

Förord

Jobbskatteavdraget är den största förändringen i den direkta beskattningen av arbetsinkomster sedan 1990-91 års skattereform. Syftet med jobbskatteavdraget är att på lång sikt få fler personer i arbete och öka antalet arbetade timmar genom stärkta drivkrafter till arbete. För att klara de framtida utmaningar som Sverige står inför, t.ex. en snabbt åldrande befolkning, är det viktigt att långsiktigt öka sysselsättningen.

I promemorian riktas blicken framåt genom att alternativa förstärkningar av jobbskatteavdraget analyseras. Effekten på sysselsättning, antal arbetade timmar, och inkomstfördelning redovisas för de olika alternativen. Vidare undersöks om effekterna av jobbskatteavdraget är avtagande. I promemorian studeras även arbetsutbudseffekter av ändrad statlig inkomstskatt.

Promemorian "Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och ändrad statlig inkomstskatt" har utarbetats av tjänstemän vid skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.

Stockholm den 23 november 2010

Innehåll

1	Inledning	7
2	Bakgrund	11
2.1	Jobbskatteavdraget.....	11
2.2	Den statliga inkomstskatten.....	13
2.3	Utvärderingar av jobbskatteavdraget.....	14
3	Metod	17
3.1	Arbetsutbudsmodellen	17
3.2	Data.....	21
3.3	Metoddiskussion.....	22
4	Förändringar i beskattningen av arbetsinkomster	25
4.1	Förväntade arbetsutbudseffekter	28
4.2	Simulerade arbetsutbudseffekter.....	30
4.3	Självfinansieringsgraden vid alternativa åtgärder	31
4.4	Fördelningseffekter	33
5	Höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt	37

5.1	Andel som betalar statlig inkomstskatt	37
5.2	Simulerade arbetsutbudseffekter.....	39
5.3	Fördelningseffekter.....	40
6	Förstärkt jobbskatteavdrag i kombination med höjd nedre skiktgräns.....	43
6.1	Simulerade arbetsutbudseffekter.....	44
6.2	Fördelningseffekter.....	45
6.3	Alternativa kombinationer	47
7	Är effekterna av jobbskatteavdraget avtagande?	51
7.1	Effekter på årsarbetskrafter	52
8	Avslutande kommentarer	59
	Referenser.....	61

1 Inledning

Jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007 och har därefter förstärkts vid tre tillfällen.¹ Syftet med jobbskatteavdraget är att långsiktigt öka sysselsättningen. I takt med att befolkningen åldras krävs fler i arbete och fler arbetade timmar för att undvika skattehöjningar och utgiftsbesparningar. Att långsiktigt öka sysselsättningen är avgörande för att skapa god tillväxt och ut- hålliga offentliga finanser. Jobbskatteavdragets effekt på arbets- utbudet har analyserats av bland andra Finansdepartementet (2009), Riksrevisionen (2009) och Finanspolitiska rådet (2010). Analyserna tyder på att jobbskatteavdraget är en effektiv åtgärd för att öka sysselsättningen.

Denna tekniskt inriktade promemoria blickar framåt genom att analysera hypotetiska förstärkningar av jobbskatteavdraget. Analysen begränsas till det jobbskatteavdrag som gäller för de som är yngre än 65 år. Vidare analyseras inga alternativa konstruktioner av jobbskatteavdraget, utan enbart förstärkningar av nuvarande konstruktion. I promemorian konstateras bland annat att en förstärkning av jobbskatteavdraget ökar arbets- utbudet totalt sett, men att det samtidigt kan leda till negativa arbetsutbudseffekter för de med höga inkomster. För att motverka detta kan ett förstärkt jobbskatteavdrag kombineras med förändringar i den statliga inkomstskatten. Därför studeras

¹ Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9, SFS 2006:1344; prop. 2007/08:22, bet. 2007/08:SkU11, rskr. 2007/08:61, SFS 2007:1248; prop. 2008/09:39, bet. 2008/09:SkU12, rskr. 2008/09:108, SFS 2008:1327; prop. 2009/10:42, bet. 2009/10:SkU23, rskr. 2009/10:110, SFS 2009:1452.

även effekten av en ändrad statlig inkomstskatt, både separat och tillsammans med ett förstärkt jobbskatteavdrag.

Promemorian inleds med ett kort bakgrundsavsnitt. I avsnittet redogörs för hur jobbskatteavdraget förändrats sedan det introducerades 2007 och hur marginal- och genomsnittsskatten på arbetsinkomst har påverkats. Vidare beskrivs den statliga inkomstskatten och hur den förändrats under de senaste åren. I avsnittet sammanfattas även några utvärderingar av jobbskatteavdraget.

I efterföljande metodavsnitt beskrivs den modell och de data som används i analysen. Modellen som används är Statistiska centralbyråns mikrosimuleringsmodell FASIT (FördelningsAnalytiskt Statistisksystem för Inkomster och Transfereringar) med tillhörande arbetsutbudsmodell (se Finansdepartementet, 2009). Avsnittet är till sitt innehåll bitvis tekniskt och utgör en fördjupad bakgrund för intresserade. Avsnittet är inte avgörande för att kunna tillgodogöra sig resten av promemorian.

Därefter inleds den framåtblickande analysen i avsnitt 4. Här identifieras nio parametrar i skattesystemet som utöver kommunalskattesatsen och grundavdraget påverkar beskattningen av arbetsinkomst. Fem av dessa rör jobbskatteavdraget och resterande fyra den statliga inkomstskatten. Förändringar i parametrarna påverkar skatteskalen på olika sätt vid olika inkomster och kan därför förväntas ha olika effekt på arbetsutbudet, i termer av antal sysselsatta och arbetade timmar. Förändringarna diskuteras utifrån arbetsutbudseffekter och självfinansieringsgrad². Generellt föreligger en avvägning mellan effekt på sysselsättning och effekter på arbetade timmar.

² Självfinansieringsgraden är ett mått på en åtgärds långsiktiga offentligfinansiella effekt i förhållande till den kortsiktiga. För det fjärde steget av jobbskatteavdraget uppskattades den direkta kostnaden till 10 miljarder kronor. På sikt förväntas det fjärde steget medföra ökade skatteintäkter på grund av ökat antal arbetade timmar och minskade offentliga kostnader t.ex. minskade transfereringsutgifter. Den långsiktiga offentligfinansiella kostnaden för det fjärde steget beräknas till 7 miljarder kronor. Självfinansieringsgraden är då 30 procent $(=(10-7)/10)$. För en mer utförlig diskussion om självfinansieringsgraden, se Finansdepartementet (2010).

Förändringar i skatteskalan vid låga inkomster har relativt stor sysselsättningseffekt och jämn fördelningsprofil, medan förändringar som påverkar skatteskalan vid höga inkomster har relativt stor effekt på arbetade timmar. Självfinansieringsgraden är generellt sett högre när skatten sänks för personer med höga inkomster än vid skattesänkningar för personer med låga inkomster.

I avsnitt 5 analyseras effekterna av att höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt (hädanefter den nedre skiktgränsen), dels på andelen individer som betalar statlig inkomstskatt, dels på arbetsutbudet. För att halvera andelen som betalar statlig inkomstskatt behöver den nedre skiktgränsen höjas till en offentligfinansiell kostnad av ca 15 miljarder kronor. I jämförelse med förändringar i jobbskatteavdraget har en höjd nedre skiktgräns liten effekt på antal sysselsatta, relativt god effekt på arbetade timmar och en mer ojämn fördelningsprofil.

Resultaten från avsnitt 4 och 5 tyder på att ett förstärkt jobbskatteavdrag med fördel kan kombineras med höjd nedre skiktgräns. Detta analyseras i avsnitt 6. Att kombinera en förstärkning av jobbskatteavdraget med en höjd nedre skiktgräns ger förutom en jämnare fördelningsprofil, även goda effekter på arbetsutbudet.

Avslutningsvis, i avsnitt 7, analyseras om arbetsutbudseffekten av jobbskatteavdraget är avtagande vid ytterligare förstärkningar. Var och en av parametrarna i jobbskatteavdraget analyseras för sig och genom att successivt allt större förändringar simuleras. Resultaten indikerar att effekterna inte är avtagande. För fyra av de fem parametrarna avtar effekten först efter att jobbskatteavdraget förstärkts med 20 till 25 miljarder kronor för varje enskild parameter. Promemorian avslutas med några sammanfattande kommentarer.

2 Bakgrund

2.1 Jobbskatteavdraget

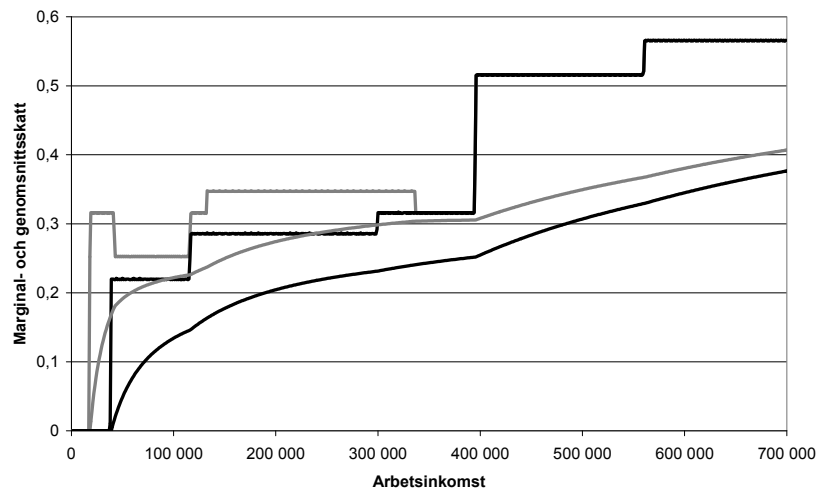
Jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007 och det har sedan förstärkts tre gånger – senast den 1 januari 2010.³ Syftet med jobbskatteavdraget är att öka sysselsättningen på lång sikt och få fler personer i arbete genom stärkta drivkrafter till arbete. De fyra stegen av jobbskatteavdraget har en sammanlagd offentlig-finansiell kostnad på ca 70 miljarder kronor. Av dessa utgör det första steget ca 40 miljarder kronor och vart och ett av de efterföljande stegen ca 10 miljarder kronor vardera. På lång sikt beräknas de fyra stegen i jobbskatteavdraget leda till ca 75 000 fler sysselsatta.

De fyra stegen har haft olika utformning. När jobbskatteavdraget infördes 2007 sänktes marginalskatterna dels genom att gränsen för när inkomstskatt på arbetsinkomster börjar betalas höjdes från ca 17 000 kronor (det skattefria beloppet i grundavdraget 2007) till ca 32 000 kronor per år, dels genom att effekten av avtrappningen i grundavdraget för inkomster mellan ca 126 000 och 317 000 kronor per år motverkades. I det andra steget 2008 höjdes gränsen för när inkomstskatt börjar betalas på arbetsinkomster ytterligare och nivån är med 2010 års prisbas-

³ Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9, SFS 2006:1344; prop. 2007/08:22, bet. 2007/08:SkU11, rskr. 2007/08:61, SFS 2007:1248; prop. 2008/09:39, bet. 2008/09:SkU12, rskr. 2008/09:108, SFS 2008:1327; prop. 2009/10:42, bet. 2009/10:SkU23, rskr. 2009/10:110, SFS 2009:1452.

belopp ca 39 000 kronor per år. År 2008 sänktes även marginalskatten på arbetsinkomster mellan ca 115 000 och 300 000 kronor per år. I det tredje och fjärde steget sänktes marginalskatten på arbetsinkomster mellan ca 39 000 och 300 000 kronor per år. Marginalskattesänkningarna har inneburit att genomsnittsskatten på arbetsinkomster har sänkts för alla som betalar inkomstskatt. Mest har genomsnittsskatten sänkts för låga inkomster. Diagram 2.1 visar hur marginalskatten och den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster har förändrats genom jobbskatteavdraget. För breda inkomstgrupper, från ca 135 000 kronor till ca 300 000 kronor per år, har marginalskatten sänkts med ca 6 procentenheter och genomsnittsskatten med ca 7 procentenheter.

Diagram 2.1 Marginal- och genomsnittsskatt på arbetsinkomster 2011 utan jobbskatteavdrag (ljus linje) och med jobbskatteavdrag (mörk linje) – Beräkningarna antar inga övriga inkomster och en kommunalskattesats på 31,56



Jobbskatteavdraget är utformat så att det ger procentuellt mest till de som tjänar minst. Då kvinnor generellt har lägre lön än män kommer därför kvinnors nettoinkomster öka mer

procentuellt än mäns på kort sikt. Vidare skiljer sig anställningsformen mellan män och kvinnor. Av de sysselsatta arbetade 12 procent av männen och 35 procent av kvinnorna deltid 2009.⁴ Då de som redan arbetar heltid inte kan öka sin arbetstid lika mycket som de som arbetar deltid kan därför även de långsiktiga arbetsutbudseffekterna antas öka kvinnors arbetstid, och därmed även deras nettolön, mer än mäns. De beräknade långsiktiga arbetsutbudseffekterna av regeringens politik under mandatperioden 2007-2010 skiljer sig mellan kvinnor och män. För kvinnor beräknas antalet arbetade timmar öka med 3,7 procent jämfört med 2,9 procent för män (prop. 2010/11:1).

2.2 Den statliga inkomstskatten

Den statliga skatten på förvärvsinkomster tas ut i två olika nivåer och står för en stor del av progressiviteten i beskattningen av förvärvsinkomster. Skattesatsen är 20 procent på de beskattningsbara förvärvsinkomster som överstiger en viss gräns, den nedre skiktgränsen. För beskattningsbara förvärvsinkomster som överstiger en högre gräns, den övre skiktgränsen, är skattesatsen 25 procent. De extra fem procentenheterna utgör den s.k. värnskattn. Den beskattningsbara inkomsten utgörs normalt av den taxerade förvärvsinkomsten minskat med grundavdraget.

Skiktgränserna fastställs av regeringen och räknas varje år upp med förändringen av konsumentprisindex (KPI) plus två procentenheter. Utöver den ordinarie årliga uppräknningen minskades uttaget av statlig inkomstskatt 2009 med 5 miljarder kronor genom att den nedre skiktgränsen höjdes med 18 100 kronor.⁵ Den diskretionära höjningen av den nedre skiktgränsen innebar att ca 180 000 personer fick sin marginalsatt sänkt med 20 procentenheter.

⁴ Enligt Statistiska centralbyrån, AKU. Avser 16–64 år. Med deltid avses en överenskommen arbetstid på mindre än 35 timmar per vecka.

⁵ Prop. 2008/09:39, bet. 2008/09:SkU12, rskr. 2008/09:108, SFS 2008:1327.

2.3 Utvärderingar av jobbskatteavdraget

Jobbskatteavdraget har utvärderats av flera bedömare, varav de tre mest utförliga beskrivs kort nedan. Eftersom jobbskatteavdraget funnits i knappt fyra år och de stora effekterna väntas uppkomma på lång sikt är det svårt att redan nu empiriskt uppskatta effekterna. De utvärderingar som har gjorts bygger i stället på mikrosimuleringsmodeller av den typ som Finansdepartementet använder (t.ex. Riksrevisionen, 2009 och Flood, 2010) eller på teori och jämförelser med empiriska studier i andra länder (t.ex. Finanspolitiska rådet, 2009 och 2010).

Riksrevisionen (2009) utvärderar om jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetsutbudet, dels generellt, dels för de grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Utvärderingen visar att jobbskatteavdraget har goda förutsättningar att öka arbetsutbudet generellt och specifikt för de med svagare ställning på arbetsmarknaden. Riksrevisionen menar samtidigt att det finns en risk att jobbskatteavdragets potential inte uppnås då de anser att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg.

Flood (2010) använder i sin studie en mikrosimuleringsmodell liknande den Finansdepartementet använder. Resultaten från studien visar att jobbskatteavdraget leder till att sysselsättningen ökar med ca 72 000 helårsekvivalenter, vilket är i linje med de siffror som regeringen har presenterat.

Finanspolitiska rådet har i sina rapporter såväl 2008 som 2009 analyserat jobbskatteavdraget och bedömt att det kommer få betydande positiva sysselsättningseffekter (Finanspolitiska rådet, 2008 och 2009). I rådets rapport för 2010 görs en mer djupgående analys utifrån både teoretiska och empiriska studier i andra länder (Finanspolitiska rådet, 2010). I rapporten konstateras att det svenska jobbskatteavdraget skiljer sig i ett internationellt perspektiv dels genom att den direkta kostnaden som andel av BNP är betydligt högre än i det flesta andra länder, dels genom att jobbskatteavdraget utgår till alla arbetande, oavsett hur hög inkomsten är. Finanspolitiska rådet konstaterar

dock att en avtrappning av jobbskatteavdraget skulle ha höga effektivitetskostnader då redan höga marginalskatter skulle höjas ytterligare i ett eventuellt utfasningsintervall. Rådet anser därför att det är klokt att det svenska jobbskatteavdraget inte fasas ut.

3 Metod

Analyserna i denna promemoria baseras på mikro-simuleringsmodellen FASIT. Modellen har utvecklats av Statistiska centralbyrån (SCB) i samarbete med Finansdepartementet och användes första gången i samband med 1990–91 års skattereform. Sedan dess har modellen stegvis utvidgats. Ett av de senare tillskotten är en modell för att analysera arbetsutbud. Detta avsnitt beskriver och diskuterar arbetsutbudsmodellen och de data som används i analysen. Avsnittet är förhållandevis tekniskt, men förståelse av avsnittet är inte nödvändigt för att kunna tillgodogöra sig resterande delar av promemorian.

3.1 Arbetsutbudsmodellen

Med FASIT, som innehåller detaljerade skatte- och bidragsregler, kan den offentligfinansiella effekten för regelförändringar beräknas utifrån en individdatabas. Beräkningar utförda i FASIT är generellt sett statiska, dvs. beteendeförändringar beaktas inte. Arbetsutbudsmodellen är ett undantag då den också tar hänsyn till att individers arbetsutbud kan ändras vid regelförändringar.

Arbetsutbudsmodellen kan kort beskrivas som att den består av tre sannolikhetsmodeller och en strukturell modell för arbetsutbud. Med hjälp av sannolikhetsmodellerna bestäms om en individ ingår i någon av grupperna: individer med sjuk- eller aktivitetsersättning, sjukskrivna eller arbetslösa. I dessa modeller

spelar ersättningsgraden en betydande roll jämte individkarakteristika. Ersättningsgraden är definierad som den disponibla inkomsten vid icke-arbete relativt disponibel inkomst vid heltidsarbete. Bland individkarakteristika ingår exempelvis kön, ålder, civilstånd och utbildningsnivå. Om individen inte allokeras till någon av de tre grupperna simuleras dennes arbetsutbud utifrån en tidigare estimerad strukturell arbetsutbudsmodell. På detta sätt tillskrivs varje individ i simuleringen en arbetsmarknadsstatus och ett antal arbetade timmar. För varje given regelstruktur kan på så sätt arbetsutbudet beräknas.

Den strukturella arbetsutbudsmodell som används för att bestämma individers arbetsutbud är en diskret valmodell där individer kan välja mellan 13 olika arbetstider. Den teoretiska utgångspunkten för modellen är en unitär hushållsmodell där hushållet maximerar sin nytta med avseende på disponibel inkomst och fritid. Arbetsutbudet för hushållsmedlemmarna bestäms simultant och hushållets nettoresurser läggs samman. Hushållets preferenser beskrivs av en trans-log nyttofunktion med separabel onyttan av att erhålla försörjningsstöd (ex. stigma) och en fast kostnad för att arbeta. För ensamstående förenklas hushållsmodellen till en vanlig nyttomaximeringsmodell.

Nyttofunktionen innebär en flexibel specificering av hushållets nytta, men också att nyttan av en individs fritid beror på en eventuell partners nytta av fritid samt av hushållets disponibla inkomst. Detta medför att modellen innehåller kors-effekter mellan hushållsmedlemmar. De parametrar i nyttofunktionen som bestämmer nyttan av fritid och onyttan av att erhålla försörjningsstöd är, för att få en flexibel modell, funktioner av observerbar, t.ex. ålder, utbildningsnivå och antal barn, och icke-observerbar heterogenitet.

Parametrarna i sannolikhetsmodellerna och den strukturella modellen är på förhand estimerade med data från 2003 och 2004 års HEK. Vidare har den strukturella modellen estimerats separat för fyra grupper: ensamstående mödrar, ensamstående kvinnor, ensamstående män och samboende. Detta innebär att

beteende och därmed effekter av regelförändringar kan skilja sig åt mellan grupperna.

För att utvärdera en regelförändring, t.ex. en förstärkning av jobbskatteavdraget, beräknas först arbetsutbudet under gällande regler. Sedan görs beräkningen ytterligare en gång med de förändrade reglerna. Genom att jämföra utfallen för de olika beräkningarna erhålls regeländringens effekt på arbetsutbudet. Effekten på arbetsutbudet av en regeländring fås alltså genom att två jämviktslägen – en jämvikt med dagens regler och en jämvikt med de förändrade reglerna – jämförs. Simuleringsresultaten ska tolkas som förändringar på lång sikt. Vad som händer på kort sikt då reglerna ändras ger modellen inga svar på. Anpassningsbanan från den ena jämvikten till den andra beräknas alltså inte.

För att få en uppfattning om modellens funktionssätt och vad som ligger bakom simuleringsresultaten kan arbetsutbudet beskrivas i termer av elasticiteter. Den diskreta arbetsutbudsmodellen har emellertid ingen explicit arbetsutbudsfunktion som kan användas för beräkningar. I stället måste implicita elasticiteter beräknas utifrån simuleringsresultaten. Storleken på de elasticiteter som beräknas är därför inte bara beroende av löner, individkaraktistika och skatte- och transfererings-systemet utan också av den förändring som genomförs i simuleringen.

Tabell 3.1 visar genomsnittselasticiteter för arbetade timmar med avseende på nettolön, både den egna och partners i aktuella fall⁶, och inkomst för alla som arbetar. Elasticiteterna är beräknade med 2010 års skatteregler som utgångspunkt. De icke-kompenserade nettolöneelasticiteterna är beräknade genom att kommunalskattesatsen hypotetiskt sänkts med 10 procentenheter först för kvinnor och sen för män. Inkomstelasticiteterna är beräknade genom ett tillskott av 10 000 kronor

⁶ I modellen finns inga restriktioner på hushållens sammansättning och det finns hushåll bestående av t.ex. två män eller två kvinnor. Typhushållet för sammanboende består av en kvinna och en man. Vid beräkningarna av elasticiteterna för sammanboende har endast dessa hushåll använts.

arbetsfri inkomst och är uttryckta som förändring i virtuell inkomst⁷.

Som förväntat är den genomsnittliga nettolöneelasticiteten med avseende på egen lön högre för kvinnor än för män både för ensamstående och sammanboende. Elasticiteternas storlek är i linje med empiriska studier på området (Finansdepartementet, 2009). För sammanboende tillkommer en korslöneelasticitet. Denna är i genomsnitt negativ, och större (i absoluta termer) för kvinnor. Om den ena individen i hushållet får höjd nettolön, t.ex. genom sänkt marginalskatt, minskar alltså den andres arbetsutbud. När det gäller inkomstelasticiteten är denna, om fritid antas vara en normal vara, som förväntat negativ.

Tabell 3.1 Arbetsutbudselasticiteter för de som arbetar

Urval	Nettolön	Partners nettolön	Arbetsfri inkomst
Ensamstående			
Kvinnor	0,205	-	-0,022
Män	0,089	-	-0,015
Sammanboende			
Kvinnor	0,182	-0,087	-0,035
Män	0,127	-0,040	-0,047

Not: Elasticiteterna är beräknade med 2010 års skatteregler som utgångspunkt. Nettolöneelasticiteterna, som är icke-kompenserade, är beräknade genom att sänka kommunalskatten med 10 procentenheter först för kvinnor sen för män. Inkomstelasticiteten är beräknad genom ett tillskott av 10 000 kronor i arbetsfri inkomst och är uttryckt som förändring av virtuell inkomst.

Tabell 3.2 visar implicita deltagandelasticiteter, dvs. de procentuella förändringar i deltagande på arbetsmarknaden i termer av antalet personer som uppkommer när nettoårsinkomsten för en heltidsarbetande ökar med en procent. Elasticiteten är beräknad genom en nettoinkomstförstärkning på 10 000 kronor för de som har årsarbetsinkomster under 300 000

⁷ Den virtuella inkomsten är interceptet till en rät linje som tangerar den effektiva budgetrestriktionen vid optimalt antal arbetade timmar. Virtuell inkomst skiljer sig från arbetsfri inkomst så länge som den effektiva marginalskatten inte är konstant.

kronor. Elasticiteten är större för kvinnor än för män. Kvinnor är alltså även i detta avseende något mer responsiva till ekonomiska incitament. Elasticiteterna är större jämfört med tidigare beräkningar baserat på samma modell, men väl i linje med empiriska studier på området (Finansdepartementet, 2009).

Tabell 3.2 Deltagandeelasticiteter

Urval	Deltagandeelasticitet
Kvinnor och män	0,22
Kvinnor	0,23
Män	0,21

Not: Elasticiteterna är beräknade med 2010 års skatteregler som utgångspunkt. Deltagandeelasticiteten är beräknad genom att ge en nettoinkomstförstärkning på 10 000 kronor för arbetsinkomster under 300 000 kronor.

3.2 Data

De simuleringarna som analysen i promemorian bygger på är till största delen genomförda under hösten 2009 och våren 2010. Vid dessa tidpunkter var det senaste som fanns tillgängligt data från 2007. Resultaten som redovisas är därför baserade på olika framskrivningar av 2007 års HEK. Simuleringarna är utförda i 2010 och 2011 års ekonomiska miljö. Detta innebär att 2007 års data har räknats fram med utfall och prognoser för att bli representativt för det år som simuleras. Simuleringarna är gjorda vid olika tillfällen och med då gällande prognoser. Detta påverkar resultaten på så sätt att nivåerna på arbetsutbudseffekterna mellan olika avsnitt i denna promemoria inte alltid är direkt jämförbara.⁸ Kvalitativt visar dock resultaten ett stabilt mönster. Variationer i resultat tjänar som en påminnelse om att det i grunden är en empirisk modell som används och att det finns en inneboende osäkerhet. Det är därför lämpligt att behandla

⁸ Riksrevisionen (2009) visar i sin rapport data från olika år påverkar resultaten av simuleringarna i arbetsutbudsmodellen. Kvalitativt står sig dock resultaten oavsett vilket år som används.

resultaten som indikationer på möjliga effekter i stället för som säkra prognoser.

3.3 Metoddiskussion

Finanspolitiska rådet (2010) konstaterar att Finansdepartementets beräkningar av sysselsättningseffekter av jobbskatteavdraget som bygger på arbetsutbudsmodellen väl ansluter sig till områdets "best practice". Samtidigt menar de att analysen är partiell då den inte tar hänsyn till hur efterfrågan på arbetskraft påverkas. Avsaknaden av efterfrågesidan utgör kanske den vanligaste kritiken mot mikrosimuleringsmodeller av det slag som används promemorian. Det är visserligen så att analysen inte tar explicit hänsyn till efterfrågesidan eller hur nya arbeten skapas, men det är inte självklart hur efterfrågesidan kan inkluderas i modellen, eller ens om avsaknaden av den spelar stor roll.

Även om modellen inte är en allmän jämviktsmodell kan den tolkas ur ett jämviktsperspektiv. På kort sikt kan efterfrågan på arbete ha betydelse för sysselsättningen, som till exempel vid konjunkturella svängningar. På lång sikt, när arbetsmarknaden befinner sig i jämvikt, spelar en förändring i efterfrågan mindre roll eftersom arbetsutbudet är mer oelastiskt. Varaktiga efterfrågeförändringar påverkar därför främst lönerna.

Trots avsaknaden av efterfrågesidan kan det argumenteras för att den modell som används och liknade modeller i väsentliga delar fångar upp efterfrågesidan (Flood, 2010). De statistiska modeller som ingår i simuleringarna är estimerade med hjälp av observerade arbetstider. Detta innebär att de restriktioner och jämviktsmekanismer som påverkade arbetsmarknaden vid tidpunkten för observationen är inkluderade i de estimerade parametrarna. Detta medför att arbetsmarknaden som parametrarna estimeras från återspeglas i individernas arbetsutbud i simuleringarna. Det är inte därför uppenbart att simuleringarna

bortser från efterfrågesidan. Det går dock inte att särskilja någon effekt från efterfrågesidan.

Finanspolitiska rådet (2010) förordar en kvalitativ analys av efterfrågesidan för att avgöra om simuleringsresultaten över- eller underskattar de förväntade effekterna. Huruvida effektberäkningarna efter en sådan analys skulle komma att revideras upp eller ner anser sig dock rådet inte ha möjlighet att bedöma. För att öka förståelsen för effekterna av en skatteförändring, framför allt på kort sikt, skulle en sådan analys vara användbar. Svårigheten att kvantifiera efterfrågeeffekter eller att särskilja dem ur simuleringsresultaten gör det svårt att sätta dem i relation till utbudseffekterna. Givet att sysselsättningen långsiktigt främst bestäms av arbetsutbudet förefaller arbetsutbudsmodellens resultat ge en god indikation på möjliga effekter.

Mikrosimulering gör det möjligt att utvärdera skatteförändringar på ett sätt som andra metoder inte klarar av, t.ex. möjligheten att simulera fördelningseffekterna av en förändring. Samtidigt är resultaten modellspecifika. Andra modellspecifikationer, beräkningsmetoder eller data kan generera andra resultat. Arbetsutbudseffekten av skatteförändringar inklusive jobbskatteavdraget är sist och slutligen en empirisk fråga och i dagsläget saknas relevant svensk empiri.⁹

⁹ Se Finanspolitiska rådet (2010), Blundell (2006) eller Meyer (2008) för en översikt av utländska empiriska studier.

4 Förändringar i beskattningen av arbetsinkomster

Vid beskattningen av arbetsinkomster finns, utöver den kommunala skattesatsen och grundavdraget, nio parametrar som bestämmer skatteuttaget. Fem av dessa bestämmer jobbskatteavdraget och fyra den statliga inkomstskatten.

Den skattereduktion jobbskatteavdraget berättigar till beräknas genom det s.k. särskilda beloppet. Storleken på skattereduktionen fås genom att det särskilda beloppet reduceras med grundavdraget och sedan multipliceras resultatet med kommunalskattesatsen. Med nuvarande konstruktion bestäms det särskilda beloppet, och därmed jobbskatteavdraget, genom tre gränsvärden och två lutningskoefficienter. Dessa är understrukna samt markerade med fet stil i Tabell 4.1. Tabellen återger jobbskatteavdraget enligt gällande regler 2010.

Tabell 4.1 Jobbskatteavdraget enligt gällande regler 2010

Kronor per år

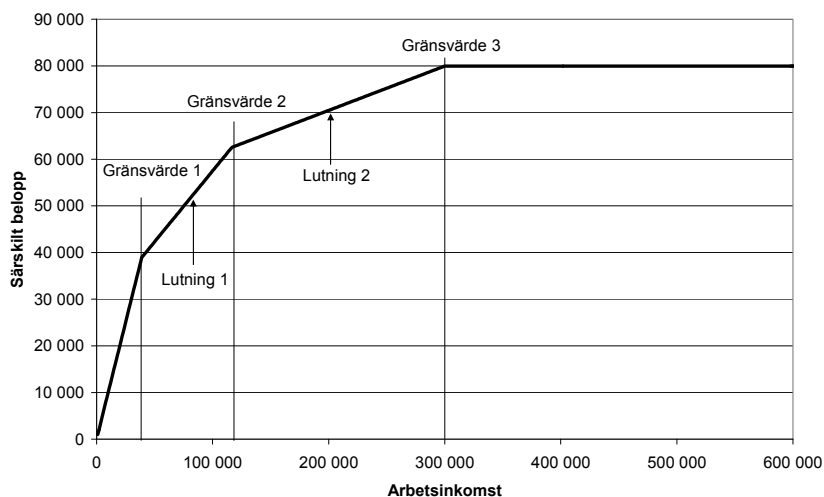
Arbetsinkomst	Skattereduktion
upp till <u>0,91</u> PBB	$(AI - GA)KI$
0,91 PBB till <u>2,72</u> PBB	$(0,91 \text{ PBB} + \mathbf{0,304}(AI - 0,91 \text{ PBB}) - GA)KI$
2,72 PBB till <u>7,00</u> PBB	$(1,461 \text{ PBB} + \mathbf{0,095}(AI - 2,72 \text{ PBB}) - GA)KI$
7,00 PBB och däröver	$(1,868 \text{ PBB} - GA)KI$

Not: PBB = prisbasbelopp enligt lagen om allmän försäkring, AI = Arbetsinkomst, GA = Grundavdrag, KI = Skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

I Diagram 4.1 visas hur det särskilda beloppet varierar med arbetsinkomsten och var de två lutningarna och de tre gränsvärdena påverkar jobbskatteavdraget.

Diagram 4.1 Jobbskatteavdragets skärskilda belopp med dess gränsvärden och lutningar

Kronor per år



Fortsättningsvis kallas dessa parametrar (med nuvarande värde inom parentes):

1. Gränsvärde 1 (0,91)
2. Lutning 1 (0,304)
3. Gränsvärde 2 (2,72)
4. Lutning 2 (0,095)
5. Gränsvärde 3 (7,00)

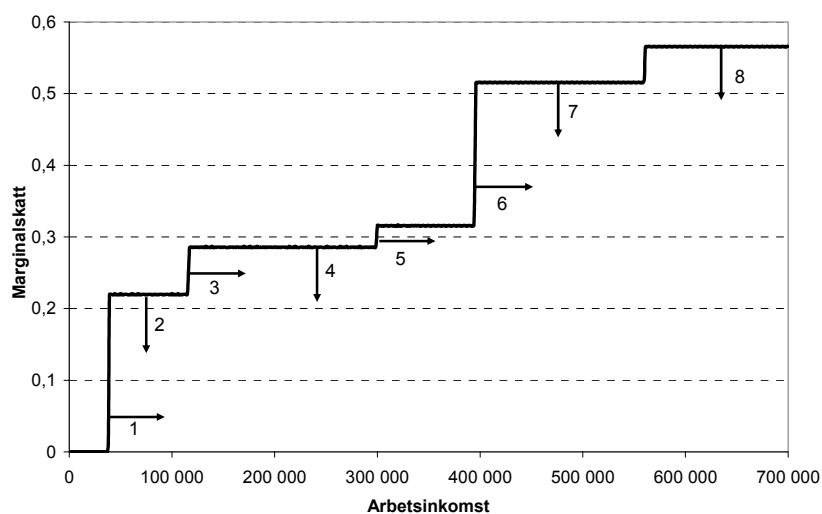
Resterande fyra parametrar är den nedre och den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt samt de skattesatser som gäller för inkomster över dessa gränser. I denna promemoria studeras främst den nedre skiktgränsen, men till att börja med analyseras

även skattesatsen mellan den nedre och övre skiktgränsen och ett avskaffande av den s.k. värnskatten. I tekniskt avseende kan värnskatten tas bort genom att justera två parametrar. Det första alternativet är att skattesatsen sänks från 25 till 20 procent för inkomster över den övre skiktgränsen. Det andra alternativet är att flytta den övre skiktgränsen så att den endast träffar extremt höga inkomster och därför i princip är avskaffad i praktiken. I promemorian analyseras därför totalt åtta parametrar istället för nio i och med att effekten av att slopa värnskatten inte skiljer sig åt mellan de två alternativen. Till de fem parametrarna i jobbskatteavdraget läggs alltså följande:

6. Höjd nedre skiktgräns
7. Sänkt skattesats mellan nedre och övre skiktgränsen
8. Slopade värnskatt

I Diagram 4.2 visas hur skattesänkningar via förändringar av dessa åtta parametrar påverkar marginalskatten på arbetsinkomst.

Diagram 4.2 De åtta alternativa inkomstskattesänkningarnas effekt på marginalskatten på arbetsinkomst



4.1 Förväntade arbetsutbudseffekter

När man diskuterar arbetsutbudseffekter av skatteförändringar brukar man skilja mellan effekterna på den intensiva marginalen, dvs. hur den arbetade tiden bland de som redan arbetar påverkas, och effekterna på den extensiva marginalen, dvs. effekten på arbetskraftsdeltagandet. Sammantaget ger dessa två effekter den totala arbetsutbudseffekten.

Beroende på vilken parameter i skattesystemet som ändras kan man förvänta sig olika effekter på arbetsutbudet. Den förväntade effekten beror på vad som händer med marginal- och genomsnittsskatten vid olika inkomster samt hur inkomstfördelningen ser ut.

En skattesänkning på arbetsinkomster ökar utbytet av att arbeta, dvs. nettoinkomstskillnaden mellan att arbeta och inte arbeta ökar. Detta medför att personer som inte arbetar, men

vars potentiella inkomst av arbete påverkas av skattesänkningen, upplever att det blivit mer lönsamt att arbeta, relativt att inte arbeta, efter skattesänkningen. En skattesänkning förväntas således påverka den extensiva marginalen positivt och leda till att fler personer föredrar att arbeta.

Effekten på den intensiva marginalen – dvs. hur många timmar personer kommer att arbeta – beror på både marginal- och genomsnittsskatteförändringen. När marginalskatten sänks ökar nettotimlönen för den senast arbetade timmen. Detta är ekvivalent med att priset på fritid ökar. Prisökningen leder till att individer vill substituera fritid mot arbete. Denna substitutions-effekt påverkar arbetsutbudet positivt. När genomsnittsskatten sänks ökar individens nettoinkomst om antalet arbetade timmar hålls konstant. Inkomstökningen medför att individen vill konsumera mer fritid givet att fritid är en normal vara. Denna inkomsteffekt påverkar arbetsutbudet negativt. Vad som händer med antalet arbetade timmar beror på vilken av effekterna som är störst. Vad som händer med det totala antalet arbetade timmar i ekonomin beror på hur skattesänkningen utformas, hur marginal- och genomsnittsskatter förändras vid olika inkomster, samt individernas preferenser. Om marginalskatten inte sjunker, utan endast genomsnittsskatten, minskar arbetsutbudet bland de som arbetar eftersom det endast föreligger en negativ inkomsteffekt och ingen substitutionseffekt.

Utöver substitutions- och inkomsteffekter kan det inom hushåll även finnas korseffekter. Korseffekter uppkommer när en hushållsmedlems inkomst eller arbetstid påverkar andra hushållsmedlemmars val. I vilken riktning korseffekter verkar är dock svårt att förutsäga. I modellen som används här är dock den genomsnittliga korslöneelasticiteten negativ (se Tabell 3.1). För mer diskussion kring korseffekter se Finansdepartementet (2009).

Generellt sett gäller att ju tidigare i skatteskalan man gör en förändring desto mindre blir förändringen i marginalskatten för en given offentligfinansiell kostnad. Detta beror på att alla som har en inkomst vid och över nivån där förändringen sker får

sänkt genomsnittsskatt vilket utgör kostnaden för förändringen. Således gäller även att ju tidigare i skatteskalen förändringen sker desto fler får del av den skattesänkning som förändringen innebär. Då de med högre inkomster får en oförändrad marginalskatt men sänkt genomsnittsskatt kan en marginalskattesänkning för låga inkomster förväntas leda till negativa arbetsutbudseffekter längs den intensiva marginalen. Längs den extensiva marginalen förväntas dock positiva effekter av en marginalskattesänkning vid låga inkomster. Marginalskattesänkningar vid högre inkomster sänker genomsnittsskatten för ett mindre antal personer och det är mer sannolikt med positiva effekter längs den intensiva marginalen. I det senare fallet är det troligt att effekten längs den extensiva marginalen är liten.

4.2 Simulerade arbetsutbudseffekter

I detta avsnitt analyseras effekterna för var och en av de åtta parametrarna genom att en parameter förändras åt gången. Förändringarna kalibreras så att den offentligfinansiella kostnaden är 5 miljarder kronor i samtliga fall utom för avskaffandet av den s.k. värnskatten, där kostnaden är den skatteintäkt som värnskatten ger staten, 4,4 miljarder kronor.

De åtta parametrarnas olika påverkan på skatteskalen får effekter på hur sysselsättning och arbetstid påverkas. Tabell 4.2 visar effektberäkningar av de olika förändringarna. Sett till de åtta parametrarna syns avvägningen mellan den intensiva och extensiva marginalen tydligt. För effekten på antalet sysselsatta finns en klar skillnad mellan de förändringar som sker på en låg inkomstnivå och de som sker på en hög inkomstnivå. Förändringarna i gränsvärde 1, lutning 1 och gränsvärde 2 ökar antalet sysselsatta med 0,1 procent medan förändringar på en hög inkomstnivå ger begränsade sysselsättningseffekter. En förklaring till detta är att de icke-arbetandes potentiella nettolön inte påverkas i samma utsträckning i de senare fallen. För de som redan är sysselsatta ökar dock arbetstiden mest vid de för-

ändringar som inträder på en medelhög inkomstnivå. För gränsvärde 1 och lutning 1 dominerar t.o.m. inkomsteffekten bland de som redan är sysselsatta och deras totala arbetstid minskar något. Antalet årsarbetsstimmar ökar också mest för de förändringar som sker vid höga inkomster.

Vad gäller arbetade timmar har förändringen av gränsvärde 3 störst effekt. För att öka antalet sysselsatta är förändringar av gränsvärde 1 och 2 samt av lutning 1 och 2 likvärdiga. Vägs de andra aspekterna in, dvs. även effekterna på medelarbetsstid och arbetade timmar, framstår förändringar av gränsvärde 2 och lutning 2 som goda alternativ.

Tabell 4.2 Procentuell förändring: Sysselsatta, arbetstid och årsarbetsstimmar. Självfinansieringsgrad i procent

Alternativ	Sysselsatta	Medelarbetsstid för sysselsatta	Årsarbets- timmar	Självfinansie- ringsgrad
1 Gränsvärde 1	0,10	-0,02	0,09	15
2 Lutning 1	0,10	-0,01	0,09	16
3 Gränsvärde 2	0,10	0,06	0,17	23
4 Lutning 2	0,09	0,11	0,20	24
5 Gränsvärde 3	0,03	0,21	0,23	43
6 Höjd skiktgräns	0,00	0,16	0,15	36
7 Sänkt statlig skatt	-0,02	0,17	0,16	45
8 Slopade värnskatt	0,01	0,09	0,10	56

4.3 Självfinansieringsgraden vid alternativa åtgärder

Med självfinansieringsgrad avses den kortsiktiga statistiskt beräknade offentligfinansiella effekten i förhållande till den långsiktiga offentligfinansiella effekten då en ny jämvikt nåtts. Självfinansieringsgraden beräknas utifrån de arbetsutbudseffekter som simuleras med arbetsutbudsmodellen. Ökat arbetsutbud leder till högre inkomst- och konsumtionsskatteintäkter

samt högre socialavgiftsintäkter. Vidare minskar transfereringsutbetalningar när individer går från att inte arbeta till att arbeta. Ökade löneinkomster leder samtidigt till ökade framtida offentliga utgifter, framför allt i form av pensioner. För en mer ingående diskussion om självfinansieringsgraden se Finansdepartementet (2010).

Förändringar av gränsvärde 1 och lutning 1 har ungefär samma effekter på arbetsutbudet. Båda har därmed likartade självfinansieringsgrader, runt 15 procent. På lång sikt är därmed kostnaden för skatteförändringen 15 procent lägre än på kort sikt. Förändringar av gränsvärde 2 och lutning 2 har något högre självfinansieringsgrader, 23 respektive 24 procent. Ökningen i självfinansieringsgrad är dock inte lika stor som ökningen i arbetade timmar. Det beror på att ökningen i arbetade timmar kommer från ökad medelarbetsid bland redan arbetande. Ökad medelarbetsid för sysselsatta ger, allt annat lika, en mindre offentligfinansiell effekt än när individer träder in på arbetsmarknaden, då det senare medför minskade transfereringsutbetalningar.

Förändringar av gränsvärde 3 har en relativt hög självfinansieringsgrad på 43 procent. Det beror på att förändringen innebär en förstärkning av jobbskatteavdraget upp till inkomstnivåer som ligger över nedre skiktgränsen. Det ökade arbetsutbudet ger då upphov till inkomster som till stor del kommer att beläggas med statlig inkomstskatt, vilket leder till en högre självfinansieringsgrad.

En höjd nedre skiktgräns och en sänkning av den statliga inkomstskattesatsen mellan skiktgränserna ger mycket likartade arbetsutbudseffekter. Självfinansieringsgraden för sänkt statlig inkomstskatt är trots detta betydligt högre. Det beror på att inkomstökningen från det ökade arbetsutbudet vid en höjning av den nedre skiktgränsen inte kommer att belastas med statlig inkomstskatt. Vid en sänkt skattesats kommer däremot inkomstökningen att beskattas med statlig inkomstskatt, vilket stärker de offentliga finanserna. Vidare förbättrar den sänkta skattesatsen incitamenten att arbeta högre upp i inkomstfördelningen

då marginalsattesänkningen medför en positiv substitutions-effekt. Detta gör att timlönen, och därmed skatteintäkterna för varje arbetad timme, blir högre.

Slopade värnskatt har, trots en måttlig effekt på arbetade timmar, högst självfinansieringsgrad (56 procent). Det beror på att medeltimlönen är hög för de som påverkas och att skatteuttaget av dessa, även efter ett slopande av värnskatten, är högt.

4.4 Fördelningseffekter

Fördelningseffekterna av att ändra de åtta parametrarna beror på hur många som får sänkt skatt - ju fler som påverkas desto jämnare blir fördelningsprofilen. Förändringar som sätts in långt ner i skatteskalen har en relativt jämn fördelningsprofil, då flertalet inkomsttagare får del av skattesänkningen. De förändringar som enbart leder till skattesänkningar för personer med högre inkomster och därmed berör färre individer har däremot ojämnare fördelningsprofiler.

Som exempel på dessa effekter kan de redan genomförda stegen i jobbskatteavdraget användas. De fyra stegen har haft något olika utformning, men alla har tidiga förändringar i skatteskalen. Steg 1 och 2 höjde gränsvärde 1 medan steg 3 och 4 ökade lutning 1. Alla stegen har därför haft en relativt jämn fördelningsprofil. Sett som andel av inkomsten har jobbskatteavdraget en fördelningsprofil där de med låga arbetsinkomster gynnas mest. I Diagram 4.3 visas fördelningsprofilen av jobbskatteavdragets direkta effekt, dvs. ingen hänsyn är tagen till arbetsutbudsförändringar, och långsiktiga effekt, dvs. hänsyn är tagen till arbetsutbudsförändringar, på individuell disponibel inkomst för hela befolkningen (över 19 år) efter inkomstdeciler. I de lägsta inkomstdecilerna har jobbskatteavdraget en liten direkt effekt eftersom det i denna decil återfinns personer med inga eller små arbetsinkomster. På lång sikt, när fler personer i dessa inkomstdeciler förväntas arbeta är dock effekterna störst i den första decilen. Om man ser till fördelningsprofilen bland de

som arbetar både före och efter införandet av jobbskatteavdraget är effekten större för de med lägre arbetsinkomster än för de med höga arbetsinkomster, se Diagram 4.4.

Diagram 4.3 Effekt på individuell disponibel inkomst för de olika inkomstdecilerna av jobbskatteavdrag 1–4 (personer över 19 år)

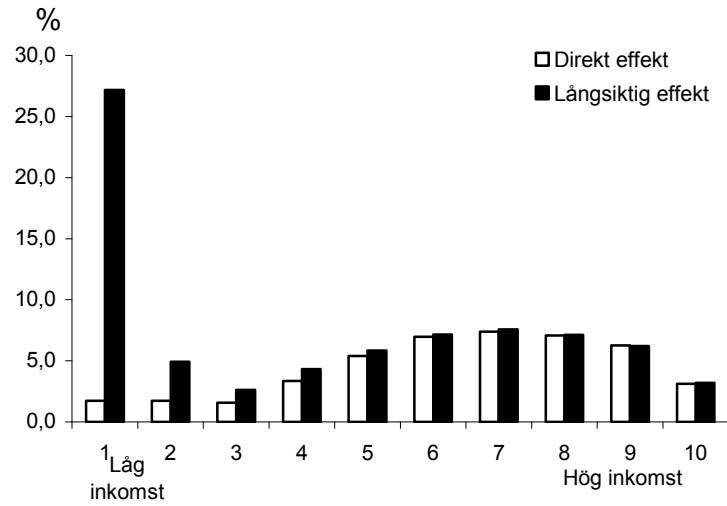
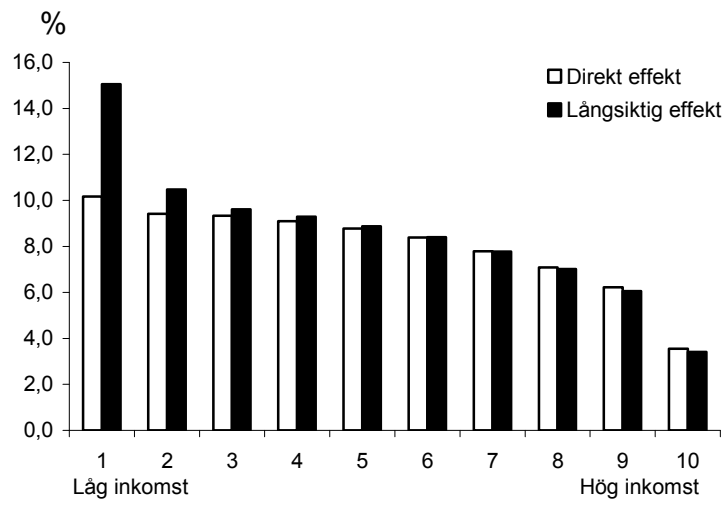


Diagram 4.4 Effekt på individuell disponibel inkomst för de olika inkomstdecilerna för de som arbetar både före och efter jobbskatteavdrag 1–4 (personer över 19 år)



5 Höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt

I detta avsnitt redovisas först beräkningar av andelen som förväntas betala statlig inkomstskatt 2011 och hur stor den offentligfinansiella kostnaden är för att minska andelen. Därefter redovisas effekter på arbetsutbudet och fördelningseffekterna av att höja den nedre skiktgränsen. Utöver arbetsutbudsmotiv kan det finnas andra motiv, som t.ex. rör utbildningspremie, för att justera den statliga inkomstbeskattningen.

5.1 Andel som betalar statlig inkomstskatt

Efter 1990–91 års skattereform betalade 35,5 procent av heltidsarbetande och 20,6 procent av alla med positiv förvärvsinkomst statlig inkomstskatt (prop. 1997/98:1). Dessa andelar har varierat över tiden, men är idag lägre. Under 2011 beräknas knappt 28 procent av alla heltidsarbetande eller drygt 13 procent av alla med positiv förvärvsinkomst betala statlig inkomstskatt.

Tabell 5.1 visar hur högt den nedre skiktgränsen kan höjas för olika offentligfinansiella kostnader samt hur stor andel av de heltidsarbetande som vid varje hypotetisk skiktgräns skulle betala statlig inkomstskatt. Den nedre skiktgränsen anger vid vilken beskattningsbar inkomst statlig inkomstskatt börjar tas ut. Den beskattningsbara inkomsten är den taxerade inkomsten minus grundavdraget. För 2011 beräknas grundavdraget uppgå till 12 600 kronor för inkomster över 336 500 kronor. I tabellen

visas även för varje skiktgräns den hypotetiska brytpunkten. Brytpunkten anger vid vilken taxerad inkomst statlig inkomstskatt börjar tas ut. Tabell 5.2 innehåller liknande information som Tabell 5.1, men i stället för andelen heltidsarbetande som betalar statlig inkomstskatt visas andelen av de med positiv taxerad förvärvsinkomst som betalar statlig inkomstskatt.

Det sista alternativet i tabellerna har en offentligfinansiell kostnad på 19,6 miljarder kronor och innebär att den nedre och övre skiktgränsen sammanfaller. I tabellerna redovisas också den nya brytpunkten för varje skiktgräns, dvs. den inkomstnivå före grundavdrag som anger hur mycket en individ kan tjäna innan statlig inkomstskatt börjar betalas.

För att halvera andelen som betalar statlig inkomstskatt skulle den nedre skiktgränsen behöva höjas till en offentligfinansiell kostnad av ca 15 miljarder kronor.

Tabell 5.1 Andel av heltidsarbetande (här minst 90 % av 2080 timmar) som betalar statlig inkomstskatt vid olika nivåer för den nedre skiktgränsen

Kostnad mdkr	Nedre skiktgräns	Brytpunkt	Andel individer (%)
0	383 200	395 800	27,9
2,5	396 300	408 900	25,3
5	410 800	423 400	22,7
7,5	427 100	439 700	20,2
10	445 700	458 300	17,8
12,5	466 500	479 100	15,6
15	490 600	503 200	13,4
17,5	519 200	531 800	11,0
19,6 (se not)	548 600	561 200	9,3

Not: Beräkningarna baseras på prognoser för 2011 som gjordes i maj 2010. Alternativet som kostar 19,6 miljarder kronor innebär att den nedre och övre skiktgränsen sammanfaller.

Tabell 5.2 Andel av samtliga med positiv taxerad förvärsinkomst som betalar statlig inkomstskatt vid olika nivåer för den nedre skiktgränsen

Kostnad mdkr	Nedre skiktgräns	Brytpunkt	Andel individer (%)
0	383 200	395 800	13,4
2,5	396 300	408 900	12,2
5	410 800	423 400	10,9
7,5	427 100	439 700	9,7
10	445 700	458 300	8,6
12,5	466 500	479 100	7,5
15	490 600	503 200	6,5
17,5	519 200	531 800	5,3
19,6 (se not)	548 600	561 200	4,5

Not: Beräkningarna baseras på prognoser för 2011 som gjordes i maj 2010. Alternativet som kostar 19,6 miljarder kronor innebär att den nedre och övre skiktgränsen sammanfaller.

5.2 Simulerade arbetsutbudseffekter

I Tabell 5.3 redovisas arbetsutbudseffekter av tre olika höjningar av den nedre skiktgränsen. Av resultaten kan man utläsa att en höjd nedre skiktgräns är relativt effektivt för att öka antalet arbetade timmar i ekonomin. Sysselsättningen påverkas dock marginellt. Detta beror på att enbart de med höga inkomster påverkas av höjd nedre skiktgräns. När det gäller nivån på sysselsättningseffekten så ökar den kraftigt med kostnaden, men ökningen sker från en låg nivå. Detta kan föranleda en slutsats om tilltagande effekt. En sådan slutsats är dock förhastad. I modellen motsvarar en individ i urvalet ett större antal individer i hela befolkningen. Detta innebär att endast ett fåtal observationer ligger bakom små effekter. Det medför i sin tur att små effekter, så som sysselsättningseffekten i Tabell 5.3 nedan, kan variera relativt kraftigt mellan olika simuleringar. Effekten på arbetade timmar och årsarbetskrafter innefattar emellertid ett större antal observationer och är relativt stabila.

Tabell 5.3 Arbetsutbudseffekter av höjd nedre skiktgräns

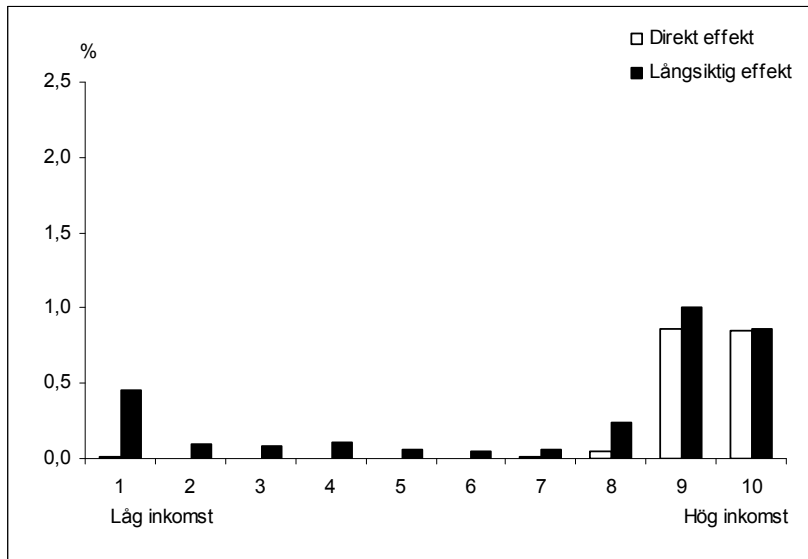
Kostnad mdkr	Nedre skiktgräns	Brytpunkt	Arbetade timmar	Sysselsättning	Årsarbetskrafter
0	383 200	395 800			
2	410 800	423 400	0,16 %	300	7 300
7,5	427 100	439 700	0,28 %	1 000	12 200
10	445 700	458 300	0,36 %	1 900	15 900

Not: Beräkningarna baseras på prognoser för 2011 som gjordes i maj 2010.

5.3 Fördelningseffekter

I Diagram 5.1 visas effekterna på individuell disponibel inkomst för de olika inkomstdecilerna av att höja den nedre skiktgränsen till en kostnad av 5 miljarder kronor. Den direkta effekten visar hur mycket individernas inkomst ökar som ett direkt resultat av förändringen. Den huvudsakliga direkta effekten uppkommer, som väntat, i inkomstdecilerna 9 och 10. En liten effekt syns även i decil 8. Den långsiktiga effekten tar hänsyn till att arbetsutbudet ändras och att löneinkomsterna därmed också ändras. På lång sikt uppkommer en effekt för samtliga inkomstdeciler. Detta avspeglar att det finns personer i alla delar av inkomstfördelningen som ökar sitt arbetsutbud som en följd av skiktgränshöjningen. I de lägre inkomstdecilerna kan ökningen i arbetsutbud bero på höga potentiella löner bland de som inte arbetar och korseffekter inom hushållen.

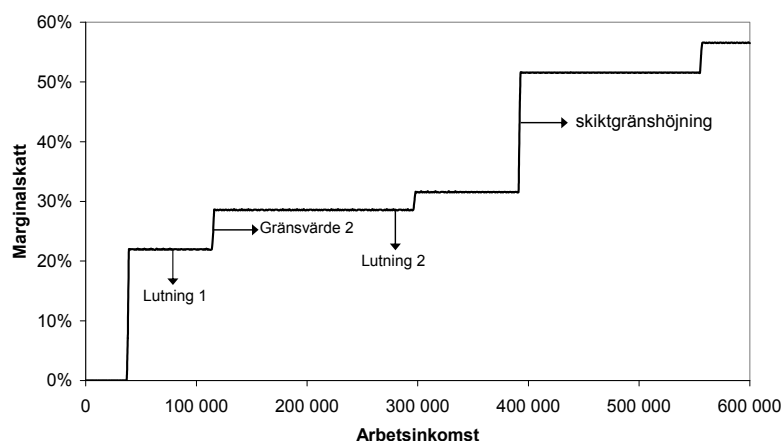
Diagram 5.1 Effekter på individuell disponibel inkomst för de olika inkomstdecilerna (personer över 19 år) om den nedre skiktgränsen höjs till en kostnad av 5 miljarder kronor



6 Förstärkt jobbskatteavdrag i kombination med höjd nedre skiktgräns

I detta avsnitt analyseras kombinationer av ett förstärkt jobbskatteavdrag med höjd nedre skiktgräns, som beskrivits i föregående avsnitt. En anledning till att kombinera dessa förändringar är att motverka de negativa arbetsutbudseffekter som ett förstärkt jobbskatteavdrag har på de med höga inkomster. Skiktgränshöjningen gör att marginalskatten sänks för denna grupp samtidigt som en god fördelningsprofil säkras. Det förstärkta jobbskatteavdraget antas innebära en skattesänkning med 10 miljarder kronor som fördelas i kostnads- mässigt lika stora delar mellan ökning av parametrarna lutning 1, gränsvärde 2 och lutning 2 (se avsnitt 4).

Diagram 6.1 visar i vilken riktning den samlade skattesänkningen påverkar marginalskatten för arbetsinkomster. Till skillnad från skiktgränshöjningen påverkar förstärkningen av jobbskatteavdraget marginalskatten för ett brett inkomstintervall med början vid låga inkomster. Detta innebär att man kan förvänta sig en jämnare fördelningsprofil och större effekter på sysselsättningen jämfört med om enbart den nedre skiktgränsen höjs.

Diagram 6.1 Förstärkt jobbskatteavdrag och höjd nedre skiktgräns: Effekt på marginals-katten för arbetsinkomst

6.1 Simulerade arbetsutbudseffekter

Tabell 6.1 visar effekterna av ett förstärkt jobbskatteavdrag, tre alternativa skiktgränshöjningar samt den kombinerade effekten av dessa. Den kombinerade effekten är större än summan av de enskilda förändringarnas effekter. En förklaring till detta är att den negativa inkomsteffekten för höginkomsttagare till följd av förstärkningen av jobbskatteavdraget uppvägs av en positiv substitutionseffekt när marginals-katten sänks genom den höjda skiktgränsen.

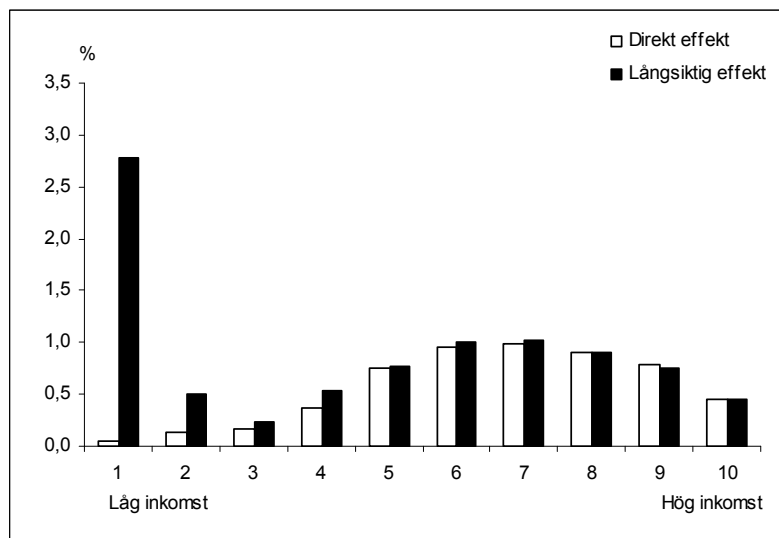
Tabell 6.1 Arbetsutbudseffekter av höjd skiktgräns med 5, 7,5 och 10 miljarder kronor och en förstärkning av jobbskatteavdraget med 10 miljarder kronor

Förändring	Arbetade timmar	Sysselsättning	Årsarbetskrafter
Skiktgräns 5 mdkr	0,16 %	300	7 300
Skiktgräns 7,5 mdkr	0,28 %	1 000	12 200
Skiktgräns 10 mdkr	0,36 %	1 900	15 900
JSA 10 mdkr	0,32 %	9 900	14 200
JSA 10 mdkr + skiktgräns 5 mdkr	0,53 %	11 900	23 700
JSA 10 mdkr + skiktgräns 7,5 mdkr	0,63 %	12 500	28 000
JSA 10 mdkr + skiktgräns 10 mdkr	0,69 %	12 600	30 800

6.2 Fördelningseffekter

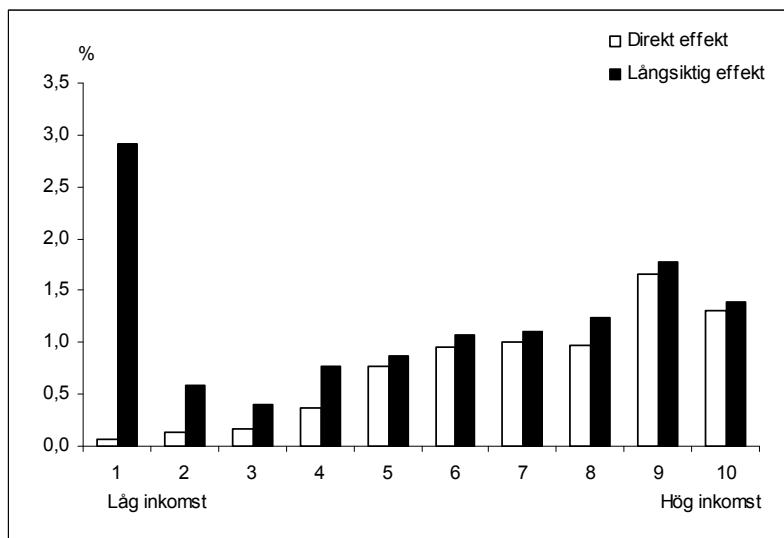
Diagram 6.2 visar effekten på individuell disponibel inkomst för de olika inkomstdecilerna vid en förstärkning av jobbskatteavdraget med 10 miljarder kronor. Som förväntat är fördelningsprofilen jämnare än för en skiktgränshöjning (jmf. med Diagram 5.1). Den långsiktiga effekten uppkommer framför allt i decil 1 och i viss mån i decil 2. Det är den ökade sysselsättningen i dessa deciler som driver resultatet.

Diagram 6.2 Effekter på individuell disponibel inkomst för de olika inkomstdecilerna vid en förstärkning av jobbskatteavdraget med 10 miljarder kronor (personer över 19 år)



I Diagram 6.3 visas effekten på individuell disponibel inkomst för de olika inkomstdecilerna när jobbskatteavdraget förstärks med 10 miljarder kronor samtidigt som den nedre skiktgränsen höjs för 5 miljarder kronor.

Diagram 6.3 Effekter på individuell disponibel inkomst för de olika inkomstdecilerna om jobbskatteavdraget utökas med 10 miljarder kronor och den nedre skiktgränsen höjs för 5 miljarder kronor (personer över 19 år)



6.3 Alternativa kombinationer

I förhållande till den ovan diskuterade kombinationen av förstärkt jobbskatteavdrag och höjd skiktgräns finns det givetvis flera alternativa sätt att sänka inkomstskatten. Resultaten i avsnitt 3 och avsnitt 4 kan utgöra en vägledning vid utformningen av skatteförändringar. I Tabell 6.2 jämförs arbetsutbudseffekterna av fyra kombinationer¹⁰:

¹⁰ Det kan noteras att resultaten för kombinationen med 10 miljarder kronor jobbskatteavdrag – lutning 1, gränsvärde 2, lutning 2 – samt 5 miljarder kronor höjd skiktgräns är något större i Tabell 6.1 jämfört med Tabell 6.2. Detta beror på att simuleringarna är gjorda vid olika tillfällen med olika prognoser. Detta förändrar emellertid inte bedömningen av kombinationernas effektivitet i förhållande till varandra.

1. 10 miljarder kronor jobbskatteavdrag (JSA) – lutning 1, gränsvärde 2 och lutning 2 – samt 5 miljarder kronor genom höjd nedre skiktgräns (den ovan diskuterade kombinationen).
2. 10,5 miljarder kronor JSA – lutning 2, och gränsvärde 3 – samt 4,5 miljarder kronor i form av sänkt statlig inkomstskattesats med 2,5 procentenheter (från 0,2 till 0,175 och från 0,25 till 0,225).
3. 15 miljarder kronor JSA – lutning 2 och gränsvärde 3.
4. 10 miljarder kronor JSA – lutning 2 och gränsvärde 3 – samt 5 miljarder kronor genom höjd nedre skiktgräns.

Tabell 6.2 Arbetsutbudseffekter och självfinansieringsgrad för fyra olika kombinationer av förstärkt jobbskatteavdrag och sänkt statlig inkomstskatt á 15 miljarder kronor

Kombination	Arbetade timmar	Sysselsättning	Årsarbetskrafter	Självfinansieringsgrad
1 lutning 1, gränsvärde 2, lutning 2, skiktgräns	0,52 %	13 100	23 000	32
2 lutning 2, gränsvärde 3, skattesats	0,48 %	6 100	21 300	34
3 lutning 2, gränsvärde 3	0,54 %	8 700	24 000	29
4 lutning 2, gränsvärde 3, skiktgräns	0,50 %	6 500	22 200	28

De fyra kombinationerna har, som förväntat, olika effekter på arbetsutbudet och olika självfinansieringsgrad. Resultaten visar på de avvägningar som diskuterats i tidigare avsnitt. Kombination 1 och kombination 3 har större effekter på arbetsutbudet än kombination 2 och kombination 4. Bortsett från självfinansieringsgraden, som är högst för kombination 2, dominerar alltså kombination 1 och kombination 3 de två andra

kombinationerna. När det gäller kombination 1 och kombination 3 har den förra en större effekt på antal sysselsatta och den senare en större effekt på årsarbetskrafter. Ett val mellan dessa två kombinationer innebär alltså en avvägning mellan sysselsättning och arbetade timmar – 4 400 sysselsatta mot 1 000 årsarbetskrafter.

7 Är effekterna av jobbskatteavdraget avtagande?

Konjunkturinstitutet (2008, 2009) och Finanspolitiska rådet (2008) bedömer att jobbskatteavdragets effekt på arbetsutbudet är avtagande, dvs. att effekten för varje förstärkning av jobbskatteavdraget blir mindre och mindre. Att effekten är avtagande förefaller rimlig. Ett argument för detta är att de som är mest benägna att arbeta träder in först på arbetsmarknaden medan de som är kvar i icke-arbete har högre trösklar för att träda in. För de senare behövs större skattesänkningar för att de ska ta steget in på arbetsmarknaden. Vidare finns det, längs den intensiva marginalen, rent fysiska begränsningar för hur mycket en person kan arbeta. Tilltagande onyttan av arbete leder också till att enskilda individers arbetsutbud är avtagande.

Riksrevisionen (2009) beräknar den offentligfinansiella kostnaden per extra arbetad timme för vart och ett av de fyra stegen i jobbskatteavdraget och finner en relativt jämn kostnad. Detta tyder på att effekten hittills inte varit avtagande. Att jämföra de olika stegen av jobbskatteavdraget riskerar dock att bli missvisande då de har olika utformning, vilket Riksrevisionen påpekar. Av den anledningen kan även effekten på arbetsutbudet skilja sig åt mellan de fyra stegen.

I detta avsnitt undersöks om jobbskatteavdraget har en avtagande effekt genom att undersöka varje enskild parameter (se avsnitt 4) var för sig. För varje parameter har ett antal simuleringar gjorts där parametervärdet har justerats så att den

offentligfinansiella kostnaden stegvis har ökat för varje simulering samtidigt som övriga parametrar hålls konstanta.

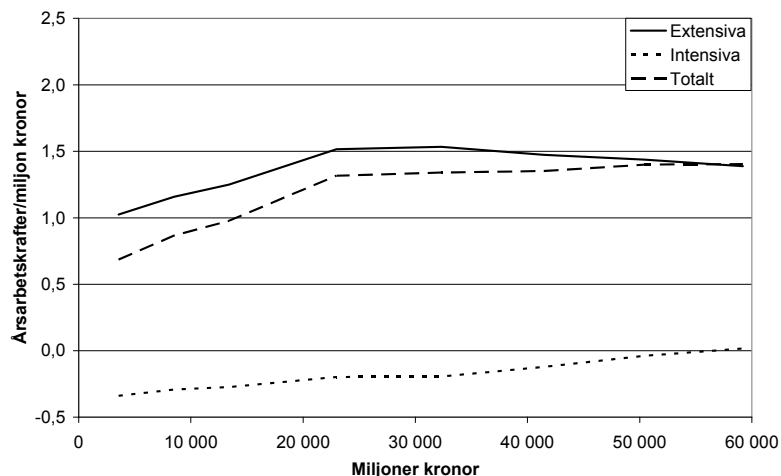
7.1 Effekter på årsarbetskrafter

Ett sätt att mäta om effekterna av jobbskatteavdraget är avtagande är att undersöka hur många årsarbetskrafter (1 800 timmar per år) arbetsutbudet förändras med per satsad miljon kronor. I Diagram 7.1 till Diagram 7.5 görs detta för var och en av de fem parametrarna i jobbskatteavdraget. I diagrammen visas dels den totala arbetsutbudseffekten, dels effekten uppdelad mellan den intensiva och den extensiva marginalen.

Då parametrarna påverkar skatteskalen vid olika inkomstnivåer varierar utrymmet som krävs, i termer av offentligfinansiell kostnad, för att ändra dessa. Tydligast är detta för gränsvärde 3, som påverkar relativt få personer och därför kan ändras mycket till en liten offentligfinansiell kostnad. Skalan på diagrammet för gränsvärde 3 är därför inte densamma som i de andra diagrammen.

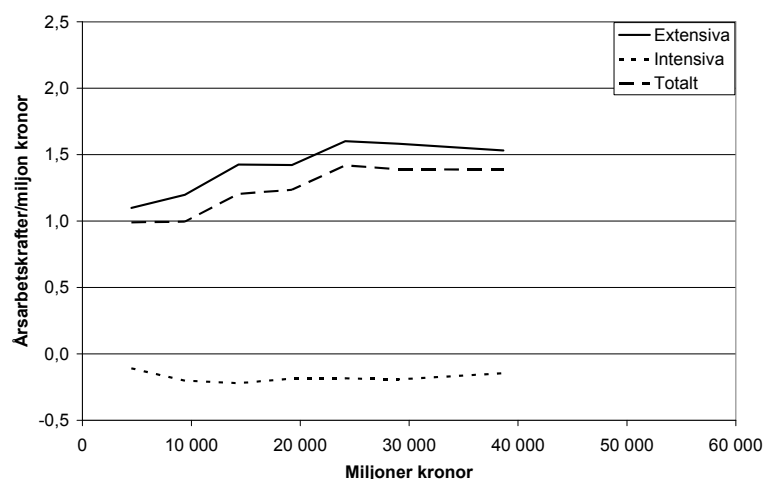
När gränsvärde 1 (Diagram 7.1) ändras sänks marginalskatten markant för en, till en början, liten grupp. För personer som inte arbetar ökar därmed utbytet av arbete vilket leder till att fler önskar arbeta – en ökning längs den extensiva marginalen. Ett stort antal får emellertid endast sänkt genomsnittsskatt. Detta syns tydligt på den intensiva marginalen som är negativ – dvs. antalet årsarbetskrafter bland de som redan arbetar minskar. Detta kan förklaras med att ett stort antal endast påverkas av den negativa inkomsteffekten. När skattesänkningarna blir större och fler får sänkt marginalskatt tillkommer en substitutionseffekt för dessa personer. Detta motverkar inkomsteffekten och den intensiva marginalen ökar. Effekten på den extensiva marginalen är tilltagande upp till drygt 20 miljarder kronor varefter den börjar avta. Tillsammans ger detta att den totala effekten är tilltagande upp till 20 miljarder kronor och därefter relativt konstant.

Diagram 7.1 Årsarbetskrafter per miljon kronor satsat på gränsvärde 1



Även om gränsvärde 1 och lutning 1 påverkar i princip samma personer när de förstärkts fullt ut så skiljer sig den initiala effekten åt. Till skillnad från gränsvärde 1 är det ett oförändrat antal som får sänkt marginalsatt varje gång lutning 1 ändras (Diagram 7.2). Den intensiva marginalen är även i detta fall negativ. Längs den extensiva marginalen är den initiala effekten större än för förändringar av gränsvärde 1. Vid 25 miljarder kronor är effekten avtagande. Sammantaget tilltar effekten av att öka lutning 1 upp till 25 miljarder kronor. Efter denna nivå avtar effekten något.

Diagram 7.2 Årsarbetskrafter per miljon kronor satsat på lutning 1



Liksom för förändringar av gränsvärde 1 och lutning 1 så är effekterna för förändringar i gränsvärde 2 (Diagram 7.3) och förändringar i lutning 2 (Diagram 7.4) olika initialt men mer likartade vid större förändringar. Vid förändringar av gränsvärde 2 ökar effekten längs den intensiva marginalen när fler och fler får sänkt marginalsatt. För lutning 2 är antalet som får sänkt marginalsatt konstant. Detta leder till att effekten längs den intensiva marginalen också är relativt konstant.

Effekten på den extensiva marginalen skiljer sig åt beroende på vilken parameter som ändras. Den initialt kraftiga marginalskattesänkningen som följer av förändring av gränsvärde 2 ger en betydlig större effekt än den lägre, men mer omfattande sänkning, som förändringar av lutning 2 ger upphov till. Även när satsningen växer fortsätter gränsvärde 2 ha större effekt på den extensiva marginalen.

Sammanlagt växer effekten upp till runt 25 miljarder kronor för båda parametrarna. Därefter är effekten relativt stabil. Noterbart är att dessa parametrar visar den högsta totala effekten, 2 årsarbetskrafter per satsad miljon kronor. Samman-

sättningen av den totala effekten skiljer sig dock. Vid förändringar av lutning 2 kommer en större del av effekten från den intensiva marginalen.

Diagram 7.3 Årsarbetskrafter per miljon kronor satsat på gränsvärde 2

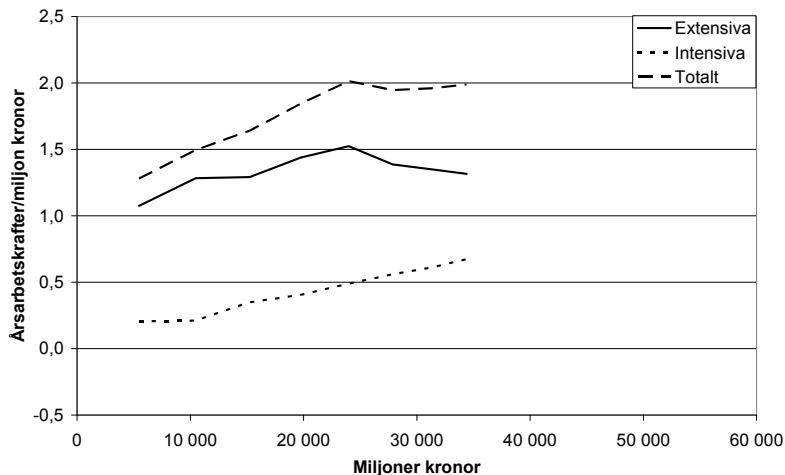
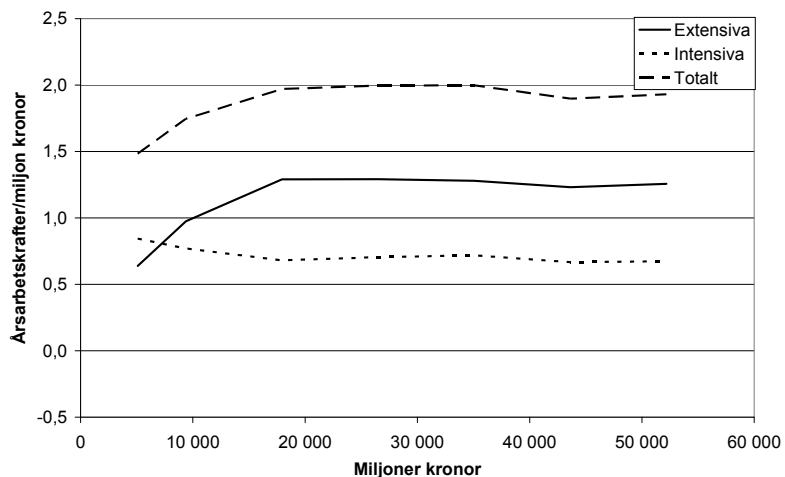
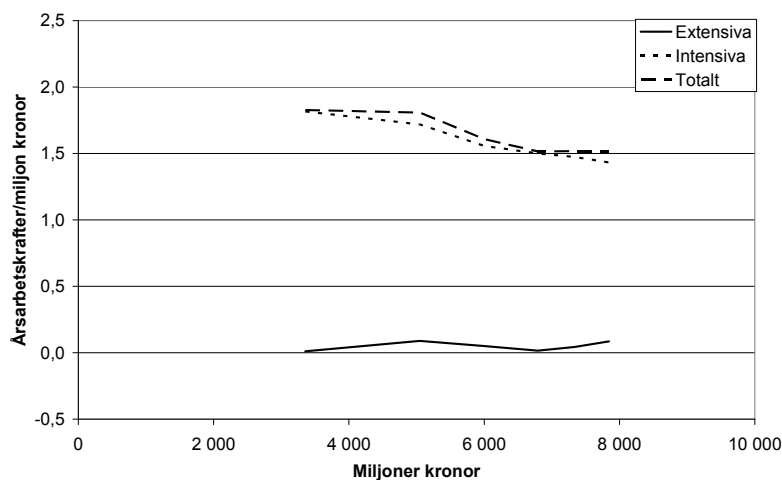


Diagram 7.4 Årsarbetskrafter per miljon kronor satsat på lutning 2



Vid förändringar i gränsvärde 3 (Diagram 7.5) är det färre personer som påverkas än vid förändringar av de andra parametrarna. Varje steg i simuleringen har därför i jämförelse en lägre offentligfinansiell kostnad. Därför bör man ha i åtanke att ett fåtal observationer kan påverka resultaten relativt mycket vilket skapar en osäkerhet kring varje simuleringsstegs resultat. Längs den extensiva marginalen är utväxlingen nära noll, som förväntat då det rör sig om relativt höga inkomstnivåer. Den intensiva marginalen, och därmed den totala effekten, är avtagande. Jämfört med förändringar av de andra parametrarna vid lika stor offentligfinansiell kostnad är effekten emellertid stor.

Diagram 7.5 Årsarbetskrafter per miljon kronor satsat på gränsvärde 3



Sammantaget tyder simuleringarna på att jobbskatteavdraget har en avtagande effekt på arbetsutbudet, men först vid skattesänkningar utöver 20 till 25 miljarder kronor för var och en av parametrarna. Ett undantag gäller dock för gränsvärde 3 där förändringarna visar på en avtagande effekt från början. När övriga parametrar förändras är effekten till att börja med tilltagande. Ser man till arbetsutbudets olika komponenter är det

den extensiva marginalen som driver resultatet. Detta innebär att det är relativt många som är beredda att gå från att inte arbeta till att arbeta vid nuvarande regler om utbytet av att arbeta ökar något. Efter större förstärkningar av jobbskatteavdraget blir det emellertid något kostsammare att få fler att delta på arbetsmarknaden. Även om effekten av jobbskatteavdraget avtar efter 20 till 25 miljarder kronor per parameter så är det från en hög nivå. Dessutom är minskningen marginell.

En förklaring till detta mönster av först tilltagande och sedan avtagande effekt är fördelningen av potentiella löner för individer som inte arbetar och hur den förhåller sig till fördelningen av reservationslöner. En tilltagande effekt innebär att det för varje förstärkning av jobbskatteavdraget blir fler och fler som har en potentiell nettolön strax under sin reservationslön och som vid nästa förstärkning vill gå från icke-arbete till arbete. Vid en avtagande effekt sjunker koncentrationen av individer som står nära att vilja delta på arbetsmarknaden för varje förstärkning.

Enligt simuleringsresultaten har lutning 1 större effekt på den extensiva marginalen än gränsvärde 1. Den omvända relationen gäller för gränsvärde 2 och lutning 2, där den förra har störst effekt på den extensiva marginalen. Att lutning 1 och gränsvärde 2 har större effekt än de närmast intilliggande parametrarna pekar på att det finns ett relativt större antal personer som har en potentiell lön i närheten av gränsvärde 2 som står nära arbetsmarknaden. En sådan potentiell lönefördelning kan förklara både de tilltagande effekterna och den avtagande effekten för gränsvärde 3. Att effekten efter ett tag blir avtagande kan bero på att avståndet till arbetsmarknaden är stort för de som trots förbättrade arbetsincitament är kvar i icke-arbete. Då de potentiella lönerna inte går att observera måste de i modellen (och i allmänhet) skattas. Resultaten är således avhängiga på skattningsmetoden.

Ser man till storleken på den potentiella effekten på sysselsättningen i modellen förefaller nivån där effekterna blir avtagande inte oproportionerligt stor. I simuleringarna finns det

i utgångsläget 1 020 000 personer som inte är i arbete men som i modellen potentiellt kan arbeta, eller utöka sitt arbetsutbud. Dessa personer tillhör grupperna; personer med sjuk- eller aktivitetsersättning, arbetslösa, korttidssjukskrivna och övriga. Den sista gruppen består av personer som inte har någon arbetsinkomst eller ersättning från socialförsäkringssystemet. I realiteten varierar gruppernas möjligheter att arbeta. Speciellt personer med sjuk- eller aktivitetsersättning har nedsatt arbetsförmåga. Modellen tar hänsyn till detta i och med att sannolikheten att tillhöra de olika grupperna har estimerats separat.

I en utvärdering av jobbskatteavdrag steg 1 till steg 3 och skiktgränshöjningen 2009 beräknades att 4,3 procent av de nya i arbete till följd av förändringarna var personer med sjuk- eller aktivitetsersättning (Finansdepartementet, 2009). Om vi minskar det antal som i modellen potentiellt kan börja arbeta med antalet som i modellen har sjuk- eller aktivitetsersättning återstår drygt 680 000 personer. Detta utgör en grov uppskattning av den möjliga förändringen av antalet i arbete. Effekten längs den extensiva marginalen börjar avta runt 40 000 årsarbetskrafter i simuleringarna för alla parametrar utom gränsvärde 3. I förhållande till den möjliga effekten innebär 40 000 årsarbetskrafter att 6 procent av de som inte arbetar börjar arbeta heltid eller det dubbla, 12 procent, om de istället börjar arbeta halvtid.

8 Avslutande kommentarer

I sin nuvarande form finns det, utöver den kommunala skattesatsen och grundavdraget, i jobbskatteavdraget och den statliga inkomstkatten nio parametrar som kan ändras för att sänka skatten på arbetsinkomster. I denna promemoria har förändringar av dessa parametrar studerats – i termer av arbetsutbudseffekter, självfinansieringsgrader och fördelningsprofiler – med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT. Huvuddelen av analysen rör jobbskatteavdragets fem parametrar och den nedre skiktgränsen för statlig inkomstkatt.

Förändringar i skatteskalen vid låga inkomster har större sysselsättningseffekter och en jämnare fördelningsprofil, medan förändringar som påverkar skatteskalen vid höga inkomster har större effekt på arbetade timmar. Vidare är självfinansieringsgraden generellt sett högre när skatten sänks för personer med höga inkomster än vid skattesänkningar för personer med låga inkomster. Vid utformningen av en eventuell reform är det sålunda nödvändigt att göra en avvägning mellan önskade effekter på sysselsättning respektive arbetade timmar. Till denna avvägning ska sedan läggas en värdering av självfinansieringsgrad samt fördelningsprofilerna vid olika förändringar.

En bred skattesänkning kan åstadkommas om en förstärkning av jobbskatteavdraget kombineras med en höjning av den nedre skiktgränsen för statlig inkomstkatt. En sådan kombination medför att den negativa effekt som en förstärkning av jobbskatteavdraget kan ha på arbetsutbudet bland de med höga inkomster motverkas av skiktgränshöjningen. Detta medför att

kombinationen ger goda arbetsutbudseffekter. Vidare har en sådan kombination en relativt jämn fördelningsprofil.

Genom att för var och en av parametrarna i jobbskatteavdraget simulera större och större förändringar studeras om effekterna av jobbskatteavdraget är avtagande. Med undantag för en av parametrarna finns det inget i simuleringarna som indikerar att effekterna på antalet årsarbetskrafter av ett förstärkt jobbskatteavdrag skulle vara avtagande upp till en reformnivå på i storleksordningen 20 miljarder kronor för varje enskild parameter i förhållande till gällande regler. Förstärkningar av jobbskatteavdraget kan alltså även fortsättningsvis förväntas ge goda effekter på arbetsutbudet.

Alla resultat i denna promemoria är avhängiga den modell som använts vid simuleringarna och frågan om effekterna av jobbskatteavdraget är sist och slutligen en fråga för empirisk utvärdering.

Referenser

Blundell, R. (2006), "Earned Income Tax Policies: Impact and Optimality", *Journal of Labour Economics*, 13 (4).

Flood, L. (2010), *En skattepolitik för både innan- och utanförskapet*, SNS.

Finansdepartementet (2009), *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009*, Rapport från ekonomiska avdelningen 2009:1, Regeringskansliet.

Finansdepartementet (2010), *Beräkningskonventioner 2011*, Rapport från skatteekonomiska enheten, Regeringskansliet.

Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk Finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2008*.

Finanspolitiska rådet (2009), Svensk Finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2008.

Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk Finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2010*.

Konjunkturinstitutet (2008), Yttrande om promemorian "Sänkt skatt på förvärvsinkomster".

Konjunkturinstitutet (2009), Yttrande om promemorian "Ett förstärkt jobbskatteavdrag".

Meyer B. (2008), *The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms*, IFAU Working paper 2008:14.

Riksrevisionen (2009), *Jobbskatteavdraget*, Granskningsrapport från Riksrevisionen 2009:20.