

En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget

Dingquan Miao

Håkan Selin

Martin Söderström

En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget^a

av

Dingquan Miao^b, Håkan Selin^c och Martin Söderström^d

2022-05-23

Sammanfattning

Vi utvärderar den avtrappning av jobbskatteavdraget som infördes 2016. Marginalskatten höjdes då med tre procentenheter för dem som tjänar över ca 50 000 kronor i månaden. Vi studerar hur arbetsinkomsterna utvecklades i olika inkomstgrupper före och efter reformen. Med en enkel grafisk metod finner vi att arbetsinkomsterna 2016 relativt sett minskade bland dem som fick en högre marginalskatt. Utvecklingen förstärktes 2017, för att sedan stabiliseras 2018. Effekten bland höginkomsttagarna är överraskande tydlig med tanke på att skattehöjningen var ganska liten.

^a Detta är huvudsakligen en populärvetenskaplig sammanfattning av Miao m.fl. (2022). Vi är tacksamma för konstruktiva synpunkter från Björn Öckert, Tuomas Matikka och Martin Lundin, samt från ett stort antal konferens- och seminariedeltagare.

^b Dingquan.Miao@lnu.se.

^c Hakan.Selin@ifau.uu.se. IFAU, UCFS och UCLS.

^d Martin.Soderstrom@ifau.uu.se. IFAU och UCLS.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Bakgrund	4
2.1	Beskattningen av arbetsinkomster i Sverige.....	4
2.2	Jobbskatteavdraget och 2016 års reform	5
3	Data och metod.....	8
3.1	Data.....	8
3.2	Metod.....	8
3.3	För- och nackdelar med metoden	9
4	Resultat och diskussion	10
4.1	Hur påverkas arbetsinkomsterna av avtrappning i jobbskatteavdraget?..	10
4.2	Vad kan förklara resultaten?.....	13
4.3	Skattesatsen och skatteintäkterna	15
5	Slutsatser och diskussion.....	16
	Referenser	17

1 Inledning

Hur mycket reagerar höginkomsttagare på skatteförändringar? Rapporterar folk lägre inkomster om de på marginalen får behålla mindre i plånboken vid en inkomstökning? Dessa frågor är centrala för den ekonomiska politiken. Om marginalsatser höjs från en redan hög nivå finns en konkret risk att statens skatteintäkter snarare minskar än ökar (Holmlund och Söderström, 2008; Pirttilä och Selin, 2011). Detta eftersom den intäktsökning som följer av en högre skattesats riskerar att urholkas av en krympande skattebas – om det rapporteras in lägre inkomster finns helt enkelt inte lika mycket beskatta.

Sedan länge förs en livlig forskningsdiskussion om vad som händer med skattebasen när marginalsatser förändras.¹ Forskare som intresserat sig för frågan studerar ofta skattereformer för att ta reda på hur känslig skattebasen är. Vanligtvis jämförs personer med olika inkomster, som då också är föremål för olika stora skatteändringar, före och efter en reform. Resultaten varierar mellan studier, något som kan ha flera orsaker: Reformen skiljer sig i omfattning och tydlighet, och skatteändringar är i varierande grad kända för skattebetalarna. Känsligheten kan vidare genuint skilja sig mellan olika grupper i befolkningen, och den kan variera mellan olika länder. Slutligen har det visat sig att det finns metodmässiga problem när skattebetalare ska jämföras över tid. Ofta är dessa problem förknippade med att individens inkomster från år till år fluktuerar av andra skäl än skatter.

I denna rapport utvärderar vi en skattehöjning riktad mot höginkomsttagare, nämligen den *avtrappning av jobbskatteavdraget* som infördes den 1 januari 2016 och alltså finns kvar. För skattebetalare som under 2016 tjänade över ca 50 000 kronor i månaden minskade jobbskatteavdraget efter reformen med tre kronor om arbetsinkomsten ökade med 100 kronor. Många höginkomsttagare fick alltså behålla mindre av en inkomstökning än vad de tidigare fått. Ett sätt att uttrycka detta på är att *marginalsatserna* – alltså skatten på den sist intjänade kronan – ökade för de skattebetalare som befann sig i det intervall där jobbskatteavdraget trappades av.

Förvisso är den marginalsatshöjning som reformen förde med sig ganska liten – tre procentenheter. Men svenska höginkomsttagare var redan före reformen exponerade för förhållandevis höga marginalsatser. Förutom kommunalskatt och statlig inkomstskatt påverkades de också av den numera avskaffade värnskatte. En liten höjning av skatten från en hög nivå har en större procentuell betydelse för den disponibla inkomsten än en liten höjning från en låg nivå. Den andel av en ytterligare tjänad krona som en höginkomsttagare fick behålla i plån-

¹ Se Saez, Slemrod och Giertz (2012) för en översiktsartikel.

boken efter skatt (1-marginalskatten) sjönk med sju procent när utfasningen av jobbskatteavdraget infördes 2016.

Syftet med rapporten är att undersöka hur arbetsinkomsterna påverkades i de grupper som berördes av 2016 års marginalskattechöjning. Strategin som vi använder för att undersöka detta är synnerligen enkel och transparent. Vi jämför hur genomsnittliga arbetsinkomster utvecklats 2012–2018 i de högsta inkomstgrupperna (behandlingsgruppen), som alltså påverkades av skattechöjningen, med inkomstutvecklingen i grupper med något lägre inkomster (kontrollgruppen) som inte påverkades av skattechöjningen.

Det visar sig att inkomster växer likartat i behandlings- och kontrollgrupp fram till och med 2015. Samma år som reformen inträffar, 2016, går emellertid utvecklingen isär, och inkomstillväxten minskar relativt sett mer bland höginkomsttagarna. Skillnaden förstärks avsevärt 2016–2017, för att sedan stabiliseras 2017–2018. Om man är villig att anta att inkomsterna fortsatt att utvecklas likartat mellan grupperna i frånvaro av reformen kan det gap som uppstår från och med 2016 tolkas som en kausal effekt av reformen. Storleksmässigt är skattebasens minskning i linje med vad man skulle förvänta sig från tidigare studier på nordiska data (Bastani och Selin, 2019, Appendix A).

Rapporten är upplagd på följande sätt: I avsnitt 2 redogör vi för beskattningen av arbetsinkomster och 2016 års reform. I avsnitt 3 beskriver vi data och vår empiriska metod. I avsnitt 4 presenterar vi och diskuterar resultaten. En avslutande diskussion återfinns i avsnitt 5.

2 Bakgrund

I detta avsnitt redogör vi först kortfattat för hur beskattningen av arbetsinkomster fungerar i Sverige, och därefter beskriver vi den reform vi utvärderar.

2.1 Beskattningen av arbetsinkomster i Sverige

Den svenska inkomstbeskattningen har formen av ett så kallat dualt inkomstskattesystem. Det innebär att arbets- och kapitalinkomster beskattas separat. En annan grundbult i det svenska skattesystemet är att inkomster beskattas individuellt och inte på familjenivå. Alla personer som är 65 år eller yngre möter i stort sett samma inkomstskatteskala, med vissa variationer i kommunalskatt.

Beskattningen av arbetsinkomster uppvisade följande struktur vid tiden (2016) för den reform vi studerar: Den kommunala inkomstskatten var (liksom nu) proportionell (samma procentsats för alla inkomstnivåer), och den varierade mellan 29,19 och 35,11 procent, medan den genomsnittliga kommunalskatte-

satsen var 32,1 procent.² För årsarbetsinkomster som översteg en viss brytpunkt (443 200 kronor) betalade individen statlig inkomstskatt. Vid denna inkomstnivå ökade den statliga inkomstskatten från 0 till 20 procent. Och vid en årsinkomst på 638 800 kronor ökade den statliga inkomstskatten från 20 till 25 procent på överskjutande inkomst. Den sistnämnda femprocentiga skatten kallas ofta *värnska*.³

2.2 Jobbskatteavdraget och 2016 års reform

Jobbskatteavdraget – som egentligen inte är ett avdrag utan en *skattereduktion* – infördes första gången 2007. Motivet var att öka sysselsättningen genom att göra det mer lönsamt att arbeta. Sedan dess har jobbskatteavdraget förstärkts i omgångar 2008–2014 för att sedan minskas i och med den avtrappning som infördes 2016. Den maximala (årliga) skattereduktionen uppgår numera (2022) till ca 32 500 kronor efter att ytterligare en förstärkning införts 2019.

Jobbskatteavdraget skiljer sig från övrig statlig och kommunal inkomstbeskattning i ett viktigt avseende. Jobbskatteavdragets storlek beror nämligen på individens inkomster från anställning och egen näringsverksamhet. Vi kommer härnäst referera till denna summa som individens *arbetsinkomster*.⁴ Statlig och kommunal inkomstskatt beräknas istället utifrån *fastställd förvärvsinkomst*, som förutom arbetsinkomster innehåller en rad sociala förmåner, såsom sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, sjuk- och aktivitetsersättning (förtidspension) och pensioner.

Figur 1 (övre) visar hur jobbskatteavdragets storlek (vertikala axeln) beror på individens arbetsinkomst 2016 (under antagandet att individens arbetsinkomst är lika med den fastställda förvärvsinkomsten). Vi ser att jobbskatteavdraget trappas upp till en årsinkomst på ca 360 000 kronor. Upp till denna inkomstnivå reducerar jobbskatteavdraget individens marginalska: ju mer man tjänar, desto högre skattereduktion. Fram till och med 2015 hände ingenting mer med jobbskatteavdraget efter den punkt där skattereduktionen maximerades – efter denna punkt var skattereduktionen konstant och oberoende av arbetsinkomsten (streck-

² Vid låga och medelhöga inkomster påverkas marginalskaerna också av *grundavdraget*. Grundavdraget fasas in och sänker marginalskaen vid låga inkomster och fasas ut och höjer marginalskaen vid medelhöga inkomster. 2021, alltså efter den period vi studerar, tillkom en mindre ”skattereduktion för förvärvsinkomster” som sänker marginalskaen något för låg- och medelinkomsttagare.

³ Värnskaen avskaffades den 1 januari 2020.

⁴ För en given storlek på arbetsinkomsten skiljer sig jobbskatteavdragets storlek även med avseende på kommunalskattesats; se Edmark m.fl. (2016) för en diskussion. Indirekt påverkas även jobbskatteavdragets storlek av sociala ersättningar, eftersom jobbskatteavdraget interagerar med grundavdraget. Jobbskatteavdraget är dessutom högre (och har en annan utformning) från det år individen fyller 66 år.

ad linje). Höginkomsttagares marginals katt påverkades i och med detta inte av jobbskatteavdraget 2015.

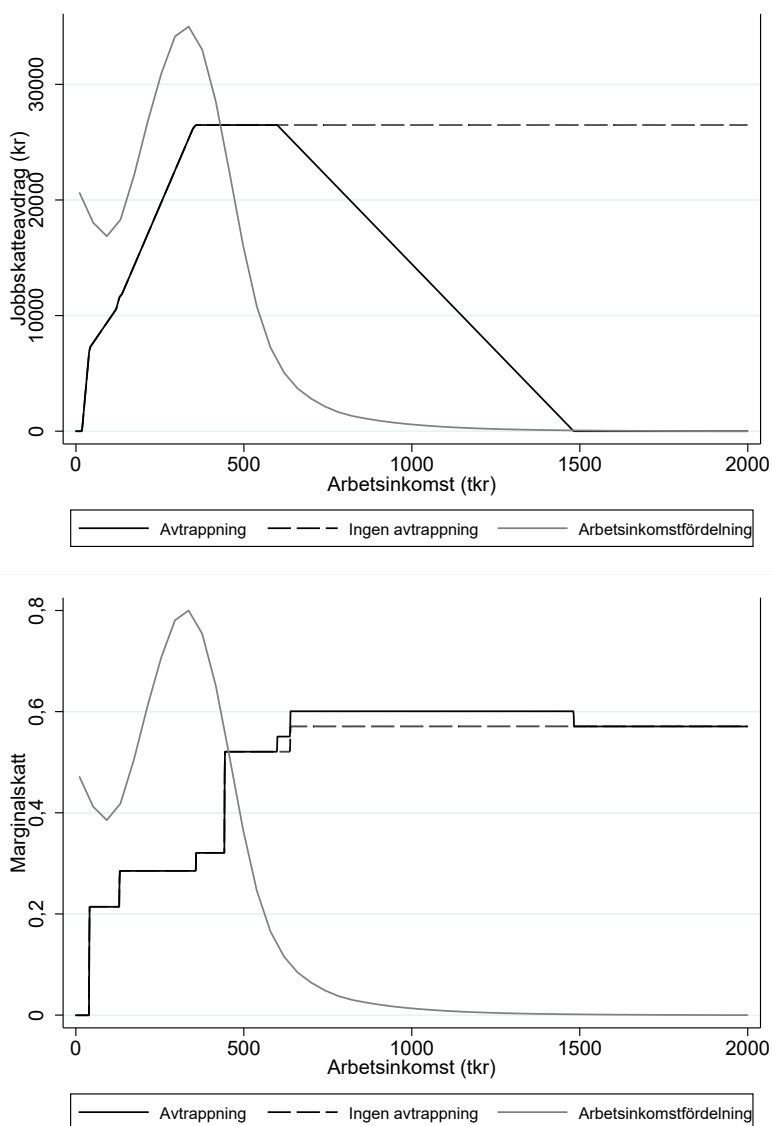
Figur 1 (övre) illustrerar 2016 års jobbskatteavdrag med och utan avtrappning. Vi ser att avtrappningen startar vid en årsinkomst på ca 600 000 kronor. Från och med denna inkomstnivå minskar skattereduktionen med tre kronor om arbetsinkomsten ökar med 100 kronor. Vid en årsinkomst på ca 1,5 miljon kronor är hela skattereduktionen fullständigt avtrappad. För dem som tjänar inkomster inom avtrappningsintervallet ökar alltså marginals katten. Enligt grundläggande ekonomisk teori ska vi i denna grupp förvänta oss en negativ *substitutionseffekt* på arbetsutbudet.

I figuren har vi också ritat in den svenska fördelningen av arbetsinkomster. Den illustrerar hur stor andel av skattebetalarna som befinner sig vid en viss inkomstnivå. Vi ser att skattereduktionen maximeras vid medelhöga inkomster, medan jobbskatteavdraget är konstant över större delen av ”ryggen” på inkomstfördelningen. Det är en ganska låg andel av den svenska befolkningen som tjänar inkomster över den brytpunkt där jobbskatteavdraget börjar trappas ner: ca fem procent av befolkningen i arbetsför ålder.⁵

Figur 1 (nedre) visar hur avtrappningen påverkar marginals katterna vid olika inkomstnivåer. Avtrappningen ger upphov till en ny *brytpunkt* – vid en viss inkomstnivå ”hoppas” marginals katten med tre procentenheter. Denna brytpunkt återfinns alldeles nedanför brytpunkten för värnskatt, där marginals katten ökar med fem procentenheter. Ett sätt att förstå reformen är att marginals katten vid en inkomstnivå på ungefär 53 000 kronor i månaden ökar med 8 istället för 5 procentenheter, och den kombinerade effekten av värnskatt och avtrappning innebär att marginals katten ökar från 52 till 60 procent vid denna inkomstnivå.

⁵ Några promille av befolkningen har så pass höga inkomster, dvs. över 1,5 miljoner kronor, att de över huvud taget inte är berättigade till någon skattereduktion. Denna lilla grupp av höginkomsttagare får oförändrade marginals katter när avtrappningen införs.

Figur 1 Jobbskatteavdrag (övre) och marginalsatser (nedre) med och utan avtrappning av jobbskatteavdraget, samt arbetsinkomstfördelning, 2016



Not: Jobbskatteavdraget (kronor) med och utan avtrappning vid olika inkomstnivåer, samt arbetsinkomstfördelningen (övre). Marginalsatser med och utan avtrappning vid olika inkomstnivåer, samt arbetsinkomstfördelningen (nedre). Individernas arbetsinkomster antas vara lika med den fastställda förvärsinkomsten.

3 Data och metod

3.1 Data

De data som vi använder i vår huvudanalys kommer från SCB och framförallt databasen LISA. LISA består av ett flertal administrativa mikrodatakällor, som har ställts samman för utredning, utvärdering och forskning. Databasen innehåller uppgifter om t.ex. inkomster, utbildning och en rad andra sociodemografiska karakteristika *för hela befolkningen*, 15 år och däröver.

Nyckelvariabel i vår studie är arbetsinkomsten, dvs. basen för jobbskatteavdraget. Denna erhåller vi genom att ta summan av löneinkomst och näringsinkomst.⁶ I analysen koncentrerar vi oss på skattebetalare i åldersintervallet 20–65, då individer över 65 år möter ett mer generöst jobbskatteavdrag. I analyserna uttrycker vi samtliga års arbetsinkomster i 2016 års priser (justerat med konsumentprisindex).

Med hjälp av information i LISA tar vi hänsyn till egenskaper hos befolkningen. Vi definierar följande variabler: kön, invandrarstatus (svenskfödda, födda i Norden, födda i ett OECD-land utanför Norden och födda utanför ett OECD-land), högsta utbildningsnivå (grundskola, gymnasium och eftergymnasial utbildning), utbildningsinriktning (2-siffer hsun), antal barn, civilstånd (gift eller ej), bransch (3-siffer sni) och bostadslän. Vidare använder vi uppgifter om allmänna avdrag från Inkomst- och Taxeringsregistret (IoT) från SCB för att undersöka om de förändrade reglerna för privat pensionssparande 2015 kan förklara de resultat vi ser (se avsnitt 4.2).

3.2 Metod

Vi använder en enkel och transparent metod för att analysera reformens effekter på inkomstrapportering. Vi delar varje år in befolkningen i åldern 20–65 år i 100 lika stora *percentilgrupper* med avseende på arbetsinkomster.⁷ Den hundradel av befolkningen som har högst arbetsinkomster kallar vi percentilgrupp 100, den näst högsta 99 o.s.v. Idén är att följa inkomstutvecklingen i dessa percentilgrupper över tid. Vi inleder analysen 2012, då den svenska ekonomin hade återhämtat sig från det sena 00-talets finanskris, och vi avslutar med 2018. Det innebär att vår analys inkluderar fyra år före reformen och tre år efter reformen, som alltså sjösattes den första januari 2016.

⁶ De variabler vi summerar i LISA är *loneink* (löneinkomst) och *inkfnetta* (inkomst från näringsverksamhet).

⁷ Vi inkluderar individer utan arbetsinkomster i denna population för att undvika att konjunkturfuktuationer (förändringar i arbetslöshet och deltagande i arbetskraften) påverkar sammansättningen av studiepopulationen.

Difference-in-difference-metoden som vi använder innebär att vi jämför inkomsternas medelvärden i en behandlings- och kontrollgrupp, före och efter reformen. Tanken är alltså att kontrollgruppen ska fånga hur utvecklingen hade varit i behandlingsgruppen om den inte hade utsatts för reformen. För att detta ska vara ett rimligt antagande bör de två grupperna utvecklats likartat i perioden innan reformen infördes. Utifrån percentilgrupperna skapar vi en *behandlingsgrupp* bestående av de fem högsta percentilgrupperna (96–100).⁸ Individer i dessa inkomstlägen blev exponerade för högre marginalskatt när avtrappningen infördes 2016. Vidare skapar vi en *kontrollgrupp* som består av percentilgrupperna 88–95, där inkomsterna ligger på en nivå som tydligt överstiger brytpunkten för statlig inkomstskatt, men där marginalskatterna är opåverkade av avtrappningen.

3.3 För- och nackdelar med metoden

Som nämndes i inledningen finns det en stor empirisk litteratur, där forskare använder skattereformer för att fastställa hur känsliga personers inkomster är för förändringar i marginalskatter.⁹ Den dominerande metodansatsen i litteraturen är att relatera reformdrivna förändringar i marginalskatter till förändringar i inkomstrapportering före och efter en eller flera reformer. Vanligtvis görs detta genom att följa individer över tid på longitudinella data (paneldata). Skattebetalare brukar, något förenklat, delas in i behandlings- och kontrollgrupper baserat på de inkomster de hade *före* reformen. Ett problem med detta är att individers inkomster fluktuerar från år till år oberoende av skattesystemet. Ett statistiskt begrepp som ofta brukar användas i sammanhanget är *mean reversion* (återgång till medelvärdet). Det innebär att personer som har väldigt höga inkomster ett visst år tenderar att ”studsa tillbaka” till en mer genomsnittlig nivå året efter. Dynamiken, som är särskilt utpräglad i toppen av inkomstfördelningen, skapar problem när skattebetalare jämförs med avseende på den inkomst de hade före reformen.

I vår studie jämför vi percentilgrupper snarare än individer över tid. Det reducerar dramatiskt problemet med inkomstdynamik. Ur ett utvärderingsperspektiv har vår enkla metod fördelen att det är rättfram att skapa illustrativa grafer, som visar hur inkomster utvecklas i olika inkomstlägen, före och efter

⁸ I huvudanalysen låter vi behandlingsgruppen inkludera den lilla grupp i den allra översta percentilgruppen som inte får någon marginalskatteförändring, eftersom de tjänar inkomster över den punkt där hela jobbskatteavdraget är avtrappat. De resultat vi redovisar är emellertid robusta för att exkludera dessa inkomstnivåer.

⁹ Vi hänvisar till Appendix A i Bastani och Selin (2019) för en relativt nyligen genomförd litteraturoversikt. Dels diskuteras där olika identifikationsstrategier, dels finns ett fokus på nordiska studier.

reformen. Denna typ av grafer är allmängods i reformutvärderingar, men på grund av skakiga inkomstprocesser på individuell nivå är de ovanliga i forskningen om skattebaselasticiteter.¹⁰

Vår enkla och transparenta strategi har emellertid också begränsningar. En nackdel med att följa inkomstgrupper istället för individer är att vi inte på ett bra sätt fångar reaktioner på skattehöjningar, som tar sig uttryck i att höginkomstagare *byter plats* med varandra, t.ex. byter från behandlings- till kontrollgruppen, eller försvinner från den population vi studerar. I så fall underskattar vi beteenderesponsen på reformen i vår analys. Av detta skäl är det viktigt att undersöka om sammansättningen av behandlings- och kontrollgrupp påverkades av reformen. Vi finner inte att det finns några signifikanta kompositionella ändringar efter reformen i individkaraktistika såsom utbildning, invandring, ålder och kön.

4 Resultat och diskussion

I det här avsnittet presenterar vi våra huvudresultat (avsnitt 4.1), studerar tänkbara förklaringar till dessa (avsnitt 4.2) och diskuterar vad våra resultat betyder för den intäktsmaximerande skattesatsen (avsnitt 4.3).

4.1 Hur påverkas arbetsinkomsterna av avtrappning i jobbskatteavdraget?

Figur 2 visar genomsnittlig logaritmerad arbetsinkomst i behandlings- och kontrollgrupp 2012–18. I och med att vi tar den naturliga logaritmen av inkomster illustrerar grafen, något förenklat, den procentuella inkomstutvecklingen i de två grupperna. Inkomsterna är per definition hela tiden högre i behandlingsgruppen, men vi har normaliserat data så att nivån på den logaritmerade arbetsinkomsten är noll i båda grupperna år 2015, dvs. året före reformen. Det intressanta är nämligen hur inkomsterna i de två grupperna utvecklas i relation till varandra.

Det är slående att de logaritmerade inkomsterna växer anmärkningsvärt likartat under de år som föregick reformen, 2012–15. Detta var en period utan betydande marginalskatteförändringar. Det år som reformen inträffar, 2016, uppstår det emellertid ett synligt gap mellan de två linjerna. Skillnaden går i den riktning man skulle förvänta sig utifrån ekonomisk teori: behandlingsgruppen, som upplevde högre marginalsatser, minskade sina arbetsinkomster relativt

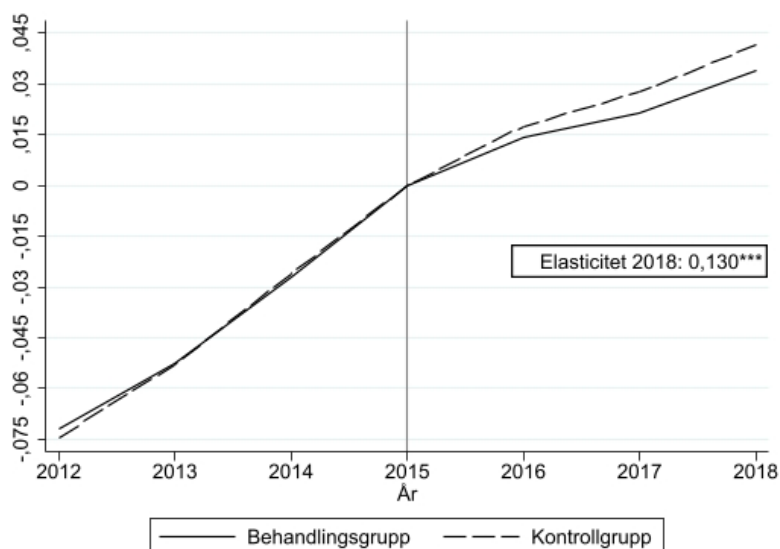
¹⁰ Vi har även skattat konventionella paneldatamodeller. Dessa skattningar är känsliga för små ändringar i modellen, vilket är relaterat till att inkomster i toppen av fördelningen fluktuerar starkt från år till år.

kontrollgruppen. Glappet växer kraftigt mellan 2016 och 2017. Det är rimligt att det tar en viss tid för skattereformer att få genomslag på individers beteenden. Den relativa skillnaden mellan behandlings- och kontrollgrupp tycks sedan stabiliseras mellan 2017 och 2018.

Om vi antar att inkomsterna hade utvecklats parallellt i de två grupperna i frånvaro av 2016 års avtrappningsreform (vilket är rimligt och vilket de alltså gjorde åren före reformen), så kan skillnaden mellan de två linjerna efter reformen tolkas som en *kausal reformeffekt*. Vi vill i sammanhanget understryka den nära koppling som finns mellan Figur 2 och grundläggande beskrivande statistik. Figur 2 visar råa och ojusterade data, och figuren har erhållits genom att endast välja ut populationen med avseende på ålder. De effekter som illustreras i Figur 2 påverkas inte nämnvärt om vi kontrollerar för individkaraktistika som utbildning, invandring, ålder och kön i en regressionsmodell. Detta är i linje med att resultaten inte förklaras av sammansättningsförändringar (se avsnitt 3.3).

Hur stora är då effekterna på skattebasen? Inom skatteforskningen är det vanligt att rapportera en *skattebaselasticitet*. Den svarar på frågan: Vad är den procentuella förändringen i skattebasen (i detta fall de rapporterade arbetsinkomsterna) om behållningen efter skatt (1-marginalskatten) förändras med en procent? Skälet till att elasticiteter är populära inom nationalekonomi är att de är oberoende av vilken måttenhet som används (t.ex. kronor, dollar eller pund). I Figur 2 rapporterar vi en sådan skattebaselasticitet på 0,13. Denna skattning har vi erhållit genom att relatera den relativa genomsnittliga förändringen (2018 jämfört med 2015) i behållningen efter skatt till den relativa nergången i genomsnittliga inkomster i behandlingsgruppen.

Figur 2 Inkomstutveckling i behandlings- och kontrollgrupp, 2012–2018, samt beräknad skattebaselasticitet

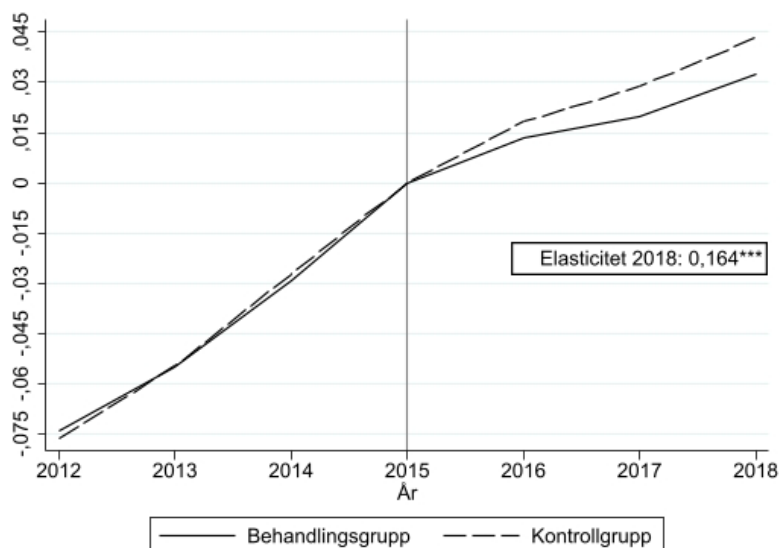


Not: Figuren visar utvecklingen av logaritmerad arbetsinkomst i behandlingsgrupp (percentilerna 96–100) och kontrollgrupp (percentilerna 88–95). Genomsnittlig logaritmerad inkomst är normaliserad till att vara noll i båda grupperna 2015. Inkomsterna är uttryckta i 2016 års värden. *** indikerar att skattningen är signifikant skild från noll på enprocentnivån.

För individer som ligger nära gränsen för höjd marginals katt finns det en större osäkerhet om hur hög marginals katten blir ett visst år. Även en person som (mot förmodan) har perfekt kunskap om skattesystemet vet sällan hur hög inkomsten och därmed marginals katten blir. I Figur 3 exkluderar vi de två percentilgrupperna 96 och 97 från behandlingsgruppen, och vi tar bort percentilgrupperna 94 och 95 från kontrollgruppen. Vi ser att responsen nu är starkare, och skattebaselasticiteten skattas till att vara 0,16. Miao m.fl. (2022) analyserar hur slump och osäkerhet om inkomstens storlek väntas påverka responsen på denna reform inom ramen för en simuleringsmodell. Vi visar där att den respons vi observerar i Figur 2 och 3 är anmärkningsvärt tydlig med tanke på hur mycket inkomster fluktuerar i toppen på inkomstfördelningen.

De elasticiteter vi finner (0,13 och 0,16) är väl i linje med tidigare studier på nordiska data, där skattebaselasticiteten ofta skattats till ca 0,2; se översikten i Bastani och Selin (2019).

Figur 3 Inkomstutveckling i behandlings- och kontrollgrupp, 2012–2018, samt beräknad skattebaselasticitet, när percentilerna 94–97 är exkluderade



Not: Figuren visar utvecklingen av logaritmerad arbetsinkomst i behandlingsgrupp (percentilerna 98–100) och kontrollgrupp (percentilerna 88–93). Genomsnittlig logaritmerad inkomst är normaliserad till att vara noll i båda grupperna 2015. Inkomsterna är uttryckta i 2016 års värden. *** indikerar att skattningen är signifikant skild från noll på enprocentsnivån.

4.2 Vad kan förklara resultaten?

Det är i skatteforskningen vanligt att skilja mellan å ena sidan reala beteendesvar på skatteförändringar och å andra sidan förändringar i skatteplanering. Den förra kategorin inkluderar förändringar i hur hårt eller hur många timmar folk faktiskt jobbar. I den senare kategorin ingår exempelvis att personer justerar hur stora avdrag de gör, eller att de flyttar inkomster från den skattebas som träffas av en höjd skatt.

Som tidigare nämnts är ett viktigt inslag i det svenska skattesystemet att arbets- och kapitalinkomster beskattas var för sig (dual inkomstbeskattning). Det innebär att det finns incitament för dem som verkar i fåmansbolag att omklassificera högt beskattade arbetsinkomster till lägre beskattade utdelningar. Fenomenet brukar kallas inkomstomvandling, och det finns ett regelverk (3:12-reglerna) som har till syfte att begränsa sådan omvandling (Selin, 2021). När marginals-katten på arbetsinkomster höjdes 2016 – samtidigt som 3:12-regelverket och utdelningsskattesatserna låg fast – ökade gapet något mellan marginalskatterna på arbete och utdelningar. En rimlig hypotes är därför att den effekt vi observerar drivs av fåmansbolagsägare, som i lägre utsträckning rapporterar

arbetsinkomster och i högre utsträckning tar ut utdelningar. Vi testar hypotesen genom att dela upp befolkningen i fåmansbolagsägare och icke-fåmansbolagsägare.¹¹ Det visar sig att det inte finns några betydande skillnader i hur dessa två grupper reagerade på 2016 års reform. Vi drar därför slutsatsen att inkomstomvandling *inte* är nyckeln för att förstå hur inkomsterna utvecklats efter reformen.

En annan möjlig mekanism är att de minskade inkomsterna på toppen av fördelningen efter 2016 orsakats av ändrade regler för avdrag för privata pensionsförsäkringar. Avdraget för privata pensionsförsäkringar för löntagare avskaffades i två steg 2015–16. Fram till 2014 kunde deklaranten dra av 12 000 kronor per år för pensionspremier. 2015 minskade detta belopp radikalt till 1 800 kronor. 2016 togs sedan avdragsrätten bort helt för löntagare. *Löneväxling* är ett av flera alternativ till privat pensionssparande. Det innebär att individen avstår lön i utbyte mot pensionsförmåner. Incitamenten – både till att löneväxla och till att göra pensionsavdrag – beror på vilken marginalskatt individen möter. Om höginkomsttagare som tidigare gjorde pensionsavdrag går över till att löneväxla skulle en logisk konsekvens av detta kunna vara att inkomsterna för dem med de högsta inkomsterna växte långsammare från och med 2015.

Dessvärre saknar vi data för att direkt observera löneväxling. Däremot observerar vi vilka som gör allmänna avdrag, av vilka det viktigaste avdraget var avdrag för pensionssparande.¹² Det gör att vi har möjlighet att undersöka om de som gjorde avdrag 2014 reagerar starkare på reformen. Det borde vara fallet om flöden från pensionssparande till löneväxling driver reformeffekten. Det visar sig att reformskattningarna snarare blir starkare när vi exkluderar dem som gjorde pensionsavdrag 2014 – en grupp som motsvarar nästan hälften av befolkningen i de percentilgrupper vi studerar. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att reformeffekten inte drivs av löneväxling.¹³ Samtidigt uppmuntrar vi till framtida forskning om löneväxlingens betydelse för den observerade inkomstfördelningen.

Resultaten verkar alltså inte drivas av inkomstomvandling eller löneväxling. Men vad driver då reformeffekten? Utifrån den data vi har tillgång har det dess-

¹¹ Eftersom den data vi använder i vår huvudanalys inte innehåller information om fåmansbolagsäggande, har vi istället använt den mikrodatakälla som använts av Selin (2021) och som finansierats av SNS. Även denna täcker hela befolkningen.

¹² Övriga avdrag som rymdes inom det allmänna avdragen 2014 var avdrag för utländska socialförsäkringsavgifter, periodiska understöd och påförda socialavgifter. De allmänna avdragen vi observerar i data är som högst 12 000 kronor, vilket alltså sammanfaller med det maximala pensionssparandet. Vidare är det ca en tredjedel av de personerna i behandlings- och kontrollgrupp som har allmänna avdrag som har avdrag om just 12 000 kronor. Sammantaget indikerar detta att det viktigaste avdraget i de allmänna avdragen i vår population utgörs av pensionssparande.

¹³ Ett ytterligare faktum som pekar i denna riktning är att inkomstutvecklingen 2014–15 är extremt likartad i behandlings- och kontrollgrupp, se Figur 2. Den största förändringen i avdragsrätt skedde 2015. Om löneväxling var drivande skulle vi förvänta oss en reaktion redan 2014–15.

värre inte varit möjligt att på ett bra sätt separera mellan antal arbetade timmar, löner, och andra justeringar av arbetsinkomster.

4.3 Skattesatsen och skatteintäkterna

Vår studie har relevans för den ekonomisk-politiska diskussionen om hur höga marginalsattesatsen bör/kan vara på toppen av arbetsinkomstfördelningen. Ett centralt begrepp i denna diskussion är den intäktsmaximerande skattesatsen. Om skattesatsen överstiger denna nivå *sjunker* skatteintäkterna vid en skattehöjning – skattebasen krymper så mycket att den mekaniska intäktsökning som följer av en höjd skattesats går om intet.

Med information om skattebaselasticiteten och formen på fördelningen av toppinkomsterna, dvs. hur många skattebetalare som befinner sig längst upp i fördelningen, går det att beräkna den intäktsmaximerande skattesatsen i det högsta marginalskatteintervallet via en behändig formel.¹⁴ Våra skattningar innebär en skattebaselasticitet på 0,16 (när vi exkluderar de percentilgrupper som befinner närmast den punkt där avtrappningsintervallet börjar). Med en sådan elasticitet är den intäktsmaximerande skattesatsen för närvarande ca 68 procent. Med den lägre skattningen på 0,13 (när vi inkluderar alla percentilgrupper) blir den intäktsmaximerande skattesatsen ca 72 procent.

Man skulle i förstone kunna tro att dessa skattesatser långt överstiger dagens högsta svenska marginalsattesats. Summan av kommunalskatt, statlig skatt och avtrappning av jobbskatteavdraget uppgår ju (efter värnsskattens avskaffande) till ca 55 procent.¹⁵ Men då glömmar man *indirekta* skatter, såsom konsumtions-skatter och arbetsgivaravgifter, som påverkar skillnaden mellan det arbetsgivararen betalar individen i lön och det individen i slutändan kan köpa för denna lön. Det är ganska svårt att mäta summan av konsumtionsskatter; se Lundberg (2017) för en bra diskussion. Det är heller inte helt trivialt att fastställa hur arbetsgivaravgifter påverkar löner. Men utifrån rimliga antaganden blir den faktiska (effektiva) marginalsatten väsentligt högre än 55 procent. En rimlig uppskattning är 72 procent.¹⁶

¹⁴ Denna formel kan skrivas $\tau^* = \frac{1}{1+a \times e}$, där e är skattebaselasticiteten och a är den s.k. ”paretokoefficienten”. Den senare beskriver hur ”tunn den högra svansen på inkomstfördelningen” är. Ett rimligt ungefärligt värde för a i detta sammanhang är 3 (Bastani och Selin, 2019).

¹⁵ Vi räknar här med en kommunalskatt på ca 32 procent, statlig inkomstskatt på 20 procent samt avtrappningen av jobbskatteavdraget på 3 procent.

¹⁶ Uttrycket för den effektiva marginalsatten återfinns i Pirttilä och Selin (2011, första ekvation i avsnitt 6.2). Här har vi antagit en konsumtionsskatt på 23,5 procent (avspeglar moms och punktskatter) samt en arbetsgivaravgift på 31 procent. Konsumtionsskattesatsen har vi tagit från Lundberg (2017), som rapporterar en konsumtionsskatt på efter-skatt-priset på 19 procent, vilket motsvarar en skatt på före-skatt-priset på 23,5 procent.

Dessa kalkyler bör tolkas försiktigt. Men de tyder likväl på att den högsta marginals-katten även efter värnskattens avskaffande ligger nära eller över den intäktsmaximerande skattesatsen. Det går att diskutera i vilken utsträckning de skattebaselasticiteter vi skattar fångar långsiktiga anpassningar till höjda skatter. Skattehöjningen är ganska liten och en vanlig uppfattning är att känsligheten för skatter underskattas vid små skatteändringar. När skatteändringen är liten finner folk kanske inte det mödan värt att ändra arbetsutbud eller inhämta mer kunskap om skattesystemet.

5 Slutsatser och diskussion

Den 1 januari 2016 reformerades jobbskatteavdraget, en reform vi riktat strålkastarljuset mot i denna rapport. Reformen innebar att marginals-katten höjdes med tre procentenheter för dem som tjänar över ca 50 000 kronor i månaden. I rapporten har vi visat att de höginkomsttagare som exponerades för en högre marginals-katt också relativt sett minskade sina arbetsinkomster efter reformen, med ett tydligt skifte just 2016. Om man är villig att anta att inkomsterna i frånvaro av reformen hade utvecklats som före reformen – ett enligt vår mening rimligt antagande – hade den höjda marginals-katten en signifikant negativ effekt på arbetsinkomsterna. Våra resultat tyder på att de högsta marginals-katterna idag ligger på en nivå där ytterligare höjningar riskerar att reducera, snarare än öka, skatteintäkterna.

Slutligen, utifrån ett utvärderingsperspektiv bör en annan aspekt av studien lyftas fram: När inkomstskatter reformeras ändras inte sällan många parametrar i skattesystemet på en och samma gång. Ett exempel är 1991 års svenska reform, som inte bara kraftigt ändrade skattesatser utan även skattebasers struktur i grunden. Vid utvärderingar av sådana reformer lär vi oss ofta om den totala effekten av reformen, men inte *vilka* regeländringar, som driver förändringar i inkomst-rapportering. I rapporten har vi kunnat studera en isolerad förändring i skatte-systemet under en tidsperiod när inkomsttrender är stabila, vilket väsentligen ökar möjligheterna att ge mer precisa svar om vilken effekt en specifik förändring har. Vi tar med oss att även en ganska liten ökning i marginals-katten kan ge upphov till anmärkningsvärt skarpa svar från skattebetalare.

Referenser

- Bastani, S. och H. Selin (2019), ”Skillnad på marginalen – En rapport om beskattning av arbetsinkomster”, Rapport 2019:19, IFAU, Uppsala.
- Edmark, K., E. Mörk, C-Y Liang och H. Selin (2016), ”The Swedish Earned Income Tax Credit: Did It Increase Employment?”, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 72(4): 475–503.
- Holmlund, B. och M. Söderström (2008), ”Hur påverkas inkomsterna av skatteförändringar?”, Rapport 2008:28, IFAU, Uppsala.
- Lundberg, J. (2017), ”The Laffer Curve for High Incomes”, Working paper 711, LIS Cross-National Data Center, Luxembourg.
- Miao, D., H. Selin och M. Söderström (2022), ”Earnings Responses to Even Higher Taxes”, Working Paper 2022:12, IFAU, Uppsala.
- Pirttilä, J. och H. Selin (2011), ”Skattepolitik och sysselsättning. Hur väl klarar sig det svenska systemet?”, Bilaga 12 i SOU 2011:2, *Välfärdsstaten i arbete – omfördelning och inkomsttrygghet med incitament till arbete*, Fritzes, Stockholm.
- Saez, E., J. Slemrod och S.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.
- Selin, H. (2021), *3:12-reglernas roll i skattesystemet. Igår, idag och i framtiden*, SNS, Stockholm.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se