



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

LOs yttrande över Remiss angående vissa förslag om sänkt skatt på arbetsinkomster och pension inför budgetpropositionen för 2024

Sammanfattning

- LO avstyrker förslagen i promemorian.
- LO anser att de sammantagna fördelningseffekterna av förslagen i promemorian är mycket problematiska. Förslagen innebär exempelvis en skattesänkning på 1 250 kr i månaden för en person med en månadslön på 100 000 kronor. För en heltidsarbetande barnskötare innebär förslagen att skatten sänks med ungefär 80 kr. Den som är sjuk eller arbetslös får ingen skattesänkning alls. Särskilt negativt ur fördelningshänseende är förslaget om slopad avtrappning av jobbskatteavdraget.
- Det senaste årets höga inflation och stigande räntor innebär att det finns behov av åtgärder för att stötta hushåll med mindre marginaler. Det är dock uppenbart att förslagen i denna promemoria inte hanterar detta behov. Hushåll med mindre marginaler skulle kunna stöttas mycket mer träffsäkert och effektivt. LO har förslagit bland annat en tillfällig nedsättning av kostnaderna för förskola och fritids, en permanent höjning av barnbidraget på 450 kronor, samt ett tillfälligt pausat amorteringskrav.
- LO vill understryka att omfattningarna på de föreslagna skattesänkningarna (15 miljarder) innebär minskade möjligheter att långsiktigt finansiera andra offentliga åtaganden, om regeringen väljer att genomföra förslagen.
- LO ser det som problematiskt att förslagen urholkar värdet av sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringen genom att tillämpa olika skattesatser på olika typer av arbetsinkomster.
- LO avstyrker även förslagen rörande förstärkt och förändrat jobbskatteavdrag för äldre. Att arbeta länge är främst en möjlighet för vissa tjänstemannagrupper. I stället för att sänka skatten för en liten grupp höginkomsttagare borde regeringen genomföra åtgärder som förbättrar förutsättningarna för fler att orka arbeta ett helt arbetsliv.

Inledning

Promemorian innefattar ett flertal förslag. I detta yttrande kommenterar vi inledningsvis de sammantagna fördelningsspolitiska och offentligfinansiella effekterna av samtliga förslag i promemorian. Vi övergår därefter till att yttra oss om de enskilda förslagen.

Angående förslagets sammantagna fördelningseffekter

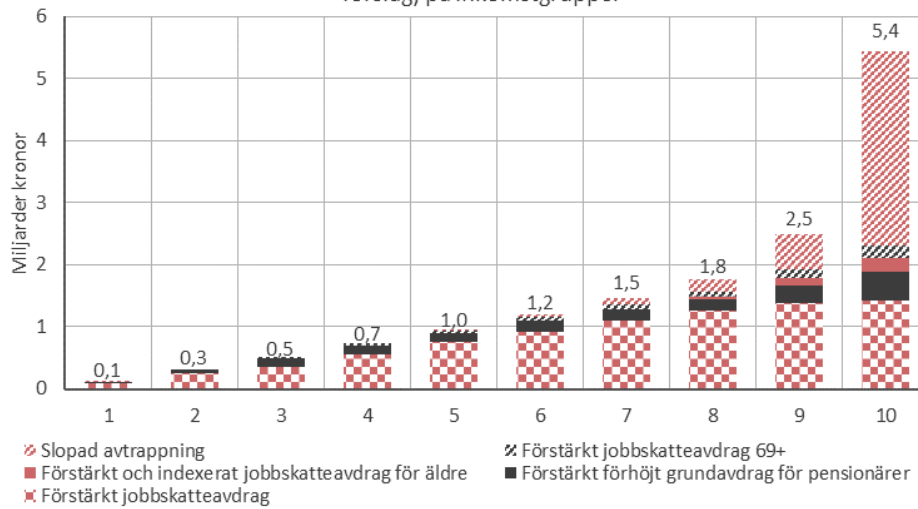
LO anser att de sammantagna fördelningseffekterna av förslagen i promemorian är mycket problematiska.

Den samlade effekten av de föreslagna skatteförändringarna innebär, som framkommer av diagram 1 nedan, att den genomsnittliga ekonomiska standarden förstärks avsevärt i toppen av inkomstfördelningen men endast marginellt i de lägre inkomstdecilerna. Förslagen i promemorian berör också fler män än kvinnor och ökar mäns genomsnittliga individuella inkomst mer än kvinnors. Av de 14,99 miljarder kronor i skattesänkningar som föreslås i promemorian går enligt våra skattningar runt 5,4 miljarder kronor till personer i den översta tiondelen av inkomstfördelningen (diagram 2); 2,6 miljarder kronor uppskattas gå till personer i den nedersta halvan av inkomstfördelningen.¹

Diagram 1. Genomsnittlig effekt av promemorians samtliga förslag på ekonomisk standard uppdelat på inkomstgrupper



Diagram 2. Fördelning av skattesänkningar (promemorians samtliga förslag) på inkomstgrupper



I kronor innebär regeringens förslag om förstärkt jobbskatteavdrag och slopad utfasning av jobbskatteavdraget exempelvis att den som har en månadslön på drygt 200 000 kr får en skattesänkning på ungefär 3 500 kr i månaden. För en inkomst på 100 000 kr innebär förslagen en skattesänkning på 1 250 kr. Samtidigt innebär regeringens förslag att en heltidsarbetande barnskötare med en månadslön på drygt 25 000 kronor får sänkt skatt med drygt 80 kr i månaden. Den som exempelvis är sjuk eller arbetslös får ingen skattesänkning alls.

Det senaste årets höga inflation och stigande räntor innebär att det finns behov av åtgärder för att stötta hushåll med mindre marginaler. Det är dock uppenbart att förslagen i denna promemoria inte hanterar detta behov. De förslag som läggs innebär främst att inkomsterna för höginkomsttagare förstärks. Många vanliga löntagare påverkas knappt och många andra grupper i samhället, som ofta har mycket små marginaler, berörs över huvudet taget inte. Hushåll med mindre marginaler skulle kunna stöttas mycket mer träffsäkert och effektivt. LO har föreslagit bland annat en tillfällig nedsättning av kostnaderna för förskola och fritids, en permanent höjning av barnbidraget på 450 kronor, samt ett tillfälligt pausat amorteringskrav.ⁱⁱ

Förslagens fördelningsprofil är dock inte enbart problematiska i ljuset av det senaste årets ekonomiska läge. Under de senaste 40 åren har inkomstskillnaderna ökat kraftigt i Sverige. Inkomstskillnaderna har under perioden ökat snabbare i Sverige än i något annat OECD land med tillgänglig statistik.ⁱⁱⁱ Förslagen i promemorian kommer, om de blir verklighet, bidra till att ytterligare späda på denna utveckling.

Ökade inkomstskillnader har negativa konsekvenser för samhället och en jämnare inkomstfördelning vore till gagn för alla. Som påpekas i SOU

2020:46 *En gemensam angelägenhet* är exempelvis sambandet mellan jämlikhet och tillit starkt och belagt i både internationella och svenska undersökningar. Vidare finns det ett stabilt positivt samband mellan en hög inkomstandel i de nedre inkomstkikten och den ekonomiska tillväxttakten. Vad gäller den sociala rörligheten visar forskning att högre ojämlikhet är förknippad med lägre social rörlighet, något som blir tydligt i såväl jämförelser mellan länder som mellan regioner inom länder.^{iv}

Angående förslagets sammantagna offentligfinansiella effekt

LO ser med oro på att promemorians förslag på skattesänkningar kommer att ytterligare försvåra välfärdens finansiering och tränga undan andra viktiga prioriteringar så som exempelvis mer träffsäkra stöd till vanliga hushåll och välbehövliga satsningar på exempelvis arbetsmarknadspolitiken. Förslagen i promemorian innebär sammantaget skattesänkningar på drygt 15 miljarder kronor 2024. Regeringen har därtill remitterat ett antal andra förslag på skattesänkningar inför arbetet med höstens budget.^v

Regeringens föreslagna skattesänkningar kan läggas till de omfattande skattesänkningarna som genomförts under de senaste decennierna, vilket innebär att skatteuttaget som andel av BNP – skattekvoten – har minskat med över 8 procentenheter sedan 1990. Svensk välfärd är redan i dag underfinansierad i förhållande till behoven. Samtidigt står Sverige inför en demografisk utveckling med en åldrande befolkning vilket medför ökade kostnader för vård och omsorg. Kommunernas ekonomi pressas särskilt hårt under 2024 till följd av den tillfälligt höga inflationen.^{vi}

Förslagen om förstärkt jobbskatteavdrag och förstärkt förhöjt grundavdrag

I promemorian föreslås att jobbskatteavdraget förstärks. För att denna förstärkning inte ska leda till en skatteflykta mellan personer med arbetsinkomster och personer med pensionsinkomster föreslås också det förhöjda grundavdraget för personer som fyllt 66 år förstärkas. Förslagen beräknas innebära att skatteintäkterna minskar med nästan 10 miljarder kronor 2024. LO avstyrker förslaget om förstärkt jobbskatteavdrag. Givet att förstärkningen av jobbskatteavdraget inte genomförs finns heller ingen anledning att förstärka det förhöjda grundavdraget.

Syftet med att förstärka jobbskatteavdraget uppges i promemorian vara att det ska bli mer lönsamt att arbeta och att sysselsättning och antalet arbetade timmar bland dem som redan arbetar på så vis ska öka. En förstärkning av jobbskatteavdraget framstår dock som ett ineffektivt och kostsamt sätt att öka arbetsutbudet. I promemorian beräknas den långsiktiga självfinansieringsgraden av förslagen om förstärkt ordinarie jobbskatteavdrag och förstärkt förhöjt grundavdrag till cirka 25 procent. Enligt beräkningarna i promemorian innebär förslagen alltså en långsiktig minskning av skatteintäkterna på 7,5 miljarder kronor årligen. Tidigare

uppskattningar av jobbskatteavdragets effekter på arbetsutbudet har dessutom ofta visat sig överskatta effekten på antalet arbetade timmar (och därmed även förslaget självfinansieringsgrad).^{vii} En möjlig förklaring ligger i att befolkningens kunskaper om jobbskatteavdraget – och skattesystemet mer generellt – har visat sig vara låga. Att man i skattningarna antar att de personer som träder in i arbetskraften till följd av den sänkta skatten inte löper större risk för arbetslöshet och sjukdom än personer som var i arbetskraften före reformen, riskerar också leda till överskattningar.

Full sysselsättning är ett centralt mål för den ekonomiska politiken. Fokuseringen på just skatters påverkan på sysselsättningsgraden får dock anses missriktat. Sysselsättningsgraden är som högst i länder med högre skatt på arbete. Detta ska självklart inte tolkas som att högre deltagandeskatter i sig leder till högre sysselsättning. Däremot tyder det på att det antagligen finns faktorer med större betydelse för ett lands sysselsättningsgrad än skattenivån.^{viii} Det skulle exempelvis kunna vara tillgång till viktig offentlig verksamhet så som förskola och äldreomsorg, utbildning och studiemedel, arbetsmarknadspolitiska insatser och infrastruktur. Denna typ av verksamhet kräver resurser som behöver tas in via skattesystemet.

Regeringen har valt att lägga fram ett förslag om en förstärkning av det förhöjda grundavdraget parallellt med förslaget om förstärkt jobbskatteavdrag. Detta för att undvika att det (återigen) skapas en skattekllyfta mellan personer som arbetar och pensionärer. Regeringens förslag innebär dock fortfarande ökade klyftor mellan personer som har arbetsinkomster och personer vars inkomster utgörs av exempelvis försäkringsersättningar till följd av sjukdom, arbetslöshet eller föräldraledighet. LO anser att denna urholkning av värdet av sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkring är orättvis och orimlig.

Vidare vill LO peka på en orimlig effekt av att ha skatteregler som beror av ålder. För tillfället har kohorten född 1957 kommit i kläm eftersom de får ta ut garantipension från 65 års ålder, men de får del av det förhöjda grundavdraget först när de vid beskattningsårets ingång har fyllt 66 år, dvs först det år de fyller 67. Trots att de inte skulle beröras av en pensionsåldershöjning berörs de av en skattehöjning som det är meningen att pensionärer, genom det förhöjda grundavdraget, ska slippa. Om all förvärvsinkomst beskattades på samma sätt skulle detta inte inträffa.

Förslaget om sänkt marginalsatt genom slopad avtrappning av jobbskatteavdraget

I promemorian föreslås också att den avtrappning som idag görs vid högre inkomstnivåer inom ramen för jobbskatteavdraget, jobbskatteavdraget för äldre och det förhöjda grundavdraget tas bort. Förslagen väntas leda till

minskade skatteintäkter om 4,1 miljarder kronor 2024. LO avstyrker förslagen om slopad avtrappning.

Förslaget om slopad avtrappning av jobbskatteavdraget innebär en skattesänkning riktad enbart till personer med inkomster på över 65 000 kronor i månaden (för personer över 65 år som arbetar berörs personer med inkomster över 50 000 kronor). Enligt promemorian träffas ungefär 450 000 personer direkt av förslagen. I sammanhanget bör påpekas att marginals-katten för höginkomsttagare redan har sänkts vid ett antal tillfällen de senaste åren. Bland annat avskaffades värnskatten år 2020. Så sent som vid senaste årsskiftet valde regeringen också att genomföra en kraftig uppräkning av skiktgränsen för statlig inkomstskatt till en kostnad av ungefär 13 miljarder kronor. LO anser att det är helt oacceptabelt att regeringen föreslår att lägga över fyra miljarder kronor på att sänka skatten för 4 procent av befolkningen som redan i utgångsläget tillhör samhällets mest välbeställda. Detta dessutom i ett läge när många vanliga löntagares ekonomiska marginaler helt uttraderats och det finns risk för betydande nedskärningar i välfärden.

Syftet, även med dessa förslag, uppges i promemorian vara att öka arbetsutbudet genom att förslagen bland annat ska bidra till att det ska löna sig mer att utbilda sig samt att det ska bli mer lönsamt för personer med rörlig lön som redan har höga inkomster att arbeta mer. I promemorian framförs, med hänvisning till resultaten från *en* studie, att den så kallade intäktsmaximerande skattesatsen på höga inkomster ligger ungefär på dagens nivå eller något under vilket i så fall skulle indikera en självfinansieringsgrad på runt 100 procent. Detta antagande framstår dock som högst osannolikt utifrån det samlade forskningsläget. I en genomgång^{ix} av de senaste tio årens nordiska forskningsstudier på området konstateras att studierna kring skatteelasticiteter är behäftade med stor osäkerhet och mätproblem, vilket uppvisas inte minst i form av mycket stor variation i de empiriska resultaten. I studien konstateras dock också att den senaste tidens nationalekonomiska forskning generellt funnit låga skatteelasticiteter för marginals-katter på arbete. Medianvärdet för de empiriska forskningsstudier på nordisk data som ingår i studien är 0,06, vilket skulle innebära en intäktsmaximerande högsta marginals-katt på 84 procent för Sverige.

Förslag om förändringar av jobbskatteavdraget för äldre

I promemorian föreslås slutligen ett antal förändringar av jobbskatteavdraget för äldre. Jobbskatteavdraget för äldre föreslås förstärkas och indexeras, och åldersgränsen för att ta del av jobbskatteavdraget för äldre föreslås justeras. Slutligen föreslås också ett ytterligare förstärkt jobbskatteavdrag för personer över 69 år. LO avstyrker förslagen.

Förslagen går i huvudsak ut på att uppmuntra till fortsatt arbete för dem som har möjlighet genom att öka skillnaden mellan att arbeta och att inte arbeta.

Enligt beräkningarna redovisade i promemorian bedöms dock arbetsutbudseffekterna vara mycket små. Samtidigt bedöms den samlade offentligfinansiella effekten av förslagen innebära minskade skatteintäkter på ungefär 1 miljard kronor 2024. Om förslagen genomförs förväntas de medföra att den genomsnittliga ekonomiska standarden ökar mest – i såväl procent som i kronor – i de översta inkomstskikten i befolkningen. Det bör påpekas att de ekonomiska incitamenten att arbeta efter pensionsåldern är exceptionellt starka redan idag, och skulle vara det även utan det förhöjda jobbskatteavdraget, eftersom man skjuter på uttaget av pension vilket innebär en högre pensionsinkomst när man väl går i pension.

LO anser det problematiskt att regeringen med sina förslag helt förbiser att möjligheterna att arbeta länge ser olika ut. Pensionsåldern varierar tydligt med klass och kön.^x Hur länge man arbetar är för många människor inte ett fritt val. I stället för att sänka skatten för att försöka motivera en liten grupp höginkomsttagare att förlänga sina arbetsliv vore det rimligare om regeringen lyfte blicken och prioriterade åtgärder för att förbättra förutsättningarna för fler att orka arbeta ett helt arbetsliv. Exempelvis genom satsningar på att förbättra de fysiska och psykiska arbetsmiljöförhållandena.

Behov av en reformerad beskattning av förvärvsinkomster

För förvärvsinkomster finns idag en uppsjö av olika skattesatser beroende på skattesubjektets ålder samt vilken typ av förvärvsinkomst det rör sig om. Samma inkomstbelopp beskattas olika om det exempelvis är i form av lön, ersättning från sjukpenning eller arbetslöshetsförsäkring eller ersättning i form av sjukersättning. LO anser att beskattningen av förvärvsinkomster bör reformeras så att jobbskatteavdraget, det särskilda grundavdraget för pensionärer samt skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ersätts med en ny statlig skattereduktion lika för alla former av förvärvsinkomster. Ett sådant avdrag bör av fördelningsskäl inte omfatta höga inkomster, utan trappas av. En sådan reform skulle göra skattesystemet mer enhetligt, mer rättvist och skulle bidra till en jämligare fördelning av disponibel inkomst i befolkningen.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Anna Almqvist
Handläggare

ⁱ Egna beräkningar baserad på den information regeringen ger i sin promemoria rörande förändringen av ekonomisk standard i olika decilgrupper. Informationen i promemorian avser ekvivalerade inkomster, vilket vi har använt för att uppskatta fördelningen av skattesänkningarna i befolkningen. Detta ger en rimlig uppskattning av fördelningen men ingen exakt bild.

ⁱⁱ Se LO (2023) *LOs Susanna Gideonsson på första maj – regeringen måste vakna*, pressmeddelande

https://www.lo.se/start/pressmeddelanden/lo_s_susanna_gideonsson_pa_forsta_maj_regeringen_maste_vakna samt LO (2022) *Krisvinterprogram*

[https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_1366026587231_rusta_sverige_for_vintern_los_krisvinterprogram_pdf/\\$File/Rusta_Sverige_for%20vintern_LOs_krisvinterprogram.pdf](https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_1366026587231_rusta_sverige_for_vintern_los_krisvinterprogram_pdf/$File/Rusta_Sverige_for%20vintern_LOs_krisvinterprogram.pdf)

ⁱⁱⁱ OECD Income Distribution Database <https://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> avser jämförelse av förändringen av Gini-koefficienten för den ekonomiska standarden mellan början/mitten av 1980-talet och senast tillgängliga statistik.

^{iv} SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet* <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/08/sou-202046/>

^v Förutom förslagen i den aktuella promemorian har även skatteförslag remitterats avseende bland annat pausad indexering av skatt på bränslen och energiskatt på el, slopad skatt på plastbärkassar och höjt schablonavdrag för andrahandsuthyrning. Den sammantagna offentligfinansiella effekten av de skatteförslag regeringen remitterat inför hösten budget är över 22 miljarder kronor 2024. Se LO-ekonomerna (2023) *Ekonomiska utsikter våren 2023 Dags för en stark och träffsäker tillväxtpolitik*, LO

[https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_ekonomiska_utsikter_vt2023_pdf/\\$File/Ekonomiska_utsikter_VT2023.pdf](https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_ekonomiska_utsikter_vt2023_pdf/$File/Ekonomiska_utsikter_VT2023.pdf)

^{vi} SKR (2023), *Ekonomirapporten, maj 2023*.

<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/ekonomirapportenmaj2023.71183.html>

^{vii} Blomqvist, N. (2020) *Skatta eller gråta Om marginalskatternas betydelse för arbetsutbudet*, Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning, Tankesmedjan Tiden och LO

[https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_skatta_eller_grata_marginalskatter_2020_pdf/\\$File/skatta_eller_grata_marginalskatter_2020.pdf](https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_skatta_eller_grata_marginalskatter_2020_pdf/$File/skatta_eller_grata_marginalskatter_2020.pdf)

^{viii} ibid

^{ix} ibid

^x Se exempelvis Löfgren, A-K. (2022) *Starkare inkomstskydd i pensionssystemet*, LO

[https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_starkare_inkomstskydd_i_pensionssystemet_pdf/\\$File/Starkare_inkomstskydd_i_pensionssystemet.pdf](https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_starkare_inkomstskydd_i_pensionssystemet_pdf/$File/Starkare_inkomstskydd_i_pensionssystemet.pdf)