

Skatt, arbete och pension

Författare: Lennart Flood

Lennart Flood är professor emeritus i nationalekonomi, tidigare vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet

Förord

Sverige och Europa har en snabbt åldrande befolkning. Detta kommer att innebära stora utmaningar. Vilka möjligheter finns att hantera denna utveckling? Vilken roll kan förändringar av skatterna spela, vad kan det betyda för sysselsättningen bland äldre och hur kan de offentliga finanserna påverkas, på kort och lång sikt? Dessa frågor är aktuella mot bakgrund av den demografiska utveckling som kan väntas framöver. På området finns omfattande forskning och även handfasta analysverktyg för att undersöka effekterna av skatteförändringar. För att få fram ett tydligt och aktuellt underlag har Svenskt Näringsliv givit uppdrag till professor emeritus Lennart Flood som har lång erfarenhet och djupa kunskaper i ämnet. Han redogör för kunskapsläget på området och analyserar hur olika förändringar skattesystemet påverkar sysselsättning och offentliga finanser. Resultaten presenteras i denna rapport.

Johan Fall

Svenskt Näringsliv, april 2016

Innehåll

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Europeisk utblick	4
1.3	Sverige, de äldres arbetsutbud	6
1.4	Inkomster från arbete och pension	9
2	Analys	13
2.1	Ekonomiska incitament	13
2.2	Utvärdering av skattelättnaderna för äldre	15
2.2.1	Tidigare utvärderingar	15
2.2.2	Beräkningar på nyare data	18
2.2.3	Sammanfattning av utvärderingar baserade på difference in difference-metoder	19
2.3	Generella modeller för utvärdering av ekonomiska reformer	23
2.4	Reformutvärderingar med en generell modell	26
2.5	Reformutvärdering med en modell för långsiktiga effekter	28
3	Avslutande reflektioner	33
	Referenser	35

1 Inledning¹

Denna rapport beskriver och analyserar vilken betydelse skattesystemets utformning har för de val som människor gör när det gäller att arbeta och att ta ut pension. En utgångspunkt för rapporten är den kraftiga ökningen av antalet äldre förvärvsarbetande som skett i Sverige den senaste tiden. Rapporten framhåller betydelsen av ökningen i andelen med inkomst från både pension och förvärvsarbete. Ett huvudsyfte med rapporten är att förklara hur stor roll som ekonomiska incitament spelar för denna förändring. Den utvärdering som görs utgår från både så kallade naturliga experiment och strukturella modeller. En konsekvensanalys genomförs av effekten av de riktade skattelättnader för äldre som genomfördes 2007, men en utvärdering görs även av en utökad reform där det förhöjda jobbskatteavdraget införs redan vid 61 års ålder. I fokus för utvärderingen står en konsekvensbeskrivning av effekterna på sysselsättningen och de offentliga finanserna. I denna beskrivning görs både en kort och långsiktig bedömning. Rapporten avslutas med en sammanfattning och några reflektioner om hur framtidens skattepolitik bör utformas.

1.1 Bakgrund

Under senare år har mycket uppmärksamhet ägnats åt de utmaningar som följer med en åldrande befolkning. Behovet av att senarelägga uttaget av ålderspensionen för att erhålla stabilitet i pensionssystemet och skapa tillräckliga resurser för den offentliga sektorn har framhållits. Både det allmänna pensionssystemet och skattesystemet har utformats så att de uppmuntrar till ett senare pensionsuttag och ett förlängt arbetsliv. Utfallet när det gäller pensionsuttaget är något splittrat då genomsnittsåldern för pensionsuttag under senare år har varit relativt konstant, medan spridningen har ökat. Samtidigt har emellertid den så kallade utträdesåldern, det vill säga den ålder då individen slutar förvärvsarbete, ökat. Detta innebär att andelen äldre med både pension och arbetsinkomster har ökat. En utgångspunkt för rapporten är att alltför stort fokus varit riktad mot uttaget av ålderspension när det istället är utträdesåldern som är det väsentliga.

Rapporten inleds med en kort utblick och efter det följer en beskrivning av situationen i Sverige. Syftet med denna del är att ge en beskrivning av de äldres sysselsättning och arbetsinkomster samt belysa vikten av ekonomiska incitament. Det statistiska underlaget baseras på information i databasen LINDA², SCB, Pensionsmyndigheten med flera. För att närmare analysera de ekonomiska incitamentens betydelse används de båda mikrosimuleringsmodellerna SWEta³ och SESIM⁴.

Avslutningsvis redovisas en utvärdering av de reformer som genomförts i syfte att öka de äldres arbetsutbud. Här kan nämnas det utökade jobbskatteavdraget för dem som är äldre än 65 år men även reducerade sociala avgifter. Avsikten är att ge en bred beskrivning av dessa effekter, inte enbart på arbetsutbudet utan även betydelsen för de offentliga finanserna – på kort och lång sikt. Rapporten avslutas med en sammanfattning och en diskussion om hur den ekonomiska politiken kan utformas med avsikt att öka förvärvsinkomsterna för den äldre befolkningen.

¹ Johan Fall och Peter Ericson har bidragit med värdefulla synpunkter.

² Longitudinell individdatabas sammanställd av SCB, se Edin och Fredriksson, (2000).

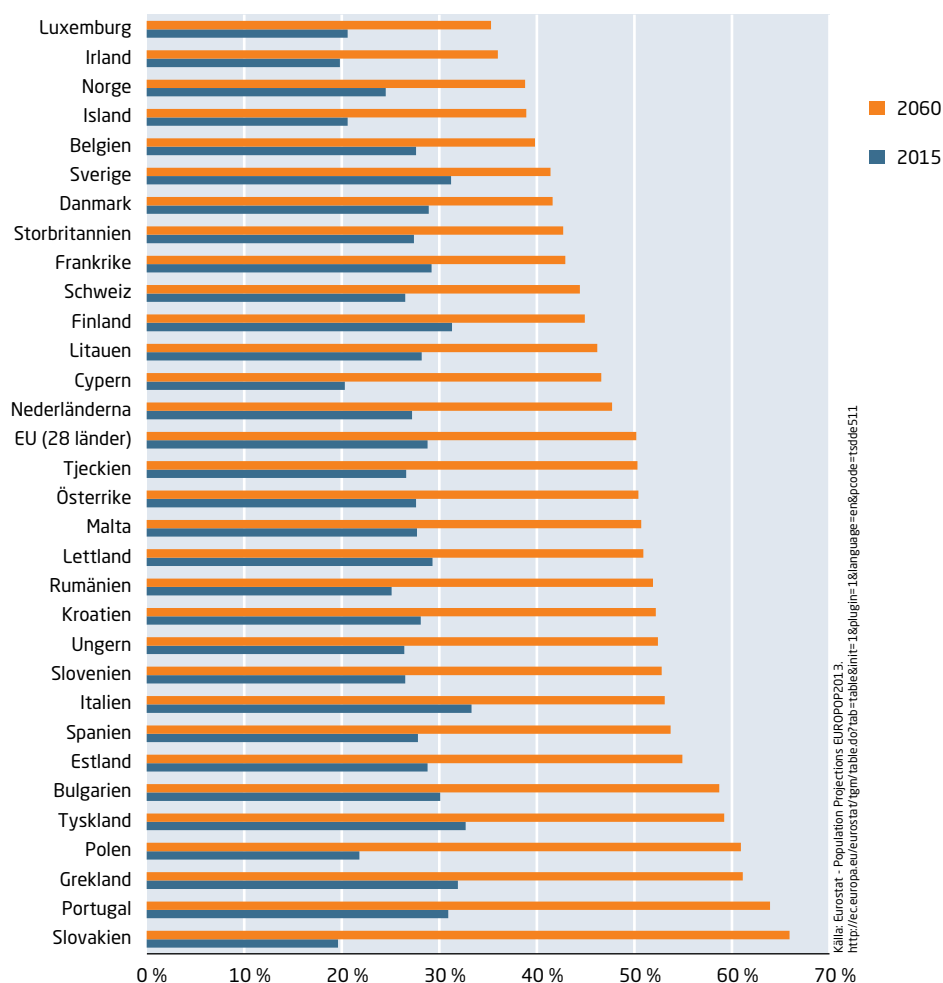
³ En statisk mikrosimuleringsmodell med beteendeffekter, se Ericson m.fl (2009).

⁴ En dynamisk mikrosimuleringsmodell, se Flood (2008).

1.2 Europeisk utblick

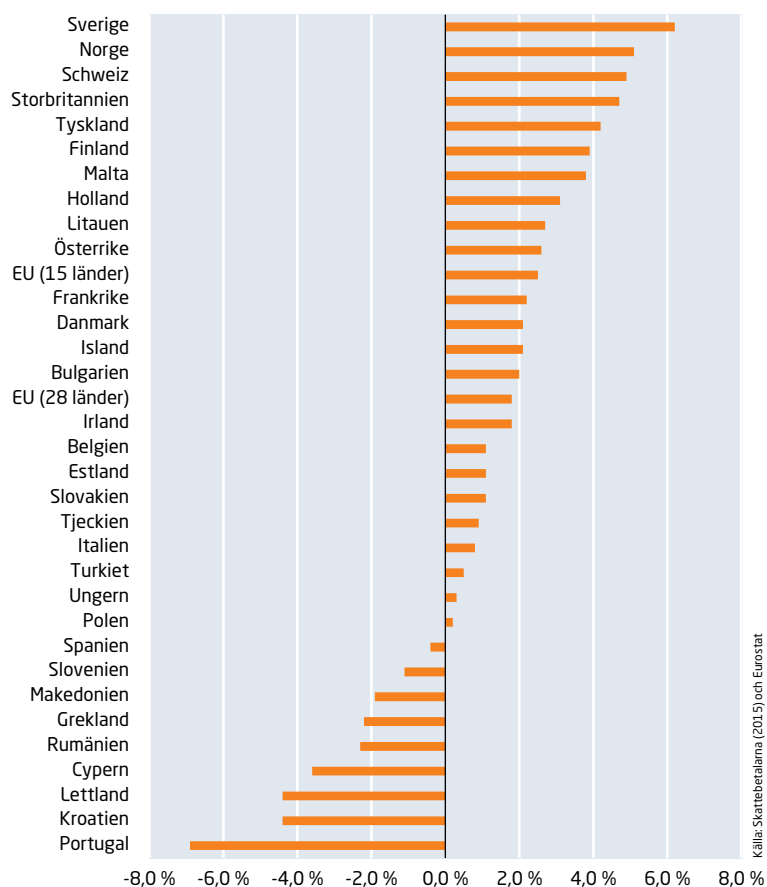
Äldreförsörjningskvoten, det vill säga antalet individer 65 eller äldre i relation till dem i åldern 20–64, antas stiga från närmare 30 till 50 procent i genomsnitt inom EU fram till 2060, se figur 1. Prognosen visar på en stor variation bland EU-länderna. I Luxemburg, Irland, Norge, Island, Belgien, Sverige och Danmark förväntas kvoten år 2060 ligga under eller omkring 40 procent. I länder som Slovakien, Portugal, Grekland, Tyskland och Bulgarien är motsvarande nivå 60 procent eller högre. Även om kvoten i utgångsläget, år 2015, är relativt hög i Sverige, över 30 procent, kommer den på lång sikt att vara bland de lägsta i Europa. Notera att Sverige är det land med den lägsta ökningen från 2015–2060, drygt 10 procentenheter. Förklaringen är en relativt hög fertilitet och en stor nettoimmigration.

Figur 1. Äldreförsörjningskvoten (antal individer 65 eller äldre relativt antalet individer i arbetsför ålder), år 2015 och 2060. Sorterad efter kvoten år 2060.



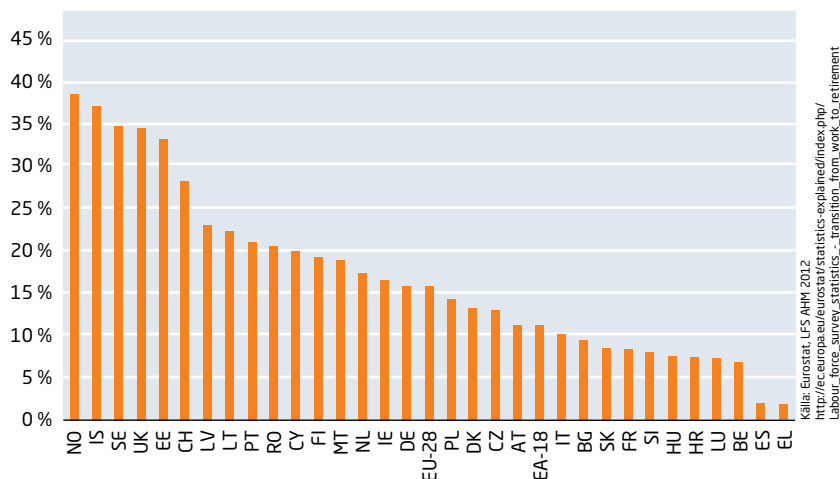
Figur 2 visar förändringen i sysselsättningen för äldre mellan år 2006 och 2014. Sverige är det land som visat den största ökningen i hela Europa. Ökningen är högst bland rikare länder, som framgår av figuren följs Sverige i turordning av Norge, Schweiz, Storbritannien och Tyskland. I andra änden av skalan återfinns länder som Portugal, Kroatien och Lettland.

Figur 2. Förändring i sysselsättningen för dem i åldern 65-74 mellan år 2006 och 2014.



Figur 3 presenterar antalet personer som fortsätter arbeta samtidigt som de har ålderspension. År 2012 var genomsnittet i EU-28 för dem med ålderspension och förvärvsarbete i åldern 50–69 omkring 16 procent. Den högsta andelen gäller Norge (38,7 %), Island (37,2 %) och Sverige (34,9 %). Lägst andel arbetande pensionärer finns bland länder som Grekland (1,9 %), Spanien (2,1 %) och Belgien (7,0 %).

Figur 3. Andel individer med förvärvsarbete och ålderspension i åldern 50-69 år, år 2012.



Denna korta internationella överblick visar att sysselsättningen bland äldre skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder vad gäller bland annat nivå, förändringstakt och sammansättning. Det ligger utanför denna rapport att närmare analysera förklaringsfaktorer bakom dessa skillnader, men beskrivningen ger en intressant bakgrund och goda motiv för att närmare undersöka vilken roll ekonomiska incitament spelar för äldres förvärvsfrekvens. Analysen avgränsas av praktiska skäl, inte minst tillgången till data, till svenska förhållanden. En något utförligare bakgrundsbeskrivning för Sverige ges i det följande.

1.3 Sverige, de äldres arbetsutbud

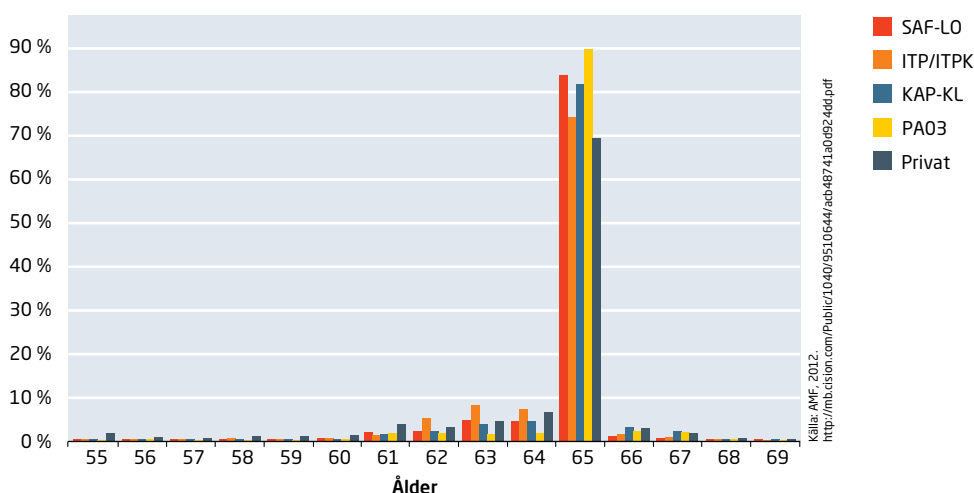
Pensionsålder kan definieras som den ålder då en person utträder ur arbetsmarknaden eller den ålder då en person beviljas eller börjar ta ut en pensionsförmån. Pensionsmyndigheten kallar förstnämnda för utträdesålder och det sistnämnda för pensioneringsålder.

Pensionsmyndigheten publicerar varje år fyra mått för att belysa utträde och pensionering. Tre olika mått för så kallad medelpensioneringsålder och ett mått på förväntad utträdesålder. Den första definitionen av medelpensioneringsålder är helt enkelt medelåldern för uttag av ålderspension, som enligt Pensionsmyndigheten var 64,5 år under 2013. De två alternativa definitionerna inkluderar även personer som beviljats sjukersättning från 30 års ålder respektive 50 års ålder. Detta medför en medelpensioneringsålder på 62,3 respektive 63,9 år. Skälet till att inkludera sjukersättning är att denna ersättning för många kan betraktas som en tidig pensionering och för de äldre med sjukersättning övergår denna vid 65 års ålder till allmän pension och då i många fall till garantipension. När den övre gränsen på 50 år används så fås en god överensstämmelse med förväntad utträdesålder, den ålder då personen slutar förvärvsarbete, på 63,6 år. Det ska då nämnas att Pensionsmyndighetens definition på utträdesåldern även utgår från denna 50 års gräns.

De ålderspensionsförmåner som beaktas är inkomstpension/tilläggs pension, garantipension och som nämndes i två av definitionerna även sjukersättning. De som endast har premiepension betraktas inte som ålderspensionärer vid beräkningarna. En persons pensioneringsålder definieras i dessa fall som den ålder då han eller hon får sjukersättning eller påbörjar sitt uttag av ålderspension och inte hade sjukersättning dessförinnan. Personer som endast har tjänstepension eller en privat pensionsförsäkring ingår inte i måtten.

Det ska framhållas att de olika måtten för medelpensioneringsålder *inte* mäter vid vilken tidpunkt personer slutar att förvärvsarbete. Det är till exempel tillåtet att ta ut hel ålderspension och fortfarande förvärvsarbete.

Om vi utgår från definitionen baserad på medelåldern för uttag av ålderspension så har den varit stabil under de senaste åren. Bakom denna stabila nivå ligger däremot en ökad spridning när det gäller tidigt och sent uttag. Spridningen år 2012 framgår av Figur 4 där även information från olika avtalsområden ingår.

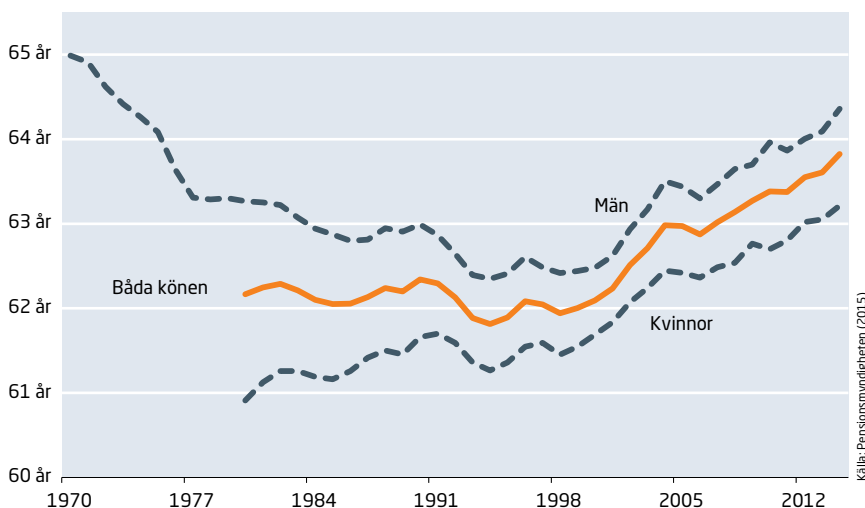
Figur 4. Uttag av pension och avtalsområde, år 2012.

Som synes finns en stark koncentration för uttag av ålderspension vid 65 år, vilket fortfarande tycks vara norm. Den spridning som finns förefaller starkast inom det privata området och minst inom det statliga. Nittio procent inom det statliga avtalsområdet tar ut sin ålderspension vid 65 års ålder motsvarande för det privata området är 70 procent.

En helt annan bild ges om vi istället studerar utträdesåldern, den ålder då en person utträder ur arbetsmarknaden. Figur 5 från Pensionsmyndigheten visar på en avsevärd förändring över tid.

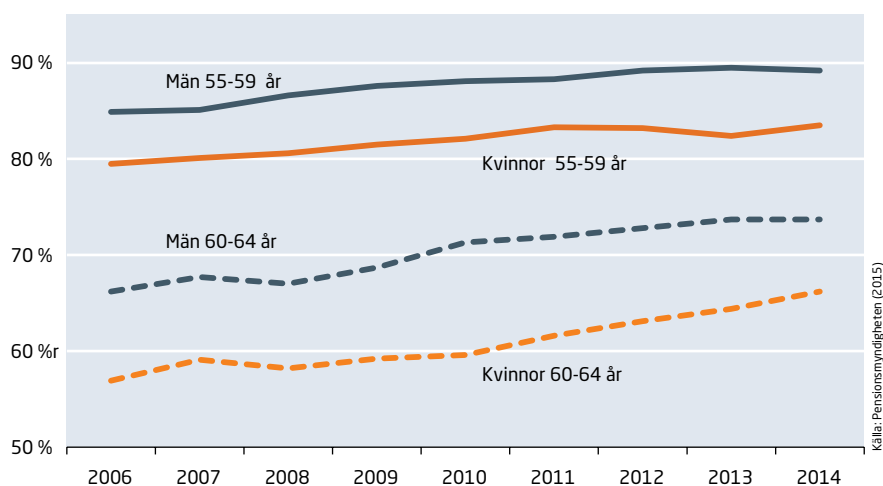
Figuren visar genomsnittsåldern då de förvärvsarbetande lämnar arbetslivet, givet att de hör till arbetskraften vid 50 års ålder. För männen låg utträdesåldern på 65 år 1970. Sedan följde en lång period av en stadig minskning fram till början på 90-talet då nivån låg omkring 62,5 år. Efter en kortare period på denna nivå steg utträdesåldern för att 2014 hamna på omkring 64,5 år. Detta är den högsta nivå som uppmätts sedan början på 70-talet.

För kvinnorna har utvecklingen varit liknande sedan början av 90-talet men nivån har varit ungefär ett år lägre.

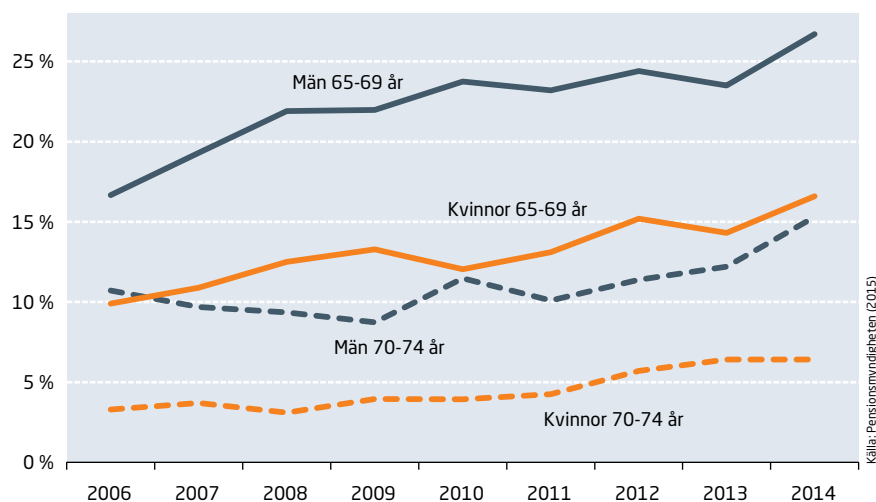
Figur 5. Utträdesålderns utveckling över tiden.

Den ökning vi observerat i utträdesåldern innebär en relativt kraftig ökning i arbetskraftsdeltagandet för de äldre. Ökningen har pågått under en längre period, se figurerna 6 och 7. Ett antal förklaringar finns till denna ökning, exempelvis det reformerade pensionssystemet, med bland annat dess regler om att pensionsrätt intjänas fullt ut i det reformerade systemet efter 65 års ålder, det förhöjda jobb-skatteavdraget samt sänkt arbetsgivaravgift efter 65 års ålder. Vidare kan höjningen år 2003 av åldern för "avgångsskyldighet" från 65 till 67 år enligt lagen om anställningsskydd ha spelat viss roll. Dessa förändringar bör dock mest ha bidragit till ökningarna i åldern 65–69 år, knappast till de i åldern 70–74 år. När det gäller ökningen av de äldsta är det intressant att påminna om de särskilt gynnsamma villkoren med borttagen arbetsgivaravgift som drastiskt sänker anställningskostnaden för dessa personer.

Figur 6. Arbetskraftsdeltagande av befolkningen, 55-64 år.



Figur 7. Arbetskraftsdeltagande av befolkningen, 65-74 år.



Det bör påpekas att arbetstiderna i åldrarna över 65 är avsevärt kortare än i lägre åldrar. I tabell 1 presenteras överenskommen arbetstid år 2014 enligt Pensionsmyndigheten.

Tabell 1. Arbetstid timmar/vecka år 2014.

	Kvinnor	Män
55-64 år	36,1	40,0
65-69 år	24,3	28,1
70-74 år	13,8	21,3

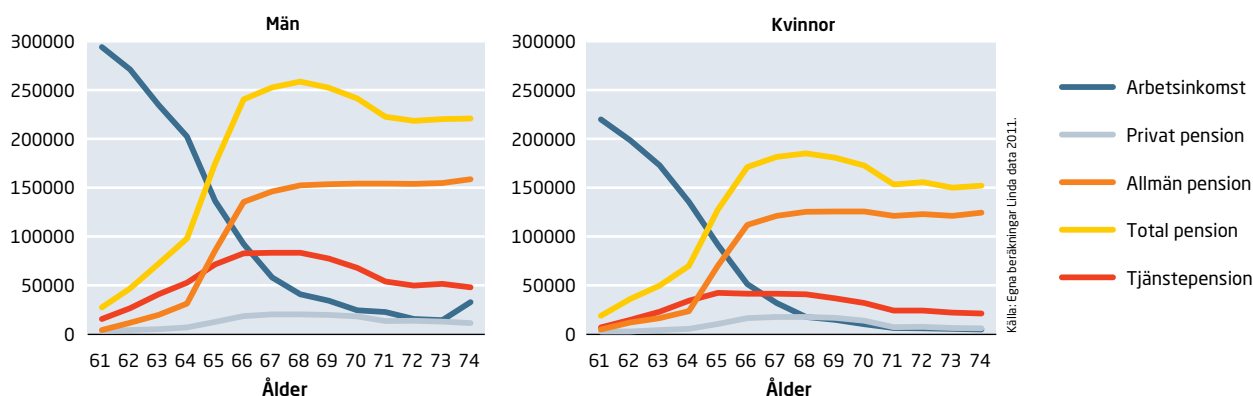
Källa: Pensionsmyndigheten (2015)

Notera att arbetstiderna har beaktats i de tidigare redovisade beräkningarna av arbetskraftsdeltagandet. En person med halv normalarbetstid (20 timmar/vecka) räknas således som en halv arbetskraftsperson, etc. Denna justering drar givetvis ner arbetskraftsdeltagandet.

1.4 Inkomster från arbete och pension

Det har tydligt framgått att utträdesålder och pensionsålder ger helt olika bild av dynamiken i pensionsbeslutet. Vi argumenterar för att det ekonomiskt relevanta måttet är knutet till utträdesåldern, det vill säga till arbetskraftsdeltagandet. Avsikten är att närmare belysa detta och då framför allt hur kombinationen av pensions- och arbetsinkomster utvecklats. Vi utgår här från en mer direkt definition av utträde nämligen avsaknaden av förvärvsinkomster. Figur 8 visar genomsnittliga årsinkomster från pension och arbetsinkomst år 2011 för män och kvinnor i åldern 61–74 år.⁵ Profilerna för män och kvinnor är lika men nivåerna skiljer sig åt. Vid 61 års ålder ligger den genomsnittliga arbetsinkomsten strax under 300 000 kr för män och omkring 220 000 kr för kvinnor. Som väntat ökar genomsnittlig pensionsinkomst snabbt och arbetsinkomsten sjunker. Mellan 64–65 år inkomsten från arbete lika stor som inkomsten från pension men vid 66 års ålder är pensionsinkomsten större; för män är genomsnittlig pension cirka 250 000 kr och arbetsinkomsten drygt 90 000 kr. Motsvarande för kvinnor är 170 000 respektive 50 000 kr. Även om arbetsinkomsten minskar med åldern så utgör den även för äldre en icke oväsentlig inkomst (i genomsnitt). Exempelvis vid 70 års ålder är arbetsinkomsten i genomsnitt cirka 25 000 kr för män och drygt 10 000 kr för kvinnor.

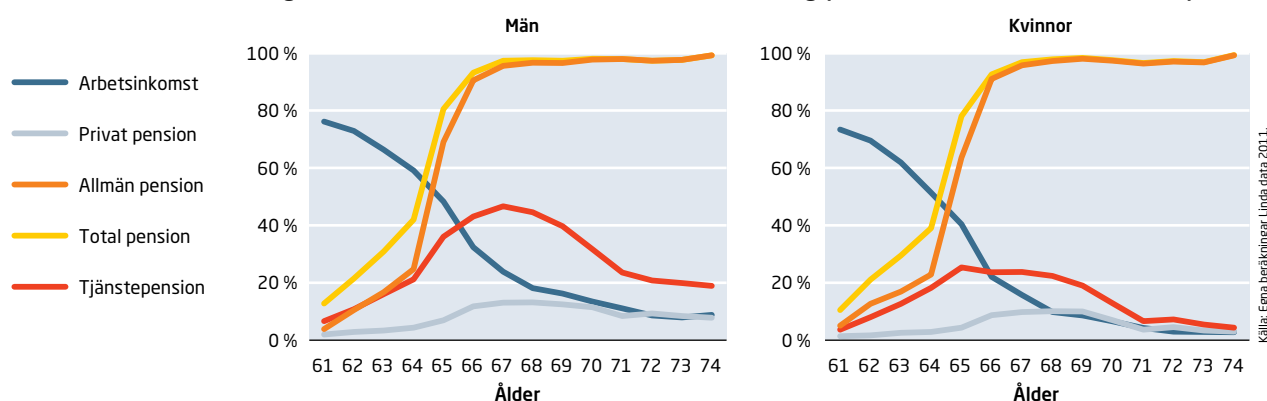
Figur 8. Inkomster (kr) från olika inkomstkällor i åldern 61-74, år 2011.



⁵ En liknande beskrivning erhålls om den baseras på data för år 2013, se PM från pensionsmyndigheten <https://secure.pensionsmyndigheten.se/AldresDisponiblaInkomster2013.html>

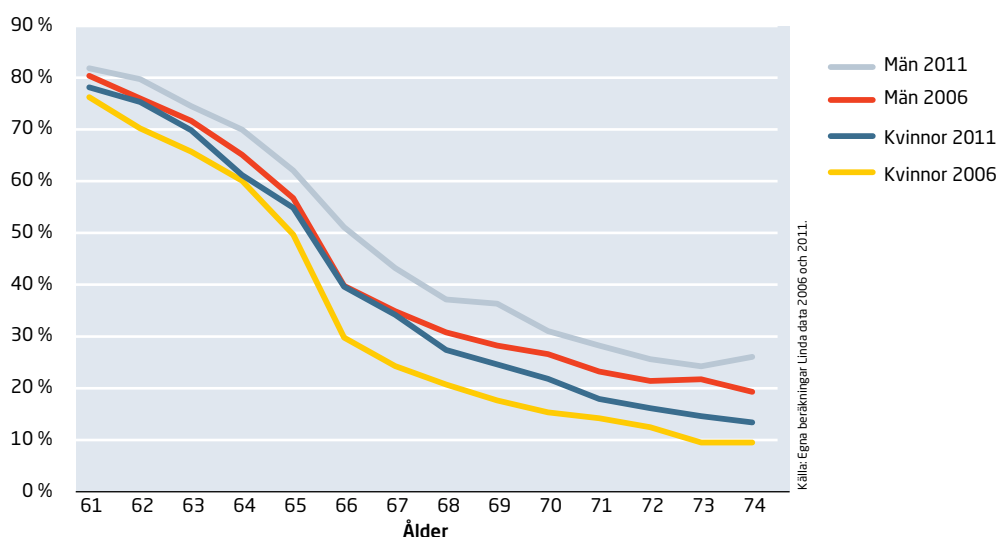
Figur 9 visar motsvarande andel med respektive inkomstslag. Vi väljer att visa andelen med en årsinkomst över 52 100 kr (ett inkomstbasbelopp år 2011). Andelen med inkomst från pension stiger snabbt för att vid åldern 66–67 hamna på nästan 100 procent. Andelen med allmän pension följer i princip andelen med total pension. Andelen med förvärvsinkomst (över 52 100 kr) minskar snabbt men är hög även efter 65 år. Nästan 50 procent av männen och 40 procent av kvinnorna har en arbetsinkomst över 52 100 kr vid 65 års ålder.

Figur 9. Andel med inkomst från olika inkomstslag (inkomst över 52 100 kr år 2011).



Som redan nämnts infördes ett antal reformer 2007 som innebar ökade ekonomiska incitament för de äldre att förvärvsarbeta. Det är därför intressant att studera närliggande förändringar i arbetsinkomster. Figur 10 visar på en relativt stor skillnad i andelen av de äldre som har en inkomst från förvärvsarbete. Över hela åldersintervallet 61–74 år är andelen med arbetsinkomst 2011 högre än motsvarande andel 2006; ibland betydligt högre. Exempelvis har andelen 66-åringar med arbetsinkomst ökat med cirka 10 procentenheter.⁶

Figur 10. Andel med arbetsinkomst 61-74 år, 2006 och 2011.

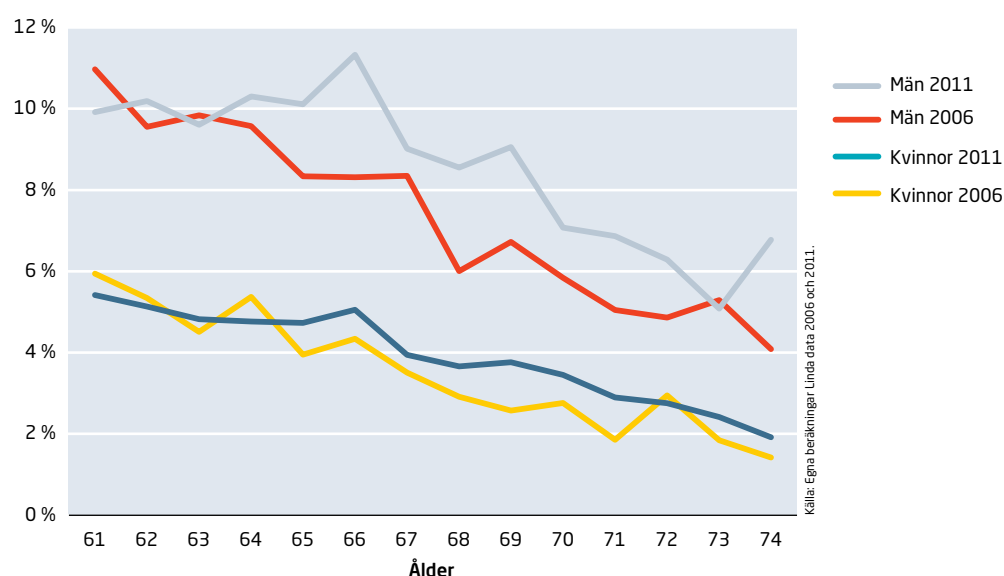


⁶ Här bör även nämnas att andelen äldre som förvärvsarbetar har fortsatt att öka efter 2011. Enligt SCB:s AKU statistik låg sysselsättningsgraden under 2012 på 14,9 procent för åldersgruppen 65–74, motsvarande för november 2015 var 17,1 procent.

Detta innebär inte nödvändigtvis att de reformer som infördes 2007 förklarar denna ökning av arbetskraftsdeltagande. Vi har redan nämnt att det nya pensionssystemet innebär ökade incitament för att fortsätta arbeta för framtida högre pension. Även arbetsgivarnas inställning när det gäller att anställa äldre kan ha förändrats. Det är naturligtvis en rad orsaker som avgör de förändringar i arbetstid som observeras över tiden. För många anställda kan det, åtminstone på kort sikt, vara svårt att anpassa sin önskade arbetstid. För den person som är anställd och önskar öka sin arbetsinkomst genom längre arbetstid styrs detta inte enbart av individen själv utan också av arbetsgivarens önskemål. En möjlighet är då naturligtvis att starta ett företag och driva detta istället för eller tillsammans med en anställning. Den personliga flexibiliteten när det gäller val av arbetstid är större för egenföretagare och det är rimligt att dessa personer också är mer påverkbara av ekonomiska incitament. Detta gäller då både beslutet att starta eget företag som valet av arbetstid. Denna mekanism är förmodligen särskilt relevant när det gäller äldres val av arbetstid. En möjlighet att försöka renodla de effekter som beror på individens beslut är därför att se på inkomsten av näringsverksamhet.

Figur 11 visar hur andelen med inkomst av näringsverksamhet har utvecklats över tiden. Som framgår är andelen 2011 i regel högre och ibland väsentligt högre än andelen 2006; framför allt för män i åldern 66 år.

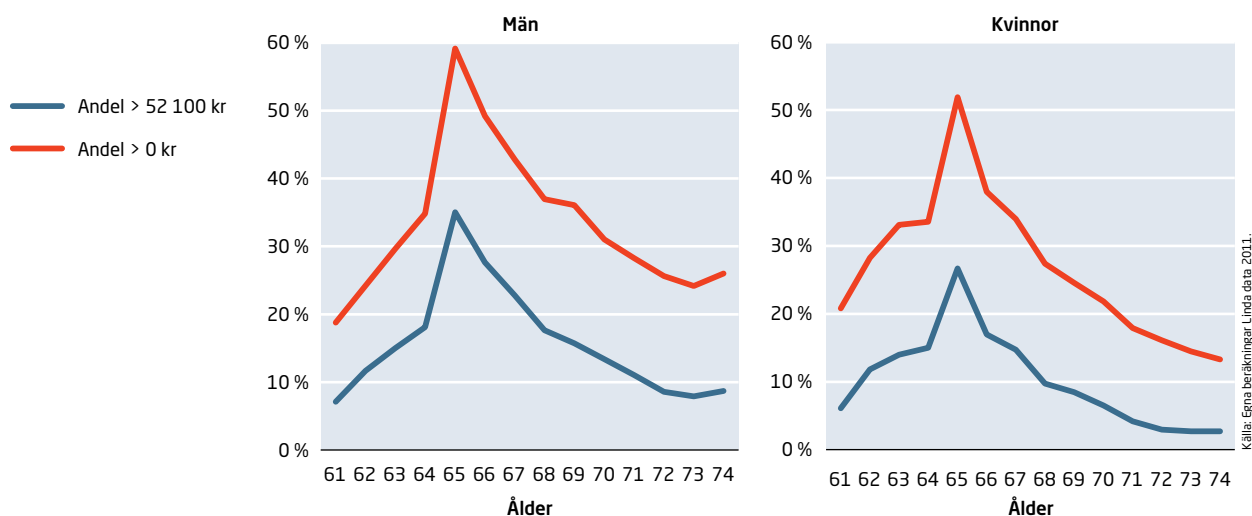
Figur 11. Andel med inkomst från näringsverksamhet för personer i åldern 61-74, år 2006 och 2011.



Av ett särskilt intresse är hur andelen med både arbets- och pensionsinkomst förändras över åldern, se figur 12. Den övre linjen i varje figur avser andelen som har en positiv inkomst av arbete och pension (större än noll kr), den undre linjen visar samma information men nu för en inkomst över 52 100 kr.⁷ Vid 66 års ålder har nästan 50 procent av männen inkomst från både pension och arbete, motsvarande för kvinnorna är 38 procent. Naturligtvis sjunker andelen när en högre inkomst används men det är fortfarande nästan 30 procent av männen vid 66 års ålder som har en inkomst av arbete större än 52 100 kr och en inkomst av pension större än samma belopp. Motsvarande andel vid 67 och 68 år är 23 respektive 18 procent.

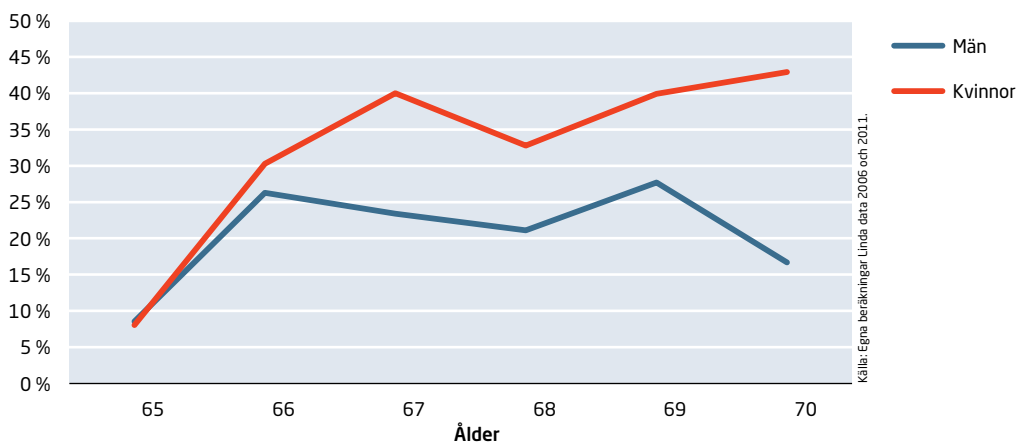
⁷ Notera att det senare fallet avser en inkomst av arbete över 52 100 kr och en inkomst av pension över 52 100 kr.

Figur 12. Andel med inkomst från både arbete och pension år 2011. Överst inkomstgräns mer än 0 kr, underst inkomstgräns 52 100 kr.



Till sist är det även intressant att beskriva den kraftiga ökningen av andelen personer med både ålderspension och inkomst av arbete. Figur 13 visar hur denna andel har ökat sedan 2006 för olika åldersgrupper.

Figur 13. Ökning från 2006 till 2011 av andelen personer med inkomst från pension och arbete fördelat på ålder och kön.



Den kraftiga ökningen i de äldres arbetsutbud innebär inte enbart en ökning av arbetsinkomsten utan även av skatteintäkterna och minskning av de offentliga transfereringarna. Den totala skatteintäkten på arbetsinkomster för åldersgruppen 61–70 år har ökat med drygt 30 procent sedan 2006 (en ökning med drygt 23 miljarder kr nominellt). En del av denna ökning kan förklaras av att antalet äldre har ökat (en ökning med cirka 16 procent). Det senare är ytterligare ett skäl att studera arbetsutbud och arbetsinkomster för denna grupp. År 2011 var antalet individer i åldersgruppen 61–70 år drygt en miljon och som vi vet kommer dessa att öka ytterligare i framtiden.

Vi konstaterar att ökningen av arbetsinkomster för de äldre har varit kraftig och har stora effekter för såväl individernas levnadsstandard som de offentliga finanserna. En väsentlig fråga är i vilken utsträckning denna förändring kan förklaras av ekonomiska incitament och vilken betydelse andra faktorer spelar.

2 Analys

I detta kapitel analyseras hur skattereformer påverkar arbetsutbudet för de äldre. Efter kapitlets inledande avsnitt om ekonomiska incitament och om utformningen av de reformer som varit aktuella på senare tid, följer en beskrivning av olika metoder för att utvärdera reformernas effekter. Den första metoden bygger på ett så kallat naturligt experiment och difference in difference-analys. Därefter följer en beskrivning av och tillämpning av mer generella modeller. Kapitlet avslutas med en analys som använder en modell för långsiktiga effekter.

2.1 Ekonomiska incitament

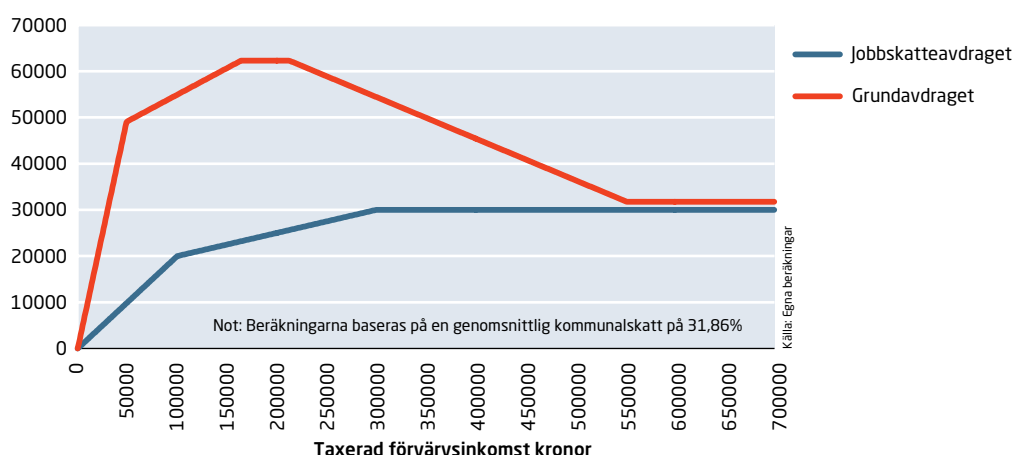
Den 1 januari 2007 infördes två riktade skattelättnader för personer som hade fyllt 65 år vid skatteårets ingång. Jobbskatteavdraget, som infördes för personer i alla åldrar, utformades så att det blev betydligt mer generöst för dem över 65 år och arbetsgivaravgiften sänktes med drygt 16 procentenheter. Dessutom infördes 2009 ett extra grundavdrag för personer över 65 år och samtidigt höjdes även nivån för jobbskatteavdraget och utformningen förenklades.

Sänkningen av arbetsgivaravgiften innebar att för anställda som har fyllt 65 år vid skatteårets ingång betalas enbart en ålderspensionsavgift (10,21 procent). För anställda födda 1937 eller tidigare betalas inga sociala avgifter överhuvudtaget.

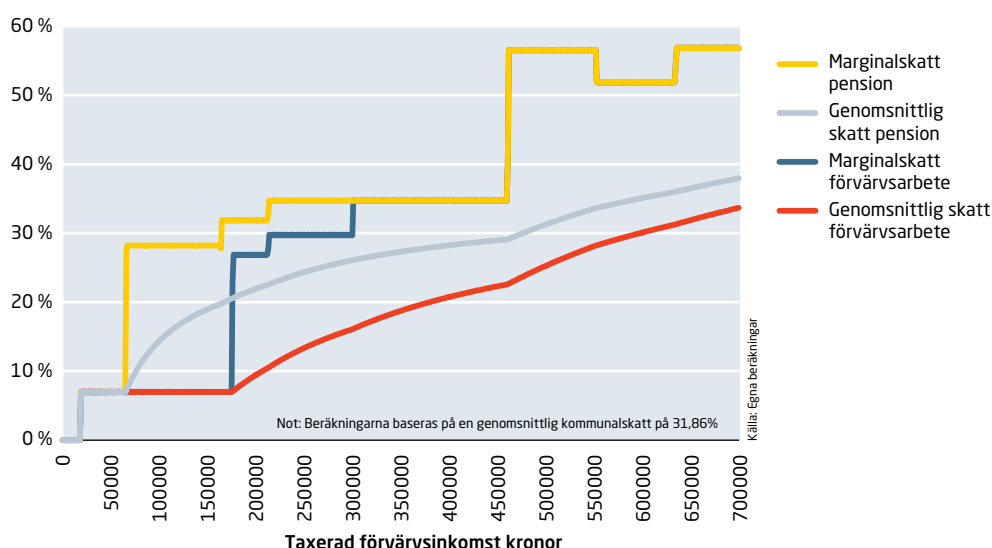
Medan det förhöjda jobbskatteavdraget var tänkt att stimulera utbudet av äldres arbetskraft skulle arbetsgivaravgiftssänkningen stimulera efterfrågan och kompensera för exempelvis produktivitetssnedgångar eller arbetsplatsanpassningar för äldre arbetstagare. Enligt lagen om anställningsskydd har personer rätt att kvarstå i arbete till 67 års ålder.

Eftersom fokus i denna rapport ligger på arbetsutbudseffekterna ges en mer detaljerad beskrivning av det förhöjda jobbskatteavdraget. Detta avdrag innebär en ökad relativ lönsamhet av förvärvsarbete jämfört med pensionsinkomst men samtidigt har även grundavdraget förstärkts för de äldre. Personer över 65 år får dessutom från och med 2009 genom ett särskilt tillägg ett högre grundavdrag än andra inkomstagare. Detta så kallade förhöjda grundavdrag har förstärkts vid flera tillfällen. Grundavdragsbeloppet för personer över 65 år uppgår 2014 till maximalt 62 300 kr, se figur 14.

I figur 14 visas profilen för både grund- och jobbskatteavdraget. Det kan förefalla som att grundavdraget är mer generöst än jobbskatteavdraget men så är inte fallet då grundavdraget minskar den beskattningsbara inkomsten och jobbskatteavdraget minskar skatten.

Figur 14. Grund- och jobbskatteavdraget för individer äldre än 65 år 2014, kr.

Eftersom jobbskatteavdraget till skillnad från grundavdraget enbart gäller inkomst från förvärsarbete så innebär detta en kraftigt ökad lönsamhet av förvärsarbete. Detta är en viktig skillnad, grundavdraget har enbart en inkomsteffekt vilket innebär en möjlig negativ effekt på de äldres arbetsutbud. Denna effekt motverkas av det generösa jobbskatteavdraget som skapar incitament för ett ökat arbetsutbud. Jobbskatteavdraget fångar upp effektivitetsdimensionen och grundavdraget fördelningsdimensionen. Den kraftiga effekt som jobbskatteavdraget har illustreras av figur 15, som visar både marginal- och genomsnittlig skattesats med och utan jobbskatteavdrag. Figuren beskriver skatten på antingen enbart inkomst från förvärsarbete eller enbart inkomst från en transferering, exempelvis pension. För blandade inkomster är bilden mer komplex, se vidare nedan.

Figur 15. Genomsnittlig- och marginalskatt år 2014 för äldre än 65 med och utan jobbskatteavdraget.

Effekten av jobbskatteavdraget är störst vid lägre inkomster. Exempelvis medför en årsinkomst från pension på 170 000 kr en genomsnittlig skatt på 20 procent, medan motsvarande skatt på en förvärsinkomst enbart uppgår till 7 procent.⁸ Denna skillnad minskar sedan med en ökande inkomst, men som framgår av figuren är denna

⁸ Notera att vi i dessa beräkningar inte inkluderat arbetsgivaravgiften.

skillnad relativt stor även vid höga inkomster. Det ska även framhållas att denna jämförelse blir mer komplicerad vid blandade inkomster, temat för denna rapport. Principen är fortfarande enkel, jobbskatteavdraget innebär att inkomst från arbetsinkomst har en lägre skattesats än inkomst från pension. Den kombinerade skatteprofilen blir emellertid mer komplicerad och utseendet varierar beroende på hur mycket av inkomsten som kommer från respektive inkomstslag.

Sammanfattningsvis kan det sägas att såväl det förhöjda jobbskatteavdraget som den sänkta arbetsgivaravgiften för äldre skapar starka ekonomiska incitament för att arbeta efter 65 års ålder. Här finns uppenbarligen en intressant möjlighet att utvärdera om detta även medfört ett ökat arbetsutbud, vilket analyseras med olika metoder och diskuteras mer i detalj i kommande avsnitt.

2.2 Utvärdering av skattelättnaderna för äldre

Detta avsnitt beskriver först de utvärderingar av de riktade skattelättnaderna för äldre som redan genomförts och därefter presenteras ytterligare en utvärdering av dessa reformer baserad på nyare data. Ett avslutande avsnitt sammanfattar och försöker förklara orsaker till skillnader i resultaten.

2.2.1 Tidigare utvärderingar

Vi känner till tre rapporter som har studerat sysselsättningseffekten av de riktade skattelättnaderna för äldre. Samtliga studier har utgått från att betrakta skattesänkningarna år 2007 som ett naturligt experiment och använt en så kallad difference-in-difference (DiD) metod för att identifiera kausala effekter. Vid beräkningen utnyttjades det faktum att reformen enbart berör dem som fyllt 65 år före beskattningsårets ingång, det vill säga åldern tillåter en indelning av en kontrollgrupp, (yngre än 65) och en behandlingsgrupp (65 eller äldre). DiD-metoden bygger på en jämförelse av kontroll- och behandlingsgruppen före och efter en reform.

Det är en fördel att kunna basera definitionen av kontroll- och behandlingsgrupp på individens ålder. Detta är en så kallad exogen faktor, en faktor som inte kan påverkas av individen. En avvägning vid definitionen av kontroll- och behandlingsgrupp är hur snäv åldersindelning som ska användas. I princip kan kontrollgruppen definieras som de som fyller 65 år första januari ett visst år (år t). Dessa individer kommer inte att få det förhöjda jobbskatteavdraget det året (år t). Behandlingsgruppen kan definieras som de som året före (år $t-1$) fyllde 65 år sista dagen i december, dessa får det förhöjda jobbskatteavdraget under följande år (år t). Denna indelning är idealisk i den meningen att individerna i kontroll- och behandlingsgruppen är nästan lika gamla (skiljer bara 1 dag i ålder), således minimal ålderseffekt, och om de dessutom är lika i alla andra avseenden så finns det förutsättningar för att tolka eventuella skillnader i sysselsättning och arbetstid som kausala, det vill säga orsakade av reformen. I praktiken är en så snäv definition inte möjlig eftersom urvalet som används för analysen blir för litet. I praktiken har därför bredare åldersintervall använts. De utvärderingar som kommer att redogöras för i det följande har utgått från en bredare definition och ibland även en snävare definition baserad på födelsemånad eller födelsekvartal.

En kritik mot den enklaste formen av DiD är att det inte görs någon kontroll av effekten av övriga faktorer som kan ha betydelse. En mer generell beräkning av DiD-estimatoren utgår från en regressionsanalys. Därmed är det enkelt att inkludera eventuella effekter av för individen relevanta bakgrundsvariabler. Samtliga resultat som

här redogörs för utgår från den generella metoden för att estimerar storleken på reformeffekten. Denna modell kan då skrivas

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

där y_{it} är värdet av utfallsvariabeln (exempelvis sysselsättning, det vill säga om personen förvärvsarbetar eller ej) för individ i år t , p_i är en indikator för perioden före ($p=0$) eller efter ($p=1$) reformen, t_i är en indikator för kontrollgruppen ($t=0$) eller behandlingsgruppen ($t=1$). Interaktion mellan t och p variablerna ger reformeffekten β_3 . X -variablerna beskriver övriga relevanta faktorer som kan påverka utfallet, parametrarna betecknas γ_1 - γ_k , ε är en slumpterm och k anger antalet kontrollvariabler.

För att β_3 ska identifiera effekterna av skattesänkningen för de äldre ska det inte ske några andra samtida händelser eller reformer (som inte går att kontrollera för) som påverkar kontroll- respektive behandlingsgrupperna på olika sätt. År 2009 infördes som tidigare nämnts det förhöjda grundavdraget för äldre. Det förhöjda grundavdraget riktar sig även det till samma grupp som erhåller förhöjt jobbskatteavdrag. Det finns därför en risk att även denna reform påverkar skattningarna. Effekten av den senare reformen kan dock antas vara försumbar eftersom denna skattesänkning inte särskiljer arbetsinkomst från annan inkomst (pension). Sannolikt kan det förhöjda grundavdraget ha en negativ effekt på sysselsättningen till följd av den så kallade inkomsteffekten, vilket innebär att jobbskatteavdragets isolerade effekt kan vara starkare än de uppmätta effekterna (som även inkluderar grundavdragets eventuella motverkande effekt).

Den första rapporten av Pirttilä och Selin (2011) jämför sysselsättningen i Arbetskraftsundersökningarna (AKU) för åldersgrupperna 65–74 och 55–64 år, före och efter reformen år 2007. De finner en ökning av sysselsättningen med 2 procentenheter. Detta kan förefalla lågt men innebär faktiskt att behandlingsgruppen efter reformen har en sysselsättningsökning som ligger drygt 19 procent över de i behandlingsgruppen före reformen.⁹

Den andra rapporten är en omfattande utvärdering av jobbskatteavdraget som redovisas i Finansdepartementet (2012). En (mindre) del av utvärderingen avser jobbskatteavdraget för de äldre. I analysen jämförs arbetsmarknadsutfallet baserat på två olika definitioner av kontroll- och behandlingsgruppen. Den första jämförelsen sker mellan personer som är antingen 66 år eller 64 år. Den andra jämförelsen avser personer som passerar 65-årsdagen första respektive sista kvartalet vid olika sidor om årsskiftet. Som nämndes tidigare ger den senare gruppindelningen en kontroll- och behandlingsgrupp med en mindre åldersskillnad men samtidigt ett betydligt mindre urval.¹⁰

För jämförelsen mellan grupperna 66 respektive 64 år erhålls en reformeffekt på 7 procentenheter. I Finansdepartementets rapport förklaras storleken på denna effekt i relation till den minskning i sannolikheten att vara sysselsatt som sker mellan 64 och 66 år. Reformeffekten på 7 procentenheter innebär en reduktion av denna minskning med 20 procent. I rapporten anses detta vara en stor effekt. Vid jämförelsen som bygger på födelsekvartal erhålls inga statistiskt signifikanta resultat. En förklaring till detta kan vara att den snävare definitionen av kontroll- och behandlingsgruppen

⁹ Vi kommer att återkomma till tolkningen av resultaten av dessa utvärderingar men noterar att Pirttilä och Selin väljer att presentera reformeffekten i relation till den genomsnittliga nivån på sysselsättningen för behandlingsgruppen före reformen.

¹⁰ I Finansdepartementets analys ingår enbart cirka 500 individer baserat på den snävare åldersdefinitionen.

innebär, som redan nämnts, ett betydligt mindre urval. Utöver att redovisa effekten på sannolikheten att arbeta redovisas även resultat för arbetsgraden, det vill säga hur mycket man arbetar. För arbetsgraden redovisas inga statistiskt signifikanta resultat.

Det är viktigt att framhålla att den reform som utvärderas av Finansdepartementet omfattar jobbskatteavdraget, grundavdraget samt sociala avgifter. Eftersom det höjda grundavdraget infördes 2009 finns det möjlighet att kontrollera för denna reform genom att basera analysen på en period som inkluderar år 2009 och jämföra med effekten då 2009 inte ingår. I rapporten görs detta och då inga större skillnader fås dras slutsatsen att resultaten inte förklaras av grundavdraget. Däremot är det inte möjligt att göra en liknande kontroll för de sänkta socialavgifterna, så därför bör reformeffekten tolkas som en effekt av reformerna höjt jobbskatteavdrag och sänkta socialavgifter. Naturligtvis gäller detta även de resultat som redovisas i Pirttilä och Selin (2011).

Den tredje rapporten, som är författad av Laun (2012), är den kanske mest ambitiösa. Laun använder ett betydligt större urval (hela befolkningen) och ägnar större uppmärksamhet åt att testa att de statistiska förutsättningarna är uppfyllda. Urvalet består av personer som fyllde 65 år mellan november och februari under 2001–2009 och hade en beskattningsbar inkomst åtminstone något av åren tre till fem år tidigare. Här är således ett exempel med en relativt snäv definition av kontroll och behandlingsgruppen. Behandlingsgruppen fyllde 65 under november–december år t-1 och kontrollgruppen under januari–februari år t. Valet av denna snäva åldersdefinition motiveras utifrån resultatet av ett statistiktest.¹¹ Valet att individerna ska ha haft en beskattningsbar inkomst åtminstone något av åren tre till fem år före år 2001 motiveras av att enbart individer som har en potentiell möjlighet att påverkas av reformen ska ingå i urvalet. Tanken är att de som inte haft någon stadig anknytning till arbetsmarknaden knappast kan påverkas av reformen.

Utöver sysselsättningseffekten ingår även beskattningsbar inkomst, andel av tidigare arbetsinkomst och månader med arbetsinkomst som utfallsvariabler. Av resultaten framgår att under året närmast efter 65-årsdagen ökade sysselsättningen i behandlingsgruppen med 1,5 procentenheter, årsarbetsinkomsten ökade som andel av tidigare årsarbetsinkomst med 1,8 procentenheter och antalet månader med arbetsinkomst ökade med 0,13. Dessa effekter är signifikant skilda från noll däremot kan effekten på årsarbetsinkomsten i kr inte signifikant skiljas från noll. Dessa effekter gäller framför allt för männen och är särskilt stora för egenföretagare. Som vanligt underlättas tolkningen om dessa marginaleffekter sätts i relation till någon lämplig bas. Laun väljer att relatera dem till medelvärdet i urvalet för respektive utfallsvariabel. Detta innebär en ökning av sysselsättningen med 4,9 procent, motsvarande ökning för andel av tidigare arbetsinkomst och antal månader med arbetsinkomst är 7,6 respektive 2,9 procent.

Laun genomför även en statsfinansiell beräkning och denna visar att reformerna är långt ifrån självfinansierade då hänsyn tas både till arbetsgivaravgiften och jobbskatteavdraget. Däremot ändras detta när enbart effekten från jobbskatteavdraget beaktas, då erhålls en självfinansieringsgrad på 70 procent. Här kan nämnas att för enbart männen är självfinansieringsgraden 120 procent. Det bör påpekas att det mekaniskt beräknade (inga beteendeffekter) skattebortfallet för den sänkta arbetsgivaravgiften är betydligt större än motsvarande för jobbskatteavdraget.

¹¹ Enligt testet förkastas en snäv åldersindelning som enbart baseras på en december–januari. Däremot kan en indelning som bygger på november–februari eller oktober–mars ej förkastas. Det är således inte så att en snävare indelning nödvändigtvis måste vara att föredra.

2.2.2 Beräkningar på nyare data

För att verifiera de tre tidigare studierna på senare data hämtade från LINDA, görs i föreliggande rapport ytterligare en utvärdering. Vi utgår från två utfallsvariabler; förekomsten av arbetsinkomster över ett inkomstbasbelopp och förekomsten av inkomst från näringsverksamhet över ett kvarts inkomstbasbelopp. Notera att den senare inkomsten ingår i den förstnämnda.

Skälet till att studera gruppen egenföretagare är att detta ger ett urval där beslutet att fortsätta arbeta i större utsträckning beror på individens egna val. Bland egenföretagare finns en större flexibilitet och inkomster från en sådan verksamhet kan ses som ett komplement till inkomsten från pension. Ytterligare ett skäl att studera gruppen egenföretagare är att detta skapar en möjlighet att tolka vilken effekt, jobbskatteavdrag eller arbetsgivaravgifter (egenavgifter), som är mest väsentlig. För egenföretagare är det rimligt att betrakta sänkningen av egenavgifter på samma sätt som det förhöjda jobbskatteavdraget. Här finns således en möjlighet att beräkna hur stor del av reformeffekten som enbart beror på det förhöjda jobbskatteavdraget.

Innan skattningarna av parametrarna i den ovan beskrivna modellen redovisas är det intressant att visa hur kontroll- och behandlingsgrupperna skiljer sig åt. Detta för att få en uppfattning om kvaliteten i de resultat som senare redovisas.¹² Ju mindre de två gruppernas egenskaper skiljer sig åt desto bättre, då detta indikerar att grupperna är lika förutom i avseendet att de påverkats olika av reformerna. I tabell 2 presenteras deskriptiv statistik för de 64- och 66-åringar som ingår i urvalet. Här kan även nämnas att en snävare åldersdefinition prövats där information om födelsekvartal har använts. Denna definition gav liknande resultat men en lägre precision. Av det skälet presenteras i tabell 2 och 3 enbart resultaten för dem som är 64 respektive 66 år, resultaten för den snävare åldersdefinitionen återfinns emellertid i tabell 4.

Tabell 2. Statistik för 64- och 66-åringar (2004-2011).

	64 år	66 år
Andel som har en arbetsinkomst över ett inkomstbasbelopp	0,53	0,22
Andel som har en inkomst av näringsverksamhet över 25 % av ett inkomstbasbelopp	0,06	0,05
Andel med högsta utbildning grundskola	0,31	0,34
Andel med högsta utbildning gymnasium	0,52	0,51
Andel med högsta utbildning universitet	0,16	0,15
Andel gifta	0,76	0,75
Andel män	0,53	0,55
Andel utrikes födda	0,12	0,12
Andel egenföretagare	0,08	0,08
Andel boende i storstad	0,31	0,31
Andel boende i medelstor stad	0,40	0,40
Andel boende på landsbygden	0,29	0,30
Antal individer i urvalet	47 342	41 381

Frånsett för utfallsvariablerna är det relativt små skillnader mellan de två grupperna. Detta är även det förväntade och stämmer väl med rapporten från Finansdepartementet och Laun.

¹² Det är inget problem om variablerna skiljer sig åt mellan kontroll- och behandlingsgruppen eftersom dessa skillnader kontrolleras för i regressionen, men variablerna får inte förändras samtidigt med att reformen genomfördes.

Nästa steg är att estimerar parametrarna i modell (1) med de bakgrundsvariabler som ingår i tabell 2. Resultatet redovisas i tabell 3.

Tabell 3. Estimerade parametrar.

	Arbetsinkomst över ett inkomstbasbelopp	Inkomst av näringsverksamhet över 0,25*inkomstbasbelopp
Konstant	0,4371***	0,0301***
p (före reform=0, annars 1)	0,0765***	0,0122***
t (Ålder 66=1 annars 0)	-0,3283***	-0,0143***
Reform (p × t)	0,0313***	0,0106***
Högsta utbildning gymnasium	0,0412***	-0,0034
Högsta utbildning universitet	0,1615***	0,0098***
Gift	-0,0316***	0,0067***
Man	-0,0140*	0,0301***
Gift och man	0,1103***	0,0175***
Utrikes född	-0,1168***	-0,0249***
Egenföretagare	0,2883***	—
Egenföretagare och utrikes född	0,0874***	—
Medelstor stad	-0,0320***	-0,0048**
Landsbygd	-0,0364***	0,0049*
Medelvärde för andel med inkomst i hela urvalet	0,387	0,057
Medelvärde för andel med inkomst i behandlingsgruppen före reformen	0,166	0,044

Not: * betecknar signifikans vid 10 %, ** signifikans vid 5 % och *** signifikans vid 1 %.

Utöver de variabler som redovisas ingår dessutom kalenderår i modellen, från 2005-2010.

Som framgår av tabell 3 är reformeffekten positiv och estimerad med hög precision. För förekomsten av arbetsinkomst över ett inkomstbasbelopp är den lika med 3,1 procentenheter och motsvarande för inkomst av näringsverksamhet är 1,1 procentenheter. Som vanligt är dessa effekter enklare att tolka om de relateras till någon lämplig bas. Sätts effekten i relation till medelvärdet för hela urvalet (det vill säga såväl före som efter reformen) 38,7 procent är resultaten en ökning i andelen med arbetsinkomst på 8,1 procent. Motsvarande ökning för näringsinkomst är 18,6 procent. Detta får betraktas som en kraftig effekt och för näringsinkomst en mycket kraftig effekt. Reformeffekten kan även relateras till medelvärdet för behandlingsgruppen före reformen. Detta ger en mer naturlig jämförelse då den avser samma åldersgrupp och enda skillnaden är att medelvärdet avser tiden före reformen. En sådan beräkning ger en reformeffekt på 18,9 respektive 24,1 procent för arbetsinkomst respektive näringsinkomst. Sammanfattningsvis tyder resultaten på att reformerna av riktade skattesänkningar för äldre haft en kraftig effekt på sysselsättningen.

2.2.3 Sammanfattning av utvärderingar baserade på difference in difference-metoder

I syfte att jämföra resultaten i tabell 3 med de tidigare nämnda utvärderingarna presenteras i tabell 4 en jämförelse av samtliga utvärderingar. Jämförelsen avser enbart effekter på sysselsättningen och i de fall där olika definitioner använts för definitionen av kontroll- och behandlingsgruppen presenteras enbart det som framstår som huvudresultatet i respektive studie.

Tabell 4. Sammanfattning av utvärderingar på sysselsättningen av de riktade skatte-sänkningarna för äldre.

	Reformeffekt Estimerad parameter	Procentuell effekt i relation till medel- värdet i hela urvalet	Procentuell effekt i relation till medelvärdet i behandlings- gruppen före reformen
Pirttilä och Selin (2011) Data: AKU, 2001-2010 Kontroll: 55-64, Behandling: 65-74 Medelvärde: Hela urvalet, 60 %* Behandlingsgruppen före reform, 10,3 %	0,020	3	19
Finansdepartementet (2012) Data: HEK, 2004-2009 Kontroll: 64, Behandling: 66 Probit modell Medelvärde: Hela urvalet, 38,8 % ** Behandlingsgruppen före reform 15 %***	0,07	18	47
Laun (2012) Data: Totalbefolkning, 2001-2009 Kontroll: 65 år Jan-Feb, Behandling: 65 år Nov-Dec Enbart individer med inkomst 1996-2000 Medelvärde: Hela urvalet 30,6 % Behandlingsgruppen före reform 19,3 %****	0,015	5	8
Flood (2015) Data LINDA, 2004-2011 Kontroll: 64, Behandling: 66 Medelvärde: Hela urvalet 38,7 % Behandlingsgruppen före reform 16,6 %	0,031	8	19
Flood (2015) Data LINDA, 2004-2011 Kontroll: 65 år Jan-Mar, Behandling: 65 år Okt-Dec Medelvärde: Hela urvalet 31,4 % Behandlingsgruppen före reform 16,2 %	0,022 (Signifikant vid 10 %)	7	13
Flood (2015) Data LINDA 2004-2011 Egenföretagare Kontroll: 64, Behandling: 66 Medelvärde: Hela urvalet 5,7 % Behandlingsgruppen före reform 4,4 %	0,011	19	24

*Grov uppskattning baserat på figur A5, ** Beräknat baserat på tabell 7.1, *** Uppskattning baserat på diagram 7.1, **** Beräknat baserat på Linda data.

Not: HEK är en urvalsundersökning på individnivå som består av både registerbaserad och intervjubaserad data. Urvalsstorleken är omkring 40 000 (knappt 20 000 hushåll).

Trots att dessa utvärderingar avser samma reform och liknande tidsperiod så är det stora skillnader i de beräknade procentuella effekterna. Utvärderade vid medelvärdet för hela urvalet fås ett intervall från 3 till 18 procent och utvärderat vid medelvärdet för behandlingsgruppen före reform är motsvarande intervall 8 till 47 procent. Notera att dessa effekter är avrundade till heltal för att inte överdriva precisionen. Det kan finnas flera skäl till denna stora spridning, ett uppenbart skäl är den osäkerhet som följer av olika datakällor och därmed olika urvalsstorlekar. Analysen i Pirttilä och Selin baseras på månadsdata från AKU, den totala urvalsstorleken är således 240 observationer (10 år, 12 månader och 2 grupper). Urvalsstorleken i Laun är drygt 180 000 individer.

Den utvärdering som ger den största reformeffekten återfinns i Finansdepartementets rapport, i tabell 5 redovisas en förklaring till detta. Finansdepartementets analys baseras på en icke-linjär så kallad probit-modell och de övriga rapporterna utgår från linjära modeller estimerade med OLS. I syfte att återskapa de resultat som presenteras i Finansdepartementets rapport estimerar vi en probit-modell för samma tidsperiod, det vill säga 2004–2009 samt jämför dessa resultat med motsvarande resultat baserat på den linjära modellen estimerad med OLS. Som synes är probitresultaten i tabell 5 snarlika de som redovisas i tabell 4 (0,06 istället för 0,07).¹³ Jämförelsen med resultaten baserade på OLS visar på en avsevärd skillnad, probitresultaten är mer än dubbelt så stora.

Detta innebär nödvändigtvis inte att probitresultaten är fel, snarare är det så att en motivation saknas i Finansdepartementets rapport varför de väljer att basera analysen på denna modell. I DiD litteraturen är det trots allt så att den linjära modellen estimerad med OLS är det som normalt används. Det är även svårt att förstå den stora skillnaden i probit- och OLS-resultaten, för att förklara detta krävs ytterligare analys.

Som redan nämnts är utvärderingen i Laun (2012) mycket ambitiös och då den även fått stor uppmärksamhet kan det vara motiverat att närmare studera dessa resultat. I tabell 5 presenteras två resultat som försöker efterlikna den metod som används av Laun. Samma tidsperiod, 2001–2009 och samma selektion används, det vill säga urvalet är enbart baserat på de individer som haft en inkomst under en femårsperiod före 2001. Först presenteras resultat där kontrollgruppen består av individer som är 64 år och behandlingsgruppen består av dem som är 66 år. Denna definition av kontroll- och behandlingsgruppen används inte av Laun, utan detta görs som en jämförelse med tidigare resultat. Som synes erhålls nu en lägre reformeffekt och därmed lägre procentuella effekter. Dessa skillnader förklaras huvudsakligen av att perioden slutar 2009 istället för som tidigare 2011.

Den andra jämförelsen bygger på en liknande definition av kontroll- och behandlingsgruppen som i Laun. Enda skillnaden är att definitionen i tabell 5 bygger på kvartalsdata istället för månadsdata. Resultaten är liknande de som baserades för 64 och 66 åringar. Således har definitionen av kontroll- och behandlingsgruppen inte så stor betydelse. Resultaten är även rimligt lika de som presenteras i Laun (0,024

¹³ I Finansdepartementets rapport uppges att effekten beräknats utvärderad vid medelvärdena av x-variablerna. Av detta skäl används samma metod här. Detta är emellertid inte det korrekta utan effekten bör utvärderas för varje individuellt värde på x-variablerna och sedan kan medelvärdet beräknas över alla individer. Dessa två tillvägagångssätt ger i vårt fall inga större skillnader (beräknat som medelvärdet för alla individer är marginaleffekten 0,05). Dessutom bör det beaktas att reformeffekten inte är en kontinuerlig variabel utan en diskret variabel (tar enbart värdena 0 eller 1). Detta bör tas hänsyn till när reformeffekten beräknas. I denna tillämpning har det emellertid en liten påverkan varför de resultat som här redovisas beräknas som om reformeffekten är kontinuerlig. För en diskussion av tolkningen av resultaten när en probit modell används i en DiD analys se Puhani (2012).

jämfört med 0,015) emellertid är precisionen inte så hög, vilket förmodligen kan förklaras av att den snävare definitionen av kontroll- och behandlingsgruppen medför ett mindre urval.

För att sammanfatta detta försök till en förklaring till de skillnader i resultaten som här presenterats kan det konstateras att val av modell och tidsperiod har betydelse. De stora effekter som presenteras av Finansdepartementet förklaras främst av valet av modell. Förklaringen till att de effekter som redovisas i denna rapport är större än de som återfinns i rapporten av Laun är att våra resultat baseras på nyare data.

Tabell 5. Försök till replikering av några resultat för utvärderingar på sysselsättningen av de riktade skattesänkningarna för äldre.

	Reformeffekt Estimerad parameter	Procentuell effekt i relation till medel- värdet hela urvalet	Procentuell effekt i relation till medelvärdet behandlings- gruppen före reformen
Jämförelse Finansdepartementet Data: LINDA, 2004-2009 Kontroll: 64, Behandling: 66 Probit modell utvärderad vid medelvärdet Probit modell medelvärdet av individvärden OLS Medelvärde: Hela urvalet 37,6 % ** Behandlingsgruppen före reform 16,6 %***	0,06 0,05 0,026	16 13 7	36 30 16
Jämförelse 1, Laun Data LINDA, 2001-2009 Kontroll: 64, Behandling: 66 Enbart individer med inkomst 1996-2000 Medelvärde: Hela urvalet 39,9 % Behandlingsgruppen före reform 18,0 %	0,021	5	11
Jämförelse 2, Laun Data LINDA, 2001-2009 Kontroll: 65 år Jan-Mar, Behandling: 65 år Okt-Dec Enbart individer med inkomst 1996-2000 Medelvärde: Hela urvalet 28,6 % Behandlingsgruppen före reform 19,3 %	0,024 (Signifikant vid 10 %)	8	12

En fråga som diskuteras i de två tidigare rapporterna är hur lång tid före och efter en person fyllt 65 som ska väljas när kontroll- och behandlingsgruppen definieras. Ett problem med att snäva in åldersintervallet är att urvalet minskar. Här har analysen i rapporten av Laun en fördel då den bygger på ett större urval, hela befolkningen, och uppgifter finns dessutom om individens födelsemånad. De uppgifter vi har tillgång till i LINDA tillåter enbart en uppdelning i olika födelsekvartal. Som framgår av tabell 4 tyder resultaten i denna rapport inte på några större skillnader då födelsekvartal eller födelseår används (däremot minskar precisionen när födelsekvartal används).

Ambitionen att definiera kontroll- och behandlingsgrupperna så att de på bästa sätt motsvarar de antaganden som krävs av DiD-metoden medför en snäv definition. Detta reser frågan om generaliserbarheten vid denna typ av studier. Här kan nämnas att resultaten i rapporten av Laun enbart kan tolkas som effekten av en jämförelse mellan dem som är födda i november–december och dem som är födda januari–februari givet att

de haft en beskattningsbar arbetsinkomst åtminstone något av åren tre till fem år tidigare. Den grundläggande tanken är att personer i kontrollgruppen, som fyllde 65 år precis efter årsskiftet, kommer att bli berättigade till skattelättnaderna ett år senare än behandlingsgruppen och att detta påverkar deras sysselsättning.

Frågan kan övervägas om hur effekten av den riktade skattesänkningen sker och framför allt hur snabbt dessa effekter kan förväntas. I Finansdepartementets analys, Bilaga 5, hävdas att effekterna bör vara snabba då den huvudsakliga effekten handlar om huruvida individen fortsätter arbeta eller ej. Detta kan ifrågasättas och övergången från att vara anställd till pensionär är ett komplicerat val som rymmer många dimensioner.

Välj som en utgångspunkt två personer där den ena fyller 65 strax före årsskiftet och den andra strax efter. De modeller vi hittills använt utgår från att effekten av reformen kan beskrivas som effekten av att individen som fyller före årsskiftet har större incitament att fortsätta arbeta. Detta behöver naturligtvis inte innebära att personen som fyller efter årsskiftet inte påverkas. Det kan exempelvis vara så att denna person vet att han får det förhöjda jobbskatteavdraget ett år senare och av det skälet fortsätter att arbeta. Utöver denna effekt kan det även vara så att personer som redan slutat arbeta väljer att återgå till arbetslivet när de uppnått den ålder när det förhöjda jobbskatteavdraget gäller.

Dessutom är eventuella effekter även beroende av vilken information personen har om en reform och dess effekter. Ett resultat som kan tolkas som att det tar tid innan reformeffekter realiserar är det faktum att våra resultat tyder på att nyare data ger större effekter än äldre data. Trots allt handlar det om att individerna själva måste ha den relevanta informationen om en reforms effekter och det tar förmodligen tid innan denna kunskap har spridits.

Givet problemen med generaliserbarhet i resultaten baserade på DiD metoden utvärderas i nästa avsnitt reformen baserat på strukturella modeller i kombination med en mikrosimuleringsmodell. Utöver att enbart utvärdera den redan genomförda reformen utvärderas också en hypotetisk reform där det förstärkta jobbskatteavdraget införs redan vid 61 års ålder.

2.3 Generella modeller för utvärdering av ekonomiska reformer

Utgångspunkten för utvärderingen är en redan existerande modell, SWEtaxben. SWEtaxben kan beskrivas som en mikrosimuleringsmodell konstruerad för att utvärdera hur de svenska hushållen påverkas av förändringar i skatte/bidragssystemen. Utmärkande för modellen är att hänsyn tas till eventuella anpassningseffekter, främst anpassning i arbetsutbudet. Denna anpassning sker via två olika mekanismer och modelleras på två olika sätt; först modeller för sannolikheten att vara arbetslös, långtidssjuk, förtidspensionär och ålderspensionär, sedan modeller som beskriver förändringen i arbetstid för dem som arbetar. Den här typen av analys kräver tillgång till databaser av hög kvalitet. Detta krav uppfylls till stora delar av de registerdata (LINDA) som används. Urvalet uppgår till nästan 8 procent av befolkningen, vilket innebär en hög precision i resultaten. Eftersom urvalsvikterna är kända kan även aggregat för hela befolkningen beräknas.¹⁴ Ett problem med tidigare versioner av SWEtaxben har varit att kombinerade inkomster inte varit möjliga. En individ som klassificeras som sysselsatt kunde då enbart ha inkomst från förvärvsarbete och en individ som klassificeras som pensionär kunde enbart ha pensionsinkomst. Som diskuterats i denna rapport är detta inte en realistisk beskrivning av verkligheten.

¹⁴ För en mer utförlig beskrivning se Ericson, Flood och Wahlberg (2009).

Av detta skäl har SWEtaiben till föreliggande rapport uppdaterats för att tillåta kombinerade inkomster.

Först beskrivs denna uppdatering i detta avsnitt och sedan används denna modifierade version av SWEtaiben i nästa avsnitt för en utvärdering av det förhöjda jobbskatteavdraget. Resultaten jämförs med de tidigare DiD resultaten. En fördel med strukturella modeller är att även hypotetiska reformer kan utvärderas. En sådan hypotetisk reform är att införa det förhöjda jobbskatteavdraget redan vid 61 års ålder, även denna reform utvärderas i nästa avsnitt.

En naturlig ansats för att modellera den kombinerade inkomsten från pension och förvärvsarbete vore att utgå från en arbetsutbudsmodell anpassad för äldre individer. Dessvärre är detta inte möjligt då LINDA-data inte innehåller någon information om arbetstiden för äldre. Av detta skäl har en alternativ modellstruktur använts som består av två separata men relaterade beslut. Först en modell för beslutet att lyfta ålderspension och sedan, givet att ålderspension tas ut, en modell som bestämmer storleken på denna. Baserat på dessa två modeller beräknas, för varje individ, andelen pensionsinkomst i relation till den potentiella inkomsten individen har rätt till vid full pension. Om andelen är ett eller nära ett antas individen vara heltidspensionär och den predikterade arbetsinkomsten är liten eller noll. Om andelen är låg är den predikterade arbetsinkomsten högre. Arbetsinkomstens storlek har beräknats baserat på de inkomstnivåer som observeras i LINDA. Olika nivåer har tagits fram för varje ålder 61 till 70 och separat för män och kvinnor. Givet en arbetsinkomst predikteras även arbetstid, för detta används en observerad eller predikterad timlön.¹⁵ Tillvägagångssättet kan kort beskrivas som en modell som predikterar pensionsinkomst och sedan med hjälp av kalibrering beräknar arbetsinkomst och arbetstid.

Den ekonomiskt intressanta variabeln i modellen som beskriver individens val att ta ut sin ålderspension är ersättningsgraden. Denna definieras som inkomsten från ålderspension i relation till inkomsten som förvärvsarbetande, där både pension och arbete avser heltid. Urvalet är individer i åldern från 61 till 70 år och separata modeller används för män och kvinnor. Vi utgår från en balanserad LINDA-panel 2009–2011, det vill säga alla individer ingår samtliga år.

Den i modellen beroende variabeln sätts till ett om individen har en inkomst från ålderspension annars är den lika med noll. De kontrollvariabler som används är ålder, utbildning, inrikes född, indikatorer för de olika åren som ingår och dessutom ingår en indikator för om individen har en arbetsinkomst över takbeloppet i det allmänna pensionssystemet. Den senare är avsedd att beakta ickelinjära effekter av den pensionsgrundande inkomsten. Utöver ickelinjära effekter i inkomst antas även sådana effekter för ålder. För att beskriva denna effekt antar vi utöver ålder även att åldern i kvadrat har en betydelse. Modellen har estimerats som en så kallad "random effect logit", med ett initialvärde (värdet på den beroende variabeln år 2009).

Resultaten presenteras i tabell 6 och som förväntat är den estimerade parametern för ersättningsgraden positiv. Detta innebär att en reform som det förhöjda jobbskatteavdraget (som innebär minskad ersättningsgrad) medför en minskad sannolikhet att ta ut inkomst från ålderspension.¹⁶ Effekten av variabeln arbetsinkomst över takbeloppet

¹⁵ Skriv arbetsinkomsten som WH, det vill säga timlön multiplicerad med arbetstid. Då W och WH är kända kan H beräknas.

¹⁶ Det bör nämnas att tolkningen av de estimerade parametrarna i denna typ av modell är komplicerad. Denna komplikation beror dels på att detta är en icke-linjär modell och dels att interceptet i modellen är stokastiskt. Om vi trots denna varning och givet vissa förutsättningar beräknar elasticiteten för ersättningsgraden erhålles ett värde i storleksordningen 0,2. En höjning av ersättningsgraden med en procent ökar således sannolikheten att ta ut inkomst från ålderspension med 0,2 procent. En bättre metod att uppskatta effekten av storleken på de estimerade parametrarna är att utgå från en simulering, vilket är den metod som användes då modellerna används i SWEtaiben.

är också positiv, vilket innebär att individer med högre arbetsinkomster har en högre sannolikhet att ta ut inkomst från ålderspension. För höginkomsttagare är beslutet att ta ut ålderspension mer komplext och i detta beslut är betydelsen av inkomst från det allmänna pensionssystemet inte så stor. För dem som ligger över takbeloppet är förmodligen inkomsten från tjänstepensioner mer väsentlig. De incitamentseffekter som finns för att skjuta på pensionsbeslutet i det allmänna systemet är inte lika tydliga i tjänstepensionssystemet. Notera även ålderseffekten som indikerar att sannolikheten att lyfta ålderspension ökar med åldern i en ökande takt.

Tabell 6. Sannolikhet att lyfta ålderspension.

Variabler	Män	Kvinnor
Intercept	771,6555***	1244,0820***
Initialvärde	12,5024***	10,4820***
2010	3,2093***	2,4360***
2011	4,0886***	3,3542***
Ålder	-25,9246***	-40,5899***
Ålder ² /100	21,4813***	32,9001***
Grundskola	1,0436***	0,7356***
Gymnasium	0,9632***	0,5444***
Storstad	-0,3362***	-0,3831***
Inrikes född	0,8478***	0,7693***
Ersättningsgrad	1,4188***	1,4211***
Inkomst över takbelopp	0,4773***	0,1591

I Tabell 7 redovisas resultaten för modellen som bestämmer pensionens storlek givet uttag av ålderspension. Modellen har estimerats med OLS och använder enbart data från 2011. Som framgår har ersättningsgraden betydelse och den estimerade effekten följer en inverterad U-form. Pensionsinkomsten ökar således med ersättningsgraden men i avtagande takt.¹⁷

Tabell 7. Storleken på ålderspension givet uttag.

Variabler	Män	Kvinnor
Konstant	11,560***	11,198***
61	-1,028***	-1,146***
62	-0,731***	-0,829***
63	-0,605***	-0,720***
64	-0,519***	-0,568***
65	-0,383***	-0,354***
Grundskola	-0,534***	-0,339***
Gymnasium	-0,344***	-0,212***
Storstad	0,103***	0,109***
Inrikes född	0,385***	0,250***
Ersättningsgrad	1,010***	1,292***
Ersättningsgrad ²	-0,173***	-0,246***

¹⁷ Baserat på den skattade modellen kan beräknas att den maximala pensionsinkomsten uppnås vid ett värde på nästan 3. Detta är ett extremt högt värde på ersättningsgraden, det vill säga en pensionsinkomst som är tre gånger så stor som arbetsinkomsten. Eftersom ytterst få individer har en så hög ersättningsgrad innebär det att en ökning av ersättningsgraden innebär en ökning av pensionsinkomsten för i princip alla individer i urvalet.

En uppdatering av SWEtaxben med de ovan beskrivna modellerna tillsammans med en kalibrering, enligt beskrivningen ovan, för att få arbetstid och arbetsinkomst ger en möjlighet att simulera kombinationen av arbets-/pensionsinkomster. I nästa avsnitt används denna nya struktur för att utvärdera det existerande jobbskatteavdraget för äldre samt en något modifierad version av detta.

2.4 Reformutvärderingar med en generell modell

I detta avsnitt utvärderas två reformer, en faktiskt genomförd och en hypotetisk. Den genomförda är det förhöjda jobbskatteavdraget enligt dagens utformning och den hypotetiska är ett *utökad* förhöjt jobbskatteavdrag som erbjuds alla som förvärvsarbetar över 60 års ålder. Dessa två reformer utvärderas genom att jämföras med ett skattesystem utan det förhöjda jobbskatteavdraget. I skattesystemet utan ett förhöjt jobbskatteavdrag får alla individer samma jobbskatteavdrag oavsett ålder, detta avdrag är således samma som det som idag gäller de som är yngre än 66 år. Jämförelsepopulationen varierar beroende på vilken reform som utvärderas. Utvärderingen av dagens utformning av det förhöjda jobbskatteavdraget baseras på alla individer i åldern 66–70 år och motsvarande för det utökade avdraget är alla i åldern 61–70 år. I SWEtaxben gör vi det något förenklade antagandet att alla över 70 år ålderspensionärer. Vi jämför utfallet med och utan beteendeeffekter och en sammanfattning av resultaten presenteras i tabell 8.

Resultaten för reformen där avdraget avser personer äldre än 65 presenteras i kolumn (1) och (2). Utan några beteendeförändringar är naturligtvis sysselsättning och arbets-/pensionsinkomster oförändrade. Den skatteminskning på 1,0 procent som det förhöjda jobbskatteavdraget innebär medför en ökning av disponibel inkomst och därmed en ökning av skatteintäkt från moms. Summeras alla delkomponenter mekaniskt erhålls en total minskning av de offentliga finanserna med 432 miljoner kr. Utan beteendeeffekter beräknas således den sammanlagda kostnaden för det förhöjda jobbskatteavdraget till 432 miljoner kr.

Tabell 8. Utvärdering av det förhöjda jobbskatteavdraget baserat på 2014 års regelsystem.

	Förhöjt jobbskatteavdrag för äldre än 65 år		Förhöjt jobbskatteavdrag för äldre än 60 år	
	Utan beteendeförändring Procent (1)	Med beteendeförändring Procent (2)	Utan beteendeförändring Procent (3)	Med beteendeförändring Procent (4)
Sysselsättning	0	13,3	0	3,8
Arbetstid	0	9,0	0	5,9
Pensionsinkomst	0	-0,2	0	-0,3
Arbetsinkomst	0	6,9	0	2,9
Inkomstskatt	-1,0	-0,3	-1,8	-1,3
Transfereringar	0	0	0	-0,4
Disponibel inkomst	0,4	1,1	0,7	1,3
Moms	0,4	1,1	0,7	1,3
Arbetsgivaravgift	0	3,7	0	2,0
Total budgeteffekt miljoner kr	-432	275	-1 514	-66

Not: Effekterna är beräknade som en procentuell förändring för de som är 66–70 respektive 61–70 år i relation till motsvarande belopp i ett skattesystem utan det förhöjda jobbskatteavdraget.

När hänsyn tas till att hushållen anpassar sitt pensionsuttag och arbetsutbud till följd av det förhöjda jobbskatteavdraget är konsekvensen relativt stor. Reformen visar sig inte försvaga utan tvärtom förstärka de offentliga finanserna. Sysselsättningen ökar med drygt 13 procent och arbetstiden med 9 procent. Detta medför ökade arbetsinkomster och en något minskad pensionsinkomst. Ökade arbetsinkomster medför att minskningen i intäkten från inkomstskatter av att införa skatteavdraget inte längre blir så stor, enbart en minskning med 0,3 procent. Ökningen i arbetsinkomster innebär en ökad arbetsgivaravgift med 3,7 procent. Ökningen i arbetsinkomster medför även en ökad disponibel inkomst vilket medför högre momsintäkter. Det summerade resultatet för de offentliga finanserna är ett överskott på 275 miljoner kr, det vill säga det förhöjda jobbskatteavdraget medför en intäkt för de offentliga finanserna. Här kan även nämnas att effekten av förändrade transfereringar ingår, men fränsett pensioner är dessa effekter små. Detta förklaras av att effekten på hushållens disponibla inkomst är liten.

Hur jämförbara är resultaten baserade på strukturella modeller och mikrosimulering med de tidigare resultaten baserade på DiD? Som tidigare nämnts ger DiD resultaten en sysselsättningseffekt på 8–19 procent (bortsett från högsta värdet). Som framgår av tabell 8 är motsvarande ”strukturella” resultat av att införa det förhöjda jobbskatteavdraget en ökad sysselsättning med cirka 13 procent. Således ett jämförbart resultat, framför allt med tanke på den tidigare diskussionen om jämförbarheten av de genomförda utvärderingarna. Nyare data som använts i denna rapport ger en högre reformeffekt och dessutom är det relevant att basera effektens storlek på en jämförelse av behandlingsgruppen före reformen. Bägge dessa faktorer pekar på att en reformeffekt på cirka 13 procent är rimlig. Däremot kvarstår ett problem med jämförelsen då de tidigare utvärderingarna även inkluderat eventuella efterfrågeeffekter av reducerade sociala avgifter för äldre. Resultaten i tabell 8 är en underskattning i så måtto att de modeller som använts för att estimerar storleken på beteendeeffekter inte inkluderar efterfrågeeffekten av ändrade sociala avgifter.

Den stora fördelen med strukturella modeller är att hypotetiska reformer kan utvärderas. En fråga av intresse är vilken effekt ett mer generöst jobbskattavdrag får. Här väljer vi att utvärdera en reform där alla som är 61 år eller äldre får det förhöjda jobbskatteavdraget. Vid denna lägre åldersgräns är det möjligt att börja ta ut den allmänna ålderspensionen.

Resultaten som presenteras i kolumnerna (3) och (4) i tabell 8 inkluderar alla individer i åldern 61–70 år. Det utökade jobbskatteavdraget innebär en ökning av sysselsättning och arbetsinkomster samtidigt som pensionsinkomsten minskar. Jämfört med den tidigare utvärderingen är nu den negativa effekten på skatteintäkten betydligt större. Fler individer ingår och framför allt är det betydligt fler som arbetar och erhåller skatteavdraget. Utan beteendeförändring uppskattas skatteintäkterna minska med 1,8 procent. Eftersom detta medför ökad disponibel inkomst och vidare ökad total momsintäkt uppgår den totala budgeteffekten till ett underskott på cirka 1,5 miljarder kr. Motsvarande resultat när vi tillåter en beteendeanpassning är ett underskott på enbart 66 miljoner kr.

Utvärderingen visar på betydelsen av att ta hänsyn till såväl hushållens anpassning som betydelsen av att inkludera alla effekter av en reform på de olika inkomst- och utgiftsposterna i den offentliga sektorn. I nästa avsnitt diskuteras de långsiktiga effekter som kan förväntas av en reform och hur dessa resultat skiljer sig åt från utvärderingar som enbart baseras på ett tvärsnitt.

2.5 Reformutvärdering med en modell för långsiktiga effekter

I detta avsnitt utvärderas den långsiktiga effekten av det förhöjda jobbskatteavdraget. Utvärderingen inkluderar både dagens utformning som gäller från 65 års ålder samt förslaget att införa avdraget redan vid 61 års ålder. Utgångspunkten är en jämförelse med en situation utan något förhöjt jobbskatteavdrag, i fortsättningen kallad referensalternativet. Med långsiktig effekt avses här påverkan på de offentliga finanserna över en längre tidsperiod. Eventuella beteendeanpassningar på utbudssidan efter en reform antas vara omedelbara och sedan studeras vilka effekter detta får för möjligheten att finansiera den offentliga sektorn på lång sikt. Det är således inte individernas långsiktiga anpassning som avses utan snarare de långsiktiga effekterna på finansieringen av den offentliga sektorn.

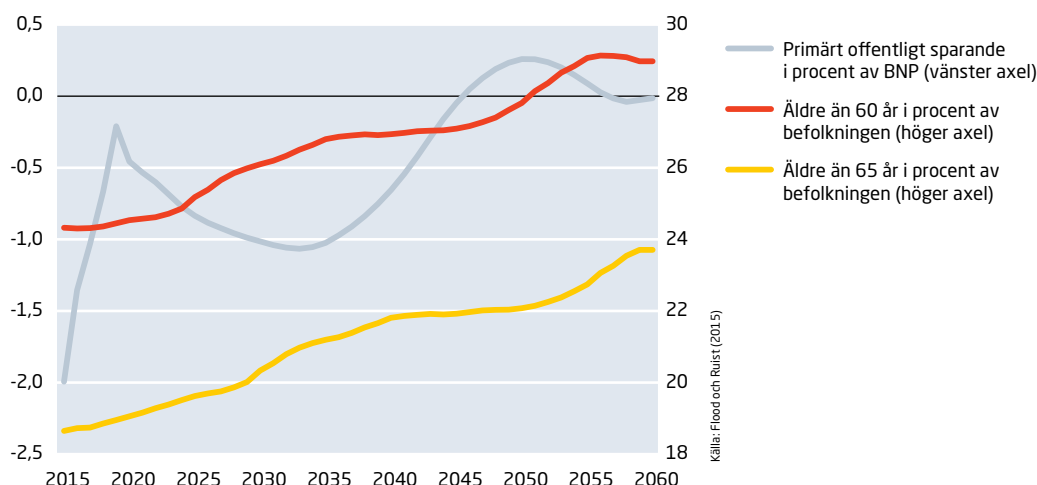
Metoden i detta avsnitt skiljer sig från föregående avsnitt både med avseende på de inkomst- och utgiftsposter som ingår samt skillnaden i lång- och kort sikt. Jämförelser kan därför i första hand enbart göras kvalitativt och eventuella skillnader i storleken på effekterna är av ett underordnat intresse. En utgångspunkt är baserad på en rapport av det långsiktiga finansiella nettot för den offentliga sektorn som presenteras i Flood och Ruist (2015), se figur 16. Baserat på Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, se Finansdepartementet (2015) tillsammans med mikrosimuleringsmodellen SESIM¹⁸, har inkomst- och utgiftssidan i den offentliga sektorn beräknats för varje år fram till 2060. Inkomstsidan består av individernas och företagens skatteintäkter och utgiftssidan av transfereringar till hushållen samt offentlig konsumtion. Dessa kalkyler omfattar samtliga inkomster och utgifter för den offentliga sektorn och som nämnts ingår även offentlig konsumtion. Det bör även betonas att beräkningen i SESIM görs på individnivå.

Det väsentliga är här att denna typ av beskrivning av den långsiktiga finansieringen av den offentliga sektorn kan tjäna som en referens när det gäller utvärderingen av reformer. Det är inte avsikten att diskutera trovärdigheten eller de metoder som använts för att ta fram dessa långsiktiga prognoser. Andra bedömare, exempelvis Konjunkturinstitutet, gör en än mer pessimistisk bedömning av utvecklingen för den offentliga sektorns finansiella sparande.¹⁹ Det finns inte skäl att utifrån föreliggande rapport ifrågasätta detta, men sådana bedömningar är av underordnad betydelse för de analyser som vår rapport fokuserar på. Här är det principen som är viktig och inte vilken underliggande prognos som används. En bedömning av en skattereform bör göras på lång sikt och syftet bör vara att utforma reformer som kan bidra till att så effektivt som möjligt finansiera den offentliga sektorn.

I denna rapport väljer vi att utgå från Finansdepartementets bedömning. Utgångspunkten år 2015 är ett totalt underskott på cirka två procent av BNP. Detta underskott förutspås minska snabbt de närmaste åren för att sedan öka igen. Enligt prognosen kommer underskottet att bestå fram till mitten av 2040-talet, sedan sker en kort period med överskott för att vid slutet av prognosperioden vara i balans.

¹⁸ SESIM är en dynamisk mikrosimuleringsmodell utvecklad av Finansdepartementet i samarbete med forskare, se www.sesim.org.

¹⁹ Se t.ex. fördjupningen om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna i Konjunkturinstitutets marsrapport 2015.

Figur 16. Primärt offentligfinansiellt sparande och andelen äldre.

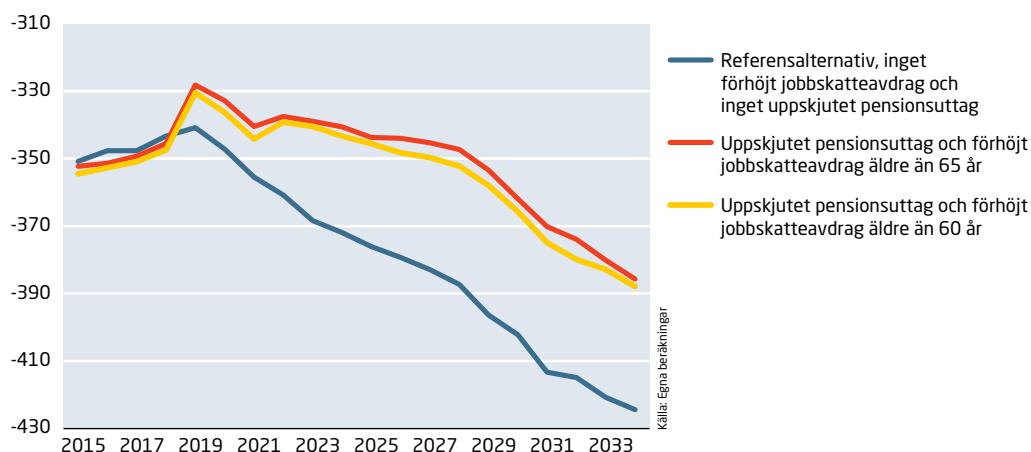
Profilen förklaras för det totala nettot till stor del av befolkningens ålder. Den stora nedgången i det finansiella nettot från 2019–2035 speglar ett åldrande Sverige. Som framgår av figur 16 sker det en snabb ökning av andelen äldre i befolkningen under hela prognosperioden. År 2015 är 18,6 procent av befolkningen äldre än 65 och enligt prognosen beräknas andelen ha ökat till 23,7 procent år 2060. I antal personer motsvarar detta en ökning med drygt 1,3 miljoner. Naturligtvis innebär detta en motsvarande minskning av andelen av befolkningen i aktiv ålder (20–64). År 2019 när underskottet är som lägst uppgår denna andel till cirka 53 procent och år 2035 beräknas denna ha minskat till 48 procent. Detta medför en minskning för den offentliga sektorns inkomstsida. Den största minskningen på inkomstsidan gäller direkta skatter. Den kraftiga uppgången i det offentliga finansiella sparandet från 2035 till slutet av prognosperioden förklaras av att andelen äldre inte fortsätter att öka och även av en viss föryngring av befolkningen. Andelen i aktiv ålder ökar något, till cirka 50 procent, och de totala inkomsterna som andel av BNP ökar jämfört med 2035 men ligger något under nivån 2019.

Det är i detta perspektiv utvärderingen av en framåtblickande reform som det förhöjda jobbskatteavdraget bör ses och den väsentliga frågan är hur stor den förväntade effekten är på det långsiktiga finansiella nettot.

För att klargöra skillnaden mellan referensalternativet (inget förhöjt jobbskatteavdrag och inget förlängt arbetsliv) och alternativen med förhöjt jobbskatteavdrag och ett förlängt arbetsliv redovisas i figur 17 enbart effekten på det finansiella sparandet för de som är äldre än 60 och enbart för perioden 2015–2034. Koncentrationen i presentationen till denna åldersgrupp följer av att reformen som utvärderas enbart påverkar de äldre. I princip kan utvärderingen göras baserad på hela befolkningen men i syfte att tydliggöra resultaten är det en fördel att begränsa analysen till dem som påverkas av reformen. Valet av lång sikt, här 2034, styrs av vad som kan förefalla vara en rimlig period med tanke på att det är under den perioden underskotten växer och behovet av motverkande reformer är som störst. Till skillnad från figur 16 definieras det finansiella sparandet i miljarder kr och inte i procent av BNP.²⁰

²⁰ Det finansiella sparandet har deflaterats med ett inkomstindex. Valet av index kan diskuteras men valet styrs av att det finansiella nettot till stor del utgörs av pensionsinkomster och i simuleringen indexeras dessa av inkomstutvecklingen eller av ett index nära kopplat till inkomstutvecklingen.

Figur 17. Primärt offentligfinansiellt sparande i miljarder kr för åldersgruppen äldre än 60 år och perioden 2015-2034.



Inte förvånande är det finansiella nettot negativt, för referensalternativet varierar underskottet från cirka 350 miljarder år 2015 till drygt 420 miljarder år 2034. För dessa äldre individer, äldre än 60, är bidraget till den offentliga sektorn litet, låga arbetsinkomster ger låga skatteintäkter.²¹ Samtidigt är utgifterna stora där den dominerande posten utgörs av ålderspension. Primärt är storleken på underskottet av mindre intresse för vår analys. Den intressanta frågan är vilken förändring i storleken på det beräknade underskottet som följer av reformerna med förhöjt jobbskatteavdrag och ett därmed uppskjutet utträde ur arbetslivet. För att svara på denna fråga görs ett antagande att reformerna medför en ökning av sysselsättningen i form av ett senare utträde från arbetsmarknaden för åldersgruppen 61–70 respektive 66–70 under perioden 2015–2035 med i genomsnitt något under 6 procent. Valet av 6 procent är delvis godtyckligt och kan förefalla lågt med tanke på de resultat som tidigare presenterats där effekten av de riktade skattesänkningarna uppskattades till 8–19 procent. Då dessa resultat även inkluderade sänkningen av arbetsgivaravgiften kan det vara motiverat att ligga under dessa nivåer.

Som framgår av figur 17 visar resultatet en kraftig minskning i underskottet, år 2034 uppgår denna minskning till cirka 37–39 miljarder kr, där det övre beloppet avser det förhöjda jobbskatteavdraget för äldre än 65. Det mer generöst utformade förslaget där avdraget införs för äldre än 60 ger en mindre minskning i underskottet men skillnaden jämfört med alternativet där det införs för äldre än 65 är inte så stor. Skälet till att minskningen i underskottet är mindre då avdraget införs vid 61 års ålder är att detta förslag innebär ett relativt kraftigt bortfall av skatteintäkten. Trots allt är det en stor andel som förvärvsarbetar i åldern 61–65, för dessa innebär reformen i huvudsak en minskad skatt på arbete och därmed minskade skatteintäkter för den offentliga sektorn.

Förklaringen till att effekten av reformerna visar på ett större underskott de första åren är ett antagande att reformerna inte slår igenom omedelbart utan att det sker en viss infasning. Detta är konstruerat så att individen antas anpassa sig efter en viss norm och denna norm ökar under prognosperioden. Under perioden 2015 till 2018 är normen 65 för att 2019 till 2021 öka till 66 och slutligen 2022–2034 ligga på 67 år. Det sker även en slumpmässig spridning runt denna norm och dessutom är

²¹ Här bör det påpekas att dessa äldre naturligtvis tidigare i sitt liv bidragit till den offentliga sektorn men eftersom vi enbart ser på deras finansiella netto när de är äldre så dominerar utgiftssidan.

det möjligt att kombinera uttag av ålderspension med förvärvsarbete. Den sammanlagda effekten på sysselsättningen är som redan nämnts en ökning med 6 procent.²²

Lägg märke till att beräkningen av det offentliga nettot baseras på alla individer äldre än 60. Syftet med att beräkna det offentligfinansiella nettot för alla äldre än 60 trots att sysselsättningseffekten av reformen enbart beräknas för dem som är 66–70 när reformen avser det förhöjda avdraget för äldre än 65 och 61–70 när avdraget avser dem som är äldre än 60 är att de eventuella förändringar som sker i åldern 61–70 respektive 66–70 får effekter på det finansiella nettot under en lång tidsperiod. Den som vid exempelvis 66 års ålder väljer att arbeta något eller några år till kommer att få en ökad disponibel inkomst under resten av livet. Denna ökade inkomst minskar behovet av inkomst från grundtrygghetssystemen (minskade utgifter för den offentliga sektorn) och medför skatter (ökade inkomster för den offentliga sektorn). För att inkludera dessa effekter räcker det inte att begränsa beräkningarna för de i åldern 61–70 respektive 66–70.

För att uttrycka reformeffekterna på ett mer kompakt sätt presenteras även en nuvärdesberäkning av det finansiella sparandet både för referensalternativet och för de två alternativen med ett längre arbetsliv. Nettobidraget för år t beräknat för samtliga individer över 60 års ålder kan uttryckas,

$$NB_t = \sum_{i=1}^N I_{ti} - U_{ti} \quad t = 2015, \dots, T \quad (2)$$

Där, I_{ti} , avser alla de inkomster till den offentliga sektorn som individen i betalar år t , och U_{ti} är de utgifter från den offentliga sektorn individen erhåller samma år. N är antalet individer äldre än 60. För att beräkna det summerade nettot gentemot den offentliga sektorn för år 2015 nuvärdesberäknas alla framtida nettobidrag enligt,

$$B_{2015} = \sum_{t=2015}^T \frac{NB_t}{(1+r)^t} \quad (3)$$

Där r är diskonteringsräntan och $T=2034$.

Resultaten av denna utvärdering presenteras i tabell 9. Vid diskonteringsräntan noll ligger det nuvärdesberäknade underskottet för referensalternativet på 7 532 miljarder kr, och vid en diskonteringsränta på 3 procent är motsvarande underskott 5 537 miljarder kr. Som redan nämnts är dessa beräknade belopp enbart avsedda att användas som en referens för att bedöma storleken på den långsiktiga effekten av reformerna med det förhöjda jobbskatteavdraget. Som framgår av tabell 9, och vilket redan presenterats i figur 17, innebär det förhöjda jobbskatteavdraget (och den därmed förmodade förlängningen av arbetslivet) en väsentlig förstärkning av de offentliga finanserna. Jämfört med referensalternativet förväntas en minskning av underskottet med storleksordningen 5–7 procent beroende på vid vilken ålder det införs och val av diskonteringsränta. Notera att detta innebär att såväl dagens system som förslaget med en lägre åldergräns för det förhöjda jobbskatteavdraget är överfinansierade. Graden av överfinansieringen är något högre för reformen med den högre åldergränsen.

²² Att effekten av reformen fasas in över tid kan förefalla motsägelsefullt med den tidigare beskrivningen där det hävdades att beteendeeffekten av reformen var omedelbar. Det är här viktigt att skilja på individens utbud av arbete som utgår från den ändring i arbetstid som individen föredrar och den realiserade arbetstiden som är beroende av efterfrågesidan och övriga restriktioner på arbetsmarknaden. Detta kan här tolkas så att arbetsgivarens acceptans och önskemål att behålla äldre arbetskraft ökar med tiden.

Tabell 9. Nuvärdesberäkning av det finansiella nettot i miljarder kr samt procentuell förändring jämfört med referensalternativet. Beräkningarna avser perioden 2015-2035 och individer äldre än 60.

	Miljarder kr		Procentuell förändring jämfört med referensalternativet	
	Ingen diskontering	Diskonteringsränta 3 %	Ingen diskontering	Diskonteringsränta 3 %
Referensalternativet	-7 532	-5 537		
Förhöjt JSA från 66 år	-7 023	-5 199	-6,7	-6,1
Förhöjt JSA från 61 år	-7 085	-5 243	-5,9	-5,3

Resultatet visar på en kraftig minskning av det ackumulerade underskottet, jämfört med motsvarande underskott för alternativet utan förhöjt jobbskatteavdrag (och därmed utan ökad sysselsättning). Hur kan en så kraftig effekt förklaras? Det viktigaste skälet är att antalet äldre ökar under perioden fram till 2035. Ett starkt argument för det förhöjda jobbskatteavdraget är att denna reform är väl anpassad till ett åldrande Sverige. Detta är även den viktigaste skillnaden mot den tidigare utvärdering som genomfördes i avsnitt 2.4. Där var utgångspunkten en förändring i sysselsättningen under ett enda år baserat på antalet äldre det året. I den långsiktiga analysen tas hänsyn till att antalet äldre ökar över tiden och att antalet som påverkas av reformen blir fler och för varje ny individ som fortsätter förvärvsarbete blir nettobidraget till den offentliga sektorn stort. De långsiktiga effekterna av det finansiella nettot i den offentliga sektorn beaktar en rad effekter både på inkomst- och utgiftssidan som inte ingick i den kortsiktiga utvärderingen i avsnitt 2.4. Extra år av arbete mot slutet av arbetslivet medför högre skatteintäkter och inbetalningar till pensionssystemet. På utgiftssidan märks vinster i form av senarelagd pension och lägre utgifter för grundtryggheten. Detta är goda exempel på dubbla vinster. Detta är ett starkt argument för att en politik som skapar incitament för en senarelagd pension mycket väl kan vara både själv- och överfinansierad på lång sikt.

Avsikten med den långsiktiga utvärderingen är att visa på behovet av reformer som är anpassade för framtida utmaningar. Den viktigaste är de förväntade demografiska förändringar som med stor sannolikhet kommer att ske de närmsta decennierna. Alternativa utvärderingar redovisas i Finansdepartementets långsiktiga beräkningar. Dessa innehåller olika framtidsscenarier där exempelvis effekten av en ökad sysselsättning ingår. Resultaten presenteras i form av olika balansmått men den grundläggande principen är densamma.²³ Skillnaden mot framställningen i denna rapport är att här är utgångspunkten utvärderingen av ekonomiska reformer och de förväntade långsiktiga effekterna dessa reformer har på de offentliga finanserna.

²³ Finansdepartementet utgår från två stycken så kallade hållbarhetsindikatorer, S1 och S2, båda framtagna av Europeiska kommissionen. Dessa indikatorer är avsedda att kvantifiera hur mycket det offentliga sparandet måste justeras för att finansiell hållbarhet ska nås.

3 Avslutande reflektioner

Diskussionen om ett åldrande Sverige har förekommit under lång tid och problemet har belysts i många forskningsrapporter och utredningar. Trots detta är det mycket som talar för att denna fråga förtjänar ett fortsatt fokus. Även om de flesta länder står inför värre utmaningar än Sverige finns det goda skäl att studera den svenska utvecklingen. Sverige har ett reformerat pensionssystem som för de flesta innebär ekonomiska incitament att skjuta på uttaget av ålderspension. En möjligen ännu viktigare faktor är de riktade skattereformer för de äldre avsedda att stimulera såväl utbudet som efterfrågan på arbete. De resultat som presenteras i denna rapport argumenterar för att dessa reformer kan vara orsaken till att Sverige idag ligger på topp i Europa när det gäller ökningen av de äldres sysselsättning.

Ett budskap i denna rapport är att den väsentliga frågan inte är när en individ beslutar sig för att lyfta sin ålderspension utan snarare tidpunkten för beslutet att lämna arbetskraften. Frågan om övergången från arbetslivet till ålderspension förtjänar att uppmärksammas. Som framgått av rapporten är det idag en stor andel av de äldre som har inkomst från både ålderspension och arbete. För många är idag inkomsten från ålderspension att betrakta som en grundinkomst som kanske kan utgöra en bas för att satsa på en alternativ yrkeskarriär. Det finns goda skäl att bejaka en sådan utveckling framför allt då detta innebär ett förlängt arbetsliv. Flexibiliteten i det allmänna pensionssystemet kan här spela en viktig roll. Detta innefattar rätt till ålderspension från 61 år och att den som fortsätter förvärvsarbete även fortsätter betala pensionsavgifter och erhåller pensionsrättigheter. Systemet tillåter en smidig övergång från arbete till pension och skapar incitamentet till förlängt arbetsliv.

Utöver de incitament till ett förlängt arbetsliv som skapas av det allmänna pensionssystemet förtjänar det förhöjda jobbskatteavdraget för de äldre att framhållas. Huvudbudskapet i denna rapport är att denna skattereduktion är en viktig förklaring till det höga arbetsutbudet för äldre. Utvärderingar med olika metoder visar på att denna reform haft en effekt på de äldres sysselsättning. En utvärdering av effekten på de offentliga finanserna visar att denna reform inte bara är självfinansierad utan även överfinansierad och på lång sikt kraftigt överfinansierad. En nuvärdesberäkning baserad på en 3 procents diskonteringsränta visar på en förstärkning av de offentliga finanserna i storleksordningen 300 miljarder kr fram till år 2034. Detta är ett argument för att föreslå en utökning av det förhöjda jobbskatteavdraget. En sådan utökning utvärderas där den lägre åldersgränsen sänks från 66 till 61 år. Av utvärderingen framgår att en sådan reform på lång sikt kan bidra med att minska underskottet i de offentliga finanserna. Samtidigt skall framhållas att detta alternativ jämfört med dagens utformning där avdraget införs från 65 år medför en något lägre grad av överfinansiering. Givet den osäkerhet som gäller vid långsiktiga prognoser kan detta användas som ett argument för att inte genomföra en alltför kraftig sänkning av åldern för det förhöjda jobbskatteavdraget. Trots allt är sysselsättningsgraden för yngre än 65 relativt hög och för dem som redan arbetar innebär avdraget huvudsakligen en minskad skatteintäkt för den offentliga sektorn. Här kan det finnas skäl att ytterligare utvärdera effekten av en mer modest sänkning av åldersgränsen, exempelvis till 65 eller 64 år.

Rapporten framhåller behovet av ett långsiktigt perspektiv vid utvärderingen av ekonomiska reformer. De långsiktiga effekterna av det finansiella nettot i den offentliga sektorn beaktar en rad effekter både på inkomst- och utgiftssidan. Extra år av arbete mot slutet av arbetslivet medför högre skatteintäkter och inbetalningar till pensionssystemet. På utgiftssidan märks vinster i form av senarelagd pension och lägre utgifter för grundtryggheten. Ett bra exempel på dubbla vinster. Till detta kan även det rent hypotetiskt vara så att den ökade stabiliteten för pensionssystemet som en senareläggning av pensionen innebär påverkar balanstalet i en sådan riktning att bromsen inte slår till, alternativt slår till med mindre kraft. Detta får då i sin tur ”dynamiska effekter” genom att minskningen av pensionärernas inkomster inte medför minskade skatteintäkter.

Det kan naturligtvis även hävdas att det som räknas är antalet år med förvärvsarbete. Detta kan då uppnås genom exempelvis ett tidigare inträde, vilket medför fler intjänade pensionsrättigheter och en mindre belastning på pensionssystemets grundtrygghet. Det finns två argument för att uppskjutet utträde är att föredra. För det första är utbildning ett naturligt alternativ och ofta ett skäl till ett senare inträde men när det gäller utträdet är det inte självklart att det finns alternativ med lika hög framtida ekonomisk avkastning. Det andra argumentet är att arbetsinkomsten vid slutet av förvärvslivet är betydligt högre än inkomsten under de första åren i yrkeslivet. Arbetsinkomstens storlek är ett viktigt skäl till de relativt stora positiva effekter som fås i den långsiktiga utvärderingen, det är dessa högre inkomster som ger både högre pensionsrättigheter och skatteintäkter.

Avslutningsvis förtjänar det att nämnas att en ekonomisk utvärdering av reformer normalt utgår från reformens påverkan på individens och samhällets välfärd och inte primärt påverkan på den offentliga sektorns finanser. En framtida utmaning är att föreslå och utforma reformer där både välfärden och det finansiella nettot påverkas i positiv riktning.

Referenser

Edin, P. A. and Fredriksson, P., (2000), "LINDA – Longitudinal INdividual DAta for Sweden", Working Paper 2000:19, Uppsala Universitet, Nationalekonomiska institutionen.

Ericson, P, Flood, L.R, Wahlberg, R., 2009, "SWEtaxben: A Swedish Tax/benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", IZA DP No. 4106

Eurostat (2014), Labour force survey statistics-transition from work to retirement, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_force_survey_statistics_-_transition_from_work_to_retirement

Finansdepartementet (2012), "Utvärdering av jobbskatteavdraget," Prop. 2011/12: 100, Bilaga 5.

Finansdepartementet (2015), Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet 2015, Promemoria till VÅP 2015

Flood, L.R. (2008) *SESIM: A Swedish Micro-Simulation Model*, Simulating an Ageing Population A microsimulation approach applied to Sweden. Red. *Anders Klevmarken och Björn Lindgren*. Emerald Group Publishing Limited, Howard House UK, s. 55-83 ISBN 978-0-444-53253-4

Flood, L.R., och J Ruist (2015), Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser", bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:95, <http://www.regeringen.se/contentassets/6a0373dacf97488d8aae6b5785e46583/migration-en-aldrande-befolkning-och-offentliga-finanser-sou-201595>

Konjunkturinstitutet (2015), "Konjunkturläget, mars 2015".

Pirttilä, J., och H. Selin (2011), "Tax Policy and Employment: How Does the Swedish System Fare?" Working Paper 2011:2, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Puhani, P. (2012), "The treatment effect, the cross difference, and the interaction term in nonlinear "difference-in-differences" models" Economics Letters, Vol 115, no. 1.

Laun, L. (2012), "The Effect of Age-Targeted Tax Credits on Retirement Behavior,"

IFAU Working Paper 2012:18, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Pensionsmyndigheten (2015), Medelpensioneringsålder och utträdesålder 2014, <https://www.pensionsmyndigheten.se/MedelpensioneringsaldernUttradesaldern2014.html>

Skattebetalarna (2015), Andelen arbetande seniorer ökar snabbast i hela EU

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00