

NR 9 | 2020

RAPPORT

# SKATTA ELLER GRÅTA

Om marginalsatternas betydelse för arbetsutbudet

UNDERLAGSRAPPORT NUMMER 5 TILL ARBETARRÖRELSENS  
SKATTEPOLITISKA SKUGGUTREDNING

NIKLAS BLOMQVIST



tankesmedjan  
**TIDEN**



ISBN: 978-91-89117-13-6

© Tankesmedjan Tiden 2020

Text: Niklas Blomqvist

Omslagsfoto: Istockphoto

Grafisk form: Johan Resele

# SKATTA ELLER GRÅTA

Om marginalsatternas betydelse  
för arbetsutbudet

NIKLAS BLOMQVIST





## INNEHÅLL

<b>Sammanfattning</b>	7
<b>Förord</b>	9
<b>1 Inledning</b>	11
<b>2 Förklaring av begrepp</b>	13
2.1 Marginalskatt, genomsnittsskatt och deltagandeskatt	13
2.2 Skatteelasticitet	14
2.3 Intäktsmaximerande högsta marginalskatt	15
2.4 Självfinansieringsgrad	17
2.5 Olika empiriska metoder för att mäta skatteelasticiteten	17
<b>3 Skatter och sysselsättning i Sverige och andra OECD-länder</b>	19
<b>4 Empiriska beräkningar av skatteelasticiteten</b>	22
4.1 Empiriska studier på nordiska data	22
4.2 Sammanfattning av empiriska studier på nordiska data	26
<b>5 Mätproblem</b>	28
5.1 Optimeringsfriktioner	28
5.2 Skatteplanering	30
5.3 Löneförhandling	31
5.4 Egenföretagare	32
<b>6 Jobbskatteavdraget</b>	34
<b>7 Marginalskatter och utbildning</b>	37
<b>8 Avslutande sammanfattning</b>	39
<b>Referenser</b>	41
<b>Bilaga A</b>	
<b>Tidigare utvärderingar av jobbskatteavdraget</b>	43
<b>Bilaga B</b>	
<b>Deltagandeskatt och sysselsättning 2019</b>	44



## SAMMANFATTNING

I januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna angavs att en skattereform som utjämnar de ekonomiska klyftorna skulle genomföras. Trots det har de högsta marginalskatterna, i form av värnskatten, sänkts med ökade klyftor som följd.

I debatten har det framförts som närmast en självklarhet att avskaffandet av värnskatten skulle vara självfinansierad. Enligt finansdepartementet (2019) ligger självfinansieringsgraden av att avskaffa värnskatten på 56–185 procent. Denna rapport visar att självfinansieringsgraden är lägre än tidigare beräkningar och att de enda säkra effekterna av en avskaffad värnskatt är ökad ojämlikhet och minskade skatteintäkter.

En genomgång av den empiriska litteraturen kring skatter och arbetsutbud visar att marginalskattesänkningar, likt avskaffad värnskatt, och breda skattesänkningar riktade till löntagare, likt jobbskatteavdraget, inte kompenseras tillräckligt av ökat arbetsutbud och därmed leder till minskade skatteintäkter.

Den intäktsmaximerande högsta marginalskatten i Sverige beräknas till 76–86 procent och skulle förmodligen vara ännu lite högre om möjligheterna för skatteplanering, via till exempel 3:12-reglerna, minskade.

Den empiriska litteraturen som mäter arbetsutbudseffekter av skatter dras med flera typer av mätproblem som kan leda till felaktiga resultat. Detta har i både debatten och forskningen använts som argument för att resultat som visar på små effekter av skatter på arbetsutbudet är underskattade. Denna rapport visar att mätproblemen likaväl kan leda till att de empiriska resultaten överskattar skatternas effekt på arbetsutbudet och att effekten därför kan vara ännu mindre än vad som ofta uppmäts. Exempel på mätproblem som leder till överskattning är skatteplanering och löneförhandlingar som kan misstas för arbetsutbudseffekter.

En genomgång av deltagandeskatter, offentlig subventionerad barn- och äldreomsorg, och arbetsutbudet visar att fokus på skatters påverkan på sysselsättningsgraden är missriktad. Sysselsättningsgraden är som högst i länder med högre skatt på arbete. Samtidigt verkar offentliga investeringar i just barn- och äldreomsorg, infrastruktur och andra offentligt tillhandahållna tjänster som är komplement till arbete (och kräver högre skatter) vara viktigare för sysselsättningen än skattenivån.

Det är dags att begrava idén att det går att sänka skatten och samtidigt öka skatteintäkterna.



## FÖRORD

Detta är den femte underlagsrapporten i Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning. Rapporten är skriven av nationalekonomen Niklas Blomqvist och behandlar effekterna av marginalsatser och deltagandesatser på sysselsättning och arbetsutbud. Författaren svarar själv för både analys och förslag på reformer i rapporten.

Skuggutredningen tillsattes hösten 2019 för att bidra med nya skatteförslag och lösningar som minskar klyftorna och som ger en hållbar finansiering av välfärden. En utgångspunkt är de förslag som presenterades i LOs jämlikhetsutredning. Ambitionen är att föra in kunskap och konkret policy i den nya stora skatteutredning som regeringen, Centerpartiet och Liberalerna kommit överens om i januariavtalet. Detta är den sista av totalt fem underlagsrapporter. LO kommer slutligen att presentera en slutrapport under hösten 2020.

Syftet med denna rapport är att diskutera de resultat som forskningen ger när det gäller effekter på arbetsmarknaden av genomsnittliga skatter och marginalskatter. Sverige har i en internationell jämförelse höga skatter på arbete och samtidigt en hög sysselsättningsgrad. Trots detta antas ofta att höga löneskatter har negativa effekter på individens vilja att arbeta.

Rapporten visar på att vare sig beslutet att arbeta eller valet av arbetade timmar påverkas av skatter i särskilt stor utsträckning. Rapporten går också igenom olika mätproblem i resultaten från den empiriska forskningen. Mätproblemen har i forskningen ofta lyfts fram för att hävda att arbetsutbudet påverkas mer av skatter än de empiriska resultaten visar. Författaren visar att detta inte nödvändigtvis stämmer, utan att mätproblemen lika väl kan innebära att den empiriska forskningen överskattar hur mycket arbetsutbudet påverkas av skatter.

Skuggutredningen konstaterar att författarens utredning visar att det finns anledning att omvärdera synen på löneskatternas effekter i Sverige. Hur och på vilket sätt kommer vi redogöra för i vår slutrapport.

**Torbjörn Hållö**  
LO-ekonom

**Åsa-Pia Järliden Bergström**  
LO-ekonom

**Daniel Färm**  
Tankesmedjan Tidens chef

# 1 INLEDNING

Som en del av januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna avskaffades värnskatten 2020. Detta trots att punkt 4 i januariavtalet angav som mål för en omfattande skattereform att ”utjämna dagens växande ekonomiska klyftor”. Då värnskatten är en skatt på de högsta arbetsinkomsterna kommer dess avskaffande i stället leda till ökade ekonomiska klyftor. Varför har man ändå valt att avskaffa värnskatten? På många håll har det argumenterats för att avskaffandet av värnskatten inte kommer att minska statens intäkter på sikt. Avskaffandet av värnskatten förväntas vara självfinansierad då sänkt skatt skulle leda till att höginkomsttagare börjar arbeta mer och därmed betalar in mer skatt än de gjorde när värnskatten fanns på plats. Dessutom nämns ofta att det blir mer lönsamt att utbilda sig. Konjunkturinstitutets generaldirektör Urban Hansson Bruswitz, Finanspolitiska rådets ordförande Harry Flam, och Bastani och Selin (2019) i en ESO-rapport är några som hävdar detta.<sup>1</sup> De har samtidigt poängterat att de ekonomiska klyftorna kommer öka om värnskatten avskaffas, och har därför föreslagit höjda kapital-skatter som kompensation. Problemet med dessa beräkningar är att det inte alls är självklart att värnskattens avskaffande skulle vara självfinansierad. Beslutet att endast avskaffa värnskatten utan att kompensera med höjda kapital-skatter kan mycket väl ha påverkats av den debatt som föregick beslutet, där det närmast verkade som att en enig ekonomkår menade att avskaffad värnskatt skulle betala sig själv. Denna rapport visar att den senaste national-ekonomiska empiriska forskningen på marginalskatter och arbetsutbud inte stöder slutsatsen att värnskattens avskaffande betalar sig själv. Om avskaffandet av värnskatten innebär en intäktsminskning för staten som inte kompenseras med höjda kapital-skatter kommer de ekonomiska klyftorna öka både genom högre nettoinkomster för de mest välbetalda och genom att statens möjligheter till utjämnande ekonomisk politik minskar.

<sup>1</sup> Bastani och Selins rapport om en reformerad inkomstbeskattning lutar sig inte mot att avskaffad värnskatt är självfinansierad, men de antar att så är fallet. Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet är även tydliga med att självfinansieringen endast uppnås på mycket lång sikt, 10–20 år. Se till exempel <https://www.svd.se/okade-klyftor-nar-varnskatten-tas-bort>

För att kunna dra slutsatser om hur värnskatten, och andra skatter på arbete, påverkar statens skatteintäkter är det viktigt att veta hur marginalsatser påverkar arbetsutbudet. Det vill säga hur marginalsatser påverkar hur många timmar anställda väljer att arbeta. Den här rapporten visar på att vare sig beslutet att arbeta eller valet av arbetade timmar påverkas av skatter i särskilt stor utsträckning. Rapporten går också igenom olika mätproblem som påverkar trovärdigheten i resultaten från den empiriska forskningen. Dessa mätproblem har i forskningen ofta lyfts fram för att hävda att arbetsutbudet påverkas mer av skatter än de empiriska resultaten visar. Jag visar att detta inte nödvändigtvis stämmer, utan att mätproblemen lika väl kan innebära att den empiriska forskningen överskattar hur mycket arbetsutbudet påverkas av skatter.

# 2 FÖRKLARING AV BEGREPP

## 2.1 MARGINALSKATT, GENOMSNITTSSKATT OCH DELTAGANDESKATT

I debatten om skatter och arbetsutbud är det viktigt att skilja på marginalskatt och genomsnittsskatt. Genomsnittsskatten är ett mått på hur mycket skatt en löntagare betalar totalt på sin lön. En löntagare som tjänar 60 000 kronor i månaden och betalar 18 000 kronor i månaden i skatt har en genomsnittsskatt på 30 procent. Marginalskatt beskriver i stället hur mycket skatt en person måste betala på nästa intjänade krona. Om löntagaren som tjänar 60 000 kronor i månaden skulle få en lönehöjning till 60 100 kronor och då betala 18 060 kronor i skatt (en lönehöjning på 100 kronor och en skatt på sista hundralappen på 60 kronor) är marginalskatten 60 procent, även om genomsnittsskatten fortfarande är 30 procent. Det är marginalskatten som borde påverka människors beslut om det är värt att arbeta en timme extra eller inte. Därför är det, åtminstone i teorin, marginalskatten som är avgörande för arbetsutbudet hos de som redan har ett arbete. Beslut om hur många timmar man ska arbeta kallas för beslut om den "intensiva marginalen".

Ett annat viktigt beslut är beslutet att över huvud taget delta i arbetskraften.<sup>2</sup> Detta beslut beror i teorin på något som kan kallas "deltagandeskatten". Deltagandeskatten är den genomsnittliga skatten på arbetsinkomsten samt den minskade inkomsten som kommer från socialförsäkringar och bidrag när arbetsinkomsten ökar. För att ge ett exempel: Låt säga att en arbetslös får 10 000 kronor i månaden efter skatt från sin a-kassa. Denna person erbjuds ett arbete med en lön på 20 000 kronor i månaden, vilket ger 15 000 kronor i månaden efter skatt. Om personen accepterar jobbet kommer även a-kassan sluta betalas ut. Den totala deltagandeskatten är därför 5 000 kronor (skatten på

<sup>2</sup> Det är oklart om detta är att betrakta som ett beslut från löntagarens sida, men i den enklaste national-ekonomiska modellen ses detta som något löntagaren bestämmer över själv.

lönen) plus 10 000 kronor (den förlorade inkomsten från a-kassan).<sup>3</sup> Deltagandeskatten är därmed 75 procent av lönen – 15 000 kronor i deltagandeskatt på en lön på 20 000 kronor. Denna rapport fokuserar främst på marginalskattens påverkan på arbetsutbudet för den som redan arbetar, men kommer även ta upp deltagandebeslutet och deltagandeskatten.

Enligt Lundberg (2016) var den högsta marginalskatten i Sverige 77 procent innan värnskatten avskaffades. I denna uträkning inkluderas moms på konsumtion samt arbetsgivaravgifter. Delar av arbetsgivaravgiften går till pension, samt är inkomstgrundande vid sjukdom, arbetslöshet och föräldradedighet och kan därmed betraktas som försäkring och uppskjuten lön. Vid högre inkomster slår löntagare i taket för pensionsgrundande inkomst och nivån på arbetslös-



**Över tid har en allt större andel löntagare slagit i taken för de olika försäkringar som arbetsgivaravgiften till viss del finansierar, vilket därmed inneburit höjd marginalskatt för flera medelinkomsttagare.**

hetsersättningen, föräldra- och sjukpenningen, vilket innebär att arbetsgivaravgiften då kan betraktas som en ren skatt. Låt oss återgå till löntagaren som tjänade 60 000 kronor i månaden och fick en lönehöjning på 100 kronor för att illustrera detta. Om en arbetsgivaravgift på 30 procent räknas in i lönen blir lönehöjningen i stället 130 kronor. Då arbetsgivaravgiften är en skatt vid dessa nivåer är skatten 60 kronor (på lönen) plus 30 kronor (arbetsgivaravgiften). Marginalskatten är därmed 90 kronor på en lönehöjning på 130 kronor, vilket

är ungefär 69 procent. För att inkludera momsen i beräkningen av marginalskatten räknas den ut på inkomsten som löntagaren har över efter skatt, vilken kan användas till konsumtion. Löntagaren som fick 130 kronor (inklusive arbetsgivaravgift) i lönehöjning har kvar 40 kronor att konsumera för. Momsen är på 25 procent, vilket innebär att av de 40 kronorna som konsumeras går 10 kronor till skatt. Marginalskatten blir därmed 100 kronor av en lönehöjning på 130 kronor, vilket är ungefär 77 procent. Inklusive arbetsgivaravgiften och moms på konsumtion var därmed den högsta marginalskatten i Sverige 77 procent innan värnskatten avskaffades. I dag är den högsta marginalskatten ungefär 74 procent. Över tid har en allt större andel löntagare slagit i taken för de olika försäkringar som arbetsgivaravgiften till viss del finansierar, vilket därmed inneburit höjd marginalskatt för flera medelinkomsttagare.

## 2.2 SKATTEELASTICITET

För att kunna säga något om hur marginalskatter påverkar arbetsutbudet är skatteelasticitet ett viktigt begrepp inom nationalekonomin. Skatteelasticiteten

<sup>3</sup> Detta är definitionen av deltagandeskatten. I praktiken kan det tyckas märkligt att behandla arbetslöshetsförsäkringen som en skatt på arbete, särskilt som olika länder har olika krav och kontrollmekanismer kopplade till arbetslöshetsersättningen. I avsnitt 3 ser vi också tydligt att denna typ av incitamentstänk inte överensstämmer med faktiska utfall.

beskriver hur mycket en löntagare förändrar sitt arbetsutbud vid en skatteförändring. Skatteförändringen beräknas genom att mäta förändringen av hur mycket av lönen som löntagaren får behålla efter skatt. Om skatteelasticiteten till exempel skulle vara 0,1 innebär det att en skatteförändring på 1 procent leder till att löntagaren kommer ändra sitt arbetsutbud med 0,1 procent. Låt mig ge ett exempel för att förtydliga. En höjning av marginalskatten från 70 till 73 procent är en minskning av lönen efter skatt på 10 procent.<sup>4</sup> Om skatteelasticiteten är 0,1 innebär det att en person som arbetar 40 timmar i veckan skulle dra ned på sin arbetstid till 39 timmar och 36 minuter i veckan, vilket motsvarar 1 procent sänkning av arbetstiden. Trots att marginalskatter antas påverka arbetsutbudet i form av arbetade timmar mäts skatteelasticiteten ofta på förändring av inkomster. Anledningen till detta är att det finns bättre information om inkomster, men det finns också ett antagande om att marginalskatt kan påverka hur mycket löntagare anstränger sig, och därmed deras timlön, utöver arbetstiden. Bastani och Selin (2019) och Lundberg (2016) är några som nyligen antagit att skatteelasticiteten i Sverige är 0,2. Denna nivå på skatteelasticiteten skulle innebära att värnskatten kan avskaffas utan att staten går miste om skatteintäkter.

### 2.3 INTÄKTSMAXIMERANDE HÖGSTA MARGINALSKATT

Den intäktsmaximerande högsta marginalskatten är ett begrepp som används för att beräkna hur hög marginalskatten kan vara utan att skatteintäkterna minskar. När marginalskatten är för hög kommer en höjning av skatten innebära ett så stort bortfall i arbetade timmar att skattehöjningen leder till minskade skatteintäkter. Om marginalskatten inte är för hög kommer en skattehöjning leda till ökade skatteintäkter. Den intäktsmaximerande högsta marginalskatten är den nivå på marginalskatten där skatteintäkterna är som högst. Det innebär att begreppet inte tar ideologisk hänsyn. Värderingar som jämlikhet eller att löntagare bör få behålla minst en viss andel av sin lön efter skatt vägs inte in i denna beräkning.

För att beräkna den intäktsmaximerande nivån på marginalskatten på höga inkomster behöver vi endast känna till två värden: Nivån på skatteelasticiteten,  $\epsilon$ , samt paretoparametern,  $\alpha$ . Skatteelasticiteten  $\epsilon$  är ett mått på hur mycket löntagare förändrar sitt arbetsutbud när marginalskatten ändras. Paretoparametern  $\alpha$  är ett mått på hur sammanpressad lönestrukturen är i ett land. Ju jämlikare löner, desto högre  $\alpha$ . Paretoparametern räknas ut genom formeln  $\alpha = zb/(zb-b)$ , där  $b$  är en specifik inkomstnivå, till exempel brytpunkten för värnskatten, och  $zb$  är den genomsnittliga arbetsinkomsten för alla löntagare med inkomster ovanför brytpunkten,  $b$ . Enligt beräkningar gjorda av Lundberg (2016) är  $\alpha = 3,18$  för löneinkomster i Sverige. Saez (2001) visar att den intäkts-

<sup>4</sup> Om skatten ökar från 70 till 73 procent så har lönen efter skatt sjunkit från 30 till 27 procent, en förändring på 3 procentenheter från den ursprungliga 30, det vill säga en minskad lön efter skatt på 10 procent.

maximerande nivån på marginals-katten,  $\tau$ , är  $\tau^* = 1/(1 + \alpha\epsilon)$ . Högre skatteelasticitet betyder därmed en lägre intäktsmaximerande nivå på marginals-katten, eftersom arbetsutbudet kommer att minska mer desto högre skatteelasticiteten är. Högre paretoparameter kommer också leda till en lägre intäktsmaximerande nivå på marginals-katten. Detta eftersom skatteintäkterna från hela snittinkomsten,  $z_b$ , kommer minska när arbetsutbudet minskar, medan skatteintäkterna från en marginals-kattehöjning över brytpunkten  $b$  endast kommer öka med skillnaden mellan  $z_b$  och  $b$ , eftersom skattehöjningen endast gäller inkomster över  $b$ . Intuitionen bakom detta är att ju lägre snittinkomsten  $z_b$  över en viss brytpunkt är, desto mindre skatteintäkter kan en marginals-kattehöjning för inkomster över denna nivå dra in. Samtidigt kommer de över brytpunkten att dra ned på sitt arbetsutbud och därmed minska de totala skatteintäkterna, inte enbart intäkterna från den extra marginals-katten.

Det går givetvis att föredra en annan nivå än  $\tau^*$ , men  $\tau^*$  kommer vara vägledande för huruvida en skattesänkning betalar sig själv eller inte. Är den faktiska marginals-katten högre än  $\tau^*$  kommer en skattesänkning leda till högre skatteintäkter tack vare ökat arbetsutbud. Är marginals-katten i stället lägre än  $\tau^*$  leder en skattesänkning till lägre skatteintäkter.

Tabell 1 visar skillnaden i intäktsmaximerande högsta marginals-katt vid olika skatteelasticiteter, vilket visar på vikten av att korrekt bedöma nivån på skatteelasticiteten. Om skatteelasticiteten är låg (0,05) kan marginals-katten höjas med 10 procentenheter jämfört med dagens nivå. Är skatteelasticiteten 0,10 är dagens nivå den som maximerar skatteintäkterna. En hög skatteelasticitet (0,20) innebär i stället att marginals-katten kan sänkas från dagens 74 procent till endast 61 procent och ändå generera högre skatteintäkter.

**TABELL 1: INTÄKTSMAXIMERANDE HÖGSTA MARGINALSKATT VID OLIKA SKATTEELASTICITETER**

ELASTICITET	INTÄKTSMAXIMERADE HÖGSTA MARGINALSKATT
0 (statisk)	100%
0,05 (låg)	86%
0,10 (medel)	76%
0,15 (medelhög)	68%
0,20 (hög)	61%

Not: Beräknat med formeln  $\tau^* = 1/(1 + \alpha\epsilon)$ , där  $\tau^*$  är den intäktsmaximerande marginals-katten,  $\alpha = 3,18$  (från Lundberg 2016), och  $\epsilon$  skatteelasticiteten.

I USA är paretoparametern mycket lägre, runt 2, än i Sverige. Detta beror delvis på att kapital- och arbetsinkomst beskattas tillsammans, och löneinkomsterna



är mer sammanpressade än kapitalinkomsterna. Hade kapital- och arbetsinkomster beskattats tillsammans i Sverige hade paretoparametern varit 2 även här (se Atkinson m.fl. 2011). Paretoparameterns effekt på den intäktsmaximerande nivån på marginalskatten är stor. Med detta sätt att räkna hade den intäktsmaximerande nivån på marginalskatten vid en skatteelasticitet på 0,15 varit 77 i stället för 68 procent om kapital- och inkomstskatter beskattats tillsammans i Sverige.<sup>5</sup>

## 2.4 SJÄLVFINANSIERINGSGRAD

Ett begrepp som hör ihop med beräkningen av intäktsmaximerande högsta marginalskatt är självfinansieringsgraden. Självfinansieringsgraden är ett sätt att beräkna hur mycket av en marginalskattesänkning som betalar sig själv genom ökat arbetsutbud. En självfinansieringsgrad på 50 procent innebär att en skatt som drar in 10 miljarder kronor vid nuvarande arbetsutbud endast kommer leda till ett intäktsbortfall på 5 miljarder kronor om den tas bort. Detta för att arbetsutbudet kommer att öka och därmed till viss del kompensera för skattebortfallet av den sänkta skatten. Självfinansieringsgraden går att räkna ut efter en formel som liknar den för den intäktsmaximerande högsta marginalskatten:  $\text{självfinansieringsgrad} = \alpha\epsilon\tau/(1 - \tau)$ .

## 2.5 OLIKA EMPIRISKA METODER FÖR ATT MÄTA SKATTEELASTICITETEN

Den empiriska forskningen som försöker beräkna skatteelasticiteten kan grovt delas in i två grupper, beroende på vilken metod de använder. Kvasiexperimentella metoder använder sig av skatteförändringar över tid och jämför hur en "behandlingsgrupp" (vars skatt förändras) förändrar sitt arbetsutbud jämfört med en "kontrollgrupp" (vars skatt är oförändrad). Anledningen till att metoderna kallas kvasiexperimentella är för att de likt experiment använder sig av behandlings- och kontrollgrupper. Skillnaden är att grupperna inte är randomiserade, utan bestäms beroende på vilken inkomstgrupp en individ tillhör när skatten förändras (därav "kvasi"). Den andra metoden mäter i stället distributionen av löntagare med löneinkomster runt en nivå där marginalskatten förändras. Denna metod kallas "bunching".

Bunchingmetoden utnyttjar att det i progressiva skattesystem finns brytpunkter där löneinkomster över en viss nivå beskattas högre. Om höjda marginalskatter påverkar arbetsutbudet borde det gå att mäta en hopning (bunching) av skattebetalare med inkomster precis på nivån för brytpunkten. Detta beror kortfattat

<sup>5</sup> Det är dock vanskligt att göra sådana direkta beräkningar, då förändrade kapitalskatter skulle kunna skapa en mer sammanpressad kapitalinkomst än dagens. Dessutom kan Sveriges låga skatteelasticiteter (se avsnitt 4) bero på att de mäts på endast löneinkomster vilka potentiellt inte påverkas lika mycket av marginalskatter som kapitalinkomster kan göra.

på att precis vid punkten där skatten höjs så minskar värdet (lönen efter skatt) av att arbeta mer. Därför kan vi förvänta oss att fler löntagare väljer att arbeta precis så många timmar att inkomsten är på samma nivå som brytpunkten, jämfört med hur många löntagare som väljer inkomster precis ovanför eller under brytpunkten. Genom att mäta antalet löntagare med inkomster väldigt nära brytpunkten är det möjligt att beräkna hur stor effekt den höjda marginalskatten har och därmed även nivån på skatteelasticiteten.

## 3 SKATTER OCH SYSSELSÄTTNING I SVERIGE OCH ANDRA OECD-LÄNDER

Detta avsnitt ger en kort sammanfattning av resultaten i Kleven (2014) gällande deltagandeskatt och dess förhållande till sysselsättningsgraden i olika OECD-länder (se avsnitt 2.1 för begreppsförklaring). Data kommer från 2008–2011 och skiljer sig därför något mot dagens nivåer.

Sverige, Danmark och Norge är bland de OECD-länder med högst skatt på arbete, med deltagandeskatter på 77–87 procent. Tyskland placerar sig i mellanskiktet av OECD-länderna med en deltagandeskatt på 63 procent. I andra änden har vi USA med en deltagandeskatt på 37 procent. Med dessa siffror i bakhuvudet är det lätt att anta att USA borde ha den högsta sysselsättningsgraden och de skandinaviska länderna den lägsta, men det förhåller sig tvärtom. Sverige, Danmark och Norge har högre skatt på arbete och högre sysselsättning än Tyskland som i sin tur har högre skatt på arbete och högre sysselsättning än USA. Om det finns ett tydligt samband mellan OECD-ländernas skatt på arbete och sysselsättningsgraden är den således positiv. Ju högre skatt, desto högre sysselsättningsgrad (se figur 1A). Figur 2, i bilaga B, visar att förhållandet mellan deltagandeskatt och sysselsättningsgraden fortfarande kvarstår år 2019.

Detta är enbart en korrelationsstudie och ska inte tas som intäkt för att högre deltagandeskatter leder till högre sysselsättning. Vad studien tyder på är dock att det, åtminstone på makronivå, kan finnas viktigare policyparametrar än skattenivåer som påverkar sysselsättningen. Detta är en tes Kleven (2014) undersöker. En alternativ förklaring som anförs är att de länder med högst sysselsättningsgrad också är de länder som har störst subventioner av arbetskraftsdeltagande genom offentlig finansiering av förskola och äldreomsorg. Dessa subventioner leder till att fler kan arbeta i stället för att vara hemma och ta hand om barn eller en äldre släkting. Kleven visar att korrelationen mellan andel av ett lands arbetsinkomst som läggs på subventioner av arbetskraftsdeltagande



**Medianlönen för en heltidsarbetare i USA är ungefär 4 000 dollar i månaden. En förskoleplats innebär därför en ”skatt” på 30 procent för den som väljer mellan ett heltidsarbete eller att stanna hemma med ett barn i USA.**

och sysselsättningen är positiv (se figur 1B). Skillnaden i offentlig subvention som andel av ett lands totala arbetsinkomst kan tyckas liten, men enligt tanke-smedjan Center for American Progress är genomsnittskostnaden för förskola 1 230 dollar i månaden i USA (800 dollar i månaden för dagmamma). Medianlönen för en heltidsarbetare i USA är ungefär 4 000 dollar i månaden. En förskole-plats innebär därför en ”skatt” på 30 procent för den som väljer mellan ett heltidsarbete eller att stanna hemma med ett barn i USA. I Sverige 2018 är ”skatten” för första barnet på förskola högst 1 382 kronor i månaden, eller 4,5 procent av medi-anlönen (högst 3 procent för ensamstående).<sup>6</sup>

Detta avsnitt har visat att deltagandeskatten inte är den viktigaste faktorn som avgör sysselsättnings-graden. När det kommer till de högsta marginal-skatteerna är det inte troligt att sysselsättningsgra-den påverkas av dessa i någon större utsträckning

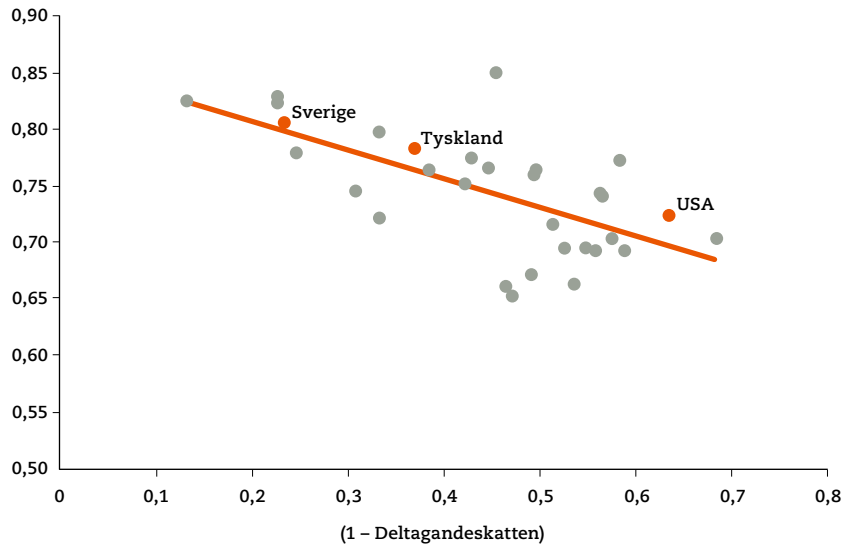
heller.<sup>7</sup> Snarare borde det vara antalet arbetade timmar för dem med högst inkomster som påverkas av högstanivån på marginalskatten. Marginalskatteerna i Norden är höga i jämförelse med övriga OECD-länder. Frågan är om de är så pass höga att skatteintäkterna är lägre än de hade kunnat vara vid en lägre nivå på marginalskatten. Nästa avsnitt kommer gå igenom den empiriska litteraturen som mäter skatteelasticitet på nordiska data och vad denna säger om nivån på den högsta intäktsmaximerande marginalskatten i Sverige.

<sup>6</sup> Se <https://www.americanprogress.org/issues/early-childhood/reports/2018/11/15/460970/understanding-true-cost-child-care-infants-toddlers/> och <https://www.bls.gov/news.release/wkyeng.t01.htm> samt <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/amnesovergripande-statistik/hushallens-ekonomi-allman-statistik/produktrelaterat/Fordjupad-information/forskole--och-fritidshemstaxor-2018/> och <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/medianloner-i-sverige/>

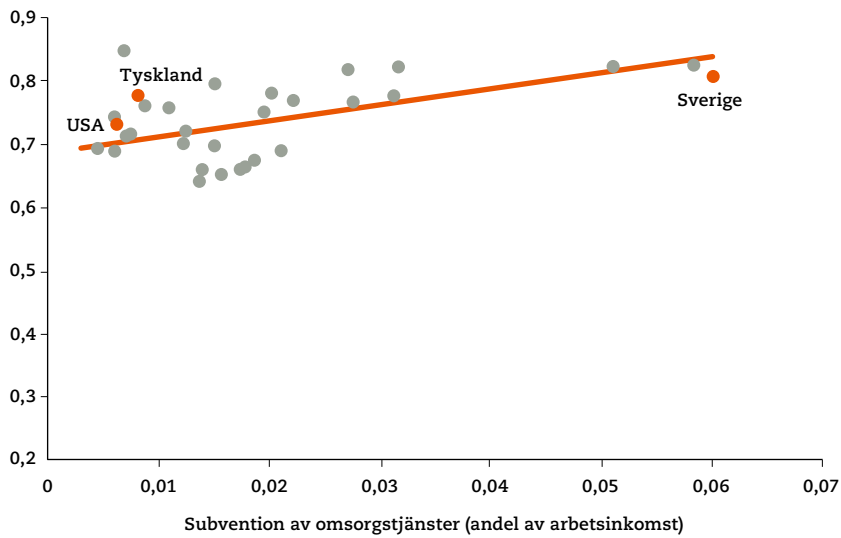
<sup>7</sup> För att nå lönenivåer där de högsta marginalskatteerna blir relevanta krävs det i regel arbetslivserfar-enhet. En person som står utan jobb har sällan ett så välbetalt arbete som alternativ, och skulle så vara fallet kommer skillnaden mellan arbetslöshetsersättningen och lönen efter skatt vara så pass stor att den effekten väger tyngre än marginalskatten.

**FIGUR 1: FIGUR 4 OCH 5 I KLEVEN (2014)**

**SYSSELSÄTTNINGSGRAD OCH DELTAGANDESKATT**



**SYSSELSÄTTNINGSGRAD OCH OFFENTLIGT FINANSIERAD BARN- OCH ÄLDREOMSORG.**



Not: Figur A visar sambandet mellan deltagandeskatten och sysselsättningsgraden i åldrarna 20–59 år för OECD-länder 2008–2011. Ju längre ut till höger på x-axeln, desto lägre deltagandeskatt. Figur B visar sambandet mellan subventioner av arbetskraftsdeltagande (som andel av arbetsinkomsten), i form av offentligt finansierad barn- och äldreomsorg, och sysselsättningsgraden i åldrarna 20–59 år för OECD-länder under år 2009.

# 4 EMPIRISKA BERÄKNINGAR AV SKATTEELASTICITETEN

## 4.1 EMPIRISKA STUDIER PÅ NORDISKA DATA

Det finns redan flera genomgångar av den nationalekonomiska forskningen på marginalsatser, skatteelasticiteter och arbetsutbud (se till exempel Bastani och Selin 2019, eller Saez m.fl. 2012).<sup>8</sup> Det som presenteras här kommer inte att vara en uttömmande redogörelse, utan i stället fokusera på ett urval av empiriska beräkningar av skatteelasticiteten som gjorts på nordiska data under 2010-talet. Valet att endast fokusera på nordiska data kommer av att skatteelasticiteter till stor del verkar bero på institutioner och skatteregler (Kleven 2014). Flera av de höga skatteelasticiteter som forskare funnit i USA verkar exempelvis bero på att tredjepartsrapportering av beskattningsbar inkomst inte är lika vanligt i USA (Kleven 2014, Mortenson och Whitten 2016 samt Saez 2010).<sup>9</sup> Detta innebär att det blir svårt att dra slutsatser om skatteelasticiteter i Sverige baserat på till exempel amerikanska data. De nordiska länderna har däremot institutioner och skatteregler som mer liknar de svenska, vilket betyder att det i högre utsträckning går att dra slutsatser om skatteelasticiteten i Sverige genom att titta på våra grannländer. Denna del kommer fokusera på punktskattningarna av skatteelasticiteten och metoderna som använts. Alla punktskattningar är genomsnitt av hur arbetsutbudet påverkas av marginalsatser i olika grupper. Inom dessa grupper kommer det finnas yrkesgrupper som har lätt att påverka sitt arbetsutbud (till exempel stafettläkare) och yrkesgrupper som inte alls kan höja sin lön genom ökad arbetstid (yrkesgrupper med förtroendearbetstid). Det innebär

<sup>8</sup> Det ska också nämnas att det finns en makrolitteratur som beräknar skatteelasticiteten genom länderjämförelser. Makrolitteraturen hittar ofta något högre elasticiteter (0,3 enligt sammanfattningen i Chetty 2012) än mikrolitteraturen. Makrolitteraturen kritiseras dock av Kleven (2014) för att inte inkludera transfereringssystemen i beräkningarna, samt att den gjorts på data från 1990-talet, då just lågskatteländer hade en mer positiv sysselsättningsutveckling jämfört med i dag. Klevens egna beräkningar från 2010 skulle exempelvis generera negativa skatteelasticiteter. Fokus i denna rapport är empirisk litteratur på nordisk data, vilket utesluter makrolitteraturens länderjämförelser.

<sup>9</sup> I USA är det vanligare att löntagaren själv rapporterar sin inkomst till skatteverket, jämfört med Sverige där det är arbetsgivaren, en tredje part, som rapporterar in löntagarens inkomst. Tredjepartsrapportering gör det svårare för löntagare att rapportera in felaktiga uppgifter för att undvika att betala skatt.

att det kommer finnas löntagare som reagerar mer eller mindre på förändrade marginalskatter än vad dessa punktskattningar visar. För att beräkna den intäktsmaximerande marginalskatten eller skatteförändringars självfinansieringsgrad är det dock genomsnittet som är viktigt. Metodproblem och dess implikationer kommer nämnas kort, men det är först nästa avsnitt som kommer fördjupa sig i metodproblemen. Genomgången är förhållandevis teknisk och resultaten kommer därför sammanfattas i slutet av detta avsnitt.

Bastani och Selin (2014) och Chetty m.fl. (2011) använder bunching som metod när de mäter skatteelasticiteten på svensk respektive danska data. Båda finner extremt låga skatteelasticiteter på 0,001 respektive 0,01 för löntagare. Enligt Chetty m.fl. (2011) är denna nivå på skatteelasticiteten underskattad på grund av optimeringsfriktioner som gör så att löntagare inte kan finjustera sitt arbetsutbud. Bastani och Selin (2014) visar i sin tur att den faktiska skatteelasticiteten kan vara så hög som 0,4 när den empiriska uppmätts till 0. Detta visas genom att göra antaganden kring hur stor optimeringsfriktionen är och sedan beräkna hur hög skatteelasticiteten kan vara vid denna nivå på optimeringsfriktionen samtidigt som den empiriskt uppmätta elasticiteten är 0. I avsnitt 5 nedan kommer jag återkomma till detta och även diskutera hur optimeringsfriktioner inte nödvändigtvis innebär att empiriska skatteelasticiteter underskattas, samt hur andra mätproblem riskerar att leda till att de snarare överskattas. Søggaard (2019), som också använder bunching som metod, försöker komma runt problemet med optimeringsfriktioner. Han tittar på bunching hos danska studenter vars löner från extraarbete når nivån där studiebidraget fasas ut. Marginalskatten ändras med 75 procent vid denna punkt. Trots den höga marginalskatten är det svårt att upptäcka någon bunching. I stället använder sig Søggaard (2019) av det faktum att gränsen för när studiebidraget fasades ut flyttades 2009. Genom att studera skillnaden i inkomstdistribution för danska studenter åren innan 2009 jämfört med åren efter 2009 finner Søggaard en skatteelasticitet på 0,08–0,10.

Blomquist och Selin (2010) använder sig av svenska skattereformer mellan 1981 och 1991 för att jämföra hur grupper, som på grund av sina inkomster får olika stora marginalskatteförändringar, ändrar sina arbetsutbud. Under denna period sjönk marginalskatten från 85 procent till strax över 50 procent, där den största förändringen kom från 1991 års skattereform. De finner en skatteelasticitet på 0,19–0,21 för män och 0,96–1,44 för kvinnor. Antalet observationer är dock få (586 respektive 522).<sup>10</sup> Det är svårt att förklara varför kvinnors elasticitet skiljer sig så pass mycket från männens i Blomquist och Selins (2010) beräkningar. Inga andra artiklar i detta urval visar på så stora skillnader. Tidigare litteraturgenomgångar av svenska skatteelasticiteter brukar

**Under denna period sjönk marginalskatten från 85 procent till strax över 50 procent, där den största förändringen kom från 1991 års skattereform.**



<sup>10</sup> Detta kan jämföras med Gelber (2014) nedan, som mäter effekten av en skattereform på 100 107 män och 100 107 kvinnor.

endast lyfta Blomquist och Selins resultat för män. Då metoden som använts är samma för män och kvinnor i denna studie finns det ingen anledning att anta att resultaten för männen är mer trovärdiga än resultaten för kvinnorna. En annan intressant aspekt i Blomquist och Selin (2010) är att de inte enbart tittar på skatteelasticiteten för beskattningsbar inkomst, utan även timlönen. Det visar sig att drygt 70 procent av männens och 40 procent av kvinnornas skatteelasticitet beror på höjda löner, snarare än fler arbetade timmar. Detta skulle kunna bero på att de höginkomsttagare vars skatt sänkts, ansträngt sig mer och därför höjt sina löner, men det är också möjligt att det handlar om att höginkomsttagare löneförhandlar mer aggressivt när deras marginalsatser sänks. Denna teori framförs av Piketty m.fl. (2014) och innebär i så fall att den korrekta elasticiteten skulle vara 0,05 för män och 0,73 för kvinnor.<sup>11</sup> Detta förklaras mer på djupet i avsnitt 5, nedan. Även Ericson m.fl. (2015) tittar på både timlön och skatteelasticitet. De finner skatteelasticiteter på 0,16–0,23 för kvinnor och 0,24–0,29 för män. Kvinnors löner verkar inte påverkas i särskilt stor utsträckning av marginalsattesänkningar, medan männens skatteelasticitet kommer till 30–40 procent från förändrad lön. Borräknat lönehöjningar är kvinnors skatteelasticitet 0,16–0,17 och männens 0,14–0,19. Thoresen och Vattø (2015) analyserar i stället skatteelasticiteten på antalet arbetade timmar, samt löneinkomst (tyvärr inte beskattningsbar löneinkomst). Denna studie har utförts på norska data och använder sig av en skattereform i Norge som implementerades mellan 2005–2006. De finner att skatteelasticitet på arbetsinkomsten för män var 0,04–0,05 och skatteelasticiteten på arbetade timmar var 0,02. Det vill säga, ungefär hälften av skatteelasticiteten för män berodde på fler arbetade timmar. För kvinnor var skatteelasticiteten 0,02–0,03, men skatteelasticiteten på arbetade timmar var högre (0,03–0,05) än skatteelasticiteten på arbetsinkomsten.



**Detta skulle kunna bero på att de höginkomsttagare vars skatt sänkts, ansträngt sig mer och därför höjt sina löner, men det är också möjligt att det handlar om att höginkomsttagare löneförhandlar mer aggressivt när deras marginalsatser sänks.**

ning av marginalsattesänkningar, medan männens skatteelasticitet kommer till 30–40 procent från förändrad lön. Borräknat lönehöjningar är kvinnors skatteelasticitet 0,16–0,17 och männens 0,14–0,19. Thoresen och Vattø (2015) analyserar i stället skatteelasticiteten på antalet arbetade timmar, samt löneinkomst (tyvärr inte beskattningsbar löneinkomst). Denna studie har utförts på norska data och använder sig av en skattereform i Norge som implementerades mellan 2005–2006. De finner att skatteelasticitet på arbetsinkomsten för män var 0,04–0,05 och skatteelasticiteten på

arbetade timmar var 0,02. Det vill säga, ungefär hälften av skatteelasticiteten för män berodde på fler arbetade timmar. För kvinnor var skatteelasticiteten 0,02–0,03, men skatteelasticiteten på arbetade timmar var högre (0,03–0,05) än skatteelasticiteten på arbetsinkomsten.

Gelber (2014) använder sig av den stora svenska skattereformen i början av 90-talet vilken sänkte marginalsatten för höginkomsttagare från 76 till 51 procent, medan den inte föll lika mycket för andra inkomstgrupper. Gelber (2014) kan därmed jämföra hur beskattningsbar inkomst förändras för en grupp löntagare vars marginalsatt sänks mycket med en grupp löntagare vars marginalsatt inte sänks fullt så mycket. Han finner att kvinnor har en skatteelasticitet på 0,09 och män på 0,15 för beskattningsbar inkomst. När Gelber (2014) endast studerar den intensiva marginalen, det vill säga när han bortser från effekten att vissa slutar arbeta helt, finner han en elasticitet på 0,08 för kvinnor och 0,09

<sup>11</sup> Givet att hela löneökningen beror på löneförhandling. Troligare är kanske att delar beror på förhandling och delar på ökad ansträngning.



för män. Med tanke på att risken att höginkomsttagare helt slutar arbeta på grund av höga marginalsatser är försvinnande liten så är förmodligen skatteelasticiteten på den intensiva marginalen (det vill säga 0,08-0,09) den rätta siffran att använda vid beräkning av den intäktsmaximerande högsta marginalsatser på arbete.

Holmlund och Söderström (2011) jämför löntagare som påverkas respektive inte påverkas av värnskattens införande i Sverige 1995. De jämför den beskattningsbara inkomsten i dessa två grupper under 1992–1994, innan skatten förändrades, med perioden 1996–1998, efter att skatten förändrades. Holmlund och Söderström (2011) finner en elasticitet för beskattningsbar inkomst på 0,11 för män och en negativ elasticitet på -0,02 för kvinnor.

Kleven och Schultz (2014) använder sig av två olika metoder för att beräkna skatteelasticiteten i Danmark. I ena fallet använder de sig av en skatteförändring 1986 och följer grupper av individer över tid, där den ena gruppens skatt sänks medan den andra gruppens skatt höjs. I denna analys finner Kleven och Schultz en skatteelasticitet på 0,21. Den andra metoden Kleven och Schultz (2014) använder sig av är att titta på alla skattereformer mellan 1984–2005 och jämföra skillnaden i hur löneinkomsten utvecklas under en treårsperiod för grupper vars skatter sänkts respektive höjts eller legat konstanta på grund av skattereformerna. Med denna metod kan de mäta skatteelasticiteter på flera olika skattereformer och inkomstgrupper. Kleven och Schultz (2014) finner då i snitt skatteelasticiteter på 0,05. Båda metoderna har sina brister. I den första analysen finns risken att inkomsterna skiljer sig åt över tid på grund av att grupperna har olika inkomsttrender, snarare än på grund av att skatten förändrats. Den andra analysen använder sig av många små skatteförändringar, vilket kan leda till problem när det finns optimeringsfriktioner (se avsnitt 5).

Matikka (2018) använder sig av flera små marginalsatseförändringar i Finland, som kommer sig av förändrade kommunalsatser, för att beräkna skatteelasticiteten. Han finner skatteelasticiteter mellan 0,09–0,26, men landar på 0,21 som den mest trovärdiga uppskattningen. Resultaten pekar dock mot att förändringar i skatteavdrag, snarare än fler arbetade timmar eller höjda löner, är förklaringen till elasticiteten.

Kreiner m.fl. (2016) använder sig av danska data och en skattereform 2009–2010, där skatten för höginkomsttagare sjönk 2010. Detta är ett särskilt intressant exempel då de finner en skatteelasticitet på 0,10 men visar att den helt och hållet beror på att höginkomsttagare skiftar en del av inkomsten intjänad under 2009 till 2010. Med hänsyn taget till detta är den egentliga skatteelasticiteten 0. Skiftet kunde ske för att det i Danmark är möjligt att skjuta upp utbetalning av löneinkomster i (högst) sex månader. Eftersom det i Sverige är möjligt för vissa löntagare att skjuta upp vissa löneutbetalningar (till exempel övertidsersättning)

kan skatteelasticiteter uppmätta på skatteförändringar över tid vara överskattade även här.

## 4.2 SAMMANFATTNING AV EMPIRISKA STUDIER PÅ NORDISKA DATA

**TABELL 2: URVAL AV EMPIRISKA SKATTEELASTICITETER PÅ NORDISKA DATA, ARTIKLAR FRÅN 2010 OCH FRAMÅT, ENDAST LÖNTAGARE**

FÖRFATTARE	LAND	SKATTEELASTICITETER	UNGEFÄRLIGT MEDELVÄRDE
Bastani och Selin (2014)	SVERIGE	0	0
Kreiner m.fl. (2016)	DANMARK	0	0
Chetty m.fl. (2011)	DANMARK	0,01	0,01
Thoresen och Vattø (2015)	NORGE	0,02–0,05	0,05
Kleven och Schultz (2014)	DANMARK	0,02–0,26	0,05
Holmlund och Söderström (2011)	SVERIGE	-0,02–0,11	0,06
Søgaard (2019)	DANMARK	0,08–0,10	0,09
Gelber (2014)	SVERIGE	0,08–0,15	0,10
Matikka (2018)	FINLAND	0,09–0,26	0,21
Ericson m.fl. (2015)	SVERIGE	0,16–0,29	0,22
Blomquist och Selin (2010)	SVERIGE	0,19–1,44	0,68

Not: Elasticitet mätt på beskattningsbar löneinkomst, om inte annat nämns. De största skillnaderna i elasticitet kommer från att olika grupper (oftast män respektive kvinnor) mätts för sig. Kleven och Schultz (2014), Thoresen och Vattø (2015) samt Kreiner m.fl. (2016) använder löneinkomst i stället för beskattningsbar löneinkomst. Urvalet är baserat på urvalen som presenteras i Ericson m.fl. (2015), Bastani och Selin (2019) samt de studier på nordiska data under 2010-talet som det refereras till i dessa urval av artiklar.

Tabell 2 sammanfattar urvalet av empiriska studier av skatteelasticiteten som gjorts på nordiska data. Överlag går det att konstatera att den senaste tidens nationalekonomiska forskning funnit låga skatteelasticiteter för marginalskatter på arbete. Medianvärdet för de elva artiklarna presenterade i tabell 2 är 0,06. En skatteelasticitet på 0,06 ger en intäktsmaximerande högsta marginalskatt på 84 procent för Sverige. Självfinansieringsgraden av en borttagen värnskatt blir då runt 54 procent (se bilaga A), till en långsiktig minskning av skatteintäkterna på nästan 3 miljarder kronor.

I flera av dessa studier finns det en oro för att olika mätproblem leder till att resultaten inte är tillförlitliga. Chetty m.fl. (2011) och Bastani och Selin (2014) visar att det finns en risk att skatteelasticiteten är underskattad på grund av optimeringsfriktioner (se nästa avsnitt). Deras studier har i viss mån tagits som intäkt för att resultat som tyder på att löntagare inte reagerar på skatter är

felaktiga. Andra resultat visar dock på det motsatta. Kreiner m.fl. (2016) visar i stället att skatteelasticiteten kan vara överskattad då löntagare inte reagerar på inkomstskatter genom att förändra sitt arbetsutbud, utan i stället kortsiktigt flyttar sina arbetsinkomster mellan två år. Matikka (2018) har resultat som pekar mot att det är förändringar i skatteavdrag, inte arbetsutbudet, som förklarar den höga skatteelasticiteten. Nedan kommer jag att gå igenom olika mätproblem och förklara varför dessa innebär att det är lika troligt att de empiriska resultaten som lyfts i detta avsnitt är överskattade som att de skulle vara underskattade.

# 5 MÄTPROBLEM

## 5.1 OPTIMERINGSFRIKTIONER

Optimeringsfriktioner på arbetsmarknaden är ett samlingsbegrepp för sådant som gör att löntagare inte kan göra val som är optimala för dem. När det gäller skatter kan det exempelvis handla om att löntagare inte fritt kan välja hur många timmar de vill arbeta och därmed inte direkt kan reagera på skatteförändringar med att förändra sitt arbetsutbud. När begreppet skatteelasticitet förklarades i avsnitt 2.2 ovan beskrev jag hur en löntagare som har en 40-timmars arbetsvecka och vars marginalsatt höjs med 10 procent skulle kunna vilja ändra sin arbetstid till 39 timmar och 36 minuter i veckan. Att en löntagare över huvud taget är intresserad av att finjustera sin arbetstid på det sättet är inte särskilt troligt och även om så var fallet är det förmodligen inte många som skulle ges en sådan möjlighet av arbetsgivaren.<sup>12</sup> Det finns således hinder, optimeringsfriktioner, som gör att löntagare inte kan justera sitt arbetsutbud hur som helst när skatter förändras. En annan form av optimeringsfriktion kan vara att löntagare inte har tillräckligt med information om skattesystemet och därför inte reagerar på skatteförändringar. Ytterligare en viktig optimeringsfriktion är svårigheten att exakt bestämma sin årsinkomst. Även om en löntagare skulle kunna bestämma hur många timmar hen har kontrakt på för ett år så kommer avvikelser som sjukdagar och övertid att innebära att timmarna avviker något från kontraktet. Detta är speciellt allvarligt när bunchingmetoden används för att beräkna skatteelasticiteten, eftersom den utgår från att löntagare, åtminstone på ett ungefär, kan bestämma sin egen årsinkomst genom att välja hur många timmar de arbetar på ett år.

Ett antagande som görs i till exempel Chetty m.fl. (2011) är att svårigheten att fritt välja timmar kommer leda till en underskattning av skatteelasticiteten i empiriska studier. På kort sikt kommer löntagare nämligen inte att förändra sitt arbetsutbud, just för att de inte fritt kan välja hur många timmar de jobbar.

<sup>12</sup> Detta problem är större vid små skatteförändringar, då dessa innebär att löntagarna vill göra mindre finjusteringar av arbetstiden, än vid stora skatteförändringar då löntagare kommer vilja förändra arbetstiden mer.

Men på längre sikt kommer företag att förändra timkontrakten de erbjuder för att möta löntagares efterfrågan. För att återgå till exemplet ovan så kan det vara svårt för en enskild löntagare att ändra sitt arbetsutbud från 40 timmar till 39 timmar och 36 minuter i veckan, men om tillräckligt många hellre vill arbeta mindre kommer arbetsgivaren att börja erbjuda dessa kontrakt i stället för 40-timmarskontrakten. Chetty (2012) och Bastani och Selin (2014) visar att denna typ av optimeringsfriktion kan innebära att en empirisk skatteelasticitet på 0 kommer från en verklig/sann skatteelasticitet på 0,3–0,4. Problemet med dessa beräkningar är att de antar att hela optimeringsfriktionen är kortsiktig. Om optimeringsfriktionerna finns kvar på lång sikt, så kommer empiriska beräkningar av skatteelasticiteten, som mäts på kort sikt, att överensstämma med den faktiska skatteelasticiteten.

Som nämnts så finns det en annan viktig optimeringsfriktion, utöver svårigheten att välja timmar, nämligen att alla inte känner till hur skattesystemet ser ut. Riksrevisionen (2009) visade till exempel att endast 40 procent av svenskarna kände till det då två år gamla jobbskatteavdraget och bland arbetslösa kände endast 26 procent till det. Rees-Jones och Taubinsky (2016) har utfört en experimentell studie där de via frågeformulär och ”spel” med riktiga pengar låter deltagarna välja mellan olika summor som antingen förs in i ett ”skattefritt” konto eller ett konto som ”beskattas”.<sup>13</sup> Detta experiment visar hur människor reagerar på skatter. Deras slutsats är att en hög andel använder sig av sin genomsnittsskatt när de uppskattar hur hög marginals-katten är. För att återgå till exemplet från avsnitt 2.1: En löntagare med 60 000 kronor i månaden i lön hade där en genomsnittsskatt på 30 procent och en marginals-katt på 60 procent. Enligt nationalekonomisk teori bör denna löntagare välja arbetsutbud med marginals-katten i åtanke, men Rees-Jones och Taubinsky visar alltså att det är troligare att löntagaren låter genomsnittsskatten vara vägledande. Detta är en typ av optimeringsfriktion där löntagare inte använder korrekt information när de gör sina val. Precis som i fallet där löntagare inte fritt kan välja sina timmar (Chetty m.fl. 2011) kommer det leda till låga skatteelasticiteter. Skillnaden är att detta inte är en underskattning, utan korrekt visar att löntagare inte låter (marginal)skatter vägleda deras arbetsutbud i särskilt stor utsträckning. Framför allt ett av Rees-Jones och Taubinskys experiment är intressant då det med (förvisso små) ekonomiska incitament visar att endast 9 procent bryr sig om marginals-katten när de fattar sina beslut, 35 procent bryr sig om den genomsnittliga skatten, medan övriga inte tar hänsyn till skatten alls när de fattar beslut.

Slutsatsen från denna genomgång av optimeringsfriktioner är att det inte är säkert att dessa innebär en kraftig underskattning av skatteelasticiteten. Om

13 En försöksperson kan till exempel få välja mellan att få 20 cent på ett skattefritt konto eller 40 cent till ett konto där skatten är 30 procent på inkomster upp till 20 cent och 80 procent på inkomster över 20 cent. De olika nivåerna på ”skatten” (både marginal- och genomsnittsskatt) bestäms av Rees-Jones och Taubinsky, men det är slumpmässigt vilken ”skatt” en viss person får.

anledningen att löntagare inte reagerar på skatteförändringar till stor del beror på att de på kort och lång sikt inte håller sig uppdaterade på sina marginalskatter, snarare än att de inte kan välja hur många timmar de vill arbeta så är underskattningen liten. Den studie på nordiska data som försökt att ta hänsyn till optimeringsproblem visar dessutom att även när detta görs så är skatteelasticiteten låg (Søgaard 2019). Det är även värt att nämna att majoriteten av de kvasiexperimentella studierna som tagits upp i avsnitten ovan mäter utfall tre till tio år efter att skatten förändrats. Det innebär att löntagare och företag fått tid på sig att justera antalet arbetade timmar och att risken för underskattade skatteelasticiteter är mindre.

## 5.2 SKATTEPLANERING

Kreiner m.fl. (2016) visar att empiriska beräkningar av skatteelasticiteten som använder sig av skatteförändringar över tid (med en kontroll- och behandlingsgrupp) riskerar att överskatta skatteelasticiteten. Genom att flytta arbetsinkomsten mellan olika år kan löntagare på kort sikt öka sin inkomst under året då skatten är lägre och minska den under året skatten är högre utan att ändra arbetsutbud eller långsiktiga inkomster. Detta är en kortsiktig engångsreaktion på en skatteförändring och ingen långsiktig strategi för en permanent förändrad marginalsattennivå. Därmed uppskattar Kreiner m.fl. (2016) skatteelasticiteten till 0,10 när de inte tar hänsyn till denna form av skatteplanering, men uppmäter en skatteelasticitet på nära 0 när hänsyn tas till skatteplaneringen. Detta innebär en risk att flera empiriska skatteelasticiteter som uppmätts genom kvasiexperimentella metoder kan vara överskattade. Då detta är en kortsiktig effekt av en skatteförändring bör kvasiexperimentella studier som mäter skatteelasticiteten flera år efter skatteförändringen vara mindre känsliga för just denna typ av skatteplanering.

Både den kvasiexperimentella litteraturen och bunchinglitteraturen riskerar att överskatta skatteelasticiteten på grund av skatteplanering. Löntagare med inkomst över en nivå där marginalsattennivå höjs kan välja att göra fler avdrag på skatten så att de hamnar precis på nivån där marginalsattennivå ökar, och kommer därmed buncha, trots att arbetsutbudet är oförändrat. Det är även möjligt att löntagare vars marginalsattennivå höjs kommer reagera på detta genom att mer aktivt göra skatteavdrag. Matikka (2018) visar exempelvis att hans uppskattade skatteelasticitet vare sig beror på ökad lön eller fler arbetade timmar, utan snarare förändringar i skatteavdrag och anställningsförmåner. Skatteavdragen kommer givetvis att minska skatteintäkterna, men kan potentiellt bäst lösas genom att se över möjligheterna för olika avdrag, snarare än att ses som en anledning till att ändra skatten. Flera studier på data utanför Norden visar på liknande problem, där skatteplanering innebär överskattade skatteelasticiteter (se till exempel Martinez m.fl. 2018 eller Mortenson och Whitten 2016). Skillnaden i skatteelasticitet mellan löntagare (0) och egenföretagare (0,07) i Bastani och

Selin (2014) skulle kunna bero på skillnad i optimeringsfriktioner, vilket beskrivs ovan, eller på att egenföretagare lättare kan skatteplanera.

I Sverige har vi 3:12-reglerna för fåmansbolag, vilka gör så att arbetande egenföretagare kan omvandla delar av sina löner till lägre beskattade utdelningar (se Lager och Swahn, 2020). En intressant detalj med 3:12-reglerna är att deras potentiella effekt på den uppskattade intäktsmaximerande högsta marginalskatten är dubbel. Dels ger 3:12-reglerna höginkomsttagare med fåmansbolag möjlighet att omvandla lön till utdelningar, vilket gör att den empiriskt beräknade skatteelasticiteten för denna grupp är högre än den faktiska skatteelasticiteten. Dels leder denna omvandling till att löneinkomsterna blir mer sammanpressade då höginkomsttagare med fåmansbolag får högre utdelningar i stället för högre löner. Hade inte samma möjlighet till inkomstomvandling funnits hade paretoparametern varit lägre i Sverige (paretoparametern är ett mått på nivån på lönespridningen, se avsnitt 2.3). Utan denna möjlighet till inkomstomvandling hade således skatteelasticiteten för denna grupp varit lägre, samtidigt som även paretoparametern för löneinkomster i Sverige hade varit lägre. Både lägre skatteelasticitet och lägre paretoparameter hade gett en högre nivå på den intäktsmaximerande högsta marginalskatten.



**Dels ger 3:12-reglerna höginkomsttagare med fåmansbolag möjlighet att omvandla lön till utdelningar, vilket gör att den empiriskt beräknade skatteelasticiteten för denna grupp är högre än den faktiska skatteelasticiteten.**

### 5.3 LÖNEFÖRHANDLING

Piketty m.fl. (2014) argumenterar för att de i den absoluta inkomsttoppen till största delen har en hög skatteelasticitet för att de förhandlar om högre löner när marginalskatten sänks, snarare än för att de arbetar mer. Eftersom detta endast är en omfördelning av resurser från företaget där de är anställda (eller från andra löntagare på samma företag) ska detta ses annorlunda än om skatteelasticiteten kommer från mer arbete. Det som i empiriska mätningar ser ut som en kraftig reaktion på en marginalskatt (och därmed högre skatteintäkter av sänkt marginalskatt) kan i stället vara en omfördelning där de som får högre lön förvisso betalar mer skatt, men som samtidigt leder till lägre lön/högre arbetslöshet för andra löntagare. Skatteintäkterna kommer då minska utan att det syns i beräkningen som endast tittar på de löntagare vars skatt sänks. Blomquist och Selin (2010) visar att 70–75 procent av männens skatteelasticitet kommer från ökad lön, snarare än fler arbetade timmar. Det skulle kunna vara tecken på att löntagare anstränger sig mer och blir mer produktiva när marginalskatten sänks, men det skulle också kunna vara ett tecken på förändrat beteende vid löneförhandling och därmed en överskattning av skatteelasticiteten. En liknande idé om hur marginalskatter kan påverka lönebildningen, men för

en bredare grupp av höginkomsttagare än den absoluta inkomsttoppen, framförs av Holmlund och Kolm (1995).

## 5.4 EGENFÖRETAGARE

**TABELL 3: URVAL AV EMPIRISKA SKATTEELASTICITETER PÅ NORDISKA DATA, ARTIKLAR FRÅN 2010 OCH FRAMÅT, ENDAST EGENFÖRETAGARE**

FÖRFATTARE	LAND	SKATTEELASTICITETER	UNGEFÄRLIGT MEDELVÄRDE
Bastani och Selin (2014)	SVERIGE	0,07	0,07
Kleven och Schultz (2014)	DANMARK	0,08–0,17	0,10
Chetty m.fl. (2011)	DANMARK	0,14	0,14
Le Maire (2013)	DANMARK	0,07–0,25	0,16

Egenföretagare kan enligt Chetty m.fl. (2011), samt även Bastani och Selin (2019), välja arbetsutbud mer fritt, utan de optimeringsfriktioner som löntagare möter. En slutsats av detta blir att skatteelasticiteter beräknade genom bunching hos egenföretagare i så fall ger en mer rättvisande bild av skatteelasticiteten.<sup>14</sup> Tre av de elva utvalda artiklarna på nordiska data beräknar även skatteelasticiteten hos egenföretagare. Jag har lagt till ytterligare en nordisk studie som endast fokuserat på egenföretagare. Tabell 3 visar resultaten av dessa studier. I två av dessa (Chetty m.fl. 2011 och Le Maire 2013) har de även försökt korrigera för skatteplanering. I snitt hittar dessa fyra studier skatteelasticiteter på 0,12, medan den enda beräkning som gjorts på svenska egenföretagare visar en skatteelasticitet på 0,07. Dessa skatteelasticiteter är lägre än den nivå på 0,20 som verkar vara gängse i den svenska debatten, trots att de uppmätts på en grupp som inte möter optimeringsfriktioner.

## 5.5 SAMMANFATTNING AV MÄTPROBLEM

Det finns flera mätproblem som uppstår i studier av skatteelasticiteten. Optimeringsfriktioner, som svårigheten för en löntagare att fritt välja hur många timmar hen vill arbeta, kan leda till att empiriska uppskattningar av skatteelasticiteten överskattas. I den svenska debatten har dessa mätproblem till viss del tagits som intäkt för att bortse från de väldigt små effekter av höga marginalskatter som uppmätts i flera studier.<sup>15</sup> Ovan har jag beskrivit några av mätproblemen och dess effekter. Sammanfattningsvis pekar dessa mot att det inte

<sup>14</sup> Eller ett tak på hur hög elasticiteten kan vara, med tanke på att det finns anledningar att anta att egenföretagare kan vara känsligare mot skatter än andra grupper, och har stora möjligheter att justera sina inkomster utan att justera sitt arbetsutbud.

<sup>15</sup> Se till exempel Bastani och Selin (2014) som menar att deras egna empiriska resultat i studien är en grov underskattning av skatteelasticiteten.



är givet att mätproblemen leder till en underskattning av skatteelasticiteten. Tvärtom, flera av mätproblemen leder till att empiriska studier riskerar överskatta skatteelasticiteten. Det finns flera studier som visar att skatteplanering leder till att empiriska skatteelasticiteter riskerar att överskattas. Även andra beteendeförändringar som kommer av skatter, till exempel i löneförhandlingar, kan leda till överskattning av skatteelasticiteten.

Rees-Jones och Taubinsky (2016) visar i en experimentell studie att löntagare inte reagerar på marginalskatter, utan i stället låter sitt beteende påverkas av genomsnittsskatten om de inte ignorerar skatter alldeles. Detta är också en typ av optimeringsfriktion, men slutsatsen av denna är att de empiriskt uppskattade skatteelasticiteterna ligger nära sanningen. Samtidigt finns en bild att egenföretagare inte möts av samma optimeringsfriktioner som kan leda till att skatteelasticiteten underskattas (se till exempel Chetty m.fl. 2011). Om det stämmer kan det vara extra intressant att se att skatteelasticiteten som uppmätts för just egenföretagare i Norden i snitt ligger på 0,12 och på 0,07 för Sverige specifikt. Till detta kan tilläggas att den studie på nordiska data som försökt ta hänsyn till optimeringsfriktioner finner en skatteelasticitet på 0,08–0,10 (Søgaard 2019).

## 6 JOBBSKATTEAVDRAGET

Jobbskatteavdraget är den största skattesänkningen på arbetsinkomster som skett i Sverige på 2000-talet och bör av den anledningen ges en egen plats i en diskussion om skatter och arbetsutbud. Jobbskatteavdraget sänkte både genomsnittsskatten och marginalskatten för stora delar av den arbetande befolkningen. Det främsta syftet med jobbskatteavdraget var att öka skillnaden i inkomst mellan de som arbetar och de som inte arbetar och på så sätt öka sysselsättningen, snarare än att öka arbetsutbudet hos de som redan arbetar. Finansdepartementet (2011) räknade med att de fyra första stegen av jobbskatteavdraget skulle öka arbetsutbudet med 100 000 helårsarbetskrafter, varav 80 procent skulle komma från ökad sysselsättning och resten från fler arbetade timmar bland de som redan har ett arbete. Hur väl detta fungerat har varit svårt att utvärdera i Sverige eftersom jobbskatteavdraget gick till alla löntagare och det därmed inte fanns någon kontrollgrupp att jämföra utfall med (se Edmark m.fl. 2012). I USA var det annorlunda då deras jobbskatteavdrag riktade sig mot föräldrar, och framför allt mot ensamstående mammor. Där har jobbskatteavdraget främst setts som ett sätt att öka inkomsten hos låginkomsttagare, men tidiga utvärderingar har visat att det även ökade arbetsutbudet. Detta är dock resultat som på sistone ifrågasatts. Bland annat har Kleven (2019) visat att det amerikanska jobbskatteavdraget i princip inte hade någon effekt på sysselsättningen. Samtidigt visar Kleven (2014) att sambandet mellan höga skatter och att gå från att inte arbeta till att arbeta är positivt. Det vill säga, ju högre skatten är på att börja arbeta, desto högre är sysselsättningsgraden (i OECD-länder). Även om det endast är resultatet av en korrelationsstudie så tyder det på att fokus på skattenivåns betydelse för arbetsutbudet kan vara missriktat. I stället kan sådant som välutbyggd och skattefinansierad förskola och äldreomsorg ha stor påverkan på sysselsättningen enligt Kleven (2014).

I Sverige är jobbskatteavdraget mer generöst för löntagare i pensionsålder och infördes tillsammans med en sänkning av arbetsgivaravgiften för samma åldersgrupp. Dessa reformer, riktade mot äldre, har kunnat utvärderas av Laun (2012) som beräknar att sysselsättningen i åldersgruppen ökade med 1,5 procenten-

heter. Launs beräkningar är osäkra, men hennes slutsats är att reformerna för löntagare i pensionsålder kostade 405 miljoner kronor och ledde till ökade intäkter och minskade utgifter på 54 miljoner kronor. En självfinansieringsgrad på 13 procent.

Den första, och största, effekten av jobbskatteavdraget borde enligt teorin vara (Kleven 2019). Den andra effekten av jobbskatteavdraget är att det sänker marginalskatten för låg- och medelinkomsttagare och därmed borde öka arbetsutbudet hos de som redan har ett arbete. År 2020 sänker jobbskatteavdraget marginalskatten med drygt 7 procentenheter för löntagare med inkomster upp till ungefär 32 000 kronor i månaden. I dag fasas även jobbskatteavdraget ut, vilket innebär att de med inkomster mellan 53 000 och 140 000 kronor i månaden får en ökad marginalskatt med 3 procentenheter. Effekten av utfasningen av jobbskatteavdraget borde enligt teorin vara att de med inkomster mellan 53 000 och 140 000 kronor i månaden börjar arbeta mindre i snitt. Så länge utfasningen inte ökar marginalskatten över den intäktsmaximerande nivån (se avsnitt 2.3 ovan) kommer dock utfasningen leda till att skatteintäkterna ökar.

Jobbskatteavdraget sänker inte endast marginalskatten utan även genomsnittsskatten markant för medel- och låginkomsttagare. Med tanke på tidigare diskussion om att löntagare reagerar på förändringar i genomsnittsskatten snarare än marginalskatten kan det innebära att fler ändrar sitt arbetsutbud tack vare jobbskatteavdraget jämfört med en marginalskatteförändring som värnsskatten. Det ska dock nämnas att det är detta, att genomsnittsskatten sänks, som gör jobbskatteavdraget till en dyr reform. Endast i år beräknas jobbskatteavdraget minska skatteintäkterna med 130 miljarder kronor (innan några beteendeffekter räknats in).<sup>16</sup> I bilaga A går jag igenom tidigare beräkningar av jobbskatteavdragets självfinansieringsgrad. Slutsatsen i dessa beräkningar är att jobbskatteavdragets självfinansieringsgrad är låg i jämförelse med exempelvis ett borttagande av värnsskatten. De olika stegen av jobbskatteavdraget har enligt finansdepartementet (2011) självfinansieringsgrader på 20–50 procent medan avskaffad värnsskatt har en självfinansieringsgrad på 56–185 procent. Dessa studier överskattar både jobbskatteavdragets sysselsättningseffekter och marginalskattens effekt på arbetade timmar.<sup>17</sup> I kronor och på dagens nivåer kostar jobbskatteavdraget 130 miljarder kronor, medan avskaffad värnsskatt minskade intäkterna med 6 miljarder kronor. För att avgöra om jobbskatteavdraget eller värnsskatten har en plats i en framtida skattereform bör dessa kostnader vägas mot att jobbskatteavdraget riktar sig mot låg- och medelinkomsttagare, medan



**I dag fasas även jobbskatteavdraget ut, vilket innebär att de med inkomster mellan 53 000 och 140 000 kronor i månaden får en ökad marginalskatt med 3 procentenheter.**

<sup>16</sup> <https://www.regeringen.se/4964bd/contentassets/83ce688e4b27486d8a00ba6178d7fd-bc/2019-ars-ekonomiska-varproposition-prop.-201819100.pdf>

<sup>17</sup> Se bilaga A. Finansdepartementet (2019) hänvisar till tidigare studier när de hävdar att självfinansieringsgraden är 56–185 procent.

avskaffad värnskatt är en vinst endast för höginkomsttagare. En annan variabel att ta i beaktande är att båda typerna av skattesänkningar ökar klyftorna. Avskaffad värnskatt leder till högre inkomster för dem med höga löner, medan jobbskatteavdraget leder till ökade klyftor mellan de som har arbete och de som av olika anledningar (sjukdom, arbetslöshet, pension) inte har ett arbete.

En slutsats som går att dra av denna genomgång är att det, med dagens skatteinivåer, inte går att hitta några självklara skattesänkningar som finansierar sig själva. Vare sig en sänkning av den högsta marginalskatten eller en bred sänkning av skatten, som syftar till att öka inkomstklyftan mellan dem med och utan arbete, är självfinansierade. En viktig poäng blir därmed att det kan finnas olika anledningar till att vilja sänka skatten på arbete, men om denna skattesänkning inte kompenseras med höjd skatt på något annat, till exempel kapital, kommer skatteintäkterna minska.

## 7 MARGINALSKATTER OCH UTBILDNING

En del av argumentationen kring värnskatten handlar inte enbart om att höginkomsttagare kommer att arbeta mer om värnskatten tas bort. En annan argumentationslinje har varit att utbildning kommer löna sig bättre och att värnskatten därför påverkar individers utbildningsval. Det är tyvärr inte möjligt att trovärdigt mäta hur värnskatten påverkar utbildningsvalet hos dagens studenter, eller om dess avskaffande leder till att fler väljer högre utbildning. Det går däremot att försöka dra några slutsatser från det som redan är känt om marginalskatter och arbetsutbud.

Till att börja med kan det vara värdefullt att dela upp utbildning i två olika kategorier. I den ena kategorin hamnar de långsiktiga utbildningsval som sker i början av livet, gymnasie- och universitetsstudier eller längre yrkesutbildningar. I den andra kategorin hamnar utbildningsval som kan ske även under karriären. Kortare vidareutbildningar som direkt ger utslag i högre lön kan potentiellt påverkas mer av marginalskatter än de långsiktiga utbildningsval som görs tidigare i livet. Det är kanske troligare att en sjuksköterskas val att utbilda sig till specialistsjuksköterska påverkas mer av marginalskatten än valet att från början utbilda sig till sjuksköterska. Marginalskattens påverkan på kortare vidareutbildningar borde dock redan vara inkluderat i de empiriska beräkningarna av skatteelasticiteten som beskrivits ovan. De allra flesta beräkningar räknar effekten av en skatteförändring på tre till tio års sikt, vilket skapar möjligheten för kortare vidareutbildningar som leder till högre löner att ge utslag i dessa.

När det kommer till de långsiktiga utbildningsvalen blir det svårare att beräkna några effekter på empirisk väg. Även här går det att försöka dra, något spekulativa, slutsatser från den forskning som finns på marginalskatter och arbetsutbud. Rees-Jones och Taubinsky (2016) visar i sina experiment att löntagare inte känner till vilka marginalskatter de betalar. De visar också att en majoritet av deltagarna i experimentet ignorerar både marginal- och genomsnittsskatt

när de gör sina val. Från detta experiment blir det svårt att dra slutsatsen att marginalsatser har en stor påverkan på långsiktiga utbildningsval, som förmodligen vägleds av intresse i högre utsträckning än valet att arbeta en timme extra eller inte.

## 8 AVSLUTANDE SAMMANFATTNING

Den här rapporten har gått igenom den nationalekonomiska forskningen kring arbetsinkomstskatter och arbetsutbud. Den har försökt besvara frågan om avskaffandet av värnskatten betalar sig själv och hur höga de högsta marginalskatterna på arbete egentligen kan vara utan att statens skatteintäkter minskar. Rapporten har även kort sammanfattat en korrelationsstudie på deltagandeskatt och sysselsättningsgrad samt tillägnat ett avsnitt åt jobbskatteavdraget.

Andra forskare har dragit slutsatsen att skatteelasticiteten i Sverige är runt 0,20, eller åtminstone tillräckligt hög för att ett avskaffande av värnskatten ska vara självfinansierad (Bastani och Selin 2019). Denna rapport kommer till en annan slutsats. Studierna kring skatteelasticiteter är behäftade med stor osäkerhet, vilket både variationen i de empiriska resultaten och avsnittet om mätproblem visar. Det är lätt att peka på dessa stora osäkerheter och hävda att tidigare sammanställningar inte med säkerhet kan veta om avskaffad värnskatt är självfinansierad, och sluta där. Men om det ska vara möjligt att ge policyrekommendationer måste vi använda oss av den information som finns tillgänglig och ändå försöka dra slutsatser, även under osäkerhet. Därför försöker jag i denna rapport göra en uppskattning av skatteelasticiteten. Ett rimligt intervall för skatteelasticiteten är 0–0,22, med en median på 0,06, enligt empiriska studier på nordisk data. Om vi fokuserar på litteraturen för egenföretagare blir intervallet i stället 0,07–0,16, med en median på 0,12. Det ger en intäktsmaximerande högsta marginalskatt på 76–86 procent. Förändrade möjligheter till skatteavdrag och omvandling av arbetsinkomst till kapitalinkomst skulle förmodligen kunna höja nivån på den intäktsmaximerande högsta marginalskatten ytterligare. Ett avskaffande av värnskatten är därmed med största sannolikhet inte självfinansierat.

Vidare konstaterar rapporten att fokus på skattenivåer riskerar att leda fel i diskussioner kring hur politiker kan öka sysselsättningsgraden. Det är troligt att andra policyparametrar är minst lika viktiga, om inte viktigare. Det finns ett tydligt mönster bland OECD-länderna, där dem med högst skatt också har

högst sysselsättningsgrad. Detta kan bero på att offentligt subventionerad förskola och äldreomsorg är viktiga för sysselsättningsgraden, medan skattenivåer endast verkar ha en effekt på marginalen.

Då den avskaffade värnskatten drog in 6 miljarder om året och jobbskatteavdragen kostar staten 130 miljarder om året, innebär dessa skattesänkningar stora intäktsminskningar. Huruvida dessa skattesänkningar riktar sig till grupper vars skatt det är önskvärt att sänka är däremot en ideologisk fråga. Det går dock inte att komma undan att skattesänkningar, vare sig det handlar om de högsta marginalskatterna eller breda skattesänkningar för låg- och medelinkomsttagare, minskar skatteintäkterna. Om detta inte kompenseras med höjda skatter på andra grupper kommer det innebära en nedskärningspolitik. Då offentliga åtgärderna, som finansiering av barn- och äldreomsorg, har en positiv effekt på sysselsättningen riskerar nedskärningspolitik i sin tur att minska denna.



## REFERENSER

- Atkinson, Anthony B.; Thomas Piketty; Emmanuel Saez. 2011. *Top Incomes in the Long Rung of History*, Journal of Economic Literature, 49(1):3–71.
- Bastani, Spencer; Håkan Selin. 2014. *Bunching and non-bunching at kink points of the Swedish tax schedule*, Journal of Public Economics, 109:36–49.
- Bastani, Spencer; Håkan Selin. 2019. *Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*, ESO-rapport, 2019:3.
- Blomquist, Sören; Håkan Selin. 2010. *Hourly wage rate and taxable labor income responsiveness to changes in marginal tax rates*, Journal of Public Economics, 94(11-12):878-889.
- Chetty, Raj; John N. Friedman; Tore Olsen; Luigi Pistaferri. 2011. *Adjustment Costs, Firm Responses, and Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records*, Quarterly Journal of Economics, 126(2):749–804.
- Chetty, Raj. 2012. *Bounds on elasticities with optimization frictions: a synthesis of micro and macro evidence on labor supply*, Econometrica, 80(3):969–1018.
- Edmark, Karin; Che-Yuan Liang; Eva Mörk; Håkan Selin. 2012. *Evaluation of the Swedish earned income tax credit*, IFAU Working papers, 2012:1.
- Ericson, Peter; Lennart Flood; Nizamul Islam. 2015. *Taxes, wages and working hours*, Empirical Economics, 49(2):503–535.
- Finansdepartementet. 2011. *Utvärdering av jobbskatteavdraget*, PROP. 2011/12:100, BILAGA 5.
- Finansdepartementet. 2019. *Avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värnsskatt)*, Fi2019/02421/S1.
- Gelber, Alexander M. 2014. *Taxation and the Earnings of Husbands and Wives: Evidence from Sweden*, Review of Economics and Statistics, 96(2):287–305.
- Holmlund, Bertil; Martin Söderström. 2011. *Estimating Dynamic Income Responses to Tax Reform*, The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, 11(1), Article 71.
- Holmlund, Bertil; Ann-Sofie Kolm. 1995. *Progressive Taxation, Wage Setting, and Unemployment: Theory and Swedish Evidence*, Swedish Economic Policy Review, 2:423–460.
- Kleven, Henrik Jacobsen. 2014. *How Can Scandinavians Tax So Much?*, Journal of Economic Perspectives, 28(4):77-98.
- Kleven, Henrik Jacobsen; Esben Anton Schultz. 2014. *Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms*, American Economic Journal: Economic Policy, 6(4):271–301.
- Kleven, Henrik Jacobsen. 2019. *The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal*, NBER Working Paper, No. 26405.
- Kreiner, Claus Thustrup; Søren Leth-Petersen, Peer Ebbesen Skov. 2016. *Tax Reforms and Intertemporal Shifting of Wage Income: Evidence from Danish Monthly Payroll Records*, American Economic Journal: Economic Policy, 8(3): 233–257.
- Lager, Nils; Athina Swahn. 2020. *3:12 Arbete eller kapital – En rättvisare beskattning för arbetande företagare*, Underlagsrapport nummer 2 till arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning.

- Laun, Lisa. 2012. *The effect of age-targeted tax credits on retirement behavior*, IFAU Working papers, 2012:18.
- Le Maire, Daniel. 2013. *Tax bunching, income shifting and self-employment*, Journal of Public Economics, 107(C):1–18.
- Lundberg, Jacob. 2016. *Den svenska Lafferkurvan för höga inkomster*, Ekonomisk Debatt, nr 7 2016, årgång 44.
- Martinez, Isabel Z.; Emmanuel Saez; Michael Siegenthaler. 2018. *Intertemporal Labor Supply Substitution? Evidence from the Swiss Income Tax Holidays*, NBER Working Paper, No. 24634.
- Matikka, Tuomas. 2018. *Elasticity of Taxable Income: Evidence from Changes in Municipal Income Tax Rates in Finland*, The Scandinavian Journal of Economics, 120(3):943–973.
- Mortenson, Jacob; Andrew Whitten. 2016. *Bunching to Maximize Tax Credits: Evidence from Kinks in the U.S. Tax Schedule*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2719859>.
- Piketty, Thomas; Emmanuel Saez; Stefanie Stantcheva. 2014. *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities*, American Economic Journal: Economic Policy, 6(1 B):230–271.
- Rees-Jones, Alex; Dmitry Taubinsky. 2016. *Measuring 'Schmeduling*, NBER Working Paper, No 22884.
- Riksrevisionen. 2009. *Jobbskatteavdraget*, RiR 2009:20.
- Saez, Emmanuel. 2001. *Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates*, The Review of Economic Studies, 68(1):205–229.
- Saez, Emmanuel. 2010. *Do Taxpayers Bunch at Kink Points?*, American Economic Journal: Economic Policy, 2(3):180–212.
- Saez, Emmanuel; Joel Slemrod; Seth H. Giertz. 2012. *The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review*, Journal of Economic Literature, 50(1):3–50.
- Søgaard, Jakob Egholt. 2019. *Labor supply and optimization frictions: Evidence from the Danish student labor market*, Journal of Public Economics, vol. 173, issue C, 125–138.
- Thoresen, Thor O.; Trine E. Vattø. 2015. *Validation of the discrete choice labor supply model by methods of the new tax responsiveness literature*, Labour Economics, 37(C):38–53.

## BILAGA A

# TIDIGARE UTVÄRDERINGAR AV JOBBSKATTEAVDRAGET

Här kommer jag kort beröra Riksrevisionens (2009) och finansdepartementets (2011) beräknade effekter av jobbskatteavdragens olika delar och deras självfinansieringsgrad. Riksrevisionen och finansdepartementet använder likartade metoder (mikrosimulering) för att beräkna effekten av jobbskatteavdraget på arbetsutbudet. Enligt Riksrevisionen var de tre första stegens självfinansieringsgrad 40–50 procent, med en kostnad (innan beteendeförändringar) av 70 miljarder kronor. Det fjärde steget i jobbskatteavdraget beräknades kosta 12 miljarder kronor och vara självfinansierat till 30 procent. Finansdepartementet beräknade även att det femte jobbskatteavdraget skulle kosta 12 miljarder kronor och vara självfinansierat till 20 procent.

Mikrosimuleringsmodellerna använder skatteelasticiteter på den intensiva marginalen som är i nivå med slutsatserna som dras i denna rapport. Finansdepartementet har till exempel en skatteelasticitet på den intensiva marginalen på 0,08. Elasticiteten på valet att delta i arbetskraften eller inte ligger på 0,10 i modellen. Elasticiteten på deltagande i arbetskraften kan ifrågasättas då frågan är om tillräckligt många känner till jobbskatteavdraget (Riksrevisionen 2009) och tidigare uppskattningar av jobbskatteavdragets effekter på arbetsutbudet visat sig vara överskattade (Kleven 2019). Ett annat problem med mikrosimuleringsmodellerna är att de verkar anta att de som väljer att delta i arbetskraften tack vare jobbskatteavdraget kommer få heltidsjobb eller vara arbetslösa i samma utsträckning som arbetskraften i helhet. Då jobbskatteavdraget framför allt väntas få effekt på personer längre från arbetsmarknaden (unga, invandrare m.m.) är det rimligt att förvänta sig en högre arbetslöshet och en större andel deltidsarbete hos dem som väljer att delta i arbetskraften tack vare jobbskatteavdraget. Detta leder till slutsatsen att självfinansieringsgraderna på 20–50 procent för jobbskatteavdragen förmodligen är överskattade.

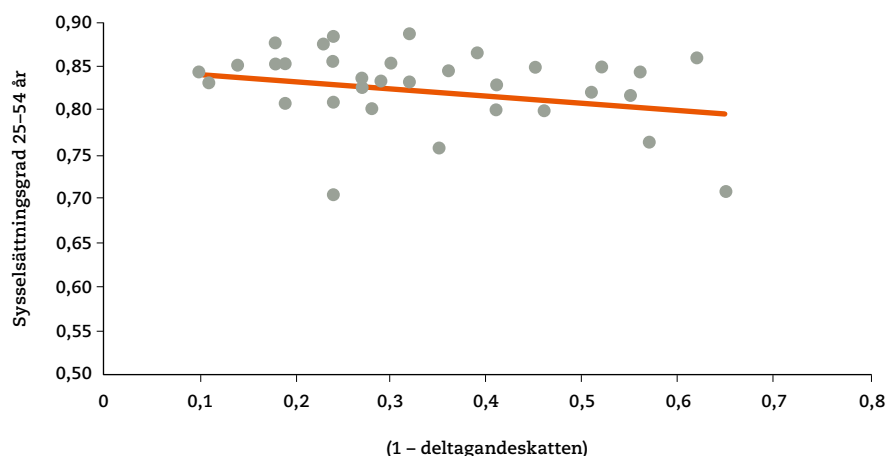
## BILAGA B

# DELTAGANDESKATT OCH SYSSELSÄTTNING 2019

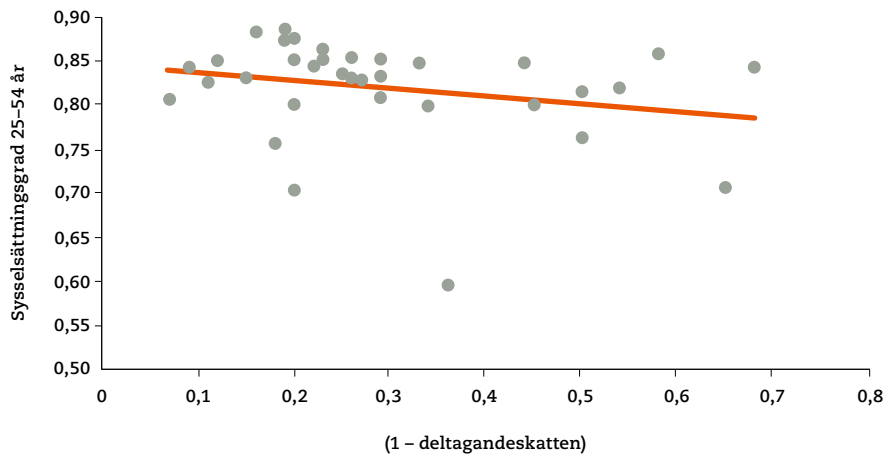
Här replikeras figur 1A, för år 2019, med data från OECD. Till skillnad från Kleven (2014) så beräknar inte OECD en genomsnittlig deltagandeskatt för ett land, utan visar den för olika typfall. OECD hade även en något annorlunda åldersgrupp för sysselsättningsgraden jämfört med Kleven (2014). Figur 2, nedan, visar sambandet i OECD-länder mellan deltagandeskatten och sysselsättningsgraden för olika typfall. Precis som i figur 1A är deltagandeskatten i figur 2 lägre ju längre åt höger på x-axeln man kommer. Av figur 2 går det att se att sysselsättningsgraden är högre i de OECD-länder där deltagandeskatten är högre. Sambandet som Kleven (2014) hittade för år 2010 finns således fortfarande kvar år 2019.

**FIGUR 2: DELTAGANDESKATT OCH SYSSELSÄTTNINGSGRAD**

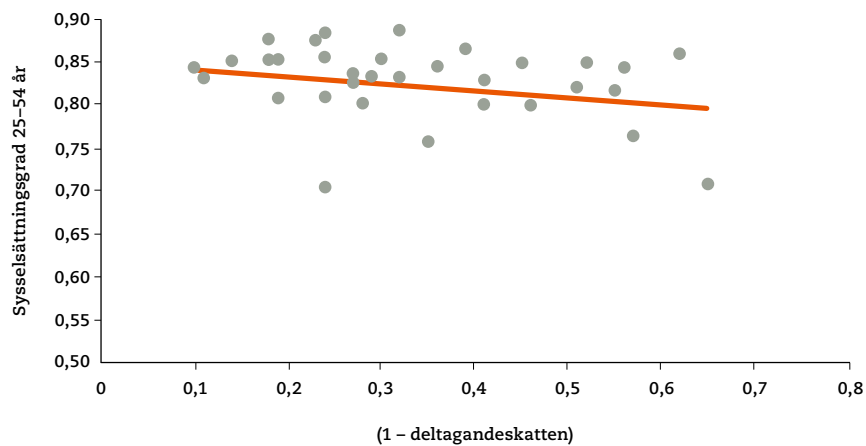
**A) SINGELHUSHÅLL MED A-KASSA SOM ERBJUDS GENOMSNISSLÖN**



**B) SINGELHUSHÅLL MED A-KASSA SOM ERBJUDS 67 PROCENT AV GENOMSNIITSLÖN**



**C) PARHUSHÅLL MED TVÅ BARN OCH A-KASSA SOM ERBJUDS GENOMSNIITSLÖN**



Not: Figur 2 visar sambandet mellan deltagandeskatten och sysselsättningsgraden i åldrarna 25–54 år för OECD-länder 2019. Ju längre ut till höger på x-axeln, desto lägre deltagandeskatt. OECD beräknar deltagandeskatten på olika typfall. Figur 2A visar deltagandeskatten för ett singelhushåll med a-kassa och som erbjuds genomsnittslön. Figur 2B visar deltagandeskatten för ett singelhushåll med a-kassa och som erbjuds 67 procent av genomsnittslönen. Figur 2C visar ett parhushåll med två barn där partnern tjänar genomsnittslön, den arbetslösa har a-kassa och erbjuds ett arbete med genomsnittslön. Källa OECD.





### Tankesmedjan

Tiden vill stimulera progressiv debatt kring de avgörande utmaningar som samhället står inför: klimatomställning, trygghet i förändring och minskad ojämlikhet.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att driva progressiv politik i en tid som är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk, låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi deltar i den politiska debatten, analyserar samhällsproblem, tar fram rapporter med reformförslag och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden ger även ut den socialdemokratiska idétidskriften Tiden.

tankesmedjan  
**TIDEN**

[tankesmedjantiden.se](http://tankesmedjantiden.se)