

Datum
2019-08-06Diarienummer
Af-2019/00289358Avsändarens referens
Fi2019/02421/S1Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande: Avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen yttrar sig i de delar av skatteförslaget som kan bedömas påverka utvecklingen på arbetsmarknaden och som därmed direkt eller indirekt kan påverka myndighetens verksamhetsmål.

Arbetsförmedlingen tar inte ställning till om avskaffandet av värnskatten är fördelningspolitiskt motiverat men menar att skattereduktionen kan bidra till att äldre förvärvsarbetande i större utsträckning väljer att stanna kvar längre i arbetslivet framför att gå i pension, vilket dämpar den finansiella belastningen på pensionssystemet. Däremot menar myndigheten att förslagets argumentation för att ett avskaffande av värnskatten skulle vara självfinansierad reser en del frågetecken. Det behöver inte vara självklart att skattereduktionen får de effekter på antalet arbetade timmar som åsyftas genom att de personer som har de allra högsta inkomsterna väljer att öka arbetstiden.

Arbetsförmedlingens synpunkter mer i detalj

Förslaget innebär att den högsta marginalskatten reduceras med 5 procentenheter genom att den övre skiktgränsen elimineras. Diskussioner om skatters konsekvenser handlar som regel om avvägningen mellan en rättvis fördelning och ekonomiska effektivitetsargument.

Arbetsförmedlingen menar att en generell fördel med att avskaffa värnskatten är att transparensen i skattesystemet ökar med färre skattenivåer, vilket underlättar det ekonomiska beslutsfattandet och är därmed i den meningen effektivitetshöjande. Myndigheten tar däremot inte ställning till om ett avskaffande av värnskatten är fördelningspolitiskt motiverat utan konstaterar bara att avskaffandet innebär att merparten av skattereduktionen kommer att tillfalla de personer som har de allra högsta förvärvsinkomsterna. Av Tabell 1 framgår att 4,5 procent av den förvärvsarbetande befolkningen omfattas av skattereduktionen men 80 procent av

reduktionen tillfaller personer som har en årlig förvärvsinkomst över 1 miljon kr. De utgör knappt 1,5 procent av de förvärvsarbetande.

Den för myndigheten relevanta frågan är de arbetsmarknadsekonomiska konsekvenserna av en sådan skattereduktion. Arbetsförmedlingen har i tidigare remissyttranden argumenterat för att politikinsatser som är riktade och har en temporär utformning har större förutsättningar än generella insatser att åstadkomma det arbetsmarknadsutfall som eftersträvas.¹ I linje med detta har myndigheten även framhållit vikten av en skattepolitik som är så utformad att den bidrar till att stimulera arbetskraftsdeltagandet. Detta gäller bland annat för personer som närmar sig pensionsåldern och som har möjligheten att välja mellan att stanna kvar i arbetslivet i stället för att gå i pension. Mot den bakgrunden kan en skattereduktion i form av en avskaffad värnskatt stimulera till att äldre personer som kan och vill förlänga arbetslivet också gör det. Eftersom gruppen äldre förvärvsarbetande (60-64 år) utgör cirka en tiondel i varje inkomstklass av dem som har de allra högsta inkomsterna innebär elimineringen av värnskatten att fördelningsprofilen – som framgår av Tabell 1 kolumn 3 - i stort sett är densamma för de äldre som för samtliga höginkomsttagare. Detta speglas av Tabell 1 kolumn 4 som visar hur skattereduktionen påverkar den äldre åldersgruppen i olika inkomstklasser bland höginkomsttagarna. Detta betyder att reduktionen i praktiken berör ett förhållandevis litet antal förvärvsarbetande äldre personer. Det är potentiellt cirka 30 000 personer som kan stå inför ett sådant vägval.

Arbetsförmedlingen instämmer med förslaget bedömning att elimineringen av värnskatten sannolikt har mycket begränsade konsekvenser för sysselsättningen och arbetslösheten. Myndigheten menar däremot att argumentationen om effekterna av skattereduktionen på arbetstider och självfinansieringsgraden reser en del frågor. Det är möjligt att skattereduktionen potentiellt skulle kunna stärka drivkrafterna för de redan sysselsatta att arbeta fler timmar. Förslaget refererar till resultat från simuleringsmodeller som visar på anmärkningsvärda höga ökning av antalet timmar om värnskatten avskaffas. Denna ökning av arbetade timmar skall ses mot bakgrund av att det är knappt 150 000 personer som har de allra högsta förvärvsinkomsterna och som får en årlig inkomstökning med en till två procentenheter om värnskatten avskaffas.

Det principiella resonemanget verkar bygga på att arbetsutbudets mekanismer enbart drivs av substitutionseffekter utan några inkomsteffekter varför en skattereduktion i sådant fall per definition måste öka antalet arbetade timmar.² I vilken utsträckning det finns empiriskt stöd för om detta är en dominerande beteendemekanism för valet av arbetstid vid skatteförändringar för

¹ Se exempelvis Arbetsförmedlingens remissvar avseende *Begränsad uppräknig av skiktgränserna för statlig inkomstskatt för 2018* (dnr Af-2017/00155390), *Begränsad uppräknig av den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt för 2017* (dnr Af-2016/191137), och *Vissa inkomstskatte- och socialavgiftsfrågor inför budgetpropositionen för 2015* (dnr Af-2014/487659).

² I förslaget åberopas bland annat en forskningsstudie av Birch-Sorensen (2010) som är en allmän jämviktsmodell som inte tar hänsyn till skatternas eventuella effekter på sysselsättningen utan utgår från en situation där individens anpassning sker genom arbetstiden, givet att individen är sysselsatt.

personer i den övre delen av förvärvsinkomstfördelningen framgår inte av förslaget.³ Myndigheten menar dock att även för personer med de allra högsta inkomsterna är det inte uteslutet att inkomsteffekter av en skattereduktion kan vara av betydelse för valet av arbetstid. Dessutom bygger simuleringsmodeller i hög grad på antaganden om olika slag av elasticiteter och resultaten är känsliga för elasticiteternas storlek. Det är även svårt att bedöma hur sådana simuleringsresultat förhåller sig till beräkningar (estimat) från skattade statistiska modeller eller experimentella utvärderingsstudier som bygger på representativa data, eftersom förslaget inte redovisar några sådana studier.

Arbetsförmedlingen menar dessutom att förslaget refererar till studier som riskerar att ge en förenklad syn på vad som bestämmer omfattningen av individers val av arbetstider och att det även är andra faktorer än bara löneinkomsten som bestämmer arbetsutbudet. I flertalet arbetsutbudsstudier som undersöker förändringar i arbetstider är utgångspunkten individens genomsnittliga arbetstid eller "normalarbetstid" som bygger på uppgifter från registerdata. En observation är att personer med de allra högsta förvärvsinkomsterna inte sällan har arbeten med oreglerade arbetstider (eller förtroendearbetstid) eftersom arbetet utförs i uppdrags- eller projektform. Det är heller inte ovanligt att sådana personer vittnar om att arbetet kräver starkt engagemang som medför arbetstider som betydligt överstiger "normalarbetstiden".⁴ Uppgifter om sådana mer extrema arbetstider finns veterligen inte i några registerdata som är en vanlig statistisk källa för detta slag av arbetsutbudsstudier. I sådana studier finns det därmed potentiellt ett uppenbart kontrollproblem för att undersöka förändringar i arbetstiden för personer i höga inkomstlägen, dvs att beräkna om och i så fall beakta att den faktiska genomsnittliga arbetstiden för dessa personer avviker från normalarbetstiden. Detta framstår som särskilt viktigt för att undersöka hur ett avskaffande av värnskatten påverkar antalet arbetade timmar.

Myndigheten är också tveksam till förslagets argumentation om att skattereduktionen inom överskådlig tid skulle vara självfinansierad genom de så kallade dynamiska (indirekta) effekter som skulle öka skattebasen på grund av reduktionen. Förslaget refererar till två studier som indikerar att självfinansieringen av värnskatten till och med är långt över 100 procent. En av studierna är en teoretisk modell av Birch-Sorensen (2010) där resonemanget om självfinansiering genom dynamiska effekter bygger på att det uppkommer interaktioner - så kallade allmänna jämviktseffekter - mellan olika delar av ekonomin som bidrar till att skattebasen ökar. Det bör dock noteras att studien betonar att de självfinansieringsgrader som beräknas och följer av modellen har en lång tidshorisont - utan att precisera hur lång - innan ekonomin fullt ut har anpassat sig till skatteförändringar.⁵ Den andra studien av Holmlund & Söderström (2011) är

³ Finanspolitiska rådet (2008) refererar till studier som visar att det finns empiriskt stöd för att substitutionseffekten dominerar över inkomsteffekten i lägre inkomstintervall men att detta inte nödvändigtvis gäller i höga inkomstintervall.

⁴ Anekdotiska belägg anger veckoarbetstider i intervallet 60-70 timmar.

⁵ Se Birch-Sorensen (2010), s.19,

empirisk och beräknar självfinansieringsgraden utifrån en modell som statistiskt "fungerar" för män men däremot inte för kvinnor vilket reser tvivel om hur allmängiltiga resultaten är, något som även författarna framhåller.

Generellt är det även oklart från förslaget om de dynamiska effekter som utökar skattebasen är en konsekvens av att personer som omfattas av skattereduktionen arbetar fler timmar och/eller beror på andra interaktioner mellan olika delar av ekonomin som antas uppkomma på grund av reduktionen. Om förslaget även utgår ifrån att det sistnämnda har påverkan efterlyser myndigheten mer konkreta exempel på hur detta slag av dynamiska effekter uppkommer till följd av skattereduktionen.

Förslagets samlade bedömning utifrån ytterligare liknande studier på området är att självfinansieringsgraden sannolikt är 100 procent och att 10 år är "en vanlig uppskattning" innan effekterna får fullt genomslag. Men mot bakgrund av den osäkerhet som finns om att personer med de allra högsta inkomsterna möjligen har sådana arbeten som innebär att den genomsnittliga arbetstiden väsentligt avviker från normalarbetstiden för övriga inkomsttagare framstår inte detta som någon självklar bedömning.

Arbetsförmedlingens vägnar

Maria Mindhammar
överdirektör

Johnny Zetterberg

Beslut i ärendet har fattats av överdirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av Johnny Zetterberg och har beretts i samverkan med Ledningsstaben, Ekonomiavdelningen och Rättsavdelningen. I den slutliga handläggningen av ärendet har enhetschefen Anders Ljungberg och sektionschefen Helena Persson deltagit.

Tabell 1. Fördelning av avskaffad värnskatt i olika inkomstklasser

	(1)	(2)	(3)	(4)
Årsinkomster tkr	Andel förvärvs- arbetande i procent	20-64 år skattereduktion i mkr/år	Andel reduktion för olika årsinkomster i procent	60-64 år skattereduktion i mkr/år
700-750	0,96	-58	1	-6
750-800	0,71	-153	3	-17
800-900	0,93	-467	8	-52
900-1000	0,58	-509	8	-60
1000-1500	0,98	-1 983	32	-244
1500-	0,39	-2 949	48	-318
Summa	4,5	-6 120		-698

Källa: Arbetsförmedlingens beräkningar med utgångspunkt från uppgifter i förslaget som avser år 2020 och statistik om inkomst- och förvärvsarbeten från SCB. Andelen förvärvsarbetande bygger på uppgifter om fördelningen av förvärvsarbetande i olika inkomstklasser enligt 2017 års statistik.