juni 2010 var 10 339 mkr. Detta belopp är väsentligt högre än motsvarande belopp för RUT (904 mkr). 55 367 företag har tillhandahållit tjänster som berättigar till ROT-avdrag, och 647 935 kunder har erhållit skattereduktionen under samma period. Därmed är det så kallade ROT-avdraget mycket viktigt kvantitativt sett.

5.4 Reduktioner av löneskatt för yngre och äldre arbetstagare

Om de nominella lönerna är trögrörliga nedåt kan reduktioner av löneskatter lättare leda till reduktioner av arbetskostnaderna för arbetstagare. Dessa skattereduktioner motiveras också av idén om örönmärkning (*tagging*): allt annat lika borde den grupp som har ett mer elastiskt arbetskraftsutbud få lägre skattesatser. Yngre och äldre arbetstagare, som för närvarande gynnas i den svenska lönebeskattningen, är helt klart rimliga grupper för vilka detta påstående kan stämma.

Tabell 5.2 Skattereduktion för hushållstjänster under 2008

	Antal individer	Antal individer som begär skatte-reduktion	% av befolkningen som begär skatte-reduktion	Medelvärde på skatte-reduktion (> 0) (i 1 000 kr)	Totalt värde på skatte-reduktioner, (i 1 000 000 kr)
Alla individer	9 455 023	92 470	0,978	4,8	442,4
Män	4 712 592	39 518	0,839	5,2	206,7
Kvinnor	4 742 431	52 952	1,117	4,5	235,7
Ålder 20–64 år	5 526 793	63 309	1,145	5,5	345,4
Ålder 65–	1 728 954	29 156	1,686	3,3	97
Inkomstgrupper					
0	2 528 131	376	0,015	7,5	2,8
1–39 000	425 881	379	0,089	3,9	1,5
40 000–79 000	745 425	3 817	0,512	2,9	11,1
80 000–119 000	672 175	4 929	0,733	2,8	13,9
120 000–159 000	749 037	6 124	0,818	2,9	17,6
160 000–199 000	760 038	6 717	0,884	3,1	20,7
200 000–239 000	789 171	6 627	0,840	3,3	22,1
240 000–279 000	729 441	6 322	0,867	3,4	21,5
280 000–319 000	594 041	6 504	1,095	3,7	24
320 000–359 000	455 310	6 735	1,479	4,1	27,9
360 000–399 000	276 895	5 629	2,033	4,3	24,1
400 000–499 000	359 684	11 318	3,147	5	56,5
500 000–599 000	160 783	7 910	4,920	5,7	45
600 000–799 000	124 777	8 798	7,051	6,5	57,2
800 000–999 000	42 140	4 113	9,760	7,6	31,4
1 000 000–	42 094	6 172	0,146624	10,6	65,2

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

Not: Inkomstgrupper definieras baserat på beskattningsbar förvärvsinkomst.

De empiriska resultaten av både regionala reduktioner av lönebeskattning och den nya evidensen från det finska experimentet med bidrag till låginkomsttagare är dock en besvikelse. Från de anställdas synpunkt är reduktioner av löneskatt också mindre iögonenfallande. På marknader som inte är konkurrensutsatta kan de dessutom leda till högre vinster för de mottagande företagen (även om detta egentligen inte har bevisats).

I princip kan resultaten av de riktade sänkningarna av löneskatter i Sverige analyseras med konventionella difference-in-differences-metoder. Denna typ av evidens behövs för att kunna dra slutsatser om hur effektiva dessa skattereduktioner är. Som vi har diskuterat ovan har individer som har fyllt 65 år sedan 2007 fått omfattande skattelättnader, både inom ramen för personbeskattning och för arbetsgivaravgifterna. I appendix D beskriver vi de ändrade bestämmelserna mer detaljerat. Dessutom gör vi en enkel regressionsanalys av aggregerade data från Arbetskraftsundersökningen, där vi kan jämföra sysselsättningsgrader i åldersgruppen 65–74 år med sysselsättningsgrader för individer i åldern 55–64 år. Resultaten visar att sysselsättningen ökade med 19 procent mer bland individer i åldern 65–74 år från januari 2007 jämfört med den yngre gruppen, något som mycket väl skulle kunna vara ett tecken på positiva sysselsättningseffekter som uppstått tack vare en lägre beskattning av arbetsinkomster för denna grupp. Vi skulle dock vilja betona att ytterligare forskning, helst med mikrodata som utgångspunkt, behövs innan man kan dra några säkra slutsatser.

5.5 Beskattning av varor

Vi har inte haft möjlighet att diskutera detta område särskilt ingående. I princip spelar det inte så stor roll om det är inkomst eller konsumtion som beskattas. Båda beskattningsformerna slår in en kil mellan arbetsgivarens arbetskostnader för individen och det som individen kan köpa för den lön som arbetsgivaren betalar. I kapitlet om varuskatt i *Mirrlees Review* (Crawford m.fl. 2010) drar man därför slutsatsen att de sysselsättningsökningar som uppstår då man övergår från inkomstbeskattning till konsumtionsbeskattning förmodligen är små.⁴⁷ Beräkningarna i Sørensen (2010) visar att

⁴⁷ En undersökning av Myles (2009) antyder å andra sidan att ett större beroende av konsumtionsbeskattning än av inkomstbeskattning skulle kunna öka den ekonomiska tillväxten. Detta resonemang baseras på regressioner där olika länders BNP-tillväxter jämförs. I dessa

marginella dödviktsförluster från konsumtionsbeskattning är mindre än från inkomstbeskattning, främst eftersom konsumtions-skatter också betalas av den inaktiva delen av befolkningen (pensionärer, de arbetslösa). Men om en ökad skattebörda i dessa grupper anses oacceptabel så kan detta rättas till med hjälp av transfereeringssystemet. Sverige är redan starkt beroende av en konsumtionsbeskattning, och en generell övergång till en mer konsumtionsbaserad beskattning verkar inte krävas i någon större utsträckning.

Miljöskatterna i Sverige är redan höga, och den faktiska skattebördan av energiförbrukning skulle också kunna öka om utsläppstillstånden blir dyrare i framtiden som en följd av hårdare kontroll av koldioxidutsläpp genom försäljning av utsläppsrätter. Möjligheten till en ”grön skattereform” är förmodligen mindre i Sverige än i länder där miljöbeskattningen är lägre. En fullständig analys av denna fråga ligger dock utanför denna studies räckvidd. Det viktigaste budskapet när det gäller miljöskatter i Sørensen (2010) är att de ska motiveras av miljöproblem, inte av syftet att lätta den allmänna skattebördan.

En särskild fråga när det gäller varubeskattning är om det är meningsfullt att tillämpa lägre momssatser inom vissa arbetsintensiva tjänstesektorer. Finland har gjort försök genom att sänka momssatserna för frisörer, men detta har inte resulterat i någon konsekvent nedgång i konsumentpriset på dessa tjänster (Kosonen (2010)). Momsen på restaurangmat sänktes också i Finland med början i juli 2010. En preliminär analys av Harju och Kosonen (2010), som bygger på en difference-in-differences-metod visar att bara en tredjedel av momssänkningen överfördes till priserna, där restaurangpriserna i Finland jämförs med restaurangpriser i Estland och hotellpriser i Finland, visar att bara en tredjedel av momssänkningen överfördes till priserna. Eftersom priset förändringen blev mindre än vad den skulle ha kunnat bli måste förändringarna av efterfrågan också vara blygsamma i jämförelse med de fall där skattesänkningar fullständigt skulle ha överförts till priserna. Liksom i fallet med sänkta löneskatter finns det inga starka belägg som talar för särskilda skattereduktioner av mervärdesbeskattning av tjänster.

studier är det dock svårt att bestämma orsakssammanhang: det kan vara så att när BNP-tillväxten och utsikterna för statsfinanserna ser dystra ut höjer man oftare inkomstskatten än varuskatten.

5.6 Finansiering av skattereduktioner

Att genomföra vissa av de ovannämnda idéerna kan leda till lägre skatteintäkter. Även om en del av skatteintäkterna skulle återbetalas genom de så kallade dynamiska effekterna på grund av en ökad ekonomisk aktivitet, finansierar skattesänkningar vanligen inte sig själva fullt ut. Då måste antingen de offentliga utgifterna sänkas eller andra skatter höjas.

Tänkbara skatter som skulle kunna höjas är momsen på de varor som i dag beskattas till en lägre skattesats än 25 procent och fastighetsskatten. En lägre skattesats på livsmedel är en ineffektiv omfördelningsmetod (Crawford m.fl. 2008). Som Sørensen (2010) också påminner om skulle momsen på livsmedel kunna höjas till standardnivån, och låginkomsthushåll skulle kunna kompenseras för förlusterna genom höjda transfereringar eller sänka skatter på låga inkomster. På så sätt skulle staten fortfarande få extra skatteintäkter.

En av de bästa beskattningsformerna för en öppen ekonomi är beskattning av fastigheter. Sveriges nuvarande fastighetsskatt är låg. Dessutom finns det ett tak för fastighetsskattens högsta värde. Taket resulterar i en regressiv fastighetsskatt som enkelt skulle kunna tas bort, och fastighetsskattesatsen skulle också kunna omprövas.

Slutligen, ett beskattningsinstrument som är populärt bland många ekonomer är arvsskatt, något som inte förekommer i Sverige i nuläget. Om de högsta skattesatserna på förvärvsinkomst sänks skulle ett återinförande av en arvsskatt som kompenserar för effekterna på inkomstfördelning vara en möjlig åtgärd. Tillämpat på breda skattebaser med måttliga skattesatser (som överskrider en tröskel som lämnar normala arv obeskattade), skulle åtgärden också kunna leda till att skatteintäkterna ökar på ett fördelningsmässigt rimligt sätt, även om det inte rör sig om några stora belopp.⁴⁸

⁴⁸ År 2008 erhöll Finland 650 miljoner euro från sin gåvo- och arvsskatt med en högsta marginalskattesats på 16 procent för nära släktingar. En liknande skatt i Sverige skulle kunna inbringa, låt säga, 10 miljarder kr. Det är upp till läsaren att bedöma om detta är ett litet eller stort belopp.

6 Sammanfattning

I denna rapport har vi diskuterat några av de största utmaningarna i arbetet med att utforma ett väl fungerande skattesystem ur ett sysselsättningsperspektiv. Generellt sett anser vi att det svenska skattesystemet fungerar relativt bra med tanke på den totalt sett höga skattenivå som krävs för att finansiera den stora offentliga sektorn. Det finns absolut inte något behov av en genomgripande skattereform i samma anda som 1991 års svenska reform. Det finns emellertid fortfarande utrymme för förbättringar. Detta stämmer i synnerhet när det gäller utformningen av skattereduktionen för förvärvsinkomster, som har stått i fokus i denna rapport. Vi menar att detta är den i särklass viktigaste frågan i dagens svenska skattepolitiska debatt, och vår slutsats är att det är eftersträvansvärt att ha en skattereduktion för förvärvsinkomst. Men den skulle förmodligen behöva utformas på ett mer effektivt sätt om syftet med den ska vara att höja sysselsättningsnivån. Vi föreslår att ytterligare utredningar ska genomföras med följande inriktningar. För det första, bör ökade skattereduktioner för förvärvsinkomst riktas mot på vissa demografiska grupper? För det andra, bör skattereduktionen för förvärvsinkomst fasas ut? I denna rapport har vi resonerat i en riktning som antyder att svaret på båda dessa frågor kan vara ja.

Vi har också resonerat kring den högsta marginalskattesatsen. Våra beräkningar tyder på att den högsta marginalskattesatsen förmodligen skulle kunna sänkas. Dessutom har vi granskat evidensen i fråga om vilka effekterna är av riktade sänkningar av arbetsgivaravgifter, där de empiriska resultaten hittills har varit en stor besvikelse ur ett sysselsättningsperspektiv. De lägre aktuella svenska arbetsgivaravgifterna som tas ut av arbetsstyrkans yngre och äldre grupper skulle givetvis kunna utvärderas. I denna rapport har vi kartlagt sysselsättningsgraden för olika arbetstagargrupper i den mest aktiva åldern samt äldre arbetstagare baserat på aggregerade data, och dessutom genomfört regressionsanalyser med hjälp av en

enkel difference-in-difference-metod. Resultaten av denna övning motsäger inte idén att skattesänkningar som riktas mot äldre har varit effektiva. Det krävs emellertid ytterligare forskning på detta område. Slutligen är skattesänkningar för hushållsnära tjänster sannolikt en fråga av mindre vikt, men de kan eventuellt leda till en ökning av reguljära anställningar.

Referenser

- Aaberge, R., Flood, L. R., (2008), Evaluation of an In-Work Tax Credit Reform in Sweden: Effects on Labor Supply and Welfare Participation of Single Mothers, *IZA DP* nr 3736.
- Agell, J., Englund, P., och Södersten J. (1998), *Incentives and redistribution in the welfare state: The Swedish tax reform*, New York: St. Martin's Press, London: Macmillan Press.
- Akerlof, G. (1978), The Economics of 'Tagging' as Applied to the Optimal Income Tax and Other Things, *American Economic Review* (mars 1978).
- Andersen, T. och Svarer, M. (2007), Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark, i *CESifo Economic Studies*, 53/3, s. 3
- Aronsson, T. och Walker, J. (2010), Labor Supply, Tax Base and Public Policy in Sweden. I *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*, red. Freeman, R., Swedenborg, B. och Topel, R., The University of Chicago Press.
- Atkinson, A.B. (2004), Income Tax and Top Incomes over the Twentieth Century. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 168:123–141.
- Atkinson, A.B. och Stiglitz, J. (1976), The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation, *Journal of Public Economics* 6, s. 55–75.
- Banks, J. och Diamond, P. (2010), *The Base for Direct Taxation i Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: University Press.
- Benmarker, H., Mellander, E. och Öckert, B. (2009), Do Regional Payroll Tax Reductions Boost Employment?, *Labour Economics* 16, s. 480–489.

- Blanchard, O., Dell'Ariccia, G., och Mauro, P. (2009), Rethinking Macroeconomic Policy. *IMF Staff Position Note* SPN/10/03.
- Blomquist, N.S. (1983), The Effect of Income Taxation on the Labor Supply of Married Men in Sweden, *Journal of Public Economics* 22/2, s. 169–197.
- Blomquist, S., Christiansen, V. och Micheletto, L. (2010), Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates, *American Economic Journal: Economic Policy* 2, s. 1–27.
- Blomquist, S. och Newey, W. (2002), Non-Parametric Estimation with Non-linear Budget Sets, *Econometrica* 70/6, s. 2455–80.
- Blomquist, S., Eklöf, M. och Newey, W. (2001), Tax Reform Evaluation Using Non-Parametric Methods: Sweden 1980–1991, *Journal of Public Economics* 79/3, s. 543–68.
- Blomquist, N. S. och Hansson-Brusewitz, U. (1990), The Effect of Taxes on Male and Female Labor Supply in Sweden, *The Journal of Human Resources* 25/3, s. 317–57.
- Blomquist, S. och Selin, H. (2010), Hourly Wage Rate and Taxable Labor Income Responsiveness to Changes in Marginal Tax Rates, *Journal of Public Economics*, ännu ej publicerad.
- Blumkin, T., Ruffle, B. och Ganum, Y. (2009), *Are Income and Consumption Taxes ever Really Equivalent? Evidence from a Real-Effort Experiment with Real Goods*. Rapport framlagd vid CESifo Venice Summer Institute.
- Brewer, M., Saez, E. och Shephard, A. (2010), *Means Testing and Tax Rates on Earnings i Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: University Press.
- Boadway, R. och Keen, M. (1993), Public Goods, Self-selection and Optimal Income Taxation, *International Economic Review*, vol. 34/3 (augusti), s. 463–478.
- Boadway, R. och Gahvari, F. (2006), Optimal Taxation with Consumption Time as a Leisure or Labor Substitute, *Journal of Public Economics* 90, s. 1851–78.
- Chetty, R. (2009), Bounds on Elasticities with Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labour Supply. *NBER Working Paper* nr 15616.

- Chetty, R. och Saez, E. (2009), Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients. *NBER Working Paper 14836*.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Olsen, T. och Pistaferri, L. (2010), Adjustment Costs, Firm Responses, and Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records. *NBER Working Paper nr 15617*.
- Christiansen, V. (1984), Which Commodity Taxes Should Supplement the Income Tax? *Journal of Public Economics* 24, s. 195–220.
- Crawford, I., Keen, M. och Smith, S. (2008), *Value-added tax and excises, i Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: University Press.
- De Mooij, R. (2008), Reinventing the Dutch Tax-Benefit System, *International Tax and Public Finance* 15, s. 87–104.
- Drèze, J.H. och Malinvaud, E. (1994), Growth and Employment: The Scope for a European Initiative, *European Economy*, nr 1, s. 77–106.
- Edwards, S., Keen, M. och Tuomala, M. (1994), Income Tax, Commodity Tax and Public Good Provision. A Brief Guide. *Finanzarchiv* 51, s. 472–487.
- Eklind, B., Hultin, M., Kashefi, B., Lindholm, L.-E., Löfbom, E. och Nyman, K. (2004), Vem tjänar på att arbeta?, bilaga 14 till *Långtidsutredningen 2003/04*, SOU 2004:2.
- Egger, P. och Radulescu, D. (2008), The Influence of Labor Taxes on the Migration of Skilled Workers, *Cesifo Working Paper* 2462.
- Eissa, N. och Hoynes, H.W. (2005), Behavioural Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply, *NBER working paper* 11729.
- Eissa, N. och Liebman, J.B. (1996), Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, *Quarterly Journal of Economics* 111/2, s. 605–37.
- Ericson, P. och Flood, L.R. (2009), A Microsimulation Approach to an optimal Swedish Income Tax, *IZA DP nr 4379*.
- Ericson, P., Flood, L.R. och Wahlberg, R. (2009), SWETaxben: A Swedish Tax/Benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform, *IZA DP nr 4106*.

- Feldstein, M. (1995), The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy* 103, s. 551–72.
- Feldstein, M. (1999), Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax, *Review of Economics and Statistics* 81/4, s. 674–80.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, www.finanspolitiskaradet.se, Stockholm.
- Fleurbaey, M. och Maniquet, F. (2006), Fair Income Tax, *Review of Economic Studies* 73, s. 55–83.
- Fleurbaey, M. och Maniquet, F. (2007), Help the Low-Skilled or Let the Hardworking Thrive? A Study of Fairness in Optimal Income Taxation, *Journal of Public Economic Theory* 9, s. 467–500.
- Flibo, A., Fougère, D. och Olier, L. (2007), Is the Household Demand for In-Home Services Sensitive to Tax Reductions?, The French Case, *Journal of Public Economics* 91, s. 365–385.
- Flood, L.R., (2010), En skattepolitik för både innan- och utanförskapet. *Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer*, SNS rapport.
- Flood, L.R., Hansen, J. och Wahlberg, R. (2004), Household Labor Supply and Welfare Participation in Sweden, *The Journal of Human Resources* 39/4, s. 1008–32.
- Flood, L.R., Pylkkänen, E., och Wahlberg, R., (2007), From Welfare to Work: Evaluating a Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden, *Labour* 21/3, s. 443–471.
- Forslund, A. (2009), Labour Supply Incentives, Income Support Systems and Taxes in Sweden, IFAU working paper 2009:30.
- Gelber, A.M. (2010), Taxation and the Earnings of Husbands and Wives, arbetsdokument.
- Gordon, R. och Kopczuk, W. (2008), The Choice of Personal Income Tax Base, stencil, University of Columbia.
- Gruber, J. och Saez, E. (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84, s. 1–32.
- Hansson, Å. (2007), Taxpayers Responsiveness to Tax Rate Changes and Implications for the Cost of Taxation, *International Tax and Public Finance* 14/5, s. 563–82.

- Harju, J. och Kosonen, T. (2010), [Price impacts of lowered VAT of restaurant food] (på finska). Government Institute for Economic Research, stencil.
- Holmlund, B. och Kolm, A.-S. (1995), Progressive Taxation, Wage Setting, and Unemployment: Theory and Swedish Evidence, *Swedish Economic Policy Review* 2 (1995), s. 423–460.
- Holmlund, B. och Söderström, M. (2007), *Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach*, arbetsdokument 2007:25. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Huttunen, K., Pirttilä, J. och Uusitalo, R. (2009), The Employment Effects of Low-Wage Subsidies, i Huttunen, K. och Uusitalo, R., Labour Institute for Economic Research, Working Paper nr 254.
- Immervoll, H. och Pearson, M. (2009), A Good Time to Make Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* nr 81, OECD Publishing.
- Immervoll, H., Jacobsen Kleven, H., Thustrup Kreiner, C. och Saez, E. (2007), Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis, *Economic Journal* 117, s. 1–44.
- Immonen, R., Kanbur, R., Keen, M. och Tuomala, M. (1998), Tagging and Taxing: the Optimal Use of Categorical and Income Information, *Economica*, vol. 65, s. 179–92.
- Kanbur, R., Keen, M. och Tuomala, M. (1994), Optimal Non-linear Taxation for Alleviation of Income Poverty, *European Economic Review*, vol. 38, s. 1613–1632.
- Kaplow, L. (2006), On the Undesirability of Commodity Taxation Even When Income Taxation Is Not Optimal, *Journal of Public Economics* 90, s. 12–35.
- Kleven, H., Kreiner, C. och Saez, E. (2009a), The Optimal Income Taxation of Couples, *Econometrica*, 77, s. 537–560.
- Kleven, H., Landais, C. och Saez E. (2009b), *Taxation and International Mobility of Superstars: Evidence from the European Football Market*, University of California, Berkeley, stencil.
- Kleven, H., Richter, W. och Sørensen, P.B. (2000), Optimal Taxation with Household Production, *Oxford Economic Papers* 52, s. 584–594.

- Klevmarken, N.A. (2000), Did the Tax Cuts Increase Hours of Work? A Statistical Analysis of a Natural Experiment, *Kyklos* 53, s. 337–362.
- Knabe, A. och Schöb, R. (2008), Minimum Wages and their Alternatives: A Critical Assessment, *CESifo Working Paper* nr 2494.
- Knabe, A., Schöb, R. och Weimann, J. (2006), Marginal Employment Subsidization: A New Concept and a Reappraisal, *Kyklos* 59, s. 557–577.
- Korkeamäki, O. och Uusitalo, R. (2009), Employment and Wage Effects of a Payroll-Tax Cut: Evidence from a Regional Experiment, *International Tax and Public Finance* 16, s. 753–772.
- Koskela, E. och Vilmunen, J. (1996), Tax Progression is Good for Employment in Popular Models of Trade Union Behaviour, *Labour Economics* 3, s. 65–80.
- Kosonen, T. (2010), *What was Actually Cut in Barbers' VAT cut?*, stencil, Helsingfors universitet.
- Kramarz, F. och Philippon, T. (2001), The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, *Journal of Public Economics* 82, s. 115–146.
- Liang, C.-Y. (2009), *Nonparametric Structural Estimation of Labor Supply in the Presence of Censoring*, Uppsala Center for Fiscal Studies working paper 2009:6.
- Ljunge, M. och Ragan, K. (2006), *Labor Supply and the Tax Reform of the Century?*, University of Chicago, otryckt.
- Mirrlees, J. (1971), An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation, *Review of Economic Studies* 38, s. 175–208.
- Mirrlees, J.A. (1974), *Notes on Welfare Economics, Information and Uncertainty*, i Balch, McFadden och Wu (red.), *Essays on Economic Behaviour under Uncertainty*, Amsterdam: North Holland.
- Mirrlees, J.A. (2006), *Welfare, Incentives and Taxation*. Oxford: University Press.
- Myles, G.D. (2009a), Economic Growth and the Role of Taxation – Aggregate Data, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 714, OECD
- Naito, H. (1999), Re-examination of Uniform Commodity Taxes under a Non-linear Income Tax System and its Implication for

- Production Efficiency. *Journal of Public Economics* 71, s. 165–188.
- Nickell, S. (2006), Work and Taxes, i Agell, J. och Sørensen, P.B. (red.), *Tax Policy and Labor Market Performance*. MIT Press.
- OECD (2009), *Taxing Wages 2008–2009. Special Feature: non-tax compulsory payments as an additional burden on labour income*.
- Olovsson, C. (2009), Why do Europeans Work so Little?, *International Economic Review* 50, s. 39–61.
- Phelps, E. (1994), Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84, s. 54–58.
- Phelps, E. (1997), *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pirttilä, J. och Tuomala, M. (2007), Labour Income Uncertainty, Taxation and Public Good Provision, *Economic Journal* 117, s. 567–582.
- Pirttilä, J. och Selin, H. (2010), Income Shifting within a Dual Income Tax: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993, *Scandinavian Journal of Economics*, ännu ej publicerad.
- Pirttilä, J. och Suoniemi, I. (2010), Public Provision, Commodity Demand, and Hours of Work: An Empirical Analysis, *CESifo Working Paper* nr 3000.
- Prescott, Edward C. (2004), Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, vol. 28, s. 2–13.
- Prop 2008/09:1, 'Budgetpropositionen för 2009. Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.'
- Roine, J. och Waldenström, D. (2008), The Evolution of Top Incomes in an Egalitarian Society: 1903–2004. *Journal of Public Economics* 92, s. 366–387.
- Rogerson, R. och Wallenius, J. (2009), Micro and Macro Elasticities in a Life Cycle Model with Taxes, *Journal of Economic Theory* 144, s. 2277–2292.
- Sacklén, H. (2009), *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009*, Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet.

- Saez, E. (2001), Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates, *Review of Economic Studies* 68, s. 205–229.
- Saez, E. (2002), Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses, *Quarterly Journal of Economics* 117, s. 1039–1073.
- Saez, E., Slemrod, J.B. och Giertz, S.H. (2009), The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, *NBER working paper 15012*.
- Salanié, B. (2003), *The Economics of Taxation*. MIT Press.
- Selén, J. (2005), *Taxable Income Responses to Tax Changes: Panel Analyses of Swedish Reforms*, otryckt, Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning.
- Selin, H. (2009), *The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentives. An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971*, Uppsala Center for Fiscal Studies, arbetsdokument 2009:3.
- Simula, L. och Trannoy, A. (2010), Optimal Income Tax under the Threat of Migration by Top Income Earners, *Journal of Public Economics* 94, s. 163–173.
- Slemrod, J. (1998), Methodological Issues in Measuring and Interpreting Taxable Income Elasticities, *National Tax Journal* 51, s. 773–88.
- Sørensen, P.B. (1997), Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem? *Economic Policy*, oktober 1997, s. 223–264.
- Sørensen, P.B. (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, rapport till Expertgruppen i Studier i Offentlig ekonomi 2010:4. Finansdepartementet.
- Riksrevisionen, *Jobbskatteavdraget*, RiR 2009:20.
- Skatteverket (2010), *Taxes in Sweden 2009*, SKV 104, utgåva 10.
- Tuomala, M. (1990), *Optimal Income Tax and Redistribution*. Oxford: University Press.
- Uusitalo, R. (2005), [*Did the Tax Deduction on Household Services Really Increase Employment?*] (på finska), Työpoliittinen aikakauskirja 2/2005.

Appendix A: Mikrosimuleringar

6.1 Data för mikrosimuleringar

För att erhålla tröskeeffekter och marginaleffekter för olika grupper har vi använt mikrosimuleringsmodellen Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT). FASIT har utvecklats av Statistiska centralbyrån i samarbete med finansdepartementet. I princip gör FASIT det möjligt att beräkna effekter av förändringar i hela skatte- och transfereringssystemet. I simuleringarna har vi använt uppgifter från Hushållens ekonomi (HEK). Individer i åldrarna 20–64 år har ingått i undersökningen. Simuleringarna för 2007 och 2008 har genomförts med faktiska uppgifter för dessa år, medan inkomstprognoser har använts för att få fram simuleringsresultaten för 2009 och 2010. De flesta förändringarna av tröskeeffekter och marginaleffekter mellan åren återspeglar förändrade regler i skatte- och transfereringssystemet. I begränsad omfattning kan de emellertid också återspegla demografiska förändringar. I huvudsak har vi följt de förfaranden som beskrivs i Eklind m.fl. (2004).

Förvärvsinkomstens storlek har erhållits på följande sätt. För de personer som förvärvsarbetar används faktiskt förvärvsinkomst. För de personer som inte förvärvsarbetar ersätts förvärvsinkomsten av den förvärvsinkomst som individen rimligen skulle ha uppburit om denne hade valt att arbeta. I simuleringarna antas att de personer som för närvarande inte förvärvsarbetar skulle tjäna en inkomst i enlighet med hans/hennes sjukpenninggrundande inkomst (SGI) om han/hon skulle ha förvärvsarbetat. SGI används av de svenska myndigheterna för att till exempel beräkna individens rätt till sjukpenning. Den sjukpenninggrundande inkomsten baseras på faktisk löneinkomst. Om individen är arbetslös och aktivt söker ett nytt arbete behåller han/hon sin tidigare SGI. Om individens arbetsförmåga är nedsatt behåller han/hon också sin SGI under sjuk-

skrivningen. I vissa avseenden (bland annat för studenter) är reglerna om SGI komplexa. Endast de med en förvärvsinkomst som överstiger ett (1) prisbasbelopp ingår i simuleringarna.

6.2 Hur påverkas tröskeeffekter och marginaeffekter av indirekta skatter?

Man ska komma ihåg att de marginaeffekter som redovisas i tabell 2.6 inte inbegriper mervärdesskatt (moms) och löneskatter. Ett mått på marginaeffekten, som inbegriper indirekta skatter, kan skrivas

$$1 - \{(1 - t + (1 - m) \times s^b) / [(1 + s^b + s^T)(1 + \tau)]\}$$

där t är den marginaeffekt som redovisas i tabell 2.6, s^b avser förmånskomponenten i 'löneskattesatsen' och s^T avser skattekomponenten i 'löneskattesatsen'. τ är konsumtionsskattesatsen, och m är marginals-katten på sociala förmåner. Denna formel för marginaeffekt kommer från en statisk modell där individen antas konsumera hela sin inkomst. Anta att individens konsumtion är C , individens skattepliktiga inkomst är W och att $W^g = (1 + s^b + s^T)W$ är arbetsgivarens lönekostnad. Då kan en (lineariserad) budgetrestriktion för individen formuleras enligt följande

$$(1 + \tau)C = \frac{W^g}{1 + s^b + s^T} - t \frac{W^g}{1 + s^b + s^T} + s^b \frac{W^g}{1 + s^b + s^T} - m \times s^b \frac{W^g}{1 + s^b + s^T}$$

Av detta följer att

$$C = \frac{(1 - t) + (1 - m)s^b}{(1 + \tau)(1 + s^b + s^T)} W^g = (1 - METR_{inklusive_indirekta_skatter}) W^g$$

Den effektiva mervärdesskattesatsen är för närvarande cirka 0,21, medan den totala löneskattesatsen är 0,32 för 2010. Under taket för det sociala skyddsnetet (7,5 prisbasbelopp/inkomstbasbelopp) genererar löneskattesatsen sociala förmåner. Såsom redovisas i avsnitt 2.3 har skattekomponenten i de sociala avgifterna ofta uppskattats till omkring 60 procent. Följaktligen får en individ med en marginals-katt på 29 procent då löneskatter *inte* räknas in (det vill säga en person i den sjätte decilen i tabell 2.6) under dessa förutsättningar en marginaeffekt (som inbegriper indirekta skatter) på

$$1 - \{(1 - 0.29 + (1 - 0.29) \times 0.4 \times 0.32) / [(1 + 0.32)(1 + 0.21)]\} = 0.50.^{49}$$

En person med en marginalsatt på 0,54 enligt tabell 2.6, och som har en inkomst som överstiger det sociala skyddsnetets tak, får en margineffekt (som inbegriper indirekta skatter) på

$$1 - \{(1 - 0.54) / [(1 + 0.32)(1 + 0.21)]\} = 0.71.$$

Hur påverkas de tröskeleffekter som redovisas i tabell 2.5 av indirekta skatter? Låt oss fastställa definitionen av tröskeleffekten i något mer formella termer. Vi låter $T(W, Y)$ vara skillnaden mellan hushållstransfereringar som mottas och skatter som tas ut av en individ som förvärvsarbetar, där individen tjänar W kronor. Y är övriga hushållsinkomster före skatt. Vi låter $T(0, Y)$ vara skillnaden mellan mottagna transfereringar och erlagda skatter då individen inte förvärvsarbetar. Då kan tröskeleffekten definieras som:

$$PTR = 1 - \left\{ \frac{\overbrace{W + Y - T(W, Y)}^{\text{hushållets inkomst när individen arbetar}}}{W} - \frac{\overbrace{Y - T(0, Y)}^{\text{hushållets inkomst när individen inte arbetar}}}{W} \right\} = \frac{T(W, Y) - T(0, Y)}{W}$$

⁴⁹ Vi antar att m samtidigt är 0,29.

Om man räknar in momsens påverkas tröskeeffekten på följande sätt. Budgetrestriktionen då individen förvärvsarbetar blir $(1 + \tau)C_W = W + Y - T(W, Y)$ och då individen är arbetslös $(1 + \tau)C_0 = Y - T(0, Y)$

Om vi löser ut den finansiella vinsten av att arbeta i dessa ekvationer får vi $C_W - C_0 = \frac{W + Y - T(W, Y) - [Y - T(0, Y)]}{(1 + \tau)}$

Tröskeeffekter med skatter på konsumtion blir därför

$$PTR_{inklusive_moms} = 1 - \frac{\overbrace{W + Y - T(W, Y) - [Y - T(0, Y)]}^{\text{finansiell vinst av att arbeta}}}{W(1 + \tau)} = \frac{\tau}{1 + \tau} + \frac{1}{1 + \tau} \frac{T(W, Y) - T(0, Y)}{W}$$

Enligt våra egna beräkningar, som baseras på Hushållens utgifter (HUT), är den effektiva skattesatsen för konsumtion 21 procent (då har vi beaktat det faktum att en del av konsumtionen, som livsmedel, inköps till en lägre momssats). För att få en tröskeeffekt som inkluderar momsens skulle man därför behöva använda följande formel:

$$PTR_{inklusive_moms} = \frac{\tau}{1 + \tau} + \frac{1}{1 + \tau} PTR_{exklusive_moms}$$

där $PTR_{exklusive_moms}$ är den tröskeeffekt som redovisas i tabell 2.5. Om $PTR_{inklusive_moms}$ är lika med 1 överensstämmer de två måtten. En $PTR_{exklusive_moms}$ på 0,7 (0,5) generar ett värde för $PTR_{inklusive_moms}$ på 0,75 (0,59). Om löneskatten antas vara konstant och inte inkluderar en förmånskomponent är tröskeeffekten opåverkad, om man uttryckligen skulle ta med löneskatten i beräkningen. Löneskatten ingår i uttrycket för bruttoinkomsten

$$W = \frac{W^g}{1 + s^T},$$

tröskeeffekten. Om man antar att det finns en förmånskomponent måste man också inbegripa denna förmån i funktionen $T(W, Y)$.

Detta har inte gjorts i de simuleringar som har presenterats här. Om man skulle ta med förmånskomponenten i beräkningen skulle förmodligen tröskeeffekten minska något. Men eftersom sociala förmåner är skattepliktiga och inkomst i form av arbetslöshets-

ersättning och sjukförsäkring även genererar pensionsförmåner, är det långt ifrån klart om denna effekt är väsentlig.

Appendix B: Förutsägelser utifrån teori

6.3 Beteende när det gäller den intensiva marginalen

För att grafiskt illustrera några av de viktigaste punkterna återger vi en budgetrestriktion med två segment i *figur A1*. Skattepliktig förvärvsinkomst z mäts längs den horisontella axeln, medan konsumtion (disponibel inkomst) mäts längs den vertikala axeln. Detta är ett exempel på en stegvis linjär budgetrestriktion. Budgetrestriktionens lutning på de två segmenten bestäms av $1-t_L$ respektive $1-t_H$. Det finns också en virtuell inkomst, R , som är förknippad med varje segment av budgetrestriktionen. För det första segmentet är den virtuella inkomsten lika med den icke arbetsrelaterade inkomsten $R_L = y$. För det andra segmentet erhåller man den virtuella inkomsten genom $R_H = y + [(1-t_L) - (1-t_H)] * l$, där l är brytpunkten. En vanlig ansats när man skattar arbetsutbud och inkomstskattebasens elasticitet är att linearisera budgetrestriktionen för individen vid individens optimum. Individen anses då agera som om budgetrestriktionen vore linjär. En individ som befinner sig på det första segmentet kommer således att rapportera sin inkomst som en funktion av $1-t_L$ och R_L : $z = z(1-t_L, R_L)$, medan följande funktion $z = z(1-t_H, R_H)$ kommer att bestämma den optimala skattepliktiga inkomsten för en individ som tillhör det övre segmentet.

Vi ska nu studera en skattereform som sänker marginalskatten på det första segmentet, men lämnar marginalskatten på det andra segmentet oförändrad. Detta kan betraktas som en oerhört grov approximation av den svenska reformen med jobbskatteavdrag för perioden 2007–2010. *Figur A.1* illustrerar effekten på skattepliktig inkomst för en individ i det första segmentet. Prisändringen medför både en substitutionseffekt (som åskådliggörs med pilen till höger) och en inkomsteffekt (pilen till vänster). Om indifferens-

kurvorna uppvisar standardegenskaper kommer substitutions-effekten att vara positiv. Under förutsättning att individen minskar sin skattepliktiga inkomst när icke arbetskomsten ökar, kommer inkomsteffekten och substitutionseffekten att gå i motsatta riktningar. Nettoeffekten blir således teoretiskt sett obestämmd för en individ på det första segmentet.

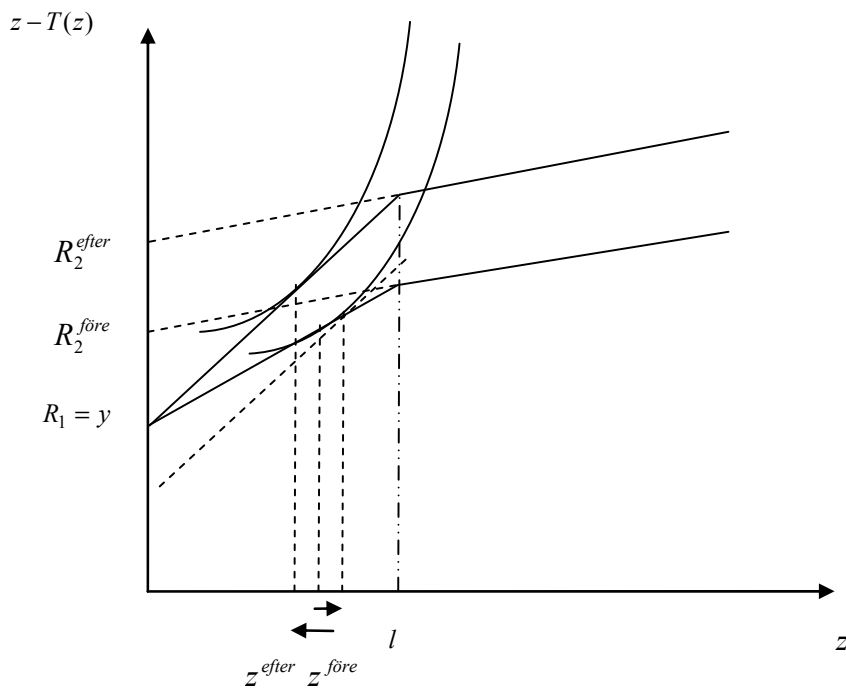
Figur A.2. visar förhållandet för en individ som befinner sig på det andra segmentet. Eftersom marginals-katten är oförändrad kommer denna individ inte att uppleva någon substitutionseffekt. Ökningen av R_H kommer dock att föranleda individen att tillhandahålla en mindre skattepliktig inkomst eftersom skattepliktig inkomst är en "normal onyttighet". Enligt standardförutsättningarna kommer alltså denna individ att minska sin skattepliktiga inkomst som svar på reformen.

I litteraturen om arbetsutbudet är det vanligt att inbegripa inkomst som uppbärs av make/registrerad partner/sambo i måttet för icke arbetsrelaterad inkomst y . Härigenom bidrar jobbskatteavdraget potentiellt sett till en ökning av individens icke arbetsrelaterade inkomst (se *figur A.3*). Oavsett om individen befinner sig på det första eller andra segmentet förstärker denna mekanism inkomsteffekten. Hur stor denna effekt är beror på hur stor make/makans bruttoinkomst är.

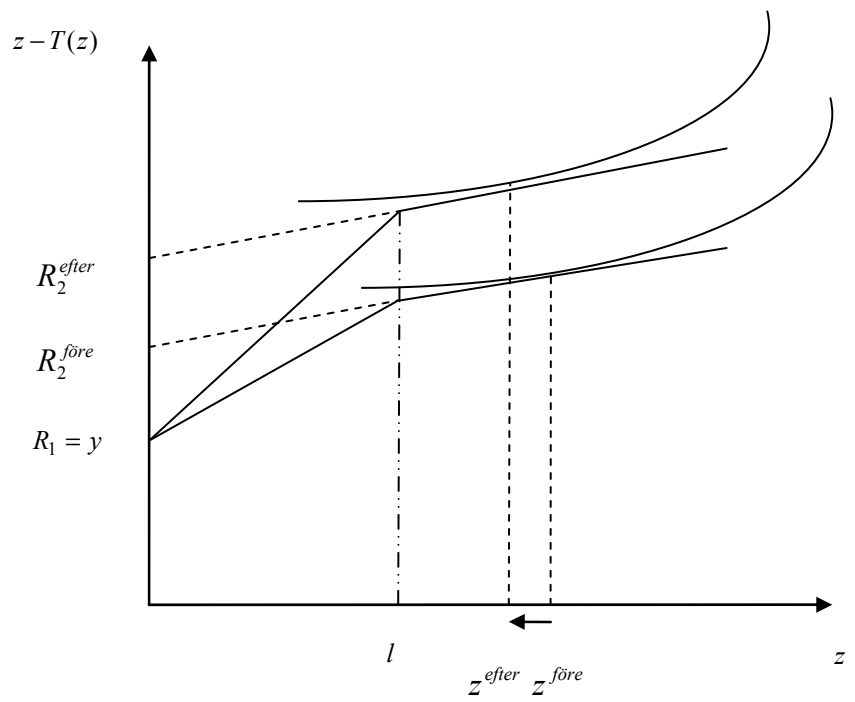
6.4 Beteende när det gäller den extensiva marginalen

När en individ väljer att förvärvsarbeta eller inte jämför individen nyttonivån vid noll arbetstimmar med den nyttonivå som kan uppnås på alla andra segment av budgetrestriktionen. För ensamstående borde jobbskatteavdraget entydigt öka sannolikheten att gå in på arbetsmarknaden, eftersom deras icke arbetsrelaterade inkomst inte påverkas av reformen, medan den disponibla inkomsten för en förvärvsarbetande har ökat på budgetrestriktionens alla segment. För personer som är gifta eller sammanboende är den icke arbetsrelaterade inkomsten vid noll timmars arbete inte konstanthållen (förutsatt att åtminstone en del av makarnas inkomster slås samman). För denna grupp förväntas alltså jobbskatteavdragets effekt på andelen arbetstagare att gå i två motsatta riktningar.

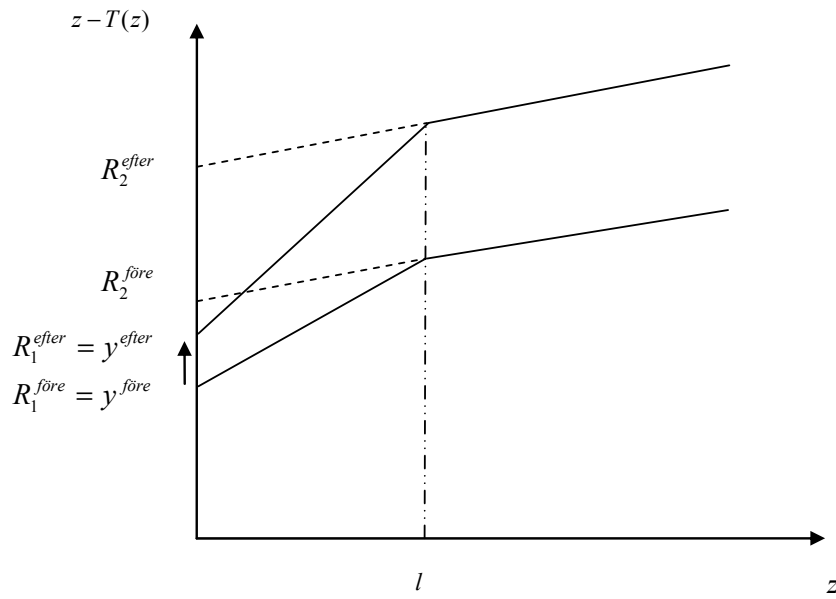
Figur A1 Budgetrestriktion med bruttoinkomst längs den horisontella axeln och nettoinkomst längs den vertikala axeln



Figur A2 Budgetrestriktion med bruttointkomst längs den horisontella axeln och nettoinkomst längs den vertikala axeln



Figur A3 Budgetrestriktion med bruttointkomst längs den horisontella axeln och nettoinkomst längs den vertikala axeln



Appendix C: Beräkning av den intäktsmaximerande marginalskattesatsen för höga inkomster

För varje extra hundralapp som en skattebetalare på det högsta trappsteget tjänar måste denne betala 56,56 procent i inkomstskatt. Dessutom betalar hans arbetsgivare i genomsnitt 32 procent i löneskatt. När personen använder pengarna betalar han även moms och andra konsumtionsskatter. Enligt våra egna beräkningar som baseras på Hushållens utgifter (HUT), är den effektiva skattesatsen för konsumtion 21 procent (i beräkningen har vi då tagit med det faktum att en del av konsumtionen, som livsmedel, inköps till en lägre momssats). Om man tar med alla dessa skatter i beräkningen blir summan av erlagda skatter, beräknat som en procentandel av arbetskostnaderna, 72,8 procent. Detta beräknas som $1 - \{(1 - t) / [(1 + s)(1 + \tau)]\}$

där t är den högsta inkomstskattesatsen, s avser löneskattesatsen och τ är skattesatsen för konsumtion. Löneskatter betraktas här som verkliga skatter vid dessa inkomstnivåer. Utökad inkomst förknippas inte längre med högre framtida förmåner.

Den högsta intäktsmaximerande skattesatsen beror både på inkomskattebasens elasticitet (e) och på antalet individer som är höginkomsttagare, vilket i sin tur är beroende av hur inkomstfördelningen (eller fördelningen av förmågor) är utformad. Formeln för den optimala skattesatsen är $1 / (1 + a * e)$, där a avser den så kallade paretoparametern. Vi antar att inkomstfördelningens högra svans följer en paretofördelning (ett antagande som ofta görs, se till exempel Brewer m.fl. (2010)). Paretoparametern för den svenska inkomstfördelningen beräknas med hjälp av data för de högsta inkomstandelarna som redovisas i Roine och Waldenström (2008) på ett sätt som föreslogs av Atkinson (2004). Paretoparametern för faktorinkomst har varierat mellan 1,7 och 2,1 i Sverige under de

senaste åren. För dessa paretoparametervärden och för olika värden för inkomstskattebasens elasticitet, anges de högsta optimala skatterna i tabell 5.1. i avsnitt 5,2.

För att den aktuella svenska högsta skattesatsen på 72,8 procent ska vara optimal får inte inkomstskattebasens elasticitet för skattebetalarna med de högsta inkomsterna överstiga 0,2. Men i vissa svenska studier har man gjort elasticitetsskattningar som ligger långt över denna nivå, och denna elasticitet antas ofta vara högre bland höginkomsttagare. I denna diskussion föreslår vi alltså att den högsta skattesatsen bör sänkas.

Vissa invändningar måste dock beaktas. För det första har problemen med att höginkomsttagare eventuellt flyttar ifrån Sverige som en reaktion på det höga skattetrycket en tendens att minska den högsta optimala skattesatsen. En tanke som går i samma riktning är att, om paretoparametern beräknades utifrån förvärvsinkomst och inte utifrån faktorinkomst som ovan, skulle den förmodligen bli högre på grund av detta och skattesatsen lägre. Men, som man hävdar i Saez m.fl. (2009), då det förekommer inkomstomvandling mellan olika skattebaser borde den optimala skattesatsen bli högre (detta borde också vara fallet i Sverige om en del av de skatteintäkter som undgår inkomstbeskattning återförs till skattebasen för kapitalinkomst). Och slutligen, parametrarna ovan har beräknats baserat på inkomstfördelning och inte på fördelningen av förmågor, som skulle ha varit fallet i teorin. Om man beaktar alla dessa aspekter inser man att de optimala siffror som redovisas i avsnitt 5.2. måste tolkas med försiktighet.

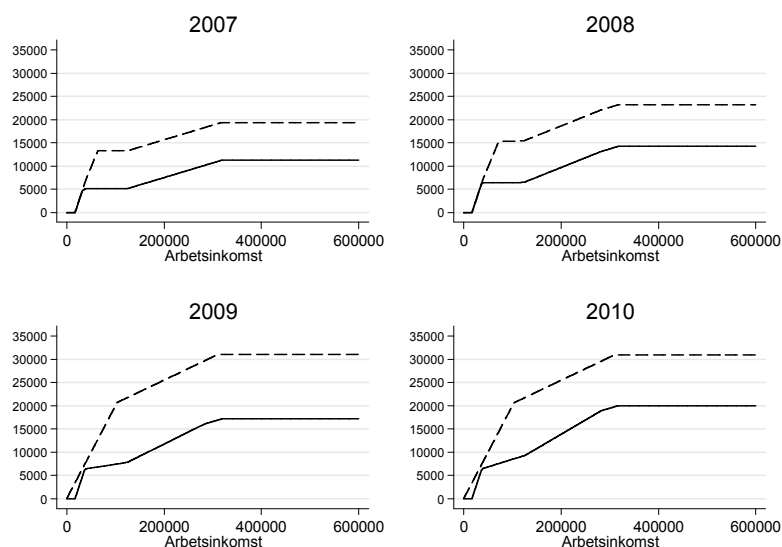
Appendix D: Sysselsättningsgraden bland äldre

Som vi noterade i avsnitt 2.1 har beskattningen av äldre arbetstagarers arbetsinkomster reformerats under perioden 2007–2010. Det har skett viktiga förändringar både inom ramen för personbeskattning och för lönebeskattning.

Individer som fyllt 65 år före den 1 januari var berättigade till en mer generös skattereduktion för förvärvsinkomst än arbetstagare i den mest aktiva åldersgruppen från och med 2007 och framåt. Den särskilda skattereduktionen för äldre redovisas i figur A.4.⁵⁰ Under 2007 och 2008 var skattereduktionen konstruerad på samma sätt som reduktionen för arbetstagare i den mest aktiva åldersgruppen. Storleken på skattereduktionen var emellertid betydligt högre. Under 2009 och 2010 tillämpas ett förenklat system. Det förenklade jobbskatteavdraget för äldre är inte en funktion av grundavdraget eller den kommunala skattesatsen. Å andra sidan har grundavdraget ändrats för samma befolkningsgrupp under 2009 och 2010. Såsom anges i avsnitt 2.1 baseras grundavdraget både på förvärvsinkomst och skattepliktiga transfereringar (inbegripet pensionsinkomst). Under 2007 och 2008 tillämpades samma tabell för grundavdrag för både äldre arbetstagare och arbetstagare i den mest aktiva åldersgruppen. År 2009 infördes ett nytt, mer generöst grundavdrag för individer som fyllt 65 år. Under 2010 togs ytterligare steg i samma riktning.

⁵⁰ Figur A.4. kartlägger skattereduktionen under antagandet att individen inte mottar skattepliktiga transfereringar. Detta är ett starkt antagande när det gäller individer som fyllt 65 år, eftersom ålderspensionsförmåner räknas som skattepliktiga transfereringar.

Figur A4 Skattereduktion för förvärvsinkomst för individer som fyllt 65 år (heldragen linje) och för individer som inte fyllt 65 år (streckad linje)



Not: Skattereduktionen är beräknad inom ramen för antagandet att individen inte mottar några skattepliktiga transfereringar. Skattereduktionen är uttryckt i 2007 års prisnivå.

Det andra stora reformområdet är lönebeskattning (arbetsgivaravgifterna). Tabell A.1. redovisar de olika löneskatterna under perioden 2001–2010. Under en längre tid har olika skattesatser tillämpats på de personer som är födda 1937 och tidigare. Anledningen är att individer födda 1937 är den sista kohorten som inte alls påverkas av det nya svenska pensionssystemet. Mest väsentligt är att löneskattesatsen reducerades under 2007 för personer som är födda 1941 och tidigare (det vill säga de personer som hade fyllt 65 år före den 1 januari). Löneskatten för personer som hade fyllt 65 år minskade alltså från 32,42 procent 2006 till 10,21 procent 2007. Detta innebär att de som hade fyllt 65 år före den 1 januari 2007 både exponerades för ett mer generöst system för jobbskatteavdrag och en reducerad löneskatt. Löneskattesatsen för individer som har fyllt 65 år (men är födda efter 1937) har varit konstant sedan 2007.

År 2008 avskaffades löneskattesatsen för individer födda 1937 och tidigare helt och hållet.

Tabell A.1 Löneskattesatser angivna i procent av bruttolönen för 2001–2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Löneskatt I (%)	24,26	24,26	24,26	24,26	24,26	24,26	24,26	0	0	0
Löneskatt II (%)	-	-	-	26,37	26,37	26,37	10,21	10,21	10,21	10,21
Allmän löneavgift (%)	32,82	32,82	32,82	32,70	32,46	32,28	32,42	32,42	31,42	31,42

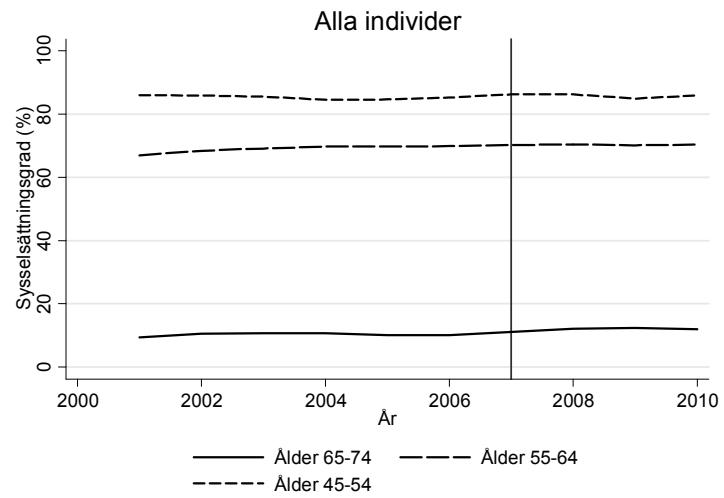
Not: Löneskatt I (särskild löneskatt) tillämpades på individer födda 1935 (1936) och tidigare under 2001 (2002). Från och med 2003 och framåt tillämpas den på individer födda 1937 och tidigare. Löneskatt II tillämpades på personer födda 1938 under 2004, 1938–39 under 2005 och 2006, 1938–41 under 2007, 1938–42 under 2008, 1938–43 under 2009 och 1938–44 under 2010.

Av deskriptiva skäl kan det vara intressant att undersöka hur sysselsättningsgraden för olika åldersgrupper har utvecklats före och efter 2007.⁵¹ Figur A.5. visar sysselsättningsgraden för både män och kvinnor i åldersgrupperna 45–54 år, 55–64 år och 65–74 år. Den vertikala linjen markerar ”reformåret” 2007. Figuren visar att sysselsättningen ökade i början av perioden i åldersgrupperna 55–64 år och 65–74 år, medan det skedde en minskning av sysselsättningsgraden bland individer i åldern 45–54 år. Under perioden 2004–2006 var sysselsättningsgraden relativt stabil bland individer i åldern 55–64 år, medan det skedde en liten minskning bland individer i åldern 65–74 år. Det är intressant att notera att under perioden 2006–2007 ökade sysselsättningen med ungefär 1 procentenhet i åldersgruppen 65–74 år, medan ökningen bland individer i åldern 55–64 år var mindre omfattande.

Det är också intressant att konstatera att sysselsättningsgraden inte sjönk bland individer i åldrarna 55–64 år och 65–74 år under perioden 2008–2009 – trots den allvarliga finanskrisen. Figur A.6 och figur A.7. visar samma grafer, men för varje kön var för sig.

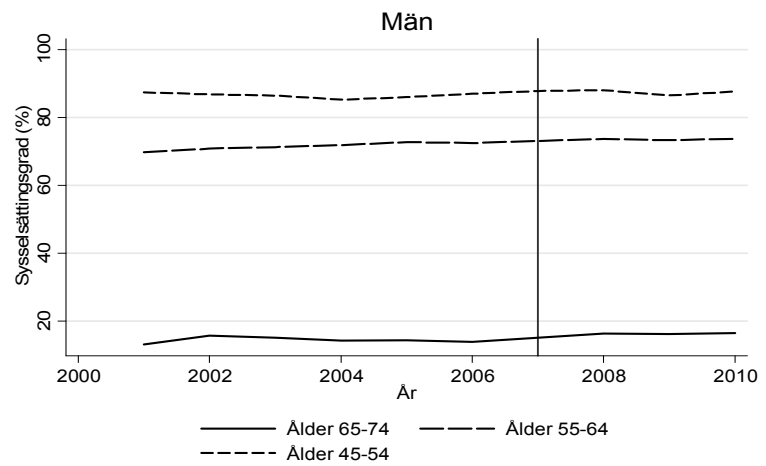
⁵¹ Denna statistik har laddats ned från Statistiska centralbyråns webbplats. Det förhållande mellan sysselsättning och befolkning som redovisas här påverkas inte av att definitionerna av variablerna i Arbetskraftsundersökningen (AKU) har förändrats under de senaste åren.

Figur A5 Årliga genomsnittliga sysselsättningsgrader för perioden 2001–2010 (baserat på månatliga genomsnitt) för olika åldersgrupper



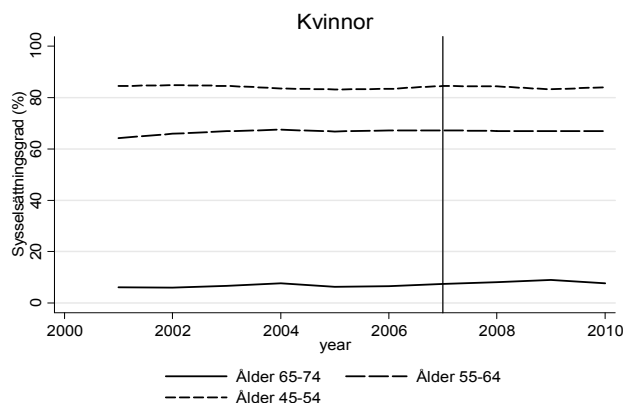
Not: Siffrorna för 2010 bygger på månatliga genomsnitt för perioden januari–april.

Figur A6 Årliga genomsnittliga sysselsättningsgrader för perioden 2001–2010 (baserat på månatliga genomsnitt) för män i olika åldersgrupper



Not: Siffrorna för 2010 bygger på månatliga genomsnitt för perioden januari–april.

Figur A7 Årliga genomsnittliga sysselsättningsgrader för perioden 2001–2010 (baserat på månatliga genomsnitt) för kvinnor i olika åldersgrupper.



Not: Siffrorna för 2010 bygger på månatliga genomsnitt för perioden januari–april.

Som en sista övning, återigen främst med deskriptiva anspråk, genomför vi en regressionsanalys av difference-in-difference-typ på månatliga aggregerade data från Arbetskraftsundersökningen som spänner över tidsperioden januari 2001–april 2010. I dessa regressioner lät vi personerna i åldern 65–74 år vara ”behandlingsgrupp” och personerna i åldern 55–64 år utgöra ”kontrollgrupp”.⁵² ”Reformvariabeln” (en dummyvariabel) är en interaktionsterm som antar värdet 1 om månaden är januari 2007 eller senare och åldersgruppen är 65–74 år. I enlighet med Huttunen m.fl. (2009) redovisar vi regressioner som inbegriper en åldersspecifik linjär tidstrend.

Kolumnerna 1 och 2 visar skattningarna för alla individer med och utan en åldersspecifik linjär tidstrend. Utan tidstrenden skattar vi en liten positiv ”reformeffekt”, som dock inte är statistiskt signifikant skild från noll. Om tidstrenden tas med i specifikationen erhåller vi en betydande ”effekt” på 2 procentenheter, som är statistiskt signifikant. Eftersom medelvärdet av den totala sysselsättningen för perioden 2001–2006 var 10,3 procent av befolkningen i

⁵² Man ska komma ihåg att ”kontrollgruppen” också genomgick incitamentsförändringar under perioden 2001–2010. Det viktigaste är att en ny offentlig pensionsreform har fasats in gradvis.

åldern 65–74 år före reformen, måste ökningen anses som omfattande procentuellt sett – 19,4 procent.

Den åldersspecifika linjära tidstrenden tar hänsyn till att det skedde en minskning av sysselsättningsgraden bland individer i åldern 65–74 år under åren före 2007. Om en linjär tidstrend inkluderas i specifikationen är resultaten för män och kvinnor relativt likartade. Vikten av att inkludera den linjära åldersspecifika tidstrenden tyder på att antagandet om gemensamma trender i behandlings- och kontrollgrupp är problematiskt i detta sammanhang. Resultaten för kvinnor är emellertid också signifikanta och positiva även utan att en tidstrend inkluderas.

Vi skulle vilja betona att denna övning inte ska tolkas som en slutgiltig utvärdering av regeringens reformer på området utbud av äldre arbetskraft. Vår analys bidrar dock till beskrivningen av utvecklingen av sysselsättningsgrader för dessa grupper och anger också intressanta inriktningar när det gäller framtida studier.

Tabell A.2 Skattningar av effekter på sysselsättningsgrader med hjälp av difference-in-differences-metoden

	Samtliga		Män		Kvinnor	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
"Reformvariabel" (dummy)	0,392 (0,258)	1,971 (0,427)***	-0,389 (0,373)	1,777 (0,624)***	0,979 (0,303)***	2,166 (0,527)***
Månatliga dummyvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Åldersgrupp(dummy)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Åldergruppspecifik linjär tidstrend	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
Observationer	224	224	224	224	224	224
Justerat R ² -värde	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Not: Standardfel anges inom parentes. * betecknar signifikans vid 10 %, ** signifikans vid 5 % och *** signifikans vid 1 %. Sysselsättningsgraderna uttrycks i procent av den totala befolkningen. Data består av månatliga uppgifter från perioden januari 2001–april 2010 för de två åldersgrupperna 55–64 år och 65–74 år. Reformvariabeln (dummy) definieras som en interaktion mellan månatliga dummyvariabler från januari 2007 och framåt och åldersvariabeln (dummy) för personer i åldern 65–74 år.

Tax policy and employment: How does the Swedish system fare?

One of the most heavily debated topics in economics is the employment effects of taxation. This report offers a selected review of both the theoretical and empirical economic research on taxation and employment that we think is most relevant for the current Swedish system. The review primarily focuses on the microeconomic part of research, drawing on both applied theory and microeconomic evidence (i.e. statistical analysis using data on individuals, not countries).

The problem

What is the basic problem at hand? When setting taxes, the government typically wants to both raise revenues in an efficient manner and achieve a socially acceptable distribution of the tax burden and after-tax income. The efficiency and equity objectives of taxation are to some extent in conflict. If the government wants to achieve a very evenly distributed disposable income, it needs to rely on heavily progressive taxation and offer a comprehensive social safety net. However, such a policy reduces people's incentives to work and save, as well as the firms' incentives to invest. Thus, redistribution typically shrinks the overall size of the economy, i.e. some efficiency losses are inevitable. Note that this is not a universal truth; one can imagine policies that are desirable from both efficiency and equity points of view. To some extent, the social safety net can serve as an example if it also facilitates efficiency-increasing risk taking among the population. But as a general rule, the trade off exists and the optimal choice depends on societal preferences. The more the government and the population values redistribution, the more it is willing to tolerate distortions to the economy.

A simple example, in which taxation affect individual decisions, is labour supply. If the marginal tax on labour income is raised, this reduces the take-home pay of work on the margin. This makes leisure relatively more attractive, and reduces the hours of work (economists label this as a substitution effect). The larger is this effect, the more a given level of taxation distorts the economy. On the other hand, a higher level of taxation reduces people's disposable income. If leisure is a good that people want to enjoy more when their income increases, making people poorer by increasing taxes also has an additional channel of influence that tends to increase labour supply. While the two effects point to opposite directions, the substitution effect normally dominates and therefore higher marginal taxes typically reduce labour supply. Hence, higher tax rates to fund more public expenditure or more progression to redistribute income typically entail some efficiency losses. How large these losses are, and to what extent the employment effects vary across different tax instruments or within the tax system, are analyzed in this report.

Main conclusions

We have discussed some of the main challenges involved in designing a well-functioning tax system from the employment point of view. In general, we think that the Swedish system works fairly well, given the overall high level of taxes that are needed to fund the large public sector. There is definitely no need for a thorough tax reform in the spirit of the Swedish 1991 reform.

However, this does not mean that there is not room for improvement. This is especially true for the design of the earned income tax credit (EITC), which is the main scope of focus of this report. Our view is that this is the by far most important issue in today's Swedish tax policy debate. Our conclusion is that the existence of the EITC is desirable. However, it could probably be designed more efficiently if its goal is to increase employment. We suggest that further investigations should be undertaken in the following directions. First, should increases in the EITC be targeted towards certain demographic groups? Second, should the EITC be phased-out? In this report we have reasoned along the lines that the answer to both these questions probably is "yes".

We have also commented on the top marginal tax rate. Our computations suggest that the top marginal tax rate probably could be lowered. In addition, we have reviewed the evidence on the effects of targeted pay-roll tax cuts, where the results, so far, have been quite disappointing from the employment perspective. The current Swedish lower payroll taxes paid from the young and elderly workforce should naturally be evaluated. Further research in this area is needed. However, the analyses in this report support the idea that tax cuts directed towards the elderly have been effective.

Finally, we have discussed tax reductions for household services. We find that these are likely to be a minor issue, but can potentially lead to an increase in legal employment.