

PM

Från: Fredrik Carlgren
Tid: 2024-04-22
Ärende: **Skattebaseeffekter av värnskattens avskaffande**

Sammanfattning

- I detta PM presenteras en första analys av värnskattens avskaffande år 2020 med avseende på dess skattebaseeffekter.
- Resultaten är tydligt positiva. Reformen tycks med råge varit helt självfinansierad. Skattebaselasticiteten approximeras till 0,34 eller åtminstone 0,27 vid konservativa antaganden om 3:12-inkomster.
- Analysen har följt samma grundläggande metodik som IFAU:s studie om jobbskatteavdragets avtrappning, men har endast utgått från aggregerade inkomstdata och saknar kontroller för sammansättningsförändringar.

Bakgrund

2022 publicerade [IFAU en rapport](#) som visade att avtrappningen av jobbskatteavdraget ger upphov till så pass negativa skattebaseeffekter att den skulle kunna tas bort utan att skatteintäkterna minskar. Studien fick mycket uppmärksamhet, inte bara på grund av att den var en de första som fokuserade på avtrappningen utan även för att dess metodik möjliggjorde att resultaten kunde redovisas på ett kommunikativt sätt i diagramform.

Populationen utgjordes av samtliga individer 20–65 år, men i stället för att följa enskilda individer över tid studerades utvecklingen för percentilgrupper (hundredelar av befolkningen). Den underliggande inkomstutvecklingen beaktades genom en *difference-in-differences*-ansats. De percentilgrupper som träffades av avtrappningen definierades som behandlingsgrupp.¹ Denna jämfördes sedan med en kontrollgrupp som inte upplevde några marginalskatteförändringar under perioden.²

¹ Behandlingsgruppen definierades som percentilgrupper P96–P100 alternativt P98–P100.

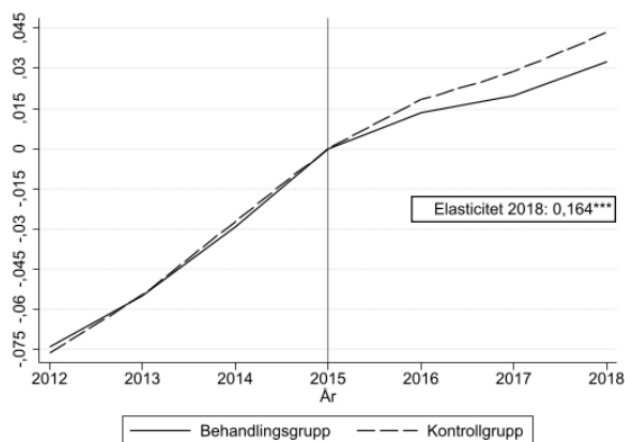
² Kontrollgruppen definierades som P88–P95 alternativt P88–P93. I båda fallen översteg inkomsterna den nedre skiktgränsen vilket betyder att de i likhet med behandlingsgruppen träffades av hög marginalskatt.

Den grundläggande hypotesen var att gruppernas inkomster borde utvecklas likvärdigt i avsaknad av marginalskatteförändringar. Avtrappningen borde sedan visa sig genom att utvecklingen för behandlingsgruppen dämpades i förhållande till kontrollgruppen. Denna hypotes visade sig också stämma mycket väl överens med datamaterialet (figur 1).

Under åren som ledde fram till reformen, 2012–2015, korrelerade gruppernas inkomstutveckling på ett mycket påtagligt sätt. Efter reformen, 2016–2018, skedde sedan en tydlig divergens där behandlingsgruppens inkomster började följa en flackare bana. Elasticiteten skattades till 0,130 respektive 0,164 beroende på vilken specifikation som tillämpades. Även om detta var något lägre än vad tidigare forskning överlag pekat på, låg skattningarna inom det förväntade häradet. Elasticiteterna var också tillräckligt höga för att indikera att avtrappningen skulle kunna avskaffas med full självfinansiering för de offentliga finanserna.

Noterbart är att dessa elasticiteter uppmättes redan tre år efter reformen. Det handlar med andra ord om beteendeförändringar som hade slagit igenom relativt snabbt.³ Exakt vilka faktorer som hade varit drivande fastslogs inte i studien, men de kontroller som gjordes visade att det sannolikt inte hade handlat om s.k. inkomstomvandling för FÅAB-delägare eller om löneväxling för pensionsändamål. Därmed kan realekonomiska faktorer, som arbetade timmar och produktivitet, spelat en större roll.

Figur 1. Inkomstutveckling i behandlings- och kontrollgrupp: avtrappningen



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.

Källa: Miao, Selin och Söderström (2022), *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*, IFAU.

³ Utöver dessa kan andra mer långsiktiga effekter uppkomma om och när förändringar i utbildningsval och dylikt slår igenom, men det kan inte fångas i den här typen av studier.

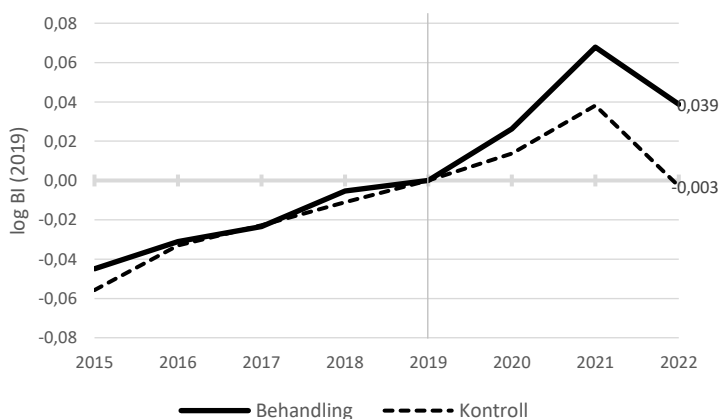
En första analys av värnskatten

Fyra år efter införandet av avtrappningen slopades värnskatten år 2020. Då dessa regeländringar har mycket gemensamt (om än går i motsatta riktningar) framstår det som naturligt att tillämpa IFAU-studiens metodik även på värnskatteformen. En första sådan analys redovisas nedan.

I likhet med IFAU-studien bestämdes populationen till samtliga individer 20–64 år. Dessa delades in i percentilgrupper som rangordnades efter beskattningsbar inkomst. Data inhämtades för perioden 2015 till 2022, dvs. fem år före reformen och tre år efter.

Behandlingsgruppen definierades till P96–P100. Dessa individer hade inkomster som låg ovanför den övre skiktgränsen år 2019.⁴ Kontrollgruppen sattes till P85–P89 och bestod av individer vars inkomster översteg den nedre skiktgränsen.⁵ P90–P95 uteslöts då dessa potentiellt sett kunde påverkas av avtrappningen av jobbskatteavdraget men inte av värnskatten. I övrigt transformerades data på samma sätt som i IFAU-studien, dvs. KPI-justerades och indexerades till året före reformen (2019) samt logaritmerades.⁶ I diagramform motsvarande IFAU-studien ser utvecklingen då ut som i figur 2 nedan.

Figur 2. Inkomstutveckling i behandlings- och kontrollgrupp: värnskatten



Källa: SCB (IoT) samt egna beräkningar

Som framgår är likheten stor med IFAU-studien. Inkomstutvecklingen framstår som likartad för behandlings- och kontrollgrupperna fram tills reformen. Möjligen är variationen något högre än i IFAU-studien, men det föreligger ändå en tydlig överensstämmelse mellan grupperna. En viss avvikelse syns i och för sig under 2016 där inkomstutvecklingen är något brantare för

⁴ Den nedre gränsen för P96 motsvarade år 2019 en beskattningsbar inkomst om 706 000 kronor vilket kan jämföras med den övre skiktgränsen som låg vid 689 300 kronor. Antalet individer i gruppen uppgick i medeltal till 285 536 under studieperioden.

⁵ År 2019 motsvarande detta en beskattningsbar inkomst på minst 503 600 kronor vilket kan jämföras med den nedre skiktgränsen som det året låg vid 490 700 kronor. Antalet individer i gruppen uppgick i medeltal till 285 318 under studieperioden.

⁶ Den vertikala axeln i figuren kan alltså tolkas som den procentuella förändringen i förhållande till basåret.

kontrollgruppen. Detta skulle självfallet kunna tolkas som en effekt av avtrappningen. Spontant borde kanske denna avvikelser ha uppträtt ännu tydligare och märkts även under 2017 med tanke på att IFAU-studiens resultat. Å andra sidan har percentilindelningen här gjorts efter en annan variabel och kontrollgruppen specificerats annorlunda vilket betyder att serierna är inte helt jämförbara.

Under perioden efter det att värnskatten avskaffades divergerar sedan grupperna då inkomstutvecklingen i behandlingsgruppen blir klart starkare. Precis som var fallet med IFAU-studien ligger detta helt i linje med förväntningarna. Att utvecklingen vänder ner i båda grupper år 2022 beror naturligtvis på den höga inflationen.

Elasticiteten har i denna analys inte kunnat skattas med samma teknik som i IFAU-studien, men kan approximeras utifrån de aggregerade data som vi har tillgängliga. Allmänt visar skattebaselasticiteten hur många procent den beskattningsbara inkomsten förändras när den s.k. *net-of-tax rate* förändras med en procent.⁷ För att ta hänsyn till den underliggande inkomstutvecklingen som skulle skett även utan marginalskatteförändringen görs i detta fall även en justering i täljaren som motsvarar kontrollgruppens förändring i beskattningsbar inkomst:

$$(1) e_t = \frac{\% \Delta BI_{\text{behandling}} - \% \Delta BI_{\text{kontroll}}}{\% \Delta (1 - t_{\text{behandling}})}$$

Värdena för täljaren följer direkt av figur 2. Värdena för nämnaren ges av den förändrade skattesatsen för statlig inkomstskatt samt ett antagande om en kommunalskattesats för behandlingsgruppen på 0,317 (det oviktade genomsnittet för gruppen år 2019).⁸ Utifrån detta kan skattebaselasticiteten uppskattas till 0,34:

$$(2) e_{t=2022} = \frac{0,042}{0,124} = 0,34$$

Skattebaseffekten tycks således ha varit mer än dubbelt så stor än vad IFAU-studien kom fram till när det gällde avtrappningen. En möjlig förklaring till den betydande skillnaden är att värnskattereformen innebar en större marginalskatteförändring (fem procentenheter i stället för tre). Självklart är detta beaktat i beräkningen, dvs. direkt jämförbarhet råder mellan IFAU:s respektive denna studies elasticiteter. Men det faktum att det relativt sett var mer lönsamt att reagera på värnskattereformen kan ha påverkat en större andel av de berörda att förändra sitt beteende. En annan tänkbar förklaring är att värnskatten var ett mer välkänt och lättbegripligt inslag i skattesystemet än avtrappningen och att en större andel av de berörda därför reagerade på den.

Samtidigt finns det dock även andra aspekter att ta i beaktande. En sådan är att värnskattereformen sammanföll med pandemin. Visserligen fann [Angelov och Waldenström \(2023\)](#) inga tydliga belägg

⁷ *Net-of-tax rate* definieras som 1-marginalsikten.

⁸ Ekvation (1) innehåller egentligen även en term i nämnaren som visar förändringen i kontrollgruppens *net-of-tax rate* men eftersom denna är noll i detta fall har den utelutits av förenklingsskäl.

för att pandemin skulle ha påverkat inkomstfördelningen i de högre inkomstsegmenten, men denna unika period utgör trots allt ett visst osäkerhetsmoment i analysen.⁹

En annan osäkerhet har att göra med själva metoden att studera percentilgrupper. Till skillnad från longitudinella studier är det inte samma individer som jämförs över tid utan gruppernas sammansättning förändras i viss utsträckning under studieperioden. IFAU-studien fann visserligen inga tecken på att sådana sammansättningsförändringar störde resultaten. Ändå kunde liknande kontroller, inom ramen för en mer omfattande studie, vara önskvärda att upprepa även för värnskatten.¹⁰

Om resultaten kan anses robusta är nästa fråga i vilken utsträckning de förklaras av realekonomiska faktorer kontra faktorer som snarare har att göra med skatteoptimering. Åtminstone två möjligheter till det senare skulle kunna komma i fråga. Dels lönevaxling, dvs. att den skatteskyldige avsätter en del av sin nuvarande inkomst till framtida pension. Dels s.k. inkomstomvandling, dvs. att FÅAB-delägare inom ramen för 3:12-regelverket kan justera hur mycket av inkomsten som beskattas som kapitalavkastning respektive lön.

Som tidigare nämnts fann IFAU-studien inga belägg för att någon av dessa företeelser hade haft någon påverkan när avtrappningen infördes. Åtminstone när det gäller lönevaxling finns inga uppenbara skäl till varför slutsatsen skulle vara annorlunda för värnskatten, men frågan har inte kunnat utredas närmare på grund av brist på data.

När det gäller inkomstomvandling vet vi empiriskt att FÅAB-delägars löneuttag påverkas av den nedre brytpunkten och av förmånstaket i pensionssystemet (ca 8 inkomstbasbelopp), samt även av lönekravet i huvudregeln (9,6 inkomstbasbelopp).¹¹ Om dessa gränser förändras kommer det sannolikt ge en viss effekt på löneuttagen som skulle kunna tolkas som ett förändrat beteende gällande inkomstomvandling. Värnskattereformen hade emellertid ingen sådan påverkan utan minskade bara progressiviteten vid den övre brytpunkten.

Däremot hade reformen en annan konsekvens som potentiellt var betydelsefull i sammanhanget; tjänstebeskattningen av utdelningar och kapitalvinster över gränobeloppen mildrades något. Detta kan ha skapat starkare incitament till att beskatta sådana överskott direkt i stället för att lägga dem i karantän och invänta 25-procentig kapitalbeskattning. I sig vore detta i och för sig samhällsekonomiskt positivt eftersom det hade inneburit en minskad kapitalinlåsnings, men om syftet främst är att studera effekter på arbetsinsatser skulle dessa inkomster kunna exkluderas för att på så sätt erhålla en mer konservativt hållen beräkning av elasticiteten.

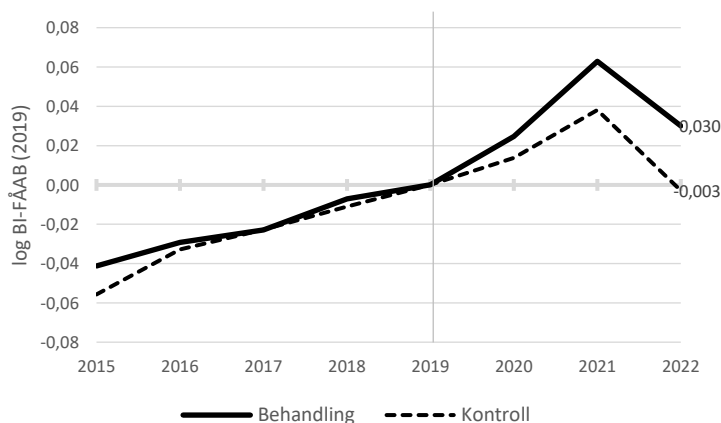
⁹ Angelov och Waldenström (2023) visade visserligen att löneskillnaderna före skatt ökade under pandemin, men främst på grund av att arbetslösheten steg bland deltidsanställda låginkomsttagare. Heltidsanställda medel- och höginkomsttagare påverkades inte särskilt mycket. Att arbetslösheten ökade längre ner i inkomstfördelningen bör inte påverka percentilgruppsindelningen i de inkomstsegment som är av intresse för denna analys eftersom populationen inkluderar samtliga personer 20-64 år, inklusive arbetslösa.

¹⁰ En kontroll som genomfördes var i vilken utsträckning individerna låg kvar i behandlingsgruppen under det följande året. För hela studieperioden låg denna andel stabilt runt 80–81 procent. Detta motsvarar rätt väl vad IFAU-studien kom fram till (83 procent).

¹¹ Det sker en viss ansamling av lönesummor, s.k. *bunching*, runt dessa nivåer).

I Figur 3 presenteras en sådan grafisk framställning av inkomstutvecklingen, och det är tydligt att den övergripande bilden förblir oförändrad.¹² Fortfarande framträder en stark korrelation mellan grupperna under åren 2016–2019 och för perioden därefter syns en tydlig divergens. Inkomsterna i behandlingsgruppen följer dock nu en något flackare bana efter reformen. Detta avspeglar att tjänstebeskattade kapitalinkomster ökade snabbare än övriga inkomster i behandlingsgruppen under denna period.¹³ Det betyder också den beräknade elasticiteten blir något lägre (0,27). Fortfarande är dock elasticiteten tillräckligt hög för att med råge indikera full självfinansiering (se appendix).

Figur 3. Inkomstutveckling exkl. tjänstebeskattade kapitalinkomster



Källa: SCB (IoT) samt egna beräkningar

Förutom värnskatteformen är det naturligtvis också möjligt att inkomsterna för FÅAB-delägare påverkades av helt andra händelser under studieperioden. Till exempel kan, som tidigare nämnts, pandemin och specifikt de åtgärder som vidtogs för att hantera den ha haft en inverkan. Detta gäller särskilt för det mest omfattande krisstödet, det s.k. korttidsarbetet. Eftersom detta var kopplat till ett förbud mot utdelningar kan det teoretiskt sett ha uppmuntrat FÅAB-delägare att temporärt öka sina löneuttag för att kompensera för uteblivna kapitalinkomster.¹⁴ I så fall skulle en del av den skattebaseffekt som uppmätts för åren 2019 till 2022 bero på denna i sammanhanget helt exogena faktorn.

Om stödet verkligen hade en sådan effekt borde detta visa sig genom att divergensen mellan grupperna minskar när FÅAB-delägare exkluderas från populationen.¹⁵ Detta eftersom FÅAB-delägare är överrepresenterade i behandlingsgruppen. Som framgår av figur 4 tycks så dock inte ha varit fallet.

¹² Notera att percentilgruppsindelningen inte har förändrats utan även här görs utifrån beskattningsbar inkomst. De tjänstebeskattade 3:12-inkomsterna påverkar alltså vilken grupp som individerna räknas till.

¹³ I behandlingsgruppen ökade 3:12-inkomsternas andel av den beskattningsbara inkomsten från 1,12 procent år 2019 till 1,98 procent år 2022. Motsvarande siffror för kontrollgruppen var 0,06 respektive 0,07 procent.

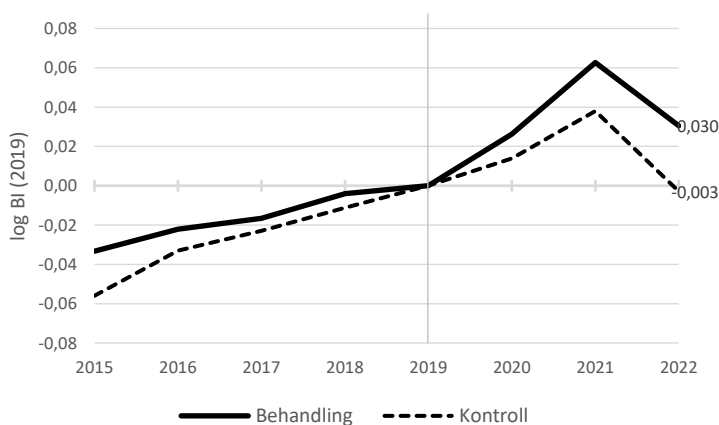
¹⁴ Inga utdelningar fick verkställas eller beslutas om under stödperioden (mars 2020 till mars 2021).

¹⁵ Man bör notera att en sådan exkludering försämrar analysunderlaget. Dels genom att antalet individer totalt sett minskas i kontroll- och behandlingsgrupperna, dels genom att minskningen är asymmetrisk (-20 procent i behandlingsgruppen jämfört med -14 procent i kontrollgruppen).

I stället framstår utvecklingen efter reformen som i det närmaste identisk med specifikationen utan tjänstebeskattade kapitalinkomster (figur 3). Elasticiteten det tredje året är exakt lika hög (0,27).

Däremot minskar exkluderingen av FÅAB-delägare enhetligheten i inkomstutvecklingen under perioden före reformen. Detta kan tyckas försvaga stödet för den underliggande hypotesen om att kontroll- och behandlingsgrupperna bör följa varandra i avsaknad av marginalskatteförändringar. Å andra sidan framstod, som tidigare nämnts, samstämmigheten snarast som oväntat hög när FÅAB-delägare ingick. Avtrappningen märktes då bara i viss utsträckning under 2016. Nu framträder den i stället tydligt under både 2016 och 2017 i form av en svagare utveckling i behandlingsgruppen. Att effekten från avtrappningen blir mer påtaglig när FÅAB-delägare exkluderas var för övrigt något som även IFAU-studien kom fram till.¹⁶ Sammanfattningsvis förändrar alltså inte exkluderingen av FÅAB-delägare de övergripande slutsatserna.

Figur 4. Inkomstutveckling exkl. FÅAB-delägare*



Källa: SCB (IoT) och SCB (FRIDA), samt egna beräkningar

* Som FÅAB-delägare räknas alla som lämnat in blankett K10 för respektive år.

En avslutande kommentar gällande de elasticiteter som beräknats här är att de, precis som i IFAU-studien, är uppmätta relativt kort tid efter reformen (tre år). I IFAU-studien tycktes elasticiteten att stabiliseras redan under det tredje året. Så är inte fallet här. Oavsett specifikation växer elasticiteten under samtliga tre år (tabell 1). Den mer långsiktiga skattebaseffekten fångas därmed knappast fullt ut i dessa beräkningar vilket i så fall innebär att effekterna kan vara ännu större än vad som här antyds.

¹⁶ Miao, m.fl. (2022), s. 20 f.

Tabell 1. Elasticiteter vid olika år efter reformen

	År 1	År 2	År 3
Beskattningsbar inkomst (BI)	0,10	0,25	0,34
BI exkl. tjänstebesattade kapitalinkomster	0,09	0,21	0,27
BI exkl. FÅAB-delägare	0,10	0,21	0,27

Källa: SCB (IoT) samt egna beräkningar

Appendix: Beräkning av självfinansieringsgrad

Självfinansieringsgraden av värnskattereformen kan beräknas till 237 procent givet att den lägre elasticiteten från denna analys används (0,27). Tar man hänsyn till att analysen gjorts på åldersgruppen 20–64 år och gör ett mycket försiktigt antagande om att de dynamiska effekterna i övriga befolkningen är obefintliga sjunker självfinansieringsgraden till 206 procent (motsvarande siffror för elasticiteten 0,34 är 298 respektive 260 procent). Dvs. även med försiktiga antaganden indikerar denna analys att värnskattereformen var självfinansierad dubbelt upp redan efter tre år. För en närmare beskrivning av beräkningen, se tabell A1.

Tabell A1. Beräkning av självfinansieringsgrad

	Förklaring	20 - 64 år	
A	Genomsnittlig BI för värnskattebetalare (2019), kr	1 030 649	
B	Antal individer med värnskatt (2019)	315 191	
C	Skiktgräns (2019), kr	689 300	
D	Skattebas värnskatt, mnkr	$D = (A-C)*B$	107 590
E	Statisk effekt, slopad värnskatt, mnkr	$E = -D*0,05$	-5 380
F	Indirekt effekt, konsumtionsskatter, mnkr*	$F = -0,19*E$	1 022
G	Total statisk och indirekt effekt, mnkr	$G = E + F$	-4 357
H	Skattebaselasticitet		0,270
I	Förändrad net-of-tax rate, värnskattebetalare	$I = (1-0,547)/(1-0,597)-1$	0,124
J	Dynamisk förändring, skattebas, mnkr	$J = I*H*A*B$	10 882
K	Dynamisk förändring, inkomstskatt, mnkr**	$K = J*(0,317+0,2+0,03)$	5 953
L	Dynamisk förändring, arbetsgivaravgift, mnkr	$L = J*0,3142$	3 419
M	Dynamisk förändring, konsumtionsskatt, mnkr	$M = (J-K)*0,19$	937
N	Total långsiktig effekt, mnkr	$N = G + K + L + M$	5 951
O	Självfinansieringsgrad, 20-64 år	$O = 1 - N/G$	237%
P	Ytterligare intäktsbortfall i övriga åldersgrupper, mnkr***		635
Q	Justerad statisk och indirekt effekt, mnkr	$Q = G - P$	-4 992
R	Justerad långsiktig effekt, mnkr	$R = Q + K + L + M$	5 316
S	Justerad självfinansieringsgrad (hela befolkningen)	$S = 1 - R/Q$	206%

Källa: SCB (FASIT), SCB (IoT) samt egna beräkningar.

* Här görs ett antagande om att den totala skatten på konsumtion (moms och punktskatter) i genomsnitt uppgår till 19 procent i enlighet med [Lundberg \(2017\)](#). Vidare antas hela inkomstförändringen konsumeras med en gång.

** Eftersom inte riktigt alla kommer att betala full avtrappning på jobbskatteavdraget är denna siffra något överskattad, men effekten på självfinansieringsgraden är mycket liten.

*** Elasticitetsberäkningarna har i denna studie genomförts på åldersgruppen 20–64 år. I övriga åldrar uppgick skattebasen för värnskatten till 15,7 mdkr år 2019. Det motsvarar en värnskatteintäkt om 783 mnkr. Om man antar noll dynamiska effekter i denna grupp kommer därmed den statiska effekten att förändras med $-783*(1-0,19) = -635$ mnkr.