

# Effekten av riktade skattelättnader på äldres arbetskraftsdeltagande

*Denna artikel studerar effekten av två riktade skattelättnader för äldre, i form av förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter, som infördes samtidigt år 2007. Skattelättnaderna gällde för arbetstagare som hade fyllt 65 år vid skatteårets ingång. I analysen jämförs arbetsmarknadsutfall mellan personer som fyllde 65 år strax före och strax efter årsskiftet, vars skattesatser skiljde sig åt till följd av dessa reformer. Resultaten tyder på att de riktade skattelättnaderna ökade arbetskraftsdeltagandet under året närmast efter 65-årsdagen med ca fyra procentenheter för dem som arbetade i 61-årsåldern. Även om effekten är signifikant är den relativt liten jämfört med vad som hittats för andra grupper i den empiriska arbetsutbudslitteraturen.*

## LISA LAUN

är doktor i nationalekonomi och forskare vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Hon intresserar sig främst för socialförsäkring och arbetsmarknaden för de äldre.

[lisa.laun@ifau.uu.se](mailto:lisa.laun@ifau.uu.se)

En utmaning för många länder med en åldrande befolkning är att få äldre att arbeta längre. Politiska reformer för att uppmuntra till detta har främst berört de allmänna pensionssystemen, men en annan möjlig åtgärd är att sänka skatten på arbetsinkomster för äldre arbetstagare. Den 1 januari 2007 införde den svenska regeringen två riktade skattelättnader för personer som hade fyllt 65 år vid skatteårets ingång. För det första gjordes jobbskatteavdraget, som infördes för personer i alla åldrar vid den här tidpunkten, betydligt mer generöst för dem över 65 år. För det andra sänktes arbetsgivaravgiften för personer över 65 år med drygt 16 procentenheter.

Denna studie undersöker huruvida det förhöjda jobbskatteavdraget och den sänkta arbetsgivaravgiften för äldre arbetstagare påverkade arbetskraftsdeltagandet under året närmast efter 65-årsdagen. Analysen utnyttjar att personer som fyllde 65 år precis före eller precis efter årsskiftet fick olika inkomstskattesatser vid ungefär samma ålder. Storleken på den allmänna pensionen, å andra sidan, bestäms främst av åldern vid pensioneringstidpunkten och andra skillnader mellan grupperna kan tas i beaktande med hjälp av en så kallad *difference-in-differences*-metod. Urvalsgruppen består av personer som fyllde 65 år mellan oktober och mars från år 2001 till år 2010 och som arbetade i 61-årsåldern. Resultaten visar att de riktade skattelättnaderna för äldre ökade arbetskraftsdeltagandet i den studerade gruppen med runt fyra procentenheter, vilket motsvarar ungefär 5,6 procent. Även om effekterna är signifikanta är de relativt små jämfört med vad som hittats för andra grupper i den empiriska arbetsutbudslitteraturen.

Resultaten kan bidra till kunskapen om arbetsutbudseffekter av skattelättnader. Ingen tidigare studie har lyckats utvärdera effekter av det svenska jobbskatteavdraget. Edmark m fl (2016) studerar effekterna av

Denna artikel bygger på analysen i Laun (2017). En tidigare svensk version finns publicerad som Laun (2012a) och en tidigare engelsk version finns publicerad som Laun (2012b). Lisa Laun tackar Jan Wallander och Tom Hedelius Stiftelse och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE) (dnr 2013-0209) för forskningsstöd.

jobbskatteavdraget för personer under 65 år genom att utnyttja skillnader i skattesatser mellan kommuner. Variationen mellan individer i reformens omfattning tycks dock vara för begränsad för att reformen ska kunna utvärderas.<sup>1</sup>

## 1. Riktade skattelättnader för äldre

Den 1 januari 2007 införde den svenska regeringen ett jobbskatteavdrag på arbetsinkomster för personer i alla åldrar, med syfte att öka incitamenten för arbete. Eftersom det ansågs särskilt viktigt att öka arbetsutbudet bland äldre fick personer som hade fyllt 65 år vid skatteårets ingång ett förhöjt jobbskatteavdrag. Jobbskatteavdraget utökades i flera steg under åren 2007–10 samt 2014. Denna studie fokuserar på perioden 2007–10. Figur 1 visar storleken på det förhöjda jobbskatteavdraget för personer över 65 år jämfört med personer under 65 år vid skatteårets ingång, beroende på arbetsinkomst, under åren 2007–10.

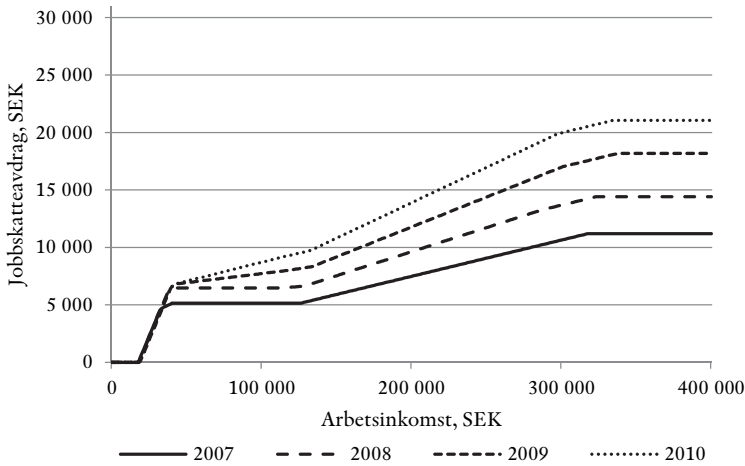
Under 2007 och 2008 var strukturen på avdraget densamma för personer över och under 65 år, men avdraget fasades in under ett längre intervall för dem över 65 år vilket gjorde det betydligt mer generöst för denna grupp. År 2009 infördes ett extra grundavdrag för personer över 65 år och jobbskatteavdraget för äldre fick därför en ny utformning. Det extra jobbskatteavdraget för personer över 65 år ökade något mellan 2007 och 2008 och ökade betydligt mellan 2008 och 2009, förutom i intervallet där det extra grundavdraget för äldre begränsade skattskyldigheten hos äldre arbetare. År 2009 kunde en person över 65 år få över 13 000 kr mer i plånboken vid en given bruttoinkomst än en person under 65 år tack vare det riktade jobbskatteavdraget för äldre.

Vid samma tidpunkt, den 1 januari 2007, sänktes också arbetsgivaravgifterna för personer som hade fyllt 65 år vid skatteårets ingång. Eftersom arbetsgivaravgifterna bl a finansierar a-kassa och sjukförmåner, och personer över 65 år har begränsad tillgång till sådana ersättningar, var arbetsgivaravgifterna något lägre för dem över 65 år redan före år 2007.<sup>2</sup> Figur 2 visar nivån på arbetsgivaravgifterna för personer som var 64 eller 65 år vid skatteårets ingång under perioden 2001–10. Skattelättnaden som genomfördes år 2007 innebar en sänkning av arbetsgivaravgifterna för 65-åringar med 16,16 procentenheter, från 26,37 procent år 2006 till 10,21 procent år 2007. Även arbetsgivaravgiftssänkningen motiverades utifrån vikten av att få äldre personer att arbeta längre. Medan det förhöjda jobbskatteavdraget var tänkt att stimulera utbudet av äldre arbetskraft skulle arbetsgivarav-

<sup>1</sup> Det svenska jobbskatteavdraget har också analyserats i simuleringsstudier såsom Aaberge och Flood (2008), Ericson och Flood (2009) och Sacklén (2009). Två rapporter till den svenska regeringen, Pirttilä och Selin (2011) och Finansdepartementet (Regeringens proposition 2011/12:100), finner potentiella sysselsättnings effekter av de riktade skattelättnaderna för äldre.

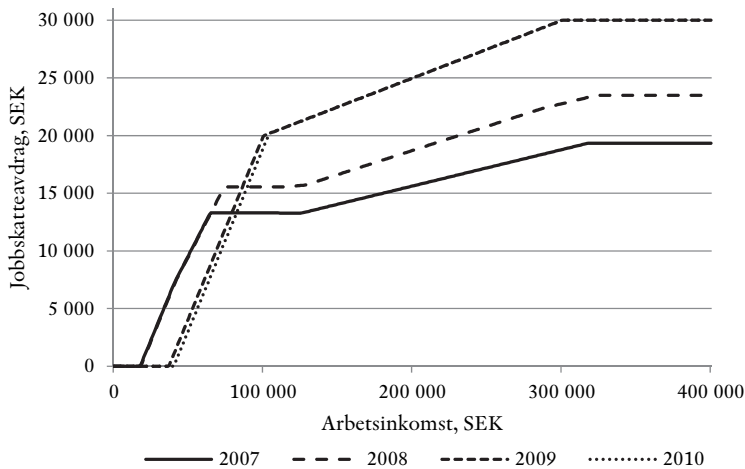
<sup>2</sup> Denna nedsättning var specifik för varje födelsekohort på grund av reformeringen av det allmänna pensionssystemet.

## a) Jobbskatteavdrag under 65 år



Figur 1  
Jobbskatteavdragets  
storlek för personer  
under och över 65  
år vid årets början,  
2007–10

## b) Jobbskatteavdrag över 65 år

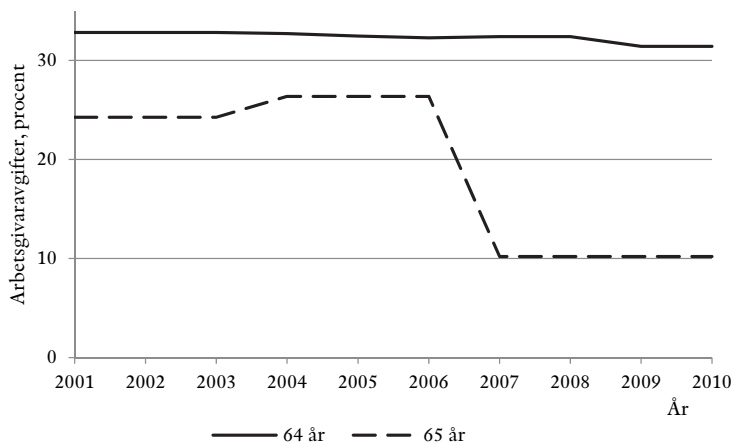


*Anm:* Figurerna visar jobbskatteavdraget under antagandet om inga sociala transfereringar. Positiva transfereringar skulle öka skillnaden i jobbskatteavdrag för personer över och under 65 år något.

*Källa:* Egna beräkningar.

giftssänkningen stimulera efterfrågan på äldre arbetskraft och kompensera för exempelvis produktivhetsnedgångar eller arbetsplatsanpassningar för äldre arbetstagare. Enligt lagen om anställningsskydd har personer rätt att kvarstå i arbete till 67 års ålder.

Figur 2  
Arbetsgivaravgifter  
för personer i åldern  
64 eller 65 år vid  
skatteårets ingång



Källa: Egna beräkningar.

### 3. Hur kan effekten av skattelättnaderna utvärderas?

Målet med analysen är att studera i vilken utsträckning de riktade skattelättnaderna för personer över 65 år som introducerades år 2007 påverkade arbetskraftsdeltagandet i målgruppen. Eftersom förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter introducerades samtidigt och riktade sig till samma grupp av personer kan inte effekten av de båda åtgärderna särskiljas. För att på ett trovärdigt sätt analysera effekten av skattelättnaderna behövs en jämförbar kontrollgrupp som inte påverkades av reformen. För detta används det faktum att endast personer som hade fyllt 65 år vid skatteårets ingång var berättigade till de båda skattelättnaderna. Detta innebär att personer som fyllde 65 år precis före eller precis efter årsskiftet fick olika inkomstskattesatser vid ungefär samma ålder. Denna skillnad utnyttjas för att analysera effekterna av de riktade skattelättnaderna på arbetsmarknadsutfall under året närmast efter 65-årsdagen, då skattesatserna skiljde sig åt mellan de båda grupperna.

Personer som fyller 65 år på olika sidor om årsskiftet kan skilja sig åt på andra sätt än huruvida de är berättigade till de riktade skattelättnaderna. Behandlingsgruppen, dvs de som fyller 65 år före årsskiftet, är något äldre än kontrollgruppen, dvs de som fyller 65 år efter årsskiftet, och personer i behandlingsgruppen kommer därför i genomsnitt att arbeta mindre vid varje given tidpunkt. Det nya pensionssystemet i Sverige fasas också in med en lika stor andel för varje ny födelsekohort. Dessutom beror skolstartsåldern i Sverige på födelseår. Fredriksson och Öckert (2013) visar att personer som fyller år tidigt på året, och därför är bland de äldsta i klassen när de börjar skolan, klarar sig bättre på arbetsmarknaden på lång sikt än personer som är födda sent på året. Så länge skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan personer som fyller år före och efter årsskiftet inte förändras över födelsekohorter kan de dock tas i beaktande med hjälp av en *sk difference-in-differences*-metod.

Analysmetoden innebär att skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan personer som fyllde 65 år före och efter årsskiftet jämförs före och efter att de båda skattelättnaderna infördes år 2007. I regressionsmodellen skattas effekten av reformen på arbetskraftsdeltagandet. Reformvariabeln tar värdet ett om personen är över 65 år vid skatteårets början, och därmed tillhör behandlingsgruppen, och året är 2007–10, då de riktade skattelättnaderna hade införts. Modellen inkluderar dummyvariabler för år och för ålder i månader vid skatteårets början. I utökade specifikationer inkluderas även en linjär tidstrend för behandlingsgruppen, samt en rad kontrollvariabler som fångar individkaraktistika.

Personer i kontrollgruppen, som fyllde 65 år precis efter årsskiftet, kommer att bli berättigade till de båda skattelättnaderna ett år senare än behandlingsgruppen. Detta skulle kunna påverka deras arbetsmarknadsutfall under utfallsåret om de stannar kvar i arbetskraften för att så småningom erhålla dessa skattelättnader. Ett sådant beteende skulle leda till en underskattning av effekten. Behandlingseffekten kan därför tolkas som effekten av att bli berättigad de riktade skattelättnaderna ett år tidigare. Analysen bygger på antagandet om parallella trender i arbetskraftsdeltagandet mellan behandlings- och kontrollgruppen, dvs att det relativa arbetsmarknadsutfallet mellan grupperna skulle ha varit konstant om reformen inte hade genomförts. Om detta inte gäller är kontrollgruppen ingen bra jämförelse för vad som skulle ha hänt behandlingsgruppen i avsaknad av reformen.

Data kommer från IFAU-databasen som innehåller registeruppgifter över Sveriges befolkning. I urvalsgruppen ingår personer som fyllde 65 år mellan oktober och mars från 2001 till 2010. I analysen studeras arbetskraftsdeltagandet för dessa personer under året närmast efter 65-årsdagen, då de med födelsedag före årsskiftet fyllde 66 år och de med födelsedag efter årsskiftet fyllde 65 år. Uppgifter om personerna från fyra år före utfallsåret används för att skapa beskrivande variabler.<sup>3</sup> Således används data för perioden 1997–2010 i analysen. Urvalsgruppen begränsas till de personer som hade en beskattningsbar arbetsinkomst över ett inkomstbasbelopp samt saknade inkomster från pension eller sjukersättning fyra år tidigare. Detta påverkar generaliserbarheten eftersom analysresultaten endast gäller för den grupp som ingår i analysen. Arbetskraftsdeltagande definieras som att ha en positiv årsarbetsinkomst. Eftersom personer över 65 år inte har tillgång till arbetslöshetsförsäkringen är arbetskraftsdeltagande och sysselsättning likvärdiga koncept för den studerade gruppen.

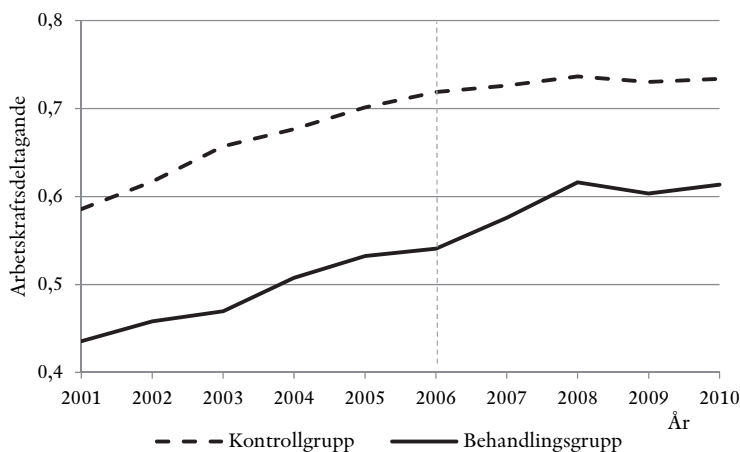
## 4. Resultat

Figur 3 visar utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet för behandlings- och kontrollgruppen under 2001–10. Den vertikala linjen markerar det sista

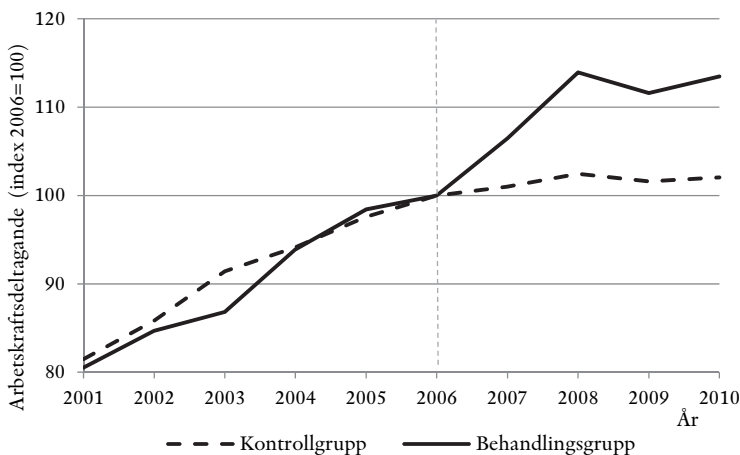
<sup>3</sup> Eftersom de riktade skattelättnaderna infördes år 2007 och det sista utfallsåret är 2010 kommer information från fyra år före utfallsåret att vara oberoende av den reform som analyseras för alla år. Detta är året då personer med födelsedag före årsskiftet fyllde 62 och personer med födelsedag efter årsskiftet fyllde 61.

Figur 3  
Arbetskraftsdeltagande i behandlings- och kontrollgruppen, 2001-10

a) Nivå arbetskraftsdeltagande



b) Index arbetskraftsdeltagande



Ann: Den vertikala linjen markerar det sista året före införandet av de riktade skattelättnaderna för äldre. Figur (b) visar arbetskraftsdeltagandet som index med nivåerna år 2006 normaliserade till 100.

Källa: Egna beräkningar.

året före införandet av de riktade skattelättnaderna för äldre. Figur 3(a) visar nivån på arbetskraftsdeltagandet, definierat som att ha en positiv arbetsinkomst, under kalenderåret närmast efter 65-årsdagen. Behandlingsgruppen består av individer som fyllde 65 år mellan oktober och december, medan kontrollgruppen består av individer som fyllde 65 år mellan januari och mars. Eftersom arbetskraftsdeltagandet mäts per kalenderår är kontrollgruppen några månader äldre än behandlingsgruppen när utfallet mäts, vilket förklarar nivåskillnaderna i utfallet mellan grupperna. Figur 3(a) visar

Tabell 1  
Effekten av riktade skattelättnader för äldre på arbetskraftsdeltagandet

	(1)	(2)	(3)
Reformeffekt	0,041*** (0,004)	0,043*** (0,009)	0,042*** (0,009)
Tidstrend behandlingsgrupp		-0,000 (0,002)	0,000 (0,002)
Dummyvariabler för år	Ja	Ja	Ja
Dummyvariabler för ålder	Ja	Ja	Ja
Kontrollvariabler	Nej	Nej	Ja
Observationer	189 168	189 168	189 168
Medelvärde för arbetskraftsdeltagandet i kontrollgruppen efter reformen	0,732	0,732	0,732

*Amm:* \*\*\*/\*\*/\* anger statistisk signifikans på 1-/5-/10-procentsnivån. Dummyvariabler för år avser året då utfallet är mätt. Dummyvariabler för ålder avser ålder i månader vid årets början. Kontrollvariablerna i kolumn (3) inkluderar kön, indikator för egenföretagare, indikator för högskoleutbildning, indikator för erhållande av sjukpenning, indikator för partnerns arbetskraftsdeltagande, indikator för utlandsfödd samt indikator för bostadslän. Samtliga kontrollvariabler är mätta fyra år före utfallsåret.

*Källa:* Egna beräkningar.

att arbetskraftsdeltagandet ökar över tid för båda grupperna. Utvecklingen är parallell före reformen, men efter reformen ökar arbetskraftsdeltagandet för behandlingsgruppen snabbare än för kontrollgruppen. Figur 3(b) visar arbetskraftsdeltagande som index med nivåerna år 2006 normaliserade till 100 för båda grupperna. Detta sätt att presentera tydliggör trendbrottet i arbetskraftsdeltagande mellan grupperna efter att reformen infördes år 2007.

Tabell 1 presenterar huvudresultaten. Första kolumnen visar att reformen ökade arbetskraftsdeltagandet med 4,1 procentenheter under året närmast efter 65-årsdagen, för dem som arbetade i 61-årsåldern. Effekten är statistiskt signifikant på enprocentsnivån. I andra kolumnen inkluderas även en linjär tidstrend för behandlingsgruppen. Detta ändrar inte resultaten nämnvärt och den grupp-specifika tidstrenden är inte statistiskt signifikant skild från noll, vilket styrker antagandet om parallella trender. I den tredje kolumnen inkluderas kontrollvariabler på individnivå för att se att resultaten inte drivs av att sammansättningen av individer i behandlings- och kontrollgruppen förändras över tid. Inte heller detta har någon inverkan på resultatet. Analysen visar således statistiskt signifikanta effekter av de riktade skattelättnaderna för äldre på arbetskraftsdeltagandet. I relation till det genomsnittliga arbetskraftsdeltagandet i kontrollgruppen under åren före införandet av reformen motsvarar resultatet en ökning av arbetskraftsdeltagandet med 5,6 procent under året närmast efter 65-årsdagen i den studerade gruppen.

Laun (2017) visar att effekten beror på att arbetare stannar kvar hos sin arbetsgivare snarare än att de byter till en ny arbetsgivare. En analys av hete-

rogena effekter över inkomstfördelningen visar att effekterna är som störst för låg- och medelinkomsttagare, medan höginkomsttagare i den högsta inkomstkvintilen inte tycks ha påverkats. En analys på gruppnivå ger inget stöd för några signifikanta skillnader mellan befolkningsgrupper utifrån kön, utbildning, hälsostatus eller partners arbetskraftsdeltagande.

Effekterna av de riktade skattelättnaderna är betydande och statistiskt skilda från noll men storleken på skattelättnaderna var också omfattande. Laun (2017) visar att resultaten motsvarar en deltagandelasticitet på 0,22, dvs att en ökning av nettoinkomsten med en procent ökar arbetskraftsdeltagandet med 0,22 procentenheter. Elasticiteterna kan jämföras med resultat från tidigare forskning. Hotz och Scholz (2003) summerar litteraturen om det amerikanska jobbskatteavdraget och finner deltagandelasticiteter med avseende på nettoinkomsten på mellan 0,69 och 1,69 för ensamstående kvinnor med barn, vilket är den grupp som detta jobbskatteavdrag främst har riktat sig till. Immervoll m fl (2007) finner elasticiteter i arbetsutbudslitteraturen på mellan 0,5 och 1 för vissa grupper, såsom ensamstående mödrar och låginkomsttagare, och elasticiteter nära noll för medelålders män. I genomsnitt finner de en arbetsutbudselasticitet på 0,2. Chetty m fl (2011) summerar litteraturen om arbetsutbudseffekter och finner en genomsnittlig arbetsutbudselasticitet på 0,26. I simuleringsstudier av det svenska jobbskatteavdraget för personer under 65 år får Sacklén (2009) en relativt låg sysselsättningselasticitet på 0,1, medan Aaberge och Flood (2008) får en sysselsättningselasticitet på 0,3 för ensamstående mödrar. Den skattade deltagandelasticiteten på 0,22 i denna studie är lägre än för vissa grupper med elastiskt arbetsutbud, men i linje med genomsnittliga deltagandelasticiteter i tidigare studier om arbetsutbud, skatter och pension.

## 5. Slutsats

Artikeln studerar effekten av förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för personer över 65 år som infördes samtidigt i Sverige år 2007. Analysen utnyttjar att de båda skattelättnaderna gällde för personer som hade fyllt 65 år vid skatteårets ingång och att personer med födelsedag strax före eller strax efter årsskiftet därför fick olika skattesatser. Urvalsgruppen består av personer som fyllde 65 år mellan oktober och mars under 2001–10 och som hade en beskattningsbar inkomst över ett inkomstbasbelopp samt saknade inkomster från pension eller sjukersättning i 61-årsåldern.

Resultaten visar på en positiv effekt av de båda skattelättnaderna på arbetskraftsdeltagandet i urvalsgruppen. Reformen ökade arbetsutbudet under året närmast efter 65-årsdagen med 4,2 procentenheter, eller 5,6 procent, för dem som arbetade i 61-årsåldern. Även om effekterna är signifikanta är de relativt små jämfört med vad som hittats för andra grupper i den empiriska arbetsutbudslitteraturen när de sätts i relation till storleken på skatteminskningen. En grov statsfinansiell kalkyl som presenterades i Laun (2012a) tydde också på att intäkterna från de beteendemässiga förändring-



arna endast motsvarade en liten andel av kostnaderna av reformen för den studerade gruppen.

I Sverige råder fortfarande en stark norm kring pensionering i samband med 65-årsdagen, trots att pensionssystemet inte längre har en allmän pensionsålder. Skattelättnaderna kan ha bidragit till att luckra upp denna norm, vilket kan ge spridningseffekter även utanför den påverkade gruppen. Jobbskatteavdraget har ibland kritiserats för att vara svärgenomskådligt. En rapport från Riksrevisionen (2009) visade att endast 40 procent av svaranden kände till jobbskatteavdraget år 2009. Att jobbskatteavdraget är högre för dem över 65 år och att arbetsgivaravgifterna har sänkts för denna grupp är möjligen ännu mindre känt. Ökad informationsspridning om vad reformen innebar skulle potentiellt kunna öka effekterna på arbetsutbudet. Även andra faktorer kan ha påverkat genomslaget för reformen. Carlsson och Eriksson (2017) visar att äldre diskrimineras på arbetsmarknaden och bristande efterfrågan på äldre arbetskraft kan vara ett hinder för att reformen ska få genomslag. Dessutom kan jobbskatteavdraget för personer under 65 år som infördes samma år som de riktade skattelättnaderna för äldre ha ökat utbudet av yngre arbetskraft vilket kan ha minskat efterfrågan på de äldre.

Aaberge, R och L Flood (2008), "Evaluation of an In-work Tax Credit Reform in Sweden: Effects on Labor Supply and Welfare Participation of Single Mothers", IZA Discussion Paper 3736, Bonn.

Carlsson, M och S Eriksson (2017), "Påverkar arbetssökandes ålder och kön chansen att få svar på jobbansökan? Resultat från ett fältexperiment", IFAU Rapport 2017:8, Uppsala.

Chetty, R, A Guren, D Manoli och A Weber (2011), "Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol 101, s 471-475.

Edmark, K, C-H Liang, E Mörk och H Selin (2016), "The Swedish Earned Income Tax Credit: Did It Increase Employment?", *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol 72, s 475-503.

Ericson, P och L Flood (2009), "A Microsimulation Approach to an Optimal Swedish Income Tax", IZA Discussion Paper 4379, Bonn.

Fredriksson, P och B Öckert (2013), "Life-Cycle Effects of Age at School Start", *Economic Journal*, vol 124, s 977-1004.

Hotz, V J och J K Scholz (2003), "The Earned Income Tax Credit", i Moffit, R A (red), *Means-tested Transfer Programs in the United*

*States*, University of Chicago Press, Chicago.

Immervoll, H, H J Kleven, C T Kreiner och E Saez (2007), "Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis", *Economic Journal*, vol 117, s 1-44.

Laun, L (2012a), "Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre", IFAU Rapport 2012:16, Uppsala.

Laun, L (2012b), "The Effect of Age-Targeted Tax Credits on Retirement Behavior", IFAU Working Paper 2012:18, Uppsala.

Laun, L (2017), "The Effect of Age-Targeted Tax Credits on Labor Force Participation of Older Workers", *Journal of Public Economics*, vol 152, s 102-118.

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

Regeringens proposition (2011/12:100), 2012 års ekonomiska vårproposition, Bilaga 5: Utvärdering av jobbskatteavdraget.

Riksrevisionen (2009), "Jobbskatteavdraget", RiR 2009:20, Riksrevisionen, Stockholm.

Sacklén, H (2009), "Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007-2009", Rapport, Finansdepartementet, Stockholm.

## REFERENSER