



RIKSREVISIONEN

Underlag till granskningsrapport

Datum: 2023-05-30

Diarienummer: 3.1.1-2022-0212

RiR 2023:10

Underlag A

Den svenska inkomstskatten



Förändrade inkomst-
skatteregler 2011–2023
– bristfällig redovisning till riksdagen

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Inledning | 4 |
| 1 Inkomstskattesystemet inkomståret 2022 | 5 |
| 1.1 Grundavdraget | 7 |
| 1.2 Beskattningsbar inkomst, kommunal och statlig skatt | 7 |
| 1.3 Allmän pensionsavgift | 7 |
| 1.4 Skattereduktioner | 7 |
| 1.5 Total inkomstskatt | 9 |
| 1.6 Skatteprofiler | 9 |
| 2 Inkomstskatten och ekonomiska incitament | 15 |
| 3 Förenkling av skatten | 19 |
| 4 Inkomstskatternas utveckling | 22 |
| 5 Metoder och utvärderingar | 25 |
| 6 Utvärdering av reformer | 29 |
| 6.1 Jobbskatteavdraget, grundavdraget och skattereduktioner | 29 |
| 6.2 Reform 1 | 31 |
| 6.3 Reform 2 | 38 |
| 6.4 Reform 3 | 39 |
| 6.5 Reform 4 | 40 |
| 6.6 Värnskatt, utfasning av jobbskatteavdraget och uppräkningsgränser | 41 |
| 6.7 Sänkta skatter för arbetande äldre | 46 |
| Sammanfattning | 57 |
| Referenser | 61 |

Den svenska inkomstskatten

Lennart Flood

Inledning

Avsikten med denna rapport är att förklara, analysera och utvärdera den svenska inkomstskatten. Dagens regler kommer att förklaras förenklingar kommer att föreslås och de viktigaste reformerna sedan den stora skattereformen 1991 kommer att presenteras. Med detta som bakgrund kommer frågan om utvärdering av de reformer som genomförts på senare tid att diskuteras. Metoder lämpliga för denna typ av utvärdering kommer att presenteras, ett antal väsentliga reformer väljas ut och en utvärdering av dessa redovisas.

Inledningsvis ges en beskrivning av inkomstskattens utformning för inkomståret 2022. Av beskrivningen följer att inkomstskatten är komplicerad och att ett flertal faktorer bidrar till detta. Ett stort antal komponenter ingår vid beräkningen av skatten och skattenivån skiljer sig åt mellan olika inkomstslag. En första synpunkt är att inkomstskatten är onödigt komplicerad och att det är möjligt att förenkla denna utan att skatteintäkter eller inkomstfördelning påverkas. Förslag ges på hur en sådan förenkling kan genomföras. Frågan om betydelse av enkelhet diskuteras och vi hävdar att enkelhet har ett stort värde. Efter detta följer en presentation av vilka ekonomiska incitament som skapas av inkomstskatten. Det är väsentliga skillnader i beskattning mellan olika inkomstslag. Jobbskatteavdragets effekter har urholkats över tid, både skatten på inkomst av pension och skatten på sjuk/aktivitetsersättning är i stort sett densamma som skatten av arbetsinkomster. En viktig skillnad gäller vid pensionsbeslutet den som väljer att skjuta på pensionen har en betydligt lägre skatt jämfört med den som tar ut en tidig ålderspension. Rapporten fortsätter med en mycket kort beskrivning av de största förändringarna i inkomstskatten sedan skattereformen 1991. Särskilt intresse ges de reformer som genomförts på senare tid, inkomståret 2011 och senare. Vi diskuterar hur dessa reformer eventuellt kan påverka individernas beteende. Sedan följer en presentation av de metoder som normalt används för utvärderingen av skatter. Här ingår en förklaring av mikrosimuleringsmodellen FASIT och den relaterade modellen FASIT_AU utvecklad för att ta hänsyn till att individerna anpassar sitt beteende. I det sista avsnittet genomförs ett antal utvärderingar av de reformer som genomförts på senare tid och vilka vi anser varit av särskild betydelse. Fokus ligger på jobbskatteavdraget och det förhöjda grundavdraget men även värnskatten, utfasningen av jobbskatteavdraget samt övriga skattereduktioner ingår. Utvärderingen görs med olika metoder, difference-in-difference, statisk mikrosimulering, FASIT_AU och dynamisk mikrosimulering, SESIM.

Avslutningsvis ges en sammanfattning av resultaten.

1 Inkomstskattesystemet inkomståret 2022

Regelverket för inkomståret 2022 redovisas på Skatteverkets webbplats. Här finns även skattetabletter för olika kommunalskattesatser för samtliga skattekolonner.¹ Inledningsvis ges en genomgång av reglerna, sedan redovisas skatteprofiler för olika skattekolonner. Syftet är att visa på en del icke önskvärda konsekvenser av dagens regler. Här ges även en del förslag på en förenkling av regelsystemet. Denna förenkling utformas så att de nuvarande skatteprofilerna påverkas i minsta möjliga omfattning.

Utgångspunkten för beräkningen av inkomstskatten är den s.k. fastställda förvärvsinkomsten. Denna definieras som summan av inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet minskat med allmänna avdrag och förlustavdrag.

Inkomstskatten beror utöver inkomsten på individens ålder och inkomstslag. Det finns sex olika klasser (kolonner) i skattetabletten.²

- **Kolumn 1** avser löner, arvoden och liknande ersättningar till den som inkomståret är 65 år eller yngre. Allmän pensionsavgift ska betalas och inkomsten ger rätt till skattereduktion för arbetsinkomst och för förvärvsinkomst.
- **Kolumn 2** avser inkomster (till exempel pensioner) till den som inkomståret är 66 år eller äldre. Allmän pensionsavgift ska inte betalas och inkomsten ger inte rätt till någon skattereduktion för arbetsinkomst. Personen har rätt till grundavdrag och skattereduktion för förvärvsinkomst medges.
- **Kolumn 3** avser löner, arvoden och liknande ersättningar till den som inkomståret är 66 år eller äldre, om inkomsten ger rätt till jobbskatteavdrag. Skattereduktion för förvärvsinkomst medges.
- **Kolumn 4** avser sjuk- och aktivitetsersättning till den som inkomståret är 65 år eller yngre. Allmän pensionsavgift ska inte betalas. Ersättningen ger inte rätt till förhöjt grundavdrag eller skattereduktion för arbetsinkomst men ger rätt till skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning och för förvärvsinkomst.
- **Kolumn 5** avser andra pensionsgrundande ersättningar än löner m.m., t.ex. ersättning från arbetslöshetskassa och egen arbetsskadelivränta, till den som är född 1938 eller senare. Allmän pensionsavgift ska betalas på inkomsten men denna ger inte någon rätt till skattereduktion för arbetsinkomst. Skattereduktion för förvärvsinkomst medges.

¹ Skatteverket, Teknisk beskrivning: <https://skatteverket.se/download/18.339cd9fe17d1714c0773ca7/1640090159763/Teknisk%20beskrivning%20SKV433%202022%20utg%2032.pdf> Skattetablett: EXCEL filen Månadstabeller se, <https://skatteverket.se/specialversionerforprogramforetagmfl.4.319dc1451507f2f99e86ee.html>

² För inkomståret 2023 har det tillkommit en sjunde skattekolonn. Denna kolonn ska användas vid utbetalning av lön, arvoden och andra ersättningar till personer som fyllt 65 år men inte 66 år vid årets ingång.

- **Kolumn 6** avser inkomster (t.ex. pensioner) till den som inkomståret är 65 år eller yngre. Allmän pensionsavgift ska inte betalas och inkomsten ger inte rätt till någon skattereduktion för arbetsinkomst. Skattereduktion för förvärvsinkomst medges.

De skattekomponenter som ingår i respektive skattekolumn beskrivs i tabell 1. För en del skattekolumner är skillnaden liten, exempelvis mellan kolumn 5 och 6 där enda skillnaden är allmän pensionsavgift och skattereduktion för avgiften. Av tabell 1 framgår även att åldern är en viktig faktor beträffande vilken skattekolumn som gäller.

Tabell 1 Skattekomponenter som ingår i respektive skattekolumn

| | Kol 1 f.1957 eller senare | Kol 2 född 1956 eller tidigare | Kol 3 f.1938– 1956 | Kol 4 f. 1957 eller senare | Kol 5 f. 1938 eller senare | Kol 6 f.1957 eller senare |
|--|------------------------------------|---|--------------------------|----------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Skatter m.m. som ingår i skattetabellerna | | | | | | |
| Statlig inkomstskatt | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Kommunal inkomstskatt, begravningsavgift och avgift till trossamfund | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Allmän pensionsavgift | Ja | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Public serviceavgift | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Avdrag och skattereduktion som beaktas i skattetabellerna | | | | | | |
| Grundavdrag | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Förhöjt grundavdrag | Nej | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Skattereduktion för allmän pensionsavgift | Ja | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Skattereduktion för arbetsinkomst | Ja | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomst | Ja | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej |
| Skattereduktion för förvärvsinkomst | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |

Källa: Skatteverket,

<https://skatteverket.se/download/18.339cd9fe17d1714c0773ca7/1640090159763/Teknisk%20beskrivning%20SKV433%202022%20utg%2032.pdf>

1.1 Grundavdraget

Första steget vid en skatteberäkning är att beräkna grundavdraget. Grundavdragets storlek beror på storleken på den fastställda förvärvsinkomsten. Grundavdraget beräknas för fem intervall beroende på storleken på den fastställda förvärvsinkomsten. Är personen över 65 år tillkommer ett särskilt belopp, vilket består av 13 intervall. Summan av det ordinarie grundavdraget och det särskilda beloppet ger ett förhöjt grundavdrag avrundat uppåt till närmaste hundratal kronor. Grundavdraget får inte överstiga den fastställda förvärvsinkomsten.

1.2 Beskattningsbar inkomst, kommunal och statlig skatt

Den beskattningsbara inkomsten beräknas som den fastställda förvärvsinkomsten minskat med grundavdraget. Kommunal och statlig skatt beräknas baserat på den beskattningsbara inkomsten. Statlig inkomstskatt ska betalas med 20 procent av den del av den beskattningsbara inkomsten som överstiger 540 700 kr. Den kommunala inkomstskatten består av kommunal och regional skatt. Skatten beräknas som en procentuell andel av den beskattningsbara inkomsten. I genomsnitt ligger skatten på 32,24 procent i hela Sverige år 2022, men varierar mellan 29,98 och 35,15 procent.

1.3 Allmän pensionsavgift

Den allmänna pensionsavgiften betalas med 7 procent av fastställd förvärvsinkomst. Avgiften tas ut på ett underlag som uppgår till högst 572 970 kr ($8,07 \times 71\,000$ kr). Allmän pensionsavgift ska avrundas till närmast hela hundratal kronor. Avgift som slutar på 50 kronor avrundas till närmaste lägre hundratal kronor. Den högsta avgift som kan tas ut för år 2022 är 40 100 kr ($7\% \times 572\,970 = 40\,107$ kr som avrundas till 40 100 kr).

Allmän pensionsavgift ska inte betalas av personer som är födda 1937 eller tidigare. Någon nedre åldersgräns för uttag av avgiften finns inte. Allmän pensionsavgift betalas inte för pensionsinkomster även om pensionären är född 1938 eller senare. Allmän pensionsavgift betalas inte heller av den som har pensionsgrundande inkomster under 2022 som understiger 42,3 procent av prisbasbeloppet. För inkomstår 2022 innebär detta att om underlaget understiger 20 430 kr tas inte någon avgift ut.

1.4 Skattereduktioner

Dessa är skattereduktion för allmän pensionsavgift, skattereduktion för arbetsinkomst, skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning, skattereduktion för förvärvsinkomst samt tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster.

Skattereduktionen för allmän pensionsavgift är 100 procent av avgiften. Skattereduktion för allmän pensionsavgift får inte överstiga summan av statlig och kommunal inkomstskatt.

Skattereduktionen för arbetsinkomst (jobbskatteavdraget) ska endast räknas av mot kommunal inkomstskatt. Vid beräkningen av skattereduktionen ska arbetsinkomsten avrundas nedåt till helt hundratal kronor. Skattereduktion för den som inkomståret är 65 år eller yngre består av fem olika klasser beroende på arbetsinkomstens storlek. Beräkningen av skattereduktionen inkluderar såväl grundavdraget som den kommunala inkomstskattesatsen.

Skattereduktion för den som inkomståret är 66 år eller äldre beräknas för fyra olika nivåer där enbart storleken på arbetsinkomsten används vid beräkningen.

Skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning ska räknas av efter jobbskatteavdraget men före skattereduktion för förvärvsinkomst. Den ska precis som jobbskatteavdraget räknas av mot kommunal inkomstskatt. Tre olika klasser beroende på underlagets storlek.

Skattereduktionen för förvärvsinkomst ska medges personer som har inkomst av tjänst, d.v.s. både arbetsinkomster och inkomster från socialförsäkringsförmåner t.ex. pension eller föräldrapenning. Även inkomst av näringsverksamhet eller handelsbolag ska omfattas. Skattereduktion ska medges med maximalt 1 500 kr per år. För personer som har en beskattningsbar förvärvsinkomst mellan 40 000 kr och 240 000 kr ska i stället skattereduktionen uppgå till 0,75 procent av skillnaden mellan den beskattningsbara förvärvsinkomsten och 40 000 kr. Skattereduktionen för förvärvsinkomst ska endast räknas av mot kommunal inkomstskatt. Skattereduktionen påverkar samtliga kolumner i skattetabellerna.

Den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomster infördes 2021 och gäller till och med 2022. Syftet var att kompensera dem som har låga till medelhöga arbetsinkomster för ökade arbetskostnader som kan uppstå på grund av coronapandemin. Skattereduktion börjar vid 60 000 kronor och når sitt högsta värde på 2 250 kronor/år vid en inkomst på 240 000 kronor. Nivån ligger kvar på 2 250 kronor till en inkomst på 300 000 kronor, därefter minskar reduktionen för att vara noll kronor vid en inkomst på 500 000 kronor. Den ska precis som jobbskatteavdraget räknas av mot kommunal inkomstskatt.³

³ Den tillfälliga reduktionen för arbetsinkomster ingår inte i Skatteverkets tekniska beskrivning, Teknisk beskrivning: <https://skatteverket.se/download/18.339cd9fe17d1714c0773ca7/1640090159763/Teknisk%20beskrivning%20SKV433%202022%20utg%2032.pdf>

Public service-avgift (radio- och TV-avgift) ingår i skattetabellerna. Avgiften ska betalas av personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 18 år. Två klasser beskattningsbar inkomst lägre än 132 770 kronor då är avgiften en procent av beskattningsbar inkomst. För beskattningsbar inkomst därutöver är maxbeloppet 1 327 kronor.

Begravningsavgift och avgift till trossamfund ingår i skattetabellerna och uppgår där till 1,16 procent av den beskattningsbara inkomsten.

1.5 Total inkomstskatt

När den totala inkomstskatten beräknas är sekvensen viktig. Först beräknas kommunal skatt minskat med jobbskatteavdrag, skattereduktion för förvärvsinkomster, skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning samt tillfällig reduktion för arbetsinkomster. Är detta belopp mindre än noll sätts det till noll. Summera sedan resultatet med statlig skatt minskat med skattereduktion för allmän pensionsavgift. Är summan negativ sätts den till noll. Till sist summeras allmän pensionsavgift, begravningsavgift och avgift för public service.

Detta kan även skrivas,

Skatt = MAX(statlig skatt + MAX(kommunal skatt – jobbskatteavdrag – skattereduktion förvärvsinkomst – skattereduktion sjuk- och aktivitetsersättning – tillfällig skattereduktion arbetsinkomst , 0) – skattereduktion allmän pensionsavgift, 0) + allmän pensionsavgift + begravningsavgift + public service-avgift.⁴

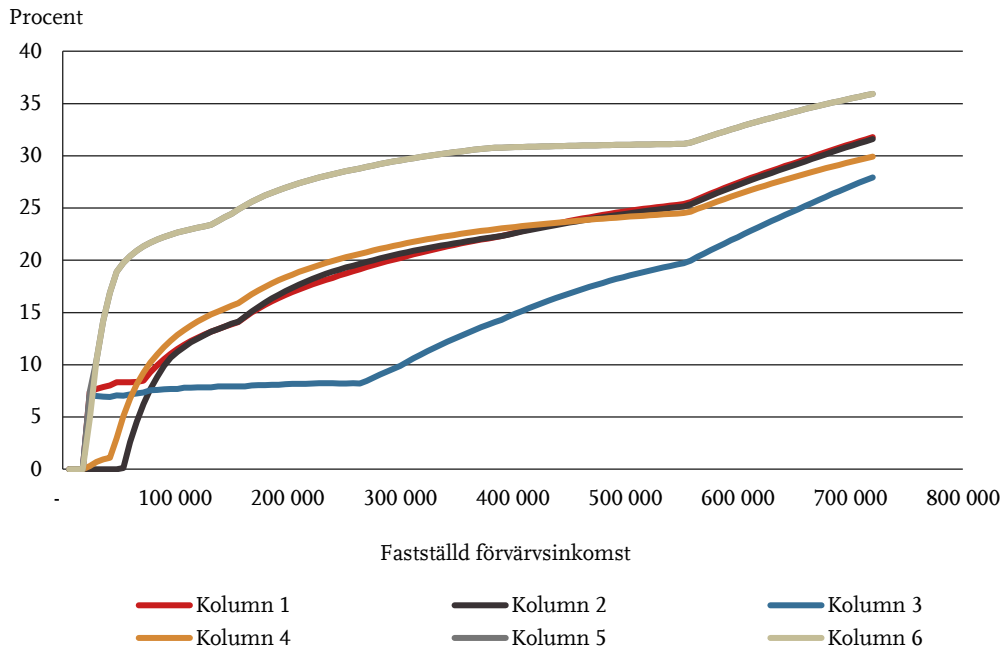
Notera bristen på symmetri när det gäller pensionsavgiften och reduktionen av denna. För låga inkomster kommer skattereduktionen inte att ha någon effekt eftersom det inte finns någon skatt att reducera, däremot kommer pensionsavgiften att betalas.

Som nämnts varierar de komponenter som ingår i skatteberäkningen för de olika klasserna (kolumner). Nedan ges en beskrivning av skatteskillnaden mellan dessa kolumner.

1.6 Skatteprofiler

En första beskrivning av de resulterande skatteprofilerna ges i figur 1 och 2 för alla skattekolumner samt för genomsnittlig- och marginalskatt.

⁴ Uttrycket Skatt=MAX(belopp, 0) innebär att om belopp är negativt så sätts skatt till noll.

Figur 1 Genomsnittlig skatt år 2022, kommunal skattesats 32 procent

Källa: Egna beräkningar.

Profilerna för den genomsnittliga skattenivån väcker ett antal frågor. Behövs sex kolumner? Baserat på figur 1 är det enbart möjligt att identifiera fem profiler. Skälet är att kolumn 5 och 6 sammanfaller nästan exakt. Den enda avvikelserna är att i kolumn 5 ingår allmän pensionsavgift och även skattereduktion för denna avgift. Frågan om pensionsavgiften är en fråga vi återkommer till. En övergripande reflektion är att det enbart finns en väsentlig skillnad för tre klasser. Höga skatter för kolumn 5 (andra pensionsgrundande ersättningar än löner m.m., t.ex. ersättning från arbetslöshetskassa och egen arbetsskadelivränta, till den som är född 1938 eller senare) och kolumn 6, (inkomst av pension för yngre än 65), låga skatter för kolumn 3 (arbetsinkomster för de äldre än 65) samt övriga tre klasser som har ungefär samma profil. En slutsats är att det är möjligt att minska antalet klasser och att detta i stora drag ger samma egenskaper avseende skatteintäkter och fördelning.

Det är väsentliga skillnader mellan högsta och lägsta skattenivån. Den som tar ut pensionsinkomst före 66 och den som har inkomst från exempelvis arbetslöshet har en väsentlig högre genomsnittlig skatt än den som har arbetsinkomst efter 65 år. Intressant är även att skatteskillnaden mellan arbetsinkomst och ålderspension är liten, när ålderspensionen tas ut efter 65. Detta gäller även skatteskillnaden mellan arbetsinkomst och inkomst från sjuk- och aktivitetsersättning.

En särskild synpunkt avser frågan om pensionsavgiften. Detta diskuteras utförligt i en SNS- rapport, se Nilsson (2017). Ett problem med dagens regler är bristen på

konsistens. En avgift betalas och en skattereduktion ersätter individen för denna avgift. För konsistens borde avgiften kvittas mot ett avdrag, dvs en minskning av den beskattningsbara inkomsten. Avvikelsen från denna symmetri får en del märkliga effekter. Notera att i normalfallet har individen ingen kostnad för avgiften eftersom reduktionen uppgår till 100 procent av avgiften. Detta gäller emellertid inte för låga inkomster och för kolumn 3 inte heller för högre inkomster.

Notera att om summan av kommunal skatt, jobbskatteavdrag, skattereduktion för förvärvsinkomst, skattereduktion för arbetsinkomst och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning är mindre än noll, vilket inträffar för låga inkomster, så är skattereduktionen noll men inte avgiften. De med de lägsta inkomsterna betalar alltså en pensionsavgift men får ingen motsvarande reduktion. Detta kan särskiljas i skatteprofilerna för kolumn 1 och 3 där skatten är ca 7 procent (pensionsavgiften) vid låga inkomster. Skälet till att inkomster i kolumn 3 belastas med pensionsavgiften även för relativt höga inkomster beror på att för denna inkomstklass är avdragen stora (förhöjt grundavdrag och jobbskatteavdrag).

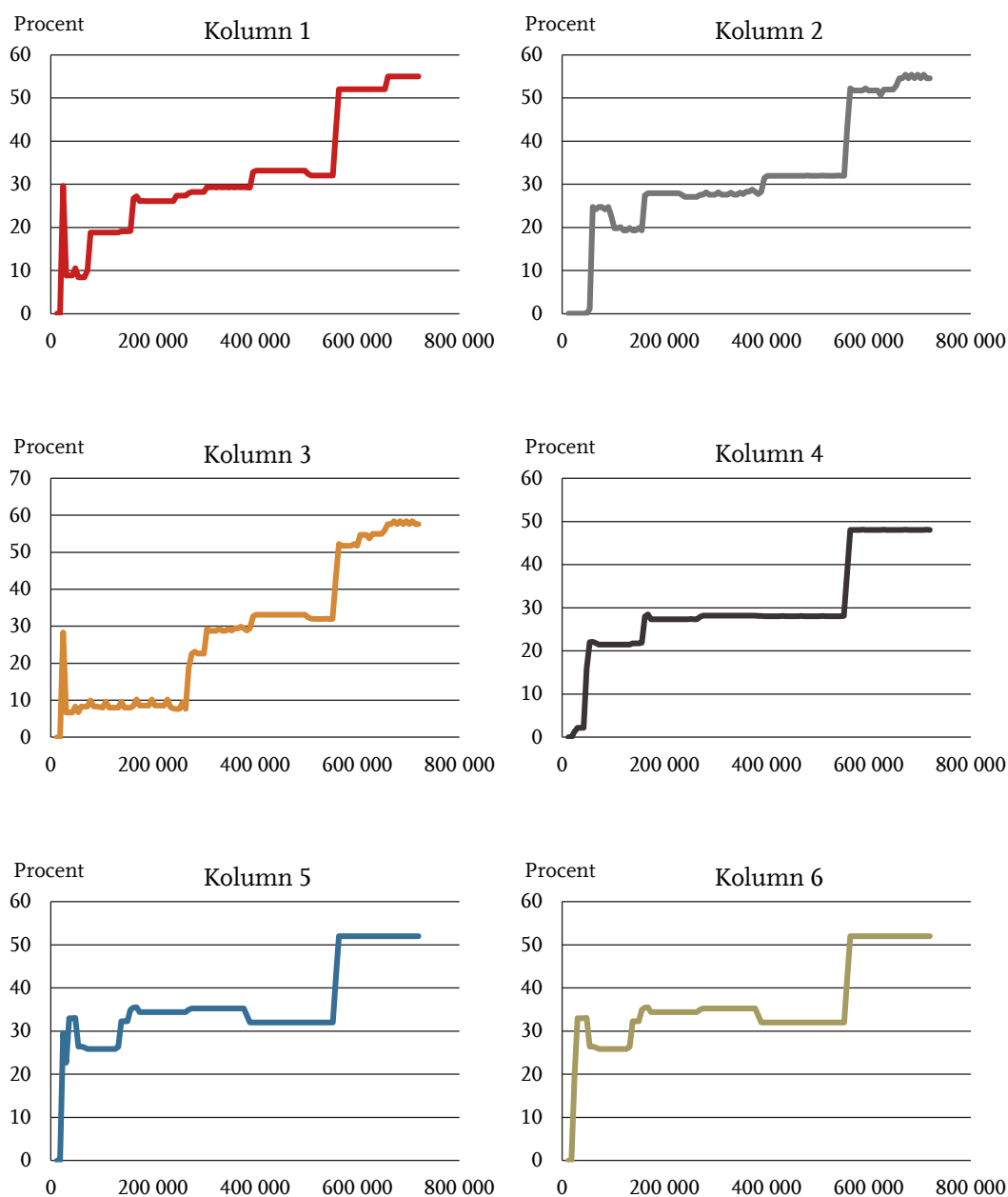
Det är svårt att se någon rimlig rationalitet bakom en sådant resultat, utan det kan förmodligen betraktas som en icke avsedd konsekvens av ett komplicerat system. I den nämnda SNS- rapporten diskuteras ett flertal lösningar och den förmodligen enklaste lösningen är en statlig ålderspensionsavgift, där staten betalar ersättningen för individernas pensionsavgift. Eftersom staten redan idag betalar avgiften, genom skattereduktionen, frånsatt för de med lägst inkomster, innebär detta en liten skillnad. En fördel är att det innebär en del förenklingar, skattecolumn 5 och 6 kan slås ihop och skattecolumn 1, 2 och 4 blir än mer lika. Detta är ett argument för att enbart särskilja tre olika skatteklasser. I allt väsentligt blir effekten på statens intäkter mycket liten eftersom avgiften enbart betalas för de lägsta inkomsterna. Enligt SNS- rapporten uppgick kostnaden till 300 miljoner kronor år 2014, dvs. detta är kostnaden för att avskaffa pensionsavgiften och ersätta den med en statlig ålderspensionsavgift.⁵

I figur 2 visas motsvarande information som marginalskatteprofiler. Här bör nämnas att figur 1 och 2 är baserade på eget program för inkomstskatter. I princip är det fullt möjligt att visa samma information baserat på Skatteverkets tabeller. Det är enbart av praktiska skäl som dessa inte använts. I skattetabellen är skatten beräknad för olika inkomstintervall, ökning på 100 kronor per månad, 200 kronor per månad och för högre inkomster betydligt högre intervall. Baserat på skatteprogrammet har skatten beräknats för varje kolumn och en inkomstökning på 6000 kronor per år, dvs. 500 kronor per månad. Genomsnittlig skatt beräknas som total skatt dividerat med fastställd förvärvsinkomst. Marginalskatten beräknas

⁵ Enligt databasen STAR uppgick skillnaden år 2020 enbart till drygt 28 miljoner. Skattereduktion för allmän pensionsavgift (SREDPEN), uppgick till 131 151 638 679 kronor. Allmän pensionsavgift (SPENAVG), uppgick till 131 179 734 215 kronor.

som skatten för en höjning av inkomsten med 6000 kronor minskat med skatten före inkomstökningen, denna skillnad divideras med skatten på inkomsten före höjningen. Det är inte oväsentligt vilken inkomstökning som väljs, en liten ökning ger upphov till en mer taggig profil där små ändringar vid olika inkomstgränser tillsammans med avrundningar får stort genomslag. Om avsikten är att beskriva den generella skatteprofilen är det en fördel att välja något större inkomstintervall. Detta kommenteras mer nedan.

Figur 2 Marginalskatt år 2022, kommunal skattesats 32 procent, kolumn 1–6



Källa: Egna beräkningar.

En första synpunkt är de höga högsta nivåerna på marginskatten för låga inkomster och för de klasser där pensionsavgiften ingår. Exempelvis en marginals katt på ca. 30 procent för låga inkomster för skattekolumn 1 och 3. Detta speglar den inbyggda egenskapen där de med låga inkomster betalar pensionsavgiften. För den som är intresserad av en detaljerad beskrivning kan vi välja skattekolumn 1 och de första raderna från Skatteverkets skattetabell för de lägsta inkomsterna.

Tabell 2 SKVFS 2021:24 Skatteavdrag för månadslön 2022 Tabell 32

| Lön kr | Preliminär skatt för kolumn | | | | | |
|-----------|-----------------------------|---|-----|----|-----|-----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1–1700 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1701–1800 | 126 | 0 | 125 | 1 | 126 | 30 |
| 1801–1900 | 137 | 0 | 133 | 4 | 137 | 63 |
| 1901–2000 | 147 | 0 | 141 | 6 | 147 | 96 |
| 2001–2100 | 158 | 0 | 150 | 8 | 158 | 129 |
| 2101–2200 | 160 | 0 | 150 | 10 | 162 | 162 |
| 2201–2300 | 171 | 0 | 158 | 12 | 195 | 195 |

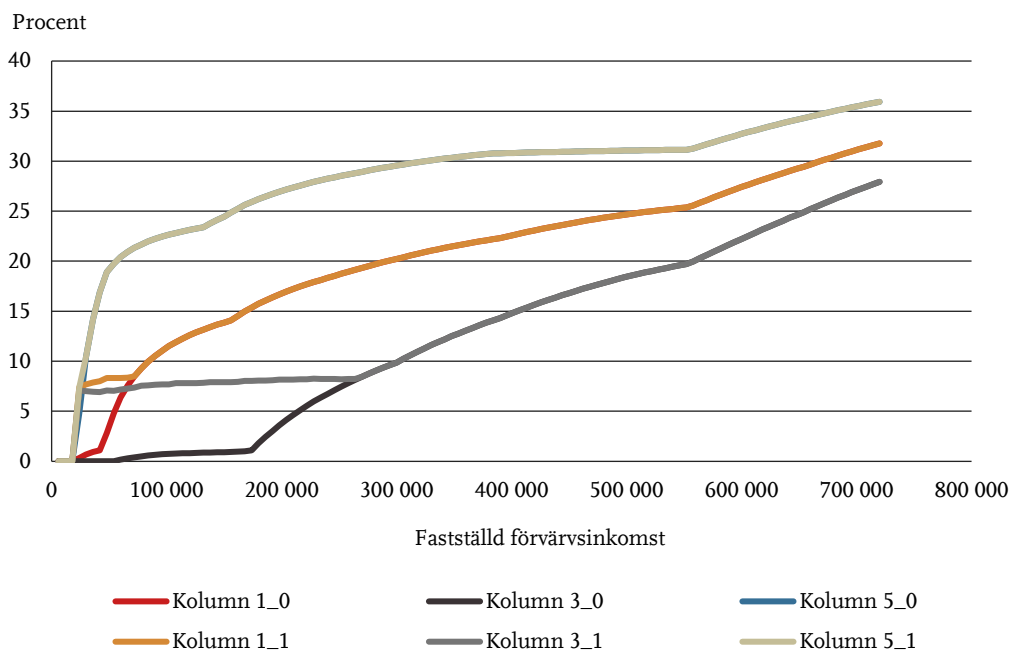
En löneökning med 100 kronor från 1700 till 1800 per månad innebär för kolumn 1 en skatteökning med 126 kronor, dvs en marginals katt på 126 procent. Som framgår av figur 2 ligger den högsta marginals katten för kolumn 1 på drygt 30 procent. Detta beror på att figur 2 är baserad på en inkomstökning med 6 000 kronor per år, dvs. 500 kronor per månad. En ökning med 500 kronor innebär enligt skattetabellen en skatt på 160 kronor per månad vilket innebär en marginals katt på 160/500 dvs. 32 procent. Skälet till att välja ett högre belopp (intervall) när marginals katten beräknas är dels att det inte är rimligt att individens beteende påverkas av mycket små förändringar, dels att jämna ut de skatteförändringar som orsakas av mycket små förändringar i inkomsten. Vid en alltför detaljerad beräkning av marginals katten påverkas resultaten av knäckpunkter och av avrundning och resultatet blir en ”taggig” och svårtolkad profil.

Som framgår av figur 2 erhålls höga marginals katter vid låga inkomster för kolumn 1, 3 och 5. Skälet till detta är, som nämnts, att för dessa tre kolumner ingår pensionsavgiften vid beräkningen av skatten.

Utöver dessa orimligt höga marginals katter kan även en viss ojämnheter observeras i skatteprofilen. Detta är tydligast i de kolumner där antal segment och därmed knäckpunkter är många. För kolumn 2 och 3 ingår ett stort antal segment p.g.a. det förhöjda grundavdraget och för kolumn 1 ger jobbskatteavdraget upphov till ett antal segment. Som nämnts ovan kan även avrundningen spela in. Exempelvis en inkomstökning från 2100 till 2200 ger för kolumn 3 ingen ökning av skatten.

För att belysa betydelsen av pensionsavgift och skattereduktion för pensionsavgift visas i figur 3 genomsnittsskatten för kolumn 1,3 och 5 med och utan pensionsavgift och skattereduktion för pensionsavgift. För kolumn 5 är skillnaden obetydlig, det är enbart för mycket låga inkomster som det finns någon skillnad. Eftersom vi här baserar figuren på en ökning med 6 000 kr/år innebär det att den skillnad som trots allt finns inte går att urskilja med ögat. Skälet till detta är att det i kolumn 5 enbart ingår grundavdrag och förvärsavdrag men inte förhöjt grundavdrag eller jobbskatteavdrag. För kolumn 1 är skillnaden liten men identifierbar. För inkomster under ca 70 000 kr innebär pensionsavgiften en skattenivå på ca 7 procent och utan pensionsavgiften är nivån betydligt lägre. För kolumn 3 är skillnaden stor. För denna inkomstklass är avdragen stora (förhöjt grundavdrag och jobbskatteavdrag). Notera att skatten vid låga inkomster stiger även utan pensionsavgift och skattereduktion för pensionsavgift. Detta beror på de proportionella skatterna public service- och begravningsavgiften som ökar med inkomsten.

Figur 3 Skatteprofiler för skattecolumn med och utan pensionsavgift/reduktion, inkomstår 2022, kommunalskatt 32 procent



Not: Beteckning _0 innebär utan pensionsavgift/reduktion och _1 med.

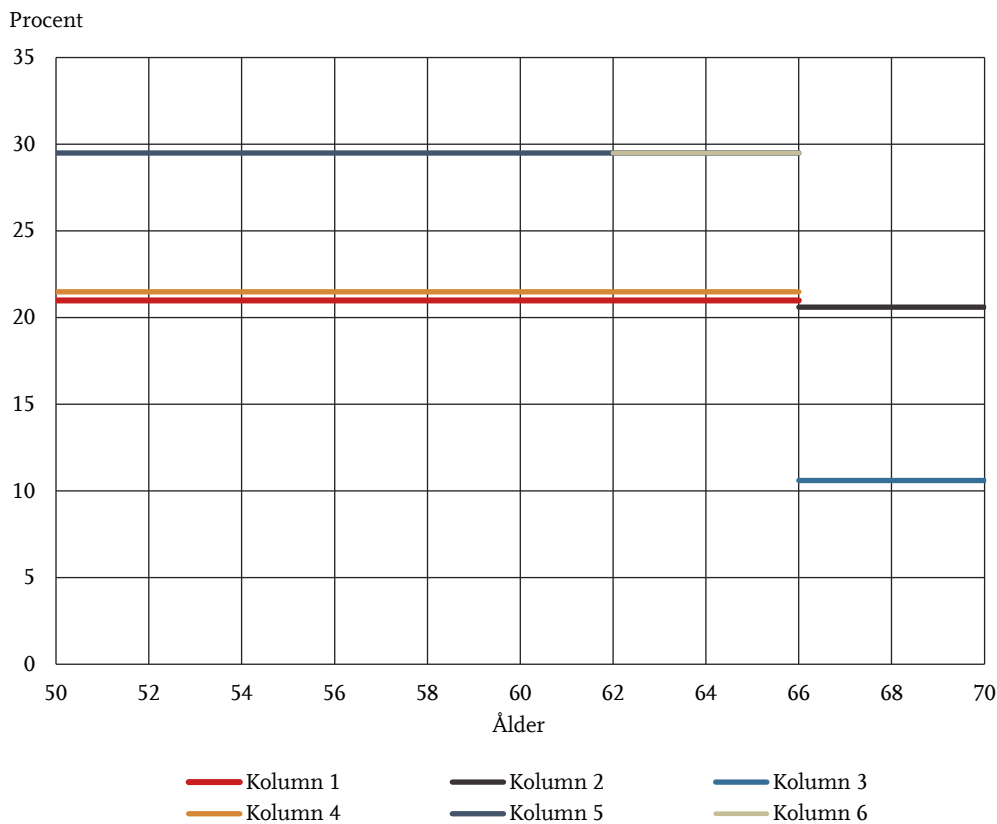
Källa: Egna beräkningar.

En intressant fråga är huruvida skattereglerna är konstruerade för att pensionsavgiften skall få dessa effekter eller om det är en icke avsedd konsekvens av det osymmetriska sätt på vilket pensionsavgiften inkluderas.

2 Inkomstskatten och ekonomiska incitament

Frågan om vilka incitament som skattesystemet skapar är central. Figur 4 har konstruerats som ett försök att belysa den ekonomiska konsekvensen av de olika skatteklasser som ingår i skattesystemet. Antag ett urval av individer i åldern 50 till 70 år där alla har samma årsinkomst på 300 000 kronor oberoende av inkomstslag. Detta orealistiska antagande tjänar enbart syftet att klargöra vilka ekonomiska incitament som skapas av de olika skattekolonnerna i inkomstskatten.

Figur 4 Genomsnittlig skatt, årsinkomst 300 000 kronor, kommunalskatt 32 procent



Källa: Egna beräkningar.

För individer med en arbetsinkomst (kolumn 1) innebär det en genomsnittlig skatt på 21 procent. De olika skattekolonnerna som gäller för yngre individer, yngre än 62, är kolumn 4 (sjuk och aktivitetsersättning) eller kolumn 5 (andra pensionsgrundande ersättningar än löner). Kolumn 4 innebär som synes en obetydlig skillnad i beskattning ur denna synpunkt finns inga ekonomiska incitament att gå från eller till kolumn 4. Kolumn 5 däremot innebär en betydligt högre beskattning än arbetsinkomster. Ett problem är att kolumn 5 innehåller en rad inkomstslag, förtidspension, föräldraledig, arbetslös, sjukskriven, osv. med olika regelsystem och olika ersättningsnivåer. Det finns naturligtvis en rad faktorer

som påverkar individens val utöver skatter, icke desto mindre, baserat enbart på inkomstskatten finns starka skäl att inte ha en inkomst som beskattas enligt kolumn 5.

Ett val av stor ekonomisk betydelse är att gå i pension (ta ut allmän pension) innan 66 år. Enligt regelsystemet år 2022 är det möjligt att börja ta ut allmän pension från inkomståret individen fyller 62 år (2023 gäller åldern 63). Om detta görs kommer inkomsten beskattas betydligt högre än arbetsinkomsten (8,5 procentenheter). Notera att i figur 4 har kolumn 5 och 6 samma profil. Som nämnts är det samma regler för kolumn 5 och 6, enda skillnaden är att kolumn 5 inkluderar pensionsavgift/reduktion, vilket inte påverkar högre inkomster. Skillnaden i figuren är att profilen för kolumn 5 går från ålder 50–66 men kolumn 6 från 62–66.

För att sammanfatta, ett viktigt ekonomiskt beslut är ett tidigt uttag av ålderspension. Görs detta kommer denna inkomst att beskattas betydligt högre än motsvarande inkomst från arbete. Samtidigt är det en mängd övriga frågor relaterade till ett tidigt uttag av pension. Hur påverkas den totala framtida pensionen och då inklusive tjänstepensionen? Hälsostatus och övriga framtida planer spelar naturligtvis en stor betydelse. Det är i princip inte möjligt att uttala sig om det är ekonomiskt rationellt att ta ut tidig pension utan fullständig information om en individs ekonomiska och hälsomässiga status. Det är fullt möjligt att det kan vara ekonomiskt lönsamt med en tidig pension men hursomhelst talar effekten av inkomstskatten entydigt emot ett tidigt uttag av ålderspension.

Utöver beslutet av en tidig pension är även beslutet att senarelägga pensionen av stor betydelse för inkomstskatten. Att fortsätta arbeta efter 65 (66 år eller äldre under inkomståret) innebär en betydligt lägre skatt. För den som är 66 år eller äldre inkomståret är skatten för arbetsinkomst (kolumn 3) 10 procentenheter lägre än för den som har ålderspension (kolumn 2). Det förtjänar att framhållas att den genomsnittliga skatten för en inkomst på 300 000 kronor enbart uppgår till 10,6 procent. Notera att för inkomster lägre än ca 250 000 hade denna nivå varit ännu lägre om inte pensionsavgiften betalades, se figur 3.

Inkomstskatterna skapar kraftiga incitament för individens beslut att gå i pension (ta ut ålderspension). En tidig pension betyder en väsentligt högre skatt och en senare pension en betydligt lägre.

De förändringar som kan identifieras över tid innebär att inkomst från sjuk- och aktivitetsersättning samt inkomst från ålderspension beskattas på liknande nivå som arbetsinkomster. Som nämnts tidigare beror denna utjämning på en skattereduktion för inkomst från sjuk- och aktivitetsersättning. Jobbskatteavdraget för kolumn 1 neutraliseras av skattereduktionen för inkomst från sjuk- och

aktivitetsersättning i kolumn 4. Skälet till att skatten för inkomst från ålderspension (kolumn 2) numera ligger på liknande nivå som arbetsinkomst är det förhöjda grundavdraget för äldre än 65.

Här kan nämnas att jobbskatteavdraget för äldre inte längre är högre än avdraget som gäller för yngre. Den betydligt lägre skattesatsen för äldre med arbetsinkomster förklaras inte av ett högre jobbskatteavdrag utan av ett högre grundavdrag. Detta innebär inget väsentligt när det gäller skatternas incitament. Det som räknas är skatteprofilen, genomsnittlig eller marginal, inte vilka komponenter som ingår i dessa profiler.

Här har utgångspunkten varit de incitament som skatterna skapar för att stimulera ett längre arbetsliv. En alternativ aspekt är vilka incitament som skapas av att öka sin arbetsinkomst givet arbete. Detta är då frågan om utformningen av skatteprofilens utseende för skattekolumn 1. De förändringar som skett under senare tid som påverkar denna profil är dels utfasningen av jobbskatteavdraget, dels borttagandet av värnskatten, reformer som har motsatt effekt på marginalskatten för de med högre inkomst. Avskaffandet av värnskatten innebär en sänkning av marginalskatten med 5 procentenheter och utfasningen av jobbskatteavdraget en höjning med 3 procentenheter. Utöver dessa ändringar har inga omfattande förändringar av skatteprofilen genomförts under senare år. Här kan framför allt frågan om den kraftiga höjningen av skattesatsen som sker vid brytpunkten för statlig skatt kräva mer belysning, detta då en relativt stor andel av individerna har en inkomst nära eller över denna brytpunkt. Eftersom fokus i skatternas utformning på senare år i stor utsträckning handlat om att skapa incitament för att senarelägga uttaget av ålderspension och förlänga antalet år med arbetsinkomst är det intressant att ställa frågan om den statliga skattens betydelse i detta sammanhang. En relativ måttlig arbetsinkomst tillsammans med tjänstepension gör att många kommer att hamna över brytpunkten. Uttaget av tjänstepension är inte lika flexibelt som uttaget av den allmänna pensionen. Detta väcker frågan om en person som börjat att få tjänstepension avhåller sig från att arbeta eller arbeta på heltid eftersom den sammanlagda inkomsten riskerar att hamna över brytpunkten för statlig skatt. Jag känner inte till någon studie som analyserat denna fråga.

Till sist bör även frågan om de som inte har någon förvärvsinkomst belysas. Här ingår de grupper som är beroende av skattefria transfereringar, exempelvis ekonomiskt bistånd och etableringsbidrag. Den väsentliga frågan är ersättningsgraden, där ersättningsgraden definieras som disponibel inkomst givet att individen inte arbetar dividerat med inkomsten från arbete. Ofta utgår från inkomst från heltid från bidrag och heltids arbetsinkomst.

En naturlig utgångspunkt är att kartlägga hur många individer som ingår i de olika skatteklasser samt de som inte har någon förvärvsinkomst. En komplikation är att ta fram ett underlag som svarar på helårsinkomst. Här utnyttjar vi FASIT arbetsutbudsmodell som gör en indelning baserat på helårsinkomst.

Tabell 3 Antal och andel i olika skattekolonner, alla individer äldre än 18 år 2022

| Skatte-kolumn | Inkomsttyp | Ålder inkomståret | Antal helårs-ekvivalenter | Andel procent |
|---------------|---|-------------------|---------------------------|---------------|
| 1 | Arbetsinkomst | 65 eller yngre | 4 869 424 | 59,9 |
| 2 | Pensioner | 66 eller äldre | 2 110 711 | 26,0 |
| 3 | Arbetsinkomst | 66 eller äldre | 32 519 | 0,4 |
| 4 | Sjuk- och aktivitetsersättning | 19–65 | 220 994 | 2,7 |
| 5 | Pensionsgrundande ersättningar frånsett löner, föräldraledig, arbetslös, långtidssjuk | 84 eller yngre | 430 524 | 5,3 |
| 6 | Pensioner | 65 eller yngre | 153 690 | 1,9 |
| | Ingen förvärvsinkomst | | 304 621 | 3,8 |
| | Summa | | 8 122 483 | |

Källa: FASIT:s arbetsutbudsmodell, FASIT_AU.

Som framgår återfinns merparten av individerna i kolumn 1 eller 2, tillsammans utgör dessa två inkomstklasser ca 86 procent av samtliga individer äldre än 18 år. Andelen som fortsätter arbeta efter 65 (kolumn 3) är mycket låg enbart 0,4 procent. Detta förklaras dels av ett relativt snävt åldersspann, säg 66–75, där fortsatt arbete är ett möjligt val (mycket få individer har en arbetsinkomst efter 75), dels av att detta avser arbete på heltid. Andelen äldre med inkomst från både arbete och pension är större. Även andelen som valt ett tidigt uttag av ålderspensionen (kolumn 6) är liten, ca 2 procent. Även här är en förklaring ett snävt åldersspann 62–65, samt att det avser uttag av ålderspension på heltid. Andelen med sjuk- och aktivitetsersättning (kolumn 4) uppgår till 2,7 procent och de med pensionsgrundande ersättning frånsett lön (kolumn) 5 uppgår till 5,3 procent. Till sist gruppen som saknar förvärvsinkomst uppgår till 3,8 procent.

3 Förenkling av skatten

En fråga om enkelhet är mycket bredare än att enbart förenkla de formella reglerna. Det kan exempelvis kopplas till frågan om hur skatteskalorna skall se ut, nivån på de högsta marginalskatterna och skillnaden i beskattning av olika inkomstslag, främst skillnaden mellan inkomster från kapital och inkomster från arbete. Av intresse är en tidigare granskning av RiR (2010) om en enhetlig beskattning. Det är intressant att lyfta fram den rekommendation som då framfördes av RiR: ”Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydligt redovisa i propositionerna när avvikelser från principen om enhetlighet föreslås och tydligare också ställa de nackdelar detta innebär mot de fördelar som förändringen förväntas innebära.”

Ett antal rapporter har diskuterat behovet av ett förenklat skattesystem ur detta bredare perspektiv. Se ex. Bastani och Selin (2019), Flood m.fl. (2013), Lundberg (2019a, 2019b), Finanspolitiska rådet (2020) och Hansson (2022).

Till skillnad från dessa tidigare rapporter är här ambitionsnivån lägre. Avsikten är inte att ändra skatteprofilernas utseende utan den förenklade inkomstskatten skall ge samma intäkt och ha samma fördelningsprofil som det nuvarande systemet.

Det finns två skäl till att inkomstskatten är komplicerad. För det första ingår ett stort antal komponenter. För det andra finns det ett antal skattekolumner beroende på ålder och inkomstslag.

En generell beskrivning av vilken effekt ekonomiska reformer har på individens ekonomiska incitament utgår från vilken påverkan en reform har på individens eller hushållets disponibla inkomst. Vid beräkningen av den disponibla inkomsten ingår såväl skatte- som bidragssystemet. Ersättningsgraden är ett mått på hur den disponibla inkomsten påverkas vid större och mer omfattande förändringar. Detta kan exempelvis avse övergången från sysselsättning till ålderspension. En ersättningsgrad på exempelvis 60 procent tolkas som den disponibla inkomsten individen får som pensionär i relation till inkomsten som sysselsatt. På liknande sätt används marginaleffekten som ett mått på hur den disponibla inkomsten ändras vid en mindre förändring. Detta är utgångspunkten och den metod som används senare då en variant av FASIT används för konsekvensberäkningar av olika skattereformer.

Det finns naturligtvis en relation mellan ersättningsgrad och marginaleffekt och genomsnittlig skatt och marginalskatt. Den genomsnittliga skattesatsen påverkar ersättningsgraden och en hög marginalskatt innebär en hög marginaleffekt. Eftersom vi här fokuserar på skatternas effekter kan vi konstatera att det väsentliga är den genomsnittliga skattesatsen samt skatten på marginalen. Kortfattat har genomsnittsskatten betydelse när individen beräknar den ekonomiska

behållningen av att börja eller sluta arbeta eller vid större förändringar som att gå från del- till heltid. Marginalskatten har betydelse vid beslut som avser mindre ändringar av arbetstid givet att individen arbetar. De komponenter som ingår vid beräkningen av skatteprofilerna har i sig ingen betydelse.

Tas detta som utgångspunkt är det betydligt enklare att direkt utgå från profilen för marginalskatten. För exempelvis kolumn 1 innebär detta att 7 olika segment kan definieras. I figur 2 kan 6 segment särskiljas men ett segment tillkommer vid en inkomst på ca 1,7 miljoner kr då jobbskatteavdraget har urfasats. I princip kan profilen för kolumn 1 beskrivas med 7 rader av villkorssatser. Typ, om inkomsten ligger i ett visst intervall skall skattesatsen vara ett visst belopp. Som kontrast kan nämnas att med dagens regler krävs 19 villkorssatser för att beskriva den totala profilen, då inkluderar vi inte beräkningen av pensionsavgiften och skattereduktionen för pensionsavgiften. På samma sätt kan marginalskatteprofilen för de andra skattekolumnerna konstrueras direkt utan behov av att beskriva de ingående komponenterna.

Det kan ifrågasättas om det är önskvärt att inkludera ett stort antal komponenter i skatteberäkningen. Detta gäller framför allt antalet skattereduktioner som även kan innebära mycket små belopp, exempelvis skattereduktionen för förvärvsinkomster som maximalt är 1 500 kronor per år, samt den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomster som är 2 500 kronor per år och dessutom tillfällig för 2021 och 2022.

En ytterligare förenkling uppnås genom att reducera antalet skattekolumner. Som redan nämnts innebär en borttagen pensionsavgift och skattereduktion för pensionsavgift att det enbart finns 5 unika skattekolumner. Ett förslag är att reducera dessa till tre stycken. En högskattekolumn där inkomst från andra pensionsgrundande ersättningar än löner samt ålderspension för de som är yngre än 66 år. En lågskattekolumn för de som har arbetsinkomst och är äldre än 65. Till sist en klass som består av dagens klass 1, 2 och 4 där det idag är små skillnader i skattesatsen.

Den stora fördelen med en förenkling av inkomstskatten är inte främst en fördel för Skatteverket eller andra myndigheter och företag som är beroende av en exakt beräkning av skatten. Det huvudsakliga motivet för en förenkling är att medborgarna skall få en möjlighet till en ökad förståelse för hur skattesystemet fungerar och hur skattereformer påverkar den egna ekonomin. Ett exempel kan vara när en förändring i grundavdraget eller jobbskatteavdraget förslås innebär det att individen måste förstå hur detta är kopplat till beräkningen av den totala skatten. Alternativet är att en skatteändring kommuniceras som en ändring av skattenivån med x procent i ett eller flera inkomstintervall. Detta kan omedelbart kopplas till den egna ekonomin och om den egna inkomsten berörs är det möjligt att förstå med hur mycket. Ett annat exempel är att det underlättar möjligheten att

beräkna ersättningsgraden efter skatt av ett bidragssystem, exempelvis ersättningsgraden för arbetslöshet. Den som söker information finner exempelvis att de första 200 dagarna i ersättningsperioden får du upp till 80 procent av din inkomst i ersättning. Detta gäller emellertid enbart inkomsten före skatt, efter skatt är ersättningen lägre eftersom skatten idag är högre på arbetslöshetsersättning. För en arbetsinkomst på 300 000 innebär det en ersättning på 240 000. Vid en kommunalskatt på 32 procent är skatten på arbetsinkomst 62 904 och på ersättningen 67 776, således högre skatt på ersättningen trots att den är 80 procent av arbetsinkomsten. Detta innebär att arbetslöshetsersättningen enbart uppgår till 73 procent av arbetsinkomsten efter skatt. Utan att ha synpunkter på en lämplig ersättningsnivå borde det ändå vara önskvärt med enkla system som ger individen en möjlighet att uppskatta en korrekt nivå. En sådan enkelhet uppnås om skatten på ersättningen och arbetsinkomsten varit densamma. Detta är ett argument för att reducera antalet skatteklasser ytterligare och låta skatteklass 5 sammanfalla med skatteklass 1. Det är inte nödvändigt att skapa incitament för arbete via olika skattesatser, det kan i stället göras direkt via ersättningsnivån för respektive bidragssystem.

Det bör även nämnas att vi hittills har utgått från att en individ har hela sin årsinkomst i ett visst inkomstslag. I verkligheten förekommer att man kan ha olika inkomstslag under året. Detta ökar naturligtvis komplikationen då information måste finnas om vilken skattecolumn respektive inkomst tillhör samt vilken skattesats som gäller.

Ett motargument mot betydelsen av enkelhet är att en person inte behöver veta hur systemet är konstruerat eftersom Skatteverket beräknar skatten och att det oftast räcker med att acceptera en redan ifylld skattedeclaration. Detta kan sammanfattas med att det är enkelt att betala skatten men det är svårt att förstå hur den har beräknats. Faran med denna okunskap, och Skatteverkets egna undersökningar visar att den är stor, är att det är svårt att följa med i den politiska diskussionen om skatterna och dess utformning. Att skapa förutsättningar för att medborgarna skall förstå och delta i denna diskussion är ytterst en fråga om demokrati.

4 Inkomstskatternas utveckling⁶

För en detaljerad genomgång av skatternas historia se exempelvis Rietz m.fl. (2015). Avsikten är här enbart att ge en mycket kort beskrivning av den senaste tidens förändringar.

Som en bakgrund kan nämnas intentionen med den stora skattereformen 1991 med avseende på inkomstskatten. Avsikten var en skatteprofil med två segment, kommunalskatt samt en statlig skatt på högre inkomster med 20 procent och enbart en skattekolumn. Den skatt som beslutades efter den s.k. LO-rabatten blev något mer komplicerad. Ett grundavdrag introducerades som minskade skatten för lägre inkomster. Men fortfarande samma skatt för olika slags förvärvsinkomst.

Sedan skattereformen 1991 har ett stort antal skatteförändringar genomförts. Den allmänna pensionsavgiften, som betalades av den anställde, infördes efter 1993. Från början var den allmänna pensionsavgiften avdragsgill som kostnad vid inkomstbeskattningen. Men år 2000 skedde en växling från avdrag till skattereduktion. Stegvis ökade sedan denna reduktion tills den år 2006 blev fullständig. Efter det betalar man i praktiken inte den allmänna pensionsavgiften men som nämnts ovan gäller inte detta för lägre inkomster.

År 1995 infördes en ny värnsskatt om 5 procent vilket för högre inkomster innebar en högsta marginalskatt på omkring 60 procent.

Jobbskatteavdraget infördes 2007. Från att alla tillhört en och samma skattekolumn skapades flera (nu totalt 6) nya skattekolumner. Jobbskatteavdragets fem första steg infördes 2007–2010 och 2014. Det sjätte steget infördes 2019 och det sjunde steget infördes 2022.

Ett särskilt jobbskatteavdrag för dem som har fyllt 65 år infördes också 2007, och utvidgades 2008 och 2009. Jobbskatteavdraget var under dessa år betydligt högre för äldre än för yngre. Jobbskatteavdraget för äldre förenklades 2009. Det var tidigare, i likhet med jobbskatteavdraget för dem som inte har fyllt 65 år, uttryckt i prisbasbelopp. Sedan 2009 är det i stället uttryckt i kronor. Nivån har varit oförändrad sedan dess, fransett för höga nivåer på arbetsinkomsterna där avtrappningen 2016 medför minskade nivåer. Jobbskatteavdraget för äldre har

⁶ För en beskrivning av inkomstskatter i Sverige rekommenderas artikeln Swedish Labor Income Taxation (1862–2013) av Gunnar Du Rietz, Dan Johansson och Mikael Stenkula. En informativ beskrivning finns även på Skatteverket. Se <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/skatternasochfolkbokforingenshistoria/desvenskaskatternashistoria.4.22501d9e166a8cb399f1f7d.html>. Det finns även en hel del rapporter som beskriver behovet av en skattereform och även här ges ofta en beskrivning av senaste årens utveckling av inkomstskatten. Flera har redan nämnts i det föregående avsnittet, här rekommenderas speciellt Bastani och Selin (2019) eller Lundberg (2019).

därmed minskat i fasta priser. Det har också inneburit att det maximala jobbskatteavdraget under senare år har varit högre för yngre än för äldre.

Avtrappningen av jobbskatteavdraget infördes 2016, och gäller både för yngre och äldre.

Sänkt skatt för pensionärer infördes 2009 genom ett förhöjt grundavdrag för personer som är 65 år eller äldre. Det förhöjda grundavdraget förstärktes 2010, 2011, 2013, 2014, 2016 och varje år 2018–2022.

Skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning infördes 2018 och förstärktes 2022.

En skattereduktion för förvärvsinkomster infördes 2021 och en tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster (det vill säga ett tillfälligt jobbskatteavdrag) infördes 2021 och gäller till och med 2022. Till sist avskaffades värnskatten år 2020.

Med utgångspunkt från dessa förändringar kommer vi att fokusera på ett antal reformer som genomförts på senare år för en närmare analys och utvärdering. I tabell 4 redovisas ett antal reformer som införts efter jobbskatteavdragets introduktion år 2007. De skatter som här studeras är de som införts efter 2010. Skälet till detta är dels att en rad utvärderingar redan genomförts sedan 2007 och betydligt färre efter 2010. Fokus i granskningen kommer därmed att ligga på jobbskatteavdraget steg 5–7 samt avtrappningen, det förhöjda grundavdraget steg 3–11, de olika skattereduktioner som införts på senare tid och sloandet av värnskatten. Sysselsättnings-, fördelnings- och budgeteffekter kommer att presenteras. I nästa avsnitt ges en kort presentation av de metoder som kommer att användas samt de problem och utmaningar som en utvärdering av ekonomiska reformer innebär.

Tabell 4 Reformen av inkomstskatten

| År | Regering | Jobbskatte- avdrag yngre än 66 | Jobbskatte- avdrag äldre än 65 | Grund- avdrag äldre än 65 | Skatte- reduktion | Övrigt |
|------|----------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|--|---------------------------------------|
| 2007 | M+C+L+KD | Steg 1 | Steg 1 | | | |
| 2008 | M+C+L+KD | Steg 2 | Steg 2 | | | |
| 2009 | M+C+L+KD | Steg 3 | Steg 3, förenklat | Steg 1 | | Höjd nedre skiktgräns |
| 2010 | M+C+L+KD | Steg 4 | | Steg 2 | | |
| 2011 | M+C+L+KD | | | Steg 3 | | |
| 2012 | M+C+L+KD | | | | | |
| 2013 | M+C+L+KD | | | Steg 4 | | |
| 2014 | M+C+L+KD | Steg 5 | | Steg 5 | | |
| 2015 | S + MP | | | | | |
| 2016 | S + MP | Avtrappning | Avtrappning | Steg 6 | | Sänkt nedre skiktgräns |
| 2017 | S + MP | | | | | Sänkt nedre och övre skiktgräns |
| 2018 | S + MP | | | Steg 7 | Sjuk/aktivitets- ersättning | |
| 2019 | S + MP | Steg 6 | | Steg 8 | | Höjd nedre skiktgräns |
| 2020 | S + MP | | | Steg 9 | | Slopad värnskatt |
| 2021 | S + MP | | | Steg 10 | Arbets- inkomster Förvärvs- inkomster | |
| 2022 | S | Steg 7 | | Steg 11 | Sjuk/aktivitets- ersättning | |

5 Metoder och utvärderingar⁷

Idag framhålls ofta betydelsen av evidensbaserad forskning. Utgångspunkten är i regel randomiserade experiment och differences-in-differences-metoder (DiD-metoder). En kontrollgrupp jämförs med en behandlingsgrupp och skillnaden mellan utfallsvariabeln för dessa grupper är ett mått på effektens storlek. Under vissa omständigheter kan skillnaden i utfallet tolkas som kausalt, dvs orsakat av behandlingen eller reformen. Denna metod har en uppenbar fördel i form av enkelhet och det kan oftast även hävdas att metoden är robust vad avser olika antaganden. En allvarlig nackdel är att många ekonomiska reformer inte är utformade för att utvärderas med denna metod. Ett vanligt problem är att det ofta är svårt eller omöjligt att identifiera en kontrollgrupp. En naturlig konsekvens är att generella reformer, det vill säga stora omfattande reformer, ofta saknar en kontrollgrupp. Här ligger en inbyggd svaghet i DiD-metoden: Väsentliga reformer är svåra att utvärdera men mindre omfattande reformer kan lämpa sig för metoden. Ibland förs tanken fram att ekonomiska reformer bör utformas för att lättare kunna utvärderas som naturliga eller randomiserade experiment. Det är svårt att se att detta kan tillämpas på skatteområdet där ofta reformer utformas utifrån en partipolitisk eller ideologisk utgångspunkt och inte utifrån möjligheten till en utvärdering. För en intressant presentation och problematisering kring de krav som bör vara uppfyllda för att kunna tolka effekter av en reform som kausala, se Hägglund och Johansson (2021).

Här framhåller vi att det endast är i undantagsfall som en ekonomisk reform kan betraktas som ett naturligt experiment och att det är nödvändigt att utgå från alternativa metoder. Som en illustration väljer vi att presentera problemen med en utvärdering baserat på en reform som jobbskatteavdraget.

Den aktuella frågan är vilken påverkan som denna reform har/haft på sysselsättning och arbetade timmar. Det finns en omfattande internationell forskning när det gäller utvärdering av program som främst syftar till en ökad sysselsättning, framför allt det amerikanska EITC.⁸ En viktig skillnad mellan det svenska jobbskatteavdraget och det flesta länders skatteprogram med syfte att öka sysselsättning och arbetstid är att det svenska är generellt. Exempelvis EITC riktar sig till låginkomsthushåll främst ensamstående mödrar, profilen är starkt puckelformat där avdraget snabbt fasas ut för högre inkomster. Detta tillsammans med att det förekommer en variation över systemets utformning mellan delstaterna i USA skapar förutsättningar för DiD-metoder.

⁷ Avsnittet bygger på en bilaga till en RiR rapport se, DNR: 3.1.1-2017-0136. I bilagan presenteras FASIT modellen för arbetsutbud och här presenteras även en jämförelse av strukturella modeller och naturliga experiment.

⁸ För en forskningsgenomgång se Lundberg & Norell (2018).

I detta sammanhang när EITC diskuteras är det lämpligt att nämna en mycket uppmärksam kritik av de tidigare utvärderingar som gjorts av EITC. Dessa tidigare utvärderingar har i regel funnit att EITC haft en positiv effekt på sysselsättningen. Detta har använts som ett argument till stöd för att denna typ av reform. Kleven (2019) ifrågasätter dessa tidigare utvärderingar och i stället betonas betydelsen av väsentliga ändringar i bidragspolitiken samt den ekonomiska konjunkturen. Det är minskade bidrag och den ekonomiska konjunkturen som lett till ökad sysselsättning och inte minskade skatter. Två argument när det gäller utvärderingen av det svenska jobbskatteavdraget bör framhållas. Klevens kritik har nödvändigtvis ingen större relevans för den svenska designen av jobbskatteavdraget, eftersom detta är generellt påverkar det inte enbart grupper med låg inkomst och bidragsberoende. Däremot kan det finnas skäl att vara mer försiktig vid tolkningen av vissa resultat när även andra ändringar genomförts, exempelvis ändrade arbetsgivaravgifter. Den andra synpunkten är att Klevens resultat har ifrågasatts, se Schanzenbach och Strain (2020). Klevens val av modell kritiserats och väljs en alternativ specifikation, som Schanzenbach och Strain menar är att föredra, erhålls de ursprungliga resultaten; EITC leder till en ökad sysselsättning. Förmodligen är denna debatt inte avslutad, vår ståndpunkt är att Klevens ursprungliga kritik av EITC och dess effekter på sysselsättningen har liten relevans för att bedöma eventuella effekter av det svenska jobbskatteavdraget.

Som nämnts har det svenska jobbskatteavdraget en helt annan utformning, det är generellt för alla som arbetar, ursprungligen fasades det inte ut vilket innebar att även höginkomsttagare hade avdraget. Innebörden är att en utvärdering är mer komplicerad och inte förvånande konstaterar Edmark m.fl. (2012) att avdraget inte går att utvärdera som ett naturligt experiment.

För att fortsätta exemplet med jobbskatteavdraget kan däremot en mer begränsad variant av detta utvärderas som ett naturligt experiment. Jobbskatteavdraget för äldre har utvärderats i ett flertal studier, till exempel Laun (2017) och Flood och Islam (2016). I Flood och Islam sammanfattas de studier som genomförts av denna reform. Samtliga bygger på naturliga experiment och DiD-metoder. Skälet till att dessa metoder kan användas är att reformen inte är generell utan enbart gäller för äldre. Detta innebär att ålder kan utnyttjas som ett exogent instrument. Ett alternativt sätt att presentera utmaningen med DiD-metoder är att det krävs ett exogent instrument för att identifiera reformeffekten. Ett problem när det gäller ekonomiska reformer är svårigheten att hitta sådana instrument.

I RIR-bilagan DNR: 3.1.1-2017-0136 ges en beskrivning av en alternativ metod för utvärdering av ekonomiska reformer. Denna metod bygger på strukturella modeller tillsammans med mikrosimulering. En fördel med denna metod är att den kan användas för utvärdering av generella reformer och även hypotetiska reformer, dvs reformer som inte nödvändigtvis har genomförts. Eftersom det

finns ett stort behov av att göra konsekvensberäkningar innan en reform genomförs är detta ett starkt argument för strukturella modeller. Även om det finns många invändningar och osäkerheten i kalkylen är stor är det svårt att finna något alternativ till strukturella modeller när det gäller utvärdering av generella eller hypotetiska reformer. Ett generellt problem med dessa metoder är att de är mer komplicerade, både att tillämpa och att kommunicera, än metoder baserade på naturliga experiment.

Gemensamt för de studier som sammanfattas i Flood och Islam är att jobbskatteavdraget för äldre har en positiv effekt på arbetsutbudet. Flood och Islam använder DiD-resultaten för att utvärdera och jämföra SWEtaxben, en mikrosimuleringsmodell baserad på strukturella modeller.⁹ Resultaten visar en god överensstämmelse, strukturella modeller och DiD ger liknande reformeffekter. Detta resultat visar en viktig potential med resultat som är baserade på naturliga experiment, dvs. som en metod för att kvalitetssäkra strukturella modeller.

De utvärderingar som genomförs här bygger på en liknande modell som SWEtaxben, FASIT som anpassats för att ta hänsyn till att individerna anpassar sig till ekonomiska reformer och de ändrade ekonomiska förutsättningar som dessa innebär, i fortsättningen refererar vi till denna modell som FASIT_AU. Vi har nämnt att en beskrivning av modellen ges i RiR bilagan dnr: 3.1.1-2017-0136, en ursprunglig referens är Sacklén (2009). Då det kan vara svårt att följa den kommande utvärderingen ger vi här en mycket kort beskrivning.

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

⁹ För en beskrivning av SWEtaxben se Ericson m.fl. (2009).

i de studier som utgår från bredare inkomstmått som exempelvis taxerad inkomst, se Feldstein (1995) för en tidig studie inom detta område.

Utöver mikrosimulering kan även andra alternativ nämnas; Lundberg (2017) härleder en modell (Slimm) som till skillnad från FASIT_AU inte baseras på individuella data utan snarare representativa individer. Varje representativ individ motsvaras av antalet individer i ett inkomstintervall. Slimm beräknar både valet av arbetstid och valet att vara sysselsatt. Till skillnad från FASIT_AU utnyttjar Slimm inte egna estimerade elasticiteter utan i stället kan storleken på dessa väljas.¹⁰ En ytterligare skillnad jämfört med FASIT_AU är att Slimm inte ger en lika noggrann beskrivning av skatte- och bidragssystemen. Sørensen (2010) härleder en modell designad för att analysera hur ekonomiska reformer påverkar olika skattebaser, inte bara skatten på arbetsinkomster. Till skillnad från en mikrosimuleringsansats som bygger på ett oftast stort urval av individuella observationer utgår dessa alternativa metoder utifrån en representativ individ eller ett aggregat av individer.

En fördel med modeller baserade på mikrosimulering är att de tillåter en utvärdering av både fördelningseffekter och aggregerade mått som exempelvis totala skatteintäkter. Ett stort antal individer ingår i regel i dessa modeller. Detta innebär en stor möjlighet till analys av resultaten, effekt på genomsnittlig disponibel inkomst andel individer under gränsen för låg ekonomisk standard, Gini-koefficienten eller andra spridningsmått kan beräknas. Eftersom urvalsvikterna är kända kan resultaten summeras till motsvarande populationsnivå, total lönesumma, totala skatter, det totala bidraget till offentlig sektor m.m.

Vi betecknar FASIT_AU som en modell för statisk mikrosimulering. Utvärderingen avser ett eller möjligen några år men långa framskrivningar är inte möjligt. En intressant kontrast till detta är den dynamiska mikrosimuleringsmodellen SESIM. Detta är en modell designad för långa framskrivningar. SESIM innebär ett viktigt komplement till FASIT_AU. Senare kommer vi att illustrera detta med en utvärdering av de reformer som genomförts för att öka antalet äldre i arbete.

¹⁰ I princip är det även möjligt att använda externa elasticiteter i FASIT_AU, jag känner inte till någon rapport där detta gjorts.

6 Utvärdering av reformer

6.1 Jobbskatteavdraget, grundavdraget och skattereduktioner

Jobbskatteavdraget var dåvarande alliansregeringens viktigaste reform. Som framgår av tabell 5 uppgick skattereduktionen (i budgeten är jobbskatteavdraget klassificerat som en skattereduktion) till mer än 40 miljarder kronor när den introducerades 2007 för att under år 2020 ha ökat till drygt 128 miljarder, och enligt senaste budgetpropositionen beräknas den till 157 miljarder 2023. De år där ökningen varit störst sammanfaller med regeländringar. Som framgår av tabell 5 är reduktionen för äldre relativt liten. En ökning de första åren men sedan relativt konstant.

Tabell 5 Jobbskatteavdraget, miljoner kronor

| Inkomstår | Skattereduktion | Förändring, procent | Skattereduktion för individer äldre än 65 | Andel av skattereduktionen för de äldre än 65, procent |
|-----------|-----------------|---------------------|---|--|
| 2007 | 40 468 | | 1 172 | 2,9 |
| 2008 | 53 475 | 32,1 | 1 708 | 3,2 |
| 2009 | 65 253 | 22,0 | 2 324 | 3,6 |
| 2010 | 76 886 | 17,8 | 2 673 | 3,5 |
| 2011 | 80 454 | 4,6 | 3 068 | 3,8 |
| 2012 | 83 655 | 4,0 | 3 399 | 4,1 |
| 2013 | 85 812 | 2,6 | 3 637 | 4,2 |
| 2014 | 100 198 | 16,8 | 4 016 | 4,0 |
| 2015 | 104 018 | 3,8 | 4 275 | 4,1 |
| 2016 | 105 139 | 1,1 | 4 353 | 4,1 |
| 2017 | 109 081 | 3,7 | 4 533 | 4,2 |
| 2018 | 113 198 | 3,8 | 4 773 | 4,2 |
| 2019 | 126 885 | 12,1 | 4 978 | 3,9 |
| 2020 | 128 241 | 1,1 | 4 696 | 3,7 |
| 2021 | 132 000 | 3,0 | | |
| 2022 | 145 800 | 10,5 | | |
| 2023 | 157 322 | 7,9 | | |

Källa: Inkomstår 2007–2020, egna beräkningar baserade på STAR data. Inkomstår 2021–2023 Budgetpropositionen för 2023, Finansdepartementet.

Tabell 4 visar när de olika reformerna av inkomstskatten har genomförts. De fyra första stegen av jobbskatteavdraget genomfördes 2007–2010. Finansdepartementet har beräknat att de fyra första stegen medfört en ökning av antalet arbetade timmar med motsvarande 100 000 årsarbetskrafter.¹¹ Riksrevisionen har i en tidigare granskning bedömt att beräkningarna är tillförlitliga.¹²

Det femte steget infördes 2014, det sjätte steget 2019 och det sjunde steget 2022. Avtrappningen av jobbskatteavdraget infördes 2016, avtrappningen gäller både för yngre och äldre. I tabell 5 framgår det som en svag ökning, drygt en procent 2016.

Sedan Riksrevisionens granskning gjordes har beskattningen av arbetsinkomster och andra förvärvsinkomster förändrats. Jobbskatteavdraget har höjts för att ytterligare förstärka incitamentet att arbeta. Andra skatteförändringar har gjorts i andra syften, framför allt av fördelningspolitiska skäl. En sådan förändring är att jobbskatteavdraget sedan 2016 trappas av vid en viss nivå på arbetsinkomsten. Det har också införts flera skattesänkningar för dem som är 65 år eller äldre och för dem som har sjukersättning och aktivitetsersättning. Det innebär att skillnaden i beskattning mellan arbetsinkomster och andra förvärvsinkomster har minskat, vilket i sig försvagar incitamentet att arbeta. Även andra närliggande skatteregler som har förändrats på senare år kan tänkas påverka antalet arbetade timmar, bland annat slopades värnskatten 2020 och det infördes en skattereduktion för förvärvsinkomster 2021.

I stora drag är de förändringar som skett en neutralisering av jobbskatteavdraget. Även om jobbskatteavdraget ökat över tiden har den effekten delvis motverkats av höjda grundavdrag och ökade skattereduktioner för andra inkomstslag än arbetsinkomster. Utöver en minskad relativ effekt av jobbskatteavdraget har även åldern kommit att spela en större roll. För den som är yngre än 66 medför beslutet att sluta arbeta och lyfta allmän pension (kolumn 6) en betydligt högre skatt än den som väljer att fortsätta arbeta (kolumn 1). Skattesystemet skapar tydliga incitament att inte ta ut sin pension före 66. Men effekten är begränsad till de som är i åldern 62–65.

Vi inleder med fyra utvärderingar som berör jobbskatte- och grundavdraget samt ett antal skattereduktioner. Vid samtliga utvärderingar används FASIT_AU och utgångspunkten vid jämförelsen är skattesystemet för inkomståret 2022.

De reformer som här utvärderas är,

- Reform 1: 2022 års regler men tillfällig skattereduktion för arbetsinkomst och skattereduktion för förvärvsinkomst tas bort.
- Reform 2: Samma som reform 1 men även skattereduktion för sjuk/aktivitetsersättning tas bort.

¹¹ Prop. 2011/12:100, bilaga 5.

¹² Riksrevisionen, *Jobbskatteavdraget*, 2009.

- Reform 3: Samma som reform 2 men även förhöjt grundavdrag steg 3–11 tas bort.
- Reform 4: Samma som reform 3 men även jobbskatteavdraget steg 5–7, inklusive avtrappningen tas bort.

Reformernas effekter på de genomsnittliga skatteprofilerna visas i figur 5.

6.2 Reform 1

Motivet bakom skattereduktionerna för förvärvsinkomster var att detta ingick som en del i den gröna skatteväxlingen.¹³ Reduktionen utformades för att gynna de med låga och medelhöga inkomster samt för att inte minska incitamenten för heltidsarbete. Skattereduktionerna beräknas totalt uppgå till 8,49 miljarder kronor årligen.

I propositionen genomförs en konsekvensanalys med FASIT_AU, dvs samma modell vi använder här. Den slutsats som dras är att förslaget kan leda till att antalet personer i arbete ökar. Förslaget beräknas samtidigt leda till ett minskat antal arbetade timmar bland dem som redan arbetar. På lång sikt uppskattas nettoeffekten på antalet arbetade timmar som helhet i ekonomin till följd av dessa båda effekter bli svagt positiv. Ur ett fördelningsperspektiv har förslaget störst procentuell effekt i decilgrupp 3 till 9, effekten avtar sedan för dem med de högsta inkomsterna. Utslaget på samtliga individer i åldern 20 år och äldre, innebär reduktionen en genomsnittlig ökning av den individuella disponibla inkomsten med omkring 1 060 kronor per år. Effekten är större för män (1 140 kronor) än för kvinnor (980 kronor).

Motivet för den tillfälliga skattereduktionerna för arbetsinkomster var ökade arbetskostnader till följd av pandemin, detta innebär att reduktionen begränsas till inkomststegen 2021 och 2022.¹⁴ Skattereduktionerna är utformade för att gynna de med låga till medelhöga arbetsinkomster. I propositionen hävdas att skattereduktionerna genom sin inriktning och utformning kan fungera som en kompensation för ökade arbetskostnader och som en stimulans för konjunkturen i stort. Skattereduktionerna beräknas totalt uppgå till 5 miljarder kronor.

Eftersom reduktionerna likt jobbskatteavdraget enbart avser de med arbetsinkomster innebär det ökade incitament till arbete. I propositionen framhålls att sysselsättningseffekter till följd av ökat arbetsutbud primärt sker på lång sikt och eftersom förslaget är tillfälligt antas därför inga långsiktiga effekter på sysselsättningen.

¹³ Skattereduktion för förvärvsinkomster och utvidgad tidsgräns för expertskatt, prop. 2020/21:37.

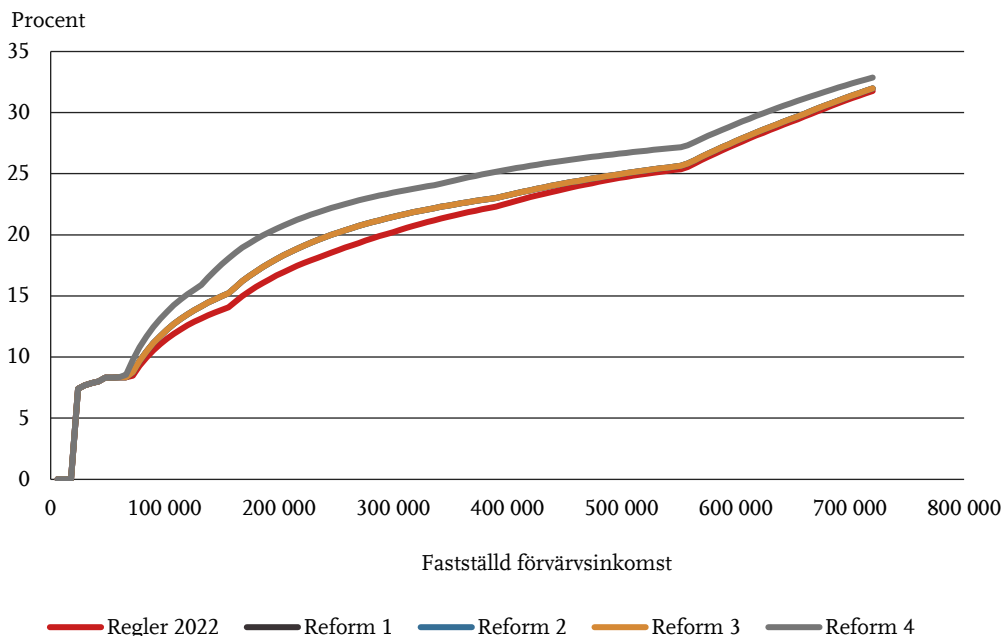
¹⁴ Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster för att hantera ökade arbetskostnader till följd av pandemin, prop. 2020/21:200.

I propositionen beskrivs inte vilken modell som använts för konsekvensberäkningen, eftersom utgångspunkten är att inga långsiktiga effekter beräknas antar vi att beräkningen utförts med FASIT och inte FASIT_AU.

De fördelningseffekter som beräknas innebär att ökningen av ekonomisk standard är störst i mitten av inkomstfördelningen och avtar både högre upp och längre ner i fördelningen. Det förklaras av att i de nedersta inkomstgrupperna är andelen med arbetsinkomst lägre än högre upp i inkomstfördelningen. Högre upp i inkomstfördelningen minskar andelen berörda något, men effekten blir begränsad framför allt till följd av att skattereduktionen sätts i relation till hushållens totala inkomst. När det gäller skillnaden mellan män och kvinnor beräknas den genomsnittliga förändringen för kvinnors individuella disponibla inkomst uppgår till 0,25 procent medan förändringen för män är ca 0,17 procent.

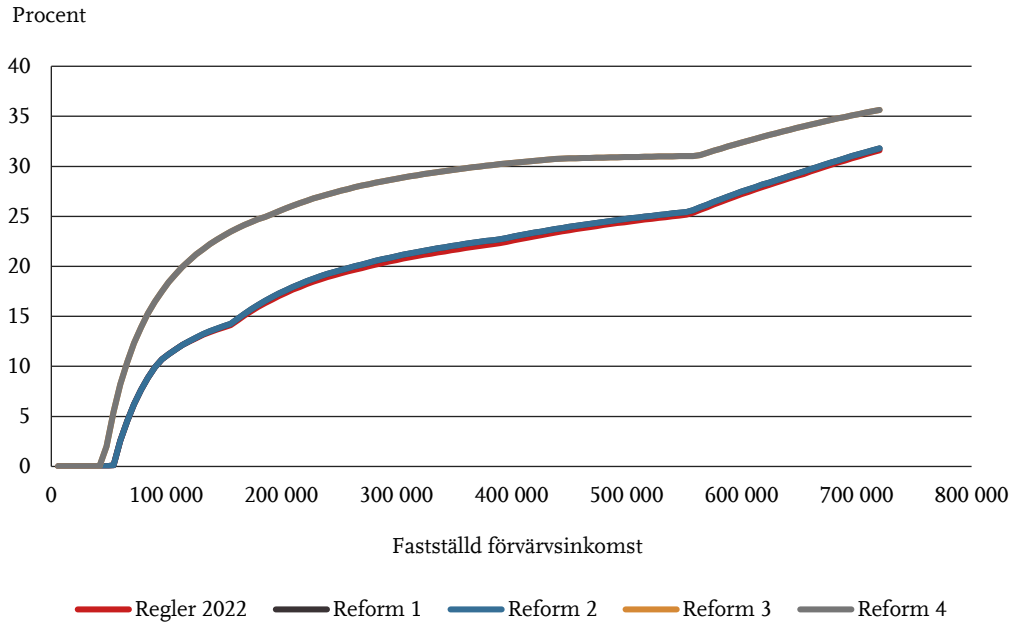
Figur 5 sammanfattar den totala effekten av att ta bort både den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomst och skattereduktion för förvärvsinkomst. Som synes överlag en liten höjning av den genomsnittliga skatten för samtliga skattekolonner, effekten är något större för kolumn 1 och 3 eftersom här även ingår den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomst. Skattereduktionen för förvärvsinkomst ingår i samtliga skattekolonner och därmed ändras inte den relativa skattenivån men att ta bort skattereduktionen för arbetsinkomst innebär en minskad relativ lönsamhet av att ha inkomster från arbete.

Figur 5a Reformers genomsnittlig skatt kolumn 1, 2022



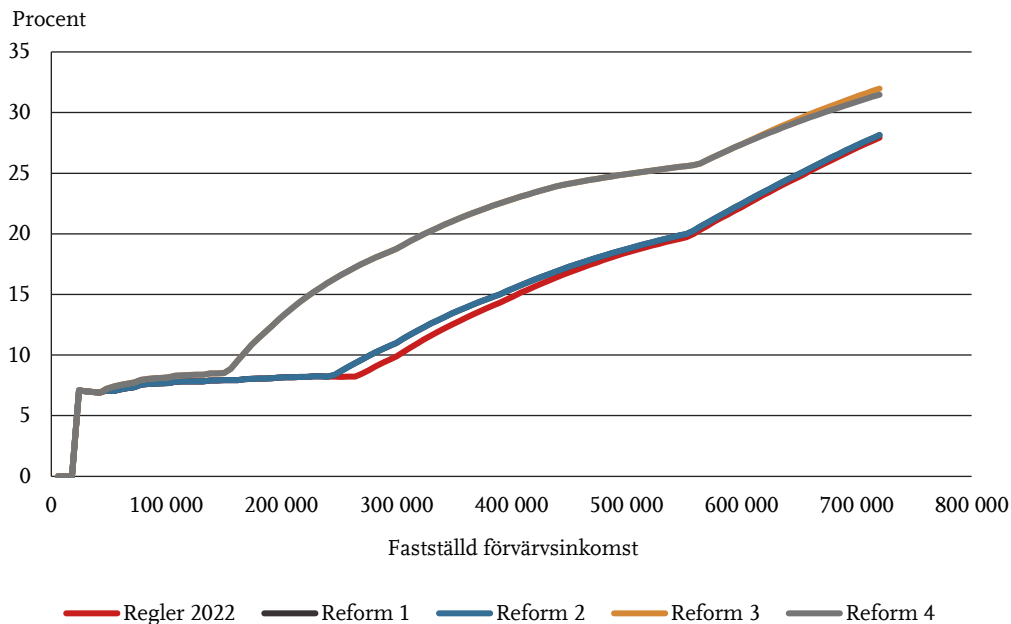
Not: Reform 1, 2 och 3 har samma profil, den mittersta. Den understa profilen visar skatten enligt reglerna inkomstår 2022.

Källa: Egna beräkningar.

Figur 5b Reformerna genomsnittlig skatt kolumn 2, 2022

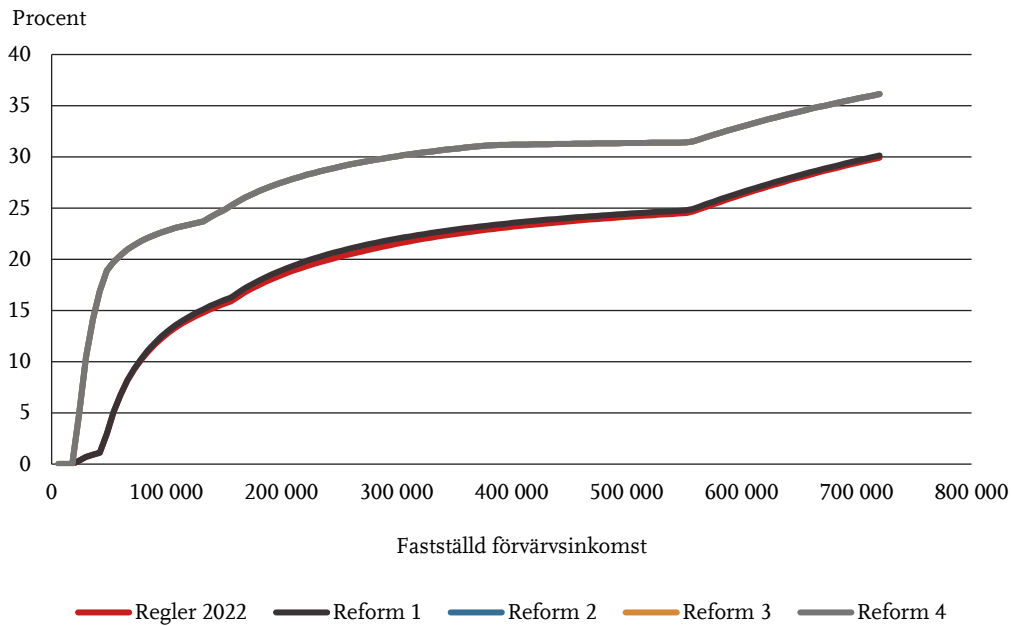
Not: Reform 1 och 2 har samma profil, den mittersta. Reform 3 och 4 har samma profil, den översta. Den understa profilen visar skatten enligt reglerna inkomstår 2022.

Källa: Egna beräkningar.

Figur 5c Reformerna genomsnittlig skatt kolumn 3, 2022

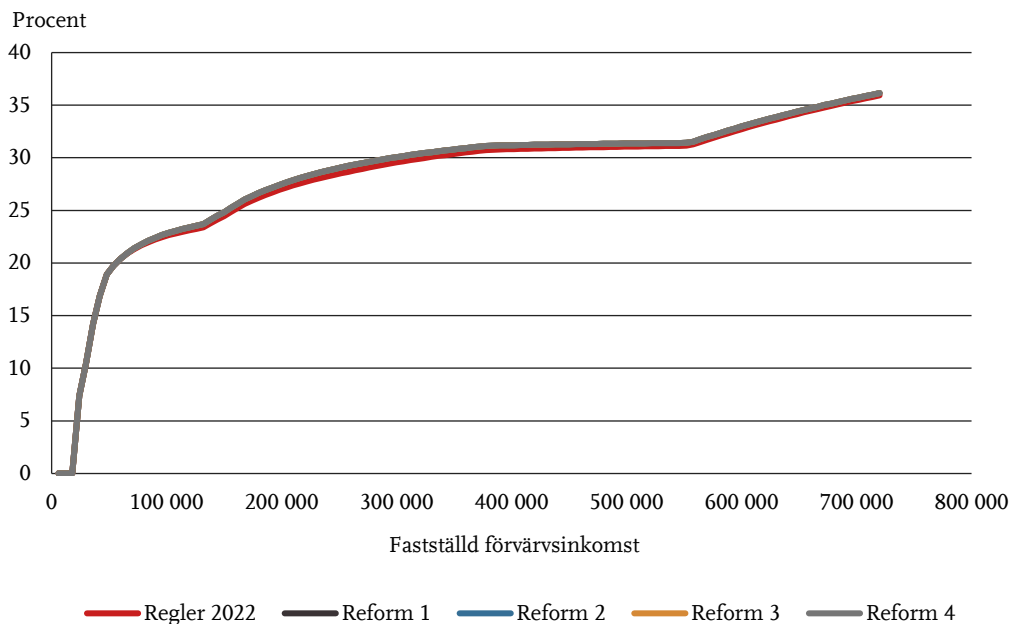
Not: Reform 1 och 2 har samma profil, den mittersta. Reform 3 och 4 samma profil, den översta. Den understa profilen visar skatten enligt reglerna inkomstår 2022. Den understa profilen visar skatten enligt reglerna inkomstår 2022.

Källa: Egna beräkningar.

Figur 5d Reformerna genomsnittlig skatt kolumn 4, 2022

Not: Reform 1 har den mittersta profilen. Reform 2, 3 och 4 har samma profil, den översta. Den understa profilen visas skatten enligt reglerna inkomstår 2022.

Källa: Egna beräkningar.

Figur 5e Reformerna genomsnittlig skatt kolumn 5, 2022

Not: Reform 1, 2, 3 och 4 samma profil, den översta. Den understa profilen visas skatten enligt reglerna inkomstår 2022. Kolumn 6 visas ej eftersom kolumn 5 är närmast identisk med kolumn 6.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6 sammanfattar resultaten beträffande arbetsmarknadsstatus, arbetstid och fördelningseffekter, tabell 7 sammanfattar effekten på den statliga budgeten.

Reform 1 innebär en minskning av antalet personer i arbete, på lång sikt beräknas effekten till $-0,2$ procent. Detta innebär en effekt motsvarande den som utvärderats i de nämnda propositionerna, men naturligtvis med omvänt tecken. Här tar vi bort de reformer som tidigare införts. Är det jämförbart att utvärdera effekten av att införa en reform med att ta bort den? Om allt övrigt hålls lika är symmetrin i dessa resultat stor. Vi kan därför genomgående jämföra resultaten i propositionerna men då med motsatt tecken.

Tabell 6 Effekter på arbetsmarknadsstatus, arbetstid och fördelning

| | Före reform 2022 års regler | Borttagen skatte- reduktion förvärvs- inkomst och tillfällig reduktion för arbets- inkomst | Samma som reform 1 och borttagen skatte- reduktion för sjuk-aktivitets- ersättning | Samma som reform 2 och borttaget förhöjt grundavdrag steg 3–11 | Samma som reform 3 och borttaget jobbskatte- avdraget steg 5–7, inklusive avtrappningen |
|---|-----------------------------------|--|--|---|---|
| | | Reform 1 Lång sikt % | Reform 2 Lång sikt % | Reform 3 Lång sikt % | Reform 4 Lång sikt % |
| Arbetsmarknad antal | | | | | |
| I arbete | 4 920 374 | $-0,2$ | $-0,2$ | $-0,2$ | $-0,6$ |
| Pension | 2 263 397 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Sjuk/aktivitets- ersättning | 221 287 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Arbetslös | 136 180 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 1,0 |
| Långtidssjuk | 141 167 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 4,5 |
| Övrig | 305 256 | 2,3 | 2,3 | 2,2 | 7,3 |
| Arbetstid medelvärde timmar/år | | | | | |
| Samtliga | 1 123 | $-0,0$ | $-0,0$ | $-0,0$ | $-0,4$ |
| Arbete före/efter | 1 942 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Fördelningseffekter | | | | | |
| Disponibel inkomst Medelvärde kr/år | 350 463 | $-0,5$ | $-0,6$ | $-1,9$ | $-3,3$ |
| < 50 % median | 7,5 | 0,9 | 2,1 | 5,5 | 4,2 |
| < 60 % median | 13,2 | $-0,2$ | 3,4 | 15,0 | 10,0 |
| Gini-koefficienten | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 2,5 | 3,0 |

Källa: Egna beräkningar med FASIT_AU.

För vissa grupper utan arbetsinkomst är effekten liten, detta gäller ålderspension och framför allt sjuk- och aktivitetsersättning. För att förstå detta resultat är det nödvändigt att se på detaljerna i FASIT_AU. Som redan nämnts ingår statistiska modeller i FASIT_AU för att beräkna sannolikheten att en individ klassas som arbetslös, långtidssjuk, förtidspensionär och ålderspensionär. Den variabel som avgör om en individ hamnar i eller lämnar någon av dessa tillstånd är ersättningsgraden. Väljer vi som exempel modellen för ålderspension beräknas i FASIT_AU den inkomst individen erhåller som heltidspensionär och även den inkomst individen erhåller som heltidsarbetande. Ersättningsgraden definieras som kvoten, disponibel inkomst givet inkomst från ålderspension dividerat med disponibel inkomst givet arbetsinkomst. I den statistiska modellen är det enbart ersättningsgraden som avgör om individen klassas som ålderspensionär. Varje ekonomisk reform som påverkar ersättningsgraden påverka sannolikheten för att en individ klassificeras som ålderspensionär. Det finns två skäl till att en reform får en liten effekt, dels kan reformens effekt på ersättningsgraden vara liten och dels kan den estimerade parametern för ersättningsgraden vara liten. I modellen för sjuk- och aktivitetsersättning är parametern för ersättningsgraden liten, detta är även delvis fallet för ålderspension. För att en reform skall påverka andelen med sjuk- och aktivitetsersättning samt ålderspension krävs kraftiga förändringar i respektive ersättningsgrad. Den reform som här diskuteras ger inte upphov till sådana förändringar. Det bör påpekas att detta resultat inte är en kritik av FASIT_AU utan snarare att de speglar det faktum att de flesta individer som hamnar i någon av klasserna sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspension har en hög sannolikhet att stanna kvar där.

Det finns goda argument för att framförallt sjuk/aktivitetsersättning bör visa små ekonomiska incitament. Det är framförallt hälsorelaterade skäl som är förklaringen till att individen har inkomst från sjuk/aktivitetsersättning. Utöver detta är det också viktigt att påpeka att i FASIT_AU är individer klassificerad enligt helårsstatus. Den individ som klassificeras i sjuk/aktivitetsersättning har sin huvudsakliga inkomst från sjuk/aktivitetsersättning, samma sak gäller övriga grupper som inte arbetar eller är potentiellt arbetsökande. Det krävs större förändringar i ersättningsgraden för att en individ skall byta helårsstatus jämfört med en modell där vi istället modellerade inkomster från respektive klass.

Utöver sjuk/aktivitetsersättning och ålderspension visar andra grupper en viss påverkan av ändrade ekonomiska incitament. Antalet arbetslösa ökar med 0,2 procent och långtidssjuka med 0,3 procent. Gruppen "övriga" ökar relativt kraftigt, 2,3 procent. Detta beror på att denna grupp till skillnad från de andra kategorierna är en del av den strukturella arbetsutbudsmodellen. Gruppen "övriga" består av individer som saknar huvudsaklig ersättning från arbetsinkomst eller något någon enskild socialförsäkring. Gruppen som helhet har en lägre inkomst än genomsnittet och har en högre andel med ekonomiskt bistånd. Men

spridningen är stor och vissa individer har hög utbildning och goda förutsättningar för att påverkas av ekonomiska incitament. Skälet till att det är relativt hög sannolikhet för en individ som tillhör "övriga" att påverkas av ekonomiska incitament är att övergången här inte handlar om arbete på heltid eller inte heltid. Arbetsutbudmodellen innehåller 6 stycken arbetstidsklasser, från noll timmar, kort deltid, deltid, osv. upp till lång heltid. Det krävs en mindre förändring i disponibel inkomst för att gå från noll timmar till en kort deltid. Detta är en viktig skillnad i arbetsutbudsmodellen jämfört med de övriga klasserna där utgångspunkten är helårsstatus.

Effekten på arbetade timmar är mycket liten, en viss positiv effekt för de som arbetat både före och efter reformen. En förklaring till detta är att borttagandet av skattereduktionen för arbetsinkomster innebär en skattehöjning för låg/medel inkomster men inte för högre inkomster. Detta skapar incitament för en ökad arbetstid, det skall dock framhållas att effekter av denna storleksordning skall tolkas med stor försiktighet.

Naturligtvis innebär en skatteökning en effekt för disponibel inkomst, enligt tabell 6 en minskning med 0,5 procent. Reformens fördelningseffekter är delvis motsägelsefulla en ökning med nästan en procent av andelen hushåll med en ekonomisk standard under halva medianinkomsten men samtidigt en liten minskning av motsvarande andel under 60 procent av medianen. Om inkomstspridningen mäts med Gini-koefficienten innebär det en ökning med 0,3 procent.

Tabell 7 visar att reformen innebär en ökning av skatteintäkten. En statisk beräkning (kort sikt) visar en ökning med 14 miljarder och om hänsyn tas till ändrat beteende (dynamiska effekter eller lång sikt) är ökningen något större. Vi har redan visat att den disponibla inkomsten minskar och på lång sikt är minskningen större eftersom arbetsinkomsten minskar. Budgeten påverkas på lång sikt genom att transfereringar ökar och arbetsgivaravgifter och moms minskar. När de långsiktiga effekterna beaktas är ökningen av budgeten 13,8 miljarder. Detta innebär en självfinansieringsgrad på minus en procent.¹⁵

¹⁵ Självfinansieringsgraden kan definieras på olika sätt, här används samma definition som i FASIT_AU. Budgeten beräknad på lång sikt minus budgeten beräknad på kort sikt, denna skillnad divideras sedan med absolutbeloppet av budgeten beräknad på kort sikt, resultatet multipliceras med 100.

Tabell 7 Budgeteffekt, miljoner kronor

| | Borttagna skattereduktioner: Förvärvsinkomst och tillfällig arbetsinkomst | | Samma som reform 1 och borttagen skattereduktion för sjuk-aktivitets-ersättning | | Samma som reform 2 och borttaget förhöjt grundavdrag steg 3–11 | | Samma som reform 3 och borttaget jobbskatte-avdraget steg 5–7, inklusive avtrappningen | |
|--------------------------------|---|-----------|---|-----------|--|-----------|--|-----------|
| | Reform 1 | | Reform 2 | | Reform 3 | | Reform 4 | |
| | Kort sikt | Lång sikt | Kort sikt | Lång sikt | Kort sikt | Lång sikt | Kort sikt | Lång sikt |
| Slutlig skatt | 14 004 | 14 250 | 18 227 | 18 464 | 58 261 | 58 609 | 92 596 | 92 029 |
| Disponibel inkomst | -13 986 | -14 258 | -18 191 | -18 477 | -58 010 | -58 147 | -92 323 | -98 279 |
| Skattepliktiga transfereringar | 0 | 202 | 0 | 202 | 0 | 147 | 0 | 2 180 |
| Skattefria transfereringar | 17 | 152 | 36 | 186 | 250 | 408 | 273 | 1 096 |
| Arbetsgivaravgifter | 0 | -15 | 0 | -20 | 0 | 12 | 0 | -699 |
| Moms | 0 | -40 | 0 | -42 | 0 | -20 | 0 | -881 |
| Budgeteffekt | 13 986 | 13 841 | 18 191 | 18 011 | 58 010 | 58 045 | 92 323 | 87 171 |
| Självfinansieringsgrad % | | -1,0 | | -1,0 | | 0,1 | | -5,6 |

Källa: Egna beräkningar med FASIT_AU.

6.3 Reform 2

Nästa utvärdering, reform 2, innebär att utgå från reform 1 och utöver de skattereduktioner som där avskaffas även avskaffa skattereduktion för sjuk/aktivitetsersättning. De motiv som gavs för att införa reduktionen var rättvis- och fördelningsmässiga skäl.¹⁶ Det framhölls att personer som har sin försörjning av sjukersättning och aktivitetsersättning i regel har en låg ekonomisk standard jämfört med befolkningen som helhet, dessutom har de oftast ersättningen under längre tid.

Eftersom skattereduktion för sjuk/aktivitetsersättning enbart berör skattecolumn 4 är effekten av denna reform lik den som redogjorts för avseende reform 1. Ett resultat värt att nämna är att den kraftiga effekt på skattenivån som reformen innebär för de med sjuk/aktivitetsersättning inte påverkar andelen med de som har en inkomst från denna ersättning. Det kan möjligen bero på att modellen som används för att beräkna sannolikheten att en viss individ har sin huvudsakliga inkomst från sjuk/aktivitetsersättning inte fångar upp den betydelsen som en förändring i ersättningsnivån har. Alternativt att modellen är korrekt och att

¹⁶ Se, Sänkt skatt för personer med sjukersättning och aktivitetsersättning, Fi2017/01367/S1

ekonomiska incitament har en försumbar effekt på de individer som har ersättningen. En slutsats kan vara att gruppen med sjuk/aktivitetsersättning inte bör ingå i de grupper som i FASIT_AU tillåts ändra beteende till följd av ekonomiska reformer. Det finns även andra grupper vars eventuella anpassning till ändrade ekonomiska förutsättningar inte beaktas, exempelvis studenter.

Som nämnts, innebär reform 2 samma effekter som reform 1 för arbetsmarknad och arbetstid men tydligare fördelningseffekter. En minskning i disponibel inkomst med 0,6 procent. Andelen med en ekonomisk standard under halva medianvärdet ökar med 2,1 procent och för 60 procent av medianvärdet är ökningen 3,4 procent, Gini-koefficienten ökar med 0,6 procent.

Enligt tabell 7 innebär reform 2 att skatteintäkten ökar med drygt 18 miljarder kronor på lång sikt. Eftersom de dynamiska effekterna är små innebär detta att disponibel inkomst minskar med motsvarande belopp. Budgeteffekten hamnar på 18 miljarder kronor med en självfinansieringsgrad på minus en procent. Notera att ökningen av skatteintäkten avser hela reform 2. Intäktsökningen för enbart avskaffandet av reduktionen för sjuk/aktivitetsersättningen erhålls som skillnaden för reform 2 och 1, dvs på lång sikt 4,2 miljarder kronor.

Sammanfattningsvis, de skattereduktioner som nyligen införts har små effekter på sysselsättning men vissa fördelningseffekter som innebär en minskning av inkomstspridningen och en något minskad andel av hushåll med låg ekonomisk standard. En relevant fråga är om en reform som innebär en budgetkostnad på ca 18 miljarder kronor kan utformas för att uppnå kraftigare positiva effekter på sysselsättning och inkomster samtidigt som de önskade fördelningseffekterna uppnås?

6.4 Reform 3

Utgångspunkten är reform 2 men med tillägget att det förhöjda grundavdraget steg 3–11 tas bort. Detta innebär att vi utgår från regelverket inkomstår 2010 för det förhöjda grundavdraget. Naturligtvis innebär ett borttagande av det förhöjda grundavdraget under perioden 2011–2022 en relativt omfattande skatteökning. Samtidigt eftersom detta enbart gäller för de som är äldre än 65 påverkas enbart skattenivån för skattecolumn 2 och 3.

Det förhöjda grundavdraget infördes 2009 och har därefter förstärkts under ett flertal år. Ursprungligen var motivet att förstärka den disponibla inkomsten för de äldre än 65 på senare tid har motivet varit att pensionärer inte bör beskattas

hårdare än löntagare yngre än 65 år.¹⁷ Det förstärktes även 2022 efter förslag av finansutskottet.¹⁸

Enligt tabell 6 är effekten i stora drag lika effekten för reform 2 för sysselsättning och arbetstid. Ett skäl till detta är som nämnts att ett borttaget förhöjt grundavdrag enbart berör två skattekolumner. Samtidigt är det ett förvånande resultat att andelen med ålderspension inte påverkas (effekten är inte noll men mycket liten). Senare kommer en mer detaljerad analys att göras av de äldres arbetsutbud. I samband med detta ifrågasätts användbarheten i FASIT_AU för denna typ av analys. En allvarlig brist är att äldre med ålderspension inte tillåts att samtidigt ha inkomst från arbete. Vi menar att FASIT_AU underskattar betydelsen av ekonomiska incitament för de äldres arbetsutbud.

Det borttagna grundavdraget innebär en del fördelningseffekter, minskad disponibel inkomst med 1,9 procent och en ökning av andelen under gränsen för låg ekonomisk standard med 15 procent och en ökning av Gini-koefficienten med 2,5 procent.

Av tabell 7 framgår att budgeteffekten är betydligt större än för reform 2. På lång sikt medför reform 3 en ökad skatteintäkt på 58 mdr och en minskning av disponibel inkomst med motsvarande belopp. Självfinansieringsgraden är låg, reformen skapar små ekonomiska incitament.

6.5 Reform 4

Reform 4 innebär utöver de skatteändringar som ingår i reform 3 även att jobbskatteavdraget steg 5–7 avskaffas. Dvs. Reform 4 utgår från jobbskatteavdraget som det var utformat år 2010, notera att detta innebär att jobbskatteavdraget därmed inte avtrappas vid högre inkomster. Borttagandet av jobbskatteavdraget får en stor effekt för skattekolumn 1 men en betydligt mindre effekt för skattekolumn 3 eftersom jobbskatteavdraget för äldre inte ändrats efter 2010, enda effekten är att avtrappningen avskaffas.

Effekten av det borttagna jobbskatteavdraget tillsammans med alla andra ändringar får ett relativt stort genomslag på antalet personer i arbete, en minskning med 0,6 procent, dvs en minskning med nästan 30 000 individer. Gruppen långtidssjuka och ”övriga” påverkas relativt mycket, en ökning med 4,5 respektive 7,3 procent.

¹⁷ Prop. 2015/16:1, prop. 2017/18:1, prop. 2018/19:1.

¹⁸ Bet. 2021/22:FiU1, rskr 2021/22:46. Förstärkningen av det förhöjda grundavdraget motiverades inte av utskottet, men den innebär att skatten blir densamma för pensionärer som för löntagare under 65 år.

En minskning i arbetstiden totalt med 0,4 procent och en svag ökning för de som arbetat före och efter. Det senare resultatet kan förklaras av att den slopade avtrappningen av jobbskatteavdraget innebär att marginalskatten vid höga inkomster minskar, vilket ökar incitamenten för en ökning av arbetstiden.

Även om effekten inte är stor för sysselsättning är det en relativ kraftig effekt på disponibel inkomst och inkomstfördelningen. Disponibel inkomst minskar med 3,3 procent och andelen under gränsen för låg ekonomisk standard ökar med mer än 10 procent. Notera att ökningen av andelen med låg ekonomisk standard är lägre än för reform 3. Detta förklaras av att minskningen i medianvärdet av ekonomisk standard är mindre för reform 3 jämfört med reform 4. Detta innebär att fler hushåll hamnar under 60 procent av medianen för reform 3 jämfört med reform 4.

Reform 4 innebär en kraftig ökning av skatteintäkten, på lång sikt drygt 92 miljarder kronor. Budgeteffekten på lång sikt hamnar på drygt 87 miljarder och självfinansieringsgraden på minus 5,6 procent.

Sammanfattning gäller för de reformer som utvärderats att de dynamiska effekterna är små och att det framför allt är fördelningseffekter som dominerar.

I nästa avsnitt ändras fokus från skattereduktioner och grundavdrag till effekter för höginkomsttagarna speciell effekten av avtrappningen av jobbskatteavdraget och borttagande av värnskatt.

6.6 Värnskatt, utfasning av jobbskatteavdraget och uppräknig av skiktgränser

Värnskattens effekt på skatteintäkterna har utvärderats i flera rapporter. En tidig studie av Holmlund och Söderström (2011), kom fram till att värnskatten kunde tas bort utan att statens skatteintäkter behövde minska. Det råder stor enighet om denna slutsats, vilket bland annat framgår av rapporter från Finanspolitiska rådet, Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU) och Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO). Finansdepartementet skrev även 2019 i sitt förslag till att ta bort värnskatten att självfinansieringsgraden enligt flertalet studier bör ligga på omkring 100 procent vilket innebär att den inte inbringade några skatteintäkter.

Utfasningen av jobbskatteavdraget har inte genomgått samma omfattande granskning men i stora drag är det samma mekanismer som verkar. En höjning av marginalskatten för höga inkomster medför en minskning av arbetsinkomsten. Denna minskning sker dels genom minskad arbetstid, dels genom andra bredare effekter, som att välja bort obekvämt arbetstid eller att avstå från befordran, extra utbildning, byte av arbetsort, osv. Den senare effekten är den s.k. prestationseffekten som tidigare nämndes vid presentationen av FASIT_AU.

I Ericson och Flood (2014, 2016) görs en utvärdering av ett förslag på utfasning av jobbskatteavdraget. Den visar i likhet med de studier som gjorts beträffande värnskatten att ett utfasat jobbskatteavdrag inte innebär en ökning av skatteintäkten.

Effekten av att inte räkna upp skiktgränsen redovisas i Flood (2016).¹⁹ Utvärderingen avser första skiktgränsen och utgår från regelsystemet inkomstår 2016. Att inte räkna upp skiktgränsen innebär att fler betalar statlig skatt. Enligt utvärderingen innebär detta en förstärkning av budgeten med 1,3 procent. När hänsyn tas till att individerna anpassar sig till en höjd skatt är resultatet en förstärkning av budgeten på 0,4 procent. Detta innebär en självfinansieringsgrad på 67 procent.

Det är viktigt att påpeka att denna utvärdering enbart avsåg den förändring som gjordes inkomståret 2016. Även för inkomståren 2017 och 2019 avvek uppräkningsnivån från normen. År 2017 var uppräkningsnivån lägre och 2019 betydligt högre. Den lägre uppräkningsnivån 2017 avsåg även den övre brytpunkten. Eftersom det funnits avvikelser både uppåt och nedåt är den totala effekten över tid inte stor. Ett sätt att visa detta är att utgå från den lägre brytpunkten år 2010 (372 100) och beräkna motsvarande nivå år 2022 om normen används (förändring i KPI plus två procentenheter). Resultatet visar att den faktiska brytpunkten 2022 är något högre än den beräknade men skillnaden är liten, enbart en procent. För den övre brytpunkten år 2019 är det observerade värdet lägre än det beräknade, men igen en liten skillnad, mindre än en procent.

Givet de små avvikelserna från observerad och beräknad nivå för skiktgränserna finns ingen anledning att genomföra en utvärdering baserad på nyare data utan fokus ligger i stället på utvärderingen av införandet av en värnskatt och en utfasning av jobbskatteavdraget.

I figur 6 visas marginalskatteprofilen för skattecolumn 1 med utgångspunkt i dagens regler, samt vid införandet av en värnskatt och en utfasning av jobbskatteavdraget. För att visa hela profilen har vi utökat x-axeln till en förvärvsinkomst på över 2 miljoner kronor. Enligt dagens regler börjar jobbskatteavdraget att fasas ut vid en inkomst på ca. 654 000 kronor för yngre än 66 och vid 600 000 för äldre. Avdraget är fullt utfasat vid en inkomst på ca 1,7 miljoner kronor för yngre och 1,6 miljoner för äldre. Under utfasningen ökar marginalskatten med 3 procentenheter. Profilen för värnskatten börjar vid drygt 780 000 kronor, vi har utgått från en skiktgräns på 757 000, och innebär att

¹⁹ Avsikten är att skiktgränserna skall räknas upp varje år med förändring i KPI plus två procentenheter.

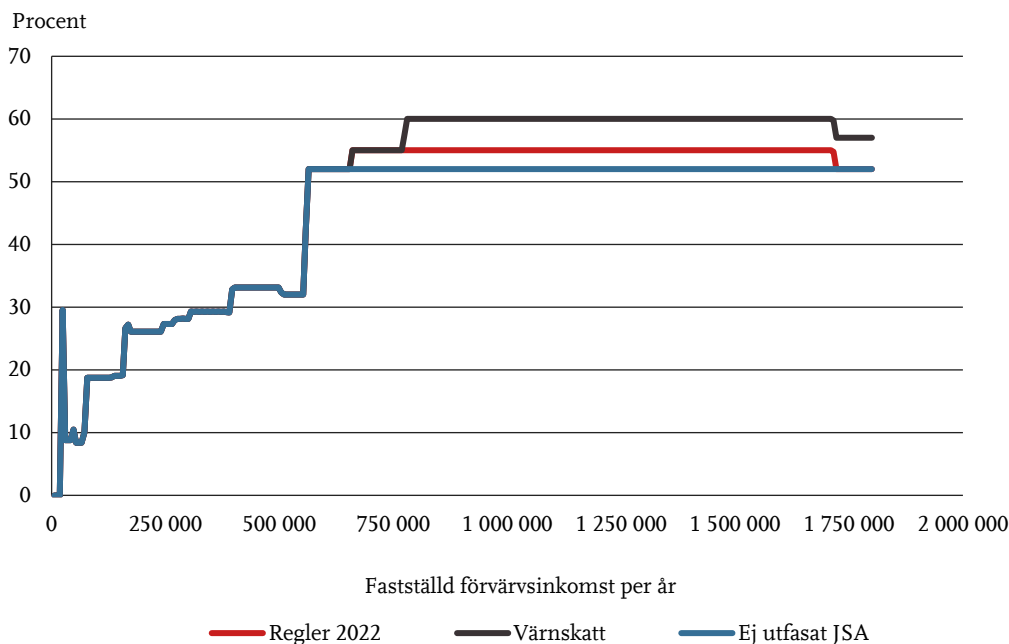
högsta marginalsikten hamnar på 60 procent. När jobbskatteavdraget fasats ut hamnar nivån på 57 procent.²⁰

En utvärdering av att införa värnskatten, baserat på 2022 års regler, visar på små sysselsättningseffekter, en viss minskning i arbetstid och en minskad inkomstspridning, se tabell 8. I enlighet med tidigare studier visar även dessa resultat att på lång sikt leder inte höjda skatter för höga inkomster till någon budgetförstärkning.

I tabell 9 redovisas budgeteffekten av reformen. Här redovisas resultaten på en något mer detaljerad nivå än tidigare. Detta beror på att för denna typ av reform som huvudsakligen påverkar arbetstiden för de som arbetar och inte sysselsättningen har prestationseffekten en viktig roll. Vi delar därför upp reformeffekten i en separat del som beror på anpassad arbetstid och en separat del för prestationseffekten. Enligt Tabell 9 medför en värnskatt ca 5,6 miljarder kronor i ökad skatteintäkt på kort sikt, disponibel inkomst minskar med samma belopp och budgeteffekten motsvarar ökningen i skatteintäkten. När hänsyn tas till ändrat arbetsutbud minskar skatteintäkten med nästan 2,8 miljarder kronor. Förklaringen är främst minskade arbetsgivaravgifter och moms. Notera att detta resultat erhöles trots att minskningen i arbetade timmar var relativt liten. Detta visar på en viktig princip när det gäller utvärdering av skattereformer för högre inkomster. Höginkomsttagare står för en stor del av skatteintäkten; det behövs enbart små förändringar i arbetstid för att det skall få stora effekter på skatteintäkten. Om enbart arbetsutbudet beaktas är självfinansieringsgraden drygt minus 80 procent, dvs. 80 procent av den statistiskt beräknade budgeteffekten försvinner när hänsyn tas till förändrat arbetsutbud. Läger vi dessutom till prestation framgår att självfinansieringsgraden blir -120 procent, dvs. mer en hela den initialt beräknade intäkten försvinner.

²⁰ Eftersom värnskatten är borttagen år 2022 är skiktgränsen inte känd, vi har utgått från information som används för framskrivningar av FASIT modellen.

Figur 6 Marginalskatt enligt 2022 års regler samt med en värnsskatt ett jobbskatteavdrag utan utfasning, kommunal skattesats 32 procent



Källa: Egna beräkningar.

En utvärdering av att inte utfasa jobbskatteavdraget ger ett liknande resultat som värnsskatten men med omvänt tecken. På kort sikt minskar skatteintäkten med ca 4 miljarder kronor och budgeteffekten blir lika stor. De dynamiska effekterna är återigen starka och nästan 82 procent av budgetminskningen försvinner på grund av ökade arbetsinkomster och därmed ökade arbetsgivaravgifter och moms. När även hänsyn tas till ökade löner (prestation) hamnar självfinansieringsgraden på över 125 procent. Reformen som på kort sikt medför ett underskott på drygt 4 miljarder kronor ger på lång sikt ett överskott på drygt en miljard kronor.

Även om resultaten är förväntade och i överensstämmelse med tidigare resultat är det rimligt att ställa frågan om det finns möjligheter att bekräfta detta med andra metoder som inte bygger på strukturella modeller. En metod se Bastani & Selin (2014) är att studera om det förekommer anhopning (bunching) vid brytpunkten för värnsskatten. Bastani & Selin använder denna teknik för att undersöka om det sker någon anhopning vid brytpunkten för statlig skatt. Resultatet tyder på att detta förekommer bland egenföretagare men inte bland anställda. Detta resultat tolkas inte som att den statliga skatten ej ger upphov till ekonomiska incitament. Genom att ta utgångspunkten i vad som i den internationella litteraturen kallas optimeringsfriktioner, av olika själ kan individen inte genomföra det önskade valet av arbetstid eller arbetsinkomst. När hänsyn tas till dessa friktioner uppskattas den incitamentseffekt som skapas av den statliga skatten till en nivå som är i överensstämmelse med andra källor.

Tabell 8 Effekter på arbetsmarknadsstatus, arbetstid och inkomstfördelning

| | Före reform 2022 års regler | 2022 års regler med värnskatt | 2022 års regler men jobbskatteavdraget avtrappas ej |
|---|--------------------------------|----------------------------------|---|
| Arbetsmarknad antal | | Lång sikt % | Lång sikt % |
| I arbete | 4 920 374 | -0,0 | 0 |
| Pension | 2 263 397 | 0,0 | 0,0 |
| Sjuk/aktivitetsersättning | 221 287 | 0 | 0 |
| Arbetslös | 136 180 | 0 | 0 |
| Långtidssjuk | 141 167 | 0 | 0 |
| Övrig | 305 256 | 0,1 | -0,2 |
| Arbetstid medelvärde timmar/år | | | |
| Samtliga | 1 123 | -0,1 | 0,1 |
| Arbete före/efter | 1 942 | -0,1 | 0,1 |
| Fördelningseffekter | | | |
| Disponibel inkomst Medelvärde kr/år | 350 463 | -0,3 | 0,2 |
| < 50 % median | 7,5 | -0,1 | 0,1 |
| < 60 % median | 13,2 | -0,3 | 0,2 |
| Gini-koefficienten | 0,3 | -0,5 | 0,3 |

Källa: Egna beräkningar med FASIT_AU

Tabell 9 Budgeteffekt, miljoner kronor

| | 2022 års regler men värnskatt | | | | 2022 års regler men ingen utfasning av jobbskatteavdraget | | | |
|--------------------------------|-------------------------------|------------------|-----------------|-----------|---|------------------|-----------------|-----------|
| | Kort sikt | Lång sikt | Lång sikt | Lång sikt | Kort sikt | Lång sikt | Lång sikt | Lång sikt |
| | | Arbets- utbud | Prest- ation | Totalt | | Arbets- utbud | Prest- ation | Totalt |
| Slutlig skatt | 5 644 | -2 793 | -1 379 | 1 471 | -4 030 | 1 910 | 1 018 | -1 101 |
| Disponibel inkomst | -5 644 | -1 915 | -927 | -8 486 | 4 030 | 1 862 | 934 | 6 827 |
| Skattepliktiga transfereringar | 0 | 109 | 0 | 109 | 0 | 16 | 0 | 16 |
| Skattefria transfereringar | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -4 | 0 | -4 |
| Arbetsgivaravgifter | 0 | -1 354 | -712 | -2 066 | 0 | 1 118 | 610 | 1 728 |
| Moms | 0 | -283 | -137 | -420 | 0 | 275 | 138 | 413 |
| Budgeteffekt | 5 644 | -4 540 | -2 228 | -1 124 | -4 030 | 3 291 | 1 767 | 1 028 |
| Självfinansieringsgrad % | | -80,4 | -39,4 | -119,9 | | 81,7 | 43,8 | 125,5 |

Källa: Egna beräkningar med FASIT_AU.

Det vore fullt möjligt att genomföra en liknande studie för brytpunkten för värnskatt men givet de resultat som redan redovisas i Bastani & Selin kan detta förmodligen inte tillföra ny information. Ett krav för att göra denna typ av studier är att det sker en rejäl förändring kring brytpunkten samt att relativt många individer befinner sig där. Detta gäller brytpunkten för statlig skatt men inte för värnskatten.

Till sist undersöker vi effekten av reformer som syftar till att senarelägga ålderspensionen.

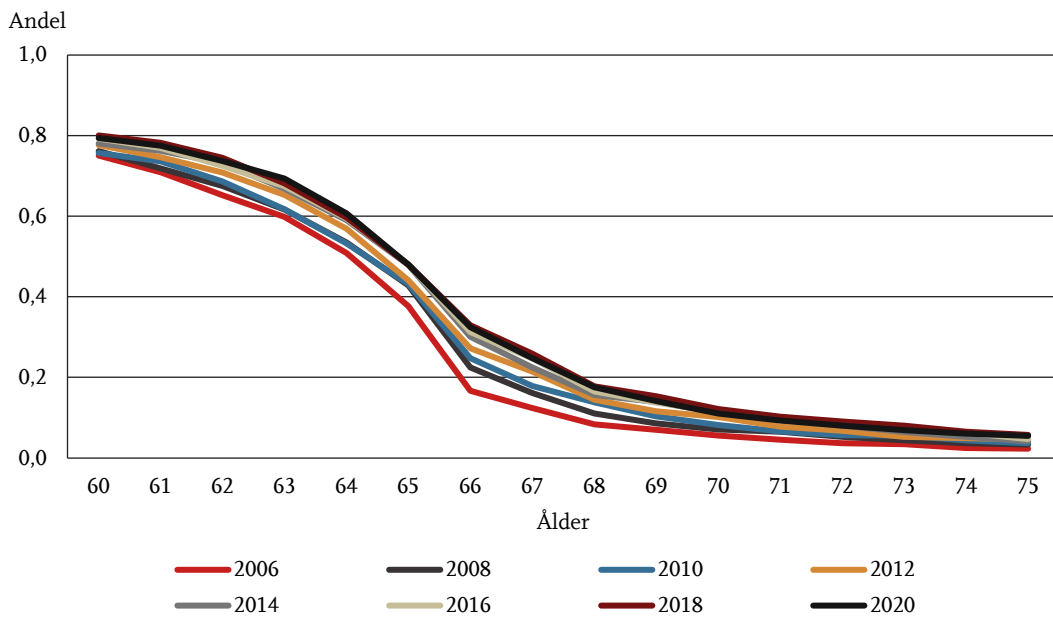
6.7 Sänkta skatter för arbetande äldre

En jämförelse av skatteskalorna för de olika inkomstslagen visar på mycket stora skillnader i beskattning för äldre. Detta illustreras i figur 4 för en årsinkomst på 300 000 och en kommunalskatt på 32 procent. Den som tar ut sin ålderspension före 66 år (kolumn 6) får en genomsnittlig skatt på ca 30 procent jämfört med en person som fortsätter arbeta efter 65 (kolumn 3) som får en skatt på drygt 10 procent. Som jämförelse beskattas ålderspension för den som är äldre än 65 (kolumn 2) med drygt 20 procent. Det är idag främst beslutet att ta ut ålderspension som kraftigt kan påverkas av de incitament som inkomstskatten skapar. Historiskt skapades dessa starka ekonomiskt incitament att senarelägga

ålderspension av jobbskatteavdraget för äldre. På senare tid är det i stället det förhöjda grundavdraget som förklarar låga skatter för arbetande äldre.

Figur 7 visar hur andelen äldre, 60–75 år, med arbetsinkomster har förändrats över tiden. Andelen som visas avser andelen med en arbetsinkomst över ett inkomstbasbelopp (IBB). Det har skett en ökning under de flesta åren sedan 2006, men efter 2014 har ökningen varit mindre.

Figur 7 Andel individer 60–75 år med arbetsinkomster över ett inkomstbasbelopp



Källa: Egna beräkningar av STAR data.

Det finns idag flera studier som analyserat jobbskatteavdragets effekter på beslutet för äldre att fortsätta marknadsarbete och skjuta upp uttaget av ålderspensionen. Så vitt vi vet finns inga studier som analyserat skatternas effekt på beslutet att gå i tidig ålderspension, dvs mellan 61 och 65 års ålder.²¹

I Flood och Islam (2016) sammanfattas de studier som genomförts av jobbskatteavdraget och äldres sysselsättning. Dessa studier är baserade på att jobbskatteavdraget för äldre kan betraktas som ett naturligt experiment och analyseras med en difference-in-difference-metod. En viktig studie är Laun (2017) där ålder används som ett sätt att definiera kontroll- respektive behandlingsgruppen. Den som fyller 65 strax innan årsskiftet kommer att fylla 66 nästa år (inkomståret) och vara berättigad till den lägre beskattningen av arbetsinkomst det året. Denna individ ingår då i behandlingsgruppen. Den som

²¹ I Ossowicki (2018) görs en kartläggning av vilka individer det är som tar ut en tidig ålderspension och hur den framtida pensionen påverkas. Det görs inga beräkningar av hur de ekonomiska incitamenten påverkar beslutet att ta ut ålderspensionen.

fyller 65 strax efter årsskiftet kommer inte att få någon sänkt skatt och denna individ ingår i kontrollgruppen. Tanken är att dessa individer som är nästan lika gamla är jämförbara i alla andra avseenden och att därför en jämförelse av utfallet, sysselsatt eller ej sysselsatt kan, kan tolkas som en kausal effekt av skattesänkningen.

De studier som genomförts har visat att skattesänkningen har haft en positiv effekt på de äldres arbetsutbud. Här bör påpekas att dessa utvärderingar avsett effekten av jobbskatteavdraget. En ny studie baserade på nyare data bör snarare tolkas som resultatet av både jobbskatteavdraget och det förhöjda grundavdraget.

I Flood och Islam genomfördes en likande analys som i Laun och dessa resultat jämförs med motsvarande resultat från mikrosimuleringsmodellen SWEtaxben. Slutsatsen som dras är att sysselsättningseffekterna från dessa två ansatser är liknande. Detta används som ett argument för om möjligt använda enklare metoder som DiD för att kvalitetssäkra mer komplicerade simuleringsmodeller. När SWEtaxben används för att beräkna budgeteffekten följer att jobbskatteavdraget för äldre är mer än självfinansierat.

En ytterligare väsentlig aspekt av en utvärdering är den långsiktiga effekten. I Flood & Islam används simuleringsmodellen SESIM för en sådan analys av de långsiktiga effekterna på de offentliga finanserna. Resultatet tyder på en positiv långsiktig effekt både för individens disponibla inkomst som den offentliga sektorns finansiering. En förklaring till den långsiktiga effekten är den demografiska förändringen, antalet äldre ökar på sikt.

En fråga av stort intresse är om resultaten från dessa tidiga utvärderingar av jobbskatteavdraget kvarstår. Med tanke på att jobbskatteavdraget för äldre inte har ändrats sedan år 2009, fränsett utfasningen 2016, och att samtidigt det förhöjda grundavdraget har höjts flera gånger är det möjligt att detta påverkar resultaten. Det förhöjda grundavdraget gäller för både inkomst från pension för individer äldre än 65 (skattecolumn 2) och de som fortsätter arbeta efter 65 (skattecolumn 3). Grundavdraget påverkar därför inte den relativa skatteskillnaden mellan column 2 och 3 men det kan ha en inkomsteffekt. Denna inkomsteffekt innebär att inkomsten efter skatt har ökat för de som har ålderspension. Detta kan minska önskan att öka inkomsten ytterligare genom marknadsarbete.

I den utvärdering som här genomförs på nyare data utgås från samma ansats som i Flood och Islam, en avsikt är att göra en jämförelse med de tidigare resultaten. För en mer detaljerad beskrivning hänvisas till Flood och Islam här beskriver vi enbart huvuddragen och enbart ett av de olika alternativ som redovisas i Flood och Islam.

För att beräkna effekten av reformen används en regressionsansats, den statistiska modellen kan skrivas,

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 p_i + \beta_2 t_i + \beta_3 p_i t_i + \gamma_1 x_{1it} + \gamma_2 x_{2it} + \dots + \gamma_k x_{kit} + \varepsilon_{it}$$

där y_{it} är värdet av utfallsvariabeln (om arbetsinkomsten överstiger ett IBB sätts variabeln till 1, annars sätts den till 0) för individ i år t , p_i är en indikator för perioden före ($p=0$) eller efter ($p=1$) reformen, t_i är en indikator för kontrollgruppen ($t=0$) eller behandlingsgruppen ($t=1$). Interaktion mellan t och p variablerna ger reformeffekten β_3 . X-variablerna beskriver övriga relevanta faktorer som kan påverka utfallet, parametrarna betecknas γ_1 - γ_k , ε är en slumpterm och k anger antalet kontrollvariabler. De variabler som ingår i X är utbildning, region, kön, utrikes född, egenföretagare samt kontroll för kalenderår. Data kommer från STAR och täcker perioden 2006–2020, dvs $p=0$ år 2006 och $p=1$ 2007 och senare. Urvalet baseras på individer 64 eller 66 år, dvs. $t=0$ för de som är 64 och $t=1$ för de som är 66.

Resultaten redovisas i Tabell 10. Som referens redovisas resultaten i Flood och Islam. Som framgår av tabell 10 är reformeffekten positiv. I den ursprungliga studien var värdet på den estimerade parametern 3,1 procentenheter. Sätts effekten i relation till medelvärdet för hela urvalet (dvs. såväl före som efter reformen) 0,387 procent var resultaten en ökning i andelen med arbetsinkomst på 8 procent. Reformeffekten kan även relateras till medelvärdet för behandlingsgruppen före reformen, 0,166. Detta ger en mer naturlig jämförelse då den avser samma åldersgrupp och enda skillnaden är att medelvärdet avser tiden före reformen. En sådan beräkning ger en reformeffekt på 18 procent. Sammanfattningsvis tyder resultaten på att reformerna av riktade skattesänkningar för äldre haft en relativt kraftig effekt på sysselsättningen.

Tabell 10 Äldres arbetsutbud estimerade effekter för individer 64 eller 66 år 2006–2020

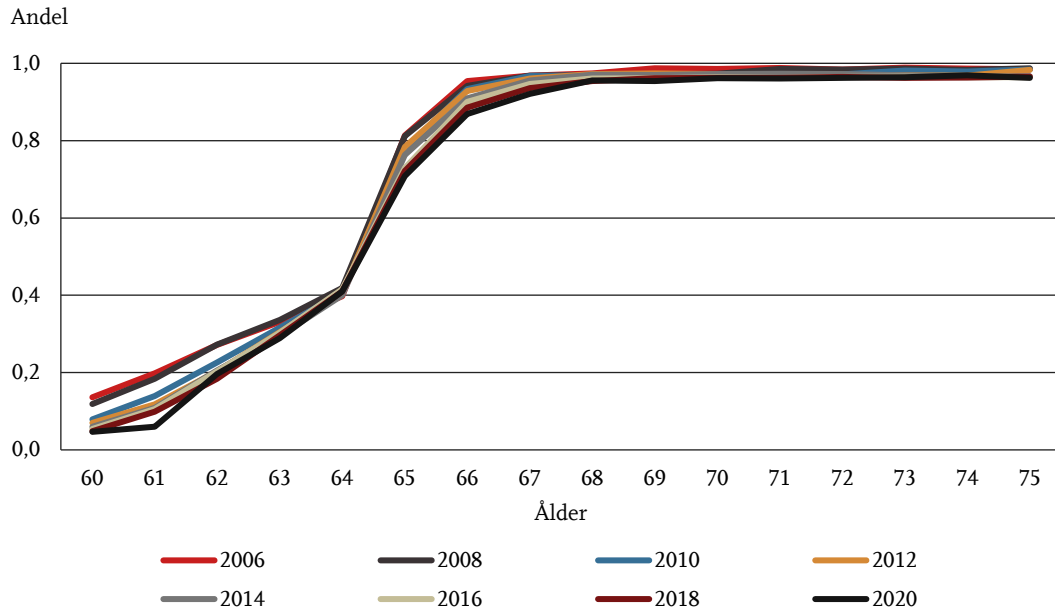
| | Reformeffekt estimerad parameter | Medelvärde hela urvalet | Medelvärde behandlings- gruppen före reformen | Procentuell effekt i relation till medelvärdet i hela urvalet | Procentuell effekt i relation till medelvärdet i behandlings- gruppen före reformen |
|--|--|----------------------------|--|---|---|
| Flood & Islam (2016) Data Linda 2004–2011 | 0,031 | 0,387 | 0,166 | 8,01 | 18,67 |
| STAR 2006–2009 | 0,026 | 0,406 | 0,192 | 6,40 | 13,54 |
| STAR 2006–2011 | 0,037 | 0,415 | 0,192 | 8,92 | 19,27 |
| STAR 2006–2014 | 0,039 | 0,43 | 0,192 | 9,07 | 20,31 |
| STAR 2006–2017 | 0,046 | 0,446 | 0,192 | 10,31 | 23,96 |
| STAR 2006–2020 | 0,049 | 0,454 | 0,192 | 10,79 | 25,52 |

Not: Den beroende variabeln är 1 om arbetsinkomsten överstiger ett IBB, annars sätts den till 0.

De nya beräkningarna i tabell 10 ger resultat av en liknande storleksordning. Jämför exempelvis resultaten för perioden 2006–2011 som är den period som bäst överensstämmer med perioden i Flood och Islam. Skillnaden mellan de estimerade parametrarna är liten, urvalets medelvärden i nyare data är något högre men detta förklaras av att data börjar 2006 i stället för 2004. Ett genomgående resultat är att reformeffekten växer över tid. När hela perioden används erhålls en procentuell effekt närmare 11 procent i relation till medelvärdet för hela urvalet och drygt 25 procent i relation till urvalet före reformen. Om vi utgår från att den enda väsentliga skatteförändringen, fränsett jobbskatteavdraget, är det höjda grundavdraget innebär detta att en eventuell inkomsteffekt inte går att urskilja. Vi tolkar inkomsteffekten som att en ökad inkomst pga. minskad skatt för pensionsinkomster borde leda till en minskad reformeffekt. Notera att det faktum att sysselsättningen för äldre ökar över tid inte innebär att detta nödvändigtvis kommer medföra en större estimerad reformeffekt. Kalenderåren ingår som kontrollvariabler och den trend som finns bör fångas upp av dessa variabler. Även en förbättrad genomsnittlig hälsa, och därmed förbättrade möjligheter till ett förlängt arbetsliv förväntas fångas upp av variablerna för kalenderår.

En alternativ förklaring till den ökande effekten är att det tar tid innan informationen sprids om de stora skattefördelar som det innebär att ha arbetsinkomst i stället för pensionsinkomst som äldre. Sedan finns naturligtvis ett antal ytterligare tolkningar av dessa resultat, exempelvis de incitamenteffekter som det allmänna pensionssystemet skapar. I vilket fall som helst stödjer de resultat som här redovisas att jobbskatteavdraget skapar incitament som medför att en större andel fortsätter att ha en arbetsinkomst.

Som redan nämnts fortsätter analysen i Flood och Islam med en utvärdering baserad på mikrosimuleringsmodellen SWETaxben. Det vore naturligt att upprepa denna med FASIT_AU, dessvärre finns det skäl för att detta inte är meningsfullt. En väsentlig utveckling när det gäller de äldres arbetsutbud under senare år är inte enbart att de fortsätter att arbeta utan att de fortsätter arbeta samtidigt som de även tar ut sin ålderspension. Figur 8 visar hur andelen med inkomst över ett inkomstbasbelopp, IBB, från ålderspension utvecklas under perioden 2006–2020.

Figur 8 Andel individer 60–75 år med pensionsinkomster över ett inkomstbasbelopp

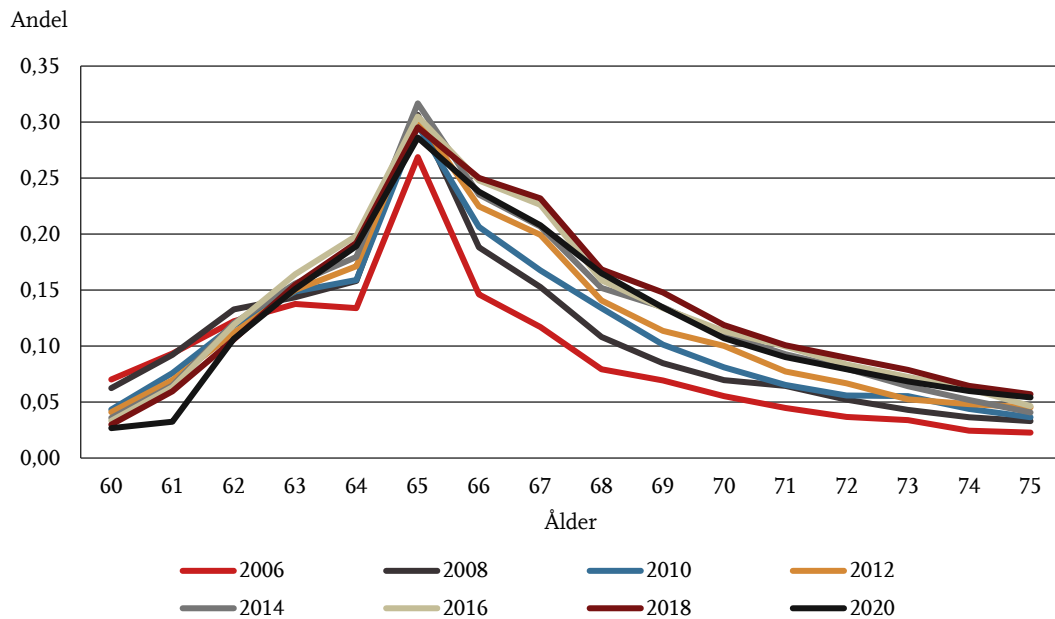
Källa: Egna beräkningar av STAR-data.

Här framgår att normen vid 65 år fortfarande är relativt stark, en stark ökning i andelen efter 65 och efter 68 år andelen i det närmaste 100 procent. En trend kan urskiljas där andelen med pensionsinkomst är större 2006 än 2020. Exempelvis för åldern 66 och år 2006 var andelen 0,95 jämfört med 0,87 år 2020. Det är intressant att jämföra med resultaten som redovisades i figur 7. Andelen äldre med en arbetsinkomst har ökat mer än minskningen av äldre med pensionsinkomst. Förklaringen visas i figur 9, andelen med en inkomst från både pension och arbete har ökat. Det är denna dimension av inkomster från arbete och pension som inte modelleras i FASIT_AU. En individ som tilldelas statusen ålderspensionär kan inte ha någon inkomst från arbete. När FASIT_AU används för utvärderingar som berör de äldres inkomster innebär detta att storleken i de predikterade inkomstslagen blir fel. SWEtaxben har modifierats för att kunna hantera detta.

I SWEtaxben används en alternativ modellstruktur som består av två separata men relaterade beslut. Först en modell för beslutet att lyfta ålderspension och sedan, givet att ålderspension tas ut, en modell som bestämmer storleken på denna. Baserat på dessa två modeller beräknas, för varje individ, andelen pensionsinkomst i relation till den potentiella inkomsten individen har rätt till vid full pension. Om andelen är ett eller nära ett antas individen vara heltidspensionär och den predikterade arbetsinkomsten är liten eller noll. Om andelen är låg är den predikterade arbetsinkomsten högre. Arbetsinkomstens storlek har beräknats baserat på de inkomstnivåer som observeras i LINDA. Olika nivåer har tagits fram för varje ålder 61 till 70 och separat för män och kvinnor. Givet en arbetsinkomst predikteras även arbetstid, för detta används en observerad eller predikterad

timlön. Tillvägagångssättet kan kort beskrivas som en modell som predikterar pensionsinkomst och sedan med hjälp av kalibrering beräknar arbetsinkomst och arbetstid. I SWEtaxben liksom FASIT_AU tilldelas individen en status baserad på huvudsaklig inkomstkälla men i SWEtaxben tillåts de med statusen ålderspensionär även ha arbetsinkomster.

Figur 9 Andel individer 60–75 år med arbets- och pensionsinkomster över ett inkomstbasbelopp



Källa: Egna beräkningar av STAR-data.

I princip kan SWEtaxben användas för utvärderingen men först måste modellen uppdateras till dagens regelsystem. Utöver detta är det tveksamt om det är lämpligt att använda modeller som inte finns tillgängliga i Regeringskansliet eller andra myndigheter. Alternativt kan FASIT_AU vidareutvecklas till att tillåta inkomster från olika inkomstkällor, ett arbete som traditionellt utförs av SCB.

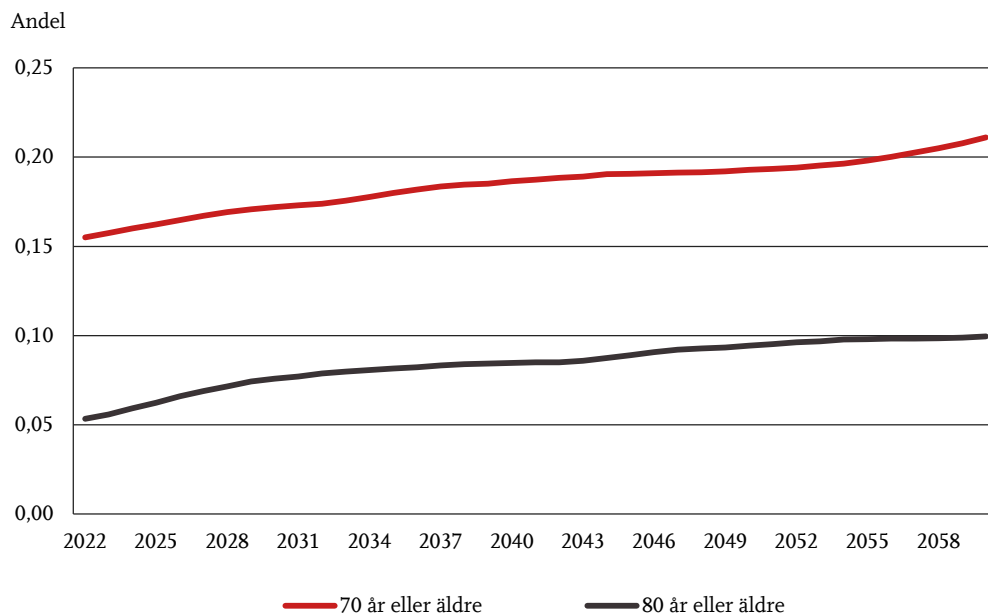
Här bör påpekas att det huvudsakliga skälet att använda mikrosimuleringsmodeller för utvärderingen är att få en uppfattning om effekter på individens ekonomiska standard, fördelningseffekter samt effekter på den statliga budgeten. De resultat som redovisas i Flood och Islam tyder på att det jobbskatteavdraget för äldre är mer än självfinansierat. En liknande utvärdering baserad på nyare data skulle även ställa frågan om det förhöjda grundavdraget och hur detta påverkar budgeten.

Som redan nämnts genomförs i Flood och Islam även en analys av den långsiktiga effekten. Den dynamiska simuleringsmodellen SESIM används för att jämföra effekten av den ökade sysselsättning för äldre som jobbskatteavdraget medfört. Resultatet visar på en kraftig positiv effekt på de offentliga finanserna, jämfört

med alternativet utan förhöjt jobbskatteavdrag (och därmed utan ökad sysselsättning). Det viktigaste skälet är att antalet äldre ökar under perioden fram till 2035. Ett starkt argument för jobbskatteavdraget är att denna reform är väl anpassad till ett åldrande Sverige. Detta är även den viktigaste skillnaden mot den tidigare utvärdering som genomfördes baserat på ett enda år. Där var utgångspunkten en förändring i sysselsättningen under det valda året baserat på antalet äldre det året. I den långsiktiga analysen tas hänsyn till att antalet äldre ökar över tiden och att antalet som påverkas av reformen blir fler och för varje ny individ som fortsätter förvärvsarbete blir nettobidraget till den offentliga sektorn stort. De långsiktiga effekterna av det finansiella nettot i den offentliga sektorn beaktar en rad effekter både på inkomst och utgiftssidan som inte ingick i den kortsiktiga utvärderingen. Extra år av arbete mot slutet av arbetslivet medför högre skatteintäkter och inbetalningar till pensionssystemet. På utgiftssidan märks vinster i form av senarelagd pension och lägre utgifter för grundtryggheten. Detta är ett starkt argument för att en politik som skapar incitament för en senarelagd pension mycket väl kan vara både själv- och överfinansierad på lång sikt.

Avsikten är här att genomföra en liknande långsiktig analys med SESIM, som framgår av figur 10 visar SCB:s prognoser på en fortsatt ökning av andelen äldre.

Figur 10 Andel äldre

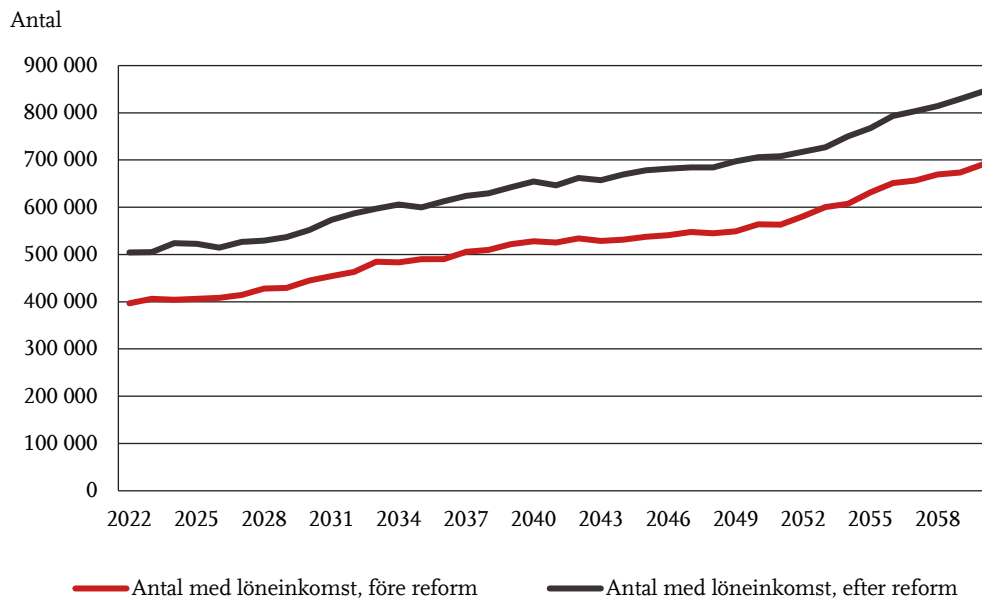


Källa: SCB:s befolkningsprognos och SESIM.

SESIM innehåller inga modeller som fångar upp ändrat beteende p.g.a. ekonomiska incitament. SESIM består av en stor del statistiska modeller som är utformade för att fånga upp förändringar över tid. För att simulera de långsiktiga effekterna av en ökad sysselsättning utgår vi från de resultat som tidigare

rapporteras. Vi antar att den förmånliga beskattningen av äldres arbetsinkomster innebär att andelen äldre, 66 år och äldre, som arbetar ökar med ca. 25 procent. Givet detta antagande visar figur 11 hur den långsiktiga trenden bland de som är äldre än 66 år ökar fram till 2060.

Figur 11 Antal individer 66 år eller äldre med löneinkomst



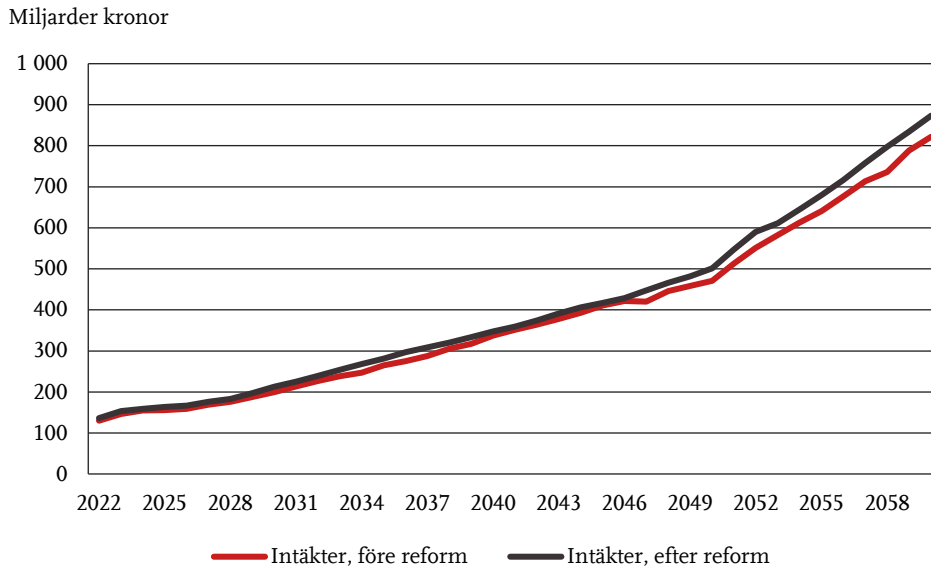
Källa: Egna beräkningar med SESIM.

Vid utvärderingen i Flood och Islam är utgångspunkten att reformen medför en ökning av andelen individer som skjuter upp pensionsbeslutet och även en ökning av andelen som fortsätter att ha arbetsinkomster givet att de tar ut sin ålderspension. Med tanke på att den effekt av reformen i Flood och Islam är av liknande storleksordning som den som vi här utgår från och med tanke på att det är samma modell som används, förefaller det inte intressant att upprepa samma utvärdering här. Vi väljer i stället en mer begränsad reformeffekt nämligen att reformen enbart leder till en ökning av den andel som har en arbetsinkomst samtidigt som de är ålderspensionärer. Det finns flera möjligheter att beskriva reformens effekter. Vi har valt att enbart inkludera denna effekt dels för att den är viktig, dels för att utvärdera effekten av en förhållsvis liten ökning i den totala lönesumman. Även om andelen som har en arbetsinkomst ökar relativt mycket är ökningen i inkomstens storlek relativt liten eftersom många av de äldre arbetar kort tid.

Mätt över hela perioden innebär reformen att lönesumman för de som är äldre än 65 ökar med ca 10 procent vilket även innebär en ökning i disponibel inkomst även om denna ökning är mindre. Andelen hushåll med en låg ekonomisk standard (en inkomst lägre än 60 procent av medianinkomsten) minskar men mycket lite, vilket delvis beror på att medianinkomsten ökar efter reformen.

Ett sätt att visa på effekten på den statliga budgeten är att visa hur summan av skatteintäkter påverkas av reformen. Figur 12 visar utvecklingen över tid av de totala skatter som de över 65 betalar. Här ingår då summan av de totala skatter som individerna betalar samt summan av arbetsgivaravgifter. Figur 12 visar på en liten men ökande reformeffekt på statens skatteintäkter. En förklaring till att effekten inte är större är att jobbskatteavdraget inte ingår före reformen. Eftersom jobbskatteavdraget är reformen ingår inte denna i utgångspunkten dvs. före reformen. Eftersom skatteintäkterna efter reformen överstiger de före reformen innebär detta att reformen är självfinansierad. Det som förklarar att skatteintäkten ökar över tid är att antalet äldre blir fler men även riktåldern har betydelse. Utöver detta spelar naturligtvis de antaganden som görs beträffande den framtida makroekonomiska utvecklingen, exempelvis den framtida inkomstökningen en roll. För den utvärdering som genomförts här utgår vi från de antaganden som Konjunkturinstitutet gör²². Det är naturligtvis möjligt att använda vilket underlag som helst när det gäller prognosen för utvecklingen av makroekonomiska nyckeltal. Vad som är väsentligt att framhålla är att reformeffekten i regel påverkas mycket lite eller inte alls. Figur 12 är en illustration till detta. Även om ett antagande om den framtida utvecklingen av inkomstindex påverkar ökningen av inkomster och därmed skatter behöver det inte innebära att skillnaden före efter reformen påverkas. Som nämntes ingår även den framtida förändringen av riktåldern i simuleringen. Ökningen i skatteintäkterna efter 2050 beror delvis på en ökad riktålder.

²² Nära kopplat till de makroekonomiska antagandena är frågan om indexering av skatte- och bidragssystemen. På lång sikt är huvudprincipen att alla skatte- och bidragssystem inkomstindexeras. Som ett relevant exempel kan nämnas att jobbskatteavdraget för äldre är nominellt bestämt. Detta innebär att det på lång sikt urholkas till orimligt små belopp. Av detta skäl är jobbskatteavdraget för äldre inkomstindexerat.

Figur 12 Totala skatteintäkter för äldre än 65, miljarder kronor, 2022 års priser

Källa: Egna beräkningar med SESIM.

På samma sätt som för intäkter kan även profilerna för utgifter redovisas. Utgifterna definieras då som transfereringar till de äldre exklusive premie- och tjänstepension, men inklusive den allmänna inkomstpensionen. En sådan jämförelse av utgifterna före och efter reform visar på närmast oförändrade profiler. Detta resultat följer av de förutsättningar som redan nämnts för utvärderingen. Antalet individer som övergår från status i arbete till status som ålderspensionär påverkas inte. Eftersom den dominerande utgiftsposten, den allmänna inkomstpensionen, inte påverkas är totaleffekten mycket lite.

Detta är en naturlig konsekvens av de grundläggande förutsättningarna och det är naturligtvis möjligt att ändra dessa och utvärdera effekterna av att både pensionsbeslutet skjuts upp och andelen som tar ut sin pension och fortsätter öka. För en sådan analys hänvisas till Flood och Islam.

Sammanfattning

Rapporten framhåller, liksom många andra studier, behovet av en förenkling av inkomstskattesystemet. Till skillnad från övriga studier är utgångspunkten de befintliga reglerna och syftet är att besvara frågan hur reglerna kan förenklas utan att skatteprofilerna ändras eller ändras enbart obetydligt? Dvs. utan att skatteintäkter eller skatternas omfördelande effekter påverkas. Vi framhåller och föreslår en förändring inom tre områden.

Först bör reglerna för pensionsavgift/reduktion ändras. Avgifter/reduktion bör ersättas med en statlig pensionsavgift. Effekten på skatteintäkten är obetydlig och innebörden är en förenkling av skattereglerna.

För det andra bör antalet skattekolumner reduceras, i dag finns sex stycken skattekolumner eller inkomstklasser. Avskaffas pensionsavgiften/reduktionen återstår det fem stycken. Ett förslag är att reducera dessa fem till tre stycken. En högskattekolumn för inkomst från andra pensionsgrundande ersättningar än löner samt ålderspension för de som är yngre än 66 år. En lågskattekolumn för de som har arbetsinkomst och är äldre än 65. Till sist en klass som består av dagens skatteklass 1, 2 och 4 där skillnaden i skattesatsen idag är små.

Till sist bör antalet komponenter som ingår i inkomstskatten begränsas. Utöver grund- och förstärkt grundavdrag ingår ett antal skattereduktioner. Rapporten framhåller betydelsen av att medborgarna förstår skatternas konstruktion. Möjligheten av en sådan förståelse ökar om regelsystemen förenklas. Om syftet är att konstruera inkomstskatteprofilen på enklast sätt räcker det med ett fåtal villkorssatser. Exempelvis kan profilen för kolumn 1 beskrivas med 7 rader av villkorssatser. Typ, om inkomsten ligger i ett visst intervall skall skattesatsen vara ett visst belopp. Som kontrast kan nämnas att med dagens regler krävs 19 villkorssatser för att beskriva den totala profilen, då inkluderar vi inte beräkningen av pensionsavgiften och reduktionen av denna.

Efter detta följer en presentation av vilka ekonomiska incitament som skapas av inkomstskatten. Det är väsentliga skillnader i beskattning mellan olika inkomstslag. Jobbskatteavdragets effekter har urholkats över tid, både skatten på inkomst av pension och sjuk/aktivitetsersättning är i stort sett samma som skatten av arbetsinkomster. En viktig skillnad gäller pensionsbeslutet, den som väljer att skjuta på pensionen har en betydligt lägre skatt jämfört med den som tar ut en tidig ålderspension.

Rapporten fortsätter med en mycket kort beskrivning av de största förändringarna i inkomstskatten sedan skattereformen 1991. Särskilt intresse ges de reformer som genomförts på senare tid, inkomståret 2011 och senare. Vi diskuterar hur dessa reformer eventuellt kan påverka individernas beteende.

Sedan följer en presentation av de metoder som normalt används för utvärderingen av skatter. Här ingår en förklaring av mikrosimuleringsmodellen FASIT_AU utvecklad för att ta hänsyn till att individerna anpassar sitt beteende.

En stor del av rapporten innehåller utvärderingar av de reformer som genomförts på senare tid. Fokus ligger på jobbskatteavdraget och det förhöjda grundavdraget men flera skattereduktioner ingår och även värnskatten och utfasningen av jobbskatteavdraget. Utvärderingen görs med olika metoder, difference-in-difference, statisk mikrosimulering, FASIT_AU och dynamisk mikrosimulering, SESIM.

De skattereformer som utvärderas kan delas in i tre grupper. Reformen som främst är utformad för att minska inkomstskillnader, och främst påverkar individer med små eller medelstora inkomster. Sedan reformer som främst påverkar individer med högre inkomster och som har en större effekt på de ekonomiska incitamenten och därmed en större effekt på arbetsutbudet. Till sist görs en speciell granskning av reformer som påverkar de äldres arbetsutbud.

Till de reformer som har störst effekt på inkomstfördelningen räknas det förhöjda grundavdraget, i viss mån jobbskatteavdraget och även reduktionen för förvärvsinkomster samt den tillfälliga reduktionen för arbetsinkomster. Utvärderingen visar på att dessa typer av skatteförändringar medför en minskad inkomstskillnad men små dynamiska effekter. Resultatet blir att även om inkomstskillnaderna minskar sker detta till priset av ett stort bortfall av skatteintäkter. Om vi utgår från 2022 års regler men avskaffar tillfällig skattereduktion för arbetsinkomst och skattereduktion för förvärvsinkomst och sjuk/aktivitetsersättning samt avskaffar de förändringar som genomförts efter år 2010 för det förhöjda grundavdraget och jobbskatteavdraget visar resultatet att andelen hushåll med låg ekonomisk standard ökar med 10 procent, den totala budgeteffekten uppgår till 92 miljarder på kort sikt och 87 miljarder på lång sikt. Detta innebär en självfinansieringsgrad på -5,6 procent. Ett alternativt sätt att uttrycka detta är att de reformer som under de senaste drygt tio åren utformats som avdrag eller reduktioner på kort sikt har medfört en försvagning av budgeten med drygt 92 miljarder. På lång sikt beräknas budgetförsvagningen uppgå till drygt 87 miljarder kronor eftersom utgiften för transfereringar har minskat och det sker en viss ökning av arbetsgivaravgifter och moms. Men även om budgeten förstärkts något är det en relativt liten effekt som innebär en låg självfinansieringsgrad på 5-6 procent.

En kontrast till de reformer som primärt utformas för att minska inkomstskillnader är reformer som främst påverkar de med högre inkomster. Här studeras effekten av värnskatten, att inte fasa ut jobbskatteavdraget och att inte räkna upp skiktgränsen. Dessa tre skatteförändringar har det gemensamt att de påverkar individer med en högre inkomst. Inför värnskatten visar utvärderingen

på en minskad arbetstid men en liten effekt på sysselsättningen. På kort sikt ökar skatteintäkten med 5,6 miljarder kronor, motsvarande på lång sikt är 1,5 miljarder. De dynamiska effekterna är starka vilket medför en minskning av arbetsinkomster, arbetsgivaravgifter och moms. Tillsammans innebär det en självfinansieringsgrad över 100 procent (minus). Motsvarande kraftiga dynamiska effekter gäller även då utfasningen av jobbskatteavdraget tas bort. På kort sikt minskar den totala skatteintäkten med 4 miljarder och på lång sikt med drygt en miljard. Även här är självfinansieringsgraden över 100 procent (plus).

Effekten av att inte räkna upp skiktgränsen med normen (förändringen i KPI plus två procentenheter) redovisas i Flood (2016). Utvärderingen avser första skiktgränsen och utgår från regelsystemet inkomstår 2016. Att inte räkna upp skiktgränsen innebär att fler betalar statlig skatt. Enligt utvärderingen innebär detta en förstärkning av budgeten med 1,3 procent. När hänsyn tas till att individerna anpassar sig till en höjd skatt är resultatet en förstärkning av budgeten på 0,4 procent. Detta innebär en självfinansieringsgrad på 67 procent. Efter år 2016 har det skett ytterligare avvikelser från normen, 2017 en uppräkningsgrad lägre än normen och 2019 en uppräkningsgrad betydligt över normen. Nettoeffekten av dessa avvikelser fram till år 2022 är liten. Den faktiska nivån på skiktgränsen 2022 är något högre än vad som varit fallet om vi följt normen sedan år 2010. Detta innebär att det inte finns någon anledning att genomföra en utvärdering av uppräkningsgraden av skiktgränsen baserade på nyare data.

Rapporten ägnar speciell uppmärksamhet på de äldres arbetsutbud. Det finns idag flera studier som analyserat jobbskatteavdragets effekter på beslutet för äldre att fortsätta marknadsarbeta och skjuta upp uttaget av ålderspensionen. I Flood och Islam (2016) sammanfattas de studier som genomförts av jobbskatteavdraget och äldres sysselsättning. Dessa studier är baserade på att jobbskatteavdraget för äldre kan betraktas som ett naturligt experiment och analyseras med en difference-in-difference-metod. De studier som genomförts har visat att skattesänkningen har haft en positiv effekt på de äldres arbetsutbud. Här bör påpekas att dessa utvärderingar avsett effekten av jobbskatteavdraget. En ny studie baserade på nyare data bör snarare tolkas som resultatet av både jobbskatteavdraget och det förhöjda grundavdraget.

En fråga av stort intresse är om resultatet av dessa tidiga utvärderingar av jobbskatteavdraget även kvarstår då analysen baseras på nyare data. Med tanke på att jobbskatteavdraget för äldre inte har ändrats sedan år 2009, fränsett utfasningen 2016, och att samtidigt det förhöjda grundavdraget har höjts flera gånger är det möjligt att detta påverkar resultaten. Det förhöjda grundavdraget gäller för både inkomst från pension för individer äldre än 65 (skatteskolumn 2) och de som fortsätter arbeta efter 65 (skatteskolumn 3). Grundavdraget påverkar

därför inte den relativa skatteskillnaden mellan kolumn 2 och 3 men det kan ha en inkomsteffekt.

Den utvärdering som genomförs i rapporten på nyare data men med samma DiD-ansats som tidigare tyder på att reformerna av riktade skattesänkningar för äldre haft en relativt kraftig positiv effekt på sysselsättningen och att storleksordningen är liknande den i tidigare studier.

Som ett led i en mer detaljerad analys av fördelnings- och budgeteffekter av de riktade skattesänkningarna för äldre var avsikten att utnyttja FASIT_AU. Denna utvärdering har inte genomförts av det skälet att FASIT_AU saknar en struktur som passar för denna typ av utvärdering. En viktig utveckling under senare år är att andelen individer som påbörjat sitt uttag av ålderspensionen även har inkomster från arbete. Inkomst av arbete och pension är inte möjligt i FASIT_AU, en individ som tar sin ålderspension har enbart inkomst från pension och inte arbete. Vi menar att det finns ett stort behov av en uppdatering och utveckling av FASIT_AU.

Till sist framhålls betydelsen av en de långsiktiga effekterna av en reform. Den dynamiska mikrosimuleringsmodellen SESIM används för att utvärdera de långsiktiga effekterna på individernas livsinkomster av en tidigare eller senareläggning av beslutet att lämna arbetslivet. Effekter på individnivå samt effekter på den statliga budgeten kan beräknas. Ett förlängt arbetsliv ökar inkomsten under de år individen arbetar men det innebär även en högre framtida pension. Aggregeras dessa effekter kan totala inkomster och utgifter till den offentliga sektorn beräknas och dessa effekter kommer då även att innehålla demografiska förändringar som att antalet äldre ökar.

Referenser

- Bastani S och Selin H (2014), "Bunching and non-bunching at kink points of the Swedish tax schedule", *Journal of Public Economics*, Vol. 109, January 2014: 36–49.
- Bastani S och Selin H (2019), "Skillnad på marginalen En rapport om beskattning av arbetsinkomster", IFAU, RAPPORT 2019:19.
- Du Rietz, G. och Johansson, D. och Stenkula, M. (2013), "Swedish Labor Income Taxation (1862–2013)", IFN Working Paper No. 977.
- Edmark, K, Liang, C-Y, Mörk, E och Selin, H (2012), "Jobbskatteavdraget", *Ekonomisk Debatt* 2012, årgång 40, nr. 5, sid.6–16.
- Ericson, P, Flood, L.R, Wahlberg, R. (2009), "SWEtaxben: A Swedish Tax/benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", IZA DP No. 4106.
- Ericson, P, Flood, L.R. (2014), "Höjda eller sänkta marginalskatter för mer resurser till skolan?", *Svenskt Näringsliv*, April 2014
- Feldstein, M (1995), "The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1986 tax reform.", *J Polit Econ* 103(3): 551–572.
- Finanspolitiska rådet (2020), "Ett enklare och effektivare skattesystem", *Särskilda studier från Finanspolitiska rådet*, 2020/1.
- Flood, F., Nordblom, K. och D. Waldenström (2013), "Dags för enkla skatter", *Konjunkturrådets rapport 2013*, SNS förlag.
- Flood, L.R, och Islam, N., 2016 "The rise of the working pensioners: the Swedish case" *Nordic Tax Journal*, 1, March 2016.
- Flood, L.R, 2016 "Effekter av ökad beskattning på arbetsinkomster" *Rapport till Finanspolitiska rådet* 2016/4.
- Hansson, Å., (2022), "Ett skattesystem för Sverige i en global värld", SNS, 2022.06.01.
- Holmlund, B och M Söderström (2011), "Estimating Dynamic Income Responses to Tax Reform", *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol 11: 1–36.
- Hägglund, P och Johansson, P (2021), "Upp till bevis – en ESO-rapport om experiment som underlag för politik".
- Kleven, H., (2019), "The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal", *Princeton University and NBER*, NBER Working Paper 26405.

Laun, L (2017), "The Effect of Age-Targeted Tax Credits on Labor Force Participation of Older Workers", *Journal of Public Economics*, vol. 152: 102–118.

Lundberg, Jacob (2017), "Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model". Uppsala University Department of Economics Working Paper 2017:12.

Lundberg, J och Norell (2018), "Skatter, bidrag och sysselsättning. En forskningsgenomgång", Timbro.

Lundberg, J. (2019a), "Förenklade skatter på arbete ökad transparens och fler i jobb", Timbro.

Lundberg, J. (2019b), "Framtidens skatter. En reform för tillväxt och enkelhet", Timbro.

Nilsson, P. (2017), "Den allmänna pensionsavgiften och inkomstskatten", SNS Förlag.

Ossowicki, M. (2018), "Tidiga ålderspensionärer – vilka är de?", Rapport 3 Delegationen för senior arbetskraft S 2018:10.

Riksrevisionen, Bilaga till granskningsrapport dnr: 3.1.1-2017-0136, Riksrevisionen 25.

Sacklén H (2009), "Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009.", Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet.

Schanzenbach, D och Strain, M (2020), "Employment effects of the earned income tax credit: taking the long view", Working Paper 28041, National bureau of economic research.

Sørensen, P B (2010), "Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges", Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4, Stockholm, Fritzes.

Rietz, G, D, Johansson, D, och Stenkula, M (2015), "Swedish income taxation (1862–2013), Swedish Taxation Developments since 1862, Ed. Magnus Henrekson, Mikael Stenkula, Palgrave Macmillan New York.