

# Löneskatteeffekten i stabiliseringspolitiken

Skatternas uppgift är inte att tillföra den offentliga sektorn pengar som skall finansiera utgifter. Den offentliga sektorn kan alltid "finansiera" sina utgifter genom att öka penningmängden. Att man inte gör detta beror på de stabiliseringspolitiska strävandena att begränsa inflationen. Genom att höja skatterna dämpas den privata köpkraften så att utrymme bereds för en motsvarande ökning av de offentliga utgifterna varför efterfrågeinflation kan undvikas.

Olika typer av skatter har emellertid skilda effekter. Detta är särskilt fallet när man jämför inkomstskatterna med löneskatterna — dvs sådana skatter eller avgifter som beräknas i förhållande till arbetsgivarnas lönesumma. Dessa skatter arbetsgivaravgifter har stigit från 3,4 procent på lönesumman för arbetare 1960 till 28,7 procent 1975. Ökningen har varit särskilt kraftig efter 1972 då uttaget uppgick till 14,5 procent. En trolig orsak till denna ökade stegringstakt torde vara att det politiskt är lättare att höja en skatt som inte uppenbarligen drabbar breda väljargrupper i samhället. Dessutom har arbetsgivaravgifterna av hittills outredd anledning höjts vid de numera årliga återkommande skattereformerna.

Enligt text 1972 års skatteutredning har en höjning av arbetsgivaravgifterna samma stabiliseringspolitiska effekt som en höjning av mervärdeskatten [SOU 1974:103 sid 64—65]. Detta skulle alltså innebära att utredningen anser att den köpkraftsindragande effekten är densamma för en momshöjning med 3,7 procentenheter som för en höjning av den allmänna arbetsgivaravgiften med 2,6 procentenheter eftersom utredningen anser att dessa två åtgärder är ekvivalenta. Även andra statliga utredningar är inne på dessa tankegångar då de förordar att de reformer som föreslås skall finansieras genom höjda arbetsgivaravgifter med exakt det belopp som reformen beräknas medföra i ökade offentliga utgifter.

När politikerna höjer någon av löneskatterna är tanken naturligtvis den att arbetsgivarnas totala arbetskraftskostnader inte skall öka kraftigare än annars. Om så skulle ske är ju risken stor att sysselsättningssvårigheter uppstår inom den ifrån utlandet konkurrerutsatta sektorn. Samtidigt tenderar prisstegringarna att öka genom kostnadsinflation i den

konkurrensskyddade sektorn. Löneskatternas effekt är i stället avsedd att reducera den kontant utgående löneökningen före skatt. Oavsett hur skattehöjningen slår inträffar emellertid följder som politikerna inte alltid räknar med.

Antag att löneökningarna brukar uppgå till ca 10 procent om året. Staten och kommunerna budgeterar då en utgiftsökning som är förenad med den intäktsökning som blir följden av att skatteunderlaget tillväxer med 10 procent. Om nu arbetsgivaravgifterna höjs för att medge en extra stor utgiftsökning för att "finansiera" (eller bereda utrymme för) en angelägen reform inträffar ett skattebortfall som här skall kallas löneskatteeffekten. Effekten består av två delar.

För det första utgör de betalningar (eller bokföringsmässiga överföringar) som den offentliga sektorns arbetsgivare erlagger inte något nettotillskott till skatteintäkterna. Enligt arbetskraftsundersökningarna är ca 30 procent av de sysselsatta anställda hos offentliga myndigheter. Detta innebär att 30 procent av det belopp den offentliga sektorn förutses få in från en höjning av arbetsgivaravgifterna alltid bortfaller eftersom pengarna kommer från sektorn själv.

Att löntagarna avstår från löneökningar påverkar inte denna bortfallseffekt. Låt oss förenklat anta att löneskatten höjs 10 procentenheter och att detta förutses ge 20 miljarder kronor som alltså användas för reformer. Den kontanta löneökningen blir nu (i teorin) 0 procent och hela den tilltänkta löneökningen på 20 mdr kronor går till den offentliga sektorn. Men eftersom 30 procent av lönerna härrör från denna sektor kommer också 30 procent av löneökningen — dvs 6 mdr kronor — att betalas av den offentliga sektorn. Eftersom skatteunderlaget tillväxer med 0 procent kan dessa 6 mdr kronor inte "betalas" på annat sätt än med 6 mdr kronor från de 20 miljarderna i ökade skatteintäkter — dvs den avsedda finansieringsåtgärden har reducerats till 14 miljarder.

För det andra inträffar ytterligare ett skattebortfall då löntagarna avstår från löneökningar. Någon inkomstbeskattning utgår ju inte på en "löneökning" som utgår i form av höjda arbetsgivaravgifter. Den genomsnittliga inkomstskatten på löneökningar torde uppgå till ca 55 pro-

cent<sup>1</sup>, vilket betyder att endast 45 procent av den tilltänkta höjningen av löneskatterna resulterar i inkomster för den offentliga sektorn.

I det tidigare nämnda exemplet skulle skatten på en löneökning med 20 miljarder uppgått till 11 miljarder. Genom att alla 20 miljarderna tas in till statskassan uppstår en merintäkt på 9 miljarder och inte på 20 som politikerna ofta synes föreställa sig. Om de kontanta löneökningarna däremot ändå blir 10 procent inträder ej denna andra effekt. Arbetskraftskostnaderna ökar då 20 procent vilket vid en rörlig växelkurspolitik torde resultera i 10 procents extra prisstegringar genom kostnadsinflation. En fullständig (eller rättare sagt 70-procentig) "finansiering" för att undvika efterfrågeinflation resulterar i detta fall i en säker kostnadsinflation.

Om det går som politikerna tänkt sig och avgiftshöjningarna räknas av från löneökningens utrymme bortfaller således drygt hälften av skatteintäkterna. Och om ingen avräkning sker kvarstår ändå ca 30 procent av bortfallet. Löneskatteeffekten medför alltså att den i stabiliseringspolitiskt syfte företagna indragningen av köpkraft under alla omständigheter blir väsentligt mindre än avsett. Bortfallet kvarstår även permanent och ökar i proportion till den allmänna lönekostnadsutvecklingen. Risken för efterfrågeinflation och oväntat stora underskott i statsbudgeten är uppenbar.

Skattebortfallet vid höjningar av arbetsgivaravgifterna — löneskatteeffekten — har också utnyttjats av politikerna vid de senaste skattereformerna. Genom att dämpa den automatiska skattehöjningen kan utrymme beredas för en viss köpkraftsökning åt löntagarna. Av någon anledning förefaller politikerna obenägna att vidta sådana isolerade "skattesänkningar". Varje justering av skatteskalorna har därför sedan 1973 kombinerats med en höjning av arbetsgivaravgifterna i det föregivna syftet att finansiera inkomstskattedämpningen. Om den offentliga sektorns inkomstutveckling därmed för-

blev opåverkad skulle givetvis inte någon köpkraftsförbättring uppstå. Men genom löneskatteeffekten kommer 30—55 procent av skattejusteringen ändå att träda i kraft, delvis på bekostnad av kommunerna.

Varför löneskatteeffekten ovillkorligen måste användas vid skattereformerna är oklart. Någon teknisk nödvändighet föreligger ju inte. Motiveringarna från politikernas sida har varit sparsamma. Planeringschefen i finansdepartementet Carl Johan Åberg har dock gjort ett försök att förklara hur skatteomläggningarna verkar [Åberg 1975]. Han menar att en inflationsdämpande och/eller köpkraftsökande effekt åstadkommes "genom att staten sänker den direkta och *progressiva* inkomstskatten och i stället höjer en indirekt och *proportionell* skatt på lönesumman" (Åbergs kurs). Finansdepartementets företrädare betonar sålunda kombinationen av åtgärder men utvecklar inte närmare hur dessa åtgärder sammanhänger. Det är dock svårt att förstå hur skattereformernas olika proportionalitets-egenskaper direkt skulle ha en köpkraftshöjande effekt. Uppenbarligen har man på finansdepartementet inte haft klart för sig hur löneskatteeffekten verkar och att en inkomstskattejustering och en löneskattehöjning är två helt skilda företeelser.

Pol mag Danne Nordling  
Svenska Arbetsgivareföreningen

#### Referenser

- Jacobsson, U. och Normann, G., [1974], *Utvecklingen av hushållens inkomster efter skatt 1974—1975*, småtryck från IUI nr 59, Stockholm  
SOU 1974: 103, *Skatteomläggning 1976*, Stockholm  
Åberg, C. J., [1975], "Vem får betala skatteomläggningen?", *Tidskriften JUS*, nr 3

<sup>1</sup> År 1975 uppgick den genomsnittliga marginalskatten till 53 procent [Jacobsson—Normann 1974]. Genom att marginalskatten inte har lindrats för de breda inkomsttagargrupperna 1976 kan den antas stiga till ca 55 procent.